

### Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-definitie)

Aan: de hoofden FEZ van de ministeries  
 Van: de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting  
 Onderwerp: M&O-definitie  
 Kenmerk: DAR94/496m  
 Datum: 17 november 1994  
 Inlichtingen bij: drs. A.G.M. van der Meijs, tel 070 342 7957

### Opmerkingen Rekenkamer

In de rapportage over het rechtmatigheidsonderzoek 1993 heeft de Algemene Rekenkamer enkele opmerkingen gemaakt in verband met de M&O-definitie (misbruik en oneigenlijk gebruik). De Rekenkamer heeft geconstateerd dat een deel van de departementen slechts regelingen als M&O-gevoelig aanmerkt wanneer er ondanks een adequaat M&O-beleid sprake is van inherente onzekerheid of wanneer het M&O-beleid nog niet op orde is. De Rekenkamer vindt dit geen juiste handelwijze. Naar de mening van de Rekenkamer zou ieder departement over een inventarisatie moeten beschikken van alle regelingen waarbij M&O mogelijk is als gevolg van afhankelijkheid van derdengegevens. De Rekenkamer vindt dat hier een taak voor FEZ ligt.

Ik wil in deze brief, zoals toegezegd door de minister van Financiën tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 16 november j.l., eventuele misverstanden wegnemen en nog eens wijzen op de verantwoordelijkheid van ieder departement in deze, en op de centrale rol van de directies FEZ daarin.

### Afspraken over M&O conform vijfde wijziging CW

Met betrekking tot beheer, presentatie en controle/beoordeling van M&O- gevoelige uitgaven en ontvangsten (subsidies, uitgaven sociale zekerheid en belastingen) worden door Financiën resp. de departementen en de Rekenkamer dezelfde definities gehanteerd. De afspraken hierover zijn terug te voeren op de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet (zie Kamerstukken II, 21 471, nr. 3, blz. 7). Met de kanttekening dat in de subsidierapportage voor een afwijkende rapportage is gekozen (zie verderop in deze brief) bestaat over deze afspraken volledige overeenstemming. Deze afspraken komen op het volgende neer:

#### *beheer:*

voor alle regelingen die afhankelijk zijn van derdengegevens, moet het departement beoordelen welke maatregelen genomen moeten worden om M&O te voorkomen en te bestrijden (hier aangeduid met M&O-beleid) en die maatregelen vervolgens ook treffen. De departementen behoren voortdurend alert te zijn op mogelijk M&O en het voorkomen en bestrijden daarvan. Ieder departement hoort ook een inzicht te hebben in de M&O-gevoelige regelingen, de potentiële risico's op M&O en de gewenste resp. getroffen maatregelen om feitelijk M&O te voorkomen en te bestrijden.

#### *presentatie:*

over regelingen waar ondanks een goed M&O-beleid sprake is van inherente onzekerheid alsmede regelingen met onvoldoende M&O-beleid behoort de Tweede Kamer te worden geïnformeerd via de toelichting bij de rekening. In de geïntegreerde rijksbegrotingaanschrijving en -voorschriften is vastgelegd waar die toelichting aan moet voldoen.

#### *controle/beoordeling:*

wanneer, naar het oordeel van de DAD resp. de Rekenkamer, het M&O-beleid voldoende is en de eventueel resterende inherente onzekerheid voldoende is toegelicht, heeft die onzekerheid geen negatieve gevolgen voor het oordeel van de DAD resp. de Rekenkamer. Onzekerheid die het gevolg is van onvoldoende M&O-beleid kan, afhankelijk van de omvang, wel negatieve gevolgen hebben voor het oordeel van de DAD resp. de Rekenkamer. Impliciet in het voorgaande is dat de DAD resp. de Rekenkamer over voldoende gegevens beschikken om het M&O-beleid te beoordelen.

**Mogelijk misverstand voortvloeiend uit de subsidierapportage**

In de subsidierapportage van begin 1993 wilde de Tweede Kamer een overzicht ontvangen van de M&O-gevoelige subsidies, in het bijzonder subsidies waar onzekerheid bestond of waar het M&O-beleid (nog) onvoldoende was. Bij de voorbereiding van die rapportage is de mogelijkheid onder ogen gezien om M&O-gevoeligheid als gebruikelijk op te vatten als afhankelijkheid van derdengegevens. Dan zouden echter (bijna) alle subsidies als M&O-gevoelig moeten worden gepresenteerd. Dat zou bovendien niet discriminerend zijn ten opzichte van het eveneens gepresenteerde kenmerk "afhankelijkheid van derdengegevens" en het zou ook onvoldoende recht doen aan de inspanningen van de departementen. Daarom zijn in die subsidierapportage (en in de rapportage van maart 1994) die twee categorieën subsidies gepresenteerd, en zijn die om praktische redenen en in interdepartementaal overleg aangeduid met het naamkaartje M&O-gevoelige subsidies. De Tweede Kamer heeft die presentatie aanvaard.

In de subsidierapportage is er expliciet op gewezen dat deze afwijkende presentatie van M&O-gevoelige subsidies uitsluitend plaats vindt "in het kader van de subsidierapportage". Voorts is er op gewezen dat dit niet wil zeggen dat er bij andere subsidies geen M&O-gevoelige elementen aanwezig kunnen zijn.

**Toepassing in de praktijk**

Het bovenstaande laat dan ook onverlet dat het subsidiebeheer en de beoordeling daarvan zich in eerste instantie richt op alle subsidies die potentieel M&O-gevoelig zijn. Dat past, overeenkomstig de vijfde wijziging CW, bij het voeren door een departement van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, met als onderdeel daarvan het voorkomen en bestrijden van M&O.

Dat betekent dat ieder departement een overzicht zal moeten hebben van alle regelingen waar, door de afhankelijkheid van derdengegevens, M&O zou kunnen optreden, alsmede van de maatregelen die genomen zijn om het optreden van M&O te voorkomen en te bestrijden. De beoordelende instanties dienen over een dergelijk overzicht te kunnen beschikken om hun beoordelende taak goed uit te kunnen voeren. Over de praktische uitwerking van een en ander, waaronder de vorm van dit overzicht en de (centrale) toegankelijkheid, zouden per departement pragmatische afspraken moeten worden gemaakt.

## M&O-handleiding <sup>1</sup>

Aan: de Ministers  
Van: de Minister van Financiën  
Kenmerk: DAR 98/80M  
Datum: 12 maart 1998  
Inlichtingen: drs. W.A.I.M. Segers, tel. 070 342 7391

### 1. Inleiding

Bijgaand ontvangt u de *Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik*. In mijn 30-augustusbrief <sup>2</sup> uit 1996 aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal werd melding gemaakt van "het voornemen om in samenwerking met de departementen een handleiding te maken betreffende M&O, waarbij gebruik wordt gemaakt van de daar reeds ontwikkelde kennis en ervaring. Met deze Handleiding M&O zal de departementen een praktisch hulpmiddel worden geboden bij het formuleren, het uitvoeren en het evalueren van het M&O-beleid." Conform mijn toezegging tijdens een algemeen overleg van 10 september 1997 <sup>3</sup> met de Tweede Kamer (commissie voor de Rijksuitgaven) heb ik de handleiding M&O tevens aan de Kamer toegezonden. Bijgaand ontvangt u tevens een afschrift van mijn brief waarmee ik de handleiding aan de Tweede Kamer aanbied.

### 2. De Handleiding M&O en het M&O-beleid van de ministeries

Zoals in het hierboven aangehaalde citaat uit mijn 30-augustusbrief <sup>2</sup> uit 1996 reeds is aangegeven, is deze handleiding primair bedoeld **als ondersteuning van de ministeries bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van M&O-beleid**. Het betreft hier een verkenning van de mogelijkheden, instrumenten en dergelijke die hierbij een rol kunnen spelen. Voor een deel gaat het hier om zaken die reeds in wet- en regelgeving zijn voorgeschreven c.q. waarover reeds binnen het Rijk afspraken zijn gemaakt dan wel gaat het om uitspraken in gezaghebbende, interdepartementaal afgestemde handboeken, richtlijnen en dergelijke. Ten dele gaat het om ideaalmodellen, waarvoor vaak ideeën zijn ontleend aan het M&O-beleid zoals dat reeds bij diverse ministeries in de praktijk gestalte heeft gekregen. Deze ideaalmodellen dragen uiteraard geen verplichtend karakter. Elk ministerie kan, uitgaande van een eigen analyse van de M&O-gevoelige regelingen waarvoor het verantwoordelijkheid draagt, bepalen in welke vorm hieraan invulling wordt gegeven.

In de handleiding wordt gewezen op de mogelijkheid dat een ministerie de M&O-gevoelige regelingen in diverse categorieën indeelt op basis van kwantitatief belang van de regeling en van het risico- en fraudeprofiel van de gevraagde derdengegevens. Naarmate een categorie kwantitatief belangrijker en/of risicovoller is, zou het M&O-beleid hiervoor meer elementen uit de ideaalmodellen kunnen bevatten (of goed onderbouwde alternatieven daarvoor). Voor kwantitatief minder belangrijke regelingen waarvoor relatief weinig risico van M&O bestaat, zou met een eenvoudige invulling van het M&O-beleid kunnen worden volstaan. Verplichte onderdelen van de handleiding, ontleend aan wet- en regelgeving, gelden uiteraard voor alle regelingen.

In dit verband wijs ik graag op de aanbeveling in de handleiding dat elk ministerie, uitgaande van de voorgenoemde categorieën, vervolgens een eigen handboek ontwikkelt dan wel de bestaande handboeken aanpast. Deze handleiding kan daarvoor de bouwstenen aandragen.

De Handleiding M&O kan uiteraard gebruikt worden bij toetsing van nieuwe of bestaande M&O-gevoelige regelingen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarnaast wijs ik op de ondersteuning die de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie kan verlenen bij de ex ante of ex post evaluaties van de handhaafbaarheid van regelgeving. De Inspectie voor de Rechtshandhaving heeft hiervoor een instrument ontwikkeld dat nalevingsmotieven systematisch in kaart brengt: *de Tafel van Elf*.

- 
1. De handleiding is tevens in document a506.pdf opgenomen, maar niet met de gebruikelijke Hafir-koppen en voeten.
  2. Brief inzake financieel beheer en accountantscontrole over 1995 en een verzoek om dechargeverlening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 844, nr. 1.
  3. Verslag van een algemeen overleg inzake het rechtmatigheidsonderzoek 1996 en de financiële verantwoordingen over het jaar 1996, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 470 en 25 479, nr. 5), p. 6.



# HANDLEIDING TER VOORKOMING EN BESTRIJDING VAN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

Regels en aandachtspunten voor de opzet,  
uitvoering, controle en evaluatie van M&O-  
beleid

**DAR 97/539 n**

**Tweede druk, 25 juni 1998**

# INHOUDSOPGAVE

VOORBERICHT BIJ DE TWEEDE DRUK .....	viii
<b>DEEL I BESCHRIJVING VAN AANDACHTSPUNTEN VOOR DE OPZET, UITVOERING, CONTROLE EN EVALUATIE VAN M&amp;O-BELEID OP CENTRAAL NIVEAU BINNEN EEN MINISTERIE EN PER REGELING .....</b>	<b>1</b>
<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding voor het opstellen van de handleiding .....	1
1.2 Werkwijze .....	1
1.3 Afbakening en definiëring van M&O .....	1
1.4 Doelstelling van de handleiding .....	3
1.5 Toegankelijkheid van de handleiding .....	4
1.6 Opzet van de handleiding .....	4
1.7 M&O-beleid en de beleidscyclus .....	5
<b>HOOFDSTUK 2 M&amp;O-BELEID BINNEN EEN MINISTERIE .....</b>	<b>7</b>
2.1 Centraal gecoördineerd M&O-beleid .....	7
2.1.1 Inleiding .....	7
2.1.2 Departementaal M&O-orgaan .....	7
2.1.3 Een op hoofdlijnen gelijksoortig beleid voor overeenkomstige risico's in bepaalde uitgaven- en ontvangstencategorieën .....	8
2.1.4 Een handboek, handleiding, handreiking, circulaire of standaardprotocol met M&O-toetsings- en aandachtspunten .....	8
2.2 Centraal toegankelijk overzicht van M&O-gevoelige regelingen en maatregelen .	9
<b>HOOFDSTUK 3 AANDACHTSPUNTEN BETREFFENDE M&amp;O ALS ONDERDEEL VAN DE BELEIDSCYCLUS: OPZET, UITVOERING, CONTROLE EN EVALUATIE VAN M&amp;O-BELEID .....</b>	<b>10</b>
3.1 Inleiding .....	10
3.2 Beleidsvoorbereiding en -bepaling: opzet van het M&O-beleid .....	10
3.2.1 Algemene aspecten van beleidsvoorbereiding en -bepaling .....	10
3.2.2 Ex ante evaluatie .....	17
3.2.3 Uitvoerbaarheidstoets .....	18
3.2.4 Handhaafbaarheidstoets .....	18
3.2.5 Implementatieplan .....	22

3.3	Beleidsuitvoering	24
3.3.1	Inleiding	24
3.3.2	Documentatie betreffende wet- en regelgeving en informatievoorziening over de uitvoering	24
3.3.3	Uitvoeringsactiviteiten	24
3.3.4	(Interne) controle op de uitvoeringsactiviteiten	26
3.3.5	Handhavingsbeleidsplan en onderhoudsplan	26
3.3.6	Intermediairs	28
3.3.7	Administratie en dossiers van de uitvoerende instantie	29
3.3.8	Quick scan	29
3.3.9	Evaluatie van de uitvoering van het M&O-beleid	29
3.4	Verantwoording over M&O-beleid	31
3.5	Accountantscontrole en adviestaak van de DAD in relatie tot M&O	32
3.5.1	De adviestaak van de DAD	32
3.5.1.1	De adviestaak van de DAD bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving	32
3.5.1.2	De adviestaak van de DAD ten aanzien van lopende regelingen	32
3.5.2	De controletaak van de DAD	33
3.5.2.1	De beoordeling door de DAD op de toereikendheid van de opzet van het M&O-beleid	33
3.5.2.2	De beoordeling door de DAD op de toereikende uitvoering van het M&O-beleid	34
3.5.2.3	De beoordeling door de DAD op de toereikende weergave van de inherente onzekerheid in de financiële verantwoording	35
3.5.3	Accountantscontrole op de uitvoering door intermediars	35
3.6	Ex post evaluatie	38
3.6.1	Ex post evaluatie van M&O-beleid	38
3.6.2	Frequentie van ex post evaluatieonderzoeken	38

HOOFDSTUK 4	VERTALING VAN ALGEMENE UITGANGSPUNTEN NAAR DE PRAKTIJK PER MINISTERIE	40
4.1	Analyse van M&O-gevoelige regelingen	40
4.2	Aandachtspunten voor de uitwerking van een typologie van M&O-gevoelige subsidieregelingen en heffingen, exclusief belastingen	41

<b>DEEL II</b>	<b>BIJLAGEN</b>	<b>1</b>
----------------	-----------------	----------

BIJLAGE 1	ACTOREN BINNEN DE MINISTERIES	1
-----------	-------------------------------	---



Bijlage 1.1	Beleidsafdeling . . . . .	1
Bijlage 1.2	Financiële functie (centrale afdeling financiële functie, decentrale financiële functie, controllersafdeling) . . . . .	4
Bijlage 1.3	Afzonderlijke uitvoeringsorganisaties binnen het ministerie (Agentschappen, dienstonderdelen waarmee een managementcontract is gesloten) . .	6
Bijlage 1.4	Departementale accountantsdienst . . . . .	7
	Bijlage 1.4.1 De algemene controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD), in het bijzonder ten aanzien van M&O . . . . .	7
	Bijlage 1.4.2 De DAD en de adviestaak . . . . .	7
Bijlage 1.5	Voorlichtingsdiensten . . . . .	8
Bijlage 1.6	Diensten voor juridische en wetgevingsaangelegenheden . . . . .	9
Bijlage 1.7	Inspectiediensten . . . . .	10
BIJLAGE 2	ONDERWERPEN PER REGELING VOOR HET CENTRAAL TOEGANKELIJK OVERZICHT . . . . .	14
BIJLAGE 3	AANDACHTSPUNTEN VOOR EEN UITVOERBAARHEIDSTOETS, HANDHAAFBAARHEIDSTOETS EN IMPLEMENTATIEPLAN . . . . .	18
	Bijlage 3.1 Aandachtspunten voor een uitvoerbaarheidstoets . . . . .	18
	Bijlage 3.2 Aandachtspunten voor een handhaafbaarheidstoets . . . . .	19
	Bijlage 3.3 Aandachtspunten voor een implementatieplan . . . . .	22
BIJLAGE 4	SANCTIEBELEID . . . . .	25
BIJLAGE 5	EVALUATIE-INSTRUMENTEN . . . . .	30
	Bijlage 5.1 Inleiding . . . . .	30
	Bijlage 5.2 Algemene aspecten van evaluatie-instrumenten . . . . .	30
	Bijlage 5.3 Verantwoordelijkheden ten aanzien van evaluatie-instrumenten . . . . .	31
	Bijlage 5.4 Kwaliteitscriteria ten aanzien van evaluatie-instrumenten . . . . .	32
	Bijlage 5.5 Informatievoorziening (inclusief rapportages) betreffende evaluatie-instrumenten . . . . .	34
	Bijlage 5.6 Evaluatie-instrumenten en de begroting . . . . .	35
BIJLAGE 6	EX POST EVALUATIE . . . . .	37
	Bijlage 6.1 Enkele algemene aspecten van ex post evaluaties in de beginfase van de uitvoering van een regeling . . . . .	37
	Bijlage 6.2 Hoe vaak is een ex post evaluatie nodig en welke uitgangspunten zijn van	

belang bij een dergelijk onderzoek . . . . .	37
Bijlage 6.3 Schematisch overzicht van het proces van ex post evaluaties . . . . .	38
Bijlage 6.4 Vragen voor ex post evaluatie . . . . .	39
<b>BIJLAGE 7 REGISTRATIES EN KWANTIFICERINGEN VAN M&amp;O . . . . .</b>	<b>43</b>
Bijlage 7.1 Inleiding . . . . .	43
Bijlage 7.2 Kanttekeningen . . . . .	43
Bijlage 7.3 Het inzicht in de jaarrekening/begroting . . . . .	45
Bijlage 7.4 Het opsporen/onderkennen van fraudepatronen . . . . .	46
Bijlage 7.5 De mogelijkheden van steekproeven en het maken van schattingen . . . . .	46
Bijlage 7.6 Kwantificering als beslissingsvariabele voor het te voeren M&O-beleid . . . . .	47
<b>BIJLAGE 8 GEGEVENSVERGELIJKING . . . . .</b>	<b>48</b>
Bijlage 8.1 Het instrument gegevensvergelijking . . . . .	48
Bijlage 8.2 Beperkingen aan gegevensuitwisseling uit hoofde van privacy-aspecten . . . . .	48
Bijlage 8.3 Soorten gegevens die worden uitgewisseld . . . . .	49
Bijlage 8.4 Andere voorwaarden en beperkingen . . . . .	50
Bijlage 8.5 Inventarisatie van de mogelijkheden . . . . .	50
<b>BIJLAGE 9 ACCOUNTANTSCONTROLE EN DE EISEN TEN AANZIEN VAN DE FINAN- CIËLE VERANTWOORDING UIT HOOFDE VAN M&amp;O-PROBLEMATIEK . . . . .</b>	<b>52</b>
<b>BIJLAGE 10 RISICO-ANALYSE . . . . .</b>	<b>54</b>
<b>BIJLAGE 11 INDELINGEN/TYPERINGEN VAN SUBSIDIEREGELINGEN . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>DEEL III WET- EN REGELGEVING, KAMERSTUKKEN EN OVERIGE NORMATIEVE STUKKEN . . . . .</b>	<b>1</b>
Deel III.1 Comptabiliteitswet . . . . .	1
Deel III.2 Gemeente- en de Provinciewet . . . . .	2
Deel III.3 Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften (GRAV) . . . . .	3
Deel III.4 Controle op door departementen verstrekte subsidies. Brief van de Staatsse- cretaris van Economische Zaken aan de ministers van 5 november 1974 . . . . .	5
Deel III.5 Controle op verstrekte subsidies en bijdragen. Brief van de Minister van Financiën aan de ministers van 23 mei 1985 . . . . .	6
Deel III.6 De 30-augustusbrief uit 1996 van de Minister van Financiën aan de voor- zitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake financieel	

beheer en accountantscontrole over 1995 en een verzoek om dechargeverle- ning. . . . .	7
Deel III.7 Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven van 12 november 1996, over de follow up Algemeen Overleg 16 oktober over subsidiebeheer . . . . .	8
Deel III.8 Brief van de Minister van Financiën aan alle ministers van 9 oktober 1997 inzake informatie ten behoeve van rijksbreed subsidie-overzicht . . . . .	10
Deel III.9 Brief inzake de definitie van M&O die de Directeur-Generaal van de Rijksbe- groting op 17 november 1994 gezonden heeft aan de directeuren FEZ . . . .	13
Deel III.10 Handboek controle DAD . . . . .	14
Deel III.11 Besluit taak DAD . . . . .	20
Deel III.12 Wet persoonsregistraties . . . . .	21
Deel III.13 Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid . . . .	23
Deel III.14 De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en de gevolgen daarvan voor subsidies . . . . .	24
Deel III.15 Aanwijzingen voor de regelgeving . . . . .	27
Deel III.16 Kamerstukken inzake M&O/Geïntegreerd subsidiebeleid . . . . .	46

---

## **VOORBERICHT BIJ DE TWEEDE DRUK**

---

In deze tweede druk is slechts een beperkt aantal (inhoudelijke) wijzigingen aangebracht. De drie delen van de handleiding zijn nu in één band uitgegeven. Deel II (bijlagen) is op geel papier afgedrukt en deel III (wet- en regelgeving, kamerstukken en overige normatieve stukken) op blauw papier.

De Directeur Accountancy Rijksoverheid,

P.H.E. Bartholomeus RA

**DEEL I BESCHRIJVING VAN AANDACHTS-  
PUNTEN VOOR DE OPZET, UITVOE-  
RING, CONTROLE EN EVALUATIE  
VAN M&O-BELEID OP CENTRAAL  
NIVEAU BINNEN EEN MINISTERIE  
EN PER REGELING**

# HOOFDSTUK 1 INLEIDING

## *1.1 Aanleiding voor het opstellen van de handleiding*

In de 30-augustusbrief<sup>1</sup> uit 1996 van de Minister van Financiën aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal werd melding gemaakt van "het voornemen om in samenwerking met de departementen een handleiding te maken betreffende M&O, waarbij gebruik wordt gemaakt van de daar reeds ontwikkelde kennis en ervaring. Met deze Handleiding M&O zal de departementen een praktisch hulpmiddel worden geboden bij het formuleren, het uitvoeren en het evalueren van het M&O-beleid.

Bij het opstellen van deze handleiding vormen de bestaande voorschriften ten aanzien van M&O het uitgangspunt. Waar nodig worden deze voorschriften verduidelijkt en bij wijze van handreiking nader uitgewerkt. In de handleiding zal onder andere worden ingegaan op het centraal toegankelijke overzicht van M&O-gevoelige regelingen, evaluaties en doorlichtingen op M&O, de mogelijke rol van inspectie-organen op het terrein van M&O-bestrijding en diverse mogelijkheden van kwantificeringen uitgaande van registraties op het terrein van M&O."

Tijdens een algemeen overleg van 10 september 1997<sup>2</sup> met de Tweede Kamer (commissie voor de Rijksuitgaven) heeft de Minister van Financiën toegezegd dat de handleiding M&O aan het einde van 1997 zal worden afgerond en aan de Kamer zal worden toegezonden.

Met de voorliggende handleiding wordt aan deze toezegging invulling gegeven.

## *1.2 Werkwijze*

Voor de samenstelling van de handleiding is eerst een selectie gemaakt van M&O-passages uit de bestaande wet- en regelgeving, richtlijnen en bestaande handboeken<sup>3</sup>. Deze passages vormen de kern van de handleiding. Voorop staat dat zoveel mogelijk aangesloten wordt bij de bestaande aanpak op de diverse ministeries. Zo is voor de handleiding nuttig gebruik gemaakt van het *Handboek advisering en implementatie van wetgeving* van de Belastingdienst.

Verder is door interviews met experts van de ministeries en door literatuurstudie materiaal verzameld voor de handleiding. Een concept-versie van de handleiding is voor commentaar voorgelegd aan de directies financieel-economische zaken en de departementale accountantsdiensten van de ministeries. Ook de Algemene Rekenkamer heeft een voorversie van commentaar voorzien.

## *1.3 Afbakening en definiëring van M&O*

---

<sup>1</sup> Brief inzake financieel beheer en accountantscontrole over 1995 en een verzoek om dechargeverlening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 844, nr. 1.

<sup>2</sup> Verslag van een algemeen overleg inzake het rechtmatigheidsonderzoek 1996 en de financiële verantwoordingen over het jaar 1996, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 470 en 25 479, nr. 5), p. 6

<sup>3</sup> Hierbij dient naast het *Handboek controle departementale accountantsdienst* en het *Handboek Algemene Rekenkamer (HANDAR)* ook gedacht te worden aan diverse Handboeken M&O van de ministeries.

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, zal met deze Handleiding M&O *de departementen* een praktisch hulpmiddel worden geboden bij het formuleren, het uitvoeren en het evalueren van het M&O-beleid. De handleiding richt zich dan ook primair op de ministeries, zij het dat de handleiding ook aanknopingspunten kan bieden voor de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van het M&O-beleid in andere onderdelen van de collectieve sector. Hierbij kan worden aangetekend dat voor een meer specifiek inzicht in het M&O-beleid ten aanzien van de belastingontvangsten verwezen kan worden naar de *Leidraad ter verkrijging van een integraal inzicht in het beleid van de Belastingdienst inzake het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingwetgeving*<sup>4</sup>. Deze leidraad geeft de Algemene Rekenkamer, zo wordt in het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 aangegeven, "een goed inzicht (...) in de opzet van het gehanteerde M en O-beleid"<sup>5</sup>.

In de toenmalige rapportages over het geïntegreerd subsidiebeleid<sup>6</sup> en in de recente voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997<sup>7</sup> wordt voor de definitie van "misbruik" en "oneigenlijk gebruik" uitgegaan van de omschrijving in het interimrapport van de Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO) uit 1981<sup>8</sup>. Onder **misbruik** wordt hier verstaan het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen. Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid<sup>9</sup> en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.

In het verlengde hiervan is het ook van belang vast te stellen wat onder **M&O-gevoeligheid** wordt verstaan. Hierbij wordt uitgegaan van een brief inzake de definitie van M&O die de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting op 17 november 1994 gezonden heeft aan de directeuren FEZ van de ministeries<sup>10</sup>. In deze brief zijn twee belangrijke uitgangspunten geformuleerd:

1. met betrekking tot beheer, presentatie en controle/beoordeling van M&O-gevoelige uitgaven en ontvangsten worden door Financiën respectievelijk de departementen en de Rekenkamer dezelfde definities gehanteerd;
2. M&O-gevoeligheid kan opgevat worden als afhankelijkheid van **derdengegevens**.

De Algemene Rekenkamer stelt dat er sprake is van M&O-gevoeligheid "zodra de aanspraak op een

---

<sup>4</sup> Ministerie van Financiën, mei 1996.

<sup>5</sup> *Rechtmatigheidsonderzoek 1996*, p. 14. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 470, nr. 2.

<sup>6</sup> Cf. bijv. de rapportage van 18 maart 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 22 150, nr. 20).

<sup>7</sup> Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, d.d. 30 januari 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 17 050, nr. 202, p. 3

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 1981-1982, 17 050, nr. 1.

<sup>9</sup> "Overheid" dient hier in beginsel ruim opgevat te worden, met inbegrip van bijvoorbeeld het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen en de Uitvoeringsinstellingen die belast zijn met de uitvoering van werknemersverzekeringen.

<sup>10</sup> DAR 94/496m

uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van een uitkering of heffing afhankelijk is van gegevens die door een **belanghebbende** zelf verstrekt moeten worden"<sup>11</sup>. Strikt genomen zijn "gegevens door een belanghebbende" in de Rekenkamerdefinitie ruimer dan de "derdengegevens" in de definitie van Financiën in de brief uit 1994. **Derdengegevens** zou men kunnen definiëren als gegevens afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen **buiten** de overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een regeling waarin de aanspraak op een uitkering of subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de uitkering, subsidie of heffing afhankelijk is gesteld van deze gegevens. Gegevens die ambtenaren verstrekken om vergoedingen te krijgen op basis van het Reis- en verblijfkostenbesluit zouden dus niet tot de derdengegevens gerekend moeten worden, hoewel de Rekenkamer dit besluit wel bij de M&O-gevoelige regelingen indeelt<sup>12</sup>.

Om de overeenstemming met de definitie van de Algemene Rekenkamer te behouden wordt in deze handleiding ervan uitgegaan dat er sprake is van **M&O-gevoeligheid** zodra de aanspraak op een uitkering of subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de uitkering, subsidie of heffing afhankelijk is van gegevens die door een derde of andere belanghebbende zelf verstrekt moeten worden. In dit verband dient benadrukt te worden dat als een regeling op grond van deze definitie als M&O-gevoelig wordt aangeduid, dit **niet** wil zeggen dat er dus een ontoereikend M&O-beleid wordt gevoerd betreffende deze regeling. M&O-gevoelig omvat volgens deze definitie alle regelingen waar zich **potentieel**, op grond van het feit dat er een afhankelijkheid van derdengegevens bestaat, **M&O zou kunnen voordoen**. Het kan hierbij zowel om regelingen gaan waar wel een toereikend M&O-beleid gevoerd wordt als om regelingen waar dit niet het geval is.

#### ***1.4 Doelstelling van de handleiding***

Deze handleiding is primair bedoeld **als ondersteuning van de ministeries bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van M&O-beleid**. Het betreft hier een verkenning van de mogelijkheden, instrumenten en dergelijke die hierbij een rol kunnen spelen. Voor een deel gaat het hier om zaken die reeds in wet- en regelgeving zijn voorgeschreven c.q. waarover reeds binnen het Rijk afspraken zijn gemaakt dan wel gaat het om uitspraken in gezaghebbende, interdepartementaal afgestemde handboeken, richtlijnen en dergelijke. In voetnoten zal steeds de bron van de desbetreffende teksten vermeld worden. Ten dele gaat het om ideaalmodellen, waarvoor vaak ideeën zijn ontleend aan het M&O-beleid zoals dat reeds bij diverse ministeries in de praktijk gestalte heeft gekregen. Deze ideaalmodellen dragen geen verplichtend karakter. Elk ministerie kan, uitgaande van een eigen analyse van de M&O-gevoelige regelingen waarvoor zelf verantwoordelijkheid wordt gedragen, bepalen in welke vorm hieraan invulling wordt gegeven (zie ook hoofdstuk 4).

In dit verband is het denkbaar dat een ministerie de M&O-gevoelige regelingen in diverse categorieën indeelt

<sup>11</sup> *HANDAR (Handboek Algemene Rekenkamer)*, versie 4-12-1995, paragraaf 1. Betalingen voor aan het Rijk geleverde goederen of diensten worden in dit kader door de Algemene Rekenkamer niet als M en O-gevoelig beschouwd.

<sup>12</sup> *HANDAR*, versie 4-12-1995, paragraaf 2.1 en 2.3.3.



op basis van kwantitatief belang van de regeling en van het risico- en fraudeprofiel van de gevraagde derdegegevens (zie paragraaf 4.1 en bijlage 7.2). Naarmate een categorie kwantitatief belangrijker en/of risicovoller is, zou het M&O-beleid hiervoor meer elementen uit de ideaalmodellen kunnen bevatten (of goed onderbouwde alternatieven daarvoor). Voor kwantitatief minder belangrijke regelingen waarvoor relatief weinig risico van M&O bestaat, zou met een eenvoudige invulling van het M&O-beleid kunnen worden volstaan. Verplichte onderdelen van de handleiding, ontleend aan wet- en regelgeving, gelden uiteraard voor alle regelingen.

Aanbevolen wordt dat elk ministerie, uitgaande van de voorgenoemde categorieën, vervolgens een eigen handboek ontwikkelt dan wel de bestaande handboeken aanpast.

### ***1.5 Toegankelijkheid van de handleiding***

De handleiding is zo ingedeeld dat deze makkelijk toegankelijk is voor diverse groepen gebruikers respectievelijk makkelijk tegemoet kan komen aan uiteenlopende gebruikerswensen:

- wil een ministerie een geheel nieuwe M&O-gevoelige regeling opstellen, dan biedt hoofdstuk 3 uitgebreide aandachtspunten (fasegewijs ingedeeld) voor de aanpak daarvan;
- voor elke belangrijke actor<sup>13</sup> in het M&O-beleid is in bijlage 1 samengevat welke aandachtspunten van belang kunnen zijn voor het bepalen van de activiteiten van de desbetreffende actor in dit verband; steeds zal daarbij worden aangegeven welke onderdelen van deel I hierbij geraadpleegd kunnen worden;
- wil men meer inzicht in algemene aspecten van het M&O-beleid (zoals bijv. evaluatie van dat beleid), dan kunnen de desbetreffende bijlagen geraadpleegd worden.

### ***1.6 Opzet van de handleiding***

**Deel I** bevat de kern van de handleiding. In **hoofdstuk 2** van dat deel worden diverse mogelijke invullingen van een centraal (binnen een ministerie) gecoördineerd M&O-beleid beschreven. Tevens wordt in dit hoofdstuk (in combinatie met bijlage 2) aangegeven op welke wijze - uitgaande van een ideaalmodel - een centraal toegankelijk overzicht van M&O-gevoelige regelingen en maatregelen invulling zou kunnen worden gegeven.

In **hoofdstuk 3** zijn aandachtspunten voor de vier hoofdaspecten van het M&O-beleid (regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid) opgenomen, waarbij de hele beleidscyclus van beleidsvoornemen/concept-regelgeving tot en met de ex post evaluatie van beleid en regelgeving wordt doorlopen. De vier hoofdaspecten van M&O spelen in elke fase van de beleidscyclus van een M&O-gevoelige regeling een rol. Elk onderdeel van de beleidscyclus wordt toegespitst op de M&O-aspecten en op de diverse actoren binnen de Rijksdienst die hierin een rol spelen. De chronologie in de beleidscyclus bepaalt de ordening binnen hoofdstuk 3 (waarbij voor elke fase van de beleidscyclus alle relevante aspecten, instrumenten en actoren aan de orde komen). De instrumenten en aspecten die in de cyclus van het (M&O-)beleid een rol spelen (alsmede de actoren) worden afzonderlijk uitgediept in de diverse bijlagen in deel II, waarin wordt ingegaan op de achtergronden, voorwaarden en mogelijkheden/beperkingen van de diverse instrumenten en aspecten. Ten

---

<sup>13</sup> Binnen de ministeries.

dele wordt hierin een samenvatting gegeven van de wijze waarop het/de desbetreffende aspect, instrument of actor in de in hoofdstuk 3 opgenomen beschrijvingen van de diverse fasen in de cyclus van het (M&O-)beleid aan de orde is gekomen.

In **hoofdstuk 4** wordt aangegeven op welke wijze de vakministeries de theorie van de handleiding naar hun eigen praktijksituatie kunnen vertalen. In dit verband kunnen regelingen op basis van typologie worden ingedeeld naar de aard van de derdengegevens en de daaraan verbonden risico- en fraudeprofielen. In hoofdstuk 4 wordt een eerste aanzet voor een dergelijke typologie voor subsidies en heffingen exclusief belastingen gegeven.

In **Deel II** zijn de bijlagen opgenomen, waarnaar in deel I verwezen wordt. Het gaat hier veelal om aspectgewijze uitwerkingen, in een aantal gevallen met een meer algemeen karakter (dat wil zeggen niet alleen specifiek op M&O-gericht). Bijlage 1 is in het bijzonder van belang. Zoals reeds aangegeven, is voor elke belangrijke actor<sup>14</sup> in het M&O-beleid in deze bijlage samengevat welke aandachtspunten van belang kunnen zijn voor het bepalen van de activiteiten van de desbetreffende actor in dit verband; steeds zal daarbij worden aangegeven welke onderdelen van deel I hierbij geraadpleegd kunnen worden.

**Deel III** bestaat voornamelijk uit een selectie van M&O-passages uit wet- en regelgeving, Kamerstukken en overige normatieve stukken (belangrijke handboeken en dergelijke). Omvangrijke stukken gaan vergezeld van een afzonderlijke samenvatting.

### *1.7 M&O-beleid en de beleidscyclus*

De opzet van het M&O-beleid (uitgaande van de vier hoofdaspecten regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid) is onverbreekelijk verbonden met de beleidscyclus die een regelgeving doorloopt. Het M&O-beleid zal in de eerste plaats immers verankerd moeten worden in de regelgeving. Elke verandering die de regelgeving tijdens de beleidscyclus ondergaat kan leiden tot veranderingen in het M&O-beleid en de M&O-maatregelen die hiermee verbonden zijn. Andersom kunnen veranderingen in het M&O-beleid weer leiden tot veranderingen in de regelgeving. Hoofdstuk 3, dat de beleidscyclus als uitgangspunt heeft, kan dan ook beschouwd worden als de kern van deze handleiding.

Naast wet- en regelgeving vindt het M&O-beleid zijn weerslag in instructies en diverse afspraken waaronder afspraken over gegevensuitwisseling, afspraken tussen de beleidsafdeling en de beoogde uitvoeringsorganen en dergelijke. Instrumenten als gegevensuitwisseling en kwantificering worden in het bijzonder in de bijlagen 8 en 7 bij deze handleiding behandeld.

M&O-maatregelen vormen een sterk samenhangend geheel, waarin controle een onmisbare schakel vormt. Hierbij richt de controle in een uitvoeringsorganisatie zich niet alleen op het handelen van de functionarissen van de uitvoeringsorganisatie (intern gerichte controle), maar ook op het handelen van personen buiten de organisatie, indien dit handelen van belang is voor de huishouding (extern gerichte controle). Bij M&O-gevoelige regelingen is deze extern gerichte controle uiteraard essentieel aangezien personen buiten de organisatie gegevens moeten verstrekken die voor de hoogte van de uitkering of heffing bepalend zijn. Bij controle moeten, gelet op de kosten en het nut van controle, keuzen gemaakt worden. Aan een stelsel van voorgeschreven controlehandelingen in een uitvoeringsorganisatie dient dan ook een weloverwogen geheel

---

<sup>14</sup> Binnen de ministeries.

van keuzen (uitmondend in een beleid) ten grondslag te liggen. Dit door de departementsleiding vastgestelde controlebeleid, waarop een toereikend correctie- en sanctiebeleid dient aan te sluiten, is een belangrijk hulpmiddel om bij de uitvoering van wetten waarbij grote aantallen een rol kunnen spelen, te komen tot een verantwoorde uitvoering<sup>15</sup> (zie ook paragraaf 3.3.4).

---

<sup>15</sup> Cf. P.K. van Boven en M. Dees, De rijksoverheid, in: M.N. Hoogendoorn e.a. (red.), *Externe Verslaggeving in theorie en praktijk*, ('s-Gravenhage, 1997), deel II, p. 1164-1165.

## HOOFDSTUK 2 M&O-BELEID BINNEN EEN MINISTERIE

### 2.1 Centraal gecoördineerd M&O-beleid

#### 2.1.1 Inleiding

Een algemeen, centraal gecoördineerd M&O-beleid bij een ministerie kan uit één of meer verschillende onderdelen bestaan:

1. een **departementaal orgaan** van waaruit het M&O-beleid wordt gecoördineerd, gestuurd en bewaakt;
2. een **op hoofdlijnen gelijksoortig beleid** voor overeenkomstige risico's in bepaalde uitgaven- en ontvangstencategorieën, zoals bijv. voor uitgaven waarvoor gegevens over inkomens en/of woonsituatie vereist zijn;
3. een **handboek, handleiding, handreiking, circulaire of standaardprotocol** waarin toetsings- dan wel aandachtspunten betreffende het M&O-beleid zijn opgenomen.

#### 2.1.2 Departementaal M&O-orgaan

Een ideaalmodel zou kunnen zijn een breed samengesteld departementaal orgaan van waaruit het M&O-beleid wordt gecoördineerd, gestuurd en bewaakt. In dit M&O-orgaan zouden de directie FEZ, de AD, de juridische afdeling, de beleidsdirecties en een eventuele uitvoeringsorganisatie en inspectiedienst vertegenwoordigd kunnen zijn. Het is uiteraard ook denkbaar dat andersoortige samenwerkingsverbanden/organen, zoals bijvoorbeeld een audit committee, dezelfde functie zouden kunnen vervullen.

De taken van een dergelijk departementaal M&O-orgaan zouden kunnen zijn:

**\* het vaststellen van centrale normen en grenzen ten aanzien van het M&O-beleid**

Los van de vraag in welke organisatorische vorm dit tot stand komt, is het van belang dat elk ministerie invulling geeft aan de ontwikkeling van een centraal M&O-beleid. In ieder geval kan als onderdeel hiervan worden bepaald waar de grenzen liggen en van welke normen wordt uitgegaan ten aanzien van het M&O-beleid, in het bijzonder ten aanzien van controle- en sanctiebeleid (zie voor een uitwerking hiervan in het bijzonder paragraaf 3.2.4, 3.3.4, 3.5.1.1 respectievelijk 3.2.1, 3.2.4 en bijlage 4).

**\* centraal toezicht op M&O-beleid**

Het ligt voor de hand dat er vanuit centraal niveau op toe wordt gezien dat voor alle relevante regelingen minstens eens per vijf jaar periodieke evaluaties/doorlichtingen op M&O-aspecten plaatsvinden. De resultaten hiervan zouden bij voorkeur op centraal niveau besproken kunnen worden en zo nodig kunnen leiden tot bijstellingen van het centrale en/of decentrale M&O-beleid. Op centraal niveau zou een lijst kunnen worden ontwikkeld van toetsingspunten op het terrein van de voornaamste aspecten van M&O, die onder andere ten behoeve van de evaluatie/doorlichting (zowel ex ante als ex post) als instrumentarium kan dienen (zie bijlage 6.4).

### ***2.1.3 Een op hoofdlijnen gelijksoortig beleid voor overeenkomstige risico's in bepaalde uitgaven- en ontvangstencategorieën***

Het ligt voor de hand dat voor de opzet van een dergelijk beleid een risico-analyse vooraf wordt uitgevoerd, waarbij uitgegaan wordt van de ervaringen met de voorkoming en bestrijding van M&O bij de afzonderlijke regelingen (cf. bijlage 10). Bij nieuwe regelingen of bij voornemens tot ingrijpende wijzigingen van regelingen kan gebruik worden gemaakt van de resultaten van proefopstellingen waarbij mensen uit de praktijk aangeven welke mogelijkheden tot M&O bestaan bij een bepaalde vormgeving van een regeling. Ook kan gekozen worden voor de definitieve invulling van een regeling/het M&O-beleid aan de hand van de ervaringen met de uitvoering van een regeling bij een beperkte groep gebruikers.

Wil een ministerie adequaat kunnen inspelen op veranderingen in M&O-patronen of op veranderende mogelijkheden voor het voeren van een M&O-beleid, dan zal steeds onderzocht dienen te worden of dit beleid bijgesteld moet worden, onder meer aan de hand van op centraal niveau beschikbare meldingen door beleidsdirecties en inspectiediensten van geconstateerde gevallen van M&O (en de aanpak daarvan). Accountantsrapporten, jaarverslagen van inspectiediensten, evaluaties van M&O-gevoelige regelingen en (inter)departementale voortgangsrapportages fraudebestrijding kunnen impulsen vormen voor de bijstelling van het centraal gecoördineerd M&O-beleid. Dit geldt in het bijzonder voor ontwikkelingen op het terrein van gegevensuitwisseling ten aanzien van M&O en op dat van samenwerking bij opsporing en vervolging van misbruik van regelingen.

### ***2.1.4 Een handboek, handleiding, handreiking, circulaire of standaardprotocol met M&O-toetsings- en aandachtspunten***

Een algemeen, centraal gecoördineerd M&O-beleid bij een ministerie kan zijn weerslag vinden in een handboek, handleiding, handreiking, circulaire of standaardprotocol waarin toetsings- dan wel aandachtspunten betreffende het M&O-beleid zijn opgenomen. Hierbij kan tevens gedacht worden aan een standaardprocedure voor toetsing op M&O-aspecten voor elke nieuwe of gewijzigde wet of regeling. Het ligt voor de hand bij deze toetsing de desbetreffende beleidsdirectie, Financieel-Economische Zaken (FEZ) de departementale accountantsdienst (DAD) en een eventuele uitvoeringsorganisatie en inspectiedienst te betrekken. In het algemeen geldt dat er een systematiek dient te zijn die waarborgt dat de voornaamste aspecten van het M&O-beleid (regelgeving, controlebeleid, voorlichting en sanctiebeleid) in oude en nieuwe regelgeving zijn/worden verwerkt.

De samenstelling van de toelichting bij de begroting en de verantwoording is een goed aanknopingspunt om vanuit FEZ en/of een departementaal coördinatie-orgaan op het terrein van M&O via vragenlijsten of aandachtspunten voor de relevante beleidsdirecties een actueel beeld te krijgen van het departementale M&O-beleid.

Het is tevens van belang dat er handboeken, handleidingen, circulaire en dergelijke worden samengesteld door de ministeries ten behoeve van intermediaire organen die bij de uitvoering van M&O-gevoelige regelingen zijn ingeschakeld.

Het verdient aanbeveling om departementale handboeken regelmatig te actualiseren via periodiek uit te brengen supplementen. Het centrale M&O-beleid zou, evenals voor afzonderlijke regelingen geldt, eens in de vijf jaar geëvalueerd en zo nodig bijgesteld kunnen worden. Dit kan uiteraard weer leiden tot veranderingen in de handboeken, circulaire en dergelijke waarin dit beleid zijn weerslag heeft.

## ***2.2 Centraal toegankelijk overzicht van M&O-gevoelige regelingen en maatregelen***

De aanwezigheid van dit overzicht is voorgeschreven in de al eerder aangehaalde brief inzake de definitie van M&O die de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting op 17 november 1994 gezonden heeft aan de directeuren FEZ. De ministeries dienen volgens deze brief te beschikken over een centraal toegankelijk overzicht van alle regelingen waar door afhankelijkheid van derdengegevens M&O zou kunnen optreden. Dit overzicht dient de maatregelen te bevatten die genomen zijn om het optreden van M&O te voorkomen en te bestrijden. De beoordelende instanties dienen over een dergelijk overzicht te kunnen beschikken om hun beoordelende taak goed uit te kunnen voeren. Vanzelfsprekend kan dit overzicht een belangrijk instrument zijn voor een centraal gecoördineerd M&O-beleid.

In bijlage 2 wordt een ideaalmodel geschetst van een gegevensverzameling van waaruit praktisch op iedere vraag op het gebied van M&O een antwoord kan worden gegeven. Vanzelfsprekend kan, de aanwijzingen van Financiën in aanmerking nemend, met het vastleggen van minder gegevens worden volstaan. De opzet van het overzicht kan dus per ministerie verschillen. Zeer van belang is in dit verband dat in een centrale aanschrijving/centraal besluit geregeld wordt dat in ieder geval bij de diverse beleidsdirecties volledige, overzichtelijke en toegankelijke dossiers bij worden gehouden, teneinde een ordelijk beheer te waarborgen.

## **HOOFDSTUK 3 AANDACHTSPUNTEN BETREFFENDE M&O ALS ONDERDEEL VAN DE BELEIDSCYCLUS: OPZET, UITVOERING, CONTROLE EN EVALUA- TIE VAN M&O-BELEID**

### *3.1 Inleiding*

In dit deel zijn aandachtspunten voor de vier hoofdaspecten van het M&O-beleid (regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid) opgenomen, waarbij de hele beleidscyclus van beleidsvoornemen/concept-regelgeving tot en met de ex post evaluatie van beleid en regelgeving wordt doorlopen. Elk onderdeel van de beleidscyclus wordt toegespitst op de M&O-aspecten en op de diverse actoren binnen de Rijksdienst die hierin een rol spelen. De chronologie in de beleidscyclus bepaalt de ordening binnen dit hoofdstuk (waarbij voor elke fase van de beleidscyclus alle relevante aspecten, instrumenten en actoren aan de orde komen).

### *3.2 Beleidsvoorbereiding en -bepaling: opzet van het M&O-beleid*

#### *3.2.1 Algemene aspecten van beleidsvoorbereiding en -bepaling*

1. **Inleiding.** In dit onderdeel wordt beschreven welke M&O-aspecten aan de orde komen tijdens de diverse fasen van het totstandkomingsproces van wet- en regelgeving. Bij de fasen beleidsvoorbereiding en bepaling is het van groot belang dat reeds structureel en integraal aandacht wordt besteed aan de M&O-gevoelige aspecten van de voorgenomen regelgeving. De opzet van het M&O-beleid vindt in deze fase al in belangrijke mate zijn weerslag in:

- \* wet- en regelgeving;
- \* instructies;
- \* diverse afspraken waaronder afspraken over gegevensuitwisseling, afspraken tussen de beleidsafdeling en de beoogde uitvoeringsorganen en dergelijke

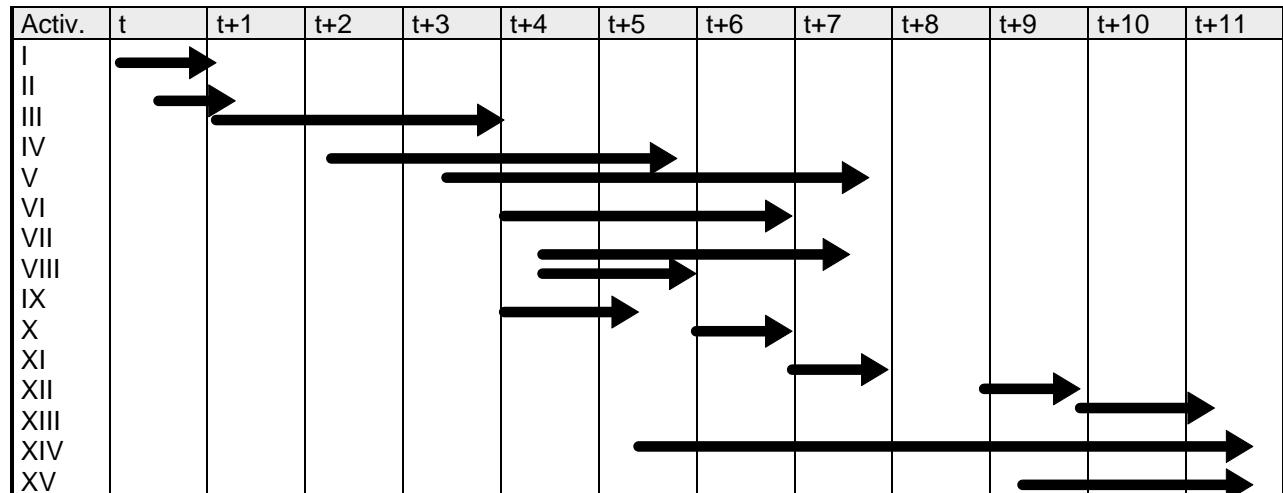
In deze fase zal zoveel mogelijk weergegeven worden door wie, wat en wanneer gedaan moet worden. Het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving en de daaraan verbonden M&O-maatregelen is bij wijze van voorbeeld in bijgaand tijdschema weergegeven. In dit schema wordt verduidelijkt dat bepaalde activiteiten die nodig zijn voor de vormgeving van het M&O-beleid meerdere fasen van het totstandkomingsproces van wet- en regelgeving kunnen omvatten.

