

Vergaderjaar 1998–1999

**26 625**

## Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik

**Nr. 2**

### RAPPORT

		<b>Inhoud</b>			
	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>28</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>Reacties bewindspersonen en nawoord Rekenkamer</b>	<b>30</b>
1.1	Aanleiding onderzoek	7			
1.2	Onderzoeksaanpak	7	6.1	Inleiding	30
			6.2	Reactie minister van Financiën	30
<b>2</b>	<b>M&amp;O-beleid</b>	<b>8</b>	<b>6.3</b>	Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	<b>30</b>
2.1	Beleidscyclus voor M&O-beleid	8			
2.2	Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O	8	6.4	Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	31
			6.5	Reactie minister van Defensie	31
<b>3</b>	<b>Ontwikkelingen in het algemene M&amp;O-beleid</b>	<b>12</b>	<b>6.6</b>	Reactie minister van VROM	<b>31</b>
3.1	Historie	12	6.7	Reactie minister van EZ	31
3.2	Invulling departementale algemene M&O-beleid	12	6.8	Reactie minister van LNV	31
3.3	Aanwezigheid lijst van M&O-gevoelige regelingen	14	6.9	Reactie minister SZW	32
3.4	Conclusie	14	6.10	Nawoord Rekenkamer	32
<b>4</b>	<b>M&amp;O-beleid bij specifieke regelingen</b>	<b>15</b>	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht van hoofdconclusies en aanbevelingen</b>	<b>34</b>
4.1	Inleiding	15			
4.2	Beleidsvoorbereiding en -evaluatie	15	<b>Bijlage 2</b>	<b>Onderzochte regelingen</b>	<b>36</b>
4.3	Regelgeving	17			
4.4	Voorlichting	18	<b>Bijlage 3</b>	<b>Definities</b>	<b>38</b>
4.5	Controlebeleid	20			
4.5.1	Algemeen	20	<b>Bijlage 4</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>39</b>
4.5.2	Controlemiddelen	20			
4.5.3	Inzicht in de effectiviteit van de controle	23			
4.6	Sancties	23			
4.6.1	Sanctiebeleid	23			
4.6.2	Inzicht in de effectiviteit van het sanctiebeleid	25			
4.7	Conclusies	26			



## SAMENVATTING

In de periode 1997–1998 heeft de Rekenkamer een rijksbreed evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O-beleid). De Rekenkamer heeft de ontwikkelingen in het algemene M&O-beleid van de ministeries en de ontwikkelingen in het M&O-beleid bij 36 M&O-gevoelige regelingen onderzocht. Daarmee betrof zij f 23 miljard van de circa f 40 miljard aan M&O-gevoelige uitgaven in haar evaluatie. De evaluatie heeft betrekking op de periode 1991–1998. Onder een M&O-gevoelige regeling wordt verstaan: «een regeling waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of uitkering afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf zijn verstrekt». In het beleid ter voorkoming van M&O-risico's wordt aandacht geschonken aan de risico's bij beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie.

De Rekenkamer concludeerde dat het algemene M&O-beleid bij de rijksoverheid sinds het begin van de jaren negentig zich positief heeft ontwikkeld. De invulling van het algemene M&O-beleid per ministerie verschilt echter sterk. Deels zijn deze verschillen verklaarbaar door de aard van de ministeries. Bij drie ministeries (OCW, LNV en SZW) zijn alle aspecten opgenomen in het algemene M&O-beleid. De Rekenkamer beveelt aan dat, tenminste een standaardprocedure voor de toetsing van M&O-aspecten moet worden gehanteerd, daar waar nog geen algemeen M&O-beleid van toepassing is.

Alle ministeries beschikken over een lijst met M&O-gevoelige regelingen, maar deze lijst voldoet slechts bij drie ministeries (OCW, LNV en SZW) aan de gestelde eisen. De Rekenkamer dringt erop aan dat bij de overige ministeries de lijst op dusdanige wijze wordt aangepast dat deze wél aan de gestelde eisen voldoet. Een dergelijke lijst draagt in belangrijke mate bij aan het inzicht op centraal niveau in de M&O-risico's van het ministerie.

M&O-gevoelige regelingen kunnen financiële risico's met zich meebrengen. De keuze voor het laten bestaan van een M&O-gevoelige regeling dient gebaseerd te zijn op voldoende inzicht in de risico's en gevolgen van het gebruik. Wat betreft de aandacht voor M&O-maatregelen tijdens de beleidsvoorbereiding is sinds 1991 een positieve ontwikkeling zichtbaar. Echter de aandacht voor de M&O-maatregelen is meestal impliciet. Er wordt slechts in geringe mate gebruik gemaakt van risicoanalyses en/of kosten-baten analyses; hetzelfde geldt voor de ex-post evaluaties.

Bij de meeste regelingen is de regelgeving verbeterd en dan met name wat betreft de opzet van het controle- en sanctiebeleid. Bij het merendeel van de regelingen wordt aandacht besteed aan voorlichting. Over het algemeen wordt tijdens deze voorlichting echter weinig aandacht besteed aan het controle- en sanctiebeleid, vooral bij regelingen gericht op het bedrijfsleven.

Gezien de positieve ontwikkelingen zou mogen worden verwacht dat het M&O-beleid effectiever is geworden. Een belangrijk knelpunt is echter het gebrek aan inzicht. Slechts bij een zeer beperkt aantal regelingen bestaat inzicht in de kwantitatieve effecten van de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O. Bij vrijwel alle ministeries is onvoldoende inzicht in het M&O-gevoelige deel van de regeling, de omvang van de resterende en de inherente onzekerheid en kosten en resultaten van controles en sancties.

De Rekenkamer ziet een aantal mogelijkheden voor verbetering van het algemene M&O-beleid en het M&O-beleid van de onderzochte regelingen. De Rekenkamer beveelt alle ministeries aan meer risicoanalyses of kosten-baten analyses uit te voeren en M&O-gevoelige regelingen periodiek te evalueren. Hiertoe zou door de minister van Financiën een evaluatieverplichting specifiek gericht op M&O-aspecten kunnen worden ingesteld. In de voorlichting dient het aspect controle- en sanctiebeleid meer aandacht te krijgen. De Rekenkamer vraagt hiervoor de bijzondere aandacht van de ministers van EZ en LNV. Bij het controle- en sanctiebeleid zou waar mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van bestandsvergelijking. Om het inzicht te vergroten dienen betere registraties te worden bijgehouden van de resultaten van het controle- en sanctiebeleid. Verder zou meer inzicht moeten worden verkregen in de risico- en fraudeprofielen van de belanghebbenden. De Rekenkamer vraagt aan alle ministers aandacht voor deze maatregelen.

