

# Stand van zaken fiches rijksbrede fraudeaanpak

| Fiche | Titel                                                                                                                                                                                                                                   | Trekker       | Status                                                                                                            | Bespreekpunten                                                                                                                                           |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Fraudebestendigheidstoets                                                                                                                                                                                                               | VenJ          | Concept van VenJ, afgestemd met VWS en OM.                                                                        |                                                                                                                                                          |
| 2     | Fouten- en misbruikrapportage                                                                                                                                                                                                           | VenJ          | Concept van VenJ bij OM/Fin/SZW                                                                                   | Gaat dit voor alle wetgeving gelden of alleen voor nieuwe?                                                                                               |
| 3     | Kwaliteit gegevens in de basisregistraties <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Verbetering kwaliteit in de basisregistraties</li> <li>b. Centraal aandeelhoudersregister</li> <li>c. Verwijzingsportaal bankrekeningen</li> </ul> | BZK           | Concept opgesteld door BZK en VenJ. Opmerkingen verwerkt van FIN en SZW.                                          | Zijn er verbeteringen aan andere basisregistraties in ontwikkeling/uitvoering (bijv. Handelsregister) die een plaats zouden moeten krijgen in dit fiche? |
| 4     | Gegevensuitwisseling                                                                                                                                                                                                                    | SZW           | Concept opgesteld door SZW                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| 5     | Geheimhouding en verschoningsrecht <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Medisch beroepsgeheim</li> <li>b. Overig</li> </ul>                                                                                                        | VWS/SZW<br>OM | Uitwerking cf. bericht aan TK<br>Intern beraad OM/FIOD/VenJ                                                       |                                                                                                                                                          |
| 6     | Gefingeerde dienstbetrekkingen                                                                                                                                                                                                          | Fin           | Concept opgesteld door FIN en afgestemd met betrokkenen                                                           | Keteneffecten (capaciteit en kosten)                                                                                                                     |
| 7     | Identiteitsfraude                                                                                                                                                                                                                       | BZK           | BZK verwerkt commentaar op visie ID-fraude in fiche (als managementsamenvatting van visie)                        |                                                                                                                                                          |
| 8     | Faillissementsfraude                                                                                                                                                                                                                    | VenJ          | Concept opgesteld door VenJ. afgestemd met OM, FIN, EZ, SZW.                                                      |                                                                                                                                                          |
| 9     | Subjectgerichte aanpak                                                                                                                                                                                                                  | OM            | Concept opgesteld door OM                                                                                         |                                                                                                                                                          |
| 10    | Versterking afpakken, terugvorderen en terughalen                                                                                                                                                                                       | -             | VenJ voegt onderstaande elementen a,b en c samen tot een fiche                                                    |                                                                                                                                                          |
| 10a   | Terugvorderen en terughalen in het buitenland                                                                                                                                                                                           | OCW (?)       | Nog geen concept                                                                                                  | Uitkomst overleg OCW-SZW over trekkerschap                                                                                                               |
| 10b   | Integrale afpakteams                                                                                                                                                                                                                    | VenJ          | Concept. Intern beraad VenJ/OM/FIN/IRF, politiek overleg VenJ/FIN eind oktober, verdere uitwerking vanaf november |                                                                                                                                                          |
| 10c   | Aanpassingen ontnemingsrecht                                                                                                                                                                                                            | EZ            | Intern overleg EZ-OM-VenJ over mogelijkheden loopt.                                                               |                                                                                                                                                          |

## Onderwerp: Fraudebestendigheidstoets nieuwe wetgeving

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van VenJ

**Actiehouder:**

VenJ:DWJZ en DGRR voor wat betreft de doorontwikkeling van het IAK  
VWS: Directie Zorgverzekeringen voor wat betreft de ontwikkeling van een fraudetoets op VWS-terrein

**Medebetrokkenheid:** alle ministers voor wat betreft de toepassing van de fraudebestendigheidstoets binnen hun domein

### Probleemschets

De aanpak van fraude begint bij het opstellen van wetgeving die zo veel mogelijk bestand is tegen fraude. Daarbij geldt dat fraudebestendigheid zowel een ontwerp- als een uitvoeringselement heeft. Niet alleen moet de regeling zelf zodanig zijn opgesteld dat ruimte voor misbruik en fouten wordt geminimaliseerd, er moeten ook randvoorwaarden in het leven worden geroepen die de fraudebestendigheid in de uitvoering van de regeling waarborgen.

In de praktijk is de fraudebestendigheid van sommige wetgeving onvoldoende gebleken. Dit kan het gevolg zijn van bij de totstandkoming niet te voorzien omstandigheden en gelegenheden om met de desbetreffende wetgeving te frauderen. Een tussentijdse evaluatie kan in dat geval misbruik of fraude aan het licht brengen en informatie opleveren die leidt tot bijstelling van de regeling (zie het fiche over een misbruik- en foutenrapportage). In andere gevallen is bij de voorbereiding onvoldoende gezocht of rekening gehouden met mogelijke frauderisico's in de op te stellen wet, zijn deze risico's onvoldoende of te laat betrokken bij de ambtelijke en politieke besluitvorming, of is het instrumentarium om frauderisico's te onderkennen ontoereikend. Om dit te voorkomen is het nodig om in het beleids- en wetgevingsproces meer aandacht te besteden aan de fraudebestendigheid van nieuwe wetgeving. Naast het voorkomen van het creëren van bekende gelegenheidsstructuren voor fraude, gaat het daarbij om de vraag of er voldoende invulling is gegeven aan de handhavingsstrategie. Een handhavingsstrategie is een essentiële schakel in een adequate uitvoering van het beleid. Beschikken de uitvoeringsorganisatie, toezichthouder en de betrokken handhaver over voldoende instrumenten en capaciteit, zijn er afspraken over informatie-uitwisseling en de manier waarop marktpartijen en/of de toezichthouder aangifte doen, en op welke manier wordt er in geval van samenloop besloten of een zaak bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt opgepakt?

Een belangrijk instrument bij het beoordelen van voorgenomen beleid en wetgeving is het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat sinds 2011 structureel wordt toegepast bij de voorbereiding én verantwoording van beleid en regelgeving. Het IAK integreerde een groot aantal reeds bestaande toetsen en effectanalyses die verplicht moeten worden toegepast bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, waaronder een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. De beantwoording van de IAK-vragen moet worden neergelegd in de toelichting op een wetsvoorstel en wordt getoetst in het ambtelijk voorportaal. In de eindrapportage van Compacte rijksdienst project nr. 12 is reeds vastgesteld dat de toepassing van het IAK in de praktijk beter kan en scherper dient te worden bewaakt.

### Voorgestelde maatregelen en afweging

Om te bevorderen dat departementen meer stelselmatig en beter hun nieuwe beleid en nieuwe wetgeving, met doorkijk naar de uitvoeringspraktijk, toetsen op fraudebestendigheid zijn de volgende drie maatregelen nodig:

- A. Als onderdeel van de aanpak van oneigenlijk gebruik en fraude in de zorg en in het kader van de Taskforce Integriteit in de zorg zal de minister van VWS - conform toezegging aan

de Tweede Kamer<sup>1</sup> - vóór het einde van 2013 een fraudetoets ontwikkelingen die specifiek zal worden toegepast op alle nieuwe wetgeving binnen het VWS-domein.

- B. Het IAK wordt doorontwikkeld zodat de fraudebestendigheidstoets daarin een meer herkenbare plaats krijgt en de instrumenten en informatie die daarop betrekking hebben meer worden gebundeld en gestroomlijnd. Daarbij zal worden geput uit recente inzichten over fraude, zoals die van het openbaar ministerie. Onderzocht zal worden of maatwerktoetsen, toegespitst op bepaalde casus of domeinen, nuttig zijn, dan wel of de ervaring uit specifieke domeinen kan worden veralgemeniseerd. Daarvoor zal een relatie worden gelegd met het VWS-traject voor de ontwikkeling van een eigen fraudetoets. De aldus versterkte fraudebestendigheidstoets zal vanaf medio 2014 op nieuwe voorstellen worden toegepast.
- C. Bij wet- en regelgeving waarbij een substantiële geldstroom van overheid naar burger en bedrijfsleven in het leven wordt geroepen, zullen de beoogde uitvoerders en handhavers tijdig en meer dan voorheen door de verantwoordelijke bewindspersoon worden betrokken bij het in kaart brengen van de mogelijke frauderisico's. Doel is om in een vroeg stadium van het ambtelijke en politieke besluitvormingstraject expliciete keuzes te (kunnen) maken ten aanzien van geconstateerde frauderisico's.

#### **Betrokken partijen en rolverdeling**

Doorontwikkeling IAK en verankering in het proces: Onder regie van VenJ (DWJZ en DGRR) en in samenwerking met alle departementen. Nauwe afstemming met het traject van VWS is van belang.

Implementatie van de resultaten (toepassing IAK) en het in een vroeger stadium betrekken van uitvoerders en handhavers ten aanzien van mogelijke frauderisico's: door de verantwoordelijke bewindspersonen binnen hun domein.

#### **Investering**

Er worden geen extra investeringen voorzien.

#### **Eindresultaat**

In samenhang met het fiche inzake de fouten- en misbruiktoets: een duurzaam geborgde, rijksbrede aandacht voor het belang van fraudebestendige wet- en regelgeving, in het gehele proces, vanaf de voorbereiding van nieuwe wetgeving, via de besluitvorming tot en met een periodieke evaluatie van de uitvoeringspraktijk.

#### **Planning / vervolgacties**

De VWS-fraudetoets is reeds in ontwikkeling. Na instemming van de MC zal er uiterlijk medio 2014 een aangescherpte fraudebestendigheidstoets worden opgeleverd, waarvan de inhoud rijksbreed is afgestemd.

#### **(Beslispunt) DGO / MC:**

|                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ja/Nee. In het fiche wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de randvoorwaarden voor de uitvoering. Dat komt in de brief niet tot uitdrukking. Dit zou dan wel nadrukkelijk onderdeel moeten worden van het IAK. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2. Bevat het fiche nog fundamentele besprekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Meenemen bij de uitwerking: Ook de handhavingsstrategie en de handhaafbaarheid incl instrumentarium |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 28 828, nr. 50

Ook afstemming gewenst tussen deze fiche en de volgende over de misbruikrapportage.

**3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg**

VWS gaat een eerste fraudetoets doen. Ik weet niet of wij expertise hebben mbt de handhaafbaarheidstoets.

Moeten wij anders onze adviesregie mee laten kijken?

CONCEPT

**FICHE**  
**Onderwerp: Misbruikrapportage**

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van Veiligheid & Justitie

**Actiehouder:** Ministerie van VenJ

**Medebetrokkenheid:** Minister BZK, Minister V&J, Minister van VWS, Minister van OCW, Minister van SZW, Minister van EZ, Ministerie van Financiën.

**Probleemschets**

De uitvoering van de regelingen betreffende heffingen, uitkeringen en subsidies is in meerdere of mindere mate gevoelig voor aan fouten (in de uitvoering of bij de aanvrager/ontvanger) en misbruik (oneigenlijk gebruik of fraude). Daarbij gaat het om uitvoering van regelingen die complex zijn en daarom het risico lopen fout te worden gebruikt of om regulering die niet misbruikbestendig is. Het is noodzakelijk dat na invoering van nieuwe regulering bekeken wordt in hoeverre deze feitelijk gevoelig is voor fouten en misbruik en daarmee het doel van de regulering wordt ondergraven. Zo'n evaluatie hoeft niet altijd, maar wel als [a] vooraf onderkend is **dat er forse risico's** zijn dienaangaande (in de uitvoerings- en handhavingstoetsing), en [b] indien uit de praktijk van het toezicht en de handhaving signalen komen die wijzen op een substantieel probleem.