2. **Relevant wettelijk kader.** In dit verband kan onder meer verwezen worden naar de in deel III opgenomen selectie van wet- en regelgeving.

3. **Algemene uitgangspunten die uit oogpunt van M&O van belang zijn bij het totstandkomen van wet- en regelgeving:**

**Figuur 1**

*Voorbeeld van een tijdschema voor de beleidsvoorbereiding voor en de implementatie van een M&O-gevoelige regeling.*



- I. Voornemen tot wet- of regelgeving (eerste verkenning). Opstellen van een plan van aanpak (projectmatige aanpak), tijdschema
- II. Nadat door de beleidsdirectie en de politieke (ambtelijke) leiding is besloten over te gaan tot het daadwerkelijk uitwerken van het voornemen in wetgeving, worden de andere directies geïnformeerd.
- III. Uitwerken van de voornemens in een concept-wetsvoorstel (voortouw beleidsdirectie en de dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden).
- IV. Overleg met andere actoren binnen ministerie (waaronder FEZ en DAD)
- V. Concept-regelgeving wordt voorgelegd aan Financiën (DAR en IRF). Overleg met maatschappelijke organisaties en belanghebbenden over de nieuwe wet- en regelgeving.
- VI. Verwerken van de aanbevelingen uit de afstemming met Financiën, DAD en FEZ.
- VII. Overleg met intermediairs, inspecties en/of instanties waarmee gegevens worden uitgewisseld over betrokkenheid, afstemming van gegevens, bekostiging. Uiteindelijk leidt dit tot afspraken vast te leggen in een protocol.
- VIII. In overleg met FEZ worden de definitieve budgettaire gevolgen geraamd. In overleg met de DAD wordt geformuleerd tot welke omvang de onzekerheid wegens M&O beperkt dient te blijven in relatie tot het pakket controle- en andere maatregelen dat wordt samengesteld.
- IX. Als onderdeel van de ex-ante evaluatie wordt een uitvoerbaarheids- en een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd; de regeling wordt bijgesteld naar aanleiding van deze toetsen.
- X. Volledig ex-ante onderzoek naar de gevolgen van de concept-regelgeving, de alternatieven, bijwerkingen etc. Deze fase wordt afgesloten met een rapport met aanbevelingen



- XI. Definitieve inhoud wetsvoorstel, Memorie van Toelichting en beslisnotitie worden voorgelegd en worden (inter)departementaal afgestemd en behandeld in de Ministerraad
- XII. Parlementaire behandeling
- XIII. Voorlichting (externe) en publicatie.
- XIV. Opstellen van het implementatieplan met daarin de te onderkennen acties, een tijdschema.  
Vervolgens het uitvoeren van het implementatieplan
- XV. Schaduwdraaien en aansluitend afronden van de implementatie.

In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4 en 3.2.5 en bijlage 3 en 4.

**4. Coördinerende rol beleidsdirectie, in samenwerking met de centrale dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden.** Voornemens die noodzaken tot wetgeving worden door de desbetreffende beleidsdirectie in nauwe samenwerking met de centrale dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden<sup>16</sup> uitgewerkt in (een) concept-wetsvoorstel/concept-regelgeving. Met het oog op de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties van wet- en regelgeving dient concept-regelgeving (die als het om M&O-gevoelige wet- en regelgeving gaat vanzelfsprekend financiële consequenties heeft), te worden voorgelegd aan het Ministerie van Financiën<sup>17</sup> (de Inspectie Rijksfinanciën en voor beheer- en controle-aspecten de Directie Accountancy Rijksoverheid).

**5. Overleg met maatschappelijke organisaties.** In een zo vroeg mogelijk stadium wordt overleg gevoerd met de maatschappelijke organisaties die met de nieuwe wet- en regelgeving te maken krijgen<sup>18</sup>. Het overleg met de maatschappelijke organisaties kan vroegtijdig mogelijke uitvoeringsproblemen aan het licht brengen dan wel uitvoeringsproblemen voorkomen. Voorts kan zo de maatschappelijke acceptatie van de nieuwe wet- en regelgeving worden vergroot en mogelijk een bijdrage worden geleverd aan de beperking van de administratieve lasten.

**6. Uitvoering door intermediairs.** De uitvoering van een regeling kan overgedragen worden aan een organisatie/bestuursorgaan buiten het betrokken ministerie, een zogenaamde intermediair. In de meeste gevallen gaat het om gemeenten, provincies en zelfstandige bestuursorganen.

Bij inschakeling van intermediairs is het sterk aan te bevelen taken en verantwoordelijkheden van de intermediair ten aanzien van het bestrijden en voorkomen van M&O en de daarover af te leggen verantwoording duidelijk vast te leggen in de (wettelijke) regeling. Bovendien is het in het algemeen van belang dat duidelijk wordt vastgelegd op welke wijze het toezicht op de uitvoering geregeld is en welke mogelijkheid tot toegang, (bij)sturing<sup>19</sup> en sanctionering de minister heeft. Hierbij geldt overigens wel als uitgangspunt dat ernaar gestreefd dient te worden dat de bestuurslasten die verbonden zijn aan een dergelijke regeling zo beperkt

---

<sup>16</sup> *Zicht op wetgeving*, die bij brief van de Minister van Justitie van 5 maart 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is gestuurd. Tweede Kamer, 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

<sup>17</sup> Artikel 13 van de Comptabiliteitswet. Zie ook de brief van de Minister van Financiën aan de ministers en staatssecretarissen van 24 augustus 1994 (kenmerk B94/297) inzake de "Regels aangaande de samenwerking met de minister van Financiën". Hierin wordt onder andere aangegeven dat wetsvoorstellen en andere voorstellen met financiële gevolgen vooraf ter beoordeling aan de Minister van Financiën dienen te worden gezonden. Verder kan gewezen worden op de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de ministers van 5 november 1974 inzake controle op door departementen verstrekte subsidies. In deze brief wordt de aandacht gevraagd voor een in de Ministerraad aanvaarde gedragslijn waarin staat aangegeven dat een departement overleg pleegt met de Algemene Rekenkamer en de Centrale Accountantsdienst (nu: Directie Accountancy Rijksoverheid) omtrent totstandkoming, wijziging en uitvoering van subsidieregelingen, in het bijzonder die regelingen die een accountantsverklaring of de inschakeling van een registeraccountant voorschrijven. In de brief van de Minister van Financiën aan de ministers van 23 mei 1985 inzake de controle op verstrekte subsidies en bijdragen wordt hier weer naar verwezen.

<sup>18</sup> Zie hoofdstuk 5 uit *Met vaste hand: een beleidsnota voor de verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving* (Ministerie van Justitie, 1991). Cf. verder paragraaf 4.3 van het rapport *Rechtshandhaving* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (mei 1988, nr. W35).

<sup>19</sup> Zoals bijvoorbeeld het geven van algemeen bindende voorschriften in het geval van een zelfstandig bestuursorgaan. *Aanwijzingen voor de regelgeving* (Ministerie van Justitie, 18 november 1992. (Staatscourant 1992, nr. 230)), nr. 124 I, vijfde lid a en b.

mogelijk dienen te zijn<sup>20</sup>.

Een minister kan zijn toezichhoudende verantwoordelijkheid alleen waarmaken indien hij daartoe de benodigde informatie van een intermediair krijgt. De afspraken over wederzijdse informatievoorziening tussen intermediair en ministerie (i.c. de beleidsafdeling) liggen voorzover dat niet in de regeling is opgenomen bij voorkeur vast in controle- en informatieprotocollen, die zowel betrekking hebben op de financiële als op de beleidsinformatie.

**7. Afstemming met het Ministerie van Justitie en eventueel het Ministerie van Economische Zaken.** Elk wetsvoorstel wordt voorgelegd aan het Ministerie van Justitie (Directie Wetgeving). Indien van toepassing wordt concept-regelgeving ook voorgelegd aan het Ministerie van Economische Zaken voor aanmelding bij de EG<sup>21</sup>.

**8. Belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.** De praktische uitvoerbaarheid en de reële handhaafbaarheid zijn geen geïsoleerd sluitstuk van het wetgevingsproces. Het is essentieel<sup>22</sup>, dat reeds in de beginfase van de beleidsontwikkeling - bij het formuleren van de doelstellingen en de keuze van de instrumenten - aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid concreet alle aandacht wordt gegeven. Om dit te kunnen beoordelen is het noodzakelijk de beoogde uitvoerders en handhavers tijdig bij de voorbereiding te betrekken. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet krijgt uiteindelijk in de memorie van toelichting alle aandacht.

In dit verband dient tevens gewezen te worden op de belangrijke ondersteunende taak die de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie heeft bij toetsing van wetten en regelingen (dan wel voorstellen daarvoor) op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze dienst heeft hiertoe *De Tafel van Elf*<sup>23</sup> uitgebracht. *De Tafel van Elf* gaat uit van de basisvraag: waarom leeft men regelgeving na? Voorts verricht de Inspectie voor de Rechtshandhaving desgevraagd analyses van in interdepartementaal verband geselecteerde wetgevingsdossiers op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De verantwoordelijkheid voor het gebruik van dergelijke analyses berust overigens bij het desbetreffende vakministerie.

---

<sup>20</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 13 en 14 en *Handreiking Specifieke uitkeringen getoetst. Eerste proeve*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, (Den Haag, 1997), p. 7. Beide publicaties kunnen overigens als instrument worden gebruikt om een goede regelgeving waarvan de uitvoering door intermediairs plaatsvindt vorm te geven.

<sup>21</sup> Toetsing aan de steunbepalingen van het EG-verdrag (artikel 92 tot en met 94) door het Ministerie van Economische Zaken. Indien de subsidie als steunmaatregel in de zin van artikel 92 EG-verdrag is aan te merken dient conform artikel 93 EG-verdrag aanmelding van de regeling bij de Europese Commissie plaatsvinden (EU-notificatieverplichting).

<sup>22</sup> *Zicht op wetgeving*, op. cit., Tweede Kamer, 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

<sup>23</sup> *De Tafel van Elf. Een instrument voor de wetgever*. Inspectie voor de Rechtshandhaving. Den Haag, april 1997.

*"Aanwijzingen voor de regelgeving", nr. 11:*

1. *Tot het treffen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt.*
2. *Hierbij wordt onderzocht of handhaving het beste langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden.*

9. **Algemene aspecten van beoordeling op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.** Een concept-wetsvoorstel wordt beoordeeld<sup>24</sup> op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Dit gebeurt niet alleen door de beleidsdirecties maar ook door FEZ en DAD en in het bijzonder natuurlijk door de eventuele afzonderlijke uitvoerende instantie en inspectiediensten. Bij voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving dient de bestuurlijke afweging ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te worden geëxpliciteerd<sup>25</sup>. Hierbij staat de vraag centraal op welke wijze de regelgeving, redenerend vanuit de mogelijkheden om misbruik of oneigenlijk gebruik te maken van de regeling, kan worden gehandhaafd en uitgevoerd. De criteria die deze afweging in hoge mate bepalen zijn:

- complexiteit van de regelgeving;
- mate waarin de regeling objectieve dan wel subjectieve elementen bevat;
- hoeveelheid gegevens die de uitvoerder nodig heeft om zijn beslissingen op te kunnen baseren;
- hoeveelheid uitkeringsmogelijkheden.

De uitgangspunten bij de beoordeling van de handhaafbaarheid zijn<sup>26</sup>:

- een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatieverschillen;
- uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;
- regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;
- regels moeten werkbaar zijn voor degene tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.

10. **Toelaatbare onzekerheid.** Het ligt voor de hand dat als onderdeel van het M&O-beleid, rekening houdende met de mogelijkheden en omstandigheden, door de beleidsafdeling (in overleg met de DAD) wordt geformuleerd welke onzekerheid wegens M&O maximaal toelaatbaar (aanvaardbaar) is. In samenhang hiermee stelt de beleidsafdeling (in overleg met de DAD en FEZ) in de fase van de beleidsvoorbereiding een dusdanig pakket aan controle- en andere maatregelen samen dat aan de hand van de uitkomsten van beoordeling van die maatregelen door de beleidsafdeling kan worden vastgesteld dat het beleidsmatig bepaalde aanvaardbare niveau van toegestane onzekerheid niet is overschreden (cf. ook bijlage 7.1).

Wat nog toelaatbaar wordt geacht zal regelmatig aan verandering onderhevig zijn omdat de mogelijkheden en

<sup>24</sup> Bij voorstellen met ingrijpende veranderingen voor de handhaving worden de bevindingen neergelegd in handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidsrapporten. *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nummer 11.

<sup>25</sup> *Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1994*, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 17 050, nr. 188), paragraaf 2.2.

<sup>26</sup> Toelichting bij nr. 11 van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*

omstandigheden ter bestrijding van M&O wijzigen. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld technische ontwikkelingen zoals de mogelijkheid gegevensbestanden te matchen. Aan de andere kant zullen er steeds veranderingen optreden in de M&O-patronen in de praktijk.

**11. Uitwisseling van gegevens.** Ten behoeve van de uitvoering van wetgeving wordt steeds vaker op de beschikbaarheid van een groot aantal standaardgegevens een beroep gedaan. Een goed en intensief contact tussen degenen die met de voorbereiding van de wet zijn belast en degenen die voor de uitvoering en in het bijzonder de systeemontwikkeling verantwoordelijk zijn, is dan een absolute voorwaarde<sup>27</sup>. De ervaringen (bijvoorbeeld invoering Wet Studiefinanciering) hebben geleerd hoe onmisbaar deze afstemming is. Wanneer in de regelgeving is voorzien in het gebruik maken van de uitwisseling van gegevens, dan dient er met de instantie waaraan/van de gegevens worden verstrekt/betrokken in een vroeg stadium afspraken gemaakt te worden. Hierbij gaat het om aspecten als privacy-wetgeving, de aard van de beschikbare gegevens, de bruikbaarheid voor het beoogde doel, eventueel financiële consequenties verbonden aan de uitwisseling en de beschikbare technische mogelijkheden tot uitwisseling. Dit overleg kan aanleiding zijn de concept-regelgeving aan te passen aan de mogelijkheden (zie verder bijlage 8: Gegevensvergelijking).

**12. Rol van inspectiediensten.** Bij het inrichten van de toezichts- en handhavingsfuncties tijdens het proces van het ontwerpen van de regeling is het van belang na te gaan welke inspecties actief zijn op dit beleidsterrein c.q. op aanverwante terreinen. Naar aanleiding van deze inventarisatie moet beoordeeld worden of die inspectie een toegevoegde waarde kan leveren op het terrein van de M&O-bestrijding. Hierbij is van belang vanuit welke verantwoordelijkheid de inspectie opereert, over welke deskundigheden en bevoegdheden zij beschikt en in hoeverre het M&O-beleid in het verlengde van de bestaande taken van de inspectie ligt. Het inkaderen van de inspectie in de regelgeving, inclusief het toekennen van bevoegdheden zal vervolgens in overleg met de inspectie en de dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden plaats dienen te vinden.

**13. Regelgevingsketen.** Gelet op de veelheid van betrokken diensten en instellingen is een ketenbenadering van belang, terwijl het tevens noodzakelijk is dat er afstemming en coördinatie binnen en tussen de schakels plaatsvindt. Alle schakels en geledingen moeten op elkaar aansluiten teneinde capaciteit en effectiviteitsverlies te voorkomen. De regelgevingsketen kan als volgt worden geschetst:

- ontwikkelen van beleid;
- opstellen van wettelijke en andere regels;
- uitvoering van de regels;
- informeren en voorlichten van belanghebbenden omtrent de regels en omtrent het uitvoeringsbeleid;
- zoveel mogelijk vooraf verifiëren of aan alle voorwaarden is voldaan;
- toets of de door belanghebbende verstrekte gegevens juist zijn;
- periodiek of anderszins wordt gecontroleerd of de (situatie van) belanghebbende nog steeds aan de voorwaarden voldoet;
- eventueel nadere (diepte)controle;
- bij vermoeden van misbruik: gericht zoeken (opsporing);

---

<sup>27</sup> *Zicht op wetgeving*, op. cit., Tweede Kamer, 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

- bij geconstateerde fraude: terugvordering of naheffing van het gefraudeerde (vereffenen);
- opleggen en effectueren van een punitieve sanctie (strafsanctie);
- terugkoppeling van leermomenten vanuit de controle- en opsporingspraktijk naar beleid en uitvoering<sup>28</sup>.

14. **Sanctiebeleid en uitvoeringsorganen.** Het vastleggen van normen in de regelgeving is van belang voor een uniform sanctiebeleid door uitvoeringsinstanties. Daartoe is het van belang dat de regelgeving dusdanig duidelijke sanctiebepalingen bevat dat het niet nodig is voor het uitvoeringsorgaan om zelf een uitgebreid sanctiebeleid (met bijbehorende normen) te ontwikkelen. In de regelgeving zouden duidelijke bepalingen kunnen worden opgenomen op grond waarvan elk geval van misbruik tot gevolg kan hebben dat de bijdrage of heffing wordt gekort respectievelijk verhoogd. In geval van onmiskenbaar zware fraude zou het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid kunnen hebben om de derde-belanghebbende tijdelijk van een regeling uit te sluiten (zwarte lijst)<sup>29</sup>. In de regeling dient een uitputtende omschrijving te worden opgenomen van de te bestraffen handeling(en) en de daarbij behorende (maximale) strafmaat.

15. **Typologie van subsidieregelingen.** Subsidies zijn vanuit verschillende gezichtspunten in te delen. In hoofdstuk 4 zal hier nader op in worden gegaan. De vormgeving en het beheer van een subsidieregeling, waaronder de M&O-maatregelen, kunnen per aspect voor de verschillende typologieën verschillen. Bij het ontwerpen van wet- en regelgeving dient hiermee rekening te worden gehouden.

16. **Alternatieven.** Is de voorgestelde wet- en regelgeving lastig uitvoerbaar of M&O-gevoelig, dan zullen alternatieven moeten worden aangegeven, die wel of beter uitvoerbaar zijn (waarbij vanzelfsprekend de verantwoordelijke minister doorgaans aangeeft welk alternatief volgens hem of haar de voorkeur geniet). Uiteraard dient hierbij wel uitgegaan te worden van de politieke en beleidsmatige doelstellingen; de politiek kan iets wat moeilijk uitvoerbaar en/of handhaafbaar is toch wensen na te streven. Biedt de voorgestelde wet- en regelgeving de ruimte voor verschillende uitvoeringsvarianten dan worden de aspecten per variant in beeld gebracht. Tevens wordt de voorkeur voor een van de varianten kenbaar gemaakt, waarbij de M&O-aspecten onderdeel van de integrale besluitvorming zijn. Hierop zal nader worden teruggekomen in paragraaf 3.2.2 (ex ante evaluatie).

17. **De budgettaire gevolgen van de wet- en regelgeving** worden in beeld gebracht. Uit oogpunt van M&O zijn vooral de volgende punten van belang:

1. de uitvoeringskosten, waaronder de kosten van het M&O-beleid;
2. de schatting van de opbrengsten van het M&O-beleid in relatie tot het geschatte M&O;
3. een eerste schatting van de resterende onzekerheid;
4. het oordeel van de DAD over (elementen van) de bovenstaande berekeningen.

In dit kader wordt een eerste voorbereiding voor het opnemen van de benodigde gegevens in het centrale overzicht van M&O-gevoelige regelingen gemaakt.

---

<sup>28</sup> Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997, op. cit., p. 5.

<sup>29</sup> Cf. *Impuls M&O-beleid LNV*, Nota van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 6 oktober 1997, p. 7.

18. **Kengetallen.** Een belangrijk onderdeel van het sturingsmechanisme vormen de kengetallen (zie verder bijlage 5.4 voor de kwaliteitscriteria ten aanzien van evaluatie-instrumenten). Bij de beleidsvoorbereiding worden de eerste aanzetten gegeven tot het ontwikkelen van kengetallen. Voordat gestart wordt met de uitvoering van het beleid, moet bekend zijn op welke grootheden gestuurd gaat worden. Als laatste stap van de cyclus van beleidsvoorbereiding worden mogelijke kengetallen geformuleerd, zoals:

- aantal malen misbruikbestrijding door inspectiediensten;
- aantal geconstateerde gevallen van M&O;
- aantal derden-belanghebbenden waarvan gegevens verkregen worden;
- aantal in gang gezette sancties (naar soort);
- met geconstateerde gevallen gemoeid zijnde bedragen;
- teruggevorderde bedragen.

19. **Beslisnotitie inzake het concept-wetsvoorstel.** In het algemeen draagt de beleidsdirectie, in nauwe samenwerking met de centrale dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden, zorg voor de inhoud van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. In dat kader verzamelen zij alle benodigde informatie op het desbetreffende wetgevende terrein, waaronder alle financiële consequenties. In een begeleidende notitie (in deze handleiding aangeduid als beslisnotitie) kunnen aan de verantwoordelijke bewindspersonen de punten - waaronder de M&O-aspecten - voorgelegd worden die voor de politieke afweging en besluitvorming relevant zijn. Hierbij valt te denken aan:

- \* resultaten van de ex ante evaluaties;
- \* verwachte maatschappelijke acceptatie;
- \* controleerbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- \* afspraken omtrent gegevensuitwisseling;
- \* sanctiebeleid;
- \* oordeel van de ministeries van Justitie en Financiën.

20. **Verdere wijzigingen in het wetsvoorstel.** Wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van adviezen van de Raad van State en/of de Tweede Kamer worden beoordeeld op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en op uitvoeringskosten. Het aspect M&O heeft hierbij de bijzondere aandacht. Wijzigingsvoorstellen tijdens de parlementaire behandeling noodzaken in het algemeen tot een snelle advisering. Hierbij dient steeds aandacht gevraagd te worden voor M&O-aspecten (inclusief handhaafbaarheid en de daarmee samenhangende kosten), waarbij de reeds uitgevoerde inventarisatie van mogelijk M&O van cruciaal belang is.

21. **Voorlichting.** Nadat het wetsvoorstel definitief is geworden is het van belang hieraan de nodige bekendheid te geven. Dit betreft zowel bekendheid naar buiten toe (extern) als bekendheid binnen de instanties die zorg moeten dragen voor de uitvoering (intern).

Ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van M&O moet in de externe voorlichting in ieder geval

worden ingegaan op de controles die de overheid uitvoert en de consequenties van M&O-gedrag<sup>30</sup> (sancties). De interne voorlichting kan bestaan uit het informeren van de hoofden en de medewerkers. Op deze wijze kan het draagvlak vergroot worden bij de direct betrokken uitvoerders voor het M&O-beleid (de fraude-alertheid wordt hierdoor vergroot). Belangrijk aandachtspunt bij de interne voorlichting vormt de tijdigheid van de voorlichting. Het voorlichtingsbeleid is onderdeel van het implementatieplan en kan worden vastgelegd in een communicatieplan.

### 3.2.2 *Ex ante evaluatie*

Ex ante evaluatieonderzoek<sup>31</sup> (evaluatie **vooraf**) wordt gedefinieerd als toekomstgericht onderzoek, dat gericht is op het verzamelen van informatie over en analyseren van:

- twee of meer potentiële beleidsalternatieven (waarvan een alternatief voortzetting van het huidige beleid inhoudt); en op hun
- verwachte effecten en neveneffecten binnen de uitvoerende instantie en/of in de samenleving.

In bijlage 5.4 wordt nader ingegaan op kwaliteitscriteria ten aanzien van evaluatie-instrumenten, waaronder ex ante evaluatieonderzoeken.

De ex ante evaluatie wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie. Bij de opzet van dergelijke evaluaties gaat het onder andere om de keuze of alleen de consequenties voor bepaalde aspecten worden meegenomen (zoals bijvoorbeeld M&O) of dat een integrale afweging van diverse aspecten (M&O, budgettaire, milieu, economie, veiligheid etc.) beoogd wordt. Het voordeel van integrale evaluatieonderzoeken is dat alle relevant geachte aspecten bij de besluitvorming kunnen worden meegenomen.

In het geval van M&O-gevoelige regelingen is het van belang dat in ex ante evaluatieonderzoeken ook aandacht wordt besteed aan M&O-aspecten.

Naast en ten dele mede ter invulling van de hierboven omschreven hoofddoelstelling van de ex ante evaluatie dient al dan niet in het kader van een evaluatie verder plaats te vinden<sup>32</sup>:

- een uitvoerbaarheidstoets (zie paragraaf 3.2.3);
- een handhaafbaarheidstoets (zie paragraaf 3.2.4);
- een berekening/raming van de budgettaire gevolgen, uit oogpunt van M&O, van de concept-wet- en regelgeving en de alternatieven daarvoor (zie paragraaf 3.2.1).

---

<sup>30</sup> *Rapport ISMO* (1985), paragraaf 4.3.

<sup>31</sup> Zie paragraaf 2 van de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. In deze notitie is ook aangegeven dat experimenten en pilots vormen zijn van (projectmatig) evaluatieonderzoek. Zij zitten tussen ex ante en ex post evaluatieonderzoek in: de ex post evaluatie van het uitgevoerde experiment of van de pilot is veelal de basis voor de definitieve beleidsbeslissing.

<sup>32</sup> Zie verder paragraaf 4 van de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.



### 3.2.3 *Uitvoerbaarheidstoets*<sup>33</sup>

Het onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie uitvoeren van een gebruikerstoets, waarbij de regelgeving wordt getoetst op begrijpelijkheid en de formulieren worden getest (ook van belang voor de uitvoeringsinstanties en de controle mogelijkheden).

In bijlage 3.1 is een check-list opgenomen, waarin steeds een aantal specifiek op M&O betrekking hebbende aandachtspunten worden genoemd.

De belangrijkste aspecten waarop deze toets zich richt zijn:

- a. algemene aspecten voor beoordeling van concept-regelgeving;
- b. ingangsdatum;
- c. gevolgen voor de automatisering;
- d. gevolgen voor de personele formatie en de planning van de werkzaamheden;
- e. effecten bedrijfsleven en particulieren;
- f. voorlichting.

Het ligt voor de hand dat **rapportage over de uitvoerbaarheidstoets** plaatsvindt aan de departementsleiding, het eventuele centraal M&O-orgaan en cdFEZ, met een afschrift voor de DAD.

### 3.2.4 *Handhaafbaarheidstoets*<sup>34</sup>

De beleidsdirecties initiëren en coördineren de toetsing van de concept-wetgeving op aspecten van handhaafbaarheid. Het ligt voor de hand de handhaafbaarheidstoets in ieder geval uit te voeren in samenwerking met de desbetreffende departementale diensten voor juridische en wetgevingsaangelegenheden, een eventuele inspectiedienst, een eventueel afzonderlijk uitvoeringsorgaan of intermediair<sup>35</sup>, de DAD en FEZ. Deze toetsing, waarbij ook de aanwijzingen voor de regelgeving worden gevolgd, moet leiden tot een handhaafbaarheidsrapportage.

In een handhaafbaarheidstoets kan de concept-wet- en regelgeving op de volgende punten getoetst worden (in bijlage 3.2 worden nadere uitwerkingen van deze punten opgenomen):

---

<sup>33</sup> *Met vaste hand*, op. cit., hoofdstuk 7 en 8 en *Handboek advisering en implementatie wetgeving*, (Belastingdienst, februari 1997), hoofdstuk 2.

<sup>34</sup> *Met vaste hand*, op. cit., hoofdstuk 7 en 8 en *Handboek advisering en implementatie wetgeving*, op. cit., hoofdstuk 2.

<sup>35</sup> Het kan hier gaan om de inschakeling van de vertegenwoordiging van de intermediairs (VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten of IPO: Interprovinciaal Overlegorgaan) of de intermediair zelf (als sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan) in deze fase, wanneer, mede aan de hand van de aanwijzingen voor de regelgeving, is bepaald dat de uitvoering gedecentraliseerd plaats kan vinden of dat een overheidstaak op afstand kan worden uitgevoerd.

**a. maatschappelijke acceptatie**<sup>36</sup>

Acceptatie is een belangrijke voorwaarde om M&O tegen te gaan. Niet-geaccepteerde regelgeving nodigt uit tot niet-naleving en dus tot M&O. De (tijdelijke) niet-acceptatie van regelgeving kan zeker in de beginfase dat de regelgeving van kracht is, een oorzaak zijn van niet-naleving. Vanuit de beleidsdirectie wordt bezien of door aanpassing van de concept-regelgeving de maatschappelijke acceptatie vergroot kan worden. Dit vereist uiteraard instemming van de politieke leiding (en uiteindelijk het parlement), dat nadrukkelijk op het mogelijke knelpunt van de niet-acceptatie gewezen moet worden.

1. Maatschappelijke acceptatie kan worden bevorderd door intensivering van de voorlichting rond de achtergronden van de concept-regelgeving, de maatschappelijke weerstanden kunnen zo worden verminderd of zo mogelijk worden weggenomen;
2. Indien de maatschappelijke niet-acceptatie zich toespitst op de gekozen uitvoeringsvorm zou de verantwoordelijke beleidsdirectie in overleg met de verantwoordelijken voor de uitvoering (desbetreffende functionarissen binnen de beleidsdirectie, de afzonderlijke uitvoeringsorganisatie binnen het ministerie of de intermediair) moeten bezien in hoeverre in dit opzicht verbeteringen mogelijk zijn. Proefopstellingen en schaduwdraaien (zie paragraaf 3.2.5 en bijlage 3.3 inzake het implementatieplan) zijn in dit geval zeer aan te raden.

**b. kenbaarheid van de regeling** (eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid)<sup>37</sup>

Hoe eenvoudiger en eenduidiger de regelgeving<sup>38</sup> des te minder mogelijkheden bestaan er doorgaans om misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling te maken. Er mag geen onzekerheid bestaan over de interpretatie van de geldende regelgeving.

**c. werkingsgebied wet- en regelgeving** (bijvoorbeeld ingangsdata en overgangsregelingen).

**d. inherente misbruikmogelijkheden in de regelgeving**<sup>39</sup>

Identificatie van de misbruikgevoelige elementen die de regelgeving bevat en een overzicht van de manieren waarop dit misbruik kan worden tegengegaan. Enkele factoren die van invloed zijn op de kans dat men misbruik of oneigenlijk gebruik van een regeling gaat maken:

- \* moeite die men moet doen om misbruik te plegen (het mag niet te eenvoudig worden gemaakt);
- \* de omvang van het te behalen voordeel van het misbruik (dit dient steeds zo laag mogelijk te worden gehouden);
- \* de veronderstelde pakkans (deze moet zo hoog mogelijk lijken); dit hangt nauw samen met de controle- en

---

<sup>36</sup> Cf. ook *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 3, p. 4

<sup>37</sup> Cf. ook *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 1, p. 3.

<sup>38</sup> In het algemeen geldt dat naarmate de regelgeving eenvoudiger en eenduidiger is, de controle van derden gegevens eenvoudiger kan plaatsvinden. Bij te ver doorgesloten eenvoud van de regelgeving kan uiteraard de kans op oneigenlijk gebruik en/of misbruik echter toenemen.

<sup>39</sup> Cf. ook *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 2, p. 3-4.

detectiekans<sup>40</sup>

- \* de mogelijkheid om door eigen handelen voordeel te behalen (de mogelijkheden om zonder samenspanning tussen derden-belanghebbenden voordeel te behalen dient zo klein mogelijk te zijn);
- \* veronderstelde gevolgen van ontdekking van misbruik of oneigenlijk gebruik (de sancties dienen dusdanig afschrikwekkend te zijn dat zij misbruik zoveel mogelijk voorkomen).

#### e. controlemogelijkheden

Voor een goede handhaafbaarheid moet de voorgestelde regeling voldoende controlemogelijkheden bieden. Gedacht kan worden aan administratieve controles vooraf en achteraf, waarnemingen ter plaatse, boekenonderzoek en dergelijke. De controlemogelijkheden en bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie dienen duidelijk geformuleerd te worden en deze worden waar zinvol in de regeling opgenomen. Hierbij kan worden aangesloten bij de resultaten van de ex ante evaluatie en de uitwerking van het departementale controlebeleid.

Verder kan worden voorzien in de verplichting voor de derde-belanghebbende om binnen het raam van de regeling alle gegevens volledig en naar waarheid te verstrekken<sup>41</sup>. Hierbij kan eventueel de mogelijkheid worden opgenomen om nadere gegevens te laten verstrekken die ter zake van de behandeling door de uitvoeringsorganisatie op diens verzoek wenselijk worden geacht<sup>42</sup>.

Nagegaan kan worden of er specifieke controlebevindingen betreffende deze regeling (ingeval er wijzigingen worden aangebracht) dan wel bij vergelijkbare regeling (in geval er een nieuwe regeling wordt gemaakt) zijn die een andere invulling van de risico-analyse noodzaken (cf. bijlage 10). Hierbij wordt eveneens de mogelijkheid tot samenwerking met andere (controle/toezicht)instanties betrokken.

Controle hoeft overigens niet alleen door overheidsinstanties plaats te vinden. Er bestaat immers ook de mogelijkheid van informele controle, waarbij er een kans op ontdekking en melding van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties plaatsvindt<sup>43</sup>.

#### f. andere controle-aspecten

De uitvoerende directie/dienst dient te kunnen beoordelen of en in hoeverre de door de derden verstrekte gegevens voldoende betrouwbaar zijn. Indien deze informatie voldoende betrouwbaar is kunnen deze gegevens namelijk zonder aanvullende werkzaamheden worden geaccepteerd voor de verdere vaststelling van de rechten/plichten van de derden. In dit verband is het onder meer van belang dat onderzoek wordt gedaan naar de gezagsgetrouwheid van de doelgroep<sup>44</sup>. Een goed geïntegreerd ontworpen regeling leidt ertoe dat de

---

<sup>40</sup> De controlekans is de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. De detectiekans is de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 7 en 8, p. 6-7.

<sup>41</sup> Dit dient dan ook expliciet door de derde-belanghebbende verklaard te worden.

<sup>42</sup> Cf. bijv. *Handleiding Subsidie Instrument*, op. cit., paragraaf 4.2, punt 33.

<sup>43</sup> *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 5 en 6, p. 5-6.

<sup>44</sup> *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 4, p. 4-5.

subsidievoorwaarden alle door de derden te verstrekken bewijsstukken voorschrijven<sup>45</sup>. Dit leidt ertoe dat de beoordeling van deze bewijsstukken een integraal onderdeel uitmaakt van het uitvoeringsproces. De administratieve verificatie voor iedere aanvraag kan dan integraal worden uitgevoerd voor die bewijsstukken die naar de aard van het document als voldoende "hard" kunnen worden aangemerkt, voorbeelden zijn: notariële akten, kadastrale gegevens, gecertificeerde declaraties enz. Indien bijgevoegde bewijsstukken niet voldoende zekerheid bieden dan moet de controle worden uitgebreid. Op basis van risico-analyse en de in de fase van de beleidsvoorbereiding vastgestelde grenzen voor de omvang van nog toelaatbaar geacht mogelijk misbruik wordt uiteindelijk in de fase van de uitvoering (paragraaf 3.3.3 en 3.3.4) bepaald wat de minimale omvang van de aanvullende verificaties (contra-informatie dan wel controle/inspectie) dient te zijn;

Een goede voorlichting over controles en consequenties van misbruik (sancties) vormt een onderdeel van het controlebeleid<sup>46</sup>. Hierbij is het van belang dat de controle in overeenstemming met de voorlichting plaatsvindt. Het is aan te bevelen even streng te controleren als men voorspiegelt in de voorlichting, anders tast dit de geloofwaardigheid van de controle en daarmee een grondslag van het M&O-beleid aan<sup>47</sup>.

Om het misbruik zo spoedig mogelijk te beëindigen, dienen controles snel en adequaat afgewerkt te worden<sup>48</sup>. Effectieve controle vereist verder een redelijke pakkans, hierbij kan bijv. worden uitgegaan van minimaal 10%<sup>49</sup>. De effectiviteit van de controle wordt onder meer vergroot door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden<sup>50</sup>. Bij het vormgeven van de controlemogelijkheden en het controlebeleid dient bedacht te worden dat er zowel grenzen aan de toepasbaarheid van administratieve en/of fysieke controles zijn en er zijn grenzen van maatschappelijke aard zoals privacy en algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>51</sup>. Dit impliceert tevens dat er steeds sprake zal zijn van resterende onzekerheid.

#### **g. sanctiemogelijkheden**

De mogelijkheid om bij niet-naleving een sanctie te kunnen opleggen vergroot de handhaafbaarheid. Een regeling zonder sanctie beperkt de handhaafbaarheid. Gekeken dient te worden of er een sanctie wenselijk en mogelijk is. Bevat een wetsvoorstel een sanctie, dan wordt deze op zijn wenselijkheid en toepasbaarheid beoordeeld. Over de in de regeling op te nemen mogelijke sancties dient overleg met Justitie te worden gevoerd, waarbij in het bijzonder de mogelijkheden tot het afdwingen van naleving beoordeeld worden.

Daarnaast is een aantal andere aspecten van belang. Zo kan er in de regeling worden voorzien in het (tijdelijk) uitsluiten van degene die misbruik heeft gepleegd voor de toekomst. Om de afschrikwekkende

---

<sup>45</sup> Cf. bijv. *Handleiding Subsidie Instrument*, op. cit., paragraaf 4.2, punt 26.

<sup>46</sup> *Rapport ISMO* (1985), paragraaf 4.3.

<sup>47</sup> *Rapport ISMO*, paragraaf 4.2.

<sup>48</sup> *Rapport ISMO*, paragraaf 4.2.

<sup>49</sup> Cf. *ISMO 1985. Hoofdlijnen van het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik*, (februari 1985), p. 11

<sup>50</sup> *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 9 (selectiviteit), p. 7.

<sup>51</sup> *ISMO 1985*, op. cit., onderdeel H.

werking van sancties te behouden is het aan te bevelen dat er terughoudend wordt omgegaan met kwijtscheldingen. De sanctiekans zou dus in het algemeen zo hoog mogelijk dienen te zijn<sup>52</sup>. Het is voorts aan te bevelen dat de sanctie voldoende hoog is dat deze minimaal het ten onrechte genoten voordeel teniet doet<sup>53</sup>. Bijzondere aandacht verdient het opsporen van recidivisten op het gebied van de fraude. Dit kan mede door het gebruik maken van de gegevens over het gedrag van derden ten aanzien van de verschillende subsidies en belastingen (uitwisselen van black list<sup>54</sup>; zie ook bijlage 8: Gegevensvergelijking). Het is aan te bevelen (vooral ten aanzien van recidive) in het sanctiebeleid de mogelijkheid van een verscherping van de op te leggen sancties door te voeren<sup>55</sup>. De sanctie-ernst zou dus bij voorkeur variabel moeten zijn<sup>56</sup>.

Naast de aanvullingen in bijlage 3.2 worden in bijlage 4 (Sanctiebeleid) ook nog aanvullende aspecten van het vormgeven van het sanctiebeleid genoemd. Verder wordt hier onder meer nader ingegaan op de sfeerovergang (de overgang van de administratiefrechtelijke sfeer naar de strafrechtelijke sfeer).

Het ligt voor de hand dat **rapportage over de handhaafbaarheidstoets** plaatsvindt aan de departementsleiding, het eventuele centraal M&O-orgaan en cdFEZ, met een afschrift aan de DAD.

### 3.2.5 Implementatieplan

Hoe eerder wordt begonnen met de voorbereidingen voor de implementatie, hoe meer tijd er beschikbaar is voor een adequate invoering. Het is denkbaar dat reeds tijdens het totstandkomingsproces van nieuwe wet- en regelgeving met de implementatie begonnen wordt. In het bijzonder geldt dit voor de automatiseringsaspecten. Een goede invoering voorkomt dat de mogelijkheden tot M of O toenemen. Het is aan te bevelen om de in dit verband te ondernemen acties, voorzien van een planning van de verschillende werkzaamheden, vast te leggen in een implementatieplan.

Doorgaans zal de beleidsdirectie integraal verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de acties in het implementatieplan, terwijl FEZ als de controller van het ministerie de tijdige en volledige implementatie bewaakt.

Uit oogpunt van M&O-beleid zijn de volgende elementen van belang voor een implementatieplan:

- doelgroepen;
- personele gevolgen;

---

<sup>52</sup> De sanctiekans is de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is. *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 10, p. 8.

<sup>53</sup> Cf. ook het *Rapport ISMO*, paragraaf 5.1

<sup>54</sup> Cf. *Leidraad ter verkrijging van een integraal inzicht in het beleid van de Belastingdienst inzake het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingwetgeving* (Ministerie van Financiën, mei 1996) en het *Verslag van een onderzoek naar de aard en omvang van de belastingfraude*, april 1980, openbare versie van het Rapport-Van Bijsterveldt

<sup>55</sup> Cf. *Nota intensivering bestrijding M&O, maatregelen op fiscaal terrein*, bijlage 14, Hoofdstuk IXB, Rijksbegroting 1993.

<sup>56</sup> De sanctie-ernst is de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging. *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 11, p. 8.

- opleidingen;
- automatisering;
- aanpassing lagere regelgeving, werkinstructies en handboeken;
- aanpassing materieel (formulieren, standaardbeschikkingen, brochures);
- interne en externe voorlichting;
- invulling en concretisering van het uitvoeringsbeleid;
- evaluatie en bestuurlijke informatie;
- effecten gegevensuitwisseling. Indien de wet- en regelgeving leidt tot gegevensuitwisseling met derden, kan worden aangegeven welke gegevens moeten worden uitgewisseld, of gebruik kan worden gemaakt van een bestaande vorm van gegevensuitwisseling of dat deze opnieuw moet worden ontwikkeld, de frequentie van de uitwisseling, het tijdstip waarop de eerste aanlevering moet plaatsvinden en de instelling waaraan de gegevens geleverd worden, respectievelijk waarvan de gegevens verkregen worden. De afspraken met de gegevensuitwisselaar en de verantwoordelijkheden kunnen vervolgens in een protocol schriftelijk worden vastgelegd (zie ook bijlage 8: Gegevensvergelijking).

Voor een nadere uitwerking van de bovengenoemde elementen wordt verwezen naar bijlage 3.3.

### 3.3 *Beleidsuitvoering*

#### 3.3.1 *Inleiding*

In paragraaf 3.2.4 is aangegeven dat aan de beleidsuitvoering op drie verschillende wijzen inhoud kan worden gegeven:

1. de uitvoering maakt deel uit van de activiteiten van de beleidsafdeling;
2. de uitvoering wordt verzorgd door een afzonderlijke uitvoeringsinstantie binnen het ministerie (al dan niet in de vorm van een agentschap);
3. de uitvoering vindt plaats door middel van intermediairs.

Een minister is geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van een M&O-gevoelige regeling en van het daarvoor te voeren M&O-beleid als deze wordt uitgevoerd in de modaliteiten zoals onder punt 1 en 2 vermeld. In de onderhavige paragraaf is de beschreven uitvoeringssituatie hoofdzakelijk op modaliteit 2 toegespitst. Daarnaast kan de minister naast de verantwoordelijkheid voor het beleid, een al dan niet gehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een regeling hebben, als die door middel van intermediairs plaatsvindt. Deze (al dan niet) gedeelde verantwoordelijkheid zal zijn vastgelegd in onderliggende wetten<sup>57</sup>. De situatie met betrekking tot de uitvoering door intermediairs wordt in paragraaf 3.3.6 beschreven.

De uitvoeringsinstantie is ook in de fasen voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering van de regelgeving actief. In dit verband wordt verwezen naar de bijlagen 1.1 en 1.3.

#### 3.3.2 *Documentatie betreffende wet- en regelgeving en informatievoorziening over de uitvoering*

Voor een goed M&O-beleid is het essentieel dat wijzigingen in regelingen en de daarmee samenhangende beleidsregels, aanwijzingen, protocollen etc. tijdig worden bekend gemaakt en duidelijk te volgen blijven. Tevens dienen de achterliggende redenen voor wijzigingen van een regeling duidelijk zijn. Dergelijke informatie zou bijvoorbeeld gebundeld kunnen worden in een toegankelijk **vademecum**, dat steeds up to date wordt gehouden.

De **werkprocessen** dienen, uiteindelijk tot in detail, in één of meerdere **handboeken** vast te worden gelegd. In de werkprocessen kan onder meer worden aangegeven dat de leiding wordt geïnformeerd over zaken die afwijken van de gebruikelijke procesgang van de uitvoering. In het bijzonder de rapportage met betrekking tot deze afwijkingen, bijvoorbeeld het aantal geconstateerde M&O-gevallen ten opzichte van het verwachte aantal, kan input vormen voor nieuw beleid, de aanpassing van een regeling, de aanpassing van de uitvoering of de inschakeling van inspectiediensten.

#### 3.3.3 *Uitvoeringsactiviteiten*

De uitvoeringsactiviteiten worden onderscheiden in activiteiten met betrekking tot de aanvraag, de

---

<sup>57</sup> Financiële-verhoudingswet, artikel 17, eerste lid en *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 124 l.

bevoorschotting, de vaststelling/afrekening en de betaling<sup>58</sup>. Met betrekking tot de aanvraag en de vaststelling/afrekening worden enige zaken vanuit het M&O-aspect belicht.

- **de aanvraag**

Om onder meer dubbele aanvragen te voorkomen verdient het aanbeveling een geïntegreerde administratie te voeren waarin per aanvrager en per aanvraag en in voorkomende gevallen per object, een geïntegreerd **dossier** wordt aangelegd, waarin de "geschiedenis" vanaf de aanvraag tot en met de vaststelling (en in voorkomende gevallen tot en met de afwijzing) traceerbaar is.

Door middel van de gebruikerstoets is vastgesteld wat het geschikte pakket aan gegevens is dat bij een aanvraag wordt ingediend. Een goed ontworpen regeling leidt ertoe dat in de voorwaarden alle door de derde-belanghebbende te verstrekken bewijsstukken zijn voorgeschreven. In eerste instantie beoordeelt de uitvoerende instantie in hoeverre het door de derde-belanghebbende bij de aanvraag verstrekte pakket **volledig** is. In deze fase worden de gegevens, indien mogelijk, ook op **aannemelijkheid** beoordeeld. In tweede instantie vindt nadere controle van het aanvraagmateriaal plaats. De controle moet plaatsvinden in overeenstemming met de voorlichting<sup>59</sup>. De mate waarin wordt gecontroleerd, onder meer gebaseerd op een risico-analyse, waarin redelijke pakkans dient te zijn meegewogen<sup>60</sup>, wordt vastgelegd in de werkinstructies. In de werkinstructies is tevens opgenomen of en in welke situaties van het controle-instrument gegevensuitwisseling met andere organisaties gebruik wordt gemaakt (zie bijlage 8: Gegevensvergelijking). Het spreekt vanzelf dat hierbij voldaan moet worden aan de eisen ten aanzien van privacybescherming zoals die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving<sup>61</sup>.

- **de vaststelling/afrekening**

Een vaststelling is een beschikking waarbij definitief wordt beslist dat de belanghebbende een bepaald bedrag ontvangt.

In voorkomende gevallen dienen ten behoeve van de definitieve vaststelling de nodige "aanvullende" gegevens door de belanghebbende te worden verstrekt. In geval van niet-natuurlijke personen kunnen dit bijvoorbeeld jaarrekeningen, voorzien van een accountantsverklaring, activiteitenverslagen, aanvullende verklaringen omtrent de naleving van de subsidiebepalingen enz. zijn. Op verzoek van de uitvoeringsinstantie

---

<sup>58</sup> Zie: *Administratieve standaardbepalingen bij subsidie- en bijdrageregelingen. Rapport van de Interdepartementale Werkgroep Administratieve Standaardbepalingen Subsidie- en bijdrageregelingen*. Het IWASS-rapport is bij brief van 2 maart 1988 door de Minister van Financiën gezonden aan de ministers.

<sup>59</sup> *Rapport ISMO*, paragraaf 4.2

<sup>60</sup> *ISMO 1985*, p. 11

<sup>61</sup> In het bijzonder artikel 10 van de Grondwet en de Wet persoonsregistraties. Voorts in artikel 8 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.



kan in daartoe aanleiding gevende gevallen de departementale accountantsdienst (DAD) worden ingeschakeld (zie paragraaf 3.5.1.1).

In geval van afrekening met natuurlijke personen kunnen bijvoorbeeld "M&O-gevoelige zaken" als definitieve opgave van het inkomen en winst uit onderneming worden genoemd, beide met betrekking tot het jaar waarin subsidie is genoten, enz. Ook hier speelt gegevensuitwisseling (bijlage 8) een rol.

In deze fase is het in voorkomende gevallen ook mogelijk gebruik te maken van onderzoeksbevindingen van een **inspectiedienst**. Vanzelfsprekend is het in dit verband van belang dat de uitvoeringsorganisatie goede afspraken maakt over de inschakeling van een inspectiedienst en deze afspraken goed vastlegt (zie verder bijlage 1.7).

In het algemeen wordt in deze fase zichtbaar of door derden-belanghebbenden misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling is gemaakt. In het geval van misbruik dient vervolgens beoordeeld te worden of er een sanctie, en zo ja welke, opgelegd moet worden. In de werkprocessen en -instructies wordt onder meer beschreven hoe en door wie een sanctieproces wordt geïnitieerd en hoe de voortgang van dat proces in de gaten wordt gehouden.

Een en ander is een nadere uitwerking van het departementale sanctiebeleid, waaraan in het voorlichtingsbeleid<sup>62</sup> ruime aandacht wordt besteed.

#### **3.3.4 (Interne) controle op de uitvoeringsactiviteiten**

Een belangrijke functie van controle, zeker met betrekking tot de M&O-bestrijding, is gelegen in het tijdig signaleren van fouten in de uitvoeringsprocessen, opdat deze tijdig kunnen worden gecorrigeerd. Het stelsel van voorgeschreven controlemaatregelen in een uitvoeringsproces beoogt te waarborgen dat de uitkomsten van het proces "goed" zijn, d.w.z. voldoen aan de eraan te stellen eisen. Naast de controle met betrekking tot gegevens van derden bestaat er, als onderdeel van het interne beheersingssysteem, controle gericht op het handelen van de functionarissen van de uitvoeringsorganisatie zelf (intern gerichte controle; zie ook paragraaf 1.7).

Intern gerichte controle is van belang in verband met zaken als:

- samenspanning binnen de organisatie met derden-belanghebbenden
- aanvragen door eigen personeel
- aanvragen door familie van personeelsleden
- de behandeling van dergelijke aanvragen.

Accountantscontrole, ten slotte, leidt tot een evaluerend oordeel over de toereikendheid van alle controlemaatregelen.

#### **3.3.5 Handhavingsbeleidsplan en onderhoudsplan**

Het M&O-beleid moet periodiek bijgesteld worden. Een goed voorbeeld van de systematische aanpassing

---

<sup>62</sup> ISMO-rapport.

daarvan vormt het **handhavingsbeleidsplan** van de uitvoeringsorganen sociale zekerheid<sup>63</sup>. Hier wordt nader ingegaan op belangrijke aspecten van dit handhavingsbeleidsplan aangezien dit ook als voorbeeld kan dienen voor andere sectoren van de collectieve sector. In opzet stelt het desbetreffende bestuur jaarlijks het handhavingsbeleid in de vorm van een handhavingsbeleidsplan vast. In het handhavingsbeleidsplan wordt op basis van een volledige inventarisatie van de M&O-risico's aangegeven welke controles en verificaties moeten worden verricht en met welke frequenties. Tevens wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met discretionaire bevoegdheden. Voorzover uitvoeringsorganen niet in staat zijn M&O-risico's adequaat te pareren, signaleren zij dit bij de werkgever (in het geval van een relatie uitvoeringsorgaan-ministerie zou dit bij de leiding van het desbetreffende ministerie gesignaleerd kunnen worden).

