



Werkgroep fraudebestendige regelgeving

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
DVB/BA

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

Contactpersoon

T 070
F 070

nota

Notitie fraudebestendige regelgeving

Concipiënt

Datum/eindparaaf

Datum

24 februari 2014

Ons kenmerk

x

Inleiding

Eén van de hoofdrichtingen binnen de rijksbrede aanpak van fraude is het bevorderen van de fraudebestendigheid van regelgeving. Regelgeving die minder ruimte biedt tot fraude en misbruik is een belangrijk preventief middel en vermindert de druk op fraudebestrijding in toezicht, handhaving en opsporing. Om die reden heeft het kabinet in de fraudebrief van december 2013 aangekondigd dat nieuwe regelgeving in de ontwerpfasen beter zal worden getoetst op frauderisico's en dat frauderisico's expliciet en in een vroeg stadium zullen worden betrokken bij het ambtelijke en politieke besluitvormingstraject. In aanvulling daarop moeten fouten, misbruik en fraude bij eenmaal in werking getreden regelingen beter worden gesignaleerd en opgevolgd.

In de brief van 20 december jl. is dit als volgt verwoord:

(...) zowel bij bestaande wetgeving, als bij de invoering van nieuwe wetgeving die [a] substantiële geldstromen in het financiële verkeer tussen rijksoverheid en burger betreft en [b] waarbij wordt getaxeerd dat er risico's zijn voor fouten- en misbruik, het verantwoordelijke departement daarover periodiek gericht en systematisch signalen uitvraagt. Deze interne en externe signalen, vanuit de uitvoering, maar ook vanuit het domein van de opsporing en toezicht, worden bijeen gebracht en ter beschikking gesteld aan de verantwoordelijke minister (...) Uiterlijk eind 2014 is binnen alle betrokken ministeries een dergelijke systematiek ingericht.

Deze bespreknotitie bevat een schets van hoe een dergelijke systematiek er volgens de werkgroep fraudebestendige regelgeving uit zou kunnen zien, welke varianten er denkbaar zijn en welke onderdelen nader moeten uitgewerkt.

Fouten- en Fraudebestendige regelgeving

Er kunnen vier fasen worden onderscheiden in het proces van toetsing op fouten- en fraudebestendigheid – dat loopt van de ontwerpfase tot de opvolging van signalen omtrent fraude.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
DVB/BA

Fase 1 – Fouten- en fraudetoetsing in ontwerpfase

Datum
24 februari 2014

Ons kenmerk
x

In de ministeriële commissie aanpak fraude is vastgesteld dat nieuwe wet- en regelgeving in de ontwerpfase beter op fouten- en frauderisico's moet worden getoetst. In de brief aan de Kamer van 20 december jl. is reeds aangekondigd dat het integraal afwegingskader (IAK) voor beleidsmakers en wetgevers op dit punt zal worden doorontwikkeld. De beantwoording van de IAK-vragen moet sinds 2011 worden neergelegd in de toelichting op een wetsvoorstel en wordt getoetst in het ambtelijk voorportaal. Dat betreft (onder andere) de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving in het algemeen, in het kader waarvan in beginsel ook de fraudegevoeligheid van een voorstel wordt beoordeeld. Momenteel wordt in samenwerking met de meest betrokken departementen gewerkt aan een actualisering en aanscherping van het IAK die moet borgen dat er in de toekomst meer aandacht zal zijn voor specifiek het risico op fraude – de 'fraudebestendigheidstoets'. Met de fraudebestendigheidstoets wordt het mogelijk om bij het opstellen en aanpassen van wet- en regelgeving een goede inschatting te maken van potentiële zwakke plekken of frauderisico's en van de benodigde middelen om die risico's te beperken. Door het aanscherpen van het IAK met een fraudebestendigheidstoets komt er in de wetgevingsprocedure meer aandacht voor de fraudegevoeligheid van een voorstel.

Gepoogd wordt om wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers een instrument in handen te geven waarmee ze (ook zonder diepgaande analyse en vergaande consultatie) al in een vroeg stadium aanwijzingen krijgen over het risico op fraude van het voorstel. Zo'n vroege indicatie is dienstig omdat dit de ruimte vergroot (in politieke zin, maar ook qua planning) om voorstellen nog aan te passen.

Alternatieven/nader uit te werken:

- Nader wordt uitgewerkt hoe in het IAK de fraudebestendigheidstoetsing vorm moet krijgen. Daarbij worden actuele gedragswetenschappelijke inzichten betrokken opdat deze toetsing maximaal risicobeoordeling mogelijk maakt;
- De IAK-toets speelt een rol in de finale beoordeling van de fraudebestendigheid, maar ook in de ontwerpfase die daaraan vooraf gaat. kunnen departementen een eigen invulling geven aan de wijze van toetsing en hoe daar instanties uit de uitvoering en handhaving bij wordt betrokken (vergelijk de recent gereed gekomen VWS-toets).
 - Keus A: de departementen zijn volledig vrij in de aard en inhoud van de toetsing in de ontwerpfase (voordeel: maatwerk; nadeel: uiteenlopende invalshoeken maken onderlinge vergelijking lastiger);
 - Keus B: voorgeschreven wordt dat de departementale toetsing in de ontwerpfase tenminste op kernelementen overeenkomt met de IAK-toets.