Voorop staat dat het vanzelfsprekend de taak is van ieder departement om zicht te hebben en te houden op de werking van de door hem ingevoerde regels. Met inzet van de eigen instrumenten voor uitvoering, toezicht en handhaving kan van daaruit systematisch worden teruggekoppeld over de mate waarin de regulering doeltreffend is en waar zich kwetsbaarheid manifesteert die dit ondermijnt.

Hiervoor worden de volgende aanvullende acties voorgesteld:

- Dat bij de invoering van wetgeving die [a] substantiële veranderingen met zich brengt in het financiële verkeer tussen rijksoverheid en burger (heffingen, uitkeringen, subsidies) en [b] waarbij van tevoren getaxeerd is dat er **grote risico's** zijn van (of onzekerheid is over) de gevoeligheid voor fouten- en misbruik, het verantwoordelijke departement daarover periodiek gericht informatie inwint en rapportage opstelt.<sup>2</sup>
- Dat externe signalen, in het bijzonder vanuit het domein van de opsporing, systematisch bijeen worden gebracht en ter beschikking worden gesteld aan de verantwoordelijke minister. In het kader van opsporingsonderzoeken stuiten de bij de opsporing betrokken instanties op situaties die wijzen op een kennelijke kwetsbaarheid voor misbruik. Dat leidt sinds een aantal jaren al tot zgn. *Bestuurlijke dossiers* van het OM en de politie, die op ad hoc basis verstrekt worden aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijke. Het gebruik hiervan kan verder worden gestimuleerd.

Dit past in de beweging dat de Commissie voor de rijksuitgaven in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 5 september 2013 heeft verzocht om de het onderwerp fraude centraal te stellen in de verantwoording over 2013. Dit was eerder tijdens het Verantwoordingsdebat op 16 mei 2013 door de premier reeds toegezegd: het kabinet zal systematisch inzicht geven in de vraag hoe de rijksoverheid omgaat met het signaleren en aanpakken van frauderisico's. Hiertoe zal in de verantwoordingsbrief van het kabinet een passage worden opgenomen. Daarnaast is in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014 opgenomen dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag bij het onderdeel *financieel- en materieel beheer* over het jaar 2013 expliciet aandacht moet worden besteed aan onderkende frauderisico's en de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze risico's te beheersen.

**Voorgestelde maatregelen en afweging**

A. 'Fouten- en misbruikrapportage'

- Voorgesteld wordt om de verplichting in het leven te roepen dat bij regelgeving die substantiële verandering in de geldstroom van overheid naar burger en bedrijfsleven teweeg brengt bij invoering te beslissen of het nodig is een 'fouten- en misbruikrapportage' op te stellen, en wanneer of met welke periodiciteit die opgesteld moet worden.<sup>3</sup>
  - De keus om dat wel of niet te doen berust in belangrijke mate op de beoordeling van de risico's op fouten en misbruik, zoals naar voren is gekomen uit de uitgevoerde uitvoerings- en handhavingstoetsing (zie fiche Fraudebestendigheidstoetsing). Daarbij is een rol weggelegd voor de beoordeling door de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie, die al verantwoordelijk is voor de toetsing van voorgenomen wetgeving.
  - Zowel bij de beslissing om een fouten- en misbruikrapportage te entameren, als voor een beoordeling van een opstelde rapportage, kan het (voortgezette) DG-overleg Fraude een grote rol spelen mede ten behoeve van rapportage over het fraudebeleid aan de Tweede Kamer.
  - Het proces van keuzes voor, opzet en verwerking van een 'fouten- en misbruikrapportage' zal precieser moeten worden uitgewerkt.
  - Departementen maken gebruik van (geaggregeerde informatie uit) de fouten- en misbruikrapportages op hun eigen beleidsterrein om invulling te geven aan de verplichting om hier in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarverslagen verantwoording over af te leggen.
- B. Bestuurlijke dossiers**
- Bestuurlijke Dossiers blijven een belangrijk instrument voor de signalering van knelpunten vanuit de opsporingspraktijk. Het gebruik van Bestuurlijke Dossiers wordt verder gestimuleerd. Over dit onderwerp gaat nog dit jaar (2013) een brief van het ministerie van Veiligheid en Justitie naar betrokken diensten en mededepartementen. Het DG-overleg Fraude kan een rol spelen in de regie over het gebruik en de opvolging van Bestuurlijke Dossiers.

---

#### **Betrokken partijen en rolverdeling**

---

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

Onder regie van VenJ en in nauwe samenwerking met alle andere departementen en het Openbaar Ministerie.

#### **Kosten**

---

NVT

#### **Eindresultaat**

---

De opzet van een systematiek voor [a] een 'fouten- en misbruikrapportage' bij potentieel kwetsbare regelgeving, en van [b] de benutting van bestuurlijke dossiers over feitelijke fraude.

---

<sup>3</sup> De fouten- en misbruikrapportage kan gebruik maken van verschillende bronnen, waaronder:

- Uitvoeringsgegevens en informatie die uit kwaliteitssystemen wordt gegenereerd. Hierbij moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande gegevensverzameling en verantwoordingsinformatie.
- Informatie afkomstig van onderscheiden handhavingsschillen (controle, toezicht, bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving).
- Voor zover relevant, informatie waarover de betreffende branchevertegenwoordigers beschikken (bijvoorbeeld (zorg)verzekeraars, branchevereniging voor kinderopvang, etc.). Op die manier kan het contact dat veelal al bestaat tussen departement en branche of sector worden verdiept. Naast het aanboren van informatiebronnen, ontstaat ook een platform om tot gezamenlijke oplossingen te komen.
- Departementen kunnen zo nodig op eigen initiatief gebruik maken van de Auditdienst Rijk (ADR).

### **Planning / vervolgacties**

Na goedkeuring door de MC wordt het proces van keuzes voor, opzet en verwerking van een 'fouten- en misbruikrapportage' verder uitgewerkt. Medio 2014 is deze systematiek in werking. Dit wordt gezamenlijk met de ontwikkeling rond fraudebestendigheidstoetsing (fiche 1) aangepakt.

**(Beslispunt) DGO / MC:** Akkoord gaan voorgestelde maatregelen

#### **1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?**

Ja/Nee. In de tekst van de brief wordt op bladzijde 3 bij het eerste bolletje gesproken over ...dat er risico's zijn voor fouten-..... Daar is nu het woord grote weggehaald tov een eerdere versie. In het fiche (zie eerste gele arcering) wordt nog gesproken over forse risico's. Ik vind dat in de brief het woord grote of forse weer terug moet. Anders kun je steeds rapporteren bijna als BD. Was ook een signaal van DGFZ. Mijn voorstel is ook laten we vooral starten met nieuwe wetgeving.

#### **2. Bevat het fiche nog fundamentele bespreekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?**

Wellicht de wildgroei aan bestuurlijke dossiers kanaliseren? Of moeten we dit in de uitwerking tackelen? Wie is opdrachtgever voor de bestuurlijke dossiers? Ze komen nu niet alleen denk ik uit de opsporing maar ook uit RIEC verband. Of we bakenen ze af tot opsporing.

Is wel een aandachtspunt bij de uitwerking.

#### **3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg**

Wie haakt aan? Bedrijfsvoering van ons?

CONCEPT

**Onderwerp:** Hogere kwaliteit (Basis-)registraties en versterkte informatiepositie handhaving

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van BZK

**Actiehouders:** BZK/DGBK (maatregelen onder 1) en VenJ/DGRR (maatregelen 2 en 3)

#### **Probleemschets**

Burgers kunnen bewust verkeerde voorstelling van zaken geven en regelingen kunnen prikkels bevatten om bij een aanvraag een andere voorstelling van zaken op te geven wanneer de opgave van een bepaalde woonsituatie, nationaliteit of hoogte van een inkomen meer voordelen oplevert dan de daadwerkelijke situatie. Om ruimte voor misbruik en fraude zoveel mogelijk weg te nemen, moeten beoordelende instanties dit soort informatie zoveel mogelijk kunnen verifiëren door gebruik te maken van gegevens uit een of meer basisregistraties. Ook wanneer gegevens uit basisregistraties al zijn ingevuld op het moment dat een burger iets vraagt van de overheid, zijn goede gegevens in de basisregistratie nodig. Het is daarom zaak om collectieve regelingen waar mogelijk te baseren op informatie waarover de overheid zelf al beschikt en de kwaliteit van basisregistraties naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen. De juistheid, volledigheid en beschikbaarheid van informatie is ook cruciaal in de fase van toezicht en opsporing, omdat dit de sleutel is om de activiteiten van fraudeurs bloot te leggen en op te kunnen treden.

#### **Voorgestelde maatregelen en afweging**

Het kabinet gaat door met het verbeteren van de beschikbaarheid en juistheid van informatie in basisregistraties (maatregelen onder 1)), zodat beoordelende instanties aanvragen zoveel mogelijk aan de hand van informatie uit een of meerdere (basis-)registraties kunnen verifiëren en controleren. In aanvulling hierop wordt een krachtige impuls gegeven aan het toezicht en de efficiënte opsporing en vervolging van fraude (maatregelen onder 2) en 3)) door enkele onnodige belemmeringen in de uitvoering van hun taak weg te nemen.

##### **1) Verbetering kwaliteit in de basisregistraties**

- A. Vanwege het belang van de GBA als noodzakelijk informatiesysteem voor veel overheidstaken is eind 2011 de kwaliteitsagenda GBA gestart om met name de adresgegevens op een zo hoog mogelijk niveau te brengen. Deze kwaliteitsagenda heeft als doel om de gemeenten als bijhouders van de GBA en de gebruikers van de gegevens optimaal te ondersteunen bij hun taakuitvoering. Over de vele maatregelen en de stand van zaken heeft BZK bij brieven van 5 juli 2012 en 23 mei 2013 de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstukken 27 859, nrs. 57, 58, 60 en 65). In de brieven en het debat rond fraude met toeslagen (Kamerstuk 17 050, nr 435 ) is aangekondigd om de kwaliteitsagenda versterkt in te zetten: de risicoprofielen die zijn ontwikkeld door de gemeenten in relatie tot het inschrijven van personen worden actief gedeeld met alle gemeenten, voorts komt er meer samenwerking in de keten van afnemers van de GBA en is sprake van intensivering van de deskundigheidsbevordering van GBA-ambtenaren.
- B. Versterkt inzetten op de maatregelen onder SGO3 voor zover volgt uit de business case dat het positief bijdraagt aan fraudeaanpak: meer uitwisseling van gegevens mogelijk maken (door breder gebruik BSN), ook met private partijen, verbreding van principe opschorting uitkering en toeslag bij foutieve registratie GBA/BRP en één bankrekeningnummer per BSN op te nemen in een basisregistratie.
- C. Maatregelen rond kwaliteit andere basisregistraties (zoals het Handelsregister **PM**)

##### **2) Instelling van een centraal aandeelhoudersregister**

Rechtspersonen zijn onmisbaar in het handelsverkeer maar worden ook gebruikt en misbruikt om illegale activiteiten te verhullen of activiteiten te faciliteren die grote maatschappelijke schade veroorzaken of om crimineel vermogen te wit te wassen. Om hier effectief tegen op te treden moeten de publieke toezichthoudende en handhavende instanties kunnen beschikken over zoveel mogelijk relevante informatie. Het achterhalen wie als aandeelhouder is verbonden aan een BV of een constructie met meer rechtspersonen kost nu veel tijd en legt onnodig veel beslag op schaarse toezicht- en opsporingscapaciteit. Is een (beroeps-)fraudeur eenmaal in het vizier, dan is op dit moment niet snel na te trekken of hij bij meer BV's is betrokken en zo ja, welke dat dan zijn.