Ten aanzien van het plan gelden de volgende eisen:

- het plan geeft rekenschap van de noodzaak om voldoende zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de door de derde-belanghebbende (i.c. cliënt/aanvrager) overgelegde gegevens;
- het plan bevat een inventarisatie van de controle-instrumenten;
- aangegeven moet worden hoe de controle-instrumenten worden ingezet. Daarbij dient te worden aangegeven bij welke bronnen gegevens worden geverifieerd. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan gegevensuitwisseling met de Belastingdienst, huisbezoeken, looncontroles etc;
- aangegeven moet worden hoe met het beschikbare arsenaal van sancties en met de terugvordering wordt omgegaan;
- aangegeven moet worden hoe de voor controle beschikbare capaciteit wordt ingezet. De risico's dienen eerst te worden geëxpliciteerd. Daarbij kan en moet worden gedifferentieerd naar groepen van uitkeringsgerechtigden.

Nadat het bestuur het handhavingsbeleidsplan heeft vastgesteld, dient dit te worden vertaald naar werkinstructies.

Na afloop van het jaar dient het bestuur in een verantwoordingsverslag aan te geven of en in hoeverre het handhavingsbeleid is gerealiseerd. Het bestuur is zelf gehouden aan te geven of het zijn doelstellingen heeft gerealiseerd. Deze verantwoording is weer tevens een bouwsteen voor het handhavingsbeleidsplan van het volgende jaar. Aldus moet het opstellen van (jaarlijkse) handhavingsbeleidsplannen een iteratief proces worden, op basis van ervaring en van een steeds geactualiseerde risico-analyse (cf. ook bijlage 10).

Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat bepaalde elementen uit het handhavingsbeleidsplan tevens in een controleplan worden opgenomen.

Naast of in aanvulling op het handhavingsbeleidsplan is het aan te bevelen een jaarlijks **onderhoudsplan** op te stellen. In dit onderhoudsplan kan worden aangegeven in hoeverre wet- en regelgeving, werk- en andere instructies, (schriftelijke) afspraken, geautomatiseerde systemen en dergelijke die van belang zijn voor de uitvoering van het M&O-beleid aanpassing behoeven. Het opstellen en uitvoeren van het onderhoudsplan is een verantwoordelijkheid voor de beleidsdirectie en het eventuele uitvoeringsorgaan en inspectiedienst.

---

<sup>63</sup> *Verslag over de vorderingen inzake het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid*. Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 20 juli 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 17 050, nr. 188, p. 7.

CdFEZ vervult in deze een toezichhoudende functie.

### 3.3.6 *Intermediairs*

Zoals in paragraaf 3.2.1 is aangegeven is er van intermediairs sprake wanneer de uitvoering van een regeling is overgedragen aan een organisatie buiten het betrokken ministerie. In het geval van uitvoering door intermediairs kunnen de daartoe door intermediairs te verrichten activiteiten globaal worden vastgelegd in de desbetreffende wetten of daarmee samenhangende uitvoeringsregelingen. In voorkomende gevallen is het van belang dat duidelijk wordt vastgelegd op welke wijze het toezicht op de uitvoeringsinstantie geregeld is en welke mogelijkheid tot toegang (bijvoorbeeld door de beleidsafdeling of door de inschakeling van een inspectiedienst), (bij)sturing en sanctionering de minister heeft (zie verder paragraaf 3.2.1, onderdeel uitvoering door intermediairs).

De wettelijke bepalingen met betrekking tot het M&O-aspect bij **gemeenten en provincies** verschillen niet van elkaar. Om deze reden wordt hier slechts een relevante bepaling in de Gemeentewet behandeld. In de toelichting op artikel 213 van deze wet wordt de term rechtmatigheid uiteengezet als zijnde dezelfde rechtmatigheid als in het voorstel tot de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet. De rechtmatigheidscontrole volgens deze opvatting omvat als aspect het **misbruik en oneigenlijk gebruik** van regelingen. Dit betekent dat de controle op dit misbruik en oneigenlijk gebruik aan dezelfde eisen moet voldoen als in de situatie waarin de regeling door een ministerie zou zijn uitgevoerd. De controle bij de gemeenten, zowel de interne- als de accountantscontrole, bevat daarom dezelfde elementen als de departementale controle wat het M&O-aspect betreft.

De minister wordt op grond van zijn toezichhoudende verantwoordelijkheid (en, zoals vastgelegd in de desbetreffende wettelijke regeling, afhankelijk van de mate van deze verantwoordelijkheid) via de beleidsafdeling geïnformeerd, veelal op basis van controle- en informatieprotocollen waarin het M&O-aspect zal zijn opgenomen, over de uitkomsten van de gemeentelijke controles en over de gang van zaken tijdens het uitvoeringsproces. Als instrumenten ter verkrijging van aanvullende zekerheid met betrekking tot deze informatie staan de minister onder meer het recht tot opvragen van gegevens die hij voor de uitoefening van zijn ambt nodig heeft<sup>64</sup> en het recht tot het houden van reviews bij de gemeente- (en provincie-) accountant ter beschikking<sup>65</sup>.

Wanneer de minister van mening is dat de uitvoering door de intermediair niet naar behoren heeft plaatsgevonden, kan dit in het uiterste geval (dit geldt ook voor intermediairs niet-gemeenten en -provincies) leiden tot een sanctie ten opzichte van de intermediair. Een en ander wordt dan wel in de regeling opgenomen.

In gevallen waarin **zelfstandige bestuursorganen** de uitvoering van de regeling verzorgen wordt de extra

---

<sup>64</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 124 t.

<sup>65</sup> Besluit financiële verhouding, artikel 10, lid 3.

aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik in de regeling opgenomen, eventueel verder vormgegeven in uitvoeringsbeschikkingen en protocollen. De *Aanwijzingen voor de regelgeving*<sup>66</sup> bevatten hiertoe voldoende aanknopingspunten. Bij de beoordeling van de desbetreffende informatie wordt in de praktijk onder meer veelvuldig gebruik gemaakt van al dan niet specifieke accountantsverklaringen van de accountant van het zelfstandig bestuursorgaan. In paragraaf 3.5.3 wordt hierop nader ingegaan.

Hierbij dient aangetekend te worden dat de minister in dit verband naast financiële informatie ook niet-financiële informatie, waaronder informatie met betrekking tot het M&O-aspect, ontvangt.

### ***3.3.7 Administratie en dossiers van de uitvoerende instantie***

De informatie uit de administratie en de dossiers is bij uitstek de voedingsbron van het centraal toegankelijk M&O-overzicht dat door een ministerie wordt bijgehouden (zie paragraaf 2.2: Centraal toegankelijk overzicht van M&O-gevoelige regelingen en maatregelen en bijlage 2). Wat de informatie-uitwisseling op dit punt betreft is het van belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden tussen de uitvoeringsinstantie en de instantie die het centraal toegankelijk overzicht beheert.

### ***3.3.8 Quick scan***

Door periodiek een quick scan uit voeren kan actueel inzicht worden verkregen in de toereikendheid van het M&O-beleid. Hoewel nieuwe regelingen uitgebreid getoetst kunnen zijn, blijkt immers uit de aard van de materie (de dagelijkse praktijk) pas het effect van de maatregelen op het terrein van bestrijden en voorkomen van M&O. Doel van een quick scan is het verkrijgen van een globaal totaaloverzicht van de opzet en/of werking van enkele aspecten van het M&O-beleid/M&O-maatregelen voor alle relevante regelingen. Hierbij wordt geïnventariseerd welke regelingen niet voldoen aan de meest essentiële voorwaarden en wordt in kaart gebracht welke regeling op basis van een (uitgebreide) toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn ontworpen. Verder worden de gegevens in het centraal toegankelijke overzicht beoordeeld op witte plekken en worden onderworpen aan een lichte toets op feitelijke juistheid. Hierbij zal het onderzoek zich richten op ook voor de nabije toekomst actuele regelingen. Vanuit deze quick scan kan eventueel een verbeteractie op touw worden gezet.

### ***3.3.9 Evaluatie van de uitvoering van het M&O-beleid***

Of de goede activiteiten ter voorkoming en bestrijding van M&O worden ontplooid zal blijken aan de hand van de rapporten met betrekking tot de ex post evaluatie en de follow up daarvan. In dit verband verdient het aanbeveling functionarissen van uitvoeringsinstanties deel uit te laten maken van evaluatieteams. In bijlage 5.2 worden drie categorieën van evaluatie-instrumenten beschreven. Een daarvan betreft de organisatiedoorlichtingen, waarbij afzonderlijke organisatieonderdelen geheel of ten dele worden getoetst op hun functioneren. In het bijzonder zijn het de doorlichting van de beleidsafdeling, de inspectiediensten en de afzonderlijke uitvoeringsinstanties, die onder meer de input kunnen leveren voor de aanpassing van de opzet en uitvoering van het M&O-beleid (inclusief de organisatie daarvan).

---

<sup>66</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 124 a tot en met z, plus de toelichting daarop.

De in paragraaf 3.3.8 beschreven quick scans kunnen overigens belangrijke informatie opleveren voor zowel ex post als ex ante evaluaties.

### 3.4 Verantwoording over M&O-beleid

1. **Periodiek verantwoorden.** Een beleidsafdeling dient zich te verantwoorden over zowel het te voeren (opzet) als het feitelijk gevoerde beleid. Dit geldt ook ten aanzien van het M&O-beleid, dat een belangrijk onderdeel vormt van het beleid.

In de Geïntegreerde Rijksbegrotingsvoorschriften staat een aantal bepalingen die ertoe leiden dat de ministeries zowel eens in de vijf jaar als, in bepaalde gevallen, eenmaal per jaar informatie dienen te verstrekken over de opzet en werking van het M&O-beleid per afzonderlijke M&O-gevoelige regeling. Deze informatie heeft mede het karakter van verantwoordingsinformatie en vormt tevens sturingsinformatie die dient te worden benut om onvolkomenheden in het beleid en/of de beleidsuitvoering tijdig te herstellen.

2. **Toelichting bij de financiële verantwoording.** Indien gebrek aan zekerheid bestaat als gevolg van M&O-problematiek en die onzekerheid van materieel belang is dient het ministerie in de toelichting bij de financiële verantwoording (per begrotingsartikel of in een bijlage bij de artikelsgewijze toelichting bij de rekening) per regeling waarvoor dit geldt expliciet in te gaan op ieder van de navolgende aspecten:

- dat er sprake is van onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid als gevolg van M&O;
- een omschrijving van de aard van de gegevens van de belanghebbenden die aanleiding zijn van het gebrek aan zekerheid;
- welke maatregelen zijn genomen ter voorkoming en bestrijding van M&O;
- de reden waarom ondanks het gevoerde M&O-beleid een materieel gebrek aan zekerheid resteert;
- indien mogelijk, een globale schatting van de omvang van de bestaande onzekerheid<sup>67</sup>.

De omvang van de te nemen maatregelen wordt begrensd door eventuele beperkingen uit hoofde van wet- en regelgeving, zoals de privacy-wetgeving of door een te ongunstige verhouding tussen de kosten die aan de te nemen (extra) maatregelen zijn verbonden en het nut van die maatregelen. Onder nut dienen in dit verband niet alleen te worden verstaan de opbrengsten die worden behaald met het opsporen en terugvorderen c.q. naheffen van ten onrechte genoten of niet betaalde bedragen, maar ook de indirecte opbrengsten uit hoofde van het preventieve effect van de genomen maatregelen.

3. **Evaluatiebijlage in de begroting.** Zie hiervoor bijlage 5.6.

---

<sup>67</sup> GRAV 1999, paragraaf 7.2.2

### **3.5 Accountantscontrole en adviestaak van de DAD in relatie tot M&O**

Op grond van de Comptabiliteitswet<sup>68</sup> en het Besluit taak DAD<sup>69</sup> is de departementale accountantsdienst (DAD) zowel in de **controlerende als adviserende taak** nauw betrokken bij het departementale M&O-beleid, zowel in de fase van de totstandkoming als in de fase van uitvoering van een regeling.

#### **3.5.1 De adviestaak van de DAD**

De adviestaak van de DAD ten aanzien van de controleerbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving wordt in alle fasen van een regeling uitgeoefend.

##### **3.5.1.1 De adviestaak van de DAD bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving**

In het Besluit taak DAD<sup>70</sup> wordt gesteld dat, met betrekking tot de rechtmatigheid van het beheer, met name de advisering door de DAD inzake het departementale M&O-beleid van belang is. De adviestaak van de DAD vangt reeds aan in de fase van de totstandkoming van een regeling<sup>71</sup>. In deze fase dient de DAD de desbetreffende concept-regeling te toetsen op controleerbaarheid en uitvoerbaarheid. Wat betreft de eventuele M&O-aspecten houdt dit tevens in dat de DAD adviseert over het te voeren **controlebeleid** gericht op de voorkoming en bestrijding van M&O, hetgeen tot uitdrukking komt in de aandachtspunten:

- of de voorgeschreven toetsing aan de desbetreffende derdengegevens wel de vereiste zekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid kan opleveren;
- of in de opzet van de uitvoering van de regeling wel in voldoende mate is voorzien in de toetsing van de derdengegevens;
- of, bij gebruikmaking van **verklaringen van de accountant van de gesubsidieerde (externe accountant)**, de eisen die de beleidsafdeling aan de controle en rapportering daarover stelt adequaat zijn opgenomen in de regeling c.q. het controleprotocol en dat voorzien is in de gewenste en noodzakelijke reviewmogelijkheden.

De advisering door de DAD in deze fase van deze beleidscyclus zal mede in het grotere verband van een multidisciplinair ex ante evaluatieteam plaats kunnen vinden.

##### **3.5.1.2 De adviestaak van de DAD ten aanzien van lopende regelingen**

Ook na de totstandkoming van de regeling dient de DAD de beleidsafdelingen en het Audit Committee te (blijven) adviseren over (mogelijke) verbeteringen ten aanzien van het te voeren M&O-beleid en de

---

<sup>68</sup> Artikel 22.

<sup>69</sup> Zie algemene toelichting op punt 3.2 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 3, sub c.

<sup>70</sup> Zie algemene toelichting op punt 3.2 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 3, sub c.

<sup>71</sup> Paragraaf 300.12 van het Handboek DAD.

uitvoering daarvan<sup>72</sup>. Basis voor deze advisering vormen primair de signalen uit de algemene controle, maar ook een bijzondere controle-opdracht kan daarvoor de aanleiding vormen. Op grond van de adviestaak van de DAD, ligt het voor de hand dat de DAD steeds betrokken zal zijn bij de voorgeschreven, regelmatig van iedere regeling te houden ex post evaluatie, waarbij ook aan het M&O-beleid de nodige aandacht wordt besteed. Strikt noodzakelijk is deze deelname van de DAD overigens niet. Als het desbetreffende evaluatieteam in het bijzonder de M&O-aandachtspunten bij het onderzoek betreft, kan de DAD volstaan met het beoordelen van de opzet en de uitvoering van het door het evaluatieteam uitgevoerde onderzoek.

### **3.5.2 De controletaak van de DAD**

#### **3.5.2.1 De beoordeling door de DAD op de toereikendheid van de opzet van het M&O-beleid**

In het kader van de controlerende taak beoordeelt de DAD of het vastgestelde M&O-beleid - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - als **toereikend** kan worden aangemerkt<sup>73</sup>. Beperkende randvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld worden gevormd door wettelijke bepalingen die verdergaande controle verhinderen zoals de wet persoonsregistratie of indien de Staten-Generaal op basis van politieke overwegingen nadere grenzen hebben gesteld aan de controle op M&O. Een beperkende randvoorwaarde kan ook zijn dat het nut van de extra controle-inspanning niet opweegt tegen de kosten die daarmee gemoeid zijn (zie ook paragraaf 3.4).

Indien het ministerie geen toereikend M&O-beleid ten aanzien van een regeling voert, is geen sprake van een verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling<sup>74</sup>. De controle van derdengegevens is immers een essentieel onderdeel van het beheer. De accountant weet dan met zekerheid dat een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid bestaat en dat de uitgaven of ontvangsten niet voldoen aan de te stellen eisen. Op grond daarvan heeft de accountant een bedenking die veelal niet is te kwantificeren maar die, afhankelijk van de relatieve omvang van de desbetreffende uitgaven of ontvangsten wel mede bepalend kan zijn voor het afgeven van een niet-goedkeurende verklaring, namelijk een verklaring met beperking of een afkeurende verklaring.

Naast de bevindingen uit de controle zullen ook de bevindingen uit hoofde van (multidisciplinaire) ex post evaluaties voor de accountant een belangrijke bron vormen die hij bij de beoordeling van de opzet van het M&O-beleid zal kunnen hanteren. Daarnaast bevatten de ex ante evaluaties belangrijke controle-informatie (in de vorm van toetsingspunten) omdat daarin de bouwstenen voor de beoordeling van de opzet van het M&O-beleid zijn opgenomen.

De beoordeling van de opzet van het M&O-beleid op toereikendheid door de accountant is een gecompliceerd evaluatieproces, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor het zogenaamde professional judgement door de accountant. In de beoordeling of een M&O-beleid toereikend is dient de accountant immers veel

---

<sup>72</sup> Zie Besluit taak DAD, toelichting op artikel 3 en 8 en het Handboek DAD, paragraaf 300.12.

<sup>73</sup> Zie Besluit taak DAD, toelichting op artikel 3 en de IODAD-richtlijn inzake de accountantsverklaring, paragraaf 29.

<sup>74</sup> Zie Handboek DAD, paragraaf 360.38.



kwalitatieve gegevens te betrekken, zoals de gegeven omstandigheden en mogelijkheden, elementen van de schatting van de resterende onzekerheid alsmede elementen van de schatting van de kosten en het nut van (aanvullende) M&O-maatregelen. Het oordeel van de accountant over de opzet van het M&O-beleid zal daarom vaak een kwalitatief karakter hebben. Bovendien liggen veel aspecten van het M&O-beleid niet (bij uitstek) op het gebied waarop de accountant deskundig is, zoals voorlichting en sanctiebeleid. De accountant zal daarom in het algemeen de volgende elementen in zijn controle betrekken:

- de betrouwbaarheid van de schatting van de inherente onzekerheid; hierbij zal hij beoordelen of de gegevens waarop deze schatting is gebaseerd rekenkundig en procedureel (administratieve organisatie/interne controle), gezien het doel, voldoende betrouwbaar tot stand zijn gekomen;
- de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming en bestrijding van M&O; hierbij zal hij beoordelen of de door de beleidsafdeling gemaakte schatting van de optimale kosten/nut verhouding van de genomen maatregelen op rekenkundig en procedureel, gezien het doel, voldoende betrouwbaar tot stand is gekomen;
- de effectiviteit en de kosten van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O; teneinde een zelfstandig oordeel te kunnen geven over de toereikendheid van het niveau van de genomen M&O-maatregelen zal de accountant voldoende inzicht moeten hebben in de effectiviteit en de kosten van deze maatregelen; voor een deel (voorlichting, sanctie- en boetebeleid) zal de accountant daarbij moeten steunen op de schattingen, berekeningen en het advies van een deskundige van de desbetreffende beleidsafdeling of van binnen het ministerie;
- ingeval de accountant voor zijn oordeel niet of onvoldoende kan steunen op de door de andere deskundigen gemaakte schattingen, berekeningen en adviezen ligt het voor de hand dat hij overleg pleegt met het desbetreffende management, waarbij eventueel kan worden beslist een andere deskundige in te schakelen<sup>75</sup>.

Indien de accountant na deze acties van oordeel is dat het M&O-beleid betreffende een (M&O-gevoelige) regeling ontoereikend is, heeft hij een bedenking ten aanzien van de financiële verantwoording, die veelal niet te kwantificeren is, maar wel bepalend kan zijn voor het afgeven van een niet-goedkeurende verklaring, namelijk een verklaring met beperking of een afkeurende verklaring<sup>76</sup>.

### ***3.5.2.2 De beoordeling door de DAD op de toereikende uitvoering van het M&O-beleid***

In het kader van de algemene controle beoordeelt de DAD of het vastgestelde M&O-beleid op de voorgescreven wijze is uitgevoerd<sup>77</sup>. De accountant mag geen goedkeurende verklaring geven bij een financiële verantwoording waarin zich M&O-problematiek voordoet, indien hij van oordeel is dat als gevolg van onvoldoende controle op de juistheid en volledigheid van de derdengegevens waarop de uitvoering van een regeling (mede) is gebaseerd er materiële onzekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid is. De accountant heeft dan een bedenking tegen de verantwoording.

---

<sup>75</sup> Wie als deskundige beschouwd kan worden is uiteindelijk ter beoordeling aan de desbetreffende accountant. Cf. ook *Richtlijnen voor de Accountantscontrole*, (uitgave 1996, NIVRA, Amsterdam), richtlijn 620 (Gebruik maken van de werkzaamheden van deskundigen)).

<sup>76</sup> Zie Handboek DAD, paragraaf 360.38.

<sup>77</sup> Cf. Besluit taak DAD, art. 3.

De juistheid en volledigheid van de gegevens van de belanghebbende bij een subsidie, uitkering of heffing is een van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil sprake zijn van een rechtmatige subsidie, uitkering of heffing<sup>78</sup>.

Behalve de bevindingen uit de controle (met inbegrip van bevindingen betreffende de (verbijzonderde) interne controle en de eventuele uitkomsten van inspecties, indien deze zijn ingeschakeld) zullen ook de bevindingen uit hoofde van (multidisciplinaire) ex post evaluaties voor de accountant een belangrijke bron kunnen vormen die hij bij de beoordeling van de werking van het M&O-beleid dient te hanteren. Ook de ex ante evaluaties zijn voor de controle door de accountant van belang, omdat daarin bouwstenen voor de beoordeling van de opzet van het M&O-beleid zijn opgenomen.

### ***3.5.2.3 De beoordeling door de DAD op de toereikende weergave van de inherente onzekerheid in de financiële verantwoording***

Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch belangrijke (materiële) onzekerheid blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten, die inherent is aan de regeling (zogenaamde **inherente onzekerheid**) en deze niet verder kan worden gereduceerd dient de DAD te beoordelen of in **de toelichting bij de financiële verantwoording** op voorgeschreven wijze aandacht wordt besteed aan een aantal aspecten zoals die genoemd zijn in de Geïntegreerde Rijksbegrotingsvoorschriften (GRAV) (zie paragraaf 3.4: Verantwoording over M&O-beleid en bijlage 9: Accountantscontrole en de eisen ten aanzien van de financiële verantwoording uit hoofde van M&O-problematiek)<sup>79</sup>.

De accountant kan in zijn verklaring, na zijn oordeel, een toelichtende paragraaf opnemen waarin hij de gebruikers van de verantwoording nog eens nadrukkelijk op de bestaande onzekerheid wijst. Ingeval van materiële onzekerheid is deze toelichtende paragraaf verplicht<sup>80</sup>.

### ***3.5.3 Accountantscontrole op de uitvoering door intermediars***

Ter verkrijging van (aanvullende) zekerheid over de naleving van de voorwaarden door de gesubsidieerde instanties of instanties die een heffing dienen te betalen maakt de desbetreffende beleidsafdeling vaak gebruik van de verklaring van de (huis)accountant van deze instanties. Voorschriften voor de controle (waaronder in het bijzonder de rechtmatigheidstoets) op de naleving van de voorwaarden uit de regeling (waaronder de eventuele controle op derdengegevens) door de **externe accountant** kunnen, zowel qua inhoud (reikwijdte) als qua diepgang (mate van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid) dan wel mate van aandacht, duidelijk worden aangegeven in een controleprotocol<sup>81</sup>. Dat geldt tevens voor de eisen die ten aanzien van de rapportage door de externe accountant zijn te stellen. De eisen waaraan controleprotocollen dienen te voldoen

<sup>78</sup> Zie de IODAD-richtlijn inzake de accountantsverklaring, paragraaf 31 en Handboek DAD, paragraaf 430.26.

<sup>79</sup> Zie Besluit taak DAD, artikel 3, Handboek DAD, paragraaf 29, 30, 320.18, 430.23 en bijlage I, onderdeel A2 en de GRAV 1999, paragraaf 7.2.2.

<sup>80</sup> Handboek DAD, paragraaf 430.24.

<sup>81</sup> Zie Handboek DAD, paragraaf 540.26.

staan vermeld in het "Handboek DAD"<sup>82</sup>.

Teneinde vast te kunnen stellen of de externe accountant de hem opgedragen controle op de rechtmatigheid juist en volledig uitvoert is het noodzakelijk dat, voorzover dat niet wettelijk is geregeld (zoals bijvoorbeeld wel het geval is in het "Besluit financiële verhouding"<sup>83</sup> met betrekking tot de specifieke uitkeringen), door de beleidsafdeling het recht van review wordt bedongen. Afhankelijk van de aanvullende zekerheid die de beleidsafdeling behoeft kan de review qua inhoud variëren van een collegiaal gesprek tot een onderzoek van (bepaalde delen) van het accountantsdossier, respectievelijk tot de opdracht tot het uitvoeren van aanvullende controlewerkzaamheden. In het "Handboek DAD" wordt een nadere uitwerking van deze problematiek gegeven<sup>84</sup>.

Uitgangspunt is steeds dat de beleidsafdeling primair verantwoordelijk is voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen voor het verkrijgen van voldoende verantwoordings- en controle-informatie. Het behoort tot de taak van de DAD om te adviseren ten aanzien van de vraag welke informatie de beleidsafdeling moet vragen. Voorts kan de DAD de beleidsafdeling adviseren ten aanzien van de vraag of de beleidsafdeling aanvullende controlewerkzaamheden door de externe accountant dient te laten uitvoeren. In het kader van de algemene controletaak beoordeelt de DAD of de beleidsafdeling de noodzakelijke maatregelen om inzicht te krijgen in de rechtmatige besteding daadwerkelijk heeft getroffen en uitgevoerd.

De **accountantscontrole op de uitvoering door intermediairs** vindt in het geval van een gemeente plaats door de accountant van de gemeente ten behoeve van de gemeenteraad. In de reeds eerder vermelde protocollen is vastgelegd op welke wijze de beleidsafdeling van het ministerie over de uitkomsten van deze controle wordt geïnformeerd. De aan het ministerie toegezonden beleidsinformatie is als vanzelfsprekend onderwerp van aandacht van de beleidsafdeling. De departementale accountant controleert hoe de beleidsafdeling met de haar toegezonden financiële verantwoordings- en beleidsinformatie omgaat. Daarnaast voert de DAD controle uit op de juiste berekening van de bekostigingsbedragen en de juiste ontvangers van die bedragen.

De DAD kan ten behoeve van de algemene controle gebruik maken van het recht op review bij accountants van intermediairs. Daarnaast kan de DAD een review uitvoeren op verzoek van de beleidsafdeling naar aanleiding van de ontvangen informatie. Voor specifieke uitkeringen is het review geregeld in het "Besluit financiële verhouding"<sup>85</sup>. Met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen is dit niet expliciet in de "Aanwijzingen voor de regelgeving" vastgelegd (wel is vastgelegd dat de minister aandachtspunten voor de accountantscontrole kan stellen<sup>86</sup>). Informatieverstrekking in het kader van het accountantsreview zou tot de inlichtingen gerekend kunnen worden die de minister voor de uitoefening van zijn ambt nodig heeft<sup>87</sup>. In de praktijk wordt er echter de voorkeur aan gegeven dit expliciet in de regeling op te nemen. Extra aandacht

---

<sup>82</sup> In de paragrafen 540.26 tot en met 540.31 van deel V van het Handboek DAD.

<sup>83</sup> Artikel 10, lid 3.

<sup>84</sup> In de paragrafen 540.3 tot en met 540.17 (werkzaamheden van de bij de gemeente fungerende accountant) en de paragrafen 540.18 tot en met 540.25 (werkzaamheden van de subsidie-accountant) van het Handboek DAD.

<sup>85</sup> Artikel 10, lid 3.

<sup>86</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 124 p.

<sup>87</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 124t.

verdient in dit kader de toegang tot de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Het verdient aanbeveling de toegang tot deze organen afzonderlijk in de regeling op te nemen.

### 3.6 *Ex post evaluatie*

#### 3.6.1 *Ex post evaluatie van M&O-beleid*

**Ex post evaluatieonderzoek** wordt gedefinieerd als onderzoek waarin **achteraf** beleid wordt getoetst. Het onderwerp van ex post evaluatieonderzoek kan betrekking hebben op de volgende aspecten:

- wijze van uitvoering (ten opzichte van de geplande wijze van uitvoering) al dan niet in combinatie met kosten-aspecten;
- de output/prestaties/producten die geleverd worden (ten opzichte van de beoogde productie). Hierbij is zowel de kwantiteit als ook de kwaliteit van belang. De kosten-aspecten kunnen daarbij worden betrokken; en/of
- de effecten en neveneffecten in de samenleving als gevolg van het ingezette beleid (ten opzichte van de beoogde effecten c.q. het trachten te vermijden van ongewenste neveneffecten). Ook hierbij kunnen kosten-aspecten worden betrokken<sup>88</sup>.

Integraal onderdeel van de evaluatie van M&O-gevoelige regelingen vormt de evaluatie van de vier aspecten van een goed M&O-beleid (sanctiebeleid, voorlichting, controlebeleid, regelgeving). De onderzoeksvragen betreffende het onderdeel M&O van de evaluatie vloeien logischerwijze voort uit de eisen die aan een adequaat beleid ter voorkoming en bestrijding van M&O worden gesteld. Bij de evaluatie wordt gekeken of in de praktijk aan die eisen is voldaan of niet.

Bij het onderdeel M&O van deze ex post evaluatieonderzoeken staat de vraag centraal of bij de ingezette M&O-maatregelen nog steeds optimaal gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die uit oogpunt van wet- en regelgeving, techniek en (interdepartementale) samenwerking voorhanden zijn. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan mogelijkheden op het terrein van gegevensuitwisseling en inschakeling van inspectie-diensten. Verder worden de niet-voorzien M&O-patronen geïnventariseerd.

In bijlage 5.3 worden de verantwoordelijkheden ten aanzien van evaluatie-instrumenten, waaronder de ex post evaluatieonderzoeken, toegelicht. In bijlage 5.4 wordt nader ingegaan op kwaliteitscriteria ten aanzien van evaluatie-instrumenten. Verder kan verwezen worden naar bijlage 5.5: Informatievoorziening (inclusief rapportages) betreffende evaluatie-instrumenten en bijlage 6.1: Enkele algemene aspecten van ex post evaluaties in de beginfase van de uitvoering van een regeling. In bijlage 6.4 zijn mogelijke vragen opgesteld die direct of indirect van belang zouden kunnen zijn bij een ex post evaluatieonderzoek waarbij ook aandacht wordt besteed aan M&O.

#### 3.6.2 *Frequentie van ex post evaluatieonderzoeken*

Uitgangspunt is dat elke regeling in ieder geval eens in de vijf jaar geëvalueerd moet worden<sup>89</sup>. Dit is echter geen absoluut criterium. Het kan wenselijk zijn om eerder te evalueren; zeker in het begin (bijvoor-

---

<sup>88</sup> Zie paragraaf 2 van de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

<sup>89</sup> Zie Algemene Wet Bestuursrecht, artikel 4:24, GRAV 1999, paragraaf 4.4.7 en aanwijzing 164 van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

beeld na een half jaar) is het zinvol voor belangrijke deelaspecten van een ex post evaluatie al eens na te gaan of de aannames en verwachtingen bij de beleidsvoorbereiding ook zijn uitgekomen (zie bijlage 6.1: Enkele algemene aspecten van ex post evaluaties in de beginfase van de uitvoering van een regeling).

In de subsidie- en tarievenrapportage van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van maart 1994 werd gewezen op het belang van systematische en kritische evaluatie van alle subsidieregelingen op de eisen van actualiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoewel ten aanzien van de inhoud van de evaluaties niet expliciet werd gesproken over evaluatie van het M&O-beleid lijkt het vanzelfsprekend dat als een regeling op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt geëvalueerd, er ook aandacht wordt geschonken aan M&O. Dit sluit bovendien tevens goed aan bij de eis in de Comptabiliteitswet<sup>90</sup> dat de ministers zorg dienen te dragen voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt. Dit betekent dat ieder beleidsterrein en organisatie-onderdeel periodiek geëvalueerd moet worden. Hiertoe vormen de projectmatige onderzoeksactiviteiten (evaluatieonderzoek en organisatiedoorlichtingen) een belangrijk complement van de meer procesgerichte systemen van indicatoren en kengetallen<sup>91</sup>.

De combinatie van deze voorschriften heeft als resultaat dat tevens eenmaal in de vijf jaar, per M&O-gevoelige regeling, dient te worden gerapporteerd over onder meer de bevindingen uit een onderzoek naar de opzet en werking van het M&O-beleid.

Dit is in lijn met hetgeen de Minister van Financiën in de 30-augustusbrief van 1996 aan de Eerste en Tweede Kamer<sup>92</sup> schreef ten aanzien van (M&O-gevoelige) regelingen (zowel subsidieregelingen als andersoortige M&O-gevoelige regelingen):

"Tevens heb ik bij de departementen aandacht gevraagd voor de noodzaak dat ook voor M&O-aspecten een periodieke doorlichting van regelingen plaatsvindt (eens in de vijf jaar), mogelijk met behulp van het bestaande instrument van evaluaties. Bij deze evaluaties/doorlichtingen dient aandacht te worden besteed aan de voornaamste aspecten van het M&O-beleid, namelijk naast regelgeving en controlebeleid ook voorlichting en sanctiebeleid. Op deze wijze kunnen de beleidsafdelingen, de centrale directies FEZ en de departementale accountantsdiensten de beschikking krijgen over één van de belangrijkste informatiebronnen om de opzet en de werking van de voornaamste aspecten van het M&O-beleid te kunnen beoordelen."

Het is aan te bevelen om zeer M&O-gevoelige regelingen frequenter te evalueren dan slechts beperkt misbruikgevoelige regelingen. Dit geldt zeker bij negatieve signalen (bijvoorbeeld verkregen aan de hand van kengetallen) over het gevoerde beleid. Zie verder bijlage 6.2 voor enige algemene criteria om te beoordelen hoe vaak en in welke vorm een ex post evaluatieonderzoek nodig is. Verder wordt in deze bijlage ingegaan op enige uitgangspunten die van belang zijn bij het uitvoeren van een evaluatie (waarbij onder meer het belang van een nacalculatie van M&O-kosten aangegeven wordt). In bijlage 6.3 is een schematisch overzicht van het proces van ex post evaluaties opgenomen.

---

<sup>90</sup> Artikel 17, lid 1.

<sup>91</sup> Zie paragraaf 4 van de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

<sup>92</sup> Brief inzake financieel beheer en accountantscontrole over 1995 en een verzoek om dechargeverlening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 844, nr. 1.

## **HOOFDSTUK 4 VERTALING VAN ALGEMENE UITGANGSPUNTEN NAAR DE PRAKTIJK PER MINISTERIE**

### **4.1 Analyse van M&O-gevoelige regelingen**

In deze handleiding is vooral de nadruk gelegd op het in kaart brengen van algemene aandachtspunten voor de vier hoofdaspecten van het M&O-beleid (regelgeving, voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid) bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van dit beleid per fase van de beleidscyclus voor een (M&O-gevoelige) regeling, dus van beleidsvoornemen/concept-regelgeving tot en met de ex post evaluatie van beleid en regelgeving (hoofdstuk 3).

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven vindt de vormgeving van het M&O-beleid per regeling in nauwe samenhang plaats met het centraal, op departementaal niveau vastgesteld M&O-beleid. Aanbevolen wordt de algemene uitgangspunten in deze handleiding op centraal niveau binnen een ministerie te vertalen naar het centrale M&O-beleid en dus ook naar de handboeken, handreikingen, circulaire en dergelijke waarin dit beleid is vastgelegd. Voorts zou een verdere vertaling van dit beleid naar de desbetreffende regelingen (en daarmee samenhangende M&O-maatregelen) plaats kunnen vinden. In dit verband is het denkbaar dat een ministerie de M&O-gevoelige regelingen in diverse categorieën indeelt op basis van kwantitatief belang van de regeling en van het risico- en fraudeprofiel<sup>93</sup> van de gevraagde derdengegevens. Naarmate een categorie kwantitatief belangrijker en/of risicovoller is zou het M&O-beleid hiervoor meer elementen uit de ideaalmodellen van deze handleiding kunnen bevatten (of goed onderbouwde alternatieven daarvoor). Voor kwantitatief minder belangrijke regelingen en/of regelingen waarvoor relatief weinig risico van M&O bestaat, zou met een eenvoudige invulling van het M&O-beleid kunnen worden volstaan. Verplichte onderdelen van de handleiding, ontleend aan wet- en regelgeving, gelden uiteraard voor alle regelingen.

Voor de indeling in categorieën zou een quick scan op de bestaande en toekomstige regelingen zeer nuttig kunnen zijn (zie paragraaf 3.3.8).

Het gaat er hierbij om dat regelingen op basis van typologie (zie paragraaf 4.2) kunnen worden ingedeeld naar de aard van de derdengegevens en daaraan verbonden risico- en fraudeprofielen. Naarmate een ministerie meer ervaring heeft gekregen met vastleggingen van geconstateerde gevallen van M&O (en de follow up daarvan) en met kwantificeringen op basis van deze vastleggingen (zie bijlage 7), zullen deze risico- en fraudeprofielen makkelijker op te stellen zijn. De aard van de derdengegevens en de risico- en fraudeprofielen zijn van grote invloed op de opzet en werking van de uitvoering van en het controle- en sanctiebeleid betreffende de regeling en de vertaling daarvan naar de regeling zelf en de diverse instructies en afspraken.

---

<sup>93</sup> Onder risicoprofiel wordt verstaan het risico dat M&O optreedt bij een bepaalde categorie derdengegevens, terwijl het fraudeprofiel de vorm is waarin misbruik/fraude bij een dergelijke categorie het meeste optreedt. Bij deze patronen kan een onderscheid worden gemaakt naar de aard van de regeling (inkomensafhankelijk, woonsituatie etc.) en naar de doelgroep van de regeling (mogelijk zelf risico-groepen) (zie ook bijlage 7, in het bijzonder bijlage 7.2).

#### **4.2 Aandachtspunten voor de uitwerking van een typologie van M&O-gevoelige subsidieregelingen en heffingen, exclusief belastingen**

Er bestaat nog geen goed uitgewerkte typologie van M&O-gevoelige regelingen. Aanbevolen wordt dat elk ministerie hiermee zelf voor de eigen M&O-gevoelige regelingen een begin maakt. In deze paragraaf worden enkele mogelijke invalshoeken voor een indeling naar typologie aangegeven<sup>94</sup>. De uitwerking in deze paragraaf betreft subsidies en heffingen, exclusief belastingen. Voor een aantal subsidievormen en voor de genoemde heffingen wordt steeds in algemene zin omschreven wat voor soort derdengegevens hiervoor nodig zijn, wat de M&O-gevoeligheid van dergelijke gegevens is en welke M&O-maatregelen hierbij toegepast zouden kunnen worden. In bijlage 11 wordt nog verder ingegaan op de verschillende manieren waarop subsidieregelingen zouden kunnen worden ingedeeld c.q. getypeerd.

### **SUBSIDIEVORMEN**

#### **\* exploitatietekort of exploitatieuitgaven**

**Exploitatiesubsidie:** subsidie die meestal structureel voorziet in of bijdraagt aan de instandhouding van een of meer organisaties, met het doel de activiteiten van deze organisatie mogelijk te maken. De subsidiëring betreft in principe jaarlijkse bedragen voor afdekking of financiering van exploitatielasten, dan wel voorziet in een versterking van de vermogenspositie van de gesubsidieerde organisatie. De juridische grondslag van exploitatiesubsidies is veelal een individuele beschikking. Een zeer groot deel van deze subsidies wordt verstrekt aan non-profitinstellingen. De voor dit subsidietype gekozen financieringsvorm bestaat uit subsidiëring op declaratiebasis.

#### **Soort derdengegevens**

Voor het vaststellen van de hoogte van de subsidie is de uitvoeringsinstantie afhankelijk van de exploitatiegegevens die de derde-belanghebbende verstrekt.

#### **M&O-gevoeligheid**

Voor de derde-belanghebbende kan het aantrekkelijk zijn een zo groot mogelijk bedrag aan subsidie te verkrijgen. Dit kan bewust gebeuren, maar ook door het onjuist (oneigenlijk) interpreteren van de subsidievoorwaarden. De mogelijkheid die de derde-belanghebbende heeft om de exploitatiegegevens te 'kleuren' wordt vergroot als de activiteiten van deze derde-belanghebbende slechts voor een deel onder de subsidie vallen. Wanneer dat het geval is, is een goede afbakening van het subsidiabele deel en het niet-subsidiabele deel van belang. Dit alles maakt een aantal maatregelen noodzakelijk.

Voor de opzet van de controle van deze subsidies is het van belang dat het subsidie-object veelal bestaat uit door organisaties (non-profits) die meestal naast de subsidiabele activiteiten nog andere activiteiten verrichten

---

<sup>94</sup> Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van het IODAD-rapport *Subsidies en controle* (18 december 1985), *Administratieve standaardbepalingen bij subsidie- en bijdrageregelingen. Rapport van de Interdepartementale Werkgroep Administratieve Standaardbepalingen Subsidie- en bijdrageregelingen* (het IWASS-rapport dat bij brief van 2 maart 1988 door de Minister van Financiën is gezonden aan de ministers), de *Handleiding Subsidie Instrument* (versie 7 oktober 1992) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het *Handboek subsidies* (versie 2, november 1995) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat



of die eigen inkomsten hebben. Verantwoording vindt vaak plaats door middel van een jaarrekening. Als gevolg hiervan is het gebruik van een accountantsverklaring van een (externe) accountant in principe goed mogelijk. Zeker wanneer zekerheid moet worden verkregen over door de gesubsidieerde verkregen eigen inkomsten is dat van groot belang.

### **Maatregelen ter voorkoming van M&O**

- \* de bijdrage bedraagt ten hoogste een bepaald percentage van de voor bijdrage in aanmerking komende subsidiabele kosten; bijdragen kunnen worden verleend ten behoeve van de exploitatie van een instelling of ten behoeve van bepaalde onderdelen van die exploitatie;
- \* exploitatietekorten worden alleen op basis van een financiële verantwoording gesubsidieerd;
- \* deze verantwoording dient inzicht te bieden in subsidiabele en niet-subsidiabele kosten, voorzover van toepassing;
- \* er worden termijnen gesteld voor het indienen van de verantwoording;
- \* voorschotten worden verstrekt op basis van een ingediend werkplan met begroting van baten en lasten, mits er een aantoonbare liquiditeitsbehoefte is (liquiditeitsplanning);
- \* verantwoordingen met een exploitatievoorziening met een substantieel financieel belang dienen voorzien te worden van een goedkeurende accountantsverklaring;
- \* ten aanzien van de inhoud van de verklaring/mededeling van de externe accountant worden eisen gesteld in een controleprotocol;
- \* subsidieverlening alleen in de vorm van een vast (of maximaal) bedrag, zodat er voor de derde-belanghebbende geen belang ontstaat om bijvoorbeeld het exploitatietekort of de exploitatiekosten te maximaliseren;
- \* slechts specifieke uitgaven voor subsidie in aanmerking laten komen. Bijvoorbeeld een investeringssubsidie gericht op (bijdragen in) het aanschaffen of duurzaam verbeteren van (on)roerende zaken met mogelijkheden tot eigendomsoverdracht. Via deze variant kan worden bepaald dat bepaalde kosten, waaronder vaak de vaste kosten (inclusief personeel), van een organisatie niet subsidiabel zijn;
- \* naar rato van bepaalde indicatoren, waarbij de indicatoren een indruk geven over de verrichte prestatie en niet gevoelig mogen zijn voor beïnvloeding door de gesubsidieerde.

### ***Programmasubsidies***

De subsidies zijn gericht op het (structureel) stimuleren van activiteiten, die qua aard en omvang afgebakend zijn in de vorm van een programma. Binnen dit vooraf omschreven kader staat voor de (potentiële) gesubsidieerde in principe gedurende een aantal jaren de mogelijkheid open een subsidie-aanvraag in te dienen. De (juridische) grondslag van de programmasubsidies kan bestaan uit een formele regeling, interne richtlijnen of individuele beschikkingen. De voor dit subsidietype gekozen financieringsvorm is ofwel een stelsel van vaste normvergoedingen of subsidiëring op declaratiebasis.

***projectsubsidie***: subsidie waarmee beoogd wordt een bepaald project (een in tijd en qua aard en omvang begrensde activiteit) te realiseren. De kennis en informatie die met het project worden opgedaan worden na afloop van het project in de vorm van een (evaluatie)rapport openbaar gemaakt ten behoeve van de betrokken sectoren van de maatschappij. De subsidie heeft een incidenteel (eenmalig) karakter. Met deze subsidies wordt beoogd een bepaald project (een in tijd en qua aard en omvang begrensde activiteiten) te realiseren of daaraan bij te dragen. De (juridische) grondslag voor projectsubsidies is veelal een individuele beschikking.

De voor dit subsidietype gekozen financieringsvorm bestaat meestal uit subsidiëring op declaratiebasis.

### **Soort derdengegevens**

Bij het vergoeden van kosten van onder het programma vallende activiteiten is men afhankelijk van de derde-belanghebbende voor informatie over de aard van de activiteit, de verrichte werkzaamheden en de financiële resultaten.

### **M&O-mogelijkheden**

Misbruik of oneigenlijk gebruik kan zich op twee manieren manifesteren. Allereerst worden activiteiten die niet onder de doelstelling van het programma vallen wel als zodanig gepresenteerd/voorgesteld. Dit kan door het opnemen van een misleidende beschrijving van een activiteit zodat die past binnen een programma, door activiteiten anders voor te stellen (bijv. door bijzaken als hoofdzaak te presenteren etc.). Verder is het mogelijk om misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidieregeling te maken door kosten verbonden aan andere activiteiten te presenteren als zijnde onderdeel van de subsidiabele activiteit of door teveel (overhead) kosten aan de uitgevoerde activiteiten (intern) door te belasten.

Kenmerkend voor programma- en projectsubsidies is dat er in veel gevallen ook voorwaarden worden gesteld die door de eventuele huisaccountant kunnen worden gecontroleerd en vervolgens bevestigd. Indien de verantwoording bestaat uit een jaarrekening geldt hetgeen ten aanzien van exploitatiesubsidies is gezegd eveneens in belangrijke mate. Als de verantwoording bestaat uit een declaratie kan eveneens een verklaring over de juistheid van deze declaratie aan de huisaccountant worden gevraagd.

Behoeft er geen verantwoording te worden ingediend maar kan worden volstaan met indiening van een aanvraagformulier (en de bijgevoegde bescheiden), dan moeten er bij het vaststellen van de hoogte van de subsidie reeds de nodige waarborgen zijn ingebouwd ter voorkoming en bestrijding van M&O. In het laatste geval kan namelijk het opleggen van sancties in een later stadium in gevaar komen, doordat de uitvoeringsinstantie van de feitelijke situatie afdoende op de hoogte was.

### **Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O**

- \* extra aandacht aan een nauwkeurige omschrijving van het project: wat moeten de minimumvoorwaarden zijn, wil er sprake zijn van een project. Het goed omschrijven van de voorwaarden, waarbij zoveel mogelijk toetsbare normen moeten worden gehanteerd, is een belangrijk middel om een verantwoording te toetsen;
- \* indien alleen een declaratie wordt ingediend, is het aan te raden de te verstrekken bewijsstukken te definiëren. Hierbij kan worden gedacht aan het overleggen van offertes, facturen, betaalbewijzen etc. Door specifiek de bewijsstukken op te vragen kan op relatief eenvoudige wijze zelfstandig worden vastgesteld of de declaratie voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Het indienen van zoveel mogelijk bewijsstukken beperkt de mogelijkheden tot M&O, al dient hierbij uiteraard de doelmatigheid niet uit het oog te worden verloren;
- \* de mogelijkheid tot het vragen van een accountantsverklaring. Dit hangt ten nauwste samen met de informatiebehoefte die door een accountantsverklaring kan worden afgedekt. Het aan een accountantsverklaring verbonden kostenaspect is eveneens bepalend voor de vraag of en in hoeverre er gebruik kan worden gemaakt van een accountantsverklaring;

- \* het moment waarop een accountantsverklaring moet worden afgegeven, is afhankelijk van de vraag of de prestatie direct bij de aanvraag meetbaar is (bijv. bij subsidiëring achteraf) of eerst na verloop van de nodige tijd (bijv. bij oplevering);

In het geval er alleen een aanvraagformulier hoeft te worden ingediend, is het van belang dat:

- \* de naleving van de voorwaarden direct bij de indiening van de aanvraag controleerbaar moet zijn. Er moet een mogelijkheid zijn gegevens te toetsen met contra-informatie;
- \* als de naleving van de voorwaarden niet direct bij de indiening van de aanvraag controleerbaar is, zijn er wel voorwaarden waaraan de aanvrager ook na indiening van de aanvraag moet blijven voldoen. In dat geval is het van belang dat duidelijk wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het na verloop van tijd vaststellen van de te leveren prestatie van de gesubsidieerde. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van een onafhankelijke effectrapportage.

#### ***Innovatiesubsidie*** (als bijzondere vorm van programma/projectsubsidies)

Het gaat hier om een bijdrage van een ministerie aan projecten die betrekking hebben op toepassing in de praktijk en die gericht zijn op bepaalde innovatieve doelstellingen (zoals verlaging van de kosten van de bedrijfsvoering, verbetering kwaliteit producten, bescherming van het milieu, productvernieuwing en afzetverruiming). Dergelijke projecten omvatten dan één of meer innovatieve onderdelen, hebben een voorbeeldfunctie voor de toepassing op andere bedrijven/instellingen en bieden technisch en economisch perspectief.

#### **Soort derdengegevens**

Deze gegevens komen overeen met die van de programma- en projectsubsidies. Als bijzonderheid geldt bovendien dat het innovatieve karakter van de te subsidiëren activiteiten vastgesteld moet worden.

#### **M&O-mogelijkheden**

De derde-belanghebbende kan de activiteit bewust zodanig omschrijven dat deze innovatief lijkt, maar ook door het verkeerd interpreteren van de subsidievoorwaarden. Tevens is het mogelijk dat de derde-belanghebbende een project presenteert wat reeds elders (eerder) is mislukt. Verder kan de derde-belanghebbende kosten toerekenen die geen verband houden met het project of de activiteit. De informatie over het innovatieve karakter van de activiteit en de toepasbaarheid en/of de meerwaarde voor de toekomst zijn eveneens afkomstig van de derde. Ook hier kan sprake zijn van bewust misleiden, maar ook van het onjuist interpreteren van bepalingen (wat is nu precies innovatief).

#### **M&O-maatregelen**

- \* de aanvraag dient een beschrijving van het project te omvatten;
- \* een specificatie van de innovatieve onderdelen van het project;
- \* een kostenbegroting, onder meer gespecificeerd naar de kosten van arbeid, gebouwen, machines, alsmede een toelichting daarop;
- \* de wijze van financiering, onder meer gespecificeerd naar eigen en vreemd vermogen;
- \* een gemotiveerde uiteenzetting van de technische en economische perspectieven die het project biedt voor

- de maatschappij;
- \* de omschrijving van innovatie-subsidies: welke elementen moeten tenminste van toepassing zijn, wil sprake zijn van innovatie;
- \* er kan gekozen worden voor het uitvoeren van een technologische contra-expertise ter beoordeling van het innovatieve karakter;
- \* zie verder bijlage 4: sanctiebeleid.