De bewindspersonen die reageerden op het onderzoek stemden op hoofdlijnen in met de conclusies en aanbevelingen. Met name werd het belang van inzicht in effectiviteit van het M&O-beleid onderschreven. De Rekenkamer is vooral tevreden over het feit dat belang wordt gehecht aan een betere registratie van de resultaten van het controle- en sanctiebeleid. Gezien de toonzetting van de reacties heeft de Rekenkamer er vertrouwen in dat de positieve ontwikkeling ten aanzien van bestaande regelingen voortgezet zal worden. Bij het ontwerpen van nieuwe regelingen zou bewust gestreefd moeten worden naar het voorkomen van M&O-risico's door het zoveel mogelijk vermijden van risicogevoelige elementen in de regelgeving.

Op enkele punten werden nuancerings aangebracht, waar de Rekenkamer zich voor het grootste deel in kon vinden. Kosten-baten analyses en inzicht in het risico- en fraudeprofiel van de doelgroep wordt vooral van belang geacht bij kwantitatief belangrijke regelingen en/of regelingen waarbij een relatief verhoogd risico van M&O bestaat. De minister van Financiën merkte op dat bij het gebruik van externe gegevensbestanden een afhankelijkheid blijft bestaan van de gegevens van belanghebbenden, waarbij wel kan worden geprofiteerd van de M&O-maatregelen van de externe instantie.

In haar nawoord benadrukt de Rekenkamer nogmaals dat M&O-aspecten uitdrukkelijk onderdeel moeten uitmaken van de periodieke evaluaties in geval de evaluatie een M&O-gevoelige regeling betreft.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Tot 1991 verrichtte de Rekenkamer incidenteel onderzoek naar het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O-beleid). Onder een M&O-gevoelige regeling wordt verstaan: «een regeling waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of uitkering afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf zijn verstrekt». Vanaf 1991 heeft de Rekenkamer in het kader van haar jaarlijkse Rechtmatigheidsonderzoek structureel aandacht besteed aan het M&O-beleid van ministeries. Tot en met 1997 heeft zij jaarlijks gemiddeld één M&O-gevoelige regeling per ministerie onderzocht. In de periode 1997–1998 voerde de Rekenkamer een evaluatieonderzoek uit naar het M&O-beleid.

De Rekenkamer onderzocht:

- algemene ontwikkelingen in het M&O-beleid van ministeries sinds het begin van de jaren tachtig;
- het M&O-beleid voor specifieke regelingen en de resultaten van dit beleid.

De Rekenkamer zond haar bevindingen eind april 1999 naar de ministers van Financiën, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Defensie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De minister van Financiën reageerde eind mei 1999 met een algemene reactie namens de andere ministeries. Op de ministers van V&W, VWS en Justitie na, ontving de Rekenkamer van de andere ministers eind mei, begin juni een aanvullende reactie. Deze zijn verwerkt in hoofdstuk 6 van het rapport. Voor zover hun reacties hier aanleiding toe gaven heeft de Rekenkamer haar rapport aangepast.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer onderzocht de ontwikkelingen in het departementale algemene M&O-beleid en de doorwerking hiervan in 36 M&O-gevoelige regelingen bij elf verschillende ministeries (deze zijn opgenomen in bijlage 2). Deze regelingen heeft de Rekenkamer in de periode 1991–1997 één of meerdere keren onderzocht. Nagegaan is welke ontwikkelingen zich sinds deze eerdere onderzoeken hebben voorgedaan. De regelingen voor belastingontvangsten zijn niet in dit onderzoek betrokken. De reden hiervoor is dat de Rekenkamer met betrekking tot de Belastingdienst een afwijkende onderzoeksaanpak hanteert. Inmiddels bestaan zeven van de regelingen niet meer<sup>1</sup>, deze regelingen zijn voor zover mogelijk wel in het onderzoek betrokken. Het financieel belang van de onderzochte regelingen bedraagt ongeveer 23 miljard gulden. Het totaal aan M&O-gevoelige regelingen (de belastingen buiten beschouwing gelaten) wordt geschat op ca. 40 miljard gulden.

Er is gekozen voor een clustering van regelingen naar doelgroep. Hierbij is de volgende indeling gekozen (zie bijlage 2):

- 12 regelingen gericht op alle burgers;
- 5 regelingen gericht op een vast afgebakende groep natuurlijke personen;
- 11 regelingen gericht op het bedrijfsleven;
- 8 regelingen gericht op non-profit instellingen.

---

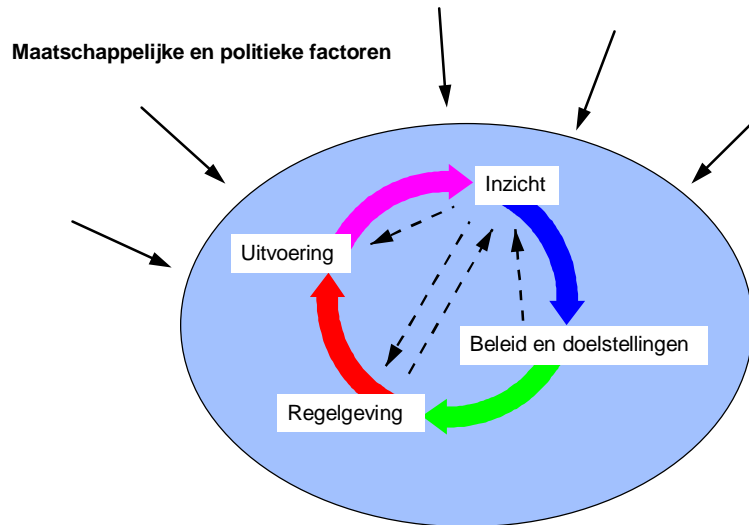
<sup>1</sup> In een aantal gevallen worden nog wel financiële verplichtingen afgewikkeld.