Dit heeft geleid tot het kabinetsbesluit tot de instelling van een centraal aandeelhoudersregister dat betrekking heeft op de registratie van aandelen op naam in besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen<sup>4</sup>. Dit register biedt geautoriseerde publieke diensten de mogelijkheid eenvoudig vast te stellen wie de aandeelhouders van een BV zijn en welke aandelen (in welke rechtspersonen) bepaalde personen hebben. Het aandeelhoudersregister zal bij de Kamer van Koophandel worden ondergebracht, vanwege de meerwaarde van de integratie van het aandeelhoudersregister met de basisregistratie van het Handelsregister.

Product: Na aanpassing van wetgeving (EZ) en implementatietraject bij de Kamer van Koophandel: centraal aandeelhoudersregister operationeel per 1 januari 2015.

### **3) Inrichting van een verwijzingsportaal bankrekeningen**

Bij het opsporen van fraude en het afpakken van de criminele winsten is het essentieel dat bankgegevens van fraudeurs tijdig, volledig en op een direct verwerkbaar digitale wijze bij de politie en de Bijzondere Opsporingsdiensten beschikbaar zijn. Het gaat hier immers om de sporen van verdachten in de systemen van banken. Er worden momenteel al stappen gezet in de digitale uitwisseling van financiële informatie tussen banken en opsporingsdiensten. Dat levert een enorme besparing in tijd en geld op aan beide kanten. Wat nog ontbreekt is een bankrekeningenregister waarmee in het kader van het toezicht en de opsporing kan worden nagegaan welke bankrekeningen een persoon op zijn naam heeft staan. Een dergelijke faciliteit is ook van belang voor de verificatie door de Belangdienst in het systeem waarbij het BSN wordt gekoppeld aan 1 bankrekeningnummer. Op dit moment is het bij financiële onderzoeken en rechtshulpverzoeken nodig om alle banken aan te schrijven om na te gaan bij welke instellingen een persoon bankrekeningen heeft.

Het verwijzingsportaal zal op basis van de bestaande strafvorderlijke kaders kunnen worden bevraagd, en alleen de bankrekeningnummers en de NAW-gegevens bevatten. Randvoorwaarden zijn dat de database in een beveiligde omgeving zal worden beheerd, de bevraging via beveiligde lijnen moet verlopen en er een buffer dient te zijn tussen de opsporings- en vervolgingsinstanties en de database. Uitwerking zal plaatsvinden met medewerking van onder meer de Nederlandse Vereniging van Banken, nationale politie, bijzondere opsporingsdiensten, openbaar ministerie en Belastingdienst. Het juridisch kader voor de aanlevering van de benodigde gegevens ten behoeve van de inrichting van het verwijzingsportaal dient nader te worden uitgewerkt.

Product: Oplevering per 1 maart 2014 van het onderzoek naar de technische aspecten en het juridisch en financieel kader ten behoeve van definitieve besluitvorming.

### **Betrokken partijen en rolverdeling**

Alle departementen (die een basisregistratie onder de hoede hebben).

### **Kosten**

Ad 1: In oktober 2013 zal in het kader van SGO-3 worden beslist voor welke onderdelen een business case zal worden voorbereid. Business cases zijn rond maart 2014 afgerond.  
Ad 2: Het kabinet hecht eraan de lasten voor ondernemingen zoveel mogelijk terug te dringen. De kosten voor de instelling van een centraal aandeelhoudersregister mogen dus niet worden afgewenteld op het bedrijfsleven of de burger. De instelling van het centraal aandeelhoudersregister leidt tot incidentele en structurele beheerskosten, welke indicatief zijn

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32608, nr. 5

geschat op 1.900.000 incidenteel en 240.000 structureel (excl. BTW). De bekostiging vindt plaats uit reguliere begrotingsmiddelen door de betrokken ministeries.

Het register dient op zo efficiënt mogelijk wijze vorm te krijgen. Het is daarom van belang dat de informatieaanlevering door het notariaat zo efficiënt mogelijk zal plaatsvinden. Op korte termijn wordt nader onderzocht of en hoe er een aansluiting kan komen op het systeem voor aanlevering van de akten ten behoeve van de digitale aktenadministratie (digitale opslag van alle notariële akten), die het notariaat voor de Belastingdienst vult. Digitale aanlevering van aandeelhoudersgegevens door de notaris aan de KvK in een geïntegreerd proces heeft de voorkeur mede nu dit de kosten van de gegevensverstrekking zo gering mogelijk doet zijn en zal naar verwachting leiden tot additionele kosten, waarvoor in interdepartementaal verband financiële dekking zal worden gezocht.

Een digitale koppeling van het notariaat met de KvK komt immers ook ten goede aan een betrouwbare, snelle informatielevering van de notaris aan de basisregistratie van het Handelsregister (bijvoorbeeld als het gaat om de inschrijving van nieuwe rechtspersonen of de inschrijving van bestuurders, de koppeling met het Bag-register, Kadaster en het GBA) en is daarmee in het belang van alle betrokken partijen.

Ad 3: Een verwijzingsportaal bankrekeningen levert administratieve lastenverlichtingen op voor zowel politie, bijzondere opsporingsdiensten als de algemene banken. In maart 2014 zullen alle aspecten van het verwijzingsportaal zijn uitgewerkt, zodat er een beslissing kan worden genomen over het al dan niet inrichten van een verwijzingsportaal. PM

#### **Eindresultaat**

Een sterk verbeterde kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties per eind 2014 en een betere informatiepositie voor opsporingsdiensten bij de aanpak van fraude. Misbruik en fraude wordt in meer gevallen voorkomen en fraudeconstructies kunnen sneller en beter worden blootgelegd.

#### **Planning / vervolgacties**

#### **(Beslispunt) DGO / MC:**

##### **1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?**

Brief beperkt zich met name tot GBA. Dit fiche kijkt ook naar andere registraties (Handelsregister).

##### **2. Bevat het fiche nog fundamentele besprekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?**

Nee, alleen dat het verwijzingsportaal bankrekeningen ook voor de BD (toezicht ontsloten) moet worden.

##### **3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg**

FIOD voor het verwijzingsportaal. De andere twee weet ik nog niet wie aan te haken.

## CONCEPTFICHE

Onderwerp: Gegevensuitwisseling

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:**

**Actiehouder: SZW**

**Medebetrokkenheid: OM, FIN, BZK, V&J**

### **Probleemschets**

Een belangrijke manier om fraude te voorkomen, ontdekken en sanctioneren is het delen van gegevens of indicatoren voor mogelijke fraude die de overheid of andere organisaties beschikbaar hebben. Het is bij allerlei vormen van fraude (bijvoorbeeld faillissementsfraude, schijnconstructies, schijnhuwelijken of identiteitsfraude) cruciaal om (zo mogelijk real-time) informatie te kunnen uitwisselen en daarmee in te kunnen grijpen. Het delen van gegevens en het koppelen van bestanden heeft ook een preventieve functie. In veel gevallen kunnen verdachte gegevens worden gesignaleerd en kan een overtreding al 'aan de digitale poort' worden voorkomen. Dit geldt zowel voor de gehele keten waarin de diverse overheidspartijen zich bevinden, als voor de individuele partners daarin. Het is daarom zaak de mogelijkheden van gegevensuitwisseling en bestandskoppeling en daarmee controle vooraf optimaal te benutten. Ook is het van belang om signalen van geconstateerde fraude weer in de ketens in te brengen. Hiermee wordt het waterbedeffect waarbij een fraudeur op zoek gaat naar een zwakke schakel in de keten zoveel mogelijk voorkomen.

*Onbekendheid.* Er is vaak nog veel onbekendheid over wat wel en niet mag bij het delen van informatie, waardoor de uitwisselingsmogelijkheden die er zijn nog onvoldoende worden benut. Er bestaat behoefte aan eenduidige interpretatie en heldere uitleg van bestaande wet- en regelgeving. Dit betreft zowel de samenwerking tussen twee organisaties, als de samenwerking in brede samenwerkingsverbanden van meerdere partijen. Het kan hierbij gaan om zowel publieke als private organisaties.

*Wettelijke mogelijkheden.* De Wet bescherming persoonsgegevens kent een limitatieve opsomming van gronden die gegevensverwerking rechtvaardigen. Een van die gronden is een wettelijke grondslag. De huidige wet- en regelgeving is echter voor een belangrijk deel geschreven in een tijd waarin het technisch niet mogelijk was om bijvoorbeeld grote hoeveelheden data te combineren. Dat maakt dat gegevensuitwisseling die wenselijk is niet altijd mogelijk is. Of soms is het wel mogelijk, maar juridisch bijzonder gecompliceerd omdat de overheid iets wil doen waarvan de wetgever zich indertijd niet kon voorstellen dat het nu kan. Daarnaast is sprake van meer recente ontwikkelingen vanuit de optiek van bescherming van privacy-rechten van de burger. Indien blijkt dat bij de benodigde gegevensuitwisseling wettelijke belemmeringen een rol spelen die naar huidige inzicht onnodige drempels opwerpen, zal bekeken moeten worden of en hoe deze weggenomen kunnen worden. Daarbij zal steeds de noodzaak en de rechtmatigheid van beoogde gegevensuitwisseling vast moeten komen te staan. Als het om persoonsgegevens gaat, moet nieuwe wetgeving ter toetsing voor advies worden voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens.

*Samenwerkingsverbanden.* Waar het gaat om multidisciplinaire samenwerkingsverbanden lijkt wet- en regelgeving niet meer voldoende te 'matchen' op de doelen dit met dit soort samenwerkingsverbanden worden nagestreefd. Hierdoor en door mogelijke onbekendheid bij organisaties over de mogelijkheden van gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden wordt een effectieve aanpak van frauduleus handelen, te veel belemmerd. Een specifiek aspect hierbij is dat multidisciplinaire samenwerkingsverbanden veelal niet beperkt blijven tot bestuursrechtelijke organisaties maar dat vaak ook politie, andere opsporingsdiensten en OM (als onderdeel van de strafrechtketen) deelnemen.

*Notoire fraudeurs.* Een thema waar gegevensuitwisseling bij uitstek van belang is, is de aanpak van 'beroepsfraudeurs'. Deze fraudeurs laten een spoor van fraudes na bij verschillende overheidsorganisaties. Door subjectgerichte gegevensuitwisseling wordt het beter mogelijk om deze problematiek aan te pakken. Daarnaast levert het aanpakken van de 'beroepsfraudeurs' direct voordeel op in het voorkomen van verder misbruik. Als beroepsfraudeurs vroegtijdig worden signaleerd, en bij aanmelding of binnenkomst bij een instantie direct kunnen worden herkend, kan hun het werken onmogelijk worden gemaakt. En ook in de fase van handhaving, opsporing en vervolging -in die gevallen dat vroegtijdige signalering niet heeft plaatsgevonden- is subjectgerichte gegevensuitwisseling van groot belang. Hierbij komt dat er een sterk maatschappelijk signaal uitgaat als de overheid laat zien dat zij die structureel misbruik maken van overheidsvoorzieningen geen kans krijgen.