## **HEFFINGEN**

Heffingen zijn veelal regulerend van aard en drukken op bepaalde producten of goederen/stoffen, maar kunnen ook bestaan uit een heffing op het doorvoeren van iets (tol) of op bezit c.q. een recht. De heffingsgrondslag is dan ook vaak heel verschillend (zie bijlage 11).

Het opleggen van heffingen in verband met de verlening van vergunningen kan zich voordoen indien derden-belanghebbenden toestemming van de overheid dienen te hebben om te produceren en/of goederen op te slaan. Periodiek doet de vergunninghouder aangifte over de af te dragen accijns en andere heffingen over de in het vrije verkeer gebrachte goederen.

### **Soort derdengegevens**

Een belangrijk aspect van heffingen is het vaststellen van de volledigheid van het bestand aan heffingsplichtigen. Hoe waarborg je dat iedereen die onder de reikwijdte van de heffing valt ook daadwerkelijk aangifte doet en een heffing krijgt opgelegd? Verder moet de derde-belanghebbende dusdanige gegevens aanleveren dat het mogelijk wordt de juiste heffingsgrondslag vast te stellen.

### **M&O-mogelijkheden**

Bij heffingen speelt zeer sterk de onwil om te betalen. Men moet immers iets betalen, waar slechts zelden een directe bate tegenover staat. Dat maakt dat er (bij een groep) derden de neiging zal ontstaan of om helemaal geen aangifte te doen of om de heffingsgrondslag zo laag mogelijk te laten lijken. Aan de ene kant is er het probleem van het in kaart brengen van alle heffingsplichtigen. Een ander probleem is dat heffingsplichtigen kunnen proberen gebruik te maken van te vage omschrijvingen van de heffingsgrondslag en deze in eigen voordeel uit te leggen. Een omschrijving als winst of afvalstoffen is bijvoorbeeld te algemeen.

Als een regeling uit verschillende, progressief oplopende tarieven bestaat is het van belang aandacht te besteden aan de mogelijkheden om met de heffingsgrondslag te schuiven naar een ander heffingstijdvak, teneinde in een laag tarief te komen. Verder kan een conglomeraat trachten zich te splitsen in verschillende kleinere juridische eenheden, zodat deze eenheden voor het goedkope tarief kunnen produceren.

### **M&O-maatregelen**

Enkele elementen die een goed heffingsproces moeten waarborgen zijn:

- \* bepalen van een relatief eenvoudig te beheersen groep heffingsplichtigen;
- \* indien mogelijk kan een heffing doorgaans beter bij een fabrikant of leverancier van een bepaald product worden opgelegd, dan bij de finale consument (als dat een natuurlijk persoon is). De finale consument

- voert immers geen administratie;
- \* indien het probleem zich voordoet dat een conglomeraat zich kan splitsen in verschillende kleinere juridische eenheden (teneinde tegen het goedkope tarief te kunnen produceren): een fabrieks(complex)gewijze benadering kiezen of de moedermaatschappij aanspreken;
  - \* afstemmen van de aard van de heffing op de groep heffingsplichtigen;
  - \* nauwkeurig dient aangegeven te worden hoe de tariefstelling moet zijn en van welke gegevens deze afhankelijk moet zijn;
  - \* zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande registraties en administratieve verplichtingen;
  - \* duidelijk systeem van voldoening (veelal op aangifte);
  - \* de aangifte moet door de aangever zijn ondertekend en de afdracht op aangifte moet tijdig geschieden;
  - \* een helder, eenduidig en kort heffingscriterium, duidelijke omschrijving van het heffingstijdvak en het tijdstip waarop men heffingsplichtig is;
  - \* zo mogelijk aansluiten bij producten of goederen die makkelijk zijn te volgen of waarvan het relatief eenvoudig is de omvang te bepalen. In ieder geval extra aandacht voor een nauwkeurige omschrijving van de heffingsgrondslag;
  - \* aansluiten bij controle of vergunningenstelsel van andere instanties, zoals de provincies, waterschappen, belastingdienst (gegevensuitwisseling, afsluiten van convenanten);
  - \* bij invoering van een nieuwe heffing of bij een tariefswijziging duidelijk de grenzen afbakenen (wat te doen bij bestaande voorraden bijvoorbeeld);
  - \* kiezen van een logische heffingsperiode;
  - \* geven van richtlijnen omtrent het voeren van een deugdelijke administratie en het bepalen wat er in de administratie moet worden geregistreerd (zeker bij heffing op afval of energie);
  - \* bij het hanteren van begrippen van fiscale aard: volg zoveel mogelijk de begrippen van de fiscale wetgeving;
  - \* in de gevallen dat een rapportering door een externe deskundige wordt gevraagd (bijv. bij milieuheffingen) moet expliciet worden aangegeven over welke punten een rapportering wordt verlangd en wat de reikwijdte van het onderzoek moet zijn;
  - \* bij het verstrekken van vergunningen (rechten) moet aandacht besteed worden aan de mogelijkheid om hier daadwerkelijk toezicht op te kunnen houden;
  - \* in het geval van vergunningen: de uitvoeringsinstantie moet waarborgen dat nieuwe vergunningen juist, tijdig en volledig in het vergunningenbestand worden opgenomen;
  - \* in het geval van vergunningen: in de vergunning moeten de voorwaarden zijn vastgelegd, inclusief de zekerheidstelling, waaraan de heffingsplichtige moet voldoen om van dit recht gebruik te mogen maken;
  - \* in het geval van vergunningen: voordat een vergunning wordt afgegeven uitvoeren van een initieel onderzoek;
  - \* in het geval van vergunningen: bewaken van de integriteit van het vergunningenbestand;
  - \* zie verder bijlage 4: sanctiebeleid.

## **DEEL II BIJLAGEN**

Deze handleiding is primair bedoeld **als ondersteuning van de ministeries bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van M&O-beleid**. Het betreft hier een verkenning van de mogelijkheden, instrumenten en dergelijke die hierbij een rol kunnen spelen. Voor een deel gaat het hier om zaken die reeds in wet- en regelgeving zijn voorgeschreven c.q. waarover reeds binnen het Rijk afspraken zijn gemaakt dan wel gaat het om uitspraken in gezaghebbende, interdepartementaal afgestemde handboeken, richtlijnen en dergelijke. In voetnoten zal steeds de bron van de desbetreffende teksten vermeld worden. Ten dele gaat het om ideaalmodellen, waarvoor vaak ideeën zijn ontleend aan het M&O-beleid zoals dat reeds bij diverse ministeries in de praktijk gestalte heeft gekregen. Deze ideaalmodellen dragen geen verplichtend karakter. Elk ministerie kan, uitgaande van een eigen analyse van de M&O-gevoelige regelingen waarvoor zelf verantwoordelijkheid wordt gedragen, bepalen in welke vorm hieraan invulling wordt gegeven (zie ook hoofdstuk 4).

## **BIJLAGE 1 ACTOREN BINNEN DE MINISTERIES**

### ***Bijlage 1.1    Beleidsafdeling***

De beleidsafdeling is verantwoordelijk voor het opstellen, implementeren, doen uitvoeren en evalueren van zowel nieuwe als wijziging van bestaande wet- en regelgeving. Verder heeft de afdeling verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet- en regelgeving dan wel het toezicht<sup>95</sup> daarop. Deze verantwoordelijkheid impliceert ook verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een adequaat M&O-beleid. Als de uitvoering van een wettelijke regeling opgedragen is aan een intermediair, reikt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering (uiteraard) niet verder dan het in de wet bepaalde.

Als een beleidsafdeling verantwoordelijk is voor de uitvoering is zij belast met de feitelijke uitwerking en implementatie van wet- en regelgeving en met de toepassing daarvan. Als de uitvoering op afstand van de beleidsafdeling is geplaatst (zoals bij uitvoering door intermediair) dan heeft de uitvoerende dienst een adviserende rol richting de beleidsdirectie in het totstandkomingstraject van wet- en regelgeving (vanuit de kennis van de uitvoering).

#### **Beleidsvoorbereidende fase**

- initiëren van nieuwe regelgeving en/of wijziging van bestaande regelgeving (waaronder bepalingen betreffende M&O). Input voor wijziging vormen onder meer wensen vanuit de politiek (parlement), verantwoordelijke minister en ambtelijke leiding van het desbetreffende ministerie en/of signalen over de uitvoering van de bestaande regelgeving (paragraaf 3.2.1, punt 4);
- voornemen tot wetgeving kenbaar maken aan de betrokken andere directies, eventueel aanwijzen van een coördinerende directie (paragraaf 3.2.1, punt 4);
- in overleg met de DAD opstellen van pakket van controle- en andere maatregelen die er toe leiden dat het geheel aan resterende onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid zo gering mogelijk is (paragraaf 3.2.1, punt 10);
- opstellen conceptregeling in overleg met andere directies (paragraaf 3.2.1, punt 19);
- overleg met centraal coördinerend orgaan over aspecten van het M&O-beleid die van belang (kunnen) zijn voor de regeling en over de aspecten van het M&O-beleid die bij de uitvoering van de regeling in het centraal toegankelijk overzicht dienen te worden opgenomen (paragraaf 2.1.3 respectievelijk paragraaf 3.2.1, punt 17);
- over de gehele conceptregeling (waaronder de juridische basis, de sanctiemogelijkheden en maatregelen, EU-verplichtingen) dient overleg plaats te vinden met de departementale dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden (paragraaf 3.2.1, punt 4);
- ex ante evaluatie (paragraaf 3.2.2);
- uitvoering uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets in samenwerking met FEZ, DAD, uitvoerende instantie, afdeling voorlichting en voor wat betreft de handhaafbaarheidstoets een eventuele inspectie-dienst. Het ligt voor de hand dat rapportage over deze toetsen plaatsvindt aan de departementsleiding, het

---

<sup>95</sup> Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestaat er een zelfstandige toezichtdirectie (de Directie Toezicht), die los staat van een beleidsdirectie.



- eventuele centraal M&O-orgaan en cdFEZ, met een afschrift voor de DAD. Ook latere wijzigingen tijdens het wetgevingstraject dienen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid getoetst te worden (paragraaf 3.2.1, punt 9, paragraaf 3.2.3 en bijlage 3.1 respectievelijk paragraaf 3.2.4 en bijlage 3.2);
- nagaan of bij de uitvoering van de regeling een inspectieorgaan kan worden ingezet (paragraaf 3.2.1, punt 12);
  - inventarisatie van de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling (paragraaf 3.2.1, punt 11);
  - afspraken over uitwisseling van gegevens maken met de betrokken instanties (paragraaf 3.2.1, punt 11);
  - voorleggen conceptregeling aan Ministerie van Financiën (IRF en DAR) en Ministerie van Justitie (paragraaf 3.2.1, punt 4 respectievelijk paragraaf 3.2.1, punt 7);
  - opstellen implementatieplan (ingangsdatum, gevolgen automatisering, organisatie, voorlichting) (paragraaf 3.2.5 en bijlage 3.3);
  - opstellen beslisnotitie ten behoeve van de betrokken bewindslieden waarin de punten - waaronder de M&O-aspecten - worden voorgelegd die voor de politieke afweging en besluitvorming relevant zijn (paragraaf 3.2.1, punt 19);
  - opstellen definitief wetsvoorstel (Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen) (paragraaf 3.2.1, punt 19);
  - wijzigingen in het wetsvoorstel tijdens wetgevingstraject beoordelen op haalbaarheid en uitvoerbaarheid (paragraaf 3.2.1, punt 20);
  - indien van toepassing: voorleggen van concept-regelgeving aan het Ministerie van Economische Zaken voor aanmelding bij de Europese Gemeenschap (Europese Commissie) (paragraaf 3.2.1, punt 7);
  - bekendmaking regeling in samenwerking met de afdeling voorlichting (paragraaf 3.2.1, punt 7);

#### **Beleidsuitvoering (indien niet uitbesteed aan een uitvoeringsorgaan of intermediair)**

- opstellen (standaard)beschikking/aanvraagformulier (in overleg met DAD, financiële functie, dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden, Voorlichting) (paragraaf 3.2.3);
- uitvoeren van een gebruikerstoets (begrijpelijkheid regelgeving, formulieren) (paragraaf 3.2.3);
- formuleren en vaststellen normen voor de aspecten op te nemen in het centraal toegankelijk overzicht (paragraaf 2.1.2);
- vastleggen prestaties (waaronder geconstateerde M&O-beleid en follow up daarvan) ten behoeve van sturingsinformatie met betrekking tot de uitvoering (planning & control) en ten behoeve van de begroting, verantwoording, evaluatie en het verstrekken van gegevens aan de financiële functie voor het centraal toegankelijk overzicht (paragraaf 3.3.7);
- uitvoering implementatieplan en naleving (subsidie)voorwaarden toetsen (aan de hand van de verantwoordingsinformatie) en vastleggen van de bevindingen ten behoeve van de verantwoordingscontrole en de follow up bij niet-naleving van de voorwaarden (paragraaf 3.2.5);
- zorgen voor volledige documentatie (paragraaf 3.3.2);
- inzet van inspectiediensten (paragraaf 3.3.3 en bijlage 1.7);
- gegevensuitwisseling (paragraaf 3.3.3 en bijlage 8);
- uitvoering sanctiebeleid (opleggen boeten, intrekken vergunningen) (paragraaf 3.3.3; cf. ook paragraaf 3.2.1, punt 14, paragraaf 3.2.4, punt g en bijlage 4);
- bijdragen aan de departementale begroting en verantwoording en toelichtingen daarop (waaronder uitkomsten evaluaties, inherente onzekerheid) (paragraaf 3.4, punt 1);
- signaleren van de noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving en de uitvoering (paragraaf 3.3.4);

**Beleidsuitvoering (activiteiten beleidsafdeling indien de uitvoering is uitbesteed)<sup>96</sup>**

- formuleren vereisten waaraan de uitvoeringsinstantie dient te voldoen in termen van kwaliteit en kwantiteit van de te leveren informatie (zie voor inhoud van de vereisten onder beleidsuitvoering indien niet uitbesteed) (paragraaf 3.2.1, punt 6);
- exacte afbakening van taken en verantwoordelijkheden beleidsafdeling en uitvoeringsinstantie (paragraaf 3.2.1, punt 6);
- vastleggen van de gemaakte afspraken (contract) (paragraaf 3.2.1, punt 6);
- monitoring en toezicht uitvoering van de regeling op basis van de verantwoordingsrapportages van de uitvoeringsinstantie (paragraaf 3.3.6);
- bijdragen aan de departementale begroting en verantwoording en toelichtingen daarop (waaronder uitkomsten evaluaties, (ramingen van) inherente onzekerheid) (paragraaf 3.4, punt 1);
- regelen van de accountantscontrole door middel van een controleprotocol in samenwerking met de DAD en financiële functie (paragraaf 3.5.3);

**Verantwoording**

- rapportage aan de centrale financiële functie (ten behoeve van minister) over uitgevoerde beleid, M&O-beleid, geconstateerd misbruik, opgelegde sancties, inherente onzekerheid en dergelijke (paragraaf 3.3.7);

**Accountantscontrole**

- vormgeven controlebeleid in samenwerking met de DAD (paragraaf 3.2.4, punt f en paragraaf 3.2.1, punt 10);
- indien gewenst of noodzakelijk het opstellen van controleprotocollen in samenwerking met DAD en FEZ in geval externe accountants betrokken zijn bij de controle van de regelingen bijvoorbeeld bij regelingen waarvan de uitvoering bij intermediairs berust (paragraaf 3.5.3);
- follow up bevindingen accountantscontrole (paragraaf 3.5.3);

**Evaluatie**

- programmering van evaluaties (paragraaf 3.2.6);
- initiëren van en deelname aan evaluaties (paragraaf 3.6.1);
- instellen evaluatieteam (bijlage 5.3);
- initiatief tot opstellen en uitvoering plan van aanpak ex post evaluatie in samenwerking met de DAD, financiële functie en beleidsuitvoerend orgaan (bijlage 5.3);
- rapportage evaluaties aan centrale financiële functie (ten behoeve van de minister en ten behoeve van departementale begroting en toelichting daarop) en andere belanghebbenden (zie bijlage 5.5 en 5.6); als input voor wijzigingen van bestaande regelgeving (beleidsvoorbereiding) (bijlage 5.3);
- follow up bevindingen evaluaties (bijlage 5.3 en 6.3);

---

<sup>96</sup> Of al deze activiteiten door de beleidsafdeling zullen worden uitgevoerd is afhankelijk van de in de desbetreffende wet opgenomen bepalingen.

***Bijlage 1.2 Financiële functie (centrale afdeling financiële functie, decentrale financiële functie, controllersafdeling)***

De exacte invulling van de werkzaamheden van de financiële functie is afhankelijk van de vormgeving van de financiële functie binnen de departementale organisatie. Het is mogelijk dat de werkzaamheden van de (in het bijzonder de decentrale) financiële functie veel overlap vertonen met de werkzaamheden van de beleidsafdeling.

**Beleidsvoorbereiding**

- advisering inzake conceptregeling (in het bijzonder op de aspecten efficiency, effectiviteit en rechtmatigheid) (paragraaf 3.2.1, punt 9);
- advisering ten aanzien van handhaving- en uitvoeringsaspecten/kosten (waaronder het M&O-beleid) (paragraaf 3.2.1, punt 9);
- toetst of het geformuleerde controlebeleid voor de desbetreffende conceptregeling past binnen het bestaande departementale centrale controlebeleid en het centrale M&O-beleid (paragraaf 2.1.4);
- in kaart brengen budgettaire gevolgen van de wet- en regelgeving (paragraaf 3.2.1, punt 17);
- vastleggen gegevens en resultaten van de berekening van de samenstelling en omvang van de programma-kosten, de uitvoeringskosten (waaronder M&O-beleid) en de opbrengsten van het M&O-beleid in relatie tot het geschatte M&O (paragraaf 3.2.1, punt 17);
- toetsing uitgangspunten voor de berekening van de uitvoeringskosten (centrale financiële functie) (paragraaf 3.2.1, punt 19);
- berekenen effecten van wijziging in de (concept)wet- en regelgeving op de uitvoeringskosten (paragraaf 3.2.1, punt 20);
- toetsen of van de resultaten van evaluaties van soortgelijke regelingen gebruik is gemaakt (paragraaf 2.1.4);
- inventarisatie van mogelijkheden tot M&O en kwantificering (bijlage 7.1, 7.4 en 7.6);
- voorleggen budgettaire gevolgen aan Ministerie van Financiën (IRF) (paragraaf 3.2.1, punt 4);
- bevorderen en coördineren ex ante evaluatie, waaronder de programmering van de evaluaties (paragraaf 3.2.2 en bijlage 5.3);
- vermelden inzet en resultaten van evaluatie-instrumenten (inclusief evaluatie van M&O-aspecten) in evaluatiebijlage bij begroting respectievelijk de artikelsgewijze toelichting of in het algemeen deel van de memorie van Toelichting van de begroting (bijlage 5.6 en 5.5);

**Beleidsuitvoering**

- advisering opstellen standaardbeschikking/aanvraagformulier (paragraaf 3.2.3);
- advisering bij gebruikerstoets (paragraaf 3.3.3);
- beoordeling contractuele afspraken met de uitvoerende instantie (adequate verdeling van verantwoordelijkheden, kwaliteitsborging, rapportageverplichtingen en dergelijke) (paragraaf 3.2.1, punt 6);
- inventarisatie van geconstateerd en mogelijk M&O en kwantificering van M&O (paragraaf 3.3.7);
- vastleggen financiële consequenties van de regelingen en administratieve afwikkeling (waaronder de consequenties van M&O) (paragraaf 3.3.7);
- monitoring uitvoering van de regeling, waaronder de bewaking van de follow up van bevindingen (paragraaf 3.5.3);

- bewaking actualiteit (en bijhouden) centraal toegankelijk overzicht (paragraaf 2.2 en 3.3.7);
- toezicht op de rapportage van de uitvoeringsinstanties (paragraaf 3.3.6 en 3.3.7);

**Verantwoording**

- kwantificering M&O in samenwerking met DAD en beleidsafdeling (zorgt voor de input voor de kwantificering) (bijlage 7.3);
- in de toelichting bij de departementale rekening ingaan op het feitelijk gevoerde M&O-beleid. Zo nodig per regeling ingaan op de M&O-aspecten, waaronder inherente onzekerheid (paragraaf 3.4, punt 2);

**Interne en accountantscontrole**

- toezicht op het controlebeleid van de beleidsafdeling (paragraaf 3.3.4);
- beoordeling van controleprotocollen (paragraaf 3.5.3);
- bewaking van de follow up van de bevindingen uit de accountantscontrole (paragraaf 3.5.3);

**Evaluatie**

- bevorderen en zo nodig coördineren van de inzet van evaluatie-instrumenten (inclusief evaluatie van M&O-aspecten) (bijlage 5.3);
- toezicht op naleving van vijfjarige verplichting (of eerdere programmering) tot evaluatie (waaronder evaluatie op M&O-aspecten) (bijlage 5.3);
- evaluatieuitkomsten opnemen in evaluatiebijlage bij begroting (bijlage 5.3).

***Bijlage 1.3 Afzonderlijke uitvoeringsorganisaties binnen het ministerie (Agentschappen, dienstonderdelen waarmee een managementcontract is gesloten)***

**Beleidsvoorbereiding**

- adviseren bij de totstandkoming van de regelgeving (paragraaf 3.2.1, punt 9);
- participeren in de uitvoerbaarheids- en de gebruikerstoets (paragraaf 3.2.1, punt 9);
- participeren in ex ante evaluatie (paragraaf 3.2.2);
- inventariseren gevolgen uitvoering voor de organisatie (paragraaf 3.2.3);
- vastleggen werkprocessen in handboeken (paragraaf 3.3.2);
- overleg met moederdepartement over kwaliteit, kwantiteit en frequentie van de op te leveren (verantwoordings)informatie en de producten (paragraaf 3.2.1, punt 6);
- afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van moederdepartement en agentschap (paragraaf 3.2.1, punt 6);
- vastleggen van gemaakte afspraken in managementcontract (paragraaf 3.2.1, punt 6);

**Beleidsuitvoering**

De uitvoerende taken, aandachtspunten en aspecten voor het uitvoeringsorgaan binnen een ministerie zijn gelijk aan die zoals beschreven in bijlage 1.1: Beleidsafdeling (beleidsuitvoering indien niet uitbesteed aan een uitvoeringsorgaan).

Het uitvoeringsorgaan dient daarnaast informatie te verstrekken aan de beleidsafdeling zodat deze laatste zijn (toezichthoudende) verantwoordelijkheid voor een adequate uitvoering van de regeling vorm kan geven.

**Verantwoording**

- rapportage aan de beleidsafdeling (waarin kengetallen zijn opgenomen) over het uitgevoerde beleid, M&O-beleid, geconstateerd misbruik, opgelegde sancties, inherente onzekerheid en dergelijke De rapportage vindt plaats conform de gemaakte afspraken met het moederdepartement (paragraaf 3.3.6);

**Accountantscontrole**

- afstemming te verrichten (verbijzonderde) interne controle en inspecties met de DAD in het kader van de opzet van het algemene controlebeleid (paragraaf 3.2.1, punt 10 en paragraaf 3.2.4, punt f);
- beschikbaar stellen aan de DAD van de uitkomsten van de (verbijzonderde) interne controle (paragraaf 3.5.2.2);
- bespreken met de DAD van knelpunten in de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle (paragraaf 3.5.2.2);

**Evaluatie**

- deelname aan evaluatieonderzoeken (bijlage 5.3).

#### ***Bijlage 1.4 Departementale accountantsdienst***

##### ***Bijlage 1.4.1 De algemene controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD), in het bijzonder ten aanzien van M&O***

De algemene controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD) vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de minister voor het financiële beheer van zijn begroting en is geregeld in artikel 22 van de Comptabiliteitswet.

In paragraaf 3.3 van de nota van toelichting op het Besluit taak DAD wordt gesteld dat: "Ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving dient iedere minister een toereikend controlebeleid vorm te geven en uit te voeren ter signalering van fouten die al of niet opzettelijk door derden-belanghebbenden worden gemaakt bij het verschaffen van de vereiste gegevens. Dit beleid komt in veel gevallen in samenspraak met de Staten-Generaal tot stand, mogelijk als essentieel onderdeel van een geformuleerd handhavingsbeleid. De DAD beoordeelt of het vastgestelde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving in voldoende mate is uitgevoerd en of dit beleid - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - als toereikend kan worden aange-merkt. Aangezien bij massale overdrachtsuitgaven en -ontvangsten de controle van derdengegevens veelal niet zodanig kan zijn dat alle fouten gevonden en gecorrigeerd worden, zal bij een dergelijke regeling altijd enige - inherente - onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven (of ontvangsten) blijven bestaan. In de toelichting bij de financiële verantwoording dient aan deze onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid, met andere woorden aan het gevoerde controlebeleid, aandacht te worden besteed. De DAD beoordeelt of de toelichting op dit punt voldoende is." Zie verder paragraaf 3.5.2.

##### ***Bijlage 1.4.2 De DAD en de adviestaak***

De adviestaak is nader geregeld in artikel 3 van het Besluit taak DAD. Deze wordt onderscheiden in de zogenaamde natuurlijke adviesfunctie die direct is verbonden met de uitgevoerde controlewerkzaamheden en voortvloeit uit de controlebevindingen en de adviestaak ter zake van het te voeren beleid op het gebied van de financiële verslaggeving en de accountantscontrole bij het ministerie. Ten aanzien van de adviestaak wordt vermeld dat met betrekking tot de rechtmatigheid van het beheer, de advisering door de DAD inzake het departementale M&O-beleid van belang is. Voorts wordt gesteld dat deze advisering betrekking heeft op de verantwoordings- en controle-informatie die de beleidsafdeling moet vragen, de inhoud van de regeling en/of de controleprotocollen, de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de regeling en de vraag wanneer reviews moeten worden gehouden. (Zie verder paragraaf 3.5.1).

In artikel 8 van het Besluit taak DAD wordt in de toelichting ten aanzien van het Audit Committee (AC), waarin de DAD zitting heeft, gesteld dat tot de taken van het AC behoort "het adviseren over het vast te stellen controlebeleid." (Zie verder paragraaf 3.5.1).

In het Handboek DAD is in paragraaf 300.12 vermeld dat de DAD in een vroegtijdig stadium moet vaststellen of sprake is van een toereikend beleid ter zake van M&O. (Zie verder paragraaf 3.5.1).

**Bijlage 1.5 Voorlichtingsdiensten****voorlichting in de beleidsvoorbereiding**

- het samenstellen van de paragraaf in het **implementatieplan** over de interne en over de externe communicatie/voorlichting (paragraaf 3.2.1, punt 21);
- basis voor de externe voorlichting vormt het **communicatieplan** (dat handelt over zowel de communicatie bij het ontwerpproces, als bij de uitvoering van de regeling). In het communicatieplan wordt ook een schatting van de voorlichtingskosten gegeven (paragraaf 3.2.1, punt 21). De feitelijke uitvoering van het communicatieplan vindt onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie in samenwerking met de directie voorlichting plaats. Daarbij komen aspecten aan de orde als doelen en doelgroep, complexiteit van de regelgeving, controles en consequenties van M&O-gedrag (bijlage 3.1, punt f).

**voorlichting in de uitvoeringsfase**

- bekendheid aan de regeling geven (paragraaf 3.2.1, punt 21);
- maatschappelijke acceptatie bevorderen (paragraaf 3.2.4, punt a);
- correcte naleving bevorderen (bijvoorbeeld voorlichting over controles en sancties) (paragraaf 3.2.4, punt f).

**voorlichting in de evaluatiefase**

- bijdrage aan het plan van aanpak voor het onderdeel voorlichting van het evaluatie-onderzoek (paragraaf 3.6.1);
- mogelijke deelname aan het evaluatieteam (bijlage 5.3).

***Bijlage 1.6 Diensten voor juridische en wetgevingsaangelegenheden***

- adviseren bij de totstandkoming van de regelgeving, in het bijzonder op de aspecten kwaliteit, handhaving, uitvoering, sanctiemogelijkheden en -maatregelen (paragraaf 3.2.4);
- adviseren inzake het inkaderen van inspectiediensten in de regelgeving, inclusief de toe te kennen bevoegdheden aan die inspecties (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- participeren in de handhaafbaarheidstoets en uitvoerbaarheidstoets (paragraaf 3.2.1, punt 8);
- toetsen van de conceptregeling aan de steunbepalingen van het EG-verdrag (paragraaf 3.2.1, punt 7);
- participeren in het opstellen van (standaard)beschikkingen en aanvraagformulieren (paragraaf 3.2.3);
- participeren in het opstellen van plannen van aanpak met betrekking tot evaluaties en nemen mogelijk deel aan evaluatieteams (bijlage 5.3);
- verzorgen de contacten met het Ministerie van Justitie (paragraaf 3.2.1, punt 7).



### ***Bijlage 1.7 Inspectiediensten***

De functies die inspecties vervullen liggen op de terreinen: toezicht, advisering, uitvoering en opsporing. Als belangrijkste werkzaamheden binnen de functies kunnen worden genoemd het uitvoeren van onderzoeken en controles en het verrichten van keuringen, waarbij al dan niet over zelfstandige bevoegdheden tot sanctionering of opsporing wordt beschikt.

#### **Hoofdtaken van inspecties**

1. Toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, ofwel controle-onderzoek dat kan leiden tot:
  - a. voorlichting, advies, overleg, bemiddeling, en dergelijke;
  - b. het toepassen van bestuursrechtelijke sancties;
  - c. het opsporen van strafbare feiten.
2. Meewerken aan de uitvoering van het beleid, de inspectie geeft richting aan en/of toestemming voor het handelen van personen of instanties (vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en dergelijke)
3. Beleidsrapportage aan het ministerie, over ontwikkelingen op beleidsterreinen, de naleving (en mogelijkheden daartoe).

De activiteiten per onderdeel van de beleidscyclus:

#### **Beleidsvoorbereiding**

\* beleidsdirectie:

- beoordelen of er binnen of buiten het ministerie een inspectie is die een toegevoegde waarde kan leveren op het terrein van M&O-bestrijding (zowel werkzaam in dit als op een aanverwant terrein) (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- als er een dergelijke inspectie is: in samenwerking met deze inspectie in kaart brengen van de mogelijkheden om de inspectie toezicht/controle te laten uitoefenen (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- zo nodig nagaan in hoeverre het (beperkt) uitbreiden van de werkzaamheden van een inspectie er voor zorgt dat de inspectie een toegevoegde waarde kan leveren (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- nagaan of er voldoende kennis (en vaardigheden) aanwezig is binnen de inspectie op dit beleidsterrein (waaronder mogelijkheden tot verwerving van de benodigde kennis) (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- nagaan of de aan de inspectie ter beschikking staande bevoegdheden voldoende mogelijkheid bieden voor een adequate taakvervulling en welke extra bevoegdheden eventueel noodzakelijk zijn (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- afspraken met de inspectie maken over de daadwerkelijk uit te voeren taken en over de aard en frequentie (en deels wijze) van de te verrichten werkzaamheden (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- vastleggen van alle afspraken in een protocol of contract (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- opnemen in de regelgeving dat de betreffende inspectie de overeengekomen taak uitvoert (waaronder het toekennen van de benodigde bevoegdheden aan de inspectie) (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- voorzien in de bekostiging van de inspectie, beoordelen van de kostprijscalculatie en onderhandelingen met de inspectie over inzet, kosten, bekostigingswijze etc.
- sluiten van een informatiecontract, waarin is vastgelegd waarover de inspectie rapporteert, met welke

regelmaat, aan wie, in welke vorm etc.

- vastleggen wie na geconstateerd M&O verantwoordelijk is voor de follow up, meer in het algemeen vastleggen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beleidsdirectie, uitvoeringsinstantie en de inspectie;
- opstellen van een procedure hoe wordt omgegaan met signalen van M&O (in verband met het noodzakelijke onderhoud (inspelen op signalen uit het toezicht/controle) van de regelgeving). Dit omvat directe uitwisseling van gegevens met de uitvoeringsorganisatie en de wijze waarop deze gegevens worden vastgelegd en aangeleverd;
- uitwerking van de afspraken omtrent de wijze waarop de aansturing van de inspectie zal/kan plaatsvinden; onder andere voorzien in een periodiek overleg over planning, uitvoering, (voortgangs)rapportage (uit te werken in het informatiecontract etc.);
- als er opsporingsbevoegdheden bij een inspectie worden gelegd, wordt de samenwerking met andere opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie vorm gegeven;
- welke procedures gelden er rond het opstellen en uitvoeren van (aanvullende) opdrachten;
- volgens welke standaarden worden de opdrachten uitgevoerd.

na besluit over inschakelen van de inspectie:

- de inspectie inventariseert de gevolgen voor werkprocessen, handboeken, automatisering, informatievoorziening etc., stelt hiervoor een plan van aanpak op en zet de benodigde veranderingen in gang. Doelstelling: bij implementatie van de regelgeving moet inspectie "er klaar voor zijn". De beleidsafdeling (en deels de uitvoeringsorganisatie) houdt in het oog of de inspectie voldoende voortgang boekt bij de implementatie, zodat een adequate en tijdige uitvoering gewaarborgd is. Hiertoe vindt regelmatig overleg plaats met de inspectie over de voortgang van het implementatieproces; aan dit overleg neemt ook de uitvoeringsorganisatie deel (cf. bijlage 3.3);
- opstellen (in overleg met DAD) van een controle-protocol, teneinde te waarborgen dat de rapportages van de inspectie betrouwbaar zijn (cf. paragraaf 3.5.1.1).

financiële functie:

- nagaan of er adequate (meerjarige) dekking voor de inzet van de inspectie voorhanden is;
- beoordelen of de afspraken (contract) met de inspectie voldoende duidelijk zijn vastgelegd;
- beoordelen van de initiële begroting/offerte van de inspectie;
- beoordelen van de kostprijscalculatie, de afspraken omtrent bekostigingswijze en de voorgestelde wijze van verrekening;
- advisering over de opstelling (inhoud) van het controleprotocol;

wetgevingsafdeling:

- is de inspectie afdoende ingekaderd in de (concept)regelgeving (paragraaf 3.2.1, punt 12);
- passen de bevoegdheden van de inspectie bij de opgedragen taak en passen deze binnen de bestaande wet- en regelgeving (bijv. Algemene Wet Bestuursrecht) (paragraaf 3.2.1, punt 12).

## **Uitvoering**

beleidsdirectie:

- beoordelen (in samenwerking met de uitvoeringsorganisatie) van de door de inspectie ingediende jaarplannen, begrotingen en (financiële) verantwoordingen;
- onderhandelen (in overleg met de uitvoeringsorganisatie) over het (jaarlijkse) werkplan en de begroting, resulterend in een nieuwe overeenkomst;
- kennis nemen van de rapportages van de inspectie over de uitvoering van hun werkzaamheden en dit vergelijken met de afspraken gemaakt in het jaarcontract (plan);
- overleg met de uitvoeringsinstantie (en de inspectie) over de resultaten van werkzaamheden (in het bijzonder ten aanzien van gesignaleerde M&O-patronen) (paragraaf 3.3.3);
- rapporteren over de uitkomsten van de uitgevoerde werkzaamheden aan de hoogste leiding;
- waarborgen dat de inspectie kennis neemt van de ontwikkelingen op het betreffende beleidsterrein (beleidswijzigingen, aangepaste regelgeving etc.);
- afspraken maken met de uitvoeringsorganisatie over de wijze waarop hun ervaringen met de inspectie worden teruggekoppeld naar de beleidsafdeling;
- voorts is het van belang dat er inzicht bestaat in de gevolgen van de activiteiten van de inspectie;
- er dient informatie verzameld te worden over de mate waarin het optreden van de inspectie doelmatig (effectief en/of efficiënt) is;
- er moet voorzien worden in het evalueren van het functioneren en de effecten van het optreden van de inspectie (paragraaf 3.6.1);

uitvoeringsorganisatie

- beoordelen (in samenwerking met de beleidsdirectie) van de door de inspectie ingediende jaarplannen, begrotingen en (financiële) verantwoordingen;
- volgen van de onderhandelingen tussen beleidsdirectie en inspectie over het (jaarlijkse) werkplan en de begroting, resulterend in een nieuwe overeenkomst;
- afspraken met de inspectie over de uitwisseling van gegevens en over de wijze waarop (en het moment dat) de inspectie haar bevindingen die moeten leiden tot een (punitieve) sanctie aanlevert aan de uitvoeringsorganisatie (paragraaf 3.3.3);
- afspraken maken met de inspectie over de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie gevolg heeft gegeven (+ de resultaten van in gang gezette acties) aan de constatering/rapportage van de inspectie;
- analyseren van de constatering vanuit de werkzaamheden van de inspectie en indien nodig overgaan tot bijsturing van het uitvoeringsproces c.q. adviseren tot aanpassing van de regelgeving en dergelijke;
- vastleggen van de bevindingen naar aanleiding van uitgevoerde beoordeling en het aggregeren en analyseren van de inspectiegegevens tot verantwoordingsinformatie over de wijze waarop de regelgeving wordt gevolgd;

financiële functie

- beoordelen van de begroting en jaarrekening van de inspectie;
- beoordelen van de afrekening voor de uitgevoerde werkzaamheden (en betaalbaarstellen);
- vastleggen van het geconstateerde M&O en de follow up daarvan ten behoeve van het centraal M&O-overzicht (paragraaf 2.2 en bijlage 2 en paragraaf 3.2.1, punt 18);
- verwerking van gegevens inzake baten/kosten van de werkzaamheden van de inspectie;

- bewaken van de uitputting voor de bekostiging van de inspectie;
- opvragen van de accountantsverklaringen met betrekking tot jaarrekening, afrekening van de kosten en de uitvoering/kwaliteit van het werk.

### **Accountantscontrole**

#### **DAD**

- nagaan welke werkzaamheden de inspectie verricht, oordeel over kwaliteit van de inspectie en inschatten in hoeverre gesteund kan worden op het werk van de inspectie (paragraaf 3.5.2.2);
- afspraken met inspectie over de wijze waarop de DAD gebruik kan maken van de werkzaamheden van de inspectie (paragraaf 3.5.2.2).

## **BIJLAGE 2 ONDERWERPEN PER REGELING VOOR HET CENTRAAL TOEGANKELIJK OVERZICHT**

Voor de samenstelling van dit ideaalmodel<sup>97</sup>, is onder meer uitgegaan van de onderwerpen die in de volgende stukken genoemd worden (naar deze stukken wordt in de hiernavolgende aandachtspunten verwezen):

- (1) Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en voorschriften (GRAV) 1999), hoofdstuk 4 (De Rijksbegroting), § 4.3.3.2 (hoofdstuk financiële beleid en beheer)
- (2) Idem, § 4.4.6 (De subsidiebijlage)
- (3) Idem, § 4.4.7 (De bijlage inzake evaluatieonderzoek)
- (4) Idem, § 4.4.9 (De bijlage inzake voorlichting)
- (5) Idem, hoofdstuk 7 (Financiële verantwoordingen), § 7.2.2 (De artikelsgewijze toelichting)
- (6) Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven van 12 november 1996, over de follow up Algemeen Overleg 16 oktober over subsidiebeheer

1. Naam van de regeling (2)/(6)
2. Juridisch kader (wettelijke grondslag; hierbij ook aangeven of er recente wijzigingen in de regeling hebben plaatsgevonden, inclusief eventuele beëindiging van de regeling) (2)
3. Vindplaats (Staatscourant, circulaire) (2)
4. Artikelnummer en/of artikelonderdeelnummer (2)
5. Budgettair beslag (in miljoenen gulden) van het jaar voorafgaand aan de nieuwe ontwerp-begroting, van het begrotingsjaar en van het jaar volgend op het begrotingsjaar (2)/(6)
6. Doelstelling van de regeling (2)/(6)
7. Doelgroep van de regeling:
  - gezinshuishoudingen;
  - non-profitinstellingen;
  - op winst gerichte ondernemingen;
  - (mede) publiekrechtelijke rechtspersonen (2)/(6)
8. Aantal gesubsidieerden/(potentiële) heffingsplichtigen
9. (In het geval van subsidieregelingen:) aard van de financiële stimulans:
  - lump sum (een bepaald bedrag ineens);
  - genormeerde bijdrage per prestatie of activiteit;
  - genormeerde bijdrage in de kosten;
  - procentuele bijdrage in het (exploitatie)tekort;
  - overig
10. Uitvoeringsinstantie
11. Uitvoeringskosten

<sup>97</sup> Hierbij is in het bijzonder gebruik gemaakt van de door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij samengestelde rapportage *Subsidie Informatie Systeem. 82 Subsidieregelingen met gegevens per september 1996*.

12. In welke vorm vindt voorlichting over de regeling plaats<sup>98</sup> en onder wiens verantwoordelijkheid vindt dat plaats?
13. Wat zijn de kosten van deze voorlichting en ten laste van welk budget worden deze kosten gebracht? (4)
14. Wordt bij de voorlichting ook aandacht besteed aan M&O-aspecten?
15. Is er sprake van onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid als gevolg van M&O-problematiek en is die onzekerheid van belang? (5)
16. Waar hebben de derdengegevens betrekking op:
- inkomensafhankelijkheid;
  - gezinssituatie, samenstelling van de gezinshuishouding en eigenschappen van de leden van de gezinshuishouding als bijvoorbeeld leeftijd;
  - woonsituatie;
  - overige derdengegevens
- Hierbij afzonderlijk aangeven welke van deze gegevens van de belanghebbenden aanleiding zijn van het gebrek aan zekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid. (5)
17. Indien sprake is van inkomensafhankelijkheid:
- welk inkomensbegrip wordt gehanteerd:
    - . belastbaar inkomen
    - . een ander inkomensbegrip (welk?);
  - wiens inkomen wordt bedoeld:
    - . inkomen van de subsidie- of uitkeringontvangende persoon respectievelijk heffingsplichtige persoon;
    - . inkomen van de subsidie- of uitkeringontvangende gezinshuishouding respectievelijk heffingsplichtige gezinshuishouding;
    - . inkomen van de subsidie- of uitkeringontvangende bedrijfshuishouding<sup>99</sup> respectievelijk heffingsplichtige bedrijfshuishouding.
18. Hoe groot is het risico dat derden-belanghebbenden bewust verkeerde gegevens verstrekken en daardoor een (te hoge) uitkering of subsidie ontvangen dan wel geen of een te geringe verplichte bijdrage betalen?
19. Welke maatregelen zijn genomen om M&O te voorkomen dan wel te bestrijden? Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen M&O-maatregelen die genomen zijn door een ministerie en maatregelen door andere overheden/instellingen/organen. Verder moet aangegeven worden in hoeverre sprake is van interne-controlemaatregelen en van de inschakeling van inspecties. (5)
20. Hoe is de melding en registratie van gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik geregeld en welke aantallen zijn betreffende die gevallen geregistreerd?
21. In hoeveel van de geconstateerde gevallen van geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik is overgegaan tot terugvordering en/of andere vormen van sanctiebeleid? In hoeveel gevallen is dit met succes afgerond? Wat zijn de opbrengsten van het sanctiebeleid, mogelijk onderverdeeld naar terugvordering, vermindering en andere sancties.
22. Wat zijn de kosten geweest van de uitvoering van het sanctiebeleid?
23. Wat zijn de kosten geweest van de uitvoering van het controlebeleid? Hierbij een onderscheid maken tussen verificatie van derdengegevens als onderdeel van de uitvoering, interne controle, inspecties en

---

<sup>98</sup> Indien van toepassing hierbij aangeven in welke schriftelijke stukken deze voorlichting is opgenomen.

<sup>99</sup> Waaronder het inkomen van een zelfstandige ondernemer.

accountantscontrole.

24. Is er sprake van een adequaat controlebeleid?
25. Is er sprake van een adequaat controlebeleid maar bestaat er toch een gebrek aan zekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid als gevolg van M&O (aan de regeling verbonden inherent verbonden onzekerheid die van materieel belang wordt geacht)?
26. Wat is de reden waarom ondanks het gevoerde M&O-beleid een materieel gebrek aan zekerheid resteert (indien van toepassing)? (5)
27. Kan een globale schatting gegeven worden van de omvang van de bestaande onzekerheid (indien van toepassing)? Hierbij aangeven op basis waarvan deze schatting gemaakt is. (5)
28. Is er een controleprotocol?
29. Is er een controlememorandum?
30. Is de regeling ex ante geëvalueerd? (2)/(3)/(6)
31. Wat zijn de voornaamste conclusies uit de ex ante evaluatie?
32. Is de regeling aangepast conform de bevindingen uit de ex ante evaluatie?
33. Datum en aard (soort van onderzoek, waarop gericht) van de laatste ex post evaluatie. Hierbij afzonderlijk aangeven of de evaluatie ook gericht was op M&O-aspecten. (2)/(3)/(6)
34. Is hier sprake van een regeling waarvan de evaluatie in ... geprogrammeerd was? Zo ja, in welke mate is c.q. wordt deze programmering gerealiseerd? (3)
35. Naam van het evaluatierapport
36. Opdrachtgever voor de evaluatie
37. Uitvoerder van de evaluatie
38. Wat zijn de voornaamste conclusies uit de ex post evaluatie?
39. Wat is de follow up van de conclusies uit de ex post evaluatie (geweest) (bespreking, eventueel plan van aanpak, besluitvorming)?
40. Zijn de uitkomsten van ex ante en/of ex post evaluatie(s) en/of van andere vormen van doorlichting/toetsing<sup>100</sup> vastgelegd in het subsidie-, uitkerings- of heffingsdossier? Zo nee, waarom niet?
41. Lopen er nog acties tot verbetering van de regeling en de uitvoering daarvan (inclusief de M&O-maatregelen)? Zo ja, welke zijn dat, waarin zijn deze vastgelegd en wat is de planning hiervoor?
42. Welke recente verbeteringen zijn er ten aanzien van de regeling en de uitvoering daarvan (inclusief de M&O-maatregelen) aangebracht?
43. Datum volgende evaluatie
44. (In het geval van subsidieregelingen:) bevat de regeling een anti-cumulatiebeding?
45. Looptijd waarbinnen verplichtingen in het kader van de regeling aangegaan kunnen worden
46. (In het geval van subsidieregelingen:) bevat de subsidieregeling een horizonbepaling, en zo ja in welk jaar verloopt de subsidie? (2)/(6)
47. (In het geval van subsidieregelingen:) valt de naleving van de subsidievoorwaarden onder de reikwijdte van de accountantsverklaring van de subsidieontvanger? (2)/(6)

Indien de subsidie, uitkering of heffing niet op een regeling is gebaseerd, wordt de subsidie, uitkering of heffing kort omschreven en worden daarbij zoveel bovengenoemde zaken

---

<sup>100</sup> De uitkomsten van de andere vormen van doorlichting/toetsing hierbij kort aangeven.

opgenomen.

(2)



## **BIJLAGE 3 AANDACHTSPUNTEN VOOR EEN UITVOERBAARHEIDSTOETS, HANDHAAFBAARHEIDSTOETS EN IMPLEMENTATIEPLAN**

### *Bijlage 3.1 Aandachtspunten voor een uitvoerbaarheidstoets*

De volgende aandachtspunten voor een uitvoerbaarheidstoets zijn mede uit oogpunt van M&O van belang:

#### **a. algemene aspecten voor beoordeling van concept-regelgeving:**

- \* beoordeling op de consistentie en logica in de wetgeving en de wetssystematiek;
- \* beoordeling op gehanteerde begripsomschrijvingen;
- \* leidt toepassing van de regeling tot het effect wat ermee wordt beoogd;
- \* inzicht in de te verwachten knelpunten in relatie tot bestaande wet- en regelgeving (en jurisprudentie);
- \* duidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

#### **b. ingangsdatum**

Kan de regeling vanuit de uitvoering bezien op de gestelde ingangsdatum worden ingevoerd. Dit omvat de implementatie voor de uitvoeringsinstanties, maar ook de noodzakelijke voorbereidingstijd voor aanvragers en andere betrokkenen;

#### **c. en d. gevolgen voor de automatisering en gevolgen voor de personele formatie en de planning van de werkzaamheden**

In overleg met de bevoegde automatiseringsdeskundigen bezien of en op welke wijze de regeling inpasbaar is binnen de automatiseringsprocessen. Tevens nagaan wat de gevolgen zijn voor de organisatie, de omvang en samenstelling van de personele bezetting en de werkprocessen van de uitvoeringsorganisatie (beleidsdirectie zelf, afzonderlijke uitvoeringsorganisatie binnen het ministerie of een intermediair). Nagegaan wordt welke werkprocessen wijzigingen ondergaan, wat de omvang van de wijzigingen is en de verwachte mutatie in de procestijden. Noodzaakt een regeling tot nieuwe werkprocessen, dan worden deze beschreven (inclusief inschatting van de procestijd).

Verder wordt nagegaan in hoeverre er binnen de uitvoeringsorganisatie kennis en ervaring aanwezig is om de voorgestelde regeling uit te voeren. Indien dit niet het geval is zal worden aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn voorzien kan worden in de opbouw van de noodzakelijke kennis;

#### **e. effecten bedrijfsleven en particulieren**

Ook de effecten voor bedrijfsleven en particulieren zijn onderdeel van de uitvoerbaarheidstoets. Het betreft hier veelal de met een voorstel samenhangende administratieve lasten. Het kabinetsbeleid is erop gericht de administratieve lasten, dus ook de lasten die verband houden met het (te voeren) M&O-beleid, steeds zo laag

mogelijk te houden<sup>101</sup>. Deze lasten moeten in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel van de regeling.

#### f. voorlichting

De beleidsdirectie bepaalt in overleg met de directie voorlichting hoe in de voorlichting rekening wordt gehouden met:

- \* de doelgroep en doelen waarop de voorlichting zich moet richten;
- \* op welk wijze de doelgroep kan worden bereikt;
- \* de mate van complexiteit van de regeling;
- \* het tijdstip van voorlichting;
- \* de formulieren die wijziging ondergaan;
- \* de mate waarin met andere vormen van voorlichting kan worden meegelift en dergelijke

Hierbij valt in zijn algemeenheid te denken aan de wijze waarop door voorlichting bekendheid aan de regeling wordt gegeven bij de beoogde doelgroepen, in hoeverre de voorlichting tevens tot doel heeft de maatschappelijk acceptatie te bevorderen en voorlichting met het doel om correcte naleving te bevorderen.

In een communicatieplan zou niet alleen aandacht kunnen worden besteed aan de communicatie nadat de regeling is uitgevoerd, maar tevens aan de communicatie tijdens het ontwerp-proces van de regeling.

#### ***Bijlage 3.2 Aandachtspunten voor een handhaafbaarheidstoets***

Als uitwerking van c.q. ter aanvulling op de in paragraaf 3.2.4 opgenomen aandachtspunten voor een handhaafbaarheidstoets kan gewezen worden op:

##### a. maatschappelijke acceptatie

Maatschappelijke acceptatie wordt in het algemeen vergemakkelijkt als rekening wordt gehouden met de volgende uitgangspunten:

- \* in het geval van heffingen: sluiten deze aan bij de algemeen geldende maatschappelijke opvattingen (normen en waarden), om zo de acceptatie en juiste naleving te waarborgen;
- \* een goede verhouding tussen de inspanning die gevraagd wordt van de ontvanger van subsidiegelden of de betaler van heffingen en het doel van de regeling;
- \* de effecten van de regelgeving dienen in een redelijke verhouding te staan tot het beoogde doel (ongewenste neveneffecten dienen zoveel mogelijk beperkt te blijven);
- \* geen onnodig zware eenzijdige bewijslast bij derden-belanghebbenden<sup>102</sup>;
- \* adequate rechtsbescherming van derden-belanghebbenden;

---

<sup>101</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 13.