## 2 M&O-BELEID

### 2.1 Beleidscyclus voor M&O-beleid

In de opzet van M&O-beleid dient aandacht te worden besteed aan de volgende aspecten: beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie. Een (M&O-gevoelige) regeling doorloopt een beleidscyclus waarbij deze aspecten aan de orde moeten komen. In figuur 1 wordt dit proces schematisch weergegeven:

figuur 1



Om een effectief M&O-beleid te kunnen voeren is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de aanwezige risico's en de effecten van de genomen/te nemen maatregelen<sup>2</sup>. Aan regelgeving liggen zowel het algemene M&O-beleid van een ministerie als beleidsdoelstellingen ten grondslag. De regelgeving is het uitgangspunt voor de uitvoering van de regeling, waarmee de uiteindelijke effecten zichtbaar worden. De resultaten van en het inzicht in onder andere het controlebeleid, sanctiebeleid en de uitkomsten van evaluaties dragen bij tot het algehele inzicht. Op basis van deze gegevens kunnen het beleid en/of de regelgeving vervolgens weer worden aangepast.

Ook politieke en maatschappelijke factoren, kunnen deze cyclus beïnvloeden. Aanpassing in uitvoering of regelgeving kan worden doorgevoerd als gevolg van, politieke druk, bijvoorbeeld op basis van de uitkomsten van Rekenkameronderzoek, of door wijzigingen in hogere (bijvoorbeeld Europese) wetgeving. Zo heeft de invoering van de Koppelingwet<sup>3</sup> voor een aantal regelingen tot gevolg gehad dat er een M&O-gevoelig element aan de regeling werd toegevoegd, namelijk het rechtmatig verblijf in Nederland van de begunstigde. Als gevolg van deze factoren kunnen spanningen ontstaan, bijvoorbeeld tussen effectiviteit en doelmatigheid, rechtvaardigheid en controleerbaarheid<sup>4</sup>.

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

Binnen de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O kan onderscheid worden gemaakt tussen preventieve en repressieve maatregelen. Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken of betalen. Voorbeelden hiervan zijn

<sup>2</sup> zie ook de aanbevelingen van ISMO en het regeringsstandpunt hierover: TK, vergaderjaar 1984–1985, 17 050 nr. 39, blz. 5

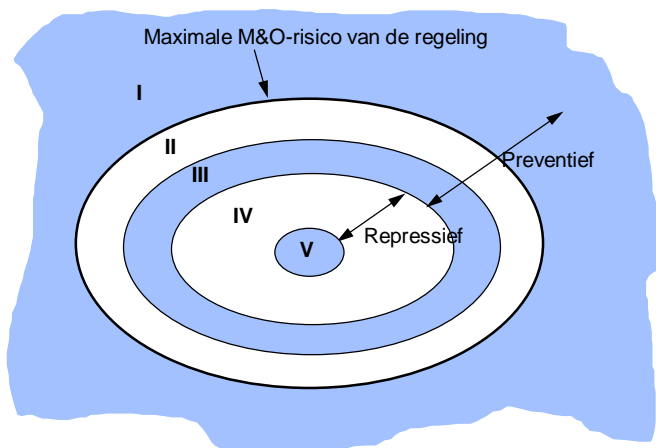
<sup>3</sup> Officiële naam: «Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland». (inwerkinggetreden op 1 juli 1998).

<sup>4</sup> zie ook ISMO 1985: TK, vergaderjaar 1984–1985, 17 050, nrs. 35–36, blz. 34.

regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Repressieve maatregelen zijn maatregelen na het moment van beschikken of betalen, zoals controle achteraf en sancties. Evaluatie heeft betrekking op beide soorten maatregelen. Beleidsvoorbereiding, waarbij aandacht dient te worden besteed aan zowel de preventieve als de repressieve maatregelen, kan een preventief effect hebben op het mogelijke M&O-risico van de regeling. Op basis van de beleidsvoorbereiding kan zelfs worden besloten een M&O-gevoelige regeling helemaal niet in te voeren. De Rekenkamer is van mening dat zoveel mogelijk de nadruk zou moeten worden gelegd op preventieve maatregelen. De Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO) verkondigde in 1982 overigens reeds dit uitgangspunt. De regering onderschreef dit standpunt<sup>5</sup>.

In figuur 2 worden de preventieve en repressieve maatregelen schematisch weergegeven:

**figuur 2 M&O-risico beperkende maatregelen**



- I: Beperking M&O-risico door regelgeving en resultaten van beleidsvoorbereiding
- II: Beperking M&O-risico door voorlichting
- III: Beperking M&O-risico door controle vooraf
- IV: Beperking M&O-risico door controle achteraf
- V: Resterende onzekerheid (onzekerheid over de rechtmatigheid)

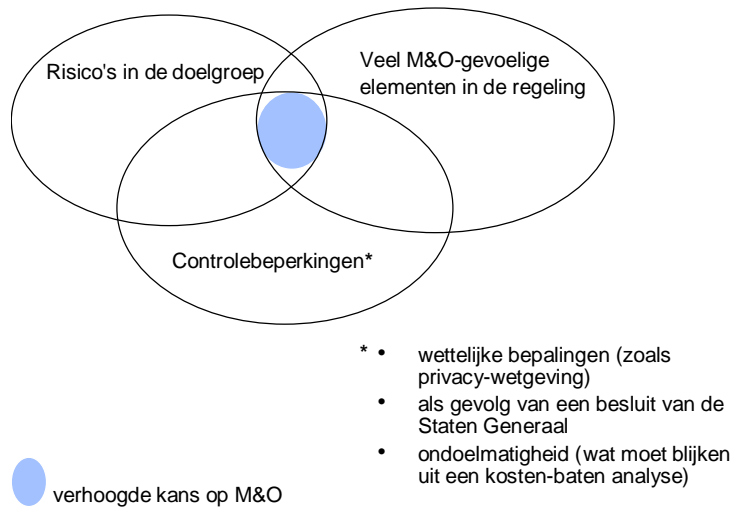
Ondanks risicobeperkende maatregelen resteert vaak toch nog een bepaalde mate van onzekerheid over de rechtmatigheid, de zogenaamde «resterende onzekerheid». Indien het M&O-beleid met betrekking tot een M&O-gevoelige regeling toereikend is, dat wil zeggen dat de minister al het mogelijke heeft gedaan om het M&O-risico te beperken, rekent de Rekenkamer de minister de resterende onzekerheid niet aan. In dit geval wordt gesproken van niet-verwijtbare resterende onzekerheid, ook wel «inherente onzekerheid» genoemd.