#### **Voorgestelde maatregelen en afweging**

Op basis van de probleemschets wordt ingezet op verdere verbetering van de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Hierbij worden twee sporen gevolgd:

##### **1. Casusaanpak**

Van vier thema's die zijn uitgewerkt in afzonderlijke fiches, wordt geïnventariseerd aan welke gegevensuitwisseling behoefte bestaat: wie heeft wat nodig, welke belemmeringen zijn er en hoe kunnen deze worden weggenomen? Hierbij worden concrete casus gezocht. Daarbij dient de noodzakelijkheid en rechtmatigheid van de beoogde gegevensuitwisseling te worden aangetoond. Vervolgens worden de onnodige belemmeringen weggenomen<sup>5</sup>, waar nodig met wettelijke maatregelen. Daarbij worden ook de "best practices" betrokken die in de vorm van reeds ontwikkelde privacyprotocollen en daarmee vergelijkbare arrangementen met betrekking tot al bestaande vormen van gegevensuitwisseling in bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld. Het gaat om de volgende casussen:

##### ***a. Gefingeerde dienstverbanden:***

Bij het voorbereiden of plegen van deze vorm van zijn er verschillende momenten en mogelijkheden voor het opwerpen van barrières en een verscherpte risicodetectie, waarbij verschillende overheidsdiensten een rol (kunnen) spelen. Verdergaande gegevensuitwisseling kan hierbij een rol spelen.

##### ***b. Faillissementsfraude:***

De mogelijkheid van faillissement wordt in sommige gevallen misbruikt om financieel gewin te behalen. Ook gaat faillissementsfraude vaak gepaard met andere vormen van fraude. Verdergaande uitwisseling van gegevens biedt de mogelijkheid deze vorm van fraude aan te pakken.

##### ***c. Identiteitsfraude***

Identiteitsfraude loopt als rode draad door veel verschillende vormen van illegale en criminele activiteiten, zoals illegale grenspassage, illegale arbeid, mensenhandel, drugshandel, terrorisme en vele typen fraude. Een maatregel die de schade van identiteitsfraude moet beperken, is het verkennen van de mogelijkheid om informatie over fraudeurs te delen binnen publieke sector en met eventuele partners in de private sector.

##### ***d. Notoire fraudeurs/subjectgerichte fraudebestrijding:***

Om deze fraudeurs aan te pakken is een subjectgerichte fraudebestrijding gewenst. Uitwisseling van (persoons)gegevens tussen organisaties is belangrijk om overtredingen aan te pakken maar vooral ook te voorkomen. Hierbij zal ook aandacht moeten zijn voor de uitwisseling van gegevens tussen publieke en private organisaties.

---

<sup>5</sup> Een 100% onbelemmerde gegevensuitwisseling is niet aan de orde: sommige wettelijke belemmeringen zijn bewust gecreëerd, bijv. omdat deze voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen

## 2. Verkenning

Indien in het licht van de hiervoor bedoelde inventarisaties blijkt dat er een aantal generieke knelpunten zijn die alleen met wetgeving zijn op te lossen, wordt een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid c.q. wenselijkheid deze knelpunten op te lossen door middel van een kaderwet met betrekking tot de gegevensuitwisseling op het bredere terrein van fraudebestrijding, in plaats van de noodzakelijke wijzigingen van specifieke wetten. Daarbij worden ook de ervaringen betrokken met betrekking tot wetgeving die op dit punt al tot stand is gekomen, zoals de Wet tot wijziging van de Wet Suwi en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (kamerstukken 33579). Omdat de nieuwe Europese Algemene verordening gegevensbescherming naar alle waarschijnlijkheid ook consequenties zal hebben voor gegevensuitwisselingen als hier bedoeld, zal bij deze verkenning ook rekening worden gehouden met de verordening, die op dit moment wordt voorbereid.

### **Betrokken partijen en rolverdeling**

De casus worden uitgewerkt door de inhoudelijk betrokkenen (zie hiervoor de fiches). De actiehouders van een casus organiseert en rapporteert over de voortgang aan de actiehouders van dit fiche (SZW). Deze bewaakt de voortgang. De actiehouders van dit fiche is ook verantwoordelijk voor de onder 2 bedoelde inventarisatie van generieke knelpunten. De onder 2 bedoelde verkenning naar wettelijke mogelijkheden worden onder verantwoordelijkheid van V&J uitgevoerd wordt uitgevoerd onder regie van VenJ.

### **Kosten**

De kosten van de verkenning wordt gedragen door de beleidsverantwoordelijke departementen (V&J en SZW).

### **Eindresultaat**

Concrete verbetering van de mogelijkheden van gegevensuitwisseling bij fraudebestrijding in het algemeen en bij de vier casus in het bijzonder.

### **Planning / vervolgacties**

De casus worden conform planning op afzonderlijke fiches uitgewerkt en uitgevoerd. Afhankelijk van de uitkomst met betrekking tot deze casussen wordt de onder 2 bedoelde verkenning gestart. Het tijdstip waarop deze verkenning start, wordt afgestemd op de afronding van de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (naar verwachting in de eerste helft van 2014). De verkenning wordt afgerond voor het eind van 2014.

### **(Beslispunt) DGO / MC:**

Instemmen met voorgestelde inventarisatie op genoemde thema's, vervolgacties en tijdspad.

|                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?</b>                                                                                          |
| Dit is een verzamelfiche. Ik denk dat hiermee de zorg van [ ] deels kan worden weggenomen. Eerst inventariseren de witte vlekken en dan komen tot voorstellen voor zover nodig. |
| <b>2. Bevat het fiche nog fundamentele besprekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?</b>                                            |
| Nee, alleen is bij het onderdeel notoire fraudeurs ons voorstel van het bureau BFR niet meer opgenomen. Maar dit is alleen het overkoepelende fiche.                            |
| <b>3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg</b>                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                 |

**FICHE**  
**Onderwerp:** Verschoningsrecht

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van Veiligheid & Justitie

**Actiehouder:** V&J (DGRR/DW) en OM

**Medebetrokkenheid:** Minister BZK, Minister van VWS

Fraudeurs ontwikkelen zich meer en meer tot beroepscriminelen die in staat zijn zowel de fraudes zelf als het versluieren daarvan professioneel aan te pakken. Beroepsfraudeurs zetten structuren op met als doel frauduleuze voornemens ten uitvoer te brengen en de ware aard daarvan te verhullen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van illegale én legale mogelijkheden.

Eén daarvan is het inzetten van (ketens van) zogenaamde ‘geheimhouders’ voor tal van frauduleuze activiteiten. Voornaamste doel hiervan is het op voorhand praktisch onmogelijk maken dat op enig moment via strafrechtelijk onderzoek de fraude bewijsbaar aan het licht kan worden gebracht. Het verschoningsrecht wordt gebruikt als een effectief instrument voor fraudeurs om hun handelen (lees: witwassen) af te schermen van strafrechtelijk onderzoek. De bestrijding van fraude komt door het verschoningsrecht in het geding.

Een dergelijke handelwijze wordt niet alleen bij bewuste beroepsfraudeurs gesignaleerd, maar ook bij meer bona fide actoren. Het verschoningsrecht wordt ook door gerespecteerde ondernemingen bewust ingezet om te voorkomen dat, mocht er sprake zijn van malversaties, de strafrechtelijke handhaver daar vat op kan krijgen. Aldus creëert de in Nederland vergaande reikwijdte van het verschoningsrecht – die verder gaat dan in vele ons omringende landen – de facto vrijplaatsen. Zonder aanpassing van deze situatie, zal de effectiviteit van het strafrechtelijk instrument in toenemende mate danig onder druk komen te staan. Dit vraagt om een politieke keuze: het verschoningsrecht laten zoals het is en daarmee de fraudebestrijding bewust beperken, of de mogelijkheid zich te beroepen op het verschoningsrecht inperken als fraude aan de orde is.

De nadelige effecten van het verschoningsrecht op de aanpak van financieel-economische criminaliteit en daarmee de integriteit van de financiële sector verplicht ook tot optreden, waarbij het belang van de fraudebestrijding zou moeten prevaleren. Het is noodzakelijk dat de reikwijdte van het verschoningsrecht wordt ingeperkt, omdat de huidige reikwijdte de bijzondere opsporingsdiensten, de politie en het openbaar ministerie in onredelijke mate belemmert in haar opsporing en vervolging.

**Problematiek als gevolg van de reikwijdte van het verschoningsrecht**

Het verschoningsrecht, kort gezegd het recht om als burger in vrijheid en vertrouwelijkheid te overleggen met een geheimhouder (advocaat, notaris, medicus) is een fundamenteel recht dat is erkend in internationale verdragen. Gerelateerd aan dit recht mogen bij personen met een bevoegdheid tot verschoning zonder hun toestemming brieven of andere geschriften tot welke hun plicht tot geheimhouding zich uitstrekt, niet in beslag worden genomen. Wel mogen, ook zonder hun toestemming, brieven of geschriften in beslag worden genomen die voorwerp van het strafbare feit uitmaken of tot het begaan daarvan hebben gediend. Dergelijke brieven en geschriften zijn geen object van de aan even bedoelde personen toekomende bevoegdheid tot verschoning. In het strafrecht staat buiten kijf dat een persoon die als verdachte onderzocht

**Opmerking [ ]:**

Mijn voorstel is om dit ook uit te breiden tot toezichthouders. Het misbruiken van het verschoningsrecht maakt een adequate handhaving ook lastig. Vrij recent is voor toezicht tav het notariaat een doorbraak bereikt.

wordt, in vrijheid bij een advocaat advies moet kunnen inwinnen over zijn rechtspositie. Het gaat om de advocaat als 'litigator'. De hulp die advocaten bieden strekt zich echter ook uit tot vele andere gebieden.