<sup>102</sup> Hierbij moet echter een evenwicht gezocht worden bij de wenselijkheid om uit oogpunt van beperking van inherente misbruikmogelijkheden in de regelgeving de bewijslast zoveel mogelijk bij derden-belanghebbenden te leggen.

- \* beschikbare voorbereidingstijd, dan wel het tijdstip waarop de voorlichtingscampagne start bij invoering van een regeling: is deze tijd te kort dan wordt dat als onwenselijk ervaren;
- \* gelijkwaardige behandeling van vergelijkbare gevallen;
- \* zorgvuldigheid van de regelgeving<sup>103</sup>. Hierbij spelen elementen een rol als de mate waarin men door de regeling wordt getroffen, de mate van duidelijkheid en de mate van controleerbaarheid zonder overlast voor de derde-belanghebbende (privacy en informatieverstopping);

#### **b. kenbaarheid van de regeling**

Het ontwerpen van een eenvoudige en eenduidige regelgeving vergt:

- \* goede en eenduidig afgebakende doelgroepen en beperkte differentiatie naar doelgroep;
- \* het hanteren van eenduidige en heldere begrippen en definities (aansluiting bij bestaande, goed werkbare definities en begrippen prevaleert boven nieuwe)<sup>104</sup>;
- \* hanteren van duidelijke criteria (goed te onderscheiden, objectief en formeel vastgelegd);
- \* gebruik van waarderingsregels, vaste tarieven, forfaits verbetert de handhaafbaarheid en zijn minder conflict- en fraudegevoelig;
- \* beperken van de uitzonderingen (op de hoofdregel) tot een minimum;
- \* vermijden van keuzemogelijkheden voor de aanvrager;
- \* explicitering van verantwoordelijkheid voor uitvoering en handhaving;

#### **c. werkingsgebied wet- en regelgeving**

Hierbij kan worden gekeken naar de volgende aspecten:

- \* logische ingangsdata (voorkeur: per 1 januari) ter voorkoming van afbakeningsproblemen;
- \* niet meerdere regimes in een jaar (gaat ten koste van eenvoud en begrijpelijkheid);
- \* vermijd zoveel mogelijk overgangsregelingen, hoe kort en eenvoudig ook; deze leiden altijd tot overgangsproblematiek. Overigens kan vanuit het streven naar maatschappelijke acceptatie een overgangsregeling wellicht de gewenste acceptatie opleveren. Hierbij is een afweging tussen beide handhaafbaarheidsaspecten dus noodzakelijk;
- \* zoveel mogelijk voorkomen van regelgeving met terugwerkende kracht;
- \* uitstralingseffecten en precedentwerking: een op zichzelf goed hanteerbare regeling kan door ongewenste uitstralingseffecten op bestaande regelingen of precedentwerking voor nieuwe gevallen onacceptabel worden;

#### **d. inherente misbruikmogelijkheden in de regelgeving**

Naast de reeds genoemde elementen die van invloed zijn op de kans dat men misbruik of oneigenlijk gebruik van een regeling gaat maken kunnen nog genoemd worden:

- \* de bewijslastverdeling (deze dient bij voorkeur zoveel mogelijk bij de derde-belanghebbende zelf te

---

<sup>103</sup> Rapport *Rechtshandhaving* van de WRR, op. cit.

<sup>104</sup> Cf. *Handleiding Subsidie Instrument*, (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, O&E 921766, 7 oktober 1992), hoofdstuk 4.2, punt 9 e.v.

komen liggen<sup>105</sup>);

- \* het gebruik van forfaits in plaats van basering op feitelijke realisaties (de voorgestane eenvoud van een regeling kan echter op gespannen voet staan met de mogelijkheden tot misbruik die hierdoor worden gecreëerd);

#### e. controlemogelijkheden

De mogelijkheden tot controle kunnen mede worden uitgebreid door, dan wel de wijze waarop de controles kunnen worden uitgevoerd kan mede worden vergemakkelijkt door:

- \* duidelijke en eenvoudige toetsingsmogelijkheden;
- \* duidelijke kenbaarheid en afbakening van de doelgroep;
- \* adequate bewijslast voor de aanvrager (wel evenwicht tussen de zwaarte van de bewijslast en het doel van de regeling);
- \* gewenste toekenning van (extra) bevoegdheden aan de uitvoerende instantie(s) om de controlemogelijkheden te vergroten;
- \* controlemogelijkheden door derden, bijv. accountant of inspectie;
- \* afdoende en duidelijke afbakening van controletaken en verantwoordelijkheden bij uitvoering door verschillende instanties;

#### g. sanctiemogelijkheden

Enkele aanvullende aspecten van het vormgeven van sancties in regelgeving zijn:

- \* aard (natuurlijke, privaatrechtelijk of publiekrechtelijk rechtspersoon) van de doelgroep, aantal te verwachten sanctietoepassingen; alsmede de aard van de overtreding is bepalend voor de sanctie-oplegging;
- \* de sancties dienen in opzet voor iedere belanghebbende te gelden;
- \* bij uitvoering door een intermediair zou de regelgeving kunnen voorzien in sancties ten aanzien van een intermediair (zie paragraaf 3.3.6: intermediairs);
- \* aansluiten bij bestaande sancties (effect en toepasbaarheid in de praktijk al bewezen);
- \* maatschappelijk en politieke acceptatie van de voorgestelde sancties (niet alleen doelrealisatie is uitgangspunt);
- \* praktische toepasbaarheid en uitvoerbaarheid van de sanctie (waaronder toepassing van de sanctie bij de overtreders en niet bij bijv. een uitvoeringsorganisatie);
- \* de in het kader van sancties terug te vorderen, na te heffen of anderszins te vorderen bedragen zouden bij voorkeur tijdig geïnd moeten worden;
- \* gematigd sanctiebeleid ten aanzien van de incidentele fraudeurs.

In bijlage 4 (Sanctiebeleid) wordt onder meer nader ingegaan op enkele juridische waarborgen die van invloed zijn op het vormgeven van de sancties en op de sfeerovergang (de overgang van de administratief-rechtelijke sfeer naar de strafrechtelijke sfeer).

---

<sup>105</sup> Hierbij dient echter de maatschappelijke acceptatie niet uit het oog te worden verloren.

### ***Bijlage 3.3 Aandachtspunten voor een implementatieplan***

Elementen van het implementatieplan kunnen zijn:

- **Doelgroepen:** De groepen personen, instellingen, bedrijven etc. die gevolgen ondervinden van de voorgenomen wet- en regelgeving;
- **Personele gevolgen.** De uitwerking per dienstonderdeel van de gevolgen van de maatregelen gericht op het bestrijden en voorkomen van M&O, ten aanzien van personeel en materieel (gebaseerd op de inventarisatie van de personele en materiële gevolgen die reeds bij de totstandkoming van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden).  
Belangrijk aandachtspunt hierbij is niet alleen de kwantiteit, maar ook de kwaliteit. De kwantiteitseisen kunnen worden vastgelegd in het formatieplan, de kwaliteitseisen kunnen leiden tot een opleidingsplan;
- **Opleidingen.** Bij ingrijpende wijzigingen in wet- en regelgeving zijn vaak opleidingen noodzakelijk voor de uitvoeringsorganisatie als geheel, voor onderdelen dan wel voor specifieke groepen medewerkers. Het gaat hier dan in het bijzonder om het trainen om M&O-patronen te ontdekken en het thuis worden in de regelgeving, zodat een juiste toepassing van de regels en de sancties de mogelijkheden tot M of O tot een minimum beperkt.
- **Automatisering en organisatorische aanpassingen.** In het implementatieplan kan worden beschreven welke **automatiseringssystemen** wijziging ondergaan alsmede de aard van de wijziging. In de planning kunnen de verschillende ontwikkelfasen in het automatiseringstraject worden onderscheiden. Onvoldoende inhoudelijke en procedurele afstemming tussen de wet en de benodigde informatie(systemen) is een belangrijke faalfactor bij het wegnemen van mogelijkheden om M&O te maken van een regeling. Met de voorbereidingen op automatiseringsgebied dient bij voorkeur zo vroeg mogelijk te worden begonnen. Ten aanzien van de **organisatorische gevolgen** kan worden aangesloten bij de eerdere inventarisatie. Vermeld zou kunnen worden welke werkprocessen wijzigingen moeten ondergaan, waaruit de wijziging bestaat en de beschrijving van eventuele nieuwe werkprocessen of organisatie-onderdelen. Als de werkprocessen duidelijk zijn vastgelegd, wordt voorkomen dat er blanco onderdelen van het proces ontstaan. Een goed ontworpen proces houdt rekening met alle relevante acties die moeten worden genomen;
- **Aanpassing lagere regelgeving, werkinstructies en handboeken.**  
In beeld kan worden gebracht welke regelgeving, werkinstructies en handboeken aanpassing behoeven onder toevoeging van de onderdelen die wijziging behoeven. De acties kunnen worden beschreven die nodig zijn om tot feitelijke realisatie te komen;
- **Aanpassing materieel.** Geïnteriseerd kan worden welke formulieren, (standaard)beschikkingen, brochures en dergelijke wijziging moeten ondergaan dan wel nieuw kunnen worden opgesteld. Tevens kunnen de acties worden beschreven om de aanpassing of instelling te kunnen realiseren. Het gaat hierbij om een essentieel onderdeel van de implementatie. De formulieren zouden door proefopstellingen en gebruikerstests kunnen worden getoetst. Zowel de uitvoerenden als de derden-belanghebbenden moeten met de formulieren kunnen werken en de vereiste informatie moet aangeleverd worden. Hier wordt de

basis gelegd van een goede bestrijding van M&O;

- **Voorlichting. Intern:** Als in te zetten middelen kan worden gedacht aan themadagen, mededelingen en een vraag-en-antwoordbrochure. Bij omvangrijke of gecompliceerde wet- en regelgeving kan een helpdesk worden ingesteld.

De interne communicatie heeft vier functies<sup>106</sup>:

1. Nieuws: het attenderen op veranderingen en gebeurtenissen rond wet- en regelgeving, beleid, organisatie of omgeving van de organisatie met gevolgen voor taakuitoefening, de rechtspositie, het welzijn of het functioneren van de medewerkers. Hieronder valt ook informatie over geconstateerde M&O-patronen en hoe deze zijn te herkennen;
2. Achtergrond: het uitgebreid informeren over de ratio van die veranderingen en gebeurtenissen (achtergrondinformatie), zeker waar het gaat om wijzigingen die zijn ingegeven door gesignaleerd M of O is dit van groot belang;
3. Instructie: het beschrijven van de wijze van uitvoering van werkzaamheden en de toepassing van procedures;
4. Toepassingsgegevens: de feiten en cijfers voor de bepaling van de juiste toepassing van regels in een concrete situatie (waaronder gegevensvergelijking).

**Extern:** Basis voor de externe communicatie kan het communicatieplan vormen dat ter gelegenheid van de inschatting van de voorlichting(skosten) kan worden samengesteld. De feitelijke uitvoering van het communicatieplan vindt doorgaans onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie in samenwerking met voorlichting plaats.

- **Invulling en concretisering van het uitvoeringsbeleid.** Beoordeeld kan worden of de beleidsdirectie ten aanzien van de nieuwe wet- of regelgeving uitvoeringsbeleid moet formuleren en publiceren. Beschreven kan worden op welke onderdelen beleid moet worden geformuleerd/gepubliceerd alsmede op welke wijze dit gerealiseerd wordt en hoe dit actueel wordt gehouden. Indien uitvoeringsbeleid wenselijk is, zou dit zoveel mogelijk vóór de invoeringsdatum vormgegeven en gepubliceerd. Hierbij kan worden aangesloten bij het uitvoeringsbeleid dat in hoofdlijnen reeds bij het proces van de regelgeving in kaart is gebracht. In deze fase gaat het onder meer om het vertalen van wensen van politieke leiding en/of Tweede Kamer naar aanleiding van de behandeling en om het verwerken in de werkinstructies en procedures van het vormgegeven beleid;
- **Evaluatie en bestuurlijke informatie.** Aanbevolen wordt in het implementatieplan op te nemen dat een half jaar na de daadwerkelijke implementatie er een (partiële) ex post evaluatie wordt uitgevoerd. Voor een uiteenzetting over deze evaluatie wordt verwezen naar paragraaf 3.6.2 en bijlage 6.1.  
Om tijdig bij te kunnen sturen is het aan te bevelen dat periodiek voor ieder subsidieregeling in een monitorsysteem gegevens worden verzameld die een indruk kunnen geven van de doeltreffendheid en

---

<sup>106</sup> *Beleidsplan Communicatie en Dienstverlening*, Belastingdienst.

doelmatigheid van het subsidie-instrument. Op basis van deze gegevens kunnen de zogenaamde efficiency- en effectiviteitsindicatoren (kengetallen) worden samengesteld. Bijsturen kan dan zowel betekenen het herijken van de subsidieregeling als het aanpassen van beheersmatige voorzieningen.

## **BIJLAGE 4 SANCTIEBELEID**

### **Wat wordt onder sancties verstaan?**

Sancties kunnen worden opgelegd indien sprake is van (financieel) nadeel voor de overheid ten gevolge van handelen (of nalaten) door derden-belanghebbenden in strijd met de wettelijke voorschriften. Het ligt voor de hand dat sancties er in ieder geval toe moeten leiden dat ten minste het behaalde voordeel wordt weggenomen, dat wil zeggen dat te veel uitbetaalde bijdragen worden teruggevorderd of ten onrechte gedeelde ontvangsten worden nageheven<sup>107</sup>. In deze handleiding wordt echter van een ruimere interpretatie van sancties uitgegaan namelijk zowel reparerende maatregelen zoals terugvordering en verrekening (al dan niet met rente en kosten) respectievelijk naheffing, als leedtoebrenkende maatregelen (boete, gevangenisstraf, korten op uitkering, intrekken van vergunning enz).

### **Discretionaire bevoegdheid of beleidsvrijheid**

Een sanctie kan volgens een regeling **moeten** worden opgelegd of de regeling geeft slechts de **mogelijkheid** een sanctie op te leggen (discretionaire bevoegdheid of beleidsvrijheid).

Voorbeelden van verplichte sanctie zijn terugvordering in gevallen waarin een huursubsidie te hoog is vastgesteld of te hoge bedragen op grond van de Wet op de Studiefinanciering zijn uitgekeerd. Als er in een specifieke regeling geen sanctiemogelijkheid is opgenomen, kunnen op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht<sup>108</sup> onverschuldigd betaalde subsidies of voorschotten toch teruggevorderd worden.

Het recht kent een viertal mogelijkheden om wetgeving te handhaven<sup>109</sup>:

- \* civielrechtelijk<sup>110</sup>;
- \* administratief-rechtelijk;
- \* strafrechtelijk.

### **Sanctiemogelijkheden**

Administratieve sancties kunnen onderscheiden worden in:

- \* vermogenssancties, zoals boeten;
- \* intrekken van een beschikking;
- \* bestuursdwang: reparatoir (optreden door bestuursorgaan)<sup>111</sup>;

<sup>107</sup> Deze benadering sluit aan bij die van de AR: zie *HANDAR* (versie 4 december 1995), p. 15.

<sup>108</sup> Artikel 4.57.

<sup>109</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 11.

<sup>110</sup> Nieuw Burgerlijk Wetboek, boek 6, artikel 203 e.v. en artikel 127 e.v.

<sup>111</sup> Artikel 5.21 van de Algemene Wet Bestuursrecht.



- \* dwangsom: reparatoir (opleggen van een last onder dwangsom)<sup>112</sup>;
- \* sluitingsbevel.

### **Opzet van het sanctiebeleid**

De overheid beschikt inmiddels over een aantal instrumenten voor het voeren van een sanctiebeleid in die gevallen waarin zij op grond van onjuiste gegevens financiële overdrachten heeft verricht of de burger niet voldoet aan zijn betalingsverplichting aan de overheid. De Algemene Wet Bestuursrecht<sup>113</sup> regelt terugvorderen en verrekening van subsidies en voorschotten, het Burgerlijk Wetboek biedt die mogelijkheid voor alle uitkeringen.

De specifieke wet kan afwijkende bepalingen ten aanzien van terugvordering of verrekening bevatten. Zo is het in rekening brengen van rente en kosten alleen mogelijk indien dit expliciet in de specifieke wettelijk regeling is bepaald. Is dit niet het geval, dan kan enkel via het voorleggen van de zaak aan de rechter worden getracht rente en kosten te verhalen.

Administratiefrechtelijke sancties dienen expliciet in een wet geregeld te worden. Indien het gaat om opzettelijk misbruik van de regeling, er sprake is van een aanmerkelijk bedrag of er recidive in het spel is, dan kunnen strafrechtelijke maatregelen aan de orde komen. Of er vervolgens daadwerkelijk tot strafvervolgning zal worden overgegaan, hangt mede af van het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Een voorbeeld van een overkoepelende wet waarin sancties geregeld worden is de **Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid**<sup>114</sup>. Deze wet bevat wijzigingen van de sociale-zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan. De bedoeling van de wet is bij overtredingen binnen de sociale zekerheid bij gelijke niveaus gelijke maatregelen te treffen.

Voor een vijftal regelingen zijn de uitvoeringsinstellingen (uvi's) belast met de uitvoering van de wet. Bij overtredingen door werkgevers en/of werknemers moeten uitkeringen geheel of gedeeltelijk herzien worden, boetes worden opgelegd (zo nodig verhoogd met de wettelijke rente en invorderingskosten) en onverschuldigde betalingen worden teruggevorderd of verrekend. Voor drie regelingen is de Sociale Verzekeringsbank belast met de uitvoering van de wet. Burgemeester en wethouders zijn belast met de uitvoering van de wet met betrekking tot de Algemene Bijstandswet en nog twee wetten inzake inkomensvoorziening<sup>115</sup>.

Afhankelijk van de beleidsvrijheid kunnen of moeten sancties worden opgelegd indien is geconstateerd dat misbruik is gemaakt van een regeling of wanneer er gehandeld is in strijd met een vergunning of met andere aan een regeling verbonden voorwaarden. Indien de bevoegde instantie over beleidsvrijheid beschikt dan kan overwogen worden een sanctie toe te passen. In de praktijk wordt lang niet altijd gebruik gemaakt van de

---

<sup>112</sup> Afdeling 5.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

<sup>113</sup> Derde tranche.

<sup>114</sup> Wet van 25-4-1996, Stb. 248

<sup>115</sup> Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, zie Deel III.12

mogelijkheid een sanctie op te leggen. Daarvoor zijn diverse redenen aan te voeren:

\* **het kostenaspect**

Aan het opleggen en ten uitvoer brengen van een sanctie kunnen onevenredig hoge kosten verbonden zijn;

\* **het levensonderhoud**

De verreken/verhaalsmogelijkheden worden beperkt doordat een deel van de inkomsten moet worden besteed aan de noodzakelijke kosten van het levensonderhoud (bestaansminimum);

\* **het geld is verbruikt**

Bij eenmalige uitkeringen (bijvoorbeeld objectsubsidies) is het geld veelal verbruikt. De mogelijkheid van verrekenen ontbreekt. Terugvorderen is slechts mogelijk indien duidelijk is bij wie moet worden teruggevorderd en indien deze natuurlijke of rechtspersoon enig vermogen heeft.

Indien sterk de nadruk wordt gelegd op preventie door afschrikking kan dit aanleiding zijn sancties toe te passen ook al zijn de kosten hoger dan de opbrengsten. Indien door het opleggen van sancties bereikt wordt dat de drempel om misbruik te maken hoger wordt, kan er op langere termijn sprake zijn van een goede investering.

Uit oogpunt van rechtsgelijkheid, efficiency en effectiviteit is het wenselijk normen over het opleggen van sancties, of juist om daarvan af te zien, op centraal niveau binnen een ministerie vast te stellen (zie paragraaf 2.1.2). De beleidsafdeling vertaalt in samenwerking met de centrale dienst voor juridische en wetgevingsaanleggenheden deze centrale normen naar sanctiebepalingen in de regelgeving en neemt op basis hiervan casuïstische beslissingen. Hierdoor worden willekeur en subjectieve beoordeling beperkt. Verder is het vastleggen van de normen in de regelgeving van belang voor een uniform sanctiebeleid door uitvoeringsinstanties (zie paragraaf 3.2.1).

**Enkele juridische waarborgen/beginselen** die van invloed zijn op het vormgeven van de sancties:

- \* toe te passen sanctie moet in een redelijke verhouding staan tot het doel (proportionaliteitsbeginsel);
- \* men kan voor eenzelfde feit niet een tweede maal worden gestraft (ne bis in idem-beginsel);
- \* na beëindiging van de vervolging kan iemand alleen dan weer een sanctie opgelegd krijgen, wanneer er sprake is van nieuwe feiten (nemo debet bis vexari-beginsel);

**Sfeerovergang.** Een bijzonder aandachtspunt bij het ontwerpen van wet- en regelgeving is de sfeerovergang. Met de term sfeerovergang wordt bedoeld de overgang van de administratiefrechtelijke gegevensverwerking naar opsporing. Het is van belang het onderscheid tussen controle en opsporing duidelijk te maken omdat in de verschillende rechtssferen verschillende rechten en plichten gelden. In het administratieve recht is de derde "belanghebbende" en de controlemedewerker "controleur". In het strafrecht is de derde evenwel "verdachte" en de controlemedewerker "opsporingsambtenaar"<sup>116</sup>. De bewijslast verschilt in beide sferen. Binnen het administratieve recht geldt de vrije-bewijsleer. Onder omstandigheden kan de derde zelfs getroffen worden door omkering van de bewijslast. In het strafrecht moet het wettig en overtuigende bewijs

---

<sup>116</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 132.

door het Openbaar Ministerie worden geleverd.

Om te voorkomen dat bewijs strafrechtelijk als "onrechtmatig verkregen" zal worden gekwalificeerd, is het noodzakelijke de sfeerovergang duidelijk te markeren. Dit zal onder meer gebeuren door de verdachte te wijzen op zijn zwijgrecht (**cautio**), waarbij de dan tot verdachte geworden derde gewezen wordt op het feit dat hij verdacht wordt van een strafbaar feit en derhalve niet meer mee hoeft te werken aan het verdere opsporingsproces (iemand wordt namelijk niet geacht aan zijn eigen veroordeling mee te werken). Tevens gelden er ten aanzien van opsporing van wetsovertreding specifieke regels in het strafrecht die de opsporingsambtenaar in acht zal moeten nemen.

Bij het vormgeven van de sanctiemogelijkheden dient deze sfeerovergang in het oog te worden gehouden. Het verdient de voorkeur reeds in een vroeg stadium een keuze te maken tussen bestuursrechtelijke/ci-vielrechtelijke sancties en de strafrechtelijke. Er dient in het algemeen alleen gekozen te worden voor strafrechtelijke handhaving als aannemelijk is dat bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en tuchtrechtelijke oplossingen te kort schieten. Bij een combinatie met strafrechtelijke sancties dient de regelgeving extra zorgvuldig te worden vormgegeven. De formulering van de delictomschrijvingen moet met bijzonder veel zorg gebeuren<sup>117</sup>.

### **Arrest Saunders**

Het Saunders-arrest van het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft duidelijkheid verschaft over het **nemo tenetur-recht** in artikel 6 van het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM). Dit recht ziet in beginsel slechts op het recht om geen verklaringen af te leggen. Verklaringen die zijn afgelegd onder dwang van een boete of gevangenisstraf voor het moment van opsporing mogen niet gebruikt worden in een strafrechtelijke procedure.

Het Nederlandse strafrecht kent een algemeen recht om geen verklaring af te leggen (zwijgrecht<sup>118</sup>). In het EVRM is het nemo tenetur-beginsel niet uitdrukkelijk neergelegd. Het is wel een onderdeel van lid 1 van art.6 EVRM. Het opleggen van een bestuurlijke boete wordt beschouwd als een strafvervolging in de zin van art. 6 EVRM en moet derhalve aan de eisen gesteld aan strafvervolging voldoen.

### **Het departementale sanctiebeleid en het rijksbreed subsidieoverzicht**

Voor de samenstelling van een **rijksbreed subsidie-overzicht**, dat op 16 oktober 1996 door de Minister van Financiën was toegezegd aan de Tweede Kamer<sup>119</sup>, wordt, op verzoek van de Kamer, ook informatie opgenomen over de toepassing van het departementale sanctiebeleid. De ministeries wordt in dit verband verzocht in ieder geval in te gaan op:

- de aanleiding voor de sanctie<sup>120</sup>;

---

<sup>117</sup> *Aanwijzingen voor de regelgeving*, nr. 144

<sup>118</sup> Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>119</sup> Tijdens een Algemeen Overleg over het Rekenkameronderzoek *Subsidiebeheer* met de commissie voor de Rijksuitgaven (brief van de Minister van Financiën aan alle ministers van 9 oktober 1997, B 97/421M).

<sup>120</sup> De aanleiding voor sancties kan sterk verschillen: van het niet tijdig leveren van informatie, het leveren van onvolledige informatie, het leveren van onjuiste informatie en het niet hebben van een goedkeurende accountantsverklaring tot het besteden van subsidiegelden voor (geheel) andere doeleinden dan beoogd/overeengekomen.

- de financiële draagkracht van de betrokkene<sup>121</sup>;
- de kosten-batenafweging.

---

<sup>121</sup> Bij de toepassing van sanctiebeleid kan de vraag meespelen in hoeverre de ontvanger afhankelijk is van overheidsbijdragen. Verder kan worden gedacht aan situaties dat de financiële draagkracht van de ontvanger zo gering is dat het niet zinvol wordt geacht (direct) tot terugvordering en/of het opleggen van andersoortige sancties over te gaan.

## **BIJLAGE 5 EVALUATIE-INSTRUMENTEN**

### ***Bijlage 5.1 Inleiding***

In bijlage 5.2 wordt in eerste instantie ingegaan op de verschillende categorieën evaluatie-instrumenten en overige algemene aspecten van evaluatie-instrumenten. Vervolgens wordt in bijlage 5.3 ingegaan op de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren en in bijlage 5.4 op de kwaliteitscriteria waaraan evaluatie-instrumenten moeten voldoen. Bijlage 5.5 besteedt aandacht aan de informatievoorziening (inclusief rapportages) betreffende evaluatie-instrumenten. In bijlage 5.6 wordt nadere toelichting gegeven op de begrotingsvoorschriften ten aanzien van de evaluatie-instrumenten.

### ***Bijlage 5.2 Algemene aspecten van evaluatie-instrumenten***

Onder de inzet van een evaluatie-instrument wordt verstaan het op een systematische, weldoordachte wijze verzamelen en analyseren van informatie om te komen tot een evaluatie/beoordeling van beleid, beheer en organisatie. Tegen de achtergrond van de door de Comptabiliteitswet gestelde eisen worden de volgende categorieën evaluatie-instrumenten onderkend<sup>122</sup>:

- 1) systemen van **indicatoren en kengetallen** waarmee periodiek inzicht wordt verkregen in de prestaties van overheidsactiviteiten en in de mate waarin doelen die beleidsverantwoordelijken zich gesteld hebben gehaald worden. Dit instrument is gericht op monitoring van de uitvoering van beleid;
- 2) **(projectmatig) evaluatieonderzoek**, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen **ex ante en ex post evaluatieonderzoek**;
- 3) **Organisatieoorlichtingen**, waarbij afzonderlijke organisatieonderdelen geheel of ten dele worden getoetst op hun functioneren, inclusief "operational audits" waarbij in het bijzonder interne processen en/of (beheers)activiteiten worden doorgelicht.

In paragraaf 3.2.2 is de ex ante evaluatie opgenomen en in paragraaf 3.6 is ex post evaluatieonderzoek (beide categorie 2) verder uitgewerkt. De onderzoeken uit categorie 3 worden behandeld in paragraaf 3.3.9 en die uit categorie 1 in paragraaf 3.2.1.

In artikel 57 van de Comptabiliteitswet worden drie objecten van doelmatigheidsonderzoek onderscheiden:

- onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van (onderdelen van) de rijksdienst, ofwel onderzoek naar de interne bedrijfsvoering;
- onderzoek naar de doelmatigheid van de organisatie;
- onderzoek naar de doelmatigheid van het (gevoerde) beleid.

---

<sup>122</sup> Artikel 17 en 57 van de Comptabiliteitswet. Het hiernavolgende is voornamelijk ontleend aan de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

### ***Bijlage 5.3 Verantwoordelijkheden ten aanzien van evaluatie-instrumenten***

Het ligt voor de hand dat vanuit **centraal niveau (cdFEZ of een departementaal M&O-orgaan** waarin cdFEZ vertegenwoordigd is) erop wordt toegezien dat voor alle relevante regelingen minstens eens per vijf jaar periodieke evaluaties/doorlichtingen plaatsvinden waarbij ook aandacht wordt besteed aan M&O-aspecten. De desbetreffende gegevens hiervoor zijn terug te vinden in het centraal toegankelijke overzicht (zie verder paragraaf 2.2 en bijlage 2).

De inzet en de resultaten van de evaluatie-instrumenten kunnen vervolgens op centraal niveau besproken worden en zo nodig, voorzover aandacht is besteed aan M&O-aspecten, leiden tot bijstellingen van het centrale en/of decentrale M&O-beleid. De beleidsdirecties zijn er verantwoordelijk voor dat dergelijke bijstellingen vertaald worden naar concrete M&O-maatregelen. Deze bijstellingen kunnen vanuit centraal niveau bewaakt worden. Bij voorkeur zou op centraal niveau een lijst kunnen worden ontwikkeld van toetsingspunten op het terrein van de voornaamste aspecten van M&O, die onder andere als instrumentarium kan dienen ten behoeve van evaluaties/doorlichtingen (zowel ex ante als ex post) waarbij ook M&O-aspecten aan de orde komen.

De **beleidsdirectie** is verantwoordelijk voor de inhoud, opzet en wijze van uitvoering van evaluaties van de regelingen waarvoor een dergelijke directie verantwoordelijk is en voor de inzet van andersoortige evaluatie-instrumenten (organisatiedoorlichtingen en kengetallen/indicatoren), de rapportering daarover en voor de follow up in de vorm van eventuele bijstellingen van het beleid en/of de regelgeving. De onderzoeksopzet en vragen worden in overleg met andere direct bij de opzet en/of uitvoering van het M&O-beleid betrokken directies (bijv. FEZ, DAD, centrale directies Personeel & Organisatie, eventuele afzonderlijke uitvoeringsorganisaties, eventuele inspectiediensten, voorlichtingsdienst, de dienst voor juridische en wetgevingsaangelegenheden)<sup>123</sup> opgesteld en vastgelegd in een plan van aanpak. De feitelijke uitvoering van evaluaties gebeurt meestal door een **multidisciplinair team**. De medebetrokkenheid van FEZ, DAD etc. is afhankelijk van het soort M&O-gevoelige regeling (bijv. massaliteit derdengegevens). Het ligt voor de hand dat de beleidsdirectie, de uitvoerenden (eventueel) aangevuld met (externe) deskundigen op het relevante terrein deel uitmaken van het evaluatieteam, waarbij over de inzet van de verschillende directies onderlinge afspraken worden gemaakt. In het multidisciplinaire team hebben indien van toepassing uiteraard ook de ingeschakelde inspectie en intermediair zitting.

Naast de beleidsdirectie heeft **cdFEZ** een coördinerende en stimulerende rol uit hoofde van de haar toegekende verantwoordelijkheid in het Besluit Taak FEZ. Zij heeft tot taak het bevorderen en zo nodig coördineren van het onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting, zowel tijdens de voorbereiding als periodiek tijdens de uitvoering van dit beleid. Verder gaat FEZ na in hoeverre de uitkomsten van deze onderzoeken zijn of worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding. Directeur FEZ rapporteert zijn bevindingen aan de desbetreffende minister en adviseert deze ter zake.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Denkbaar is dat ook intermediairs bij de opzet van de evaluaties worden betrokken. Het kan hier gaan om de inschakeling van de vertegenwoordiging van de intermediairs (VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten of IPO: Interprovinciaal Overlegorgaan) of de intermediair zelf (als sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan) in deze fase, wanneer, mede aan de hand van de aanwijzingen voor de regelgeving, is bepaald dat de uitvoering gedecentraliseerd plaats kan vinden of dat een overheidstaak op afstand kan worden uitgevoerd.

<sup>124</sup> Besluit Taak FEZ, art. 5, lid 1.

Deze stimulerende en coördinerende functie vervult cdFEZ ten behoeve van de ambtelijke en politieke leiding van een ministerie.

De **andere direct betrokken directies** hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot evaluatie-instrumenten. De verantwoordelijkheid van de DAD voor doelmatigheidsonderzoek is gebaseerd op het Besluit Taak DAD. Deze verantwoordelijkheid betreft in het bijzonder het onderzoek van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het gevoerde financiële beheer. Daarnaast moet de DAD bij de verantwoording een oordeel vellen over de toereikendheid van het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van M&O. De centrale directie Personeel & Organisatie<sup>125</sup> is verantwoordelijk voor een doelmatige organisatie en voor het verrichten van organisatiedoorlichtingen. De centrale directie wetgeving heeft een eigen verantwoordelijkheid voor wetsevaluatie, een en ander in overleg met cdFEZ. De directie voorlichting tenslotte is vanuit het belang van een goede voorlichting ten aanzien van het bestrijden en voorkomen van M&O een natuurlijke partner in de evaluatie van M&O-gevoelige regelingen waarbij ook aandacht wordt besteed aan M&O-aspecten.

Het **Ministerie van Financiën** (Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting) heeft ten opzichte van de ministeries een zelfde stimulerende en coördinerende rol als cdFEZ ten opzichte van de beleidsdirecties. De **Algemene Rekenkamer** heeft op grond van de Comptabiliteitswet<sup>126</sup> de taak om aandacht te besteden aan de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid. Hiertoe krijgt zij onder meer informatie van de ministeries over doelmatigheidsonderzoeken en gaat zij in haar onderzoeken ook zelf na hoe het met de doelmatigheid gesteld is.

#### ***Bijlage 5.4 Kwaliteitscriteria ten aanzien van evaluatie-instrumenten***

Ondanks de verschillen tussen de drie evaluatie-instrumenten zijn er enkele basiscriteria<sup>127</sup> waaraan in alle gevallen moet worden voldaan. Het gaat hier om de volgende twee hoofdgroepen van kwaliteitscriteria:

1. aansluiting bij het onderzoeksobject of beleidsveld: de bruikbaarheid (onder andere te bevorderen door het tevoren aangeven van het gebruiksdoel en door aansluiting van conclusies/aanbevelingen bij het gebruiksdoel);
2. methodisch-technische criteria. Voor **ex post en ex ante evaluatie-onderzoeken** zijn deze eisen:
  - aanwezigheid onderzoeksprobleemstelling dan wel -doelstelling;
  - aansluiting onderzoeksprobleemstelling/-doelstelling bij opdrachtformulering;
  - adequate gegevensanalyse;
  - aansluiting bevindingen-conclusies-aanbevelingen (interne consistentie);
  - beantwoording onderzoeksprobleemstelling door conclusies en aanbevelingen.

---

<sup>125</sup> Of soortgelijke eenheden.

<sup>126</sup> Artikel 57.

<sup>127</sup> Paragraaf 3 van de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

Voor ex post en ex ante evaluatieonderzoek waaraan ook aandacht wordt besteed aan M&O-aspecten ligt het voor de hand dat deze betrekking hebben op tenminste één van de volgende aspecten:

- \* de mate waarin de uitvoering van het M&O-beleid conform plan geschiedt;
- \* de mate waarin de doeleinden van het tot uitvoering genomen of voorgenomen M&O-beleid worden bereikt (doelrealisatie);
- \* de mate waarin het al dan niet bereiken van de doeleinden van het M&O-beleid het gevolg is van de ingezette middelen (doeltreffendheid of effectiviteit);
- \* de mate waarin het bereiken van de doelstellingen van het M&O-beleid met een zo laag mogelijke inzet van middelen geschiedt (efficiency);
- \* de mate waarin het beleid betreffende een bepaalde regeling neveneffecten oproept (zodat in het bijzonder inzicht kan worden verkregen in oneigenlijk gebruik).

**Ex post evaluatie-onderzoeken** dienen naast voorgenoemde criteria aan het methodisch-technische criterium te voldoen van adequate verzameling van empirische gegevens. In essentie houdt dit in: het vastleggen hoe bepaalde eenheden op bepaalde relevante kenmerken (variabelen) scoren. Het kan hierbij zowel om kwantitatieve als kwalitatieve gegevens gaan. De gegevensverzameling is methodisch-technisch adequaat als: de eenheden - gezien het type uitspraken dat men in het onderzoek wil doen - op een adequate wijze zijn geselecteerd en de kenmerken op een adequate wijze zijn gemeten (dat wil zeggen betrouwbaar en valide). In dit verband is ook van belang aan te geven in hoeverre in het onderzoek gebruik gemaakt wordt van nieuwe of reeds bestaande gegevens. In het geval bij evaluatie-onderzoeken ook aandacht wordt besteed aan M&O-aspecten wordt aangegeven of er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van reeds beschikbare gegevens over M&O over de desbetreffende M&O-gevoelige regeling (of soortgelijke regelingen) dan wel dat nog direct veldwerk moet worden verricht of analyse op grond van secundaire bronnen (literatuur, enquêtes onder deskundigen) aan de orde is.

Ten aanzien van **ex ante evaluatie-onderzoeken** gelden twee aanvullende methodisch-technische criteria:

- plausibiliteit van de verwachtingen;
- aangegeven moet zijn op welke termijn de verwachte effecten zich voor zullen doen (specificatie tijdshorizon).

Systemen van **kengetallen** dienen (naar analogie) aan de volgende methodisch-technische criteria te voldoen:

- relevantie van het systeem van kengetallen. Dat wil zeggen dat de via het systeem van kengetallen te leveren informatie aan moet sluiten bij het gebruiksdoel;
- heldere definities van gehanteerde begrippen;
- adequate selectie van eenheden en betrouwbare en valide meting;
- adequate interpretatie van de kengetallen, dat wil zeggen dat de conclusies/aanbevelingen die uit de kengetallen worden getrokken aansluiten bij de in deze kengetallen opgeslagen informatie;
- beantwoording van de informatiebehoefte via de conclusies/aanbevelingen die uit de kengetallen worden getrokken.



### ***Bijlage 5.5 Informatievoorziening (inclusief rapportages) betreffende evaluatie-instrumenten***

#### **Eisen ten aanzien van de rapportages over evaluatie-instrumenten**

De volgende rapportages over evaluatie-instrumenten kunnen hier in ieder geval worden onderscheiden:

- a. het onderzoeksrapport en het onderzoeksdoossier;
- b. de rapportage in de begroting (aan het Parlement);
- c. de rapportage aan de Algemene Rekenkamer en in afschrift aan het ministerie van Financiën.

Op de onder b en c genoemde rapportages en de bestemming van het onder a genoemde onderzoeksrapport zal hierna nader worden ingegaan<sup>128</sup>.

Onderzoeksrapporten bevatten informatie over de volgende aspecten:

- specificatie van het gebruiksdoel. Hierbij gaat het in ieder geval ook om informatie over de wijze waarop de (onderzoek)activiteiten organisatorisch zijn ingebed (wie de opdrachtgever van het onderzoek is, aan wie/welk gremium de resultaten worden voorgelegd, etc.);
- de (intern dan wel extern gerichte) opdrachtformulering tot het onderzoek;
- het financieel belang dat gemoeid is met het onderzochte beleidsterrein (eventueel gekoppeld aan begrotingsartikelen);
- verhouding tot eventuele andere evaluatie-instrumenten op het beleidsterrein;
- een uiteenzetting van de gehanteerde methodisch-technische criteria (zie bijlage 5.4);
- de kosten van de inzet van het evaluatie-instrument voorzover het de kosten van externen betreft, en daarnaast, indien de informatie beschikbaar is, de interne kosten (eventueel uitgedrukt in aantallen fte's)<sup>129</sup>.

Wat betreft informatie over financieel belang kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie over de financiële consequenties die aan de activiteiten in het kader van M&O-beleid verbonden zijn. Het betreft zowel financiële informatie over de onderzochte beleidsterreinen of organisaties als informatie over de activiteiten gericht op het voorkomen en bestrijden van M&O zelf. Daarbij dient een zo duidelijk mogelijke relatie gelegd te worden met de begroting en desbetreffende begrotingsartikel(en).

#### **Voor wie zijn de rapportages over evaluatie-instrumenten<sup>130</sup> bestemd?**

De rapportage over een evaluatie-instrument is primair bestemd voor de **departementsleiding**. Vanzelfsprekend worden afschriften van deze rapportages verstrekt aan de dienstonderdelen die aan de orde komen

---

<sup>128</sup> Voor de aan het onderzoeksdoossier te stellen eisen wordt verwezen naar paragraaf 5 van de notitie inzake het referentiekader voor evaluatie-instrumenten van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

<sup>129</sup> *Indien deze informatie aanwezig is doch er redenen zijn om deze niet te publiceren, kan volstaan worden met opname daarvan in het onderzoeksdoossier.*

<sup>130</sup> In dit verband wordt alleen bedoeld op rapportages betreffende evaluatie-onderzoeken en organisatie-doorlichtingen.

in deze rapportages. Indien er een **centraal departementaal M&O-orgaan** is en een evaluatie-instrument ingezet is ten aanzien van een M&O-gevoelige regeling, krijgt dit orgaan een exemplaar van de rapportage over dit instrument toegezonden.

**CdFEZ** krijgt uit hoofde van haar coördinerende functie in ieder geval de rapportage over het evaluatie-instrument toegezonden. Het ligt voor de hand dat de financiële functie de essentiële gegevens uit de rapportages over evaluatie-instrumenten die zijn ingezet ten aanzien van M&O-gevoelige regelingen, vastlegt ten behoeve van het centraal toegankelijk M&O-overzicht. Tevens worden (door cdFEZ) gegevens betreffende de evaluatie-instrumenten opgenomen in de evaluatiebijlage van de begroting en in de artikelsgewijze toelichting of in het algemeen deel van de memorie van Toelichting van de begroting (zie bijlage 5.6).

In de Comptabiliteitswet<sup>131</sup> is bepaald dat de ministers de **Algemene Rekenkamer** tijdig op de hoogte stellen van de doelmatigheidsonderzoeken, die zij doen instellen en van de resultaten daarvan. De Algemene Rekenkamer dient aandacht te besteden aan de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid van het Rijk. De Rekenkamer heeft daarvoor inzicht nodig in hetgeen op de ministeries aan evaluatie-instrumenten wordt ingezet.

In dit kader wordt jaarlijks door de Algemene Rekenkamer aan de ministeries een brief gezonden, waarin - naast de invulling van een vragenlijst - om een overzicht wordt gevraagd van de systemen van indicatoren en kengetallen. Voorts wordt in die brief aandacht gevraagd voor programmeringsdocumenten.

Met het oog op een efficiënte informatievoorziening zenden de ministeries van de beantwoording van bedoelde brief een afschrift aan de **Minister van Financiën**<sup>132</sup>. De Minister van Financiën ontvangt dit afschrift op basis van zijn stimulerende en coördinerende rol voor wat betreft evaluatie-instrumenten en op basis van het beoogde gebruik van de resultaten van toegepaste evaluatie-instrumenten bij allocatiebeslissingen.

### ***Bijlage 5.6 Evaluatie-instrumenten en de begroting***

In de begroting dient een bijlage inzake het evaluatieonderzoek te worden opgenomen. **Tot en met de begroting 1999** geldt dat daarin onder meer inzicht wordt gegeven in de lopende evaluatieonderzoeken en de onderzoeken waarmee in het eerstvolgende begrotingsjaar zal worden begonnen, alsmede de resultaten en het gebruik dat is of zal worden gemaakt van de evaluatieonderzoeken die zijn uitgevoerd. Daarbij wordt expliciet aangegeven of het om ex post of ex ante evaluatieonderzoek gaat. Indien in het desbetreffende onderzoek aandacht besteed wordt aan M&O-aspecten, dient dat tevens aangegeven te worden. Dit overzicht dient aan te sluiten op de evaluatiebijlage van de ontwerp-begroting.

De evaluatiebijlage bevat een aparte paragraaf over de evaluatie van subsidies. Behalve op de evaluatie van de afzonderlijke regelingen, wordt in de desbetreffende paragraaf tevens ingegaan op de mate waarin de in 1994 aan de Kamer toegezegde programmering is c.q. wordt gerealiseerd. In de bijlage van de brief van de minister van Financiën aan de Staten-Generaal over het geïntegreerd subsidiebeleid (Tweede Kamer, 1994-

---

<sup>131</sup> Artikel 57, tweede lid.

<sup>132</sup> Directoraat-generaal van de Rijksbegroting, afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie.

1995, 22150, nr 25) is bepaald dat de evaluaties eens in de vijf jaar dienen plaats te vinden. Naast M&O-gevoelige subsidies dienen ook andersoortige M&O-gevoelige regelingen eens in de vijf jaar geëvalueerd te worden.<sup>133</sup>

**Vanaf de begroting over het jaar 2000** dient informatie over zowel de resultaten van evaluatie-instrumenten als ook over het gebruik van deze resultaten, voorzover beleidsmatig relevant en voorzover mogelijk, opgenomen te worden in bij voorkeur de artikelsgewijze toelichting (eventueel op het niveau van hoofdbeleidsterrein) of in het algemeen deel van de memorie van Toelichting. In bepaalde gevallen (bijvoorbeeld indien de kengetallen daartoe aanleiding geven) kan het ook informatief zijn aan te geven dat er een projectmatig evaluatieonderzoek naar het betreffende artikel (of beleidsterrein) lopende of voorgenomen is. Op deze wijze worden de toegepaste evaluatie-instrumenten zo veel mogelijk bij elkaar bij het betreffende artikel/hoofdbeleidsterrein vermeld<sup>134</sup>.

In de evaluatiebijlage wordt vanaf de begroting over het jaar 2000 zeer beknopte informatie<sup>135</sup> verstrekt over alle voor de Kamer relevante afgesloten, lopende en voorgenomen evaluatieonderzoeken. Deze zullen gegroepeerd per beleidsterrein worden gepresenteerd. Aan de hand van dit overzicht wordt de Kamer inzicht gegeven in de programmering daarvan.

In deze evaluatiebijlage kan ook ingegaan worden op evaluatieonderzoeken die niet bij de artikelsgewijze toelichting of in het algemeen deel van de memorie van toelichting kunnen worden vermeld.

Voorts biedt deze evaluatiebijlage de mogelijkheid om in te gaan op specifieke wensen van de Tweede Kamer. Deze wensen kunnen in de loop der tijd veranderen. In de jaarlijkse begrotingsvoorschriften wordt hierop ingegaan.

Voor de samenstelling van een **rijksbreed subsidie-overzicht**, dat op 16 oktober 1996 door de Minister van Financiën was toegezegd aan de Tweede Kamer<sup>136</sup>, wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de subsidiebijlagen in de ontwerp-begrotingen. In aanvulling op deze subsidiebijlagen wordt, op verzoek van de Kamer, in het rijksbrede overzicht ook informatie opgenomen over de vindplaats van de meest recente evaluatie<sup>137</sup> en de toepassing van het departementale sanctiebeleid (zie hierover bijlage 4).

---

<sup>133</sup> GRAV 1999, paragraaf 4.4.6

<sup>134</sup> Kengetalleninformatie dient reeds bij het desbetreffende artikel of beleidsterrein vermeld te worden.

<sup>135</sup> Dat wil zeggen titel met een korte omschrijving alsmede het desbetreffende begrotingsartikel of hoofdbeleidsterrein.

<sup>136</sup> Tijdens een Algemeen Overleg over het Rekenkameronderzoek Subsidiebeheer met de commissie voor de Rijksuitgaven (brief van de Minister van Financiën aan alle ministers van 9 oktober 1997, B 97/421M).

<sup>137</sup> Dit houdt in: de naam en datum van het stuk, (indien van toepassing) het Kamerstuknummer en de bladzijden waar van de evaluatie verslag wordt gedaan.

## **BIJLAGE 6 EX POST EVALUATIE**

### ***Bijlage 6.1 Enkele algemene aspecten van ex post evaluaties in de beginfase van de uitvoering van een regeling***

Het is aan te raden de voorbereiding voor een ex post evaluatie gericht op twee aspecten (wijze van uitvoering en de output/prestaties/producten die geleverd worden, in combinatie met kosten-aspecten) zo spoedig mogelijk na invoering van de wet- en regelgeving te starten (cf. paragraaf 3.6.1: Ex post evaluatie van M&O-beleid). Hierdoor wordt het mogelijk dat signalen over eventuele tekortkomingen ten aanzien van het vastleggen en rapporteren van relevante gegevens voldoende tijdig kenbaar worden gemaakt aan de betrokkenen. Het uitvoeren van een ex post evaluatie een half jaar na invoering van de regelgeving heeft vanuit twee invalshoeken een preventieve werking<sup>138</sup>. Aan de ene kant wordt zo de noodzakelijk geachte aanvullende informatie geïdentificeerd, zodat bij de verdere uitvoering in deze informatiebehoefte kan worden voorzien. Het tweede voordeel behelst het tijdig signaleren van effecten die bij de voorbereiding en de ex ante evaluatie niet zijn voorzien. Door de tijdige signalering kan de bijsturing tijdig plaatsvinden, zodat een relatief grotere kans op misbruik slechts gedurende een beperkte periode aan de orde zou kunnen zijn.

### ***Bijlage 6.2 Hoe vaak is een ex post evaluatie nodig en welke uitgangspunten zijn van belang bij een dergelijk onderzoek***

Naast M&O-gevoeligheid (zie paragraaf 3.6.2) zijn er nog enige criteria om te beoordelen hoe vaak en in welke vorm een ex post evaluatieonderzoek nodig is:

1. politieke en maatschappelijk belang: een beleidsterrein dat politiek gevoelig ligt of grote maatschappelijke effecten teweeg brengt, vereist een regelmatig inzet van evaluatie-instrumenten;
2. budgettair beslag: evaluatie is eerder vereist voor een beleidsterrein waar grote bedragen in omgaan dan een terrein met een gering budgettair beslag;
3. karakter beleidsterrein: niet elk beleid leent zich even goed voor de inzet van evaluatie-instrumenten; internationale projecten kunnen beter in internationaal verband worden geëvalueerd.

Uitgangspunten die van belang zijn bij het uitvoeren van een evaluatie zijn onder meer:

- \* is er voldoende kwantitatieve managementinformatie beschikbaar over de uitvoeringsaspecten;
- \* wordt jaarlijks vastgesteld of de in de plannen gestelde doelstellingen bereikt zijn en wordt daarop eventueel actie ondernomen;
- \* wordt door het management en politieke leiding periodiek kennis genomen van de resultaten van het toezicht door financiële functie, DAD, interne controle of inspectie op het functioneren van de uitvoeringsorganisatie en/of kennis genomen van managementinformatie op dit terrein;

---

<sup>138</sup> De effecten en neveneffecten in de samenleving als gevolg van het ingezette beleid kunnen echter niet goed reeds een half jaar na invoering van de wet- en regelgeving beoordeeld worden. Deze aspecten zijn zeker niet eerder dan een jaar na invoering met een redelijke kans op succes te onderzoeken.