Fase 2 – Beoordeling van voorstellen op frauderisico's in besluitvormingsfase

Volledige fraudebestendigheid is doorgaans niet mogelijk, of heeft een te hoge prijs in het afzien van beleidsambities. Het doel van de fraudebestendigheidstoetsing is dan het in beeld brengen van de omvang van de frauderisico's, opdat deze afgewogen kunnen worden tegen het belang van de

regulering in kwestie. Evident is dat een zeer omvangrijk frauderisico het met de regelgeving beoogde doel ondergraaft, zeker als dat risico niet fors beperkt kan worden met toezicht en handhaving. Daarentegen kan een beperkt risico acceptabel zijn gegeven de in het geding zijnde belangen. De fraudebestendigheidstoetsing dient daarmee de afweging door de betrokken minister en – in het verlengde daarvan – de ministerraad, en het kan daarnaast helpen bij het maken van afspraken tussen bewindspersonen over bijvoorbeeld de inzet van toezicht en handhaving.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
DVB/BA

Datum
24 februari 2014

Ons kenmerk
x

Kern van deze toetsing is dat helder voor ogen komt welke fouten- en frauderisico aan nieuwe wet- en regelgeving lijkt te kleven. Het gaat hierbij om het 'restrisico': dat is het risico dat overblijft als rekening wordt gehouden met de manier waarop de uitvoering en handhaving voorzien is. De taxatie betreft [a] welk resterend deel van de heffingen of overdrachten potentieel weglekt door fouten en fraude, en/of [b] welk deel van de bij de regeling betrokken subjecten potentieel die fouten of fraude zal begaan.

Hierbij moet schijnzekerheid worden vermeden: het gaat meer om schatting omtrent de 'orde van grootte' van de risico's dan dat grote precisie zou kunnen worden geambieerd. De uitkomst van de toepassing van de toetsing moet wel zodanig zijn, dat men weet waarover men spreekt. Zo is een zekere eenduidigheid in terminologie wenselijk:

- 'risico' is een combinatie van de waarschijnlijkheid van fouten en/of fraude en de omvang ervan;
- De taxatie van risico's kent als uitkomsten:
 - er is grote onduidelijkheid en onenigheid over het risico, zodat er sprake is van een 'onzeker risico';
 - er is forse overeenstemming over het risico dat als gering, beperkt of aanzienlijk kan wordt betiteld – daarbij is het helder wat daarmee wordt bedoeld (bijv. respectievelijk minder dan 1% onterecht geheven/uitgekeerd, 1 tot 10%, en meer dan 10%)

Het vakdepartement dat verantwoordelijk is voor de voorgenomen regelgeving, is ook primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van de fraudebestendigheidstoets en gaat in de voorstellen gericht in op de frauderisico's en de maatregelen die getroffen worden om die te beheersen. In de aanloop naar de finale besluitvorming vindt op dit onderdeel – net als nu al gebruikelijk is – overleg plaats met VenJ (de afdeling Wetgevingskwaliteitsbeleid, in dit geval in samenspraak met de beleidsafdeling Fraude en Ordening), met als inzet te komen tot een kwalitatief voldoende risicotaxatie. Het vakdepartement neemt de finale beoordeling omtrent het fouten- en fraude(rest)risico op bij de aanbidding in het ambtelijk voorportaal en daarna aan de ministerraad, waarbij blijkt of er hieromtrent overeenstemming is met VenJ.

Alternatieven/nader uit te werken:

- Keus A: het kader voor de risicobeoordeling en de daarin te hanteren onderscheidingen en begrippen zal nader uitgewerkt moeten worden (in het IAK), maar zal wel een allen bindend karakter dragen (voordeel: eenduidigheid, helderheid);
- Keus B: een meer uitgewerkt kader kan richting bieden, doch de departementen zijn vrij in de wijze waarop ze met de uitkomsten van de fouten- en fraudetoetsing omgaan ook in de presentatie daarvan richting MR (voordeel: minder kwetsbaar voor – politiek/mediale – discussie).

Fase 3 – Fouten en misbruiksignalering na inwerkingtreding

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
DVB/BA

3a Het systematische beoordelen van regelgeving

Datum
24 februari 2014

Ons kenmerk
x

In de praktijk is gebleken dat niet altijd vooraf is in te schatten op welke onderdelen een regeling gevoelig is voor fouten en misbruik ('onzekere risico's'), en of blijkt dat risico's onder- of overschat zijn gegeven de feiten. Om dit te ondervangen is besloten om een systematiek van 'fouten- en misbruiksignalering' in te richten. Dit zou (cf. de fraudebrief van december) zowel nieuwe als bestaande regelgeving moeten omvatten, en in het bijzonder zien op regelgeving waar grote bedragen mee zijn gemoeid en waar grotere frauderisico's aan kleven. Het ligt voor de hand dat een fouten- en fraudesignalering sneller en zwaarder in te richten als zowel de bedragen als de risico's groot zijn, of als die risico's zeer onzeker zijn.