Een belangrijk deel van de advocatuur adviseert ondernemingen en procedeert zelden of nooit. Het gaat dan om de advocaat als 'non-litigator'. Deze adviseert over fusies, overnames en over constructies, zonder dat daarbij sprake is van een zielenleed of een hulpvraag over procespositie. Een aandelenemissie, een vastgoedtransactie, verkoop van aandelen in een kasgeldvennootschap, het zijn 'gewone' commerciële transacties, waarvan, door de vergaande reikwijdte van het verschoningsrecht, de details door inschakeling van advocaten en notarissen stelselmatig op grond van het verschoningsrecht volledig geheim blijven. Het bezit van dit absolute verschoningsrecht wordt door advocaten met zoveel woorden commercieel uitgebuit in die zin dat wordt geadviseerd bepaalde financiële aangelegenheden met tussenkomst van een advocaat of notaris te laten afhandelen zodat ze onder het verschoningsrecht vallen en daarmee de overheid in ieder geval niet te weten komt wat er gaande is.<sup>6</sup>

En hier knelt de schoen. Op deze wijze wordt het verschoningsrecht ingezet waarvoor het oorspronkelijk niet bedoeld is met als effect dat deze perverterende toepassing van het verschoningsrecht een effectief instrument voor fraudeurs is om handelen aldus af te schermen van strafrechtelijk onderzoek.<sup>7</sup>

Met betrekking tot de procedure geldt dat het eerst aan de verschoningsgerechtigde is om zich bij de doorzoeking ter inbeslagneming uit te laten omtrent het verschoningsrecht met betrekking tot de in beslag te nemen stukken. Het standpunt van de verschoningsgerechtigde dient vervolgens te worden geëerbiedigd, tenzij er naar het oordeel van de rechter-commissaris geen twijfel over kan bestaan dat het in dit verband door de verschoningsgerechtigde ingenomen standpunt onjuist is.<sup>8</sup> Over de beslissing van de rechter-commissaris kan de verschoningsgerechtigde vervolgens klagen tot aan de Hoge Raad. Voordat dan eventueel daadwerkelijk de feiten onderzocht kunnen worden zijn jaren verstreken. Het moge duidelijk zijn dat deze gehele procedurele gang van zaken, te beginnen dat het aan de verschoningsgerechtigde zelf is zich uit te laten over het al dan niet van toepassing zijn van het verschoningsrecht, voorspoedig en effectief strafrechtelijk onderzoek absoluut onmogelijk maakt. Het is voor de verschoningsgerechtigde evenwel moeilijk om zich 'soepel' op te stellen bij het vrijgeven van stukken, omdat hij dan in de knel komt met zijn geheimhoudingsplicht op grond van de Advocatenwet, Notariswet etc.

Recent heeft de minister van Veiligheid en Justitie het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Wetsvoorstel Finec) bij de tweede kamer ingediend. Met betrekking tot het verschoningsrecht is in het Wetsvoorstel een wijziging van art. 98 Sv opgenomen, die enkel ziet op het terugdringen van de tijdsduur die gemoeid is met het verkrijgen van een onherroepelijke rechterlijke beslissing over

<sup>6</sup> Zie o.m. artikelen in het Financiële Dagblad van 10 november 2011 en 4 februari 2013.

<sup>7</sup> Dat hiermee geen waanbeelden worden geschetst blijkt uit het FATF rapport "Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals" van juni 2013.<sup>7</sup> Hierin worden 42 'red flags' gesignaleerd om legal professionals nog meer te doordringen van het mogelijke misbruik dat van hen kan worden gemaakt bij het witwassen van criminele gelden.

<sup>8</sup> HR 2 juli 2013. ECLI:NL:2013:CA0434.

toepasselijkheid van het verschoningsrecht bij inbeslagneming van voorwerpen die onder het beroepsgeheim vallen van onder andere advocaten, notarissen of artsen. Het voorstel beoogt nadrukkelijk niet inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het verschoningsrecht wordt getoetst. De rechten van de verschoningsgerechtigde, de bevoegdheden van de rechter-commissaris en rechtbank ter zake, alsmede de maatstaf en criteria die voor toetsing zijn ontwikkeld in de rechtspraak blijven onverkort van kracht. Ook de rechtsmiddelen die openstaan tegen beslissingen van de rechter-commissaris en de rechtbank ondergaan geen wijziging. Het voorstel van de minister van Veiligheid en Justitie lost de geschetste problemen slechts voor een klein deel op.

#### **Voorgestelde maatregelen**

Mogelijkheden om de reikwijdte van het verschoningsrecht te beperken om daarmee de opsporing en vervolging van bijv. witwassen met gebruikmaking van verschoningsgerechtigden (beter) mogelijk te maken, worden in diverse rapportages aangereikt, zijn in andere landen al gangbaar en worden onder het Europese en internationale recht ook toegelaten.

Bovenstaande richt zich m.n. op het verschoningsrecht dat aan advocaten toekomt. Uiteraard is de problematiek van gelijke aard wanneer het om notarissen gaat. En, de lijn doortrekkend, de strafrechtelijke aanpak van zorgfraude (denk recent aan de PGB-fraude) wordt ernstig bemoeilijkt door het beroep van medici op hun beroepsgeheim.

Om - in aantal en omvang naar verwachting toenemende - zeer ondermijnende fraudes als zorgfraude en witwassen effectief te kunnen (blijven) bestrijden, is het noodzakelijk dat de reikwijdte van het verschoningsrecht wordt ingeperkt. De huidige reikwijdte belemmert de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie vergaand in haar opsporing en vervolging.<sup>9</sup> Er moet dus een heldere keuze worden gemaakt tussen de in het geding zijnde belangen: effectievere fraudebestrijding of het in stand houden van het verschoningsrecht. Als de fraudebestrijding meer effect wilt krijgen is het noodzakelijk om de reikwijdte van het verschoningsrecht te beperken, bijvoorbeeld door het maken van een onderscheid tussen de advocaat als litigator en de advocaat als non-litigator, door het duidelijker maken in welke gevallen (en voor welke stukken) een advocaat zijn geheimhouding in geval van een strafrechtelijk onderzoek niet (meer) kan invoeren, en een minder tijdrovende procedure in het leven te roepen voor het opheffen van het verschoningsrecht. Zonder beperken van de reikwijdte van het verschoningsrecht zal de fraudebestrijding niet effectief zijn.

---

<sup>9</sup> Aldus in soortgelijke bewoordingen het IMF-rapport over inspanningen door Nederland inzake bestrijding witwassen en financiering terrorisme van april 2011, onder no. 531.

### **Betrokken partijen en rolverdeling**

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Nederlandse Orde van Advocaten, de Rechtspraak, Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG).

### **Kosten**

PM

### **Eindresultaat**

Het wegnemen van een belangrijke belemmering in de opsporing en vervolging van fraude en witwassen.

### **Planning / vervolgacties**

- **DGO 29 oktober november: kennis nemen van voortgang**

(Beslispunt) DGO / MC: in deze fase nog niet

#### **1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?**

Nee. Tekst is nog niet aangevuld.

#### **2. Bevat het fiche nog fundamentele bespreekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?**

Ja. Wij steunen aanscherpen/verduidelijken verschoningsrecht. Wellicht splitsen medisch en de rest. Verder heb ik de opmerking gemaakt om ook toezichhouders mee te nemen. Deze is niet verwerkt.

#### **3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg**

DGFZ wil ook aangehaakt worden dacht ik tzt kijken hoe we dat invullen.

## FICHE

### Primair verantwoordelijke bewindspersoon: minister BZK

**Actiehouder:** BZK/ DGBK/ Identiteit

**Medebetrokkenheid:** V&J

#### Probleemschets

Naar aanleiding van de discussie in de vaste Kamercommissie BZK van 10 april jl., waarin geconstateerd is dat de maatregelen tegen identiteitsfraude gefragmenteerd zijn, is verzocht om een kabinetsvisie op dit onderwerp om de maatregelen in een kader te plaatsen. Bijgaand document is een concept visie waarin inzichten en ideeën zijn verwerkt uit de literatuur over identiteitsfraude en uit recent gehouden interviews en expertbijeenkomsten met deskundigen uit publieke en private sector. Het stuk is al onderwerp geweest van uitgebreide interdepartementale ambtelijke afstemming via workshops

#### Context:

- Identiteitsfraude is een rode draad bij veel verschillende vormen van illegale en criminele activiteiten, zoals illegale grenspassage, illegale arbeid, mensenhandel, drugshandel, terrorisme en witwassen van geld. Identiteitsfraude maakt daders minder grijpbaar en kost bedrijfsleven en overheid veel geld.
- PWC onderzoek 2013: bijna 2 miljoen Nederlanders zijn tussen 2007 en 2012 slachtoffer geweest van enige vorm van identiteitsfraude. Geschatte schade: 2,8 miljard euro. Ook de emotionele impact op slachtoffers kan ingrijpend zijn.
- Vooral online identiteitsfraude steile groeicurve. Richting toekomst naar verwachting nog sterker door ingrijpendere impact techniek.

#### Voorgestelde maatregelen en afweging

##### Contouren visie: 'slim voorkomen, vlot herstellen'

Het Kabinet heeft een toekomst voor ogen waarin alerte en goed geïnformeerde burgers en organisaties zich goed weten te weren tegen pogingen tot identiteitsfraude. Identiteitsfraudeurs stuiten op een hecht web van actuele kennis en slimme technologische toepassingen. En als ergens een identiteitsfraudeur toeslaat, dan wordt dit direct ontdekt en met vereende krachten vlot verholpen.

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en herstellen van identiteitsfraude ligt primair bij burgers en organisaties. De rol van de overheid: zij zorgt online en offline voor een robuuste identiteitsinfrastructuur met betrouwbare *ijkpunten*: contactmomenten tussen burgers en overheid waarin goed opgeleide professionals met hulp van geavanceerde apparatuur een identiteit met de grootst mogelijke zekerheid vaststellen, registreren en verifiëren.

Een effectieve aanpak van identiteitsfraude vraagt om een gecoördineerde inspanning van alle onderling afhankelijke partijen: overheidsinstanties, bedrijven en burgers. Het kabinet onderscheidt daarbij vijf samenhangende beleidslijnen.

##### 1. Gezonde weerstand

Kennis en alertheid zijn sleutelfactoren; daarom bewustwordingscampagnes, fraude-alerts en (online) vaardigheidstrainingen. Maar de menselijke factor is niet voldoende tegen steeds ingrijpendere impact van identiteitsfraude. Daarom weerstand op termijn zo goed mogelijk 'hard' organiseren: zo hoog mogelijke fysieke barrières opwerpen tegen identiteitsfraude. Slimme toepassingen van drie-eenheid 'wie je bent (biometrie), wat je weet (dubbel wachtwoord, pincode, sms-verificatie) en wat je hebt (pas met chip, smart device; eID)'. Veel

landen en trendsetters als Apple en Google verkennen nieuwe technieken. Het Kabinet wil met goed oor voor de maatschappelijke dialoog over dit thema de betekenis onderzoeken die nieuwe technologie kan hebben voor het voorkomen van identiteitsfraude, het beschermen van privacy, het bevorderen van economische bewegingsvrijheid, het gebruik van mobiele platforms en de zelfbeschikking van burgers over hun gegevens.

2. *Betrouwbare controles*

Paradigmawijziging: niet controle versus dienstverlening, maar digitale economie en Digitale overheid 2017 *dankzij* zorgvuldige controles van identificerende gegevens. Investeren in de 'ijkpunten' van de Nederlandse identiteitsinfrastructuur: identiteitsvaststelling bij geboorte en immigratie en identiteitsverificatie bij emigratie en overlijden, bij correctie van gegevens en bij aanvraag en verstrekken ID-documenten. Aansluiten op Programma 'Naar betrouwbare persoonsgegevens' (deskundigheidsbevordering burgerzaken ambtenaar), regionale concentratie van kennis en apparatuur (zie voorbeeld Oost-Nederland, initiatief burgemeesters Enschede, Zwolle en Apeldoorn) en brede inzet landelijke expertisecentra. Daarnaast: netwerk van 'trusted partners' in publieke en private sector plek geven in de validatie en het beheer van bepaalde identificerende gegevens.