Indien het M&O-beleid van de minister als ontoereikend wordt beoordeeld wordt de resterende onzekerheid de minister *wel* aangerekend. In dat geval wordt gesproken van verwijtbare resterende onzekerheid.

In figuur 3 wordt schematisch weergegeven welke factoren van invloed kunnen zijn op het M&O-risico van een regeling.

<sup>5</sup> TK, vergaderjaar 1981–1982, 17 050 nr. 2.

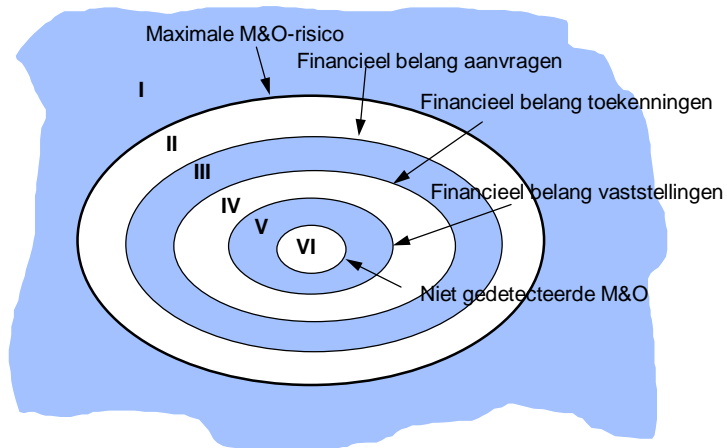
figuur 3



Om het M&O-risico zoveel mogelijk te kunnen beperken is het van belang om inzicht te hebben in deze factoren (zie paragraaf 2.1 figuur 1). Tijdens de beleidsvoorbereiding en -evaluatie dient hier dan ook aandacht aan te worden besteed.

De resultaten van de maatregelen die zijn gericht op het beperken van het M&O-risico kunnen op gelijksoortige wijze worden weergegeven als de maatregelen zelf (figuur 4). Deze weergave is echter alleen van toepassing op uitgaven op basis van M&O-gevoelige regelingen en niet op de ontvangsten. Bij ontvangsten speelt het niet doen van aangifte door de doelgroep een belangrijke rol. Volledigheid is hierbij vanuit controle-technisch oogpunt een probleem.

figuur 4 Resultaten van de maatregelen



- I: Gebied buiten de doelgroep van de regeling
- II: Voorkómen M&O als resultaat van voorlichting (zowel de niet-aanvragers als degenen die wel aanvragen maar geen M&O plegen)
- III: Gedetecteerde potentiële M&O-gevallen bij controle vooraf (dit kan leiden tot afwijzing van de aanvraag danwel correctie van de aanvraag)
- IV: Gedetecteerde M&O bij controle achteraf (dit kan leiden tot boete, terugvordering van het gehele bedrag of terugvordering van een deel van het bedrag)



V: Vaststellingen

VI: Niet gedetecteerde M&O-gevallen (niet gedetecteerd bij zowel controle vooraf als achteraf)

Uit figuur 4 kunnen de directe (financiële) gevolgen van de verschillende maatregelen worden afgeleid. Zo heeft een effectieve controle vooraf als resultaat dat er minder onterechte (voorlopige) toekenningen worden gedaan en een effectieve controle achteraf betekent dat er minder M&O-gevallen ongedetecteerd blijven. De exacte omvang van de niet-gedetecteerde M&O is uiteraard niet bekend, er kunnen slechts schattingen worden gemaakt (zie verder hoofdstuk 5).

### 3 ONTWIKKELINGEN IN HET ALGEMENE M&O-BELEID

#### 3.1 Historie

Sinds het begin van de jaren tachtig is rijksbreed aandacht voor de M&O-problematiek. Op 7 februari 1979 is de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO) ingesteld. Aanleiding voor de instelling van ISMO waren de matiging van de collectieve voorzieningen en ongewenste en onredelijke gevolgen van M&O voor belasting- en premiedruk en de inkomensverdeling. Bovendien heerste in de maatschappij ongerustheid en onbehagen over de vele signalen over gevallen van M&O. ISMO was verantwoordelijk voor de coördinatie en bevordering van studies naar M&O, het analyseren van verschillende vormen van M&O en het onderzoeken van instrumenten ter bestrijding van M&O. In haar eindrapportage (1985) wees ISMO op het feit dat M&O met name ontstaat door gebreken in regelgeving, controle vooraf, controle achteraf, sanctie toepassingen en beleidsevaluatie. In de periode 1986–1990 leverden door ISMO ingestelde werkgroepen periodiek voortgangsrapportages op.

In de Comptabiliteitswet wordt sinds de vijfde wijziging (1 januari 1992) meer nadruk gelegd op het voorkomen van M&O van regelingen. In de Memorie van Toelichting<sup>6</sup> wordt opgemerkt dat een minister gehouden is M&O van regelingen tegen te gaan. De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen van adequate controlemaatregelen om opgaven van derden te controleren;
- het treffen van afdoende sanctiemaatregelen indien M&O wordt geconstateerd;
- het geven van voorlichting over de maatregelen ter bestrijding van M&O;
- het zodanig opzetten of wijzigen van (subsidie-)regelingen dat M&O zoveel mogelijk wordt uitgesloten.

Eind jaren negentig is de aandacht voor M&O-beleid onverminderd aanwezig. In maart 1998 heeft het Ministerie van Financiën de Handleiding ter voorkoming en bestrijding van Misbruik en Oneigenlijk Gebruik gepubliceerd. Deze handleiding is bedoeld als hulpmiddel bij het opstellen en actualiseren van M&O-beleid van ministeries. In de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn aanwijzingen opgenomen voor M&O-problematiek ten behoeve van de toelichting bij de rekening. Het Ministerie van Financiën gebruikt bij het opstellen van de Rijksbegrotingsvoorschriften dezelfde criteria als de Rekenkamer. De Rekenkamer besteedt sinds 1991 in haar rechtmatigheidsonderzoek aandacht aan het algemene M&O-beleid van de ministeries en het M&O-beleid bij M&O-gevoelige regelingen. De onverminderde aandacht voor M&O komt ook tot uitdrukking in de ontwikkelingen bij de diverse ministeries. Bij verschillende ministeries is het opstellen, actualiseren en verbeteren van hun algemene M&O-beleid onderdeel van een continu proces, bijvoorbeeld de ministeries van OCW en LNV. Verder hebben de ministers van Justitie, Financiën en SZW in 1998 gezamenlijk de «Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997» opgesteld. Hierbij kwamen onderwerpen als: wet- en regelgeving, samenwerking, gegevensuitwisseling, opsporing, toezicht en kosten en opbrengsten van maatregelen aan de orde.

