

Voorliggende notitie ordent de tot op heden door de betrokken departementen aangeleverde stukken voor de MC-Aanpak Fraude en het DG-overleg als voorportaal daarvan. Deze ordening dient als basis voor de inrichting van het actieplan van de MC. Dit actieplan zal bestaan uit fiches met de maatregelen waarop de MC zal sturen.

De focus van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude ('de MC') ligt op het voorkomen en bestrijden van fraude met individuele inkomensoverdrachten en subsidies. Het betreft hier met name het misbruik van collectieve voorzieningen zoals misbruik van sociale uitkeringen, studiefinancieringsfraude, fraude met toeslagen (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag), fraude met belastingteruggave of met subsidies.

Uit de aangeleverde analyses van de departementen valt het volgende te concluderen:

- Op veel deelgebieden worden of zijn reeds maatregelen genomen om fraude te voorkomen, identificeren en/of bestraffen. Zeker naar aanleiding van de eerder dit jaar gehouden Tweede Kamerdebatten over toeslagen- en zorgfraude is er veel in gang gezet. De nu uitgevoerde inventarisatie van risico's en maatregelen dient om een compleet beeld te krijgen van wat er rijksbreed is ingezet, waar verschillende beleidsterreinen van elkaar kunnen leren, waar nog risicogebieden liggen en welke kolomoverstijgende fenomenen gezamenlijk moeten worden aangepakt.
- Uit de inventarisatie blijkt dat er een aantal terugkerende afwegingen gemaakt moet worden bij de aanpak van fraude. Zo bestaat er een spanningsveld tussen snelheid en servicegerichtheid van de overheid aan de ene kant, en fraudebestendigheid aan de andere kant. De digitalisering van de dienstverlening van de overheid brengt bijvoorbeeld frauderisico's met zich mee die moeten worden afgedicht. Diezelfde digitalisering biedt mogelijkheden en kansen voor fraudebestrijding. Daarnaast willen we als overheid vaak een onderscheid maken tussen onopzettelijk verkeerd gebruik en bewuste fraude. Soms is de omvang van fraude lastig te bepalen of zorgt een fraudevorm die in financiële termen relatief geringe schade aanricht voor grote maatschappelijke ophef. Vaak speelt de vraag welke partij het beste geëquipeerd is om een bepaalde fraudevorm aan te pakken, wiens belang wordt geschaad en voor wiens rekening de kosten komen. Vast staat in ieder geval dat juist in tijden van crisis, kosten en baten bij de bestrijding van fraude zorgvuldig tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Deze overwegingen spelen een rol bij de aanpak van verschillende fraudevormen in de praktijk.
- Gegeven de hiervoor geschetste afwegingen kent de rijksbrede fraudeaanpak enkele gemeenschappelijke uitgangspunten: de burger kent een eigen verantwoordelijkheid in het op een juiste manier gebruiken van regelingen; de overheid blijft uitgaan van vertrouwen in burgers en bedrijven; bij schending van dit vertrouwen wordt hard opgetreden; maatregelen zijn voorzien van een kosten- en batenanalyse; administratieve lasten voor burgers en bedrijven blijven zo beperkt mogelijk; een effectieve aanpak van fraude kan alleen slagen in samenwerking met andere partijen binnen en buiten de overheid; en alle maatregelen vergen een adequate wettelijke basis.
- Fraude komt de facto neer op een onjuiste voorstelling van zaken. Het kan voorkomen dat het (opzettelijk dan wel onopzettelijk) verkeerd doorgeven van één gegeven (bijvoorbeeld

de hoogte van het inkomen) de mogelijkheid biedt voor fraude op meerdere terreinen (bijvoorbeeld studiefinanciering en toeslagen). De gezamenlijke uitdaging voor de rijksoverheid is erin gelegen de mogelijkheden tot de onjuiste opgave van deze gegevens zo veel mogelijk te beperken.

Voorliggende notitie ordent de rijksbrede aanpak van fraude langs drie sporen:

- A. De aanpak van specifieke fraude per beleidsterrein
- B. Een gemeenschappelijke strategie
- C. Onderliggende en kolomoverstijgende fraudefenomenen

Fiches: Voordat nader ingegaan wordt op bovenstaande drie sporen is belangrijk om op te merken dat gewerkt wordt met fiches voor de onderwerpen waarop de MC en het DGO zich zal richten. Het gaat hier om de belangrijkste departementsoverstijgende onderwerpen. Dit betreffen in bovenstaande ordening in ieder geval de thema's genoemd onder C. Onder B lenen bepaalde thema's zich ook voor het opstellen van fiches. Hierbij gaat het om thema's waarbij meerdere ministeries een rol spelen en die concrete acties vergen. De fiches bevatten in ieder geval de primair verantwoordelijke bewindspersoon, actiehouders, kosten en financierende partijen, medebetrokkenen, een probleemschets en afwegingen, voorgestelde maatregelen, een eindresultaat, een planning en gevraagde beslissing aan DGO/MC. Ook geven de fiches een inschatting van de te behalen resultaten en de mogelijkheden tot monitoring. Hiermee wordt voor het DGO en de MC concreet welke acties op welke onderwerpen worden ingezet.