- \* is er een procedure die erin voorziet dat de resultaten van de evaluatie en de jaarlijkse verantwoording worden vertaald in aanpassingen van het beleid en/of de regels;
- \* vormen evaluaties een vast thema in de periodieke managementinformatie
- \* wordt er in ieder geval jaarlijks een nacalculatie verricht, waarbij de daadwerkelijk gemaakte uitvoeringskosten (waaronder M&O-uitgaven) en de daadwerkelijk verrichte activiteiten ter voorkoming en bestrijding van M&O worden vergeleken met de geraamde uitvoeringskosten en activiteiten;
- \* nacalculatie van de uitvoeringskosten en M&O-kosten als onderdeel van de evaluatie heeft mede tot doel de verbetering van de ramingstechnieken en zichtbaar te maken wat de feitelijke kosten aan onder meer M&O zijn.

### ***Bijlage 6.3 Schematisch overzicht van het proces van ex post evaluaties***

#### **I Opstellen jaarlijkse evaluatieprogramma**

1. de beleidsdirecties stellen jaarlijks een evaluatieprogramma op en zenden dit naar FEZ;
2. de beleidsdirecties geven aan met welke regelmaat de belangrijkste beleidsterreinen geëvalueerd gaan worden;
3. FEZ neemt de voorstellen op in het departementaal evaluatieprogramma;
4. het evaluatieprogramma wordt vastgesteld door de hoogste leiding en (deels) opgenomen in de memorie van toelichting;
5. belangrijke wijzigingen worden doorgegeven aan FEZ;

#### **II Uitvoering jaarlijkse evaluatieprogramma**

6. de beleidsdirecties is verantwoordelijk voor inhoud, opzet en wijze van uitvoering van de evaluatie;
7. de beleidsdirectie beoordeelt de noodzakelijke mede-betrokkenheid van andere directies (afhankelijk van het onderwerp, in ieder geval overleg met FEZ en DAD);
8. afspraken met de andere directies over hun inzet worden gemaakt door de beleidsdirectie;
9. de uitvoering van het onderzoek en de bewaking van de voortgang vindt plaats door de beleidsdirectie;
10. voortgangscontrole op de uitvoering van de geplande evaluaties vindt plaats door FEZ (rapportage aan de hoogste leiding);

#### **III Onderzoeksrapporten**

11. het vaststellen van de conclusies van de evaluatie en accordering van het onderzoek gebeurt door de beleidsdirectie;
12. de rapporten worden aan FEZ en andere belanghebbenden gezonden (zie bijlage 5.5);
13. de conclusies worden vertaald naar noodzakelijke acties door de beleidsdirectie in samenwerking met de andere mede-evaluerende directies;
14. overleg met FEZ over voorgenomen wijzigingen in het kader van de begrotingsvoorbereiding;
15. de belangrijkste resultaten van het evaluatieprogramma worden opgenomen in de evaluatiebijlage bij de begroting;
16. de bewaking van de voortgang van de in gang gezette verbeteracties is de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie;
17. toezicht door FEZ dat daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de beleidsconclusies van het onderzoek.

#### ***Bijlage 6.4 Vragen voor ex post evaluatie***

In deze bijlage zijn mogelijke vragen opgesteld die direct of indirect van belang zouden kunnen zijn bij een ex post evaluatieonderzoek waarbij ook aandacht wordt besteed aan M&O<sup>139</sup>. Het betreft hier overwegend vragen gericht op het beheer en niet primair op het bereiken van de uit maatschappelijk en politiek oogpunt gestelde beleidsdoelen.

##### O. M&O-beleid/beleidsvoorbereiding

1. Zijn er binnen het ministerie algemene richtlijnen ter voorkoming en bestrijding van M&O?
2. Wordt in de richtlijnen aandacht gegeven aan regelgeving, controle, sanctie, voorlichting en evaluatie?
3. Is voor de regeling een evaluatie ex ante uitgevoerd?
4. Zijn bij de uitvoering door lagere overheden afspraken gemaakt over de controle?

##### I. Algemene vragen

1. Wat is de naam van de subsidie/subsidieverstrekker, (respectievelijk heffing/ontvangende instantie)?
2. Wat is de wettelijke grondslag van de subsidie (respectievelijk heffing)?
3. Is er sprake van aangegane juridische verplichtingen en zo ja, voor welke tijdsduur c.q. tot welk bedrag (inclusief verplichtingen/kas-staat: bijvoegen);
4. Is er op centraal niveau inzicht in de registraties van geconstateerde gevallen van M&O die er decentraal worden bijgehouden?
5. Hoe wordt er interne voorlichting gegeven over de jurisprudentie en wijzigingen in de regelgeving?

In het geval van subsidies:

6. Hoe hoog is het subsidiepercentage ten opzichte van de totale uitgaven/kosten?
7. Moet de subsidie-ontvanger (in een of andere vorm) rapporteren? Zo ja, hoe.
8. Indien er geen rapportageverplichting is, waarom niet en zou het wenselijk zijn om een dergelijke verplichting alsnog op te leggen?
9. Bij het ontbreken van rapportages, hoe wordt beoordeeld welke prestatie is geleverd? Beschikt de beleidsdirectie over voldoende informatie?
10. Wordt indien een accountantsverklaring verplicht is gesteld, van de accountant gevraagd te verklaren dat de subsidie-voorwaarden zijn nagekomen?
11. Moet de accountant daarbij verklaren dat hij gebruik heeft gemaakt van het controleprotocol?

##### II. Effectiviteit (beoogde doel versus werkelijke effecten)

Doelstelling(en):

1. Welke is (zijn) de doelstelling(en) van de regeling?
2. Kunt u de doelstelling concretisering of sub-doelstellingen aangeven, bij voorkeur in meetbare, kwantificeerbare elementen?
3. Indien u dit niet kunt, hoe wordt dan het effect van de subsidie vastgesteld?

---

<sup>139</sup> Een belangrijk deel van deze vragen is ontleend aan bijlage 4 van het *Handboek subsidies* (versie 2) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

4. Zouden deze doelstellingen ook met een ander, minder M&O-gevoelig instrument bereikt kunnen worden en zo ja, aan welk instrument denkt u dan?
5. Aan de hand van welke criteria wordt de realisatie van de doelstellingen gemeten?
6. Aan wie wordt over deze realisatie gerapporteerd?
7. In welke mate is de doelstelling gemeten aan de hand van de elementen, bedoeld in vraag 5, bereikt? Indien voorhanden kwantitatief.
8. In welke mate is de doelstelling met betrekking tot het bestrijden en voorkomen van M&O bereikt? Indien voorhanden kwantitatief.
9. Welke niet voorziene M&O-patronen zijn in de uitvoeringspraktijk gesignaleerd?
10. Wordt het beoogde effect van de subsidie/heffing mogelijk door andere externe factoren beïnvloed?
11. Kunnen deze factoren in kaart gebracht worden?

#### Doelgroepen

12. Welk is (zijn) de doelgroep(en) van de regeling?
13. Heeft de subsidie/heffing naast de directe ook indirecte doelgroepen.
14. Maken in het geval van subsidies ook andere dan de beoogde doelgroepen gebruik van de regeling? Zo ja welke en indien voorhanden kwantitatief.
15. Is er in het geval van subsidies een eigen bijdrage van de subsidie-ontvanger voorzien?
16. Welke criteria zijn aangelegd om aan te geven in welke mate de doelgroep daadwerkelijk wordt bereikt?
17. In welke mate wordt de doelgroep, gemeten aan de hand van de criteria bedoeld in vraag 5, bereikt? Indien voorhanden kwantitatief.
18. In welke mate worden anderen dan de beoogde doelgroep, gemeten aan de hand van de criteria bedoeld in vraag 5, bereikt? Indien voorhanden kwantitatief.
19. In het geval van subsidies treedt er in de praktijk een cumulatie op met andere regelingen?

### III. Doelmatigheid

#### Doel versus middelen

1. Zijn er vergelijkbare regelingen in het buitenland, en zo ja hoe functioneren deze?
2. Hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot de uitgekeerde respectievelijk geheven bedragen? Indien voorhanden kwantitatief.
3. Hoeveel uren per jaar worden er aan de uitvoering van deze regeling besteed?
4. In hoeverre zijn er bij de uitvoering inspectie-diensten ingeschakeld en met welk resultaat?
5. Zo nee, is het wenselijk om alsnog een inspectiedienst in te schakelen?

#### Opgenomen in de regeling

6. Is een anti-cumulatiebeding opgenomen?
7. Is er in de regeling opgenomen dat gebruik wordt gemaakt van gegevensuitwisseling?
8. Zo ja, welke soorten van uitwisseling worden toegepast en welke zijn er nog (eventueel) mogelijk.
9. Wat zijn de resultaten van de gegevensuitwisseling. Indien voorhanden kwantitatief.
10. Is er een (specifiek) sanctiebeleid opgenomen in regelgeving?
11. Gelden de sancties in opzet voor iedere belanghebbende?
12. Wat zijn de ervaringen met het toepassen van het sanctiebeleid?

13. Worden opgelegde sancties tijdig geïnd?
14. Is er een kwijtscheldingsbeleid?
15. Komt het regelmatig voor dat vorderingen die voortvloeien uit sancties worden kwijtgescholden?
16. Zou een meer gedifferentieerd stelsel van sanctiemaatregelen een betere bijdrage aan bestrijding en voorkoming van M&O beiden?
17. Wordt er in de voorlichting aandacht besteed aan de doelstelling en de doelgroep van de regeling en wordt er aandacht besteed aan de mogelijke sancties.
18. Worden er veel vragen gesteld over de uitvoering en heeft dat geleid tot aanpassingen in de regelgeving of de voorlichting?
19. Zijn de definities in de regeling ondubbelzinnig?
20. Worden de klachten over (uitvoering van) de regeling geregistreerd en heeft dat geleid tot aanpassingen in de uitvoeringspraktijk.
21. Wordt in voldoende mate aan derden-belanghebbenden voorlichting gegeven over de mogelijkheden van bezwaar en beroep.
22. Wordt er veel bezwaar en/of beroep aangetekend
23. Is er door de veelheid aan vragen over de regeling, de veelheid aan bezwaren en de veelheid aan rechterlijke uitspraken aanleiding geweest de regeling en/of de voorlichting aan te passen.

#### IV. Evaluatiebeleid

1. Wordt de regeling regelmatig en stelselmatig geëvalueerd en leiden deze evaluaties tot aanpassing van de regeling? Is de regeling daarbij getoetst aan de algemene M&O-richtlijnen?
2. Wordt de regeling volgens de planning geëvalueerd? Wanneer was de laatste evaluatie?
3. Indien geen regelmatige en stelselmatig evaluatie plaatsvindt, hoe wordt dan vastgesteld dat de subsidie nog het beoogde effect heeft?
4. Worden de bevindingen uit de accountantscontrole steeds gevolgd door een adequate follow up?
5. Idem voor de adviezen van DAD en FEZ.
6. Zijn de bevindingen uit de vorige evaluatie(s) opgevolgd.
7. Kunnen door wijzigingen van de regelgeving of het gebruik van andere control-methoden meer bevredigende resultaten worden verkregen.
8. Hebben de resultaten van de uitgevoerde evaluatie aanleiding gegeven tot het bijstellen van het centrale M&O-beleid?
9. Hoe wordt kennis genomen van de resultaten van andere evaluatie (van soortgelijke regelingen)?

#### V. M&O

1. Worden de geconstateerde gevallen van M&O vastgelegd. Zo ja, door wie, hoe wordt de volledigheid van de vastleggingen gewaarborgd, welke toelichting wordt er bij de geconstateerde gevallen vermeld.
2. Welke follow up wordt er aan het constateren van M&O gegeven. Welke aanpassingen in de regelgeving zijn er geweest.
3. Worden de opgelegde sancties naar aard en frequentie centraal geregistreerd.
4. Welke mogelijkheden heeft de regeling om er misbruik of oneigenlijk gebruik van te maken? Voorzover bekend, wat zijn de oorzaken van het misbruik.
5. Doen zich knelpunten voor in de uitvoerbaarheid van de regelgeving?
6. Biedt de regeling voldoende mogelijkheden om de doelstelling te handhaven en misbruik te bestrijden?



Welke mogelijkheden ontbreken nog?

7. Welke bedrag is er (naar schatting) gemoeid met het totale M&O en hoeveel is daarvan opgespoord en weer (succesvol) ingevorderd?
8. Welke informatie-uitwisseling over geconstateerde M&O vindt er plaats en aan wie, zowel binnen als buiten het ministerie.
9. Van wie ontvangt u informatie, als bedoeld in vraag 8, en hoe is dit geregeld en welke resultaten zijn hiermee geboekt?
10. Is er een afzonderlijk (aangescherpt) beleid ten aanzien van mogelijke recidive bij aanvragers die in het verleden misbruik/oneigenlijk gebruik van de regeling hebben gemaakt (voorkomen van herhaling, black-list).
11. Is er inzicht in de omvang van de recidive? Zo ja kwantificeren.
12. Hebben er kosten/baten-analyses ten aanzien van het gevoerde M&O-beleid plaatsgevonden, zo ja met welk resultaat, zo nee, waarom niet?
13. Hebben er aanpassingen in het M&O-beleid plaatsgevonden naar aanleiding van evaluaties van andersoortige regelingen?
14. Is de bemensing van het controle-apparaat van de uitvoerende instanties/inspecties conform de begroeformatie?
15. Worden de inspecties en controles uitgevoerd volgens de planning?
16. Welke grenzen hanteert het ministerie om te bepalen of een resterende onzekerheid van belang is?
17. Hoe zijn deze grenzen tot stand gekomen?
18. Maakt de beleidsafdeling schattingen van de resterende onzekerheid?
19. Heeft cdFEZ vanuit zijn toezichthoudende taak opmerkingen over de schattingen van de resterende onzekerheid gemaakt? Zo ja, waar hebben deze opmerkingen toe geleid?
20. Beoordeelt de DAD (elementen van) deze schattingen?
21. Als er geen schattingen worden gemaakt, hoe bepaalt de cdFEZ of de resterende onzekerheid van belang is?
22. Wordt in de memorie van toelichting bij de regelgeving aangegeven wat de aard is van de gegevens van belanghebbende die M&O-gevoeligheid veroorzaken?
23. Wordt in de memorie van toelichting aangegeven welke maatregelen zijn genomen ter voorkoming of bestrijding van M&O?
24. Wordt de resterende onzekerheid genoemd in de memorie en wordt de reden daarvan genoemd?
25. Bevat de memorie een schatting van de omvang van de bestaande onzekerheid?

## **BIJLAGE 7 REGISTRATIES EN KWANTIFICERINGEN VAN M&O**

### ***Bijlage 7.1 Inleiding***

Bij het M&O-beleid wordt uitgegaan van een aantal stappen, waarbij kwantificering van belang is om gefundeerde keuzes te kunnen maken. Globaal kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

1. rekening houdend met de mogelijkheden en omstandigheden stelt de beleidsafdeling (in overleg met de DAD) een dusdanig pakket aan controle- en andere maatregelen samen dat door de uitvoering van die maatregelen de resterende onzekerheid wegens M&O (inherente onzekerheid) in opzet minimaal is;
2. in samenhang hiermee dient te worden bepaald of deze inherente onzekerheid uit oogpunt van de beleidsdoelstellingen toelaatbaar is; zo niet dan worden de te nemen maatregelen zodanig uitgebreid dat de beleidsdoelstellingen alsnog kunnen worden bereikt;
3. tijdens het toepassen/uitvoeren van de maatregelen kan worden bepaald of en in hoeverre de beleidsdoelstellingen daadwerkelijk wordt bereikt;
4. om een gefundeerd oordeel te kunnen geven zullen de beleidsdoelstellingen ten aanzien van M&O vergeleken worden met de uitkomsten van de beoordeling van de genomen maatregelen;
5. het is van belang dat niet alleen de uitkomsten van de beoordeling van de genomen maatregelen maar ook de beleidsdoelstellingen zelf meetbaar zijn; daartoe ligt het voor de hand dat de beleidsdoelstellingen, eventueel via schattingen, in kwantificeerbare grootheden worden uitgedrukt.

Bij een in opzet toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd kan toch belangrijke (materiële) onzekerheid blijven bestaan, die inherent is aan de regeling en niet verder kan worden gereduceerd. Deze inherente onzekerheid moet op grond van de GRAV in de toelichting bij de financiële verantwoording worden vermeld. Het behoort onder meer tot de taak van de DAD om te beoordelen of aan het gevoerde M&O-beleid en de uitkomsten in de toelichting bij de financiële verantwoording voldoende aandacht is besteed. Het gaat hier in het bijzonder om de duidelijke vermelding van de oorzaken van de resterende, materiële onzekerheid wegens M&O-problematiek en de maatregelen welke zijn genomen. Indien mogelijk dient een globale schatting te worden gegeven van de omvang van de onzekerheid. Hierbij is het van belang dat er een goede vastlegging van geconstateerde gevallen van M&O aanwezig is, waarbij tevens de follow up in de vorm van terugvordering en/of (andere) sancties wordt aangegeven.

Daarnaast is het kwantificeren van M&O van belang om de risico's die verbonden zijn aan de regeling in kaart te brengen. Aan de hand van de inschatting van het met M&O gepaard zijnde bedrag, kunnen er adequate maatregelen genomen worden ter bestrijding en voorkoming van mogelijk misbruik. De poging om het M&O-gebruik te kwantificeren is derhalve wenselijk omdat er alleen dan sprake kan zijn van een onderbouwd beleid. Geconstateerde gevallen van M&O kunnen aanleiding zijn om de oorspronkelijke schattingen te herzien of in geval van nieuwe M&O-patronen een nieuwe schatting te maken.

### ***Bijlage 7.2 Kanttekeningen***

Het kwantificeren van de (inherente) onzekerheid als gevolg van M&O is moeilijk. In principe zijn schattingen altijd mogelijk, zeker beredeneerde schattingen. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen de incrementele methode gevolgd, waarbij de vraag aan de orde komt: Wat kost een extra inspanning, wat levert die inspanning op en is het saldo positief (doelmatig)? Bij die analyse dienen beperkende randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld wettelijke beperkingen om verdergaand te controleren (privacy-wetgeving), in aanmerking te worden genomen. Bij kwantificering kan men naast de kwantificering van misbruik denken aan:

- de kwantificering van het beleidsmatig gewenste resultaat van de misbruikbestrijding, wat neerkomt op de politieke afwegingen;
- het resultaat van de toegepaste bestrijdingsmaatregelen (waaronder het sanctiebeleid).

Bij M&O-gevoelige ontvangsten speelt de bijzondere problematiek van de volledigheid van het bestand aan bijvoorbeeld heffingsplichtigen. Wie vallen er onder de reikwijdte van de heffingen? Hoe stel je die volledigheid vast.

Een ander probleem bij kwantificering aan de ontvangsten-zijde is de vraag of er ten aanzien van de resterende onzekerheid een minimale dan wel een maximale schatting vereist is. Bij ontvangsten is kwantificering in dat kader erg moeilijk: wat is nu de gemiste maximale (of minimale) opbrengst? Een mogelijkheid hierbij is uit te gaan van de meest waarschijnlijke omvang.

Aanbevolen wordt om een uitspraak te doen over de bekende fraudepatronen. Door schattingen en/of steekproeven kan een indruk worden gegeven van M&O uitgaande van deze bekende fraudepatronen. Deze patronen blijken veelal naar aanleiding van controles en inspecties, waarbij er een onderscheid kan worden gemaakt naar de aard van de regeling (inkomensafhankelijk, woonsituatie etc.) en naar de doelgroep van de regeling (mogelijk zelfs risicogroepen)<sup>140</sup>. Verder is het steeds van belang om de nog niet ontdekte fraudemogelijkheden in kaart te brengen (bijvoorbeeld middels het inschakelen van inspecties). Een schatting van deze "onbekende" mogelijkheden is beperkt mogelijk. Er zijn twee redenen die deze beperking veroorzaken:

1. als de mogelijkheid tot frauderen onbekend is bij de subsidiegever, is deze moeilijk/niet te kwantificeren;
2. in het geval dat de mogelijkheid tot frauderen bij de potentiële fraudeur (deels) onbekend is, is er geen schatting nodig voorzover er dan niet wordt gefraudeerd. De inschatting in hoeverre de derden bekend zijn met de mogelijkheden van M&O en de mate waarin men dan daar daadwerkelijk gebruik van gaat maken is moeilijk in te schatten.

Bij punt 1 kan er door middel van schaduwdraaien of het zich verplaatsen in de "geest" van de fraudeur geïnventariseerd worden welke mogelijkheden tot M of O er zijn. Bij de tweede beperkende factor kan er een meest waarschijnlijke inschatting gehanteerd worden, waarbij eveneens de maximale M of O kan worden aangegeven.

---

<sup>140</sup> Het gaat hier om onderzoek naar gezagsgetrouwheid van de doelgroep (de mate van bereidheid van de doelgroep om zich a priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat). *De Tafel van Elf*, op. cit., tafel 4, p. 4-5.

Een ander probleem dient zich aan bij het kwantificeren van het M&O wanneer op basis van politieke en/of wettelijke (privacy) beperkingen bepaalde zaken niet worden onderzocht. Het M&O wordt dan als het ware gedoogd en beschouwd als de "prijs" voor een bepaalde regeling. Overigens dienen dergelijke overwegingen wel in de toelichting te worden opgenomen. Doordat iets niet onderzocht wordt, is het moeilijk hierover een gefundeerd oordeel te geven. Het is van belang toch te streven naar het (globaal) kwantificeren van deze "prijs"; slechts met dit inzicht kunnen de consequenties van het politieke besluit en/of de wettelijke beperkingen in volle omvang duidelijk worden. Overigens indien het uit het oogpunt van rechtmatigheid essentieel is dat bepaalde zaken worden getoetst, maar dit politiek (maatschappelijk) niet haalbaar is, dan is in dergelijke gevallen een regeling minder goed beheersbaar en minder goed handhaafbaar. Bij voorkeur dienen dergelijke niet controleerbare/handhaafbare bepalingen uit de regeling geschrapt te worden.

Bij de inkomensafhankelijke regelingen speelt dat er zeer uiteenlopende schattingen over het grijze en het zwarte circuit bestaan. De omvang hiervan is niet precies bekend, doch het streven van onder andere de Belastingdienst is erop gericht het grijze/zwarte circuit steeds verder te beperken. De problematiek met betrekking tot het grijze/zwarte circuit speelt in het bijzonder bij inkomensafhankelijke regeling.

Bij nieuwe en wijzigende regelgeving dient in een vroeg stadium (dat is voorafgaand aan de invoering) gestructureerd en systematisch aandacht te worden gegeven aan de kwantitatieve aspecten van M&O. Bij een aantal ministeries is hier aandacht voor. Het schaduwdraaien en/of het zich verplaatsen in de "geest" van de fraudeur/gebruiker kan goede signalen opleveren voor de mogelijkheden tot M&O. Uiteraard zegt de mogelijkheid om M&O te plegen nog niets over het feitelijke M&O; wel kan het een indruk geven van de mogelijke financiële risico's.

Bij kwantificering kan naast de kwantificering van het misbruik ook gedacht worden aan de kwantificering van het beleidsmatig resultaat van de misbruikbestrijding, hetgeen neerkomt op de politieke afwegingen en het resultaat van de toegepaste bestrijdingsmaatregelen (waaronder het sanctiebeleid). Randvoorwaarden hierbij zijn onder andere het inzichtelijk maken van de overwegingen om een bepaald beleid op te zetten, het weergeven van het gevoerde/te voeren beleid, het opnemen van de resultaten en het verstrekken van een indruk over de mate waarin wet- en regelgeving worden nageleefd.

### ***Bijlage 7.3 Het inzicht in de jaarrekening/begroting***

Het inzicht in het gevoerde M&O-beleid en vooral in de gevolgen van dit beleid, is van groot belang voor de expliciete (politieke) besluitvorming hierover. Het inzichtelijk maken van de overwegingen om een bepaald beleid op te zetten, het weergeven van het gevoerde/te voeren M&O-beleid, het opnemen van de resultaten en het verstrekken van een indruk over de mate waarin de wet- en regelgeving wordt nageleefd zijn hiervoor een randvoorwaarde. (Belangrijke mutaties in) het centrale M&O-beleid dient/dienen in de begroting en de rekening te worden toegelicht. Verder dient er, daar waar mogelijk, in de toelichting een kwantificering van M&O op artikelniveau te worden opgenomen.

Een van de mogelijkheden is het geconstateerde M&O in de jaarrekening vast te leggen (bedrag, terugverdring, boetes, strafrechtelijke afhandeling). Volledige kwantificering van M&O blijft, zoals reeds vermeld, een moeilijk punt. Het feitelijk geconstateerde M&O kan echter een belangrijke aanwijzing vormen voor de

omvang van het werkelijke M&O. Bij het opstellen van de begroting speelt deze problematiek evenzeer, omdat niet hard aan te geven is wat voorgestelde maatregelen aan minder M&O opleveren. Het is vervolgens van belang in de jaarrekening, gebruikmakend van de gegevens over het feitelijk geconstateerde M&O, een bijgestelde raming van M&O aan te geven en in de toelichting een analyse van de verschillen ten opzicht van eerdere ramingen op te nemen, waarbij een confrontatie met de oorspronkelijke aannames in de begroting een vereiste is.

Verder is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de mogelijkheden en effecten inzake de bestrijdingsmaatregelen en het sanctiebeleid en de geschatte kosten en opbrengsten daarvan. Ook is het nuttig dat inzicht wordt gegeven in het aantal gevallen dat, na controle, heeft geleid tot terugvordering van reeds verstrekte bedragen en in de omvang van deze bedragen. Dergelijke bedragen, aangevuld met een schatting van het resterende M of O, kunnen aanleiding zijn tot aanpassing van de regelgeving.

#### ***Bijlage 7.4 Het opsporen/onderkennen van fraudepatronen***

Aanbevolen wordt om M&O-gevoelige regelingen onder te verdelen in groepen met verschillende frauderisico's. Door het beschikbare begrotingsbedrag aan deze groepen toe te rekenen is een zekere vorm van kwantificering mogelijk. De bedragen zouden ook nog kunnen worden ontleed M&O-gevoelige stromen met meer of minder mogelijkheden/risico's van fraude. Vervolgens kan in dergelijke gevallen getracht worden te komen tot kwantificering van M&O. Bij een ministerie worden thans bijvoorbeeld wetenschappelijk onderbouwde simulatietechnieken (onder andere interviews onder gebruiker van regelingen) ontwikkeld, waarbij een schatting gemaakt kan worden van de mogelijke fraude. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van "randomised response", waarbij niet de geënquêteerde uitkeringstrekker zelf onderwerp van de ondervraging is, maar zijn "collega"-uitkeringstrekkers. Het onderzoek gaat dus uit van anonimiteit en is daardoor objectiever dan rechtstreekse ondervraging. De gegevens vanuit de directe en de indirecte ondervragingen worden geanalyseerd en gebruikt om het beeld (omvang) van de fraude te bepalen. Centraal staat het verwerven van inzicht in de handel/denkwijze van de uitkeringstrekker. Vanuit dat inzicht wordt per regeling, bij benadering, een schatting van het mogelijke misbruik gemaakt. Zwak onderdeel is de vertaling van de misbruik-patronen per regeling naar een gekwantificeerd beeld. Het gaat er in deze benadering om via het beschrijven van de betreffende uitkeringspopulatie een zo goed mogelijk inzicht te verschaffen in de mogelijkheden tot M&O en de mate waarin betrokkenen genegen zijn hiervan gebruik te maken.

#### ***Bijlage 7.5 De mogelijkheden van steekproeven en het maken van schattingen***

Bij kwantificering op basis van steekproeven is het van belang de desbetreffende grootheden goed te definiëren. In dit verband is het van groot belang eenduidig vast te stellen wat onder M&O wordt verstaan. Ook de wijze waarop M&O wordt geregistreerd dient zoveel mogelijk uniform te zijn. Daar waar er sprake is van een grote massa, met een redelijke mate van homogeniteit is het mogelijk om door het uitvoeren van een (aselecte) steekproef het M&O te kwantificeren. Randvoorwaarde hierbij is dat alleen gecontroleerd kan worden op bekende patronen en dat een steekproef zich niet goed leent voor het opsporen en kwantificeren van onbekende patronen. Tevens moet bedacht worden dat door de onbekendheid met de volledigheid van de populatie en/of de onbekendheid van de omvang van de heffingsgrondslag (grijze/zwarte circuit) het middel van de steekproef minder geschikt lijkt voor het kwantificeren van door misbruik gemiste en M&O-gevoelige

ontvangsten.

De EG schrijft overigens controles op basis van steekproeven in een aantal gevallen (MacSharry) dwingend voor, met daarbij een extrapolatie van de geconstateerde fraude naar de totale populatie.

Wanneer bij de controles gebruik wordt gemaakt van een risico-analyse, dan worden vooraf de risicogebieden in kaart gebracht. Uitgangspunt hierbij is dat de meest risicovolle objecten worden onderscheiden en dat op basis van deze risico-analyse de als meest risicovol geclassificeerde objecten intensief worden onderzocht. Uiteraard zal bij een risico-analyse niet alles worden ontdekt, maar op basis van geconstateerd M&O wordt de risico-analyse bijgesteld. Door de risicogebieden intensief te controleren wordt in opzet het grootste aantal potentiële M&O-gevallen ontdekt. Het inzicht dat wordt verkregen naar aanleiding van een dergelijke controle is pas waardevol, als de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de risico-inschatting worden gegeven. Hierbij kan er op basis van de resultaten van de controle (toetsing van de eerdere veronderstellingen) en de bekende mogelijkheden tot M&O een inschatting worden gemaakt van het M&O in het nog resterende niet onderzochte deel van de populatie.

#### ***Bijlage 7.6 Kwantificering als beslissingsvariabele voor het te voeren M&O-beleid***

Aanbevolen wordt periodiek een afweging te maken tussen de kosten en de baten van de desbetreffende M&O-maatregelen. Het gaat hierbij zeker niet alleen om de afweging van de opbrengsten en kosten op korte termijn. In de eerste plaats geldt dat niet alles wat op het gebied van het voorkomen en tegengaan van M&O mogelijk is, ook financieel en politiek haalbaar is. Verder geldt dat niet alles wat vanuit een goede uitvoering gewenst zou zijn, ook maatschappelijk wenselijk is. In dit verband wordt nog eens de **preventieve werking van M&O-maatregelen** benadrukt. Dit is ook gelijk het moeilijkste punt bij het kwantificeren van de effecten van maatregelen. Er bestaat dan ook grote behoefte aan (meer) inzicht in de preventieve effecten van regelgeving, controlemaatregelen en inspecties.

Het gebruik van kwantificeringen kan een goede rol spelen om de effectiviteit van het M&O-beleid te kunnen vaststellen. Een dergelijk onderzoek zou plaats kunnen vinden vanuit de vraag tot hoever de controle moet of kan gaan, bij voorkeur gebaseerd op een kosten/baten-analyse van de M&O-maatregelen. Hoewel dit bij het vormgeven van nieuwe regelgeving met de nodige onzekerheid is omgeven, zal gedurende de uitvoering van de regelgeving steeds meer informatie over het feitelijke M&O beschikbaar komen. Deze informatie kan weer als input dienen voor het verder vormgeven van de controle, waarbij de kosten/baten-analyse aan objectiviteit en belang wint. Dergelijke informatie zou op drie manieren gebruikt kunnen worden:

1. hoeveel controlemiddelen
2. welke controlemiddelen worden ingezet;
3. waar worden de controlemiddelen ingezet.

## **BIJLAGE 8 GEGEVENSVERGELIJKING**

### ***Bijlage 8.1 Het instrument gegevensvergelijking***

Gegevensvergelijking is een van de instrumenten die de ministeries ten dienste staan bij het voorkomen en beperken van misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële overdrachten van en aan het Rijk. Onder gegevensvergelijking wordt verstaan het verifiëren van de door de aanvrager geleverde informatie, gegevens, aan de hand van gegevens die bij andere regelingen bij de eigen organisatie, bij andere ministeries, instanties of mede-overheden geregistreerd staan.

De aangeleverde derdengegevens worden in het uitvoeringsproces geverifieerd op juistheid en volledigheid aan de hand van de gegevens die in andere bestanden vastliggen. Hierbij worden afspraken gemaakt over de aan te leveren gegevens, de tijdstippen waarop de gegevens worden aangeleverd, de periode waarop de gegevens betrekking hebben en de vorm waarin de gegevens ter beschikking worden gesteld. Dit is van belang om dat zo foutieve of onvolledige derdengegevens vroegtijdig opgespoord worden, waardoor de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen gereduceerd wordt.

Het kan bij het aan elkaar verschaffen van gegevens door overheidsdiensten gaan om drie vormen<sup>141</sup>:

- \* automatische gegevensoverdrachten (een regelmatige, afgesproken overdracht van vooraf bepaald gegevens);
- \* gegevensoverdrachten op verzoek (waarbij het om de verificatie van specifieke derdengegevens gaat);
- \* spontane gegevensoverdrachten (dit kan plaatsvinden bij een vermoeden van misbruik door een derde).

### ***Bijlage 8.2 Beperkingen aan gegevensuitwisseling uit hoofde van privacy-aspecten***

In artikel 10 van de Grondwet is het recht op eerbiediging van ieders persoonlijke levenssfeer vastgelegd. Beperking van dit grondrecht is alleen toegestaan wanneer er een wettelijke grondslag is. De Wet Persoonsregistratie (WPR) gaat nader in op de regels voor privacybescherming. In internationale zin worden de grenzen bovendien mede bepaald door internationale verplichtingen (bijvoorbeeld het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Verstrekking en verkrijging van persoonsgegevens raken aan het grondrecht ten aanzien van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en moeten uit dien hoofde getoetst worden aan de WPR en aan andere wetgeving ter bescherming van de rechten van de burger.

Bij het toepassen van gegevensvergelijking bij persoonsgegevens is voor de overheid onder meer artikel 18, lid 3 van de WPR van belang. Dit bepaalt dat uit de persoonsregistraties van de overheid desgevraagd gegevens worden verstrekt aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak, voorzover zij die

<sup>141</sup> ISMO 1985. *Hoofdlijnen van het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik*, (februari 1985), onderdeel H.

gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Met inachtneming van deze bepaling kan gegevensvergelijking als onderdeel van specifieke controle derhalve **altijd** worden toegepast.

De WPR (artikelen 19 en 20) bepaalt dat elke houder van een persoonsregistratie een reglement dient vast te stellen, waarin wordt bepaald aan welke personen of instanties gegevens mogen worden verstrekt. Voorts is zorgvuldigheid op technisch en administratief gebied geboden door onder meer een toereikende beveiliging en een adequate voorlichting en informatievoorziening aan de burgers.

### ***Bijlage 8.3 Soorten gegevens die worden uitgewisseld***

De meest voorkomende uit te wisselen gegevensgroepen bij gegevensvergelijking zijn:

- naam, adres en woonplaats (NAW-gegevens);
- geboortedatum;
- inkomens- en vermogenspositie;
- gegevens omtrent arbeidsverleden;
- sociale-zekerheidsrechten;
- woonsituatie/leefvorm;
- nationaliteit/verblijfsstatus.

Voor een aantal van deze gegevensgroepen zijn basisadministraties aangewezen. Basisadministraties zijn bij wet aangewezen bestanden die gelden als authentieke bron voor bepaalde gegevens(groepen). Per specifieke wet wordt bepaald hoe de bevoegdheden zijn geregeld en welke procedures gevolgd moeten worden.

In de voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997<sup>142</sup> wordt ten aanzien van de sociale zekerheid en de fiscaliteit aangegeven dat de mogelijkheden om door middel van (elektronische) gegevensuitwisseling fraude te bestrijden de laatste jaren fors zijn toegenomen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- ontwikkeling van het RINIS-concept (routeringsinstituut voor (inter)-nationale informatiestromen). Dit concept beoogt het toenemende gegevensverkeer tussen de verschillende sectoren van de publieke dienst te structureren. Voor de verificatie van de cliëntgegevens kunnen de uitvoeringsorganisaties structureel bestanden raadplegen van de bevolkingsadministratie (GBA), de Belastingdienst, de UVI's en de Informatie Beheergroep (studiefinanciering). De bestanden van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, Vreemdelingendienst, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de ziekenfondsen zijn op ad-hoc basis te bevragen;
- door middel van de gemeenschappelijke verwijzindex (GVI) worden de kerngegevens uit de verzekerden-administraties (VZA's) van de UVI's inzake lopende en beëindigde arbeidsverhoudingen geregistreerd. Tussen GVI en VZA's vindt volautomatische uitwisseling van gegevens plaats;

---

<sup>142</sup> Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, d.d. 30 januari 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 17 050, nr. 202, p. 8-9.



- verdere mogelijkheden op het terrein van gegevensuitwisseling ligt op het terrein van uitwisseling met de Kamers van Koophandel en met (andere) houders van bedrijfsgegevens (naast de Belastingdienst) zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen.

Door de toename van het wederzijdse gebruik van vastgelegde gegevens, wordt het belang voor alle betrokkenen bij een juiste registratie vergroot. Het gaat hierbij dan ook primair om goede afspraken over de (wederzijdse) uitwisseling en benutting van gegevens. Hierbij is het van belang dat de definities op elkaar worden afgestemd, de kwaliteit van de vastgelegde gegevens wordt verhoogd en dat de gegevens in een zo vroeg mogelijk stadium beschikbaar komen (controle vooraf). De samenwerking tussen de verschillende organisaties dienen in samenwerkingsovereenkomsten te worden vastgelegd, zodat de wederzijdse verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vastliggen.

#### ***Bijlage 8.4 Andere voorwaarden en beperkingen***

Naast het wettelijk kader van de WPR kunnen nog enkele organisatorische voorwaarden worden gedefinieerd om tot een zinvolle vergelijking van gegevens te komen. Onderstaande beperkingen zijn niet limitatief.

##### a. vastlegging in een administratie

Gegevensvergelijking door middel van bestandsvergelijking impliceert dat alleen gegevens die kunnen worden vergeleken die in administraties zijn vastgelegd. Administraties die gegevens met elkaar uitwisselen moeten daartoe op elkaar zijn afgestemd (ofwel dezelfde inhoud en tijdgebonden).

##### b. uniek nummer

Het gebruik van een uniek identificerend nummer is essentieel. Steeds meer wordt hiervoor het Sofi-nummer genomen, hoewel ook dat niet geheel vrij van mogelijkheden tot misbruik is.

##### c. betrouwbaarheid en toegankelijkheid van de gegevens

##### d. afweging van kosten en baten

Gegevensvergelijking wordt toegepast nadat een afweging van kosten en nut is gemaakt. Het nut bestaat uit een directe opbrengst, maar ook uit moreel nut en uit "bespaard" misbruik.

##### e. de bewaartermijn

de gegevens in de verschillende bestanden dienen gedurende minimaal de termijn van terugvordering bewaard te worden.

#### ***Bijlage 8.5 Inventarisatie van de mogelijkheden***

In het kader van het controlebeleid bepaalt de beleidsdirectie (na het uitvoeren van een risico-analyse) welke gegevens als kritisch voor het toekennen van subsidie of het opleggen van een heffing zijn te kwalificeren. Het zijn deze gegevens die bepalend zijn voor de vraag of men voldoet aan de criteria in de regelgeving. Bij het vormgeven van de regelgeving gaat de beleidsdirectie na welke mogelijkheden er zijn om gegevens uit te wisselen met betrekking tot deze te verifiëren gegevens. Hierbij wordt aangesloten bij de soorten gegevens die reeds nu onderling worden uitgewisseld, maar eveneens kan de inventarisatie door de beleidsdirectie van de kritische gegevens aanleiding zijn om andere dan de reeds bekende gegevensbestanden uit te wisselen. Van belang hierbij is dat steeds creatief wordt nagedacht welke gegevens mogelijk elders worden vastgelegd. Hierbij zal in eerste instantie worden aangesloten bij de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling

die er bij vergelijkbare regelingen reeds zijn. Wanneer wordt besloten tot het uitwisselen van gegevens, dan wordt dit ook in de regeling opgenomen.

Een bijzondere vorm van gegevensuitwisseling is de uitwisseling van gegevens van recidivisten en fraudeurs bij andere regelingen. De mogelijkheden hiertoe zijn niet geheel duidelijk. Binnen de belastingdienst is er sprake van het uitwisselen van dergelijke gegevens ten aanzien van het gedrag van de derden ten aanzien van de verschillende belastingen. Het is bij dezelfde uitvoeringsinstantie dus in ieder geval mogelijk de beschikbare gegevens van verschillende regelingen met elkaar te matchen om zo potentiële fraudeurs in een vroegtijdig stadium te signaleren.

## **BIJLAGE 9 ACCOUNTANTSCONTROLE EN DE EISEN TEN AANZIEN VAN DE FINANCIËLE VERANTWOOR- DING UIT HOOFDE VAN M&O-PROBLEMATIEK**

In de **Geïntegreerde Rijksbegrotingsvoorschriften** is vermeld welke eisen aan de toelichting van de financiële verantwoording worden gesteld indien gebrek aan zekerheid bestaat als gevolg van M&O-problematiek en die onzekerheid van materieel belang is (zie hiervoor paragraaf 3.4: verantwoording over M&O-beleid).

Indien de financiële verantwoording niet aan de eisen voldoet mag de departementale accountant geen goedkeurende verklaring verstrekken.

In de paragrafen 28 tot en met 32 van de **IODAD-Richtlijn inzake de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van een ministerie** is nader aangegeven hoe de accountant dient te handelen bij onzekerheden met betrekking tot de verantwoording, in het bijzonder veroorzaakt door M&O-problematiek.

In paragraaf 29 wordt gesteld dat de accountant een goedkeurende verklaring mag geven indien, de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende, een toereikend controlebeleid op de voorgeschreven manier wordt uitgevoerd.

De onzekerheden van materieel belang ten gevolge van de M&O-problematiek dienen dan wel toereikend in de toelichting van de verantwoording te worden uiteengezet. In dat geval is de accountant verplicht gebruik te maken van een toelichtende paragraaf.

In paragraaf 31 wordt ingegaan op de gevolgen voor de verklaring van een onvoldoende uitgevoerd M&O-beleid. De accountant mag eveneens geen goedkeurende verklaring verstrekken indien hij van oordeel is dat de onzekerheden van materieel belang ten gevolge van M&O-problematiek het gevolg zijn van een onvoldoende controle op de juistheid en volledigheid van de gegevens, die door derden-belanghebbenden zijn verstrekt en waarop de uitvoering van een subsidieregeling of een heffingsregeling (mede) is gebaseerd. Een onvoldoende controle kan voortvloeien uit het in onvoldoende mate uitvoeren van een vastgesteld controlebeleid of uit een controlebeleid dat - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - niet als toereikend kan worden aangemerkt. Op basis daarvan heeft de accountant een bedenking tegen de verantwoording.

Paragraaf 30 handelt over de situatie dat onzekerheden van materieel belang ten gevolge van M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting zijn uiteengezet. In dat geval heeft de accountant een bedenking tegen de verantwoording en is een goedkeurende verklaring niet toegestaan.

Ook in het **Handboek DAD** (versie van juni 1997) zijn de nodige passages opgenomen die vorenvermelde problematiek behandelen, te weten:

\* paragraaf 320.18/360.37:

- de goedkeurende accountantsverklaring bij een op voorgeschreven wijze uitgevoerd toereikend M&O-beleid, terwijl de inherente onzekerheid toereikend is weergegeven in de toelichting bij de verantwoording; de onzekerheden spelen dan geen rol bij de oordeelsvorming door de accountant; de onzekerheid dient zo mogelijk te worden gekwantificeerd;

\* paragraaf 360.28:

- weging van kwalitatieve fouten wegens M&O bij de afsluitende oordeelsvorming door de accountant;

\* paragraaf 360.38:

- behandelt de situatie indien sprake is van een ontoereikend controlebeleid; de accountant heeft dan een bedenking, die veelal niet is te kwantificeren, maar wel bepalend is voor de soort verklaring, te weten een verklaring met beperking of een afkeurende verklaring;

\* paragraaf 430.23:

behandelt het vraagstuk van de inherente onzekerheid;

\* paragraaf 430.24:

- stelt dat de accountant verplicht gebruik moet maken van de toelichtende paragraaf indien sprake is van in de toelichting bij de verantwoording toereikend weergegeven onzekerheid van materieel belang;

\* paragraaf 430.26:

- handelt over de situatie dat onvoldoende controle op de juistheid en volledigheid van gegevens van derden-belanghebbenden heeft plaatsgevonden en de gevolgen daarvan voor de accountantsverklaring;

\* bijlage 1, onderdeel A2:

-hier wordt de formulering gegeven van de goedkeurende accountantsverklaring met een verplichte toelichtende paragraaf vanwege onzekerheden omtrent de juistheid van derdengegevens.

## BIJLAGE 10 RISICO-ANALYSE<sup>1</sup>

### Inleiding

Aan de hand van een schematisch overzicht wordt (globaal) weergegeven langs welke stadia het proces van de risico-analyse kan verlopen. Als ingang is de mogelijkheid de derdengegevens te verifiëren met bewijsstukken genomen. Indien dit mogelijk is komt de vraag naar contra-informatie (gegevensuitwisseling) aan de orde. Tot slot wordt de mate waarin controle noodzakelijk (wenselijk) is weergegeven. Voor elke subsidie en/of heffing kan dit schema worden gehanteerd, waarbij de reeds getroffen maatregelen ingevuld kunnen worden. Dit schema zou een hulpmiddel kunnen zijn om te voorkomen dat er in de risico-analyse lacunes optreden.

Is controle mogelijk aan de hand van:

**01** Bewijsstukken? →→→ NEE →→→ door naar 02



Is er risico aanwezig? →→→ NEE →→→ akkoord, geen verdere controle

JA, nl .....



Is het risico aanvaardbaar? →→→ JA →→→ akkoord, geen verdere controle

NEE



Is integrale controle nodig? →→→ NEE →→→ .... % (minimaal 10%)<sup>2</sup>

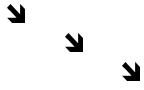
JA

<sup>1</sup> Voorbeeld van een risico-analyse zoals die gehanteerd wordt door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (*Handleiding Subsidie Instrument*, bijlage 8)

<sup>2</sup> Aangeven op grond waarvan deze controle moet plaatsvinden, de methode van de steekproef en wanneer er reden is tot aanvullende controles en welke controles dat zijn.

**02** Contra-informatie? →→→ NEE →→→ door naar 03

JA



- GBA-gegevens
- fiscale gegevens
- verzekerdenadministratie UVI's
- Informatie Beheergroep

overige, te weten ..... (...)



Is er risico aanwezig? →→→ NEE →→→ akkoord, geen verdere controle

JA, nl .....



Is het risico aanvaardbaar? →→→ JA →→→ akkoord, geen verdere controle

NEE



Is integrale controle nodig? →→→ NEE →→→ .... % (minimaal 10%)

JA

**03** Integrale fysieke controle? →→→ NEE →→→ te weten .....

JA



Is er risico aanwezig? →→→ NEE →→→ akkoord, geen verdere controle

JA, nl .....



Is het risico aanvaardbaar? →→→ JA →→→ akkoord, geen verdere controle

NEE



Nadere actie ondernemen, te weten ..... (inspectie, wtp, boekenonderzoek)

## **BIJLAGE 11 INDELINGEN/TYPERINGEN VAN SUBSIDIEREGELINGEN**

Onderscheid kan worden gemaakt naar de aard van de ontvanger/heffingsplichtige (subject) en naar de vorm waarin de derde-belanghebbende wordt gesubsidieerd/belast (object).

Bij de subsidievorm kan gekozen worden uit een aantal mogelijkheden:

- \* subsidie voor exploitatietekorten of exploitatieuitgaven
- \* programmasubsidie of projectsubsidie
- \* innovatiesubsidie, als een bijzondere vorm van programma- of projectsubsidie

Er is ook een indeling mogelijk uitgaande van de manier waarop subsidie kan worden verstrekt:

- \* een vast bedrag
- \* vergoeden van vooraf gelabelde (specifieke) uitgaven(categorieën)
- \* naar rato van bepaalde indicatoren
- \* koppeling aan een subsidie/bijdrage van anderen (waaronder overheid)
- \* vergoeding van alle gemaakte kosten
- \* vergoeding van een bepaald deel van de kosten

Voor de heffingen kan onderscheid worden gemaakt naar het doel waarvoor de heffingen zijn ingesteld:

- \* regulerend
- \* afremmend
- \* maximerend
- \* inkomstenverwerving
- \* kostendoorbelasting

Een andere mogelijkheid is het maken van een indeling van heffingen op basis van de heffingsgrondslag:

- \* verbruik
- \* levering
- \* gebruik
- \* opbrengst
- \* vergunning/bezit

Verder kan onderscheid worden gemaakt naar de wijze waarop een heffing wordt opgelegd, dit kan zijn door:



- \* een vast bedrag
- \* een vast percentage
- \* progressief (oplopende) percentages
- \* degressief (afnemende) percentages
- \* het afgeven van een vergunning

In het IODAD-rapport *Subsidie en controle*<sup>144</sup> zijn de subsidies onderscheiden naar de subjecten:

- \* gezinshuishoudingen (waaronder natuurlijke personen)
- \* (op winst gerichte) ondernemingen
- \* gemeenten, provincies en publiekrechtelijke instellingen
- \* (non-profit) instellingen.

Voor heffingen wordt veelal de volgende indeling naar subjecten gehanteerd:

- \* producenten
- \* consumenten
- \* tussenpersonen
- \* eigenaren van een te belasten of subsidiëren object. Uiteraard geldt voor deze indeling dat een eigenaar zowel een natuurlijk persoon kan zijn, als een onderneming, een gemeente of een non-profitinstelling.

### **Subjecten**

- \* gezinshuishoudingen (natuurlijke personen)

De administratieve bepalingen voor gezinshuishoudingen zijn van een geheel andere aard dan die welke worden voorgeschreven aan instellingen of bedrijven. De belangrijkste oorzaak is het niet aanwezig zijn van een administratie bij de derde-belanghebbende (waaraan de rechten en plichten kunnen worden ontleend). Dat betekent dat in de regeling alleen verklaringen omtrent de burgerlijke staat, het overleggen van bewijsstukken (facturen) en/of het verstrekken van inkomens(vermogens)gegevens kunnen worden voorgeschreven.

- \* (op winst gerichte) ondernemingen

De belangrijkste verschillen tussen deze vorm en de subsidiëring van niet op winst gerichte instelling betreffen het afwijkende karakter ten aanzien van de doelstelling van de ondernemingen, de relatie met de overheid en voorschriften ten aanzien van financiële verslaglegging. Zo zijn in het nieuw Burgerlijk Wetboek deel 2, titel 8, de voorschriften voor het opstellen van een financieel jaarverslag voor ondernemingen vastgelegd.

- \* gemeenten, provincies en publiekrechtelijke instellingen

---

<sup>144</sup> IODAD-Werkgroep accountantsverklaringen, 18 december 1985, paragraaf 4.1, blz. 9.

De subsidies hieraan betreffen vooral doeluitkeringen<sup>145</sup> en rijksbijdrageregelingen<sup>146</sup>. De administratieve bepalingen bij deze regelingen zijn vergelijkbaar met de administratieve bepalingen in subsidieregelingen. Wel gelden voor lagere overheden in het algemeen aanvullende voorwaarden op grond van de gemeentelijke en provinciale comptabiliteitswetgeving.

