FRAUDEBESTENDIGE REGELGEVING

Bij brief van 20 december 2013[1] kondigde het kabinet aan dat fraudebestendige regelgeving een belangrijke pijler is van de nieuwe rijksbrede anti-fraudestrategie. Op de verschillende beleidsterreinen zijn er met dat doel al veel wijzigingen van wet- en regelgeving aangekondigd en doorgevoerd. Het kabinet geeft in de brief ook aan welke aanvullende maatregelen worden genomen om wet- en regelgeving structureel en bestendig te toetsen op frauderisico's. Dit document bevat de uitwerking van die ingrepen, waarbij het proces rond nieuw beleid en regelgeving is onderverdeeld in de volgende drie fasen:

1. Beleidsvorming
2. Formele toetsing en consultatie
3. Signalering

Overigens is niet de bedoeling om de hier gepresenteerde systematiek in alle gevallen volledig toe te passen: het ligt voor de hand dat het strikter en diepgaander wordt toegepast naarmate de betreffende regeling omvangrijker en fundamenteler van aard is. Ministeriële regelingen of wijzigingen van technische aard blijven daardoor in de regel buiten het bereik van dit voorstel.

1. BELEIDSVORMING

Sinds 2011 is het kabinetsbeleid dat de toelichting bij elk voorstel voor beleid of regelgeving een adequaat antwoord moet geven op de volgende 7 hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK): wat is de aanleiding, wie zijn betrokken, wat is het probleem, wat is het doel, wat rechtvaardigt overheidsinterventie, wat is het beste instrument en wat zijn de gevolgen? Beleidsmakers en wetgevingsjuristen dienen het IAK structureel toe te passen bij het maken van een nieuw voorstel voor beleid en regelgeving.

Zoals opgenomen in de fraudebrief van 20 december 2013 wordt het IAK aangescherpt, zodat beleidsmakers bij het doorlopen van het IAK meer aandacht besteden aan de fraudebestendigheid van regelgeving. Hierover spreekt de MC Fraude het volgende af:

1. De Uitvoerings- en Handhavingstoets uit het IAK wordt aangescherpt zodat die beleidsmakers en wetgevingsjuristen op het spoor zet van mogelijke frauderisico's van hun ontwerp en er al in de ontwerpfase aandacht wordt besteed aan het verhogen van de fraudebestendigheid van voorstellen.
2. Een reeds bestaand onderdeel van het IAK is "De Tafel van Elf", die wordt gebruikt om een inschatting te maken van de mate van naleving van een ontwerpregeling. Mede in het kader van de fraudeaanpak wordt "De Tafel van Elf" geactualiseerd naar de meest recente inzichten.
3. In de toetsingsfase (zie onder 2) wordt getoetst of en in hoeverre er in de beleidsvormende fase aandacht is besteed aan de fraudebestendigheid van een voorstel. Het gaat er dan om of uitvoerders en handhavers op deugdelijke wijze betrokken zijn bij het tot stand komen

[1] TK 2013/14, 17050, nr. 450

van het voorstel, en of er voldoende maatregelen getroffen zijn om de door hen gesignaleerde frauderisico' te voorkomen en beperken.

Daarnaast worden in deze fase uitvoerders en handhavers tijdig en meer dan voorheen betrokken bij het in kaart brengen van mogelijke frauderisico's . Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de inzichten uit de fraudetoets zoals deze is ontwikkeld specifiek voor wet- en regelgeving op het zorgdomein[2]. Hierover spreekt de MC Fraude het volgende af:

4. Aan de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering, het toezicht en handhaving van de regeling wordt gevraagd een inschatting te maken van mogelijke frauderisico's en een oordeel te geven over de wijze waarop in het voorstel toezicht, handhaving en opsporing zijn geregeld. Als ook strafrechtelijke handhaving aan de orde is dan valt ook het Openbaar Ministerie hieronder.
5. De wijze waarop deze partijen worden bevraagd is vormvrij. Wel wordt afgesproken dat in ieder geval aandacht wordt besteed aan de volgende hoofdonderwerpen (met daaronder enkele voorbeeldvragen):
    a. *Het basisontwerp van de regeling*
        i. Is het denkbaar dat onduidelijkheid ontstaat over de regeling, bijvoorbeeld over de gebruikte definities in de naleving en de handhaving?
        ii. Is de uitvoerende dienst in staat om aanvragen van burgers of ondernemers sluitend en vooraf te verifiëren met informatie waarover de overheid zelf beschikt, of is deze daarbij afhankelijk van de opgave van de aanvrager zelf? In het laatste geval: is de opgave (makkelijk) te controleren?
        iii. Wanneer de uitvoering van regelingen deels in handen is van andere partijen (denk aan zorgverzekeraars, gemeenten etc.): zijn er prikkels die hen ertoe verleiden om hun rol anders te vervullen dan gepland?
    b. *Inschatting van gedrag*
        i. Creëert de regeling laagdrempelige fraudemogelijkheden, bijvoorbeeld doordat er vrijwel geen listige kunstgrepen nodig zijn, het te behalen voordeel groot is of de veronderstelde pakkans laag is?
        ii. Staat de doelgroep bekend om een cultuur waarin normovertredend gedrag niet ongewoon is? Is er een bepaalde mate van zelfregulering of transparantie die de kans op naleving vergroot, of zijn er bijvoorbeeld maar een beperkt aantal marktpartijen waardoor de kans op collusie groter is?
    c. *Handhavingsstrategie*
        i. Beschikt de toezichthouder over de instrumenten en capaciteiten om wezenlijk (en in redelijke verhouding tot de omvang van de regeling) invulling te geven aan deze taak?
        ii. Als er sprake is van strafrechtelijke handhaving: is de betreffende opsporingsdienst zowel qua capaciteit als instrumenten adequaat toegerust?
        iii. Zijn de gemaakte keuzes met betrekking tot bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving in overeenstemming met staand kabinetsbeleid en ook afgestemd met de ketenpartners?