#### 3.2 Invulling departementale algemene M&O-beleid

Het algemene M&O-beleid dient te waarborgen dat bij het opstellen of herzien van regelgeving aandacht aan het mogelijke M&O-risico en de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O wordt besteed. Uit de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet blijkt dat elk ministerie

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 471, nr. 3.

verantwoordelijk is voor zowel de opzet, uitvoering, controle als evaluatie van het eigen algemene M&O-beleid.

In de praktijk blijkt het algemene M&O-beleid veelal gelijk te zijn aan het departementale subsidiebeleid. Dit is geen probleem als de M&O-gevoelige regelingen van een ministerie alleen uit subsidies bestaan. Bij een aantal ministeries is het algemene M&O-beleid niet van toepassing op specifieke uitkeringen en heffingen, bijvoorbeeld bij het Ministerie van V&W. Het Ministerie van LNV heeft eind 1998 een conceptversie van het herziene M&O-beleid uitgebracht. In tegenstelling tot de vorige versie is deze handleiding ook van toepassing op Europese subsidies en heffingen. Bij het Ministerie van OC&W is in 1998 een afzonderlijk algemeen M&O-beleid vastgesteld, namelijk de «Gedragslijn misbruik en oneigenlijk gebruik».

De uitvoering van een M&O-gevoelige regeling is in toenemende mate in handen van een intermediaire organisatie, zoals gemeente of provincie. Het Ministerie van SZW heeft hiertoe een apart M&O-beleid ontwikkeld voor intermediairs.

In de onderstaande tabel 1 wordt aangegeven welke aspecten zijn geregeld in de verschillende departementale uitwerkingen van het algemene M&O-beleid:

**Tabel 1 Opgenomen M&O-maatregelen in het departementale M&O-beleid (1998)**

N=11	jus	bzk	ocw	fin	def	vrom	v&w	ez	lnv	szw	vws	totaal «+»
beleidsvoorbereiding	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+	+	8
regelgeving	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+	+	8
voorlichting	-	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	3
controle vooraf	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	9
controle achteraf	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+	+	9
sancties	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	8
evaluatie	-	-	+	-	-	-	+	+	+	+	-	5

- : niet opgenomen in algemeen M&O-beleid

+ : opgenomen in algemeen M&O-beleid

Uit de tabel blijkt dat slechts drie ministeries in hun algemeen M&O-beleid aandacht besteden aan alle M&O-aspecten.

Tevens komt naar voren dat minder dan de helft van alle ministeries aandacht heeft voor voorlichting en evaluatie. Daarentegen is er in ruime mate aandacht voor het controle- en sanctiebeleid.

De invulling van het algemene M&O-beleid hangt samen met de aard van het ministerie. Subsidiedepartementen hebben doorgaans een uitgebreider M&O-beleid dan ministeries waar weinig M&O-gevoelige regelingen aanwezig zijn.

Bij de ministeries van Financiën, Defensie en BZK is geen afzonderlijk algemeen M&O-beleid aanwezig. Het algemeen M&O-beleid voor de uitgavenkant van het Ministerie van Financiën is geïntegreerd in het controle- en sanctiebeleid. Ten behoeve van de ontvangsten kant is voor de Belastingdienst een apart algemeen M&O-beleid ontwikkeld. Het algemeen M&O-beleid van het Ministerie van Defensie is onderdeel van het gevoerde financieel beheer, te weten van het controlebeleid. Daarnaast is het controlebeleid met betrekking tot subsidies en bijdragen vastgelegd in de Interimregeling Subsidies Defensie. Het Ministerie van BZK beschikt vooralsnog niet over een algemeen M&O-beleid. Echter aan de hand van de handleiding van Financiën is thans gestart met het ontwikkelen van een algemeen M&O-beleid.

### **3.3 Aanwezigheid lijst van M&O-gevoelige regelingen**

In zijn brief van 17 november 1994 geeft de minister van Financiën aan, dat op ieder ministerie een complete, centraal toegankelijke lijst van M&O-gevoelige regelingen beschikbaar moet zijn. Het gaat hierbij om regelingen waar als gevolg van de afhankelijkheid van derdegegevens (gegevens van belanghebbenden) M&O-gevoeligheid optreedt. De opzet van deze lijst kan volgens Financiën per ministerie verschillen. In de lijst dienen tevens de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O per regeling te zijn opgenomen. De lijst is een belangrijk instrument voor het departementale M&O-beleid. Om een adequaat M&O-beleid te kunnen voeren is het immers noodzakelijk inzicht te hebben in het aanwezige M&O-risico bij het ministerie (zie paragraaf 2.1, figuur 1). Ten behoeve van een beter inzicht in het M&O-risico zou volgens de Rekenkamer in deze lijst bovendien moeten worden aangegeven welke elementen de regeling M&O-gevoelig maken.

In 1992 beschikten 8 ministeries over een inventarisatie van M&O-gevoelige regelingen. Deze lijsten zijn destijds echter niet beoordeeld op de huidige eisen. In 1998 is bij alle ministeries een lijst van M&O-gevoelige regelingen aanwezig. In veel gevallen wordt deze lijst opgenomen in de financiële verantwoording van het ministerie. De lijsten van M&O-gevoelige regelingen van OC&W, LNV en SZW voldoen volledig aan de door Financiën gestelde eisen. Bij de overige lijsten zijn nog enkele tekortkomingen gesignaleerd. De lijsten van de ministeries van V&W en VROM zijn niet centraal toegankelijk. Bij de ministeries van VWS en EZ waren de M&O-gevoelige elementen en de maatregelen niet in de lijst opgenomen, bij VWS waren deze maatregelen voor een aantal regelingen wel opgenomen in de financiële verantwoording. Bij de ministeries van Justitie, BZK, Defensie, Financiën en EZ werden in het subsidieoverzicht Rijksoverheid subsidieregelingen genoemd die niet opgenomen zijn in de lijst met M&O-gevoelige regelingen van het betreffende ministerie.