3. *Vroege diagnose*

Slim organiseren van 'intelligence' door stapelen van casussen, herkennen van patronen en doorrechercheren op onregelmatigheden in het gedrag van groepen of individuen. Geen ongebreidelde koppeling van registers, wel uitwisseling geanonimiseerde gegevens plus gerichte bevraging registers. Barrières voor uitwisseling gegevens slechten zonder privacy te schaden. Gespecialiseerde fraudeteams installeren op strategische punten van de identiteitsinfrastructuur.

4. *Adequate behandeling*

De overheid is verantwoordelijk voor herstellen identiteit slachtoffers in de systemen van de overheid. Prikkel voor netwerkoplossingen ontbreken. Maatwerk: afgevaardigden van instanties samen aan tafel om probleem op te lossen. Verbeterde samenwerking tussen het CMI (Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en - Fouten), de Fraudehelpdesk, Slachtofferhulp en andere meldpunten. Burgers inzage geven in gegevens en gegevensstromen.

5. *Effectieve repressie*

Focus: stoppen van activiteiten fraudeurs, opdat het kwaad zich niet verder verspreidt. Activiteiten daders ontwrichten, met financiële barrières, civiel recht en strafrecht. Strengere repressiemaatregelen moeten in combinatie met stevige preventiemaatregelen afschrikkende werking hebben: bij potentiële fraudeurs moet het verhaal rondgonzen dat identiteitsfraude in Nederland een onbegonnen zaak is.

### **Betrokken partijen en rolverdeling**

---

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

In de interviews en expertsessies zijn veel concrete maatregelen genoemd. Van daaruit is een breed gedragen visie geformuleerd, zonder al die maatregelen te noemen. Voorstel is om de visie in 2014 uit te werken in een samenhangend pakket van maatregelen, onder voorbehoud van financiering en verdere afstemming met betrokken departementen

### **EU-/internationale aspecten**

---

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

Grensoverschrijdende aanpak is cruciaal voor preventie en bestrijding van identiteitsfraude. De georganiseerde misdaad werkt vrij van grenzen. Via kwetsbare plekken in andere landen kan identiteitsfraude de weg vinden naar Nederland. Het kabinet pleit voor samenwerking op EU-niveau voor het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude. Het denkt daarbij onder andere aan een Europese inzet om tot een mondiale standaard van bron-documenten te komen. Daarnaast

wil het kabinet de uitwisseling van informatie en expertise bevorderen. Het zal daartoe de nodige stappen zetten in de voorbereiding op het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016.

### **Investering**

*Wat zijn de kosten en verwachte opbrengsten?*

De opbrengsten zijn op dit moment lastig in te schatten en zullen vallen bij de diverse uitvoeringsorganisaties en vakdepartementen. Hierover loopt een separaat traject met het ministerie van Financien ende belastingdienst. Er vindt ambtelijk overleg plaats over de financiering van de fraudebestrijding en welke maatregelen het betreft.

### **Eindresultaat**

Het eindresultaat is een door het kabinet gedragen visie op identiteitsfraude, hetgeen zal uitmonden in een brief aan de Tweede Kamer waarin deze visie wordt voorgelegd.

### **Planning / vervolgacties**

De kabinetsvisie wordt uiterlijk eind december naar de 2<sup>e</sup> kamer verzonden  
In de eerste helft van 2014 wordt er een uitvoeringsagenda opgesteld met concrete maatregelen

#### **(Beslispunt) DGO / MC:**

- In te stemmen met de concept visie
- In te stemmen met verdere ambtelijke afstemming en de conceptvisie te agenderen voor de ministeriële commissie fraudebestrijding 12 november.
- In te stemmen met voorstel om visie in 2014 uit te werken in een uitvoeringsagenda.

#### **1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?**

Wat ik nu mis in de brief naar de TK is de aandacht voor punt 5. Ik neem niet aan dat nu gestuurd wordt op het laten vervallen van effectieve repressie. Ik stel voor dat de conceptbrief op dat punt (blz 7, 2<sup>e</sup> alinea van Identiteitsfraude wordt aangevuld met een zin in de trant van "Uiteraard hoort daar ook bij het stoppen van de fraude en het nemen van repressieve maatregelen"

Verder is nu vooral discussie over de financiële paragraaf van de visie.

#### **2. Bevat het fiche nog fundamentele besprekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?**

Ja, de dekking van de kosten. Hierover is nmm een discussie met de IRF. Weet nu niet wat de impact is voor dit fiche. Dit is voor mijn gevoel direct met elkaar verbonden. Met minfin moet de IRF zijn bedoeld. Daarnaast wordt in de uitvoering al wel gewerkt aan verbeterlagen zoals bv via de pilot en de samenwerking met Rotterdam en SMP.

#### **3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg**

## CONCEPT/opzet voor een FICHE

Onderwerp: Faillissementsfraude

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van VenJ

**Actiehouder:** DGRR

**Medebetrokkenheid:** FIN, FP, EZ, BZK, SZW,  
Contactpersonen VenJ:

- [redacted]@minvenj.nl
- [redacted]@minvenj.nl

### Probleemschets

Faillissementsfraude ondermijnt het vertrouwen van consumenten en ondernemers in het handelsverkeer, verstoort de concurrentieverhoudingen en zorgt voor grote financiële schade bij benadeelde partijen.

De mogelijkheid om een faillissement aan te vragen zodat openstaande schulden op een ordentelijke wijze worden vereffend, is een onmisbaar instrument binnen het economische stelsel, maar fraude bij faillissementen is een vorm van criminaliteit en bestuurlijk wanbeleid die datzelfde stelsel ondermijnt. Van wezenlijk belang voor het bedrijfsleven, voor werknemers en voor de belastingbetaler, is dat bij faillissementen zoveel mogelijk middelen in de boedel blijven. Uit de boedel worden immers schuldeisers, waaronder vaak de Belastingdienst, UWV en leveranciers, consumenten, aandeelhouders, en voormalige werknemers van failliete ondernemingen betaald. Wanneer fraudeurs er in slagen een rechtspersoon te misbruiken door te frauderen bij een faillissement draaien andere private en publieke partijen, zoals de Belastingdienst, het bankwezen of het UWV, op voor de schade.

Over de totale omvang van faillissementsfraude en de pakkans lopen de schattingen uiteen. Duidelijk is dat het een fenomeen is dat de samenleving enkele miljarden Euro's kost. Een goede registratie ontbreekt, waardoor het niet mogelijk is om gefundeerd in te kunnen gaan op de gepercipieerde lage pakkans. De politieke aandacht zal naar verwachting gericht blijven op output in termen van hoeveel zaken strafrechtelijk worden opgepakt. Tegelijkertijd is het juist op dit onderwerp zeer van belang om aan de voorkant maatregelen te treffen in preventieve zin.

Het kabinet richt zich bij de bestrijding van zowel beroeps- als gelegenheidsfraudeurs op het opwerpen van barrières om fraude te bemoeilijken en op het aanpakken van diegenen die toch frauderen. Bij een effectieve aanpak zijn tal van publieke én private partijen gebaat. Tegelijkertijd is voor zo'n aanpak ook de inzet van tal van partijen noodzakelijk. Voorliggend fiche bevat een pakket van samenhangende maatregelen om de reeds in gang gezette en recentelijk aan de Kamer aangekondigde integrale aanpak van faillissementsfraude (P.M. Kamerstuk in voetnoot) verder te versterken.

#### *Recent getroffen maatregelen:*

De afgelopen periode is een integrale aanpak aangekondigd en in gang gezet bestaande uit onder meer de volgende maatregelen:

#### Preventie en weerbaarheid burger en bedrijf

- Fraudehelpdesk informeert burgers en bedrijven over frauderisico's.
- Strafrechtelijke bestuursverboden zijn opgelegd, waardoor fraudeurs uit het handelsverkeer worden geweerd;
- Slachtofferhulp.nl en fraudehelpdesk leveren bijstand en informatie aan slachtoffers.

#### Ondersteuning rol Curator

- De curator is de eerste partij die mogelijke fraude kan signaleren, daarom:
- is de garantstellingsregeling Faillissementscuratoren (GSR) verbeterd en verruimd; de GSR helpt een curator om via een aansprakelijkheidsprocedure geld van frauderende bestuurders in de boedel te laten vloeien ten gunste van schuldeisers. De GSR bracht in 2012 6,3 miljoen Euro terug in boedels ten gunste van schuldeisers.
- is het FIOD Centraal meldpunt ingericht t.b.v. laagdrempelige melding door curatoren en terugkoppeling aan curatoren.
- Er is ook een vergoedingsregeling van de FIOD voor het doen van aangifte door curatoren – indien uit die aangifte een opsporingsonderzoek voortvloeit.

#### Pakkans, Capaciteit, Resultaten Strafrecht en toezicht

- Meer FINEC-specialisten bij de Politie; in totaal 1156, nog 556 meer dan nu, waaronder HBO+
- Meer capaciteit FIOD: afgelopen jaar ongeveer 50 betekenisvolle zaken met veroordelingen
- Systeem van controle op rechtspersonen (RADAR): stoppen misbruik rechtspersonen, zoals bijvoorbeeld faillissementsfraude. Hiermee een vernieuwende, ketenbrede aanpak in gang gezet.
- Strafrechtelijke aanpak van relatief eenvoudige faillissementsfraudezaken: pilot in Arrondissement Den Haag met fraudesprekkuur voor curatoren bij lokale Faillissements R-C van Rechtbank Den Haag met arrondissementsparket Den Haag en beschikbare opsporingscapaciteit bij Politie-eenheid Den Haag
- Handleiding voor politierechercheurs; slimmer relatief eenvoudige zaken kunnen behandelen
- kenniskring van het lectoraat FINEC van de politieacademie met allerlei betrokkenen , cursus faillissementsfraude politieacademie ingericht vanaf najaar 2013,
- Leerstoel faillissementsfraude Universiteit Nijmegen, gefinancierd door VenJ, onderzoek en bewustwording en kritische blik op aanpak.

#### Voorgestelde nieuwe maatregelen

##### Preventie, barrières en controle

- Versterking van de rol van de KvK (als gatekeeper)
- Opnemen van een wettelijke grondslag voor signalerende functie en informatie-uitwisseling door de KvK
- Aanscherpen van de weigeringsgronden om inschrijving in het Handelsregister door de KvK te kunnen voorkomen
- Aanscherpen van ontbindingsgronden door de KvK, om misbruik van lege rechtspersonen te voorkomen. Hierbij aansluiting zoeken bij de methodiek zoals die thans voor de MOT/FIU meldingen wordt gehanteerd. Zowel objectieve als subjectieve criteria benoemen.
- Aanpak van verdachte doorstarters: rijksbreed vorderingen op failliete boedels verhalen op verdachte doorstarters. Rijksbreed afspraken maken om inzichtelijk te krijgen waar rechtspersonen nog schulden/boetes open hebben staan. Dit o.a. ter voorkoming van bijvoorbeeld ontbinding rechtspersonen en uitschrijving bij KvK die nog schulden aan bijvoorbeeld ISZW, Belastingdienst of andere diensten hebben.
- Verbeteren van de digitale registratie van faillissementsuitspraken in het Handelsregister
- Versterken van het systeem van Toezicht op Rechtspersonen (TRACK bij Justis) door een vroegtijdige signaleringsfunctie en meer verfijnde risicoprofielen. Het gebruik van risicomeldingen en terugmelding door afnemers wordt afgestemd en curatoren worden snel en vraaggericht bediend
- Registratie van opgelegde bestuursverboden en de aansluiting van de KvK op dit register
- **FIOD benadert actief kwetsbare branches**
- Versterking positie private partijen om middels het Handelsregister of anderzijds meer inzicht te krijgen in identiteit, woon/verblijfplaats en antecedenten bestuurders **en indicatie betalingsonmacht handelspartner**. Dit in samenwerking en afstemming met het Amsterdamse Anti-fraude-initiatief inclusief betrokkenheid van Justis.
- Een centraal aandeelhoudersregister wordt ondergebracht bij het Handelsregister en beheerd door de Kamer van Koophandel

#### **Opmerking [ ]:**

Was door mij verwijderd:

Het lijkt in eerste instantie niet op de weg van de FIOD maar op de weg van de KvK te liggen om actief kwetsbare branches te benaderen. Uiteraard kan de FIOD vanuit de opgedane ervaringen hier ondersteuning bij verlenen.