A. Aanpak specifieke fraude per beleidsterrein

Elk departement heeft op het eigen terrein een verantwoordelijkheid om mogelijkheden tot fraude zoveel mogelijk te beperken en fraudeurs te bestrijden. De aanpak van deze specifieke fraudes wordt in beginsel door de departementen zelf aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. Uiteraard komen deze maatregelen op het eigen beleidsterrein wel aan de orde in de MCen wordt in de communicatie rond de rijksbrede fraudeaanpak wordt naar deze pakketten van maatregelen verwezen. Over deze kolomspecifieke onderwerpen worden geen fiches voor de MC en DGO opgesteld. Hier zal immers niet op gestuurd worden in de MC.

B. Rijksbrede strategie voor aanpakken fraude

Uit de hierboven genoemde departementale aanpak van fraude komt een aantal gemeenschappelijke thema's naar voren. Deze thema's - die terug te zien zijn in (de aanpak van) nagenoeg alle fraudefenomenen vormen de basis voor de rijksbrede strategie. Het betreft hier aspecten die waardevol zijn voor de aanpak van zowel sectorale fraude (zoals bedoeld onder A, als de aanpak van fenomenen (zie verder onder C)). Daarnaast worden er concrete randvoorwaarden genoemd (zoals verbetering van de uitwisseling van gegevens met EU-landen), die een op zichzelf staand onderdeel van de rijksbrede aanpak kunnen vormen. *Voor enkele meer concrete onderdelen van onderstaande strategie kunnen op zichzelf staande fiches worden opgesteld. Dit is in de tekst aangegeven.*

i. Terugbrengen van complexiteit en actieve voorlichting en communicatie:

1. De veelheid aan en ingewikkeldheid van bepaalde regelingen werkt fraudemogelijkheden in de hand. Hierbij is niet altijd sprake van opzet, maar

veeleer van onwetendheid. In veel gevallen wordt burgers of bedrijven gevraagd zelf schattingen te maken van bijvoorbeeld hun inkomen, of is het aan henzelf om te bepalen of gebruik gemaakt mag worden van een bepaalde regeling, en om deze weer stop te zetten. Maatregelen (veelal al ingezet) liggen in het eenvoudiger maken van regelingen, of burgers beter te helpen hiervan gebruik te maken.

2. Voorlichting en communicatie over de werking van toeslagen en subsidies
Wanneer duidelijk gecommuniceerd wordt over hoe een regeling werkt en wat er verwacht wordt van burgers en bedrijven die gebruik maken van die regeling verkleint dit de kans van onbewust/onopzettelijk oneigenlijk gebruik.
3. Voorlichting en communicatie over de risico's en gevolgen van het verstrekken van onjuiste informatie en/of oneigenlijk gebruik.

Dikwijls is men zich niet volledig bewust van wat het betekent om onjuiste of onvolledige informatie te verstrekken bij het aanvragen van een (voorschot op) een toeslag of subsidie. Gevolgen en risico's hiervan moeten actief worden gecommuniceerd. Zo wordt het mogelijk een bestuurlijke boete toe te kennen bij het nalaten van uitschrijving uit het GBA bij emigratie.

ii. Fraudebestendige regelgeving:

1. Wet- en regelgeving wordt *fraudeproof*: Bijvoorbeeld op terrein van zorgfraude, kinderopvangtoeslagfraude en kindgebondenbudgetfraude maken aanpassingen in de AWIR de wet fraudebestendig. Met fraudebestendig wordt bedoeld dat bij het opstellen en aanpassen van regelgeving zorgvuldig wordt nagegaan hoe dit het risico van misbruik van publieke voorzieningen beïnvloed en hoe dit risico zo klein mogelijk gehouden kan worden.

iii. Gegevensuitwisseling en bestandskoppeling

1. Juiste registratie: de juistheid van gegevensbestanden is een eerste vereiste om fraude te kunnen signaleren en op te kunnen sporen. Het gaat hierbij om de basisregistraties, waarvan de GBA de voornaamste is, maar ook bijvoorbeeld om de RBVZ (ReferentieBestand Verzekerden Zorgverzekeringswet). De verbetering van de juistheid van gegevensbestanden wordt herhaaldelijk als verbetermogelijkheid aangegeven. Hierbij dient ook te worden gedacht aan de juiste prikkels en motivatie voor partijen om (basis-) administraties goed bij te houden en signalen door te geven. In veel gevallen betreft dit niet de Rijksoverheid, maar gemeenten. Ook de gegevensuitwisseling met private partijen wordt verbeterd (**FICHE voor basisregistraties, waaronder de GBA en rekening houdend met SGO3**).
2. Mogelijkheden tot koppeling: een belangrijke mogelijkheid om fraude te kunnen herkennen ligt in het (automatisch) vergelijken van verschillende gegevensbestanden. Bestaande wettelijke en/of technologische beperkingen hiervoor kunnen mogelijk worden weggenomen.
3. Gegevensuitwisseling met andere (EU-)landen: meerdere vormen van fraude maken gebruik van de moeilijkheid van het controleren van gegevens van burgers van andere landen. Ook verdwijnen debiteuren naar het buitenland, of blijven uitkeringen aan mensen die reeds zijn vertrokken doorlopen. (**FICHE**)