Specifieke uitkeringen dienen bij de totstandkoming te voldoen aan de in de Financiële-verhoudingswet vermelde vereisten, betrekking hebbend op de relatie met de lagere overheden. Dit betreft aspecten als:

- de wettelijke vereisten aangaande de juridische vorm;
- het vermelden van de criteria<sup>147</sup> voor de specifieke uitkering in de toelichting op de uitkeringsregeling;
- het voeren van overleg met de Ministers van BiZa en Financiën voorafgaande aan de vaststelling van de uitkeringsregeling;

Verder ligt het voor de hand dat de regeling zodanig geformuleerd is dat de uitkeringsgerechtigde uit de inhoud hiervan op kan maken waaraan hij/zij toe is.

\* (non-profit) instelling

Het onderscheid met de op winst gerichte ondernemingen betreft in het bijzonder de door de instelling na te streven doelstelling. Dit verschil in doelstelling heeft gevolgen voor de eisen die gesteld moeten worden aan de administratieve organisatie en de financiële verslaggeving.

---

<sup>145</sup> Aan provincies en gemeenten kunnen uit 's Rijks kas specifieke uitkeringen worden verstrekt voor de bestrijding van in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van provincies en gemeenten (art 16, lid 1 Financiële-verhoudingswet).

<sup>146</sup> Artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet is van overeenkomstige toepassing op uitkeringen uit 's Rijks kas aan derden, ter bekostiging van activiteiten van die derden, waarbij de verstrekking afhankelijk is van de verstrekking van een uitkering door provincies of gemeenten aan die derden (artikel 21 Financiële-verhoudingswet).

<sup>147</sup> Deze criteria staan, ruim geïnterpreteerd, in art. 16, lid 2 van de Financiële-verhoudingswet.

**DEEL III WET- EN REGELGEVING, KA-  
MERSTUKKEN EN OVERIGE  
NORMATIEVE STUKKEN**

### *Deel III.1 Comptabiliteitswet*

Er wordt op één plaats in het kader van de Comptabiliteitswet aan "misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen" gerefereerd. Het betreft hier het Algemeen deel van de Memorie van toelichting bij de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet. Aan de desbetreffende tekst is het volgende citaat ontleend: "Bij de controle van de van derden ontvangen gegevens mag in de praktijk niet zonder meer van de juistheid van door derden verstrekte gegevens worden uitgegaan. Een minister is gehouden misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen tegen te gaan teneinde te voorkomen dat bijvoorbeeld ten onrechte subsidie wordt toegekend als gevolg van door derden (al dan niet bewust) onjuist verstrekte gegevens. Het is een minister aan te rekenen als door zijn ministerie geen adequate controlemaatregelen getroffen worden om de opgaven van derden te controleren."

In de Comptabiliteitswet zijn diverse artikelen opgenomen die als een web om het bovenstaande citaat te spannen zijn. Het betreft hier in het bijzonder:

- artikel 17, eerste lid; "Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, dragen zorg voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Onze ministers dragen tevens zorg voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt."
- artikel 20, eerste lid; "Onze ministers houden administraties bij die inzicht bieden in het gevoerde beheer en die voldoen aan eisen van doelmatigheid en controle."
- artikel 22, eerste lid; "Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, dragen aan de accountantsdienst van hun ministerie de controle op van:
  - a. het gevoerde financieel beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen daarover; het bepaalde in artikel 51, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing;
  - b. de administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd.
 (...)"
- artikel 51, tweede lid; "Ten aanzien van het gevoerde financiële beheer onderzoekt de Rekenkamer of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen en of ook overigens zorggedragen is voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer."
- artikel 51, derde lid; "Ten aanzien van de financiële verantwoordingen onderzoekt de Rekenkamer of deze het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld."

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat voorkomen en bestrijden van M&O een aspect is van het financiële beheer in ruime zin.

***Deel III.2 Gemeente- en de Provinciewet***

De term M&O wordt ook aangetroffen in de Gemeentewet en in de Provinciewet, zij het in een toelichting op artikel 213 van de Gemeentewet, die tevens als toelichting fungeert op artikel 217 van de Provinciewet.

"In het voorstel tot de Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet omvat de rechtmatigheidscontrole de volgende aspecten:

- a. de deugdelijkheid van de financiële verantwoording;
- b. de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten;
- c. **misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen;**
- d. ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

In de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de materiële en formele juistheid. De materiële juistheid heeft vooral betrekking op de aspecten genoemd onder a. en d., de formele juistheid heeft vooral betrekking op de aspecten genoemd onder b. en c. Hiermee omvat de accountantscontrole op gemeentelijk niveau dezelfde elementen als de in het voorstel tot Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet bedoelde rechtmatigheidscontrole."

### **Deel III.3 Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften (GRAV)**

Uit oogpunt van voorkomen en bestrijden van M&O zijn de volgende onderdelen van de *Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften (GRAV)* voor de begrotingscyclus 1999 in het bijzonder van belang:

- hoofdstuk 4 (De Rijksbegroting), paragraaf 4.3.3.2 (hoofdstuk financiële beleid en beheer);
- Idem, paragraaf 4.4.6 (De subsidiebijlage);
- Idem, paragraaf 4.4.7 (De bijlage inzake evaluatieonderzoek);
- Idem, paragraaf 4.4.9 (De bijlage inzake voorlichting);
- hoofdstuk 7 (Financiële verantwoordingen), paragraaf 7.2.2 (De artikelsgewijze toelichting).

Deze onderdelen worden hierna afzonderlijk toegelicht:

#### **Hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.3.2**

"In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt een apart hoofdstuk opgenomen met betrekking tot het financiële beleid en beheer. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de volgende aspecten:

(...)

b) Aparte aandacht verdient het beheer op het departement. Het gaat daarbij met name om zaken die samenhangen met het gevoerde begrotingsbeheer. Ten minste aan de volgende zaken wordt daarbij aandacht besteed.

(...)

2. Ten tweede wordt ingegaan op het geïntegreerde subsidiebeleid. In de begroting wordt een vooruitblik gegeven op het te voeren subsidiebeleid, waarbij algemene gegevens over subsidies en het geïntegreerde subsidiebeleid worden opgenomen. In de toelichting bij de departementale rekening wordt ingegaan op het gevoerde "M&O"-beleid zoals is vermeld in paragraaf 7.2.2. Op deze wijze worden overlappingen in de toelichting bij de rekening en de gegevens in de begroting zoveel mogelijk voorkomen. De toelichting in de begroting dient een zelfstandig leesbaar geheel te vormen waar een beleidsmatige uiteenzetting wordt gegeven van de belangrijkste facetten van het geïntegreerd subsidiebeleid."

#### **Paragraaf 4.4.6**

In deze paragraaf wordt de term "M&O" niet expliciet gebruikt, doch diverse vermelde zaken hebben hier impliciet wel betrekking op zoals:

- . het antwoord op de vraag of de subsidieregeling ex ante geëvalueerd is;
- . datum en aard van de laatste ex post evaluatie
- . het antwoord op de vraag of de naleving van de subsidievoorwaarden onder de reikwijdte van de accountantsverklaring van de subsidieontvanger valt.

#### **Paragraaf 4.4.7**

"(...) Indien in het betreffende onderzoek aandacht besteed wordt aan M&O-aspecten, dient dat tevens aangegeven te worden. Dit overzicht dient aan te sluiten op de evaluatiebijlage van de ontwerpbegroting 1998.

Om de Kamer een goed inzicht te geven in evaluatie-onderzoek naar subsidies, bevat de evaluatiebijlage een aparte paragraaf over de evaluatie van subsidies (...). Deze evaluaties dienen eens in de vijf jaar plaats te vinden. (zie de bijlage van de brief van de minister van Financiën aan de Staten Generaal over het geïntegreerd subsidiebeleid (Tweede Kamer, 1994-1995, 22150, nr 25)).

Naast M&O-gevoelige subsidies dienen ook andersoortige M&O-gevoelige regelingen eens in de vijf jaar geëvalueerd te worden."

#### **Paragraaf 4.4.9**

Ook in deze paragraaf wordt de term M&O niet expliciet gebruikt.

Een tiental activiteiten wordt opgesomd welke tot de voorlichtingsactiviteiten worden gerekend.

In het bijzonder de activiteiten 1,3 en 5 zijn in het kader van M&O van belang:

"1. de ontwikkeling van het voorlichtingsbeleid van het ministerie of onderdelen daarvan, onder meer met het oog op de beeldvorming in de samenleving over het beleid;

(...)

3. voorlichting aan personen en bedrijven, onder meer ter toelichting van het beleid al dan niet langs elektronische weg;

(...)

5. het (doen) voorbereiden en het (doen) uitvoeren van voorlichtingscampagnes en andere voorlichtingsprojecten (waaronder voorlichting ter bekendmaking van regelgeving, en voorlichting gericht op houding en gedrag), alsmede de subsidie-verstrekking aan instellingen met het oog op voorlichting aan burgers of bedrijven voor die instellingen;"

#### **Hoofdstuk 7, paragraaf 7.2.2**

"(...) In de toelichting bij de departementale rekening wordt ingegaan op het feitelijk gevoerde beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen ("M en O"-beleid).

Indien gebrek aan zekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid bestaat als gevolg van "M en O"-problematiek en die onzekerheid van belang is, wordt in de toelichting bij de rekening (per begrotingsartikel of in een bijlage bij de artikelsgewijze toelichting bij de rekening) per regeling waarvoor dit geldt expliciet ingegaan op ieder van de onderstaande aspecten:

- . dat er sprake is van onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid als gevolg van M en O;
- . een omschrijving van de aard van de gegevens van de belanghebbenden, die aanleiding zijn van het gebrek aan zekerheid;
- . welke maatregelen zijn genomen ter voorkoming en bestrijding van M en O;
- . de reden waarom ondanks het gevoerde "M en O"-beleid een materieel gebrek aan zekerheid resteert;
- . indien mogelijk, een globale schatting van de omvang van de bestaande onzekerheid."

*Deel III.4 Controle op door departementen verstrekte subsidies. Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de ministers van 5 november 1974*



*Deel III.5 Controle op verstrekte subsidies en bijdragen. Brief van de Minister van Financiën aan de ministers van 23 mei 1985*

*Deel III.6 De 30-augustusbrief uit 1996 van de Minister van Financiën aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake financieel beheer en accountantscontrole over 1995 en een verzoek om dechargeverlening.*

Op pagina 4 van deze brief<sup>148</sup> wordt onder punt c ingegaan op: Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Hiervan zijn de volgende passages in het bijzonder van belang:

"Elk departement dient een overzicht te hebben van alle regelingen waar, door afhankelijkheid van derdengegevens, M&O zou kunnen optreden. Dit overzicht dient tevens de maatregelen te bevatten die genomen zijn om M&O te voorkomen en te bestrijden. Dit voorschrift is in 1994 ingevoerd ter bevordering van een effectief M&O-beleid. Door mijn departement is de naleving van dit voorschrift bezien. Voor zover nodig, heb ik er bij de departementen in de financieel-beheerbrieven aan de ministeries op aangedrongen dat de reeds aanwezige overzichten zodanig worden aangevuld dat er een volledig en centraal toegankelijk overzicht verkregen wordt van alle M&O-gevoelige regelingen. Daarbij heb ik erop gewezen dat per regeling inzicht dient te worden verschaft in de belangrijkste genomen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O.

Tevens heb ik bij de departementen aandacht gevraagd voor de noodzaak dat ook voor M&O-aspecten een periodieke doorlichting van regelingen plaatsvindt (eens in de vijf jaar), mogelijk met behulp van het bestaande instrument van evaluaties. Bij deze evaluaties/doorlichtingen dient aandacht te worden besteed aan de voornaamste aspecten van het M&O-beleid, namelijk naast regelgeving en controlebeleid ook voorlichting en sanctiebeleid. Op deze wijze kunnen de beleidsafdelingen, de centrale directies FEZ en de departementale accountantsdiensten de beschikking krijgen over één van de belangrijkste informatiebronnen om de opzet en de werking van de voornaamste aspecten van het M&O-beleid te kunnen beoordelen.

Ik heb het voornemen om in samenwerking met de departementen een handleiding te maken betreffende M&O, waarbij gebruik wordt gemaakt van de daar reeds ontwikkelde kennis en ervaring. Met deze Handleiding M&O zal de departementen een praktisch hulpmiddel worden geboden bij het formuleren, het uitvoeren en het evalueren van het M&O-beleid.

Bij het opstellen van deze handleiding vormen de bestaande voorschriften ten aanzien van M&O het uitgangspunt. Waar nodig worden deze voorschriften verduidelijkt en bij wijze van handreiking nader uitgewerkt. In de handleiding zal onder andere worden ingegaan op het centraal toegankelijke overzicht van M&O-gevoelige regelingen, evaluaties en doorlichtingen op M&O, de mogelijke rol van inspectie-organen op het terrein van M&O-bestrijding en diverse mogelijkheden van kwantificeringen uitgaande van registraties op het terrein van M&O."

---

<sup>148</sup> Brief inzake financieel beheer en accountantscontrole over 1995 en een verzoek om dechargeverlening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 844, nr. 1.

*Deel III.7 Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven van 12 november 1996, over de follow up Algemeen Overleg 16 oktober over subsidiebeheer*

De Minister van Financiën heeft 12 november 1996 een brief (met als kenmerk B96/395M) verstuurd aan de voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven over follow-up Algemeen Overleg 16 oktober over subsidiebeheer. De letterlijke tekst van de brief luidt als volgt:

"Op 16 oktober jl. vond tussen uw commissie en mij een Algemeen Overleg plaats over onder meer het Rekenkameronderzoek "Subsidiebeheer". Tijdens dit overleg deed ik de toezegging dat de Kamer jaarlijks een inventariserend subsidie-overzicht zal ontvangen met een aantal objectieve punten van toetsing. Afsproken werd dat de opzet daarvan van tevoren aan de Kamer zou worden voorgelegd.

Over deze opzet heeft onlangs overleg plaatsgevonden tussen mijn ambtenaren en de staf van uw commissie. In de bijlage bij deze brief treft u een opsomming aan van onderwerpen waarover in het jaarlijks te verstrekken overzicht informatie zal worden opgenomen. Naast de "score" van iedere afzonderlijke subsidie-regeling op de in de bijlage opgenomen toetspunten, ben ik voornemens informatie op hoger aggregatieniveau (totalen per begroting, totalen rijksbreed) te presenteren.

Gelet op het besprokene, ga ik er van uit dat dit in voldoende mate tegemoet komt aan uw wensen. Voor de jaarwisseling zal ik via de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften langs deze lijnen de departementen informeren zodat ze de nodige voorbereidingen kunnen treffen om gevraagde informatie te verzamelen en aan Financiën te kunnen verstrekken."

"De letterlijke tekst van de **bijlage bij de brief** is:

"Onderwerpen waarover in het jaarlijks te verstrekken overzicht informatie zal worden opgenomen.

- . Wat is de naam van de subsidie(regeling)?
- . Wat is het budgettair beslag daarvan (het begrotingsnummer, het artikelnummer, de kasuitgaven in jaar t en de kasuitgaven in jaar t+1)?
- . Is de subsidieregeling ex-ante geëvalueerd?
- . Wat is de doelstelling van de subsidie?
- . Wat is de doelgroep van de subsidie?
- . Wat was de datum en aard van de laatste ex-post evaluatie?
- . Bevat de subsidieregeling een horizonbepaling, en zo ja, in welk jaar verloop de regeling?
- . Valt de naleving van de subsidievoorwaarden onder de reikwijdte van de accountantsverklaring van de subsidie-ontvanger?"

***Deel III.8 Brief van de Minister van Financiën aan alle ministers van 9 oktober 1997 inzake informatie ten behoeve van rijksbreed subsidie-overzicht***

De Minister van Financiën heeft 9 oktober 1997 een brief (met als kenmerk B97/421M) verstuurd aan alle ministers (met afschrift aan de directeurs FEZ) over informatie ten behoeve van rijksbreed subsidie-overzicht. De letterlijke tekst van de brief luidt als volgt:

**"1. Inleiding**

Op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven tijdens een Algemeen Overleg op 16 oktober 1996<sup>1</sup>, heb ik de Kamer een jaarlijks inventariserend subsidie-overzicht met objectieve punten van toetsing toegezegd.

Naar aanleiding van deze toezegging heb ik vorig jaar - na interdepartementaal overleg - de voorschriften voor de subsidiebijlage in de ontwerp-begroting<sup>2</sup> aangepast. Dit opdat bij de opstelling van het overzicht in belangrijke mate van deze bijlagen gebruik gemaakt kan worden. Op deze manier kunnen separate informatiestromen tussen vakdepartementen en Financiën zoveel mogelijk voorkomen worden.

De toezegging aan de Kamer heeft echter ook betrekking op een tweetal punten waarover thans nog geen informatie in de subsidiebijlage opgenomen is. Het betreft informatie over de vindplaats van de meest recente ex-post- evaluatie en over de toepassing van sanctiebeleid.

**2. Ontbrekende informatie**

*Vindplaats meest recente evaluatie*

De Kamer wenste in eerste instantie per subsidieregeling informatie over de

---

<sup>1</sup> Over het Rekenkameronderzoek "Subsidiebeheer"

<sup>2</sup> In de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften voor de begrotingscyclus 1998. Hafir A.2.5, paragraaf 4.4.6 blz. 38, Hafir A.2.5, model 5.5 blz. 32 en 33.

actualiteit, effectbereiking en doelmatigheid. In een briefwisseling met de commissie, heb ik aangegeven dat deze thema's geen objectieve punten van toetsing betreffen en niet binnen de door mij gedane toezegging passen.

Het geëigende instrument om de actualiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies te monitoren, is beleidsevaluatie. In de genoemde briefwisseling is overeengekomen dat in plaats van uitspraken over actualiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid volstaan kan worden met een verwijzing naar de meest recente ex-post-evaluatie. Zo worden de Kamer goede handvatten geboden voor de beoordeling van betreffende regelingen (en kan zij daarover met de verantwoordelijke ministers van gedachten wisselen).

Informatie over de datum van de laatste ex-post-evaluatie is reeds in de subsidiebijlage opgenomen. Informatie over de vindplaats daarvan nog niet; op het moment dat de begrotingsvoorschriften moesten worden vastgesteld, was de zojuist genoemde briefwisseling met de Kamer nog gaande. Mijn eerste verzoek aan u luidt daarom om bij iedere in de subsidiebijlage genoemde ex-post evaluatie de vindplaats te vermelden<sup>3</sup>.

#### *Sanctiebeleid*

De Kamer wilde voorts informatie over het sanctiebeleid dat wordt gevoerd in die gevallen dat de subsidie-ontvanger niet aan de gestelde subsidie-voorwaarden voldoet. Een dergelijk onderwerp laat zich, zo heb ik de Kamer gemeld, moeilijk in een objectief overzicht vangen. Toegezegd is dat in de brief bij het eerste subsidie-overzicht nader ingegaan zal worden op de toepassing van het departementale sanctiebeleid. Hierover is bij het ministerie van Financiën nog onvoldoende informatie voorhanden.

Mijn tweede verzoek luidt daarom of u een algemene beschrijving kunt geven van het door u gevoerde beleid ten aanzien van de toepassing van sancties. U wordt verzocht daarbij in ieder geval in te gaan op de volgende thema's die (mijns inziens) bij deze toepassing een rol kunnen spelen:

- . de aanleiding voor de sanctie<sup>4</sup>;
- . de financiële draagkracht van betrokkenen<sup>5</sup>;

---

<sup>3</sup> U wordt gevraagd de naam en datum van het stuk te noemen, (indien van toepassing) het kamerstuknummer en de bladzijden waar van de evaluatie verslag gedaan wordt.

<sup>4</sup> De aanleiding voor sanctionering kan sterk verschillen; van het niet tijdig leveren van informatie, het leveren van onvolledige informatie, het leveren van onjuiste informatie en het niet hebben van een goedkeurende accountantsverklaring tot het besteden van subsidiegelden voor (geheel) andere doeleinden dan beoogd/overeengekomen.

<sup>5</sup> Bij de toepassing van sanctiebeleid kan de vraag meespelen in hoeverre de ontvanger afhankelijk is van overheidsbijdragen. Verder kan worden gedacht aan situaties dat de financiële draagkracht van de ontvanger zo gering is dat het niet zinvol wordt geacht (direct) tot terugvordering en/of het opleggen van sancties over te gaan.

. de kosten-batenafweging.

### **3. Ten slotte**

Zoals hiervoor reeds aangegeven, wordt bij de samenstelling van het rijksbrede overzicht zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de subsidie-bijlagen in de ontwerp-begrotingen 1998. Om het opstellen van het overzicht enigszins te vergemakkelijken, zou ik u willen vragen deze informatie op diskette aan het ministerie van Financiën ter beschikking te stellen.

Indien in de subsidiebijlage van uw ontwerp-begroting 1998 nog regelingen ontbreken die wel onder de door het kabinet gehanteerde subsidie definitie<sup>6</sup> vallen, wordt u verzocht deze alsnog in de bijlage op te nemen.

Voor een efficiënte gang van zaken, verzoek ik u de informatie over de vindplaats van de meest recente evaluatie op te nemen in het overzicht op diskette. De algemene beschrijving van het beleid inzake de toepassing van sancties, ontvang ik graag op schrift.

De Kamer is toegezegd dat zij het rijksbrede overzicht vóór het kerstcees ontvangt. Ik zou u daarom willen verzoeken, de gevraagde informatie vóór 10 november aanstaande naar het ministerie van Financiën te zenden. U kunt betreffende informatie richten aan drs. A. Mulder, werkzaam op de afdeling Begrotingsbeheer, directie Begrotingszaken, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting (telefoon 342 7305).

Alvorens het subsidie-overzicht naar het parlement gezonden wordt, zal dit interdepartementaal worden afgestemd."

---

<sup>6</sup> Zie de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften voor de begrotingscyclus 1998; HAFIR A.2.4, blz 4.

*Deel III.9 Brief inzake de definitie van M&O die de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting op 17 november 1994 gezonden heeft aan de directeuren FEZ*



**Deel III.10 Handboek controle DAD****Deel II Object en doelstelling van de algemene controletaak****Rechtmatigheidscriteria voor uitgaande financiële stromen**

Uitgaande overdrachtsstromen: subsidies en uitkeringen

225.13 behandelt de rechtmatigheidsaspecten van subsidies en uitkeringen, waaronder uiteraard de inhoudelijke juistheid en volledigheid van de gegevens die door belanghebbende zijn verstrekt.

225.15 geeft definitie van M&O-problematiek via het geven van een definitie voor misbruik en een voor oneigenlijk gebruik. Weinig nieuws

225.16 geeft de gevolgen van de M&O-problematiek:

"dat ten onrechte, of voor een te hoog bedrag, uitkeringen en subsidies worden uitbetaald. Bij de berekening van de hoogte van de uitkering en bij de definitieve vaststelling van een subsidie dient de betrouwbaarheid van de hieraan ten grondslag liggende derdengegevens te worden getoetst. Daartoe dient het departement een, de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemend, toereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O te voeren.

**Rechtmatigheidscriteria voor ingaande financiële stromen**

Ingaande overdrachtsstromen: heffingen

225.22 behandelt M en O bij heffingen en stelt dat de M en O-problematiek ook geldt bij heffingen. Dus ook aandacht aan betrouwbaarheid derdengegevens en een toereikend beleid ter voorkoming/bestrijding M en O

225.23 behandelt de rechtmatigheidsaspecten van een heffing, waaronder het M&O-criterium van de juistheid en volledigheid van derdengegevens

**deel III Uitvoering van de algemene controletaak****Het opstellen van het planningmemorandum**

Beoordelen opzet controle derdengegevens

300.12 behandelt overdrachtsuitgaven, heffingsontvangsten en -teruggaven waaraan derdengegevens te pas komen; de juistheid en volledigheid van deze gegevens dient te worden gecontroleerd alvorens tot betaling over te gaan. "Deze controle behoort tot de verantwoordelijkheid van de uitvoerende afdeling. Deze afdeling dient een toereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - te voeren. De DAD dient in een vroegtijdig stadium vast te stellen of sprake is van een toereikend beleid terzake."

**Controlecriteria**

Controlecriteria voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten

Rechtmatigheidscriteria

310.7 noemt de rechtmatigheidscriteria bij overdrachten en transactie waaronder de juistheid en volledigheid van de derdengegevens

310.9 noemt de rechtmatigheidscriteria bij overdrachtsontvangsten waaronder de juistheid en volledigheid van de gegevens door alle heffingsplichtigen

### **Planning**

Het opstellen van het planningsmemorandum

Stap 5 Beoordelen van de opzet van de controle van derdengegevens

320.17 geeft een uiteenzetting van de M en O-problematiek bij overdrachtsuitgaven en ontvangsten; hier de bekende items van vaststelling juistheid/volledigheid derdengegevens; verantwoordelijkheid van uitvoerende afdeling; deze afdeling moet een toereikend beleid voeren.

320.18 "De DAD dient te beoordelen of het vastgestelde beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - als toereikend kan worden aangemerkt. Indien een toereikend beleid op de voorgeschreven manier wordt uitgevoerd én onzekerheden van materieel belang ten gevolge van M&O-problematiek toereikend in de toelichting van de financiële verantwoording zijn uiteengezet, zal de DAD een goedkeurende verklaring bij de verantwoording waarbij deze problematiek zich voordoet, kunnen geven. Indien echter de opzet en/of de uitvoering van het beleid en/of de gegeven toelichting als ontoereikend moeten worden aangemerkt, kan dit consequenties hebben voor de accountants-verklaring."

### **Inherent risico**

Inherent risico-factoren

330.5 noemt als inherent risico op het niveau van financiële stromen en saldi onder meer de M&O-problematiek

### **Het afsluitingsproces**

De afsluitende oordeelsvorming

360.28 "Bij de uiteindelijke oordeelsvorming over de departementale verantwoording vragen echter niet alleen de kwantitatieve fouten in de realisatiecijfers, maar ook eventuele andere fouten in de verantwoording de aandacht. Deze fouten dient de DAD ten behoeve van de afsluitende oordeelsvorming te evalueren. In verband daarmee wordt achtereenvolgens aandacht geschonken aan:". Onder andere wordt hier genoemd "M en O-problematiek en onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid."

M en O-problematiek en onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid

360.36 stelt dat bij overdrachtsuitgaven- en ontvangsten zich M&O kan voordoen en dat de verantwoordingsplichtige daartoe, rekening houdend met de omstandigheden en mogelijkheden, zorg dient te dragen voor een toereikend M&O-beleid.

360.37

"Indien een door de minister vastgesteld toereikend beleid op de voorgeschreven manier wordt uitgevoerd en evenwel, aangezien de derdengegevens veelal nooit volledig kunnen worden gecontroleerd, onzekerheden blijven bestaan ten aanzien van de rechtmatigheid van de in de verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Deze onzekerheid is dan inherent aan het beheer en wordt als een toelaatbare (te tolereren) onzekerheid in de verantwoording aangemerkt. Mits goed toegelicht in de departementale verantwoording spelen deze onzekerheden geen rol bij de oordeelsvorming over de verantwoording. Indien mogelijk dient de onzekerheid te worden gekwantificeerd."

360.38

"Indien bij regelgeving sprake is van M en O-problematiek en het departement voert terzake geen toereikend beleid, dan is geen sprake van een verantwoord financieel beheer. De controle van de derdengegevens is immers een essentieel onderdeel van het beheer. Nu deze controle is nagelaten (dan wel ontoereikend is), weet de accountant met zekerheid dat met betrekking tot de desbetreffende in de verantwoording opgenomen uitgaven en ontvangsten niet een normaal (geaccepteerd) risico bestaat, maar een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid. Deze uitgaven en ontvangsten voldoen dan niet aan de te stellen eisen. Op basis daarvan heeft de accountant een bedenking. Deze bedenking is veelal niet te kwantificeren, maar is wel mede bepalend voor de soort verklaring, te weten een verklaring met beperking of een afkeurende verklaring."

#### **Deel IV Rapportering van de uitkomsten van de algemene controle**

##### **Omstandigheden die niet van invloed behoeven te zijn op het oordeel van de accountant**

430.23

"Bij een ministerie kunnen deze onzekerheden (zie 430.22 onzekerheden van materieel belang, niet zijnde continuïteitsproblemen, waarvan de afloop afhankelijk is van gebeurtenissen in de toekomst en die van invloed kunnen zijn op de financiële verantwoording) het gevolg zijn van de omstandigheid dat bij de uitvoering van een subsidieregeling of heffingsregeling (belastingen) gegevens door derden-belanghebbenden verschaft moeten worden en bij de verantwoordingsplichtige, ondanks de getroffen (controle)maatregelen, onzekerheid blijft bestaan omtrent de juistheid en volledigheid van deze gegevens. Deze problematiek, die bekend staat onder de naam "misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen" (M&O-problematiek), leidt ertoe dat onzekerheid blijft bestaan ten aanzien van de rechtmatigheid van de in de verantwoording opgenomen uitgaven (verplichtingen) of ontvangsten die (mede) op deze gegevens zijn gebaseerd."

430.24

"Indien, de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende, een toereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van M en O op de voorgeschreven manier wordt uitgevoerd zal de accountant een goedkeurende accountantsverklaring bij de verantwoording waarbij deze problematiek zich voordoet, kunnen geven. De onzekerheden van materieel belang ten gevolge van de M&O-problematiek dienen dan wel toereikend in de toelichting van de verantwoording te worden uiteengezet. In dat geval is de accountant verplicht gebruik te maken van een toelichtende paragraaf."

430.25

"Indien de onzekerheden van materieel belang ten gevolge van de M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting van de verantwoording zijn uiteengezet, dan heeft de accountant een bedenking tegen de

verantwoording en is een goedkeurende accountantsverklaring niet toegestaan."

430.26

"Een goedkeurende verklaring is evenmin toegestaan indien de accountant van oordeel is dat onzekerheden van materieel belang ten gevolge van M&O-problematiek het gevolg zijn van een onvoldoende controle op de juistheid en volledigheid van de gegevens die door derden-belanghebbenden zijn verstrekt en waarop de uitvoering van een subsidieregeling of een heffingsregeling (mede) is gebaseerd.

Een onvoldoende controle kan voortvloeien uit het in onvoldoende mate uitvoeren van een vastgesteld M&O-beleid of uit een M&O-beleid dat - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - niet als toereikend kan worden aangemerkt. Op basis daarvan heeft de accountant een bedenking tegen de verantwoording."

### **Bijlage 1**

#### **De formulering van de accountantsverklaring aangaande de jaarlijkse financiële verantwoording van een ministerie**

A2

Hier wordt de bewoording gegeven van de goedkeurende accountantsverklaring met een verplichte toelichtende paragraaf vanwege onzekerheden omtrent de juistheid van derdengegevens.

#### **deel V Bijzondere onderwerpen (dit onderdeel van het Handboek is in bewerking; opgenomen zijn hier de concept-teksten conform de notitie van 15 oktober 1997 van de Projectgroep Aanpassing Handboek Controle DAD)**

#### **540 Het gebruik maken van werkzaamheden van accountants die gesubsidieerde mede-overheden en gesubsidieerde instellingen controleren.**

Inleiding

paragrafen 540.1 en 540.2

Deze behandelen de situatie dat een departement ten laste van de begroting gelden overdraagt aan een andere huishouding. Het departement verkrijgt dan een toezichthoudende taak ten opzichte van die andere huishouding. Aan de besteding zullen voorwaarden worden gesteld. Een van de voorwaarden is het verstrekken van verantwoordingsinformatie die aantoont dat de besteding rechtmatig was. Daarnaast is controle-informatie (accountantsrapport en -verklaring nodig om te verzekeren dat de verantwoordingsinformatie betrouwbaar is. Het gaat hier om informatie van de bij de gemeente fungerende accountant en een accountant bij gesubsidieerde instellingen.

Werkzaamheden van de bij de gemeente fungerende accountant.

Dit wordt geregeld in de paragrafen 540.3 tot en met 540.17. Samengevat en toegespitst op M&O is de inhoud van deze paragrafen:

- bij de verantwoording en controle van de besteding van specifieke uitkeringen maakt de rijksoverheid zoveel mogelijk gebruik van de reguliere gemeentelijke verantwoordingsstukken, waaronder het door de gemeentelijke accountant opgestelde rapport bij de gemeentelijke jaarstukken; het beleidsuitgangspunt

- daarbij is een single-auditsituatie;
- de beleidsafdeling is primair verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen voor het verkrijgen van voldoende verantwoordings- en controle-informatie ten aanzien van de besteding van de specifieke uitkeringen in overeenstemming met de geldende regelgeving;
  - tot de taak van de DAD behoort onder meer het adviseren ten aanzien van de vraag welke verantwoordings- en controle-informatie de beleidsafdeling moet vragen, het beoordelen van de administratieve organisatie/interne controle van de beleidsafdeling, het op verzoek van de beleidsafdeling uitvoeren van reviews of aanvullende controlewerkzaamheden of het op eigen initiatief (uit hoofde van de algemene controletaak) uitvoeren van reviews;
  - de DAD adviseert de beleidsafdeling met betrekking tot de op te stellen controleprotocollen, de door de gemeenten in de verantwoordingsstukken op te nemen gegevens, het assisteren bij het analyseren door de beleidsafdeling van de gemeentelijke verantwoordingsinformatie alsmede ten aanzien van aspecten van uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van nieuwe of wijzigingen in bestaande regelingen;
  - de DAD beoordeelt of de beleidsafdeling daadwerkelijk gebruik maakt van voldoende verantwoordings- en controle-informatie van de gemeenten en voldoende vastleggingen maakt van haar bevindingen en de naar aanleiding van deze bevindingen ondernomen acties;
  - de DAD adviseert de beleidsafdeling bij het opstellen van een gedragslijn ten aanzien van de inschakeling van de DAD door de beleidsafdeling om reviews bij de gemeenten uit te voeren; de DAD beoordeelt de naleving van deze gedragslijn;

Het gebruik maken van de werkzaamheden van de subsidie-accountant

Dit wordt behandeld in de paragrafen 540.18 tot en met 540.25

Samenvatting:

- met de term subsidie-accountant wordt aangeduid de accountant van de gesubsidieerde instelling die een algemene controle-opdracht heeft aanvaard om de getrouwheid van een verantwoording te controleren;
- in een subsidie- of bijdrageregeling alsmede in de Algemene Wet Bestuursrecht staan bepalingen ten aanzien van informatieverstrekking over de naleving van de subsidievoorwaarden en inzake de controle van deze informatie; de werkzaamheden van de subsidie-accountant hebben eveneens een functie in het kader van het toezicht van het departement (beleidsafdeling) op de rechtmatige besteding door de gesubsidieerde huishouding;
- de subsidie-accountant legt zijn oordeel over de naleving van de subsidievoorwaarden vast in de accountantsverklaring bij de jaarrekening dan wel in een specifieke accountantsverklaring;
- de beleidsafdeling is primair verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen voor het verkrijgen van voldoende verantwoordings- en controle-informatie ten aanzien van de besteding van de subsidie in overeenstemming met de geldende regelgeving;
- tot de taak van de DAD behoort onder meer het adviseren ten aanzien van de vraag welke verantwoordings- en controle-informatie de beleidsafdeling moet vragen, het beoordelen van de administratieve organisatie/interne controle van de beleidsafdeling, het op verzoek van de beleidsafdeling uitvoeren van reviews of aanvullende controlewerkzaamheden of het op eigen initiatief (uit hoofde van de algemene controletaak) uitvoeren van reviews;
- de DAD adviseert de beleidsafdeling met betrekking tot de op te stellen controleprotocollen, de door de gesubsidieerde instelling in de verantwoordingsstukken op te nemen gegevens, het assisteren bij het

analyseren door de beleidsafdeling van de verantwoordingsinformatie alsmede ten aanzien van aspecten van uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van nieuwe of wijzigingen in bestaande regelingen;

- de DAD beoordeelt of de beleidsafdeling daadwerkelijk gebruik maakt van voldoende verantwoordings- en controle-informatie en voldoende vastleggingen maakt van haar bevindingen en de naar aanleiding van deze bevindingen ondernomen acties;
- de DAD adviseert de beleidsafdeling bij het opstellen van een gedragslijn ten aanzien van de inschakeling van de DAD door de beleidsafdeling om reviews bij gesubsidieerde huishoudingen te voeren; de DAD beoordeelt de naleving van deze gedragslijn;

#### Functie en inhoud van controleprotocollen

In de paragrafen 540.26 tot en met 540.31 wordt de functie en inhoud van controleprotocollen vermeld.

- de functie van het protocol is het voorzien in de behoefte aan informatie van een departement over de rechtmatige besteding van subsidies of specifieke uitkeringen; het controleprotocol kan kwalitatief en kwantitatief van aard zijn en bevat voorschriften en regels over de aard en omvang van de aandacht die de controleur van een gesubsidieerde instelling ("subsidie-accountant") aan de naleving van de verschillende (sub)artikelen van de subsidieregeling moet besteden;
- het controleprotocol vormt als het ware een vertaling van de subsidieregeling in de wensen van het subsidieverstrekkende departement met betrekking tot de mate en diepgang van de controle door de subsidie-accountant en de wijze van rapporteren over de uitkomsten van die werkzaamheden;
- de regeling zelf moet duidelijk zijn ten aanzien van de subsidievoorwaarden, de door de gesubsidieerde te versterken gegevens en de controle van die gegevens; het protocol is slechts een complementair stuk.
- de beleidsafdeling, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de vorm, inhoud en naleving van het protocol zal het protocol in samenwerking met de DAD opstellen.

**Deel III.11 Besluit taak DAD**

Uit het oogpunt van voorkomen en bestrijden van M&O zijn de volgende onderdelen van het Besluit taak DAD van belang.

Ingevolge **artikel 3 sub c** adviseert de DAD ter zake van de maatregelen ter opheffing van onvolkomenheden die bij de uitgevoerde controles zijn geconstateerd. Volgens de nota van toelichting hebben deze in dit artikel bedoelde adviezen onder meer "betrekking op de naleving van de wettelijke voorschriften (rechtmatigheid) en op de verbetering van de beheersdoelmatigheid. Met betrekking tot de rechtmatigheid van het beheer is met name de advisering inzake de door het ministerie te voeren controlebeleid van belang, dat er op is gericht misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving te voorkomen."

In de **algemene toelichting** op het besluit wordt een paragraaf gewijd aan het onderzoek van en de oordeelsvorming over de systemen van beheer en administratie. In deze paragraaf wordt eveneens aan misbruik en oneigenlijk gebruik gerefereerd en wel in het kader van de eisen die aan de basis-uitvoeringssystemen van overdrachtsuitgaven en overdrachtsontvangsten worden gesteld (sociale wetten, subsidieregelingen en belastingwetten).

"Bij de uitvoering van deze regelgeving kan de problematiek van misbruik en oneigenlijk gebruik een rol spelen. Ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving dient iedere minister een toereikend controlebeleid vorm te geven en uit te voeren ter signalering van fouten die al of niet opzettelijk door derden worden gemaakt bij het verschaffen van de vereiste gegevens. Dit beleid komt in vele gevallen in samenspraak met de Staten-Generaal tot stand, mogelijk als essentieel onderdeel van een geformuleerd handhavingsbeleid. De DAD beoordeelt of het vastgestelde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving in voldoende mate is uitgevoerd en of dit beleid - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - als toereikend kan worden aangemerkt.

Aangezien bij massale overdrachtsuitgaven en -ontvangsten de controle van derdengegevens veelal niet zodanig kan zijn dat alle fouten gevonden en gecorrigeerd worden, zal bij een dergelijke regeling altijd enige - inherente - onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven (of ontvangsten) blijven bestaan. In de toelichting bij de financiële verantwoording dient aan deze onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid, met andere woorden aan het gevoerde controlebeleid, aandacht te worden besteed. De DAD beoordeelt of de toelichting op dit punt toereikend is."

**Deel III.12 Wet persoonsregistraties**

Enkele belangrijke bepalingen uit deze wet zijn:

Artikel 11. eerste lid

Uit een persoonsregistratie worden slechts gegevens aan een derde verstrekt voorzover zulks voortvloeit uit het doel van de registratie, wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met toestemming van de geregistreerde.

Artikel 11. derde lid

De verstrekking van gegevens blijft achterwege voor zover uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift geheimhouding geboden is.

Artikel 18. derde lid

Uit deze persoonsregistraties kunnen desgevraagd gegevens worden verstrekt aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak, voorzover zij die gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Artikel 11, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 19.

- 1. Voor een persoonsregistratie als bedoeld in artikel 17, wordt een reglement vastgesteld.
- 2. Het reglement alsmede de wijziging en intrekking daarvan, wordt bekendgemaakt en voor een ieder ter inzage gelegd overeenkomstig regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen.
- 3. De houder doet van het feit van terinzagelegging en de aard van de persoonsregistratie schriftelijk mededeling aan de Registratiekamer onder opgave van zijn naam, adres en woonplaats.
- 4. De houder geeft binnen vier weken schriftelijk kennis aan de Registratiekamer van iedere wijziging in zijn naam, adres of woonplaats.

Artikel 20.

- 1. In het reglement moet de werking van de persoonsregistratie zijn beschreven.
- 2. Het reglement bevat in elk geval een duidelijke regeling van de volgende onderwerpen:
  - a. het doel van de registratie;
  - b. de categorieën van personen over wie gegevens in de registratie worden opgenomen;
  - c. de soorten van gegevens die in de registratie worden opgenomen, en de wijze waarop deze worden verkregen;
  - d. de gevallen waarin opgenomen gegevens worden verwijderd;
  - e. de categorieën van personen en instanties, waaraan gegevens uit de registratie worden verstrekt;
  - f. de soorten van gegevens die aan de onder e bedoelde personen of instanties worden verstrekt;
  - g. de rechtstreekse toegang tot de registratie;
  - h. eventuele verbanden tussen de registratie en enige andere gegevensverzameling;
  - i. de wijze waarop geregistreerde personen of hun wettelijke vertegenwoordigers kennisneming en verbetering van de over hen opgenomen gegevens kunnen verkrijgen;



- j. de wijze waarop geregistreerde personen of hun wettelijke vertegenwoordigers mededeling van verstrekking van hen betreffende gegevens kunnen verkrijgen;
- k. de hoofdlijnen van het beheer van de registratie.

***Deel III.13 Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid***

De wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid leidt tot wijziging van alle sociale zekerheidswetten, uiteenlopend van de bijstand en de Ziektewet tot de AOW. Doel van de wet is terugdringing van de uitkeringsfraude. De wet trekt het sanctiebeleid van de uitvoeringsorganen gelijk.

Sancties voor ten onrechte uitbetaalde en uit te betalen uitkeringen zijn ondergebracht in twee categorieën: boeten en maatregelen.

De boete is maximaal f.5000= . Een boete wordt in ieder geval niet opgelegd na verloop van 5 jaren nadat de strafbare gedraging heeft plaatsgevonden. De oplegging van een boete door de uitvoeringsinstelling blijft definitief achterwege indien een strafvervolging is ingesteld.

Administratieve maatregelen zijn herziening of intrekking van een besluit tot toekenning van een uitkering en tijdelijke of blijvende weigering van een uitkering.

Uitvoeringsinstellingen: Sociale Verzekeringsbank, Gemeenschappelijk Administratiekantoor, Cadans, Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan en Sociaal Fonds Bouwnijverheid.

De instellingen zijn verplicht straffen uit te delen, de maximale hoogte van de straf is wettelijk voorgeschreven. Tot de inwerkingtreding van de Wet Boeten kon een sanctie worden opgelegd, nu moet het. De boete kan ook worden opgelegd als de uitkering al is beëindigd. De uitvoeringsinstellingen kunnen boeten zonder tussenkomst van de rechter innen. Het besluit waarbij een boete wordt opgelegd levert een executoriale titel op in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hierin worden tevens de rente en kosten geregeld. In bepaalde gevallen kan de boete verrekend worden met een uitkering uit hoofde van een van de andere sociale zekerheidswetten. De uitvoeringsinstellingen moeten wel rekening houden met het cautierecht, dat is het zwijgrecht. Dat betekent dat degene die verdacht wordt van onjuiste opgave gewaarschuwd moet worden dat hij niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling en derhalve mag zwijgen.

De wet is voor de meeste sociale zekerheidswetten op 1 augustus 1996 ingegaan, sinds 1 juli 1997 geldt de wet ook voor de Algemene Bijstandswet.

### ***Deel III.14 De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en de gevolgen daarvan voor subsidies***

Wettelijke regeling van subsidieverlening is nodig om de rechtszekerheid van de subsidieontvangers te garanderen, misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidie-instrument te bevorderen. De subsidietitel heeft tevens tot doel de overheidsuitgaven beter te beheersen.

Het instrumentarium ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik is vooralsnog beperkt: intrekking, terugvordering en stopzetting van subsidie. Afdeling 5.2 AWB voorziet in toezicht op de naleving van aan de subsidieontvanger opgelegde verplichtingen.

**Definitie van subsidie:** Onder subsidie wordt verstaan de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

**Bestuursorganen** houdt in: Nederlandse organen, dus niet organen van de EU die rechtstreeks subsidiëren. Als de uitvoering van een EU-subsidieregeling in handen is gelegd van nationale uitvoeringsorganen is de AWB wel van toepassing.

**Aanspraak op financiële middelen:** dus geen verstrekking in natura.

Een belangrijke vorm van subsidieverlening is de overheidsgarantie.

**Gebonden inkomens- of vermogensoverdracht:** studiefinanciering en individuele huursubsidie vallen niet onder het begrip subsidie omdat het inkomenselement overheerst.

De subsidietitel is niet van toepassing op belastingen, premies en op financiële verstrekkingen tussen overheden.

De subsidietitel is **van overeenkomstige toepassing** op de bekostiging van het onderwijs (dus niet rechtstreeks).

**Evaluatie van subsidies** (art.4:24): eens in de vijf jaren op doeltreffendheid en doelmatigheid, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Door deze toevoeging kan men geheel van evaluatie afzien. Evaluatie van M&O wordt niet uitdrukkelijk geregeld.

**Verplichtingen van de subsidieontvanger** (afdeling 4.2.4).

Afdeling 4.2.4, regelt de verplichtingen van de, bevat geen limitatieve opsomming.

Het **proces van subsidiëring** kan in vier fasen onderscheiden worden:

- 1 de verlening van subsidie;
- 2 de bevoorschotting;
- 3 de vaststelling;
- 4 de definitieve betaling.

De fasen 1 en 2 kunnen worden overgeslagen.

**Intrekking en wijziging van subsidiebeschikking** (afdeling 4.2.6).

Intrekking en wijziging voor de subsidievaststelling. Artikel 4:48 geeft de redenen. Deze hebben meestal

betrekking op tekortkomingen van de subsidie-ontvanger.

De subsidievaststelling kan niet meer worden ingetrokken of gewijzigd indien vijf jaren zijn verstreken na de bekendmaking van de vaststelling of indien vijf jaren zijn verstreken na de overtreding van een subsidieverplichting (verjaringstermijn van vijf jaren).

Meerjarige subsidies kunnen niet op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten ingetrokken dan met inachtneming van een redelijke termijn.

### **Terugvordering** (art.4:57)

Onverschuldigd betaalde subsidiebedragen en voorschotten kunnen binnen vijf jaren worden teruggevorderd. Volgens de jurisprudentie kunnen bij terugvordering drie zelfstandige momenten worden onderscheiden:

- 1 een besluit dat het onverschuldigd zijn van de betaling vaststelt;
- 2 de terugvordering van de betaling; indien niet vrijwillig op de terugvorderingsbeschikking wordt betaald moet de rechter worden ingeschakeld;
- 3 het verkrijgen van de executoriale titel bij de burgerlijke rechter.

Een speciale wijze van uitoefenen van de terugvorderingsbevoegdheid is de bevoegdheid tot verrekenen.

In **hoofdstuk 5** van de AWB worden het toezicht op de naleving, de bestuursdwang en de dwangsom geregeld. De bestuurlijke boete zal in de vierde tranche van de AWB geregeld worden. Zoals uit artikel 1:6 van de AWB blijkt is de wet niet van toepassing op strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke normen. Bestuursrechtelijke sancties kunnen thans wel in de specifieke wet geregeld worden. Men moet dan wel voldoen aan de algemene eisen van zorgvuldigheid en het evenredigheidsbeginsel conform de artikelen 3:2, 3:4 en 4:8 van de AWB. Bestuurlijke sancties moeten altijd een wettelijke grondslag hebben. In de AWB is wel het toezicht, niet de opsporing geregeld. In de fase van opsporing moet onder andere rekening gehouden worden met de cautie, dat wil zeggen dat aan degene die verdacht wordt van een strafbaar feit kenbaar moet worden gemaakt dat hij niet hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling.

Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is niet altijd duidelijk. Er is sprake van opsporing indien een redelijk vermoeden van schuld bestaat. Aangezien de toezichtambtenaar vaak dezelfde is als de opsporingsambtenaar is de grens vaak moeilijk te trekken.

De **bestuurlijke boete** is bedoeld voor grootschalige overtredingen die goed te kwantificeren zijn. Het bestuursorgaan dat de regeling uitvoert, mag ook de boete opleggen.

In de vierde tranche van de AWB zullen ook de **publiekrechtelijke geldvorderingen** worden geregeld. Daaronder worden verstaan zowel de geldvorderingen van de overheid op de burger als de geldvorderingen van de burger op de overheid. Problemen daarbij kunnen zijn de betalingstermijnen, de gevolgen van niet-tijdige betaling, waaronder het verschuldigd zijn van de wettelijke rente, alsook de bevoegdheden van de overheid en de rechtsbescherming bij de invordering en verrekening.

Bepalingen van belang voor M&O:

art.1:6

art.2:4

art.3:2

titel 4.2

afdeling 5.2

**Deel III.15 Aanwijzingen voor de regelgeving****Een selectie uit de Aanwijzingen voor de regelgeving****Aanwijzing 2**

Onder regelingen worden in deze aanwijzingen verstaan:

- a. algemeen verbindende voorschriften;
- b. interne regelingen;
- c. beleidsregels.

Toelichting: Zie voor een nadere omlijning van deze begrippen de aanwijzingen 19 en 44.

**Aanwijzing 6**

1. Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.
2. Met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regelingen wordt grote terughoudendheid betracht.

Toelichting: Terughoudendheid met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regelgeving is onder alle omstandigheden geboden. Zij is echter volstrekte noodzaak, indien nog niet vaststaat dat een dergelijke uitspraak of toezegging gestand kan worden gedaan of duidelijk is welke lasten met de nieuwe regeling gemoeid zijn.

**Aanwijzing 7**

Alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, worden de volgende stappen gezet:

- a. kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp;
- b. de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld;
- c. onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is;
- d. indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan;
- e. de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

Toelichting:

Onderdeel a: Kennis feiten en omstandigheden. Kennis van de relevante feiten en omstandigheden is noodzakelijk om tot een verantwoorde besluitvorming te kunnen komen.

Allereerst moet de betrokken kennis worden gebruikt voor het formuleren van de doelstellingen. Vervolgens

is zij nodig voor de beantwoording van de vraag in hoeverre overheidsinterventie nodig is en voor de afweging van de verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie. Gewoonlijk vindt het verzamelen van de gegevens overigens gefaseerd plaats. Voor elke nieuwe stap in het besluitvormingsproces zijn veelal weer nieuwe (meer gedetailleerde) gegevens nodig.

Onderdeel b: Nauwkeurige doelstellingen. Een zo concreet en nauwkeurig mogelijke vaststelling van doelstellingen houdt in dat verschillende doelstellingen duidelijk worden onderscheiden. Waar dat mogelijk en relevant is, dient ook te worden vastgesteld binnen welke termijn ernaar wordt gestreefd een doelstelling te bereiken. Indien kwantificering, financieel of anderszins, van een doelstelling mogelijk is, dient deze ook te geschieden.