### **3.4 Conclusie**

Sinds het begin van de jaren negentig heeft het algemene M&O-beleid zich positief ontwikkeld. Bij drie ministeries zijn alle M&O-aspecten opgenomen in het algemene M&O-beleid. Ongeveer eenderde van de ministeries besteedt in het algemene M&O-beleid aandacht aan voorlichting en evaluatie.

De aanwezigheid van een lijst met M&O-gevoelige regelingen draagt in belangrijke mate bij aan het centrale inzicht van het ministerie in de M&O-risico's. Bij alle ministeries was de lijst aanwezig, maar slechts drie lijsten voldoen volledig aan de eisen van Financiën.

## 4 M&O-BELEID BIJ SPECIFIEKE REGELINGEN

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende aspecten uit de beleidscyclus voor 36 nader onderzochte regelingen. Gezien hun sterke verbondenheid zijn beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie in paragraaf 4.2 gezamenlijk behandeld.

Er worden geen aparte paragrafen gewijd aan conclusies en aanbevelingen per ministerie. Specifieke aandachtspunten voor een bepaald ministerie worden vermeld waar van dit toepassing is. Ter illustratie van bevindingen zijn voorbeelden van regelingen van verschillende ministeries in kadertjes weergegeven.

### 4.2 Beleidsvoorbereiding en -evaluatie

#### *Beleidsvoorbereiding*

Bij beleidsvoorbereiding is het van belang dat de noodzaak om een financiële overdracht te doen of ontvangst te verkrijgen op basis van informatie van belanghebbenden voldoende is onderbouwd. De Rekenkamer is van mening dat M&O-gevoelige regelingen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Aan de hand van een risicoanalyse en een kosten-baten analyse kunnen eventuele alternatieven worden overwogen. Wellicht kunnen regelingen op dusdanige wijze worden opgesteld, dat de M&O-gevoeligheid afneemt of zelfs volledig verdwijnt (zie paragraaf 2.2, figuur 2, gebied I).

Als vermijden onmogelijk is, dient de keuze voor een M&O-gevoelige regeling beargumenteerd te worden en moet worden overgegaan tot het verminderen van het aanwezige M&O-risico. In haar «Handleiding ter voorkoming en bestrijding van M&O» geeft het Ministerie van Financiën eveneens aan dat, indien de voorgestelde regeling M&O-gevoelig is, alternatieven moeten worden aangegeven. De M&O-aspecten moeten een integraal onderdeel van de besluitvorming vormen.

Sinds het begin van de jaren negentig is meer aandacht besteed aan de beleidsvoorbereiding, maar de diverse M&O-aspecten komen tijdens de beleidsvoorbereiding meestal niet *expliciet* aan de orde. Achteraf is vaak niet te reconstrueren of, en in welke mate, aandacht is besteed aan het vermijden van M&O-gevoelige regelingen c.q. het verminderen van de M&O-risico's. Vastleggingen op dit punt ontbreken veelal, in een aantal gevallen is de ouderdom van de regeling hiervoor een verklarende factor. Voor slechts 8 van de onderzochte regelingen (waarvan 5 regelingen van het Ministerie van SZW) is een risicoanalyse en/of kosten baten-analyse uitgevoerd. Daarnaast is bij 9 regelingen enige aandacht geweest voor de beperking van het M&O-risico.

#### *voorbeeld 1*

Bij het Ministerie van SZW wordt een «wet- en regelgevingstoets M&O» ingezet als instrument om de risico's in regelgeving te elimineren en te onderkennen. Doel van deze toets is ondermeer dat vooraf systematisch bepaalde risicopunten en hun mogelijke oplossing in beeld worden gebracht. In het kader van het M&O-beleid bestaat vooral aandacht voor de «inschatting nalevingskas- en», de «bepaling bestuurlijke richting», «uitvoerbaarheid en uitvoeringswijze» en de «analyse toezichtsaspecten en toezichtsfiguur».

#### *Beleidsevaluatie*

Om tot verbeteringen in het M&O-beleid te kunnen komen is periodieke

evaluatie het meest geëigende instrument. De minister van Financiën benadrukte in zijn Augustusbrief van 1996 de noodzaak dat ook voor M&O-aspecten periodieke evaluatie plaatsvindt. Zo'n periodieke evaluatie zou minimaal eens in de vijf jaar moeten plaatsvinden. Bij zeer M&O-gevoelige regelingen is frequentere evaluatie raadzaam. Tijdens deze evaluaties dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan regelgeving, voorlichting en (de resultaten van) het controle- en sanctiebeleid. De uitkomsten van deze evaluaties kunnen reden zijn voor het aanpassen van de regeling en/of het controle- en sanctiebeleid (zie figuur 1 en figuur 3 in hoofdstuk 2).

Slechts de helft van de onderzochte regelingen is in de periode 1991–1998 expliciet ex-post geëvalueerd. De uitgevoerde evaluaties waren niet specifiek gericht op alle M&O-aspecten. In deze evaluaties komen soms wel één of meerdere M&O-aspecten aan de orde, bijvoorbeeld controle- of sanctiebeleid.

*voorbeeld 2*

Bij de Rechtsbijstand wordt het sanctiebeleid geëvalueerd (zie verantwoording 1997 blz. 23). Met behulp van de bevindingen uit steekproeven wordt onderzocht of, bij gebleken misbruik, het huidige sanctie-instrumentarium adequaat is. Het gaat hierbij met name om het verhaal op de rechtzoekende van de ten laste van de raad gebrachte kosten van rechtsbijstand. Er worden overigens geen gegevens geregistreerd omtrent opgelegde sancties.

De aandacht voor evaluatie en de mate waarin wordt geëvalueerd kan het gevolg zijn van het ontbreken van een evaluatieverplichting in de regelgeving. Slechts 5 van de 29 nog bestaande regelingen bevatten een evaluatieverplichting.

Naast de resultaten van ex-post evaluaties zijn er ook andere factoren die invloed kunnen hebben op het wijzigen van regelingen, zoals bijvoorbeeld de resultaten van Rekenkameronderzoeken.