Bij *nieuwe regelgeving* kan op basis van de ex ante- beoordeling besloten worden:

- Passieve inventarisatie: een gerichte ex post-inventarisatie achterwege te laten indien de risico's gering lijken (passief afwachten van eventuele contrasignalen uit de praktijk van uitvoering en handhaving);
- Lichte inventarisatie: het gericht inwinnen van informatie bij de in de uitvoering en handhaving betrokken diensten wanneer de risico's beperkt lijken en de regeling niet zeer grote bedragen betreft;
- Zware inventarisatie: een zware en snellere inventarisatie die gericht is op het zoveel als mogelijk objectief vaststellen van de omvang van fouten en fraude (waar nodig met extern onderzoek) indien de risico's fors zijn en de bedragen betekenisvol.

Bij *bestaande regelgeving* kan volstaan worden met een lichte inventarisatie, die kan worden gevolgd door een zwaardere indien bij systematische uitvraag de betrokken diensten signalen geven die verontrustend zijn. Besloten kan worden de systematische uitvraag toe te spitsen op regelgeving waar forsere bedragen mee zijn gemoeid (bijv. meer dan € 10 of 100 mln.) om te vermijden dat ook de massa van geringere subsidies per se meegenomen moeten worden.

Alternatieven/nader uit te werken:

- Keus A: het kader voor de systematische ex-post wordt uitgewerkt als een gedeeld en bindend geheel; hierbij zal mede bepaald moeten worden welke eisen gelden voor een zware inventarisatie (snelheid aard, uitvoerder);
- Keus B: er wordt wel een globaal en kwalitatief kader ontwikkeld dat richting geeft, maar de wijze waarop die ingevuld wordt kan door de vakdepartementen vorm krijgen.

3b Incidentele signalering via 'bestuurlijke signalering'

Sinds jaren worden vanuit de handhavingspraktijk zogenaamde bestuurlijke dossiers opgesteld met waarnemingen omtrent criminaliteit, ter attentie van degenen die daarvoor politiek-bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Dat kan een vakminister zijn, maar ook een lagere overheid of ondernemingen in de (semi-)private sector. Deze dossiers worden incidenteel opgesteld, wanneer instanties in het kader van handhavings- en opsporingsactiviteiten stuiten op een situatie die

indiceert dat er niet incidenteel maar meer structureel sprake lijkt van kwetsbaarheid voor misbruik.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
DVB/BA

Er vindt momenteel een professionaliseringsslag plaats met betrekking tot zowel de kwaliteit als het proces van opstellen, verspreiden en opvolgen van deze stukken, die vanaf dit moment '*bestuurlijke signalen*' worden genoemd. Hiervoor is gekozen om te benadrukken dat het gaat om waarnemingen uit een of meerdere opsporingsonderzoeken van de politie die lijken te wijzen op een algemeen probleem maar daar geen bewijs voor leveren.

Datum
24 februari 2014

Ons kenmerk
x

De professionaliseringsslag houdt in een aanscherping van de procedure voor het opstellen, de routing en de opvolging van de signaleringen, alsmede van de communicatie hierover richting de betrokkenen. Kern van het proces is dat de beoogd ontvangers van de dossiers, via het Landelijke Informatie en Expertise Centrum (LIEC), een rol krijgen bij de afstemming van een concept en dat het eindproduct pas na instemming van de stuurgroep Regionale Informatie en Expertisecentra via het LIEC wordt aangeboden aan de betrokken bewindspersoon. Dit geldt zeker de signalering vanuit politie en openbaar ministerie - een vergelijkbare verbeteringsslag zal dit jaar plaatsvinden met betrekking tot de signalen die de bijzondere opsporingsdiensten voortbrengen.

Fase 4 -Opvolging van fouten- en misbruiksignalering

De ad hoc of systematisch verkregen informatie over de mate waarin regelgeving gevoelig (b)lijkt voor fouten en fraude is een kwestie die de verantwoordelijke minister te harte zal nemen en - zo nodig - geadresseerd.

Zeker als voor een meer dwingend gemeenschappelijk kader wordt gekozen voor de ex ante- en ex-posttoetsing, kan het aanbeveling verdienen de invoering ervan systematisch te volgen en waar nodig bij te stellen. Hierin kan het momenteel bestaande DG-overleg rijksbrede fraudebestrijding een rol vervullen. Vraag is of dat overleg - of een opvolging daarvan - een dergelijke taak moet krijgen.

Alternatief/verder uit te werken:

- Keus A: gedurende de komende jaren waarin de (vooraf en achteraf) toetsing op fouten en fraude in de praktijk nog vormen moet krijgen, is er behoefte aan een interdepartementale groep (vgl. DG-overleg) om hierin te begeleiden en te sturen (evalueren, bijstellen);
- Keus B: de kaders die worden gemaakt zijn meer indicatief zodat de afzonderlijke departementen daar zelf uitwerking aan kunnen geven en dus geen behoefte is aan een apart daarop sturend verband.