#### **Opmerking [ ]:**

Via mail in kader burgerinitiatief naar [ ] VenJ al door [ ] gereageerd.

Advies [ ] om het niet op te nemen. Een melding betalingsonmacht hoeft helemaal niet te betekenen dat iemand op het punt staat failliet te gaan. Hij kan ook tijdelijke liquiditeitsproblemen hebben. Het opnemen van de melding in het HR zou er dan juist toe kunnen leiden dat iemand failliet gaat! Er bestaat reeds de mogelijkheid voor ondernemers die zich willen vergewissen van de betrouwbaarheid van de potentiële zakenpartner, om een verklaring betalingsgedrag te vragen. De potentiële zakenpartner kan dit bij de Belastingdienst aanvragen en aan de ondernemer overleggen.

#### Toezicht, opsporing en vervolging

- Landelijke uitrol van de succesvolle Haagse Pilot faillissementsfraude waarbij een fraudesprekkuur voor curatoren bij een Faillissements R-C en vrijgemaakte politie- en vervolgingscapaciteit leidt tot de opsporing van een aanzienlijk aantal relatief eenvoudige faillissementsfraudezaken die op themazittingen worden afgedaan. Hiervoor is de inzet en medewerking van een Faillissements R-C van de Rechtbank, lokale curatoren, de desbetreffende politie-eenheid en arrondissementsparket nodig. Dit is inmiddels – buiten Den Haag – in gang gezet in Utrecht en Amsterdam (i.s.m. Amsterdamse burgerinitiatief tegen fraude). Het Functioneel Parket ondersteunt de regioparketten bij de regionale aanpak van faillissementsfraude. Verzamelde best practices worden regionaal onder de aandacht gebracht. Daarbij zal ook aandacht worden gevraagd voor een integrale aanpak van faillissementsfraude in samenwerking met de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst in de regio.
- Concrete afspraken maken over aantallen relatief eenvoudige zaken worden tussen OM en politie per regio gemaakt (Kamer ontvangt daarover spoedig meer informatie)
- Verdere specifieke capaciteitsafspraken tussen OM, FIOD en Politie om meer (zichtbare) zaken te draaien, waaronder een subjectgerichte aanpak van fraudeurs.
- Een onderzoek naar een eventuele uitbreiding van de capaciteit van de Belastingdienst en FIOD voor de bestrijding van faillissementsfraude. Meer aandacht van de belastingdienst voor complexe invordering, boekenonderzoeken, faillissementsfraude en misbruik rechtspersonen. Door middel van een business-case worden de kosten en baten ten elkaar afgezet.
- ~~Project toezicht faillissementsfraude bij Landelijke Toezichtsorganisatie van Belastingdienst~~
- De RC houdt rekening met risicogeveallen en de aanwijzing van gespecialiseerde curatoren.

#### **Opmerking** ☐

Was door mij verwijderd. Loopt nu niet en is nu niet voorzien. Wordt eerder LSI activiteit

#### Wetgeving

- Uitvoering van het eind 2012 aangekondigde wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht. Dit bevat o.m. een omvangrijke fraudepijler, bestaand uit drie onderdelen:
- a) het wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod met nieuwe taken voor de curator, de rechter en het OM (consultatie afgelopen; planning: dit najaar naar de MR; malafide bestuurders moeten met een bestuursverbod max. vijf jaar als bestuurder of commissaris geweerd kunnen worden),
- b) het wetsvoorstel herziening strafbaarstelling faillissementsfraude (consultatie afgelopen; voor einde van het jaar naar MR; behelst modernisering, aanscherping en verruiming van delicten gerelateerd aan faillissementsfraude), en
- c) het wetsvoorstel versterking positie curator, waarin de curator m.n. fraudesignalering als nieuwe en algemene wettelijke taak krijgt (planning: dit jaar in consultatie); daarnaast zijn de instelling van een Insolventieraad (wetgevingsadvisering) en een gespecialiseerde insolventierechter richting TK aangekondigd

#### Betrokken partijen en rolverdeling

- Faillissementsfraude gaat vaak samen met toeslagenfraude, uitkeringsfraude, subsidiefraude, BTW-fraude, premiefraude, douanefraude en andere vormen van oplichting/fraude. Voor de meeste overheidspartijen geldt dat er een (financieel) belang is om faillissementsfraude te voorkomen en te bestrijden.
- VenJ werkt onder meer samen met BZK, FIN, EZ, SZW, OM, FIOD, Belastingdienst, Politie, maar ook met curatoren, bedrijfsleven, bedrijfssectoren, VNO-NCW/MKB, rechtspraak en anderen. De verantwoordelijkheid voor strafrechtelijke vervolging en coördinatie daarvan ligt bij VenJ, evenals de ontwikkeling van het civielrechtelijke Instrumentarium voor bestrijding van faillissementsfraude (BW en Faillissementswet), maar bijvoorbeeld ook de KvK (EZ) en de Belastingdienst en UWV (FIN en SZW) spelen een cruciale rol. Zo zou de KvK malafide bestuurders kunnen weren wanneer deze een civielrechtelijk bestuursverbod opgelegd krijgen en kan de Belastingdienst BTW nummers intrekken van 'foute' bedrijven en is de Belastingdienst dikwijls preferente schuldeiser in faillissementen.
- VenJ werkt onder meer samen met BZK, FIN, EZ, SZW, OM, FIOD, Belastingdienst, Politie, maar ook met curatoren, bedrijfsleven, bedrijfssectoren, VNO-NCW/MKB en anderen. De strafrechtelijke vervolging en coördinatie ligt bij VenJ, maar bijvoorbeeld ook de KvK (EZ) of de Belastingdienst (FIN) spelen een cruciale rol. Zo zou de KvK malafide bestuurders kunnen weren wanneer deze door de rechter een civielrechtelijk bestuursverbod opgelegd hebben gekregen en kan de Belastingdienst BTW nummers intrekken van 'foute'

bedrijven, en is de Belastingdienst dikwijls preferente schuldeiser in faillissementen en vanuit haar gewone beheersfunctie gerechtigd om vroegtijdig in te grijpen.

### Investering

*Return on investment:* Een succesvolle aanpak levert aanzienlijke opbrengsten op voor de overheid en private partijen. Om tot een succesvolle aanpak van faillissementsfraude te komen, is betere samenwerking, extra inzet, capaciteit, herprioritering en geld nodig. Er bestaan thans regelingen die de aanpak van fraude stimuleren, zoals de Garantstellingsregeling faillissementscuratoren en de Garantierregeling. Om de rol van de curator (aangifte, onderzoek, fraudesignalering) verder te ondersteunen ligt het voor de hand om in het kader van de implementatie van het wetgevingsprogramma te inventariseren of en welke additionele middelen beschikbaar gesteld zouden moeten worden, en hoe. Naar verwachting zullen ook andere partijen dan curatoren middelen claimen indien zij meer inzet en capaciteit leveren. Ook zou kunnen worden gekeken naar de verwachte return on investment: als de fraudesignalering door de curator succesvol is, levert dat ook "inverdieneffecten" op in de vorm van teruglopende fraude, meer opbrengsten in de boedel en derhalve minder schade voor schuldeisers en overheid.

- In overleg met de bewindspersonen van EZ en Financiën zal worden onderzocht of de afdracht van een beperkte boedelbijdrage door (preferente) schuldeisers via een degressieve staffel haalbaar is. Dit ten behoeve van de financiering van (alle) extra werkzaamheden die voortvloeien uit de fraudebestrijdingsrol van de curator en andere partijen. Dit zou dan ook een bijdrage van private partijen zoals banken vergen. Immers de meeste schuldeisers profiteren in financiële zin van de aanpak van deze vorm van fraude. Dit wordt in een business-case uitgewerkt, waarin wordt aangegeven of en welke extra middelen (uren, honorering, expertise) er nodig zijn om extra werkzaamheden te bekostigen en welke inverdieneffecten te verwachten zijn zodat ook de return on investment aangetoond wordt.
- De Garantstellingsregeling curatoren zou kunnen worden uitgebreid om in ieder geval de vordering van het civielrechtelijke bestuursverbod en de verruiming van de wettelijke taak van de curator te financieren en om de curator tegemoet te komen bij kosten die gemaakt worden om aangifte te doen (eventueel door een gerichte en beperkte inschakeling van IT-specialisten en/of een forensisch accountant).
- Aanpassing van de Vergoedingsregeling zodat de curator die onderzoek heeft verricht en melding of aangifte doet voor deze werkzaamheden een realistische vergoeding krijgt, onafhankelijk van de vraag of de opsporingscapaciteit beschikbaar is voor opvolging.

### Eindresultaat

Beperking van de schade aan de samenleving en een flinke kentering in het beeld dat er niets aan faillissementsfraude wordt gedaan; Door aansprekende voorbeelden, publiek-private samenwerking, verbreding van de mogelijkheid tot oplegging van bestuursverboden, vergroten boedelactief zodat meer geld terugvloeit naar schuldeisers, een borging van de aanpak van faillissementsfraudezaken bij OM en Pol en door malafide bestuurders en vooral veelplegers te weren en te 'plukken'.

### Planning / vervolgacties

- Een business-case zal begin 2014 zijn voltooid.
- Nagenoeg alle hierboven genoemde operationele maatregelen worden in 2014 in gang gezet.
- Ten aanzien van genoemde wetsvoorstellen is in de voortgangsbrieven herziening faillissementsrecht van juni dit jaar een gedetailleerde planning opgenomen<sup>10</sup>. Die komt er op neer dat het streven is om de drie fraudegerelateerde wetsvoorstellen alle nog in 2013 in procedure te brengen, t.w.: het wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod dit najaar naar de MR, het wetsvoorstel herziening strafbaarstelling faillissementsfraude voor einde van het jaar naar de MR en het concept-wetsvoorstel inzake de versterking van de positie van de curator dit najaar in consultatie.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 695, nr. 1.

**Opmerking** ☐: Tekstblok nagenoeg gelijk aan vorige. Verder wat wordt bedoeld met beheersfunctie. Is geen tekstsuggestie van ons. We hebben aangegeven dat het enkele feit dat wij soms preferent zijn ons nog niet speciaal maakt. Laatste zin beperken tot intrekken btw-nummers.

**Opmerking** ☐: Wij hadden opbrengst afgezwakt. Mogelijk...idem voor capaciteit.

**Opmerking** ☐: FIOD toevoegen

**(Beslispunt) DGO / MC:**

Instemmen met voorgestelde maatregelen.