[2] Fraudetoets VWS (bij nieuwe wet- en regelgeving en substantiële wijzigingen in de bekostiging, 7 januari 2014.

6. In de memorie of nota van toelichting bij het uiteindelijke voorstel wordt altijd opgenomen op welke manier de bewindspersoon de inschattingen van andere organisaties heeft meegewogen en tot welke aanpassingen dat heeft geleid, ook als de inschatting is dat er geen frauderisico's zijn.
7. Bovendien bevat het voorstel een antwoord op de vraag of er een fouten- en misbruiksignalering (zie ook fase 3) voor de regeling moet worden opgesteld, en zo ja, op welke termijn. Dit ligt voor de hand als er onzekerheid bestaat over de kans dat resterende frauderisico's zich ook daadwerkelijk zullen voordoen. Het voorstel om een fouten- en misbruiksignalering te verrichten wordt tevens vermeld op het Ministerraad-formulier.

2. FORMELE TOETSING EN CONSULTATIE

VenJ is verantwoordelijk voor de formele toetsing van wetgeving op rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur worden daarom ter toetsing voorgelegd aan de sector wetgevingskwaliteitsbeleid (WKB). In het kader van de wetgevingstoets worden diverse aspecten van ontwerpregelgeving beoordeeld. Zo wordt getoetst of voldaan wordt aan de eisen van rechtsmatigheid, evenredigheid en eenvoud. Met betrekking tot de fraudebestendigheid spreekt de MC Fraude het volgende af:

1. De formele consultatie stelt de geconsulteerde partijen in staat om te reflecteren op de beoordeling van de frauderisico's in de toelichting bij een voorstel.
2. Bij het uitvoeren van de wetgevingstoets wordt door VenJ/WKB getoetst of de beoogde uitvoerders en handhavers betrokken zijn bij het in kaart brengen van de mogelijke frauderisico's van een voorstel. Voorts wordt beoordeeld of hun inbreng adequaat is verwerkt in het voorstel.
3. Indien er over de beoordeling van het voorstel door VenJ/WKB geen overeenstemming wordt bereikt met het departement, wordt door het desbetreffende ministerie het wetgevingsrapport met het geschilpunt meegezonden naar de ministerraad. Dit is een uiterst redmiddel en de inzet hiervan zal zoveel mogelijk worden beperkt.
4. Onderdeel van de toetsing is tevens een beoordeling van en advies over het voorstel voor het al dan niet instellen van een fouten- en misbruiksignalering.

3. SIGNALERING

Het is gebruikelijk dat nieuwe regelgeving na een bepaalde periode wordt geëvalueerd. Dit betreft gewoonlijk een uitgebreid onderzoek naar de vraag of de regeling de gestelde doelen bereikt. Bij regelgeving met frauderisico's (hetzij vanwege de omvang van de geldstromen, hetzij vanwege het ontwerp van regeling, of de onzekerheid over de kans dat er misbruik van de regeling zal worden gemaakt) is het raadzaam om eerder en gerichter uitvraag te doen naar signalen van fout gebruik of misbruik van de regeling. Deze aanpak wordt als fouten- en misbruiksignalering aangeduid. De MC Fraude spreekt hierover het volgende af:

1. De memorie van toelichting en het MR-formulier bevatten een voorstel voor het al dan niet instellen van een fouten- en misbruiksignalering, en de periode waarna dit moet gebeuren.
2. Reeds in de beleidsvormende fase is vastgesteld welke partijen betrokken zijn bij de uitvoering en het toezicht van een regeling. Als ook strafrechtelijke handhaving aan de orde is dan valt ook het Openbaar Ministerie hieronder.
3. Aan deze partijen wordt na inwerkingtreding van de regeling gevraagd of zij concrete signalen hebben van fout gebruik, misbruik van de regeling, of oneigenlijk gebruik van regelingen. Het vakdepartement verzamelt deze signalen en treedt op naar aanleiding van de uitkomsten.
4. De wijze waarop deze partijen worden bevraagd ligt niet vast. Wel wordt in ieder geval aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:
    a. Is er voldoende zicht op fouten en/of misbruik?
    b. Zijn er concrete gevallen van fouten en/of misbruik te melden?
    c. Wat is de (ingeschatte) omvang van het fout gebruik of misbruik van de regeling?
    d. Kunnen deze gevallen van fouten- en of misbruik worden tegengegaan door:
        i. Aanpassing van de regeling?
        ii. Aanpassing van de wijze van toezicht en handhaving?
5. Het DG-overleg Fraude monitort en evalueert de systematiek van de fouten- en misbruiksignaleringen. Om dit mogelijk te maken rapporteren vakdepartementen aan het DGO over de resultaten van uitgevoerde fouten- en misbruiksignaleringen.
6. Voor ad hoc signalering vanuit opsporingsonderzoeken bestaat het instrument van bestuurlijke signalen. Dit is een instrument waarmee door opsporingsdiensten signalen kunnen worden gegeven over zwakheden in regelgeving aan de verantwoordelijke beleidsmakers. Sinds begin 2014 zijn zowel de kwaliteit als het proces van opstellen, verspreiden en opvolgen van deze dossiers geprofessionaliseerd.