4. Focus op uitwisselen bepaalde type gegevens (veelal ook met oog op bepaalde doelgroepen): Opvallend is dat in de fraudebestrijding en het uitwisselen en op orde brengen van gegevens het nagenoeg altijd draait om gegevens over: werk, woonsituatie, inkomen, leeftijd, partner en/of gezinssamenstelling, nationaliteit/verblijfsvergunning. Samenwerking van beheerders van basisadministraties hierop gericht moeten zijn. Bovendien resoneert bij veel fraudevormen de wens om notoire (veel)plegers aan te pakken.

iv. Versterken intelligencepositie en risicoprofielen

1. Gebruik maken van risicoprofielen: Wanneer administraties en gegevens in systemen op orde zijn en waar mogelijk en zinvol aan elkaar gekoppeld zijn, ontstaan meer mogelijkheden tot screening, alertering, selectie aan de poort enzovoorts. Veel van de reeds ingezette maatregelen en van de opgestelde wensen en ambities hebben te maken met het inschatten van risico's op misbruik, met name van regelingen die gebruik maken van controle achteraf (in plaats van op voorhand). Het gebruik hiervan kan verder worden uitgebreid. Doel zou moeten zijn om tot dynamische risicoprofielen te komen die doorlopend geactualiseerd en verbeterd kunnen worden aan de hand van prioriteiten en de praktijk.
2. Intelligence uitwisselen: Over diverse fenomenen is bij verschillende overheidsdiensten – maar ook bij private partijen – kennis en kunde aanwezig. Het gezamenlijk inzetten hiervan is een belangrijke uitdaging.

v. Versterking samenhang toezicht, handhaving en opsporing

1. Prioriteiten van toezicht, handhaving en opsporing goed op elkaar afstemmen. Uit de aangeleverde stukken komt naar voren dat reeds tal van antifraude-initiatieven lopen, maar dat een overzicht daarvan en regie daarop ontbreekt.
2. De – gepercipieerde - (af)pakkans moet omhoog. Hiermee hangt nauw samen het terugvorderen van onrechtmatig verkregen voordeel en het bijhouden, inzichtelijk maken en communiceren van resultaten tegen fraudeurs. Dit draagt zowel maatschappelijk als bij de uitvoeringsdiensten bij aan een cultuur-tegen-fraude. In dit kader worden bevoegdheden en capaciteit van handhavings- en opsporingsdiensten tegen het licht gehouden.
3. Strenger optreden tegen fraudeurs is een uitgesproken maatregel/wens. Zwaardere sancties op fraude (hogere (bestuurlijke) boetes, rechten op toeslagen vervallen).
4. Inzicht in aard en omvang en monitoren resultaten: Van doorslaggevend belang bij het inzichtelijk maken van successen, het uitdragen dat fraude niet loont en het voeden van de aanpak met lessen uit de praktijk is het monitoren wat er tegen fraude wordt gedaan en wat dat oplevert.
5. Multidisciplinaire interventieteams: In de praktijk lijken dit soort teams goed te werken. Denk ook aan dienstoverstijgende initiatieven zoals bijvoorbeeld het mogelijk maken om ANPR in te zetten om toeslagenschulden te innen.
6. Gerichte inzet op aansprekende zaken en op veelplegers/notoire overtreders

C. Gerichte aanpak op onderliggende en kolomoverstijgende fraudefenomenen

Bovenstaande strategie wordt, naast bij het bestrijden van de specifieke fraudetypen per departement, ingezet in de aanpak van belangrijke fraudefenomenen die als onderliggende fraudevormen weer andere vormen van fraude mogelijk maken, zoals ID-fraude en op de aanpak van fraudevormen die bij uitstek een interdepartementale aanpak vergen, zoals faillissementsfraude. Aangezien het hier veelal modus operandi betreft die ten grondslag liggen aan verschillende soorten fraude, is het hier dat de rijksbrede aanpak de grootste meerwaarde kent. Deze thema's zullen concreet door de interdepartementale commissie worden opgepakt. *Voor al deze thema's worden fiches opgesteld.* De volgende thema's worden volgens de onder B genoemde strategie behandeld:

1. Gefingeerde Dienstbetrekking
2. ID-fraude
3. Faillissementsfraude
4. Fraudeurs en het buitenland (EU)
5. GBA
6.
7.
8. (zie voor – ruwe – voorstellen s.v.p. bijlage bij verzending van dit stuk en mail met afspraken gemaakt tijdens het voorbereidingsoverleg).