**1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?**

ja

**2. Bevat het fiche nog fundamentele bespreekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?**

Ja, Opmerkingen van ons waren nog niet verwerkt.

Toch nog enkele kritische aantekeningen bij het fiche. Relatief veel opmerkingen niet overgenomen. In ieder geval zou ik voorstellen om de volgende te laten aanpassen:

\* FIOD benadert kwetsbare branches -> Eerder rol KvK

\* Betalingsonmacht in Handelsregister -> Negatief advies al naar ☐ ivm opvolging Amsterdam. Dan ook hier alsnog verwijderen.

\* Project toezicht faillissementsfraude bij LTO. Staat niet op de rol. Wel is faillissement een LSI thema 2014. Past daar weer prima.

\* Dubbele tekstblok met een wat onduidelijk toevoeging mbt BD. Ik stel voor een stuk van de tekst te schrappen.

\* Suggestie: Volgende alinea aanzienlijke opbrengst wordt mogelijk ....

**3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg**

## FICHE

Onderwerp: Subjectgerichte aanpak

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van Veiligheid en Justitie

**Actiehouder:** Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGRR/DRC

**Medebetrokkenheid:**

### Probleemschets

Naast de bestrijding van specifieke fraudefenomenen, kan ook in de fraudebestrijding een subjectgerichte benadering van grote waarde zijn. Dit zegt ook het Openbaar Ministerie in een onlangs opgeleverde analyse, waarin zij laten zien dat een fenomeen- en subjectgerichte benadering elkaar kunnen versterken. Om subjecten effectief aan te kunnen pakken, is inzicht in criminele fenomenen noodzakelijk: wat is de omvang van de problematiek, welke gelegenheidsstructuren worden misbruikt, wat zijn de modi operandi? Daarom is het analyseren van fenomenen zeer waardevol. Tegelijkertijd is het aanpakken van subjecten een middel, soms het enige middel, om fenomenekennis te vergaren. Een subjectgerichte aanpak levert immers waardevolle informatie op over hoe criminelen te werk gaan.

Daarnaast levert het aanpakken van de 'beroepsfraudeurs' direct voordeel op in het voorkomen van verder misbruik. Als beroepsfraudeurs worden gemarkeerd, en bij binnenkomst bij een instantie direct kunnen worden herkend, kan hun het werken onmogelijk worden gemaakt. Hierbij komt dat er een sterk maatschappelijk signaal uitgaat als de overheid laat zien dat zij die structureel misbruik maken van overheidsvoorzieningen geen kans krijgen.

De 'beroepsfraudeur' is echter niet de enige dadergroep op wie een subjectgerichte aanpak zich zou moeten richten. Ook voor de (veel grotere) groep van regelovertreeders kan het gebruik van subjectspecifieke risicosignalering van grote waarde zijn.

### Voorgestelde maatregelen en afweging

Het verkennen en nader uitwerken Opzetten van een subjectgerichte systematiek voor het aanpakken van fraudeurs op de volgende punten:-

- Het in kaart brengen van een "Top X" van beroepsfraudeurs. Deze subjecten vergen een specifieke dadergerichte aanpak, en krijgen prioriteit in de handhaving. Tot deze subjecten horen onder andere de criminelen (drugshandel, hennepkwekers) uit de groep belastingnomaden.

ICOV wordt ingezet om risicogroepen in beeld te brengen op basis van automatische bevraging van verschillende databestanden. Een bestandvergelijking maakt zichtbaar of en welke matches er zijn tussen de verschillende databestanden, van onder meer politie, belastingdienst en FIOD (TOP x lijsten). Tevens kan door het uitvoeren van relatiescans inzichtelijk worden gemaakt welke relaties er zijn tussen veelplegers en wie de facilitatoren zijn voor de activiteiten van deze veelplegers. Eventueel kan worden gekeken of er indicatoren zijn die een voorspellende waarde kunnen hebben of een subject al dan niet kan worden aangemerkt als veelpleger.

De informatie uit de data-analyses kan vervolgens worden gebruikt om te komen tot een interventiestrategie door strafrechtelijke en bestuurlijke partners.

**Opmerking** [ ] : Doel van dit fiche moet vooral zijn om innoverende en organisatieversterkende detectie en behandelstrategieën te ontwikkelen en te implementeren. Niet beperken tot een top X lijst.

**Maar denk ook bijvoorbeeld aan een bureau fraude registratie**

**Opmerking** [ ] : Subjectgerichte aanpak, of aanpak veelplegers, is een prima aanvulling op een fenomeenbenadering. In principe zal het zo zijn dat veelplegers geen andere fraudehandelingen verrichten dan reeds bekend bij de fraudefenomenen (anders hebben we ons werk niet goed gedaan). De toegevoegde waarde van een veelplegeraanpak is dat je vooral in de schillen samenwerking overheidspartners en transactiesysteem/toezicht/opsporing extra inspanningen verricht om deze subjecten aan te pakken. Dat is dan ook mijn commentaar: zorg ervoor dat (nieuwe) inzichten ( fenomenen en voorkomende maatregelen) worden ondergebracht in een van de fenomeenfiches. Alleen toezicht en opsporingsacties ( incl gegevensuitwisseling) op deze groep kunnen binnen dit fiche worden uitgevoerd.

**Opmerking** [ ] : Toevoegen

Voorgestelde maatregelen vergen een inventarisatie van mogelijke knelpunten bij gegevensuitwisseling, en van daaruit het doen van aanbevelingen voor aanpassingen in het wet- en regelgevend kader. ICOV kan hierin een adviserende rol spelen.

Voorstel is om de voorgestelde maatregelen medio oktober, eerst in breder verband met bestuurlijke partners te bespreken. Dit fiche heeft een directie relatie met het fiche gegevensuitwisseling.

---

#### **Betrokken partijen en rolverdeling**

Ministerie van VenJ, ministerie van Financiën, Belastingdienst, FIOD, OM en politie.

#### **Kosten**

De kosten van de verkenning worden gedragen door de beleidsverantwoordelijke departementen. In de verkenning worden de financiële gevolgen van de plannen nader in kaart gebracht. Hierbij worden de FEZ-directies van de beleidsverantwoordelijke departementen, evenals de IRF.

PM

#### **Eindresultaat**

Inzicht in de aard en omvang van de notoire beroepsfraudeur, waarna deze door middel van subjectgerichte interventies kan worden aangepakt.

#### **Planning / vervolgacties**

- Medio oktober afstemming over uitgangspunten van de subjectgerichte aanpak met VenJ, Financiën, SZW, Belastingdienst, FIOD, ICOV en politie.
- Medio november, na instemming van de MC, zal een expertbijeenkomst worden georganiseerd met deelname van enkele betrokken departementen en uitvoerders om de maatregelen mbt de subjectgerichte aanpak verder uit te werken
- In 2014 zullen de maatregelen in gang worden gezet.

**(Beslispunt) DGO / MC:** Akkoord gaan met verkenning subjectgerichte fraudeaanpak.

1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?

Ja/Nee, opmerking van ons is gericht beperk je niet tot top x.

2. Bevat het fiche nog fundamentele bespreekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?

Ja, opmerkingen van ons zijn nog niet verwerkt. Weet alleen niet meer zeker of ik deze wel verzonden heb. Kan zijn dat die nog niet bij hun lag. Commentaar was opgesteld ter voorbereiding voor hoofdenoverleg en is toen alleen naar jou gegaan. Ik heb het nu wel nog gestuurd.

3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg

Korte termijn verdiepings bijeenkomst regelen.

## FICHE

**Onderwerp:** Integrale Afpakteams

**Primair verantwoordelijke bewindspersoon:** Minister van Veiligheid en Justitie

**Actiehouder:** Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGRR/DRC

**Medebetrokkenheid:** Minister van Financiën

### Probleemschets

De aanpak van misbruik met gemeenschapsgeld en het afpakken van crimineel verkregen vermogen heeft de hoogste prioriteit van dit Kabinet. Het overtreden van regels, van strafrechtelijke, fiscale of bestuursrechtelijke aard, mag niet lonen. Zeker in tijden van economische recessie, waarin van de samenleving offers worden gevraagd om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, is het niet acceptabel dat onterecht verkregen vermogen kan worden behouden. Samenwerking tussen betrokken overheidsdiensten is hierbij cruciaal.

### Voorgestelde maatregelen en afweging

De afgelopen 1,5 jaar is ervaring opgedaan met aanpak van misbruik met gemeenschapsgeld en het afpakken van crimineel verkregen vermogen een vergaande en innovatieve vorm van samenwerking op dit terrein: een Integraal Afpakteam. De doelen die met deze samenwerking worden nagestreefd, zijn:

1. Het afgegeven van een krachtig signaal aan de maatschappij dat de overheid hard optreedt tegen 'fout' geld en tegen zichtbaar maatschappelijk ongerief.
2. Het versterken van de reeds ingezette beweging, binnen bestaande structuren en programma's, van de geïntegreerde aanpak. Dit in lijn met de uitgangspunten van OM, politie, Belastingdienst, het bestuur en de ministeries van VenJ en Financiën zoals neergelegd in de Leidraad Geïntegreerde Aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC);

3. Het genereren van (extra) gelden voor de Staat door middel van de inzet van strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke en/of wel bestuursrechtelijke middelen met een ingeschatte terugverdienratio 1:3.

Betrokken partijen werken momenteel verder uit onder welke randvoorwaarden inrichting van een integraal afpakteam in iedere regio, kansrijk is. Deze randvoorwaarden zien, in ieder geval op:

- Goedgekeurde Buca
- Samenwerking in RIEC-verband
- Operationele integraliteit
- Focus
- Maatwerk per regio
- Kolom-overstijgende doelstelling (integraal target)
- Ketenaansluiting
- Tijdelijke constructie.
- Competentie medewerkers
- Landelijke monitoring

#### **Betrokken partijen en rolverdeling**

Ministerie van VenJ, ministerie van Financiën, Belastingdienst, FIOD, OM en politie. Waarschijnlijk sluiten SZW en Defensie ook aan.

#### **Kosten**

PM

#### **Eindresultaat**

Het werken met een Integraal Afpakteam brengt niet alleen extra geld in het laatje van de overheid maar het maatschappelijk uitstralingseffect is bijzonder groot en past in de huidige (politieke) tijdgeest. Het stellen van een kolom-overstijgende doelstelling voor het team als geheel en het geven van professionele ruimte aan de regio, getuigt van geloof, durf en lef om te opereren als één overheid tegenover de georganiseerde criminaliteit.

#### **Planning / vervolgacties**

Business Case is in de maak.

**(Beslispunt) DGO / MC:** Geen; betreft stand van zaken. Beslispunt volgt bij bespreken business case in MC van november.

1. Is het juiste algemene doel in het fiche helder en concreet genoeg verwoord?

Tekst in brief wordt nog geactualiseerd.

Zijn daar nu aan het sleutelen. In brief wordt BuCa niet meer genoemd. Ook is RIEC als logische plaats om samen te werken is verdwenen. Daar ga ik tbv Stas nog wel een opmerking over maken. Moeten we het wel eens zijn over onze positie.

2. Bevat het fiche nog fundamentele bespreekpunten die moeten worden opgelost voordat de uitvoering van het fiche kan starten?

Wordt nog overleg over gevoerd.

3. Welke praktische afspraken zijn of moeten nog worden gemaakt over het vervolg

CONCEPT