Onderdeel c: Noodzaak overheidsinterventie. Slechts voorzover het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet, moet worden gedacht aan overheidsmaatregelen. Zie voor een voorbeeld van (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering: artikel 26, vijfde lid, van de Wet op het consumentenkrediet. Zie verder aanwijzing 8.

Onderdeel d: Alternatieven overheidsinterventie. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden die de overheid ten dienste staan om een doelstelling te bereiken, dienen de verschillende denkbare alternatieven de revue te passeren. Het gaat daarbij evenzeer om instrumenten die door middel van wetgeving worden gecreëerd, zoals ge- en verboden, een vergunningenstelsel en een heffingenstelsel, als om andere middelen, zoals feitelijk optreden van de overheid en subsidies. Overigens brengt het uitgangspunt van de rechtsstaat mee dat ten aanzien van deze andere middelen, in verband met het bieden van rechtswaarborgen, veelal ook wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen.

Het onderzoek naar de mogelijkheden tot overheidsinterventie kan overigens ook tot de slotsom leiden dat de overheid de betrokken doelstellingen niet kan realiseren. Dan moet van overheidsinterventie worden afgezien. Wat wettelijke regelingen betreft kunnen te onderzoeken varianten zowel betrekking hebben op de opzet van een wettelijke regeling als zodanig als op onderdelen van een regeling (bij voorbeeld het systeem van rechtsbescherming waarvoor wordt gekozen).

Overigens zij opgemerkt dat het van de aard van het betrokken geval zal afhangen of de in deze aanwijzing bedoelde onderzoeken omvangrijk dienen te zijn of heel beperkt van aard kunnen blijven. Het is echter wel noodzakelijk dat de in deze aanwijzing bedoelde stappen in alle gevallen waarin het treffen van een regeling een van de mogelijkheden is, worden gezet.

### **Aanwijzing 8**

Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.

Toelichting: Indien het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet om een doelstelling te bereiken, dient te worden bezien of dit vermogen door overheidsmaatregelen kan worden versterkt. Direct overheidsingrijpen is slechts op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij - ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen - niet voldoende resultaten te verwachten zijn.

### **Aanwijzing 9**

Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken

wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- a. de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b. de neveneffecten van een regeling;
- c. de lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.

Toelichting:

Onderdeel a: Effectiviteit. Wat het onder a bedoelde aspect betreft verdienen bij een overwogen regeling onder meer de uitvoerbaarheid en de te verwachten mate van naleving ervan aandacht. Aandachtspunt moet daarbij ook de mogelijkheid tot handhaving zijn. In het oog dient in dit verband te worden gehouden dat naar mate de in een regeling vervatte normen en bestuurlijke instrumenten voor de justitiabelen minder vanzelfsprekend zijn, de naleving - en bijgevolg ook de handhaving - daarvan problematischer is. Zie ten aanzien van de handhaving verder aanwijzing 11.

Onderdeel b: Neveneffecten. Met betrekking tot het onder b bedoelde aspect zij het volgende opgemerkt. Is er sprake van een beoogd neveneffect, dan is een (secundaire) doelstelling van de regeling in het geding. Deze dient dan ook als zodanig te worden aangewezen. Bij onbedoelde neveneffecten moet worden gezien in hoeverre deze de aanvaardbaarheid van een regeling niet negatief beïnvloeden. Negatieve beïnvloeding kan aanleiding zijn van een regeling af te zien. Anderzijds dient slechts tot het tot stand brengen van een regeling te worden besloten indien zij geschikt lijkt de gekozen doelstelling(en) te realiseren. Er is sprake van een onzuivere afweging indien positieve maar onbedoelde neveneffecten de doorslag zouden geven om een regeling in te voeren die onvoldoende adequaat lijkt voor het verwezenlijken van de gekozen doelstelling(en). Welke de negatieve neveneffecten van een maatregel zullen zijn, moet steeds in breed verband worden onderzocht. Aandacht verdient daarbij onder meer ook in hoeverre een maatregel van verstorende invloed zal zijn op het effect dat bestaande regelingen hebben. De werking van een regeling kan worden verstoord doordat een nieuwe regeling het voor de justitiabele minder aantrekkelijk maakt aan eerstbedoelde regeling te voldoen. Voorts kan een nieuwe regeling naast reeds bestaande regelingen tot gevolg hebben dat een zodanige cumulatie van verplichtingen ontstaat dat de bereidheid tot naleving van de betreffende regelingen afneemt.

Gevolgen voor sociaal-economische ontwikkeling. Met name dient verder steeds te worden gezien welke gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling direct of indirect uit een maatregel kunnen voortvloeien. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan gevolgen voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (nationaal en internationaal), de flexibiliteit van de markt, de afzetontwikkeling (binnenlandse en buitenlandse markt), de werkgelegenheid, de rentabiliteit van ondernemingen, de investeringsgeneigdheid en de beloningsstructuur. Bedacht moet verder worden dat het overgaan tot overheidsingrijpen op een tot dusver door de overheid niet betreden terrein nogal eens het begin inhoudt van een langdurig proces van in intensiteit toenemende overheidsbemoediging, dat leidt tot maatschappelijke verstarringen. Zulke verstarringen zijn vaak slechts ten koste van grote inspanningen ongedaan te maken.

Onderdeel c: Uitvoeringslasten. Wat het onder c bedoelde aspect betreft zij verder verwezen naar de aanwijzingen 13, 14 en 15. Tot slot zij vermeld dat ten aanzien van de verschillende te overwegen mogelijkheden tot overheidsinterventie de onder a, b en c bedoelde aspecten alle in onderlinge samenhang onder de loep dienen te worden genomen.

## **Aanwijzing 10**



1. Gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.
2. Indien een regeling bij wijze van experiment dient te worden ingevoerd, wordt het tijdelijk karakter in de regeling tot uitdrukking gebracht.

Toelichting:

Eerste lid: Bestendigheid van regelingen. Een regeling is bestendig indien zij niet frequent behoeft te worden gewijzigd. Het verdient aanbeveling naar zo groot mogelijke bestendigheid van regelingen te streven. Dit betekent dat het beleid in beginsel duidelijk moet zijn alvorens tot het treffen van een regeling wordt overgegaan.

Tweede lid: Experimentele regelingen. Een en ander laat onverlet dat soms behoefte bestaat aan regelingen met een experimenteel karakter. Tot een dergelijke regeling moet overigens niet te snel worden overgegaan. In bepaalde gevallen moet de wetgever tot het nemen van maatregelen besluiten zonder dat geheel kan worden overzien wat de effecten daarvan zullen zijn. Het kan ook aangewezen zijn om, terwijl een wet in hoofdzaak blijft gelden, in bepaalde regio's dan wel ten aanzien van bepaalde personen of instellingen een ander dan het in de wet neergelegde beleid te voeren met het oog op een overwogen wijziging van de wet. Aan een dergelijke experimentele regeling dient wel een tijdelijk karakter te worden gegeven. Zie in dit verband de aanwijzingen 181 tot en met 183.

### **Aanwijzing 11**

1. Tot het treffen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt.
2. Hierbij wordt onderzocht of handhaving het beste langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden.

Toelichting:

Eerste lid: Handhavingsmogelijkheden. Voor het realiseren van een met een regeling beoogde doelstelling is onontbeerlijk dat de regeling wordt gehandhaafd. Of handhaving in voldoende mate mogelijk is, dient derhalve te worden onderzocht voordat tot het treffen van de regeling wordt besloten. In het bijzonder geldt dit indien de regeling ge- of verboden bevat, maar ook in andere gevallen - bij voorbeeld met betrekking tot voorschriften die aan een vergunning worden verbonden - is het handhavingsaspect van betekenis.

Uit het onderzoek moet blijken welke inspanningen nodig worden geacht voor de preventieve en repressieve handhaving ervan. Bij wetsvoorstellen die uit een oogpunt van uitvoering en handhaving ingrijpende veranderingen tot gevolg hebben, worden die bevindingen neergelegd in handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidsrapporten. Over de handhavingsmogelijkheden moet reeds voordat tot het treffen van de regeling wordt besloten worden overlegd tussen de ontwerpers van de beoogde regeling en de instanties die met de uitvoering en handhaving van de regeling zullen worden belast.

De volgende aspecten zijn bij de beoordeling van de handhaafbaarheid in ieder geval van belang:

- een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;
- uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;
- regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;
- regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met

handhaving zijn belast.

Tweede lid: Handhavingsmethoden. In dit verband moeten ook de verschillende handhavingsmethoden tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Ook kan echter gedacht worden aan de mogelijkheden die het tuchtrecht biedt, en aan preventieve middelen zoals voorlichting. Voor elk van de repressieve handhavingsmethoden dient verder aandacht te worden besteed aan de mogelijke sancties. Bij de afweging van de verschillende mogelijkheden dienen de aspecten, bedoeld in aanwijzing 9, aan de orde te komen. In bepaalde gevallen is het aangewezen niet voor één handhavingsmethode te kiezen maar voor een combinatie van verschillende methoden. Overigens dient ervoor te worden gewaakt dat niet zonder noodzaak wordt voorzien in een cumulatie van sanctiemogelijkheden voor de handhaving van één verplichting.

Een keuze voor het strafrecht valt in het algemeen slechts te rechtvaardigen indien aannemelijk wordt gemaakt dat bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en tuchtrechtelijke oplossingen tekortschieten. Bestuursrechtelijke handhaving kan een goed alternatief bieden, mits aan de eisen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volgen, wordt voldaan. Zie verder ook aanwijzing 139. Indien toch wordt gekozen voor strafrechtelijk te sanctioneren bepalingen, vereist de formulering van de elementen van de delictsomschrijvingen bijzonder veel zorg (zie aanwijzing 144). Hierover moet in voorkomende gevallen worden overlegd met het Ministerie van Justitie of rechtstreeks met het openbaar ministerie.

Bij het in deze aanwijzing bedoelde onderzoek moet in het oog worden gehouden dat de justitiële en bestuurlijke handhavingscapaciteit beperkt is.

## **Aanwijzing 12**

Een regeling wordt op zodanige wijze ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. Daartoe wordt onder meer aan het volgende voldaan:

- a. het aantal beslismomenten waartoe toepassing van de regeling aanleiding geeft, wordt tot een minimum beperkt;
- b. ingeval administratieve boetes mogelijk worden gemaakt, worden daarvoor bindende tarieven vastgesteld;
- c. de aard en omvang van uitkeringen, voorzieningen en andere voordelen worden zo duidelijk mogelijk in algemeen verbindende voorschriften of goed kenbaar gemaakte beleidsregels omschreven.

Toelichting:

Noodzaak conflictbeperking. Tot op zekere hoogte is het onvermijdelijk dat regelingen waarbij aan de burger lasten worden opgelegd of die hem aanspraak geven op bepaalde voordelen, aanleiding geven tot conflicten. Het is echter gewenst dat deze conflicten tot een minimum worden beperkt. Deze wenselijkheid is er allereerst vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt. Daarnaast is beperking van het aantal conflicten gewenst om de lasten die verbonden zijn aan de rechtsbescherming ter zake van de toepassing van de regeling, zo laag mogelijk te houden.

Gelet hierop dient bij de keuze uit varianten van een regeling ook de mate waarin over de toepassing daarvan conflicten zijn te verwachten, in beschouwing te worden genomen.

Conflictopwekkende factoren. Onder meer zijn regelingen in bijzondere mate conflictopwekkend indien zij een van de volgende kenmerken vertonen:

- het verkrijgen van een uitkering, een voorziening, een restitutie of een ander voordeel wordt afhankelijk gesteld van individueel bepaalde omstandigheden zoals het hebben van een ziekte of gebreken dan wel het zijn van ondernemer;
- belanghebbenden worden met een reeks van beschikkingen geconfronteerd;
- aan een uitvoeringsorgaan wordt een ruime mate van discretionaire bevoegdheid gelaten;
- voor het bepalen van de hoogte van een uitkering of van de aard van een voordeel worden slechts vage normen gesteld;
- het verkrijgen van een uitkering of van een voordeel dan wel de verplichting om belasting of een heffing te betalen wordt bepaald door een groot aantal persoonlijke omstandigheden waarvan moet blijken uit door het uitvoeringsorgaan te verifiëren gegevens die de betrokkene verstrekt;
- de besluitvorming omtrent het toekennen van uitkeringen of andere voordelen vindt plaats nadat andere organen dan de met de besluitvorming belaste instantie een extern advies hebben uitgebracht dat aan betrokkene bekend wordt gemaakt, maar waarvan de met de besluitvorming belaste instantie nog mag afwijken;
- er worden gunstige besluiten met een voorlopig karakter genomen, die worden gevolgd door mindere gunstige;
- aan een orgaan dat bevoegd wordt verklaard tot het opleggen van administratieve sancties, worden ruime grenzen gelaten om de aard en de omvang van de sancties te bepalen.

Wat fiscale regelgeving betreft zijn verder onder meer nog in het bijzonder conflictopwekkende regelingen die een van de volgende elementen bevatten:

- een financieel belang wordt verbonden aan bijzondere, niet strikt te omschrijven omstandigheden;
- ontwikkelingen in vele uiteenlopende en betrekkelijk smalle sectoren van het maatschappelijk leven worden door middel van het fiscale instrument overmatig gestuurd;
- doelgroepen worden onduidelijk afgebakend.

Zie met betrekking tot onderdeel c ook aanwijzing 24, tweede lid.

### **Aanwijzing 13**

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, voor zover niet uitdrukkelijk het opleggen van lasten wordt beoogd.

Toelichting:

**Lasten voor burgers.** Wat gevolgen voor burgers betreft kan worden gedacht aan administratieve verplichtingen, de noodzaak tot inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen en nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien.

**Lasten bedrijven en instellingen.** Voor het bedrijfsleven en non-profitinstellingen verdienen de aandacht:

- a. gevolgen voor het besluitvormingsproces binnen de onderneming of instelling, zoals die voortvloeien uit bepalingen inzake medezeggenschap en overleg;
- b. gevolgen voor ondernemingen en instellingen die voortvloeien uit het besluitvormingsproces bij de overheid, bij voorbeeld in verband met onzekerheid omtrent en tijdsbeslag van overheidsbeslissingen, dan wel in verband met inspraak of beroep;

- c. gevolgen voor de organisatie van de onderneming of instelling, zoals de noodzaak voorzieningen te treffen om te voldoen aan administratieve verplichtingen of om de benodigde deskundigheid in te schakelen;
- d. gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen de onderneming of instelling, zoals veiligheidseisen, eisen met betrekking tot het te fabriceren of te verhandelen produkt of met betrekking tot de te verlenen dienst, dan wel eisen die van invloed zijn op de innovatiegeneigdheid;
- e. nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien;
- f. wat het bedrijfsleven betreft, gevolgen voor de positie van de ondernemers op de markt, bij voorbeeld ten gevolge van maatregelen die de prijs beïnvloeden export- en importbeperking, ge- of verbruiksbeperkingen of regels met betrekking tot mededinging.

Lasten voor het bedrijfsleven dienen zowel in ogenschouw genomen te worden genomen met betrekking tot ondernemingen waarop een regeling rechtstreeks betrekking heeft, als ten aanzien van andere sectoren van het bedrijfsleven die gevolgen van een regeling ondervinden.

#### **Aanwijzing 14**

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid.

Toelichting:

Bij lasten voor de overheid kan worden gedacht aan:

- a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling (voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van belastingen en heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen);
- b. lasten die voortvloeien uit in de regeling vervatte procedurele voorschriften, zoals voorschriften inzake verplichte advisering, inspraak, vormen van preventief toezicht, planning, verslagleggingsverplichtingen en evaluatieverplichtingen;
- c. lasten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de regeling (wat de handhaving betreft gaat het om lasten in verband met onder meer de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, het openbaar ministerie, de politie, het gevangeniswezen, andere justitiële diensten en de rechtspraak);
- d. lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming (lasten in verband met de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, met de behandeling van bezwaarschriften en met de rechtspraak en lasten voor uitvoerende instanties als gevolg van procedures).

De onder b bedoelde lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden zowel op centraal als op decentraal niveau. Bij toedeling van bevoegdheden aan decentraal niveau zijn met name bemoeienis van hoger niveau met de uitoefening van deze bevoegdheden (bijvoorbeeld preventief toezicht) en verplichtingen van het decentrale niveau jegens hoger niveau ter zake (bij voorbeeld verplichte verslaglegging) zoveel mogelijk te vermijden.

Bij het maken van een keuze tussen verschillende varianten voor een regeling kan het noodzakelijk zijn lasten voor de overheid af te wegen tegen lasten voor de burger. Het brengen van meer doelstellingen binnen

een regeling kan de uitvoering van die regeling ingewikkelder maken en daarmee de voor de overheid met die regeling gemoeide lasten doen toenemen. Aan de andere kant zal het voor de burger vaak belastender zijn om met diverse naast elkaar werkende regelingen te worden geconfronteerd dan met één geïntegreerde regeling.

### **Aanwijzing 16**

Taken en bevoegdheden worden op decentraal niveau gelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd.

Toelichting:

**Territoriale decentralisatie.** Als uitgangspunt geldt dat, indien taken op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden verricht door besturen van provincies, gemeenten of waterschappen, zij niet behoren te worden opgedragen aan het Rijk. Evenzeer behoren taken die op doelmatige en doeltreffende wijze door besturen van gemeenten en waterschappen kunnen worden verricht, niet te worden opgedragen aan de besturen van provincies.

**Algemeen of functioneel bestuur.** Tevens zal per geval moeten worden afgewogen of territoriale dan wel bij voorbeeld gezien de aard van de betrokken taak of de schaal, waarop deze behartigd dient te worden - functionele decentralisatie het meest in aanmerking komt. Uitgangspunt hierbij is dat het zwaartepunt van de politieke en bestuurlijke activiteit berust bij organen van algemeen bestuur (Rijk, provincies en gemeenten). Functioneel bestuur kan onder omstandigheden een goede aanvulling bieden op algemeen bestuur (zelfstandige bestuursorganen).

### **Aanwijzing 17**

1. Bij de toekenning van bestuursbevoegdheden wordt de uitoefening daarvan zoveel mogelijk genormeerd.
2. Met het oog hierop worden discretionaire bevoegdheden en bevoegdheden met vage toepassingscriteria niet toegekend, tenzij daarvoor goede gronden zijn.

Toelichting: Ten einde de burger voldoende rechtswaarborgen te bieden, moeten bestuursbevoegdheden zo nauwkeurig mogelijk wettelijk worden ingekaderd. Dit geldt evenzeer voor bestuursinstrumenten die de overheid op zich ook zonder wettelijke grondslag zou kunnen hanteren (bijvoorbeeld het verlenen van incidentele subsidies). Zie ook aanwijzing 12.

Met het oog op de wenselijkheid rechtswaarborgen te bieden dient ook ten aanzien van elke bevoegdheid te worden bezien in welke mate rechtsbescherming noodzakelijk is. Daarbij geldt als uitgangspunt het in de Algemene Wet Bestuursrecht neergelegde stelsel van rechtsbescherming.

Zie verder de aanwijzingen 148 tot en met 160.

### **Aanwijzing 18**

Bij het ontwerp van regelingen wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt.

Toelichting: Bij hogere regels kan het gaan om internationale of communautaire regels, grondwettelijke voorschriften, rechtsbeginselen en - bij regelingen die verder worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling - regels die zijn neergelegd in een wet in formele zin. Wat de internationale regels betreft is in het bijzonder te denken aan de Europese regelgeving, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Van de rechtsbeginselen kunnen met name worden genoemd het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Wat de regels aangaat die zijn neergelegd in een wet, dient niet alleen te worden gelet op de wet waarop de betrokken algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling berust, maar ook op andere wetten.

### **Aanwijzing 19**

Als algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld vanwege het Rijk, wordt beschouwd een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens wet dan wel, in bijzondere gevallen, bij of krachtens zelfstandige algemene maatregel van bestuur.

Toelichting: De in deze aanwijzing opgenomen omschrijving van het begrip algemeen verbindend voorschrift is gebaseerd op de huidige stand van de jurisprudentie.

Naast algemeen verbindende voorschriften behoren interne regels en beleidsregels tot de algemene regels, vastgesteld vanwege het Rijk. Interne regels ontberen het element "naar buiten werkende" van algemeen verbindende voorschriften. Zie voor de omschrijving van het begrip "beleidsregels" aanwijzing 44. Zie met betrekking tot de zelfstandige algemene maatregel van bestuur aanwijzing 21.

Deze aanwijzing geeft ook aan dat algemeen verbindende voorschriften zonder delegatie door een wet of een algemene maatregel van bestuur niet kunnen worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

Volledigheidshalve zij vermeld dat algemeen verbindende voorschriften niet alleen van het Rijk afkomstig kunnen zijn. Zij kunnen ook zijn neergelegd in besluiten van communautaire instellingen, van decentrale overheden en van openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.

### **Aanwijzing 22**

Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.

Toelichting:

Betrokkenheid parlement. Het primaat van de wetgever dient niet aldus te worden verstaan dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Lang niet alle onderdelen van een regeling zijn van die betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt.

De mogelijkheid die het parlement heeft het regeringsbeleid achteraf te controleren, is dan voldoende.

Gelet op het vorenstaande dient voor de keuze welke elementen van een regeling in de wet moeten worden geregeld en ter zake van welke delegatie toelaatbaar is, steeds te worden onderzocht welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden

betrokken. Aldus moeten tenminste de hoofdelementen van een regeling in de wet worden opgenomen. Hoofdelementen van de regeling. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren. Het kan echter uit een oogpunt van toegankelijke regelgeving beter zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen materiële normen op te nemen, maar aan de lagere wetgever over te laten een integrale materiële regeling tot stand te brengen.

De aanwijzing ziet niet op rechtspositionele regelingen ten aanzien van overheidspersoneel, aangezien deze in belangrijke mate een intern karakter hebben.

#### **Aanwijzing 44**

Als beleidsregel wordt beschouwd een anders dan bij algemeen verbindend voorschrift op schrift gestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Toelichting: Deze omschrijving is gebaseerd op de definitie die is opgenomen in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht, zoals dat komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel Derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nrs. 1-2).

Indien de tekst van de bepaling tijdens de verdere behandeling van het voorstel wordt gewijzigd, dient de gewijzigde tekst als uitgangspunt te worden genomen.

#### **Aanwijzing 45**

1. Een beleidsregel wordt op een zodanige wijze bekendgemaakt dat voldoende verzekerd is dat de belanghebbenden ervan op de hoogte kunnen zijn.
2. Zo mogelijk wordt bij de bekendmaking het wettelijk voorschrift vermeld waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.
3. Een wijziging of de intrekking van een beleidsregel wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als de oorspronkelijke beleidsregel.

Toelichting: Met name indien beleidsregels voor een ruime kring van personen van belang zijn, verdient het aanbeveling deze te publiceren in de Staatscourant. Ook zijn echter andere vormen van bekendmaking denkbaar. Gaat het om een duidelijk afgebakende kring van personen, dan valt bij voorbeeld te denken aan een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad dat op deze kring is gericht (vgl. aanwijzing 187). Bij een zeer beperkte groep van belanghebbenden komt ook bekendmaking per circulaire of door terinzagelegging in aanmerking.

In alle gevallen dient door de wijze van bekendmaking voldoende te worden gewaarborgd dat de belanghebbenden van de beleidsregels op de hoogte kunnen zijn. Omdat het belangrijk is dat belanghebbenden inzicht hebben in de soort regeling waarmee zij worden geconfronteerd, kan het aanbeveling verdienen om in het opschrift of in de toelichting te vermelden dat de regeling een beleidsregel betreft.

#### **Aanwijzing 47**

In gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld, wordt zoveel mogelijk gestreefd naar harmonisatie van regelgeving.

Toelichting: Harmonisatie verdient des te meer aandacht indien het gaat om onderwerpen binnen één beleidsterrein. Indien het gaat om binnen één regeling geregelde onderwerpen, is harmonisatie in ieder geval geboden. Overigens mag harmonisatie uiteraard niet aan het doorvoeren van wenselijke vernieuwingen in de weg staan.

#### **Aanwijzing 49**

In bijzondere wetten wordt alleen afgeweken van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is. Een afwijking wordt in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet gemotiveerd.

Toelichting: Met algemene wetten worden bedoeld wetten die algemene regels voor een rechtsgebied geven. Als algemene wetten moeten in ieder geval worden beschouwd de wetboeken, de Algemene termijnenwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Bekendmakingswet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Wet op de bedrijfsorganisatie, de Wet op de economische delicten, de Wet op de rechterlijke organisatie, der Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet op het binnentreden. Deze aanwijzing is in het bijzonder van belang met betrekking tot algemene wetten op het terrein van de bestuurlijke rechtsbescherming. Bestaande voorzieningen, zoals de verplichte bezwaarschriftprocedure op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, dienen niet te worden vervangen door andere en onderdelen van bestaande voorzieningen dienen niet te worden uitgezonderd. Zie voor een opsomming van algemene wetten op het terrein van de bestuurlijke rechtsbescherming de toelichting op aanwijzing 149. Ook het opnemen in een wet van een bijzondere klachtenregeling naast of in plaats van de regeling van de Wet Nationale ombudsman is als een afwijking in de zin van deze aanwijzing te beschouwen. De aanwijzing heeft mede betrekking op algemene wetten voor een deelreëin. Als zodanig moeten in ieder geval worden beschouwd de Wet milieubeheer, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet inzake de douane, de Organisatiewet sociale verzekeringen en de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

#### **Aanwijzing 124b**

1. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.
2. Aan een privaatrechtelijke organisatie kan openbaar gezag worden toegekend indien:
  - a. dat in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en
  - b. er voldoende waarborgen zijn dat de bestuurstaak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend.
3. In gevallen als bedoeld in het tweede lid, zijn uitsluitend de aanwijzingen 124a tot en met 124d, 124e, tweede en derde lid, 124f, 124g, 124i, tweede lid, 124l, met uitzondering van het vierde lid, 124m, 124n, derde lid, 124q, 124s, tweede lid, 124t, 124x en 124ij van toepassing.
4. Uit de memorie van toelichting blijkt waarom wordt voorgesteld de privaatrechtelijke organisatie niet op andere wijze bij de bestuurstaak te betrekken.
5. Door de overheid worden geen privaatrechtelijke organisaties opgericht met het oogmerk daaraan openbaar



gezag toe te kennen.

6. Indien nieuwe taken worden toegekend aan een zelfstandig bestuursorgaan zijn de aanwijzingen in deze paragraaf zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Toelichting:

Eerste lid: Een wet tot instelling van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan wordt in deze paragraaf aangeduid als instellingswet.

Tweede lid: Naast de hoofdregel van de publiekrechtelijke organisatievorm bestaat de mogelijkheid voor privaatrechtelijke vormgeving van een zelfstandig bestuursorgaan. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan het toekennen van openbaar gezag aan een op de markt werkzame privaatrechtelijke organisatie die bij uitstek geschikt is voor het behartigen van een bestuurstaak (omdat deze bij voorbeeld specifieke technische deskundigheid vergt) die bij haar normale werkzaamheden aansluit, zoals keuringen of certificatie.

In de toelichting wordt uiteraard aandacht besteed aan de verhouding tussen de bestuurstaken en de overige werkzaamheden, zowel huidige als toekomstige, van het privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorgaan en aan de waarborgen die zijn getroffen om vermenging van beide te voorkomen (zoals maatregelen tegen kruissubsidiëring).

Vierde lid: Voorbeelden van het op andere wijze betrekken bij de bestuurstaak zijn: advisering ten behoeve van en voorbereiding van de besluitvorming door een minister of een ander bestuursorgaan.

Vijfde lid: Nieuwe zelfstandige bestuursorganen worden in beginsel publiekrechtelijk vormgegeven. Vanwege dit uitgangspunt worden in elk geval onder verantwoordelijkheid van de ministers geen privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht. Een heldere inrichting van het openbaar bestuur is daarmee gediend.

Zesde lid: Met name de aanwijzingen in deze paragraaf over de aansturing van een zelfstandig bestuursorgaan zijn hier van belang, doch onder omstandigheden kunnen ook de aanwijzingen over de inrichting van een zelfstandig bestuursorgaan van betekenis zijn.

Met betrekking tot aanwijzing 124q (Wet openbaarheid van bestuur en Wet Nationale ombudsman), welke van overeenkomstige toepassing is, zij verwezen naar de nota van toelichting bij het Aanwijzingsbesluit Wob en WNo, waar de reikwijdte van deze wetten ten aanzien van deze organen is aangegeven. Uitgangspunt daarbij is dat genoemde wetten zien op de bestuurstaak van de hier bedoelde zelfstandige bestuursorganen.

### **Aanwijzing 124p**

1. De instellingswet bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, jaarlijks een financieel verslag opmaakt en aan de minister uitbrengt, dat vergezeld gaat van een verklaring van een accountant. Daarvoor wordt het volgende model gebruikt:

1. ... (Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) brengt jaarlijks aan Onze Minister voor ... (vermelding datum) een financieel verslag uit, dat vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

2. ... (Naam dienst) stelt de in het eerste lid bedoelde stukken algemeen verkrijgbaar.

2. In de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de volgende bepaling opgenomen:

Onze Minister kan regels stellen over de inrichting van de begroting, het financieel verslag en aandachts-

punten voor de accountantscontrole.

Toelichting:

Eerste lid: Het financieel verslag dient als basis voor het afleggen van rekening en verantwoording tegenover de minister. Het omvat ten minste een overzicht van inkomsten en uitgaven (exploitatierekening), een balans, alsmede een toelichting op beide stukken. Voor de inhoud van deze stukken kan aansluiting worden gezocht bij de bepalingen van de afdelingen 1 tot en met 6 van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De inrichting van de begroting en van het financieel verslag zijn op elkaar afgestemd. Het financieel verslag wordt zowel op zijn getrouwheid als op rechtmatigheid onderzocht.

Tweede lid: Deze mogelijkheid is onder meer van belang voor de beoordeling van de naleving van (bekostings)voorwaarden en voor de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole.

Tekstcorrectie:

(bekostings)voorwaarden lees: (bekostigings)voorwaarden

### **Aanwijzing 132**

1. De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, worden aangeduid als "toezicht op de naleving" van die voorschriften.

2. De werkzaamheden ter vaststelling in concrete gevallen of een strafbaar feit is gepleegd op basis van een redelijk vermoeden dat dit het geval is, worden aangeduid als "opsporing" van die feiten.

Toelichting: Het is van belang toezicht te onderscheiden van opsporing. Weliswaar hebben toezichthouders soms ook opsporingsbevoegdheid, maar met het oog zowel op de rechten van de belanghebbende, respectievelijk verdachte, als op de verhouding tot het openbaar ministerie moet zoveel mogelijk duidelijk zijn wanneer sprake is van toezicht en wanneer van opsporing.

In de gevallen waarin hetzij toezicht, hetzij opsporing wordt bedoeld, worden voor deze activiteiten termen als "controle", "inspectie" of "handhaving" vermeden. Deze termen geven onvoldoende weer of het gaat om toezicht of om opsporing. Wel kan in toelichtende stukken de term "handhaving" worden gehanteerd voor het geheel van handhavingsmechanismen.

### **Aanwijzing 135**

Voor het toekennen van bijzondere bevoegdheden tot het houden van toezicht worden zoveel mogelijk de volgende modellen gebruikt:

a. toekenning van de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen:

1. De toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden (met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner), voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

2. Zo nodig verschaffen zij zich toegang met behulp van de sterke arm.

3. Zij zijn bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hen zijn aangewezen, voorzover dit voor het doel van het betreden redelijkerwijs nodig is.

b. toekenning van de bevoegdheid tot het verlangen van inlichtingen:

De toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) zijn bevoegd inlichtingen te vorderen, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

c. toekenning van bevoegdheden met betrekking tot inzien en kopiëren van zakelijke gegevens en bescheiden:

1. De toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) zijn bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

2. Zij zijn bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.

3. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, zijn zij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hen af te geven schriftelijk bewijs.

d. toekenning van bevoegdheden met betrekking tot onderzoek, opneming en monsterneming van zaken:

1. De toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) zijn bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

2. Zij zijn bevoegd daartoe verpakkingen te openen.

3. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden, zijn zij bevoegd de zaken voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hen af te geven schriftelijk bewijs.

4. De genomen monsters worden voorzover mogelijk teruggegeven.

e. toekenning van bevoegdheden met betrekking tot onderzoek van vervoermiddelen en hun lading:

1. De toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) zijn bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken met betrekking waartoe zij een toezichthoudende taak hebben, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

2. Zij zijn bevoegd vervoermiddelen waarmee naar hun redelijk oordeel zaken worden vervoerd met betrekking waartoe zij een toezichthoudende taak hebben, op hun lading te onderzoeken, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

3. Zij zijn bevoegd van de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgescreven bescheiden met betrekking waartoe zij een toezichthoudende taak hebben, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

4. Zij zijn bevoegd met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden van de bestuurder te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilsthoudt en naar een door hen aangewezen plaats overbrengt, voorzover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is.

f. medewerkingsplicht en verschoningsrecht:

1. Een ieder is verplicht aan toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kunnen vorderen ter uitoefening van hun bevoegdheden.

2. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voorzover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.

Toelichting: Deze modellen zijn gebaseerd op de afdeling Toezicht uit het wetsvoorstel Derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht. Door toepassing van deze modellen kan nu reeds worden aangesloten bij deze bepalingen. Indien de tekst van deze bepalingen tijdens de verdere behandeling van het voorstel wordt gewijzigd, dient de gewijzigde tekst als uitgangspunt te worden genomen. De modellen worden overigens alleen opgenomen in wetsvoorstellen waarvan verwacht mag worden dat zij nog vóór de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht in werking zullen treden. Het verdient aanbeveling elk model onder te brengen in een afzonderlijk artikel.

Onderdeel a: De bevoegdheid tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner dient, gelet op het grondwettelijk beschermde huisrecht (artikel 12 Grondwet), slechts te worden verleend indien dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor een goede uitoefening van het toezicht. Bovendien dient het belang ten behoeve waarvan wordt binnengetreden op te wegen tegen het belang van bescherming van het huisrecht. Dit is bij voorbeeld het geval indien het toezicht vereist is in het belang van de volksgezondheid of de veiligheid van personen, dieren of zaken.

De Algemene wet op het binnentreden voorziet in een algemene regeling voor waarborgen met betrekking tot het binnentreden in woningen en enkele bijzondere plaatsen.

Onderdeel c: Onder "gegevens" vallen ook gegevens die in een geautomatiseerd systeem zijn vastgelegd.

#### **Aanwijzing 144**

Door sancties te handhaven bepalingen worden zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd.

Toelichting: In het bijzonder bij bepalingen die door sancties worden gehandhaafd is de rechtszekerheid van groot belang. De burger moet uit de bepalingen precies kunnen afleiden in welke gevallen een gedraging tot toepassing van een sanctie kan leiden. Als daarover door verwijzing naar andere bepalingen onduidelijkheid kan ontstaan betekent dat dus dat die verwijzing achterwege moet blijven (zie aanwijzing 78).

#### **Aanwijzing 161**

Indien voor de uitvoering van een regeling de beschikbaarheid van informatie van essentiële betekenis is, wordt in een afzonderlijk deel van de toelichting bij die regeling aan de informatievoorziening aandacht besteed.

Toelichting: Inrichting informatievoorziening. Het is voor een goede taakvervulling van de overheid van groot belang, dat het ten behoeve daarvan ingerichte of in te richten systeem van informatievoorziening niet alleen doelmatig en doeltreffend is, maar ook voldoet aan andere te stellen voorwaarden zoals onder meer van politiek-bestuurlijke, juridische en bestuurlijk-organisatorische aard. Wat betreft de in acht te nemen juridische randvoorwaarden zullen met name ook de consequenties van de wet- en regelgeving dienen te worden gezien die specifiek ziet op (bepaalde vormen van) informatie of informatievoorziening, zoals bij voorbeeld de Wet persoonsregistraties.

Als bestuurs- of beheerseenheden taken krijgen toegewezen, zal aangegeven moeten worden (indien relevant) hoe de informatievoorziening is geregeld. Dit geldt in bijzondere mate wanneer er sprake is van informatiesystemen die in relatie staan tot andere organisaties en/of informatiesystemen. Deze aanwijzing heeft dus geen betrekking op interne informatiesystemen binnen organisaties.

Inhoud informatieparagraaf. De inhoud van bedoelde informatieparagraaf zal variëren naar de mate waarin en de wijze waarop in de informatievoorziening wordt voorzien. In het ene geval zal een volledige beschrijving van het voorgestane stelsel van informatievoorziening dienen plaats te vinden, waarbij in wordt gegaan op de verschillende informatierelaties, de bevoegdheden die in dit kader bestaan of worden geschapen, in hoeverre wordt aangesloten bij bestaande informatiesystemen e.d.; in ander gevallen kan bijvoorbeeld worden volstaan met een enkele beschrijving van de wijze waarop van een bestaand informatiesysteem gebruik gemaakt zal worden.

Tekstcorrectie:

in ander gevallen lees: in andere gevallen

#### **Aanwijzing 164**

Indien het wenselijk is te bepalen dat een wet eenmalig of periodiek wordt geëvalueerd, of over de uitvoering daarvan verslag wordt gedaan, wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

Onze Minister van ..... zendt (in overeenstemming met Onze Minister van ..... ) binnen ..... jaar na de inwerkingtreding van deze wet (, en vervolgens telkens na ..... jaar,) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de wet).

Toelichting: Voor onderzoek komen in aanmerking zowel de mate van verwerkelijking van de doelstellingen en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Welke vorm van evaluatie moet worden gekozen, zal afhangen van onder meer het gewicht van de betrokken regeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan evaluatie verbonden lasten. Er is een breed scala denkbaar van diepgaand wetenschappelijk onderzoek tot rapportage door de uitvoeringsorganen.

In het algemeen lijkt een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede te liggen. Onder omstandigheden kan echter een andere termijn de voorkeur verdienen. Indien voor de evaluatie de medewerking van een niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallend orgaan nodig is, moet daartoe een wettelijke voorziening worden opgenomen.

#### **Aanwijzing 254**

1. Wegens de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, met inbegrip van de constitutionele, Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke toetsing van wetgeving, worden de volgende stukken, voordat zij ter behandeling aan de ministerraad of een onderraad worden aangeboden, ter toetsing aan de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie voorgelegd:

- a. voorstellen van wet;
- b. ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur;
- c. ingrijpende nota's van wijziging op een wetsvoorstel.

2. Wegens de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het beheer van de Grondwet werkt het Ministerie van Justitie bij de constitutionele toetsing van wetgeving samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

3. Wegens de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de eenheid van de uitleg van het internationale en Europese recht werkt het Ministerie van Justitie bij de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke toetsing van wetgeving samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Toelichting:

Toetsing door Justitie. De Minister van Justitie is belast met de primaire verantwoordelijkheid voor de toetsing van regelgeving op de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Dit neemt uiteraard niet weg dat alle ministeries zelf zorg moeten dragen voor de kwaliteit van hun wetgeving en daarvoor de nodige voorzieningen moeten treffen. Elementen wetgevingstoetsing. Deze wetgevingstoetsing betreft met name de volgende eisen van goede wetgeving:

- a. rechtmatigheid (zie ook de aanwijzingen 15, 17 en 18 en de paragrafen 2.2, 2.3, 4.6, 4.14 en 4.15);
- b. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (zie ook de aanwijzingen 11 tot en met 14 en paragraaf 4.9);
- c. doeltreffendheid en doelmatigheid (zie ook de aanwijzingen 7, 9, 13 en 14);
- d. subsidiariteit en evenredigheid (zie ook de aanwijzingen 7, 8, 13, 15 en 16);
- e. onderlinge afstemming (zie ook aanwijzing 9 en paragraaf 2.6);
- f. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (zie ook aanwijzing 10, hoofdstuk 3 en de paragrafen 4.1 tot en met 4.4).

Coördinatie Directie Wetgeving. De Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie is het coördinatie- en contactpunt voor deze toetsing.

### **Aanwijzing 255**

1. Het voorleggen als bedoeld in aanwijzing 254 geschiedt dusdanig tijdig, dat er voldoende ruimte is voor reëel overleg over alternatieve mogelijkheden, indien de Directie Wetgeving dat noodzakelijk acht.
2. Bij omvangrijke of ingrijpende regelingen en bij regelingen die substantiële gevolgen hebben voor de belasting van het bestuurlijk of justitieel apparaat, wordt reeds in een vroeg stadium van de voorbereiding met de Directie Wetgeving contact opgenomen. Het contact wordt zo tijdig opgenomen, dat ook de opzet van de voorgenomen regeling nog zonder veel vertraging kan worden aangepast.

Toelichting: De ontwerp-regelingen worden door de (centrale) wetgevingsafdeling(en) van het eerstverantwoordelijke ministerie tijdig aan de Directie Wetgeving ter toetsing voorgelegd. Als het gaat om omvangrijke regelingen, ingrijpende regelingen of regelingen die substantiële gevolgen hebben voor de belasting van het bestuurlijk of justitieel apparaat, dient het contact reeds plaats te vinden, voordat de inhoud van de ontwerp-regeling vaststaat. Dit opdat zonder veel problemen nog kan worden gekozen voor bijvoorbeeld een lichtere opzet, een beter handhaafbare opzet of een juridisch minder kwetsbare opzet.

### **Aanwijzing 256**

Ontwerp-regelingen worden in daarvoor in aanmerking komende gevallen, zo nodig door tussenkomst van het Ministerie van Justitie, tevens getoetst door:

- a. het Ministerie van Economische Zaken op de gevolgen voor het bedrijfsleven, tenzij de betrokken tak van bedrijvigheid specifiek tot de zorg van een ander ministerie behoort;
- b. het Ministerie van Binnenlandse Zaken op de gevolgen voor lagere publiekrechtelijke lichamen.

Toelichting:

Onderdeel a: De gevolgen van regelingen voor het bedrijfsleven (de bedrijfseffectentoets) en voor lagere publiekrechtelijke lichamen zijn specifieke aspecten van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van regelgeving. De resultaten van de in deze aanwijzing bedoelde toetsing betreft het Ministerie van Justitie bij de in aanwijzing 254 bedoelde algemene toetsing.

De toetsing op de gevolgen voor het bedrijfsleven geschiedt voor de agrarische sector door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, voor de bouwsector door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor de financiële sector door het Ministerie van Financiën en voor de vervoersector door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Voorts zij gewezen op de interdepartementale samenwerkingsverbanden in het kader van het project "Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit" (MDW). Ten behoeve van dit project zijn een ministeriële en een ambtelijke commissie ingesteld (besluiten van de minister-president van 10 januari 1995, Stcrt. 15). In dit kader vindt een meer intensieve toetsing plaats op deelaspecten van ontwerp-regelingen. Het gaat hierbij in eerste aanleg om de volgende aspecten:

- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- effecten voor het particuliere bedrijfsleven, de sociaal-economische ontwikkeling en de marktwerking;
- gevolgen voor het milieu. Daartoe wordt door de Interdepartementale werkgroep Voorgenomen regelgeving (ingesteld bij besluit van de ambtelijke commissie MDW van 16 mei 1995, Stcrt. 96) periodiek een overzicht van voorgenomen regelgeving op rijksniveau opgesteld. In dit zogenoemde regelgevingsoverzicht wordt per voorgenomen regeling concreet aangegeven welke vragen met betrekking tot bovengenoemde aspecten in de toelichtingen moeten worden beantwoord. Overigens kan in de te beantwoorden vragen in de loop van de procedure nog verandering optreden.

Ontwerp-regelgeving wordt in het kader van de wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie in geval van potentiële bedrijfseffecten toegezonden aan het Ministerie van Economische Zaken en in geval van potentiële milieugevolgen aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De drie genoemde ministeries bezien of de toelichting bij de ontwerp-regeling op de voor hen relevante onderdelen voldoende informatief is.

Onderdeel b: Zie inzake zelfstandige bestuursorganen aanwijzing 124x.

### **Aanwijzing 329**

Bij de voorbereiding van communautaire regelgeving worden in acht genomen:

- a. de in paragraaf 2.1 opgenomen aanwijzingen inzake het gebruik van regelgeving;

b. de richtsnoeren die zijn opgenomen in de resolutie van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 8 juni 1993 betreffende de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving (PbEG C 166).

**Toelichting:**

Onderdeel a: Deze aanwijzing betekent onder andere dat Nederlandse ambtenaren die betrokken zijn bij de verschillende fasen van voorbereiding van communautaire regelgeving vanaf het begin aandacht moeten schenken aan en moeten wijzen op de eisen van goede wetgeving. Dit geldt ook voor Nederlandse ambtelijke deskundigen die door de Commissie worden geconsulteerd over eventuele nieuwe Commissievoorstellen. Vanzelfsprekend is deze aanwijzing ook van toepassing op degenen die deelnemen aan (overleg ter voorbereiding van) besluitvorming in de Raad van Ministers van de EU. Genoemd kunnen worden de raads werkgroepen, het instructieoverleg ten behoeve van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, het overleg in de (ambtelijke) Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen (Coco) en uiteraard de Raad van Ministers zelf. Op grond van aanwijzing 310, eerste lid, moet in deze gremia ook steeds aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de nationale wetgeving. Dit betekent onder andere dat men zich in de fase van de voorbereiding van EG-regelgeving steeds moet afvragen of er voor eventuele implementatie een wettelijke grondslag is en dat men moet streven naar aansluiting bij instrumenten waarin de bestaande nationale wetgeving reeds voorziet (zie ook aanwijzing 338). Voorts is van belang dat door alle betrokkenen steeds wordt gestreefd naar geloofwaardige en reële implementatietermijnen, indien een zodanige termijn in de communautaire regeling moet worden opgenomen.

Onderdeel b: Deze richtsnoeren bevatten met name voorschriften over algemene aspecten van vormgeving, die inhoudelijk overeenkomen met de aanwijzingen 52, 54, 58, 60, 78, 94, 97, 99 en 118. Voorts geven de richtsnoeren aan dat duidelijkheid moet bestaan over het karakter van wijzigings-, verlengings- en intrekingsregelingen en over de datum van inwerkingtreding en het noodzakelijke overgangsrecht.

**Aanwijzing 345a**

Indien in een regeling technische voorschriften worden vastgesteld die ingevolge richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109), in ontwerp aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn genotificeerd, wordt dat vermeld in het algemeen deel van de toelichting bij die regeling, onder verwijzing naar genoemde richtlijn.



**Deel III.16 Kamerstukken inzake M&O/Geïntegreerd subsidiebeleid**

Enige citaten van toezeggingen etc. met betrekking tot M&O, die in de loop van de tijd aan de Tweede Kamer zijn gedaan, welke inmiddels tot regelgeving of aanwijzingen voor de regelgeving hebben geleid.

Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de Minister van Financiën, d.d. 12 juni 1991, kenmerk B 91/153, inzake het plan van aanpak tweede spoor Geïntegreerd Subsidiebeleid.

"Daarom zijn binnen het kabinet afspraken gemaakt over de in de toelichting bij de begroting op te nemen informatie over het geïntegreerde subsidiebeleid."

"Ten eerste zal in het vervolg per departement in het algemene deel van de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting een beleidsmatige uiteenzetting worden gegeven over de belangrijkste facetten van het geïntegreerde subsidiebeleid, zoals dat op het desbetreffende departement wordt gevoerd."

"Ten tweede wordt het inzicht in de bestaande subsidieverlening vergroot doordat vanaf de ontwerp-begrotingen 1992 ieder departement in de artikelsgewijze toelichting bij ieder begrotingsartikel een aantal relevante gegevens per afzonderlijke subsidieregeling zal opnemen. Daarbij gaat het om de instellingsgrond, doelstelling en doelgroep, eventuele recente maatregelen ter versterking van het doelmatige beheer en beleid van de regeling en laatste openbare evaluatie."

Brief van de Ministers van Financiën en van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 10 mei 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22150, nr.11

"In de toelichting bij de rekening zal, indien het gebrek aan onzekerheid van belang is (zie hiervoor ook paragraaf 4), op deze M en O gevoeligheid in worden gegaan."

"Daarbij is het uitgangspunt dat iedere minister primair verantwoordelijk is voor het uitvoeren van beleidsevaluaties en het gebruik van beleidsevaluatie-onderzoek bij budgettaire afwegingen.

In artikel 17 van de Comptabiliteitswet en in het Besluit taak FEZ is dit inmiddels tot uitdrukking gebracht. Omdat voor een doelmatige inzet van het instrument beleidsevaluatie een goede programmering nodig van belang is, verstrekken departementen met ingang van de ontwerp-begroting 1993 tevens inzicht in het evaluatieonderzoek dat momenteel wordt verricht en het onderzoek dat de komende tijd zal worden gestart. Ook wordt in de ontwerp-begroting ingegaan op de resultaten en het gebruik van afgeronde beleidsevaluaties."

"Daarnaast is met ingang van de ontwerp-begroting 1993 in de Rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven dat de ontwerp-begrotingen een subsidiebijlage bevatten waarin een aantal zaken, zowel met betrekking tot het eerste als met betrekking tot het tweede spoor, op een rijtje worden gezet.....Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de opzet en werking van het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik."

Brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 18 maart 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 22150, nr. 20

"In het geval het M&O-beleid in onvoldoende mate is uitgevoerd of de mogelijkheden en omstandigheden in aanmerking nemende - niet als toereikend kan worden aangemerkt, worden de Staten-Generaal hiervan door middel van de toelichtingen bij de departementale rekeningen op de hoogte gebracht."

"De informatie aan de Staten-Generaal over inadequaat M&O-beleid is van belang omdat de Staten-Generaal daardoor in staat zijn te beoordelen of die informatie gevolgen heeft voor de decharge dan wel om er op toe

te zien dat de nodige maatregelen worden genomen om herhaling te voorkomen."

"De in de toelichting bij de rekening aan de Staten-Generaal te verstrekken informatie omvat onder andere de genomen maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden, alsmede de redenen waarom ondanks het gevoerde M&O-beleid een materieel gebrek aan zekerheid resteert."

"Wanneer naar het oordeel van de departementale accountantsdienst respectievelijk de Algemene Rekenkamer sprake is van een adequaat M&O-beleid en een toereikende toelichting bij de rekening, heeft een resterende onzekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid als gevolg van misbruik en oneigenlijk gebruik geen gevolgen voor de accountantsverklaring respectievelijk voor het oordeel van de Rekenkamer bij de departementale financiële verantwoording."

Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 23 maart 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 17050, nr. 98

"Het kabinet heeft besloten dat het M&O-beleid inzake subsidieregelingen op de volgende wijze zal worden voortgezet:

Jaarlijks zullen de ministers in de toelichting bij de departementale rekening verslag doen van de voortgang van het beleid dat op dit onderwerp gedurende het afgelopen jaar is gevoerd. Op deze wijze kan, met behoud van de individuele verantwoordelijkheid, aan een algemeen regeringsbeleid op het terrein van M&O van subsidieregelingen worden vorm gegeven."

Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 20 juli 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 17050, nr. 188

"Om zo goed mogelijk te waarborgen dat regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is, is het nodig dat van meet af aan in het proces van de ontwikkeling van (nieuw) beleid en de voorbereiding van (nieuwe) wetgeving adequate aandacht wordt geschonken aan deze aspecten."

"De bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën zullen in het vervolg bij nieuwe wet- of regelgeving dan wel bij verandering van bestaande regels, expliciet kenbaar maken welke afwegingen in het kader van een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een rol hebben gespeeld.