*voorbeeld 3*

Het Ministerie van Justitie gaf aan dat gezien de aandacht van de Rekenkamer voor de Wet op de Reclassering de meerwaarde van een eigen ex-post evaluatie gering was. Op grond van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer is de regeling meerdere malen aangepast. Het ministerie heeft derhalve besloten vooralsnog geen evaluatie uit te voeren.

Daarnaast worden ervaringen met eerdere regelingen gebruikt bij het opstellen van nieuwe soortgelijke regelingen.

*voorbeeld 4*

Aangezien de Regeling Oogstschade 1994 Noord-Holland van dezelfde strekking was als de Regeling Oogstschade 1993 Noord-Nederland, is bij de beleidsvoorbereiding van de regeling in 1994 gebruik gemaakt van de kritiekpunten op de regeling uit 1993. Bij de ontwikkeling van de Regeling Overstromingsschade 1995 is rekening gehouden met de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek naar de opzet en uitvoering van de Bijdrage-regeling Overstromingsschade Maas 1993. Hierdoor werden veel manco's uit de eerste regeling ondervangen. Inmiddels is er een nieuwe algemene wet inwerkinggetreden, de «Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen». Deze wet dient als basis voor toekomstige schaderegelingen.

### 4.3 Regelgeving

Het M&O-beleid moet erop gericht zijn dat M&O-gevoelige regelingen zoveel mogelijk worden vermeden. Indien het vermijden van een M&O-gevoelige regeling praktisch onmogelijk is, dienen maatregelen te worden genomen opdat het M&O-risico tot het minimum wordt beperkt. Voor de invulling van een M&O-gevoelige regeling is een aantal maatregelen te onderkennen (vergelijk ook de risicoverhogende factoren in hoofdstuk 3, figuur 3):

- Het verminderen van de afhankelijkheid van derdengegevens;
- Eénduidige definiëring van in de regeling gebruikte begrippen;
- Het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in de regelgeving.

De invulling van de regelgeving is verbeterd. In 1998 is bij bijna alle nog bestaande regelingen de regelgeving in opzet voldoende. Van de regelgeving kan het volgende beeld worden geschetst.

#### *Het verminderen van de afhankelijkheid van derdengegevens*

Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een regeling kan worden afgeschaft, of aangepast waardoor de afhankelijkheid van derdengegevens verdwijnt («wegdefiniëren» van de M&O-gevoeligheid). Ook kan bestandsvergelijking worden toegepast.<sup>7</sup>

Een aantal onderzochte regelingen bestaat niet meer in de oorspronkelijke vorm, maar de doelstelling van de regeling bestaat in 1999 nog steeds. Deze regelingen zijn omgezet naar een verzekeringsvorm, een specifieke uitkering of ze lopen via het Gemeentefonds. Hierdoor wordt het M&O-risico voor het Rijk kleiner, en tegelijkertijd kan het inzicht in het M&O-risico en/of het inzicht in de besteding minder worden.

#### *voorbeeld 5*

De basiseducatie wordt uitgevoerd door de gemeenten, die voor de bekostiging daarvan middelen van het Ministerie van OC&W ontvangen. Vóór 1997 werd de hoogte van het bedrag bepaald aan de hand van het aantal volwassenen, het aantal volwassenen met een educatieve achterstand en het aantal volwassenen van culturele en etnische minderheden in een gemeente. De gemeenten deden opgaven van het aantal gerealiseerde «deelnemerscontacturen» (dcu's). De registratie van de dcu's vond plaats door de onderwijsinstellingen waardoor een M&O-risico werd veroorzaakt. In 1997 is dit M&O-risico uit de regeling verdwenen. Door een tijdelijke regeling is de verantwoordelijkheid van de minister namelijk beperkt tot de besteding van de gelden door de gemeenten en niet meer voor de besteding door de onderwijsinstellingen. Verder is voor de verdeling van de gelden over de gemeenten in 1997 (en in 1998) een vaste verdeelsleutel opgenomen. Op deze wijze is de hoogte van de uitkering niet meer afhankelijk van gegevens die door de belanghebbende zelf moeten worden verstrekt.

#### *Eenduidige definiëring van in de regeling gebruikte begrippen*

Onduidelijke definities en/of moeilijk te controleren criteria verhogen het M&O-risico. Bij een aantal onderzochte regelingen constateerde de Rekenkamer een verhoogd M&O-risico als gevolg van de gebruikte definities. In een aantal gevallen zijn deze tekortkomingen inmiddels verholpen.

#### *voorbeeld 6*

Bij de Huursubsidiewet is door een nieuwe vermogenstoets het M&O-risico verhoogd. De vermogenstoets is aangescherpt. Dit leidde tot een afwijkend vermogensbegrip ten opzichte van de Belastingdienst. De door deze wijziging ontstane ondoelmatigheid en moeilijkere controleerbaarheid zijn hierbij voor lief genomen. Het Ministerie van VROM

<sup>7</sup> Bestandsvergelijking wordt bij het aspect controle (par. 4.5) uitgebreid behandeld.

betaalt nu als gevolg van de aangescherpte vermogenstoets elk jaar een bedrag aan de Belastingdienst, waardoor de uitvoeringskosten van de regeling aanzienlijk zijn toegenomen.

*voorbeeld 7*

Bij de Uitkeringswet Gewezen Militairen (UGM) is het in de wet gebruikte begrip «inkomsten» niet eenduidig gedefinieerd. De regeling zelf is sinds 1966 niet tekstueel gewijzigd, maar het in de wet gebruikte begrip «inkomsten» is via jurisprudentie nader aangescherpt en hiermee wordt tijdens de uitvoering rekening gehouden.

*voorbeeld 8*

Voor de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers (IOAW) stelde de Rekenkamer in 1994 vast dat de begrippen «leefvorm» en «arbeidsinkomen» niet ondubbelzinnig waren gedefinieerd. Dit bleek ook uit onderzoek van het ministerie. Ook het begrip «passende arbeid» was niet eenduidig gedefinieerd. Hiermee wordt het risico gelopen dat gelijke gevallen niet altijd gelijk worden behandeld. Bovendien bestaat het risico op oneigenlijk gebruik van de regeling. Deze tekortkomingen zijn inmiddels opgelost.

### *Het opnemen van een controle- en sanctiebeleid*

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat doorgaans in voldoende mate aandacht wordt besteed aan het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in de regelgeving. Het controle- en sanctiebeleid wordt of in de regelgeving zelf uiteengezet of er wordt verwezen naar andere regelingen.

Indien onderscheid wordt gemaakt tussen regelingen met intermediair en regelingen zonder intermediair, blijkt dat bij regelingen met intermediairs verhoudingsgewijs meer aandacht bestaat voor het controle- en sanctiebeleid in de regeling (controle- en sanctiebeleid ten opzichte van de doelgroep). Dit kan grotendeels worden verklaard door de aanwezigheid van controleprotocollen en/of overeenkomsten tussen de rijksoverheid en de intermediair.

Er wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van intermediairs bij het uitvoeren van regelingen. In 1998 werden 23 van de 29 nog bestaande regelingen uitgevoerd door een intermediair. Bij uitvoering door een intermediair wordt een deel van het M&O-risico als het ware verplaatst naar de intermediair. Het M&O-risico van de regeling is hiermee echter niet kleiner geworden. Naast het risico op M&O door de doelgroep kan een risico op M&O door de tussenliggende belanghebbende intermediair ontstaan. Bovendien kan het inzicht in het M&O-risico en/of het inzicht in de besteding minder worden. Bij uitvoering door een intermediair is het van belang dat de minister waarborgen heeft dat M&O-beleid adequaat wordt uitgevoerd<sup>8</sup>.

#### **4.4 Voorlichting**

Voorlichting heeft een preventieve werking bij het bestrijden en voorkomen van M&O (zie hoofdstuk 2, figuur 4, gebied II). Indien voorlichting wordt gegeven met het oogmerk M&O te voorkomen dient ten minste aandacht te worden besteed aan de aard/het doel van de regeling, doelgroep, voorwaarden, controle en sancties. Voorlichting over het controle- en sanctiebeleid kan een afschrikkend effect hebben. Naarmate het plegen van misbruik minder lonend is wordt ook de prikkel om misbruik te plegen zwakker. Tegenwoordig wordt echter ook steeds meer de «compliance»-gedachte aangehangen. Dit houdt in dat ernaar

<sup>8</sup> De Rekenkamer is voornemens een onderzoek uit te voeren naar de opzet en werking van het toezicht van ministers op rechtspersonen met een wettelijke taak.



wordt gestreefd dat belanghebbenden vrijwillig meewerken aan de uitvoering van de regelingen en dat misbruik hiervan maken als sociaal onacceptabel wordt gezien.

De invulling van de voorlichting hangt samen met de doelgroep van de regeling. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat vooral bij de regelingen met doelgroep «burgers» veel aandacht wordt besteed aan voorlichting over aard, doelgroep en voorwaarden van de regelingen. Slechts bij eenderde van de onderzochte regelingen wordt voorlichting gegeven over het controle- en sanctiebeleid. Bij een aantal regelingen wordt daarentegen expliciet aandacht besteed aan het controle- en sanctiebeleid.

*voorbeeld 9*

Op de aangiftebiljetten voor de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) wordt gewezen op de tijdigheid van de aangifte en gewaarschuwd voor het niet doen van aangifte. Sinds 1-1-1998 is de toelichting bij het aangiftebiljet uitgebreid met informatie over sancties voor het opzettelijk niet of onjuist doen van de aangifte.

*voorbeeld 10*

In de toelichting bij het aanvraagformulier voor de tegemoetkoming ziektekosten «BTZR» wordt gewezen op de gevolgen van het niet inzenden van de gevraagde bewijsstukken. Tevens wordt gewezen op de controles die worden uitgevoerd met behulp van gegevens-uitwisseling met andere overheidsinstanties.

*voorbeeld 11*

Het Ministerie van SZW geeft in het kader van de ABW een brochure uit waarin wordt uitgelegd in welke gevallen verleende bijstand moet worden terugbetaald. Met behulp van voorbeelden wordt de gang van zaken voor diverse scenario's uitgewerkt. Vervolgens wordt aangegeven welke procedures worden gevolgd bij eventuele terugvordering en welke bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden gevolgd.

Voor de diverse doelgroepen is een verschil te zien in de mate van voorlichting en de gebruikte voorlichtingsmiddelen. Bij overheidsinstellingen als belanghebbende is doorgaans sprake van frequent contact met het ministerie. Het bedrijfsleven wordt voornamelijk via vakbladen en bedrijfsverenigingen voorgelicht. Bij regelingen gericht op het bedrijfsleven vindt voorlichting in een aantal gevallen plaats via andere organisaties. Bijvoorbeeld bij de schaderegelingen vond voorlichting plaats via de diverse landbouworganisaties zoals Raad van het Landbouwschap, LTO-Nederland en Bureau Waterschade. Bij de regelingen gericht op burgers wordt voornamelijk gebruik gemaakt van brochures en informatiepunten, soms zeer specifiek op (een deel van) de doelgroep toegesneden.

*voorbeeld 12*

Bij de meeste regelingen van het Ministerie van SZW wordt gewerkt met speciale voorlichtingsloketten en telefoondiensten voor zowel belanghebbenden als uitvoerenden. Er wordt bijgehouden hoeveel gebruik wordt gemaakt van deze services. Vanwege de aard van de doelgroep is desgewenst ook voorlichting in het Turks en Marokkaans beschikbaar. Bij het Ministerie van SZW wordt voor iedere nieuw te ontwikkelen regeling in de fase van beleidsvoorbereiding al aandacht aan voorlichting besteed.

Er wordt ook voorlichting gegeven aan de uitvoerende intermediair. De vorm van deze voorlichting verschilt per regeling. Het Ministerie van Justitie geeft voor de uitvoering van de Reclasseringsregeling via de subsidieverleningsbrief en maandelijkse bijeenkomsten voorlichting aan

de Stichting Reclassering Nederland (SRN). Het Ministerie van OCW is, in het kader van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM), voornemens om in de vorm van cursussen voorlichting te geven aan de gemeenten en architecten.

Bij de meeste nog bestaande regelingen werd in voldoende mate aandacht besteed aan voorlichting. Sinds het begin van de jaren negentig is meer voorlichting gegeven.

## 4.5 Controlebeleid

### 4.5.1 Algemeen

Onder controlebeleid wordt verstaan het beleid dat zich richt op het toetsen van de door de belanghebbende verstrekte gegevens. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen controle vooraf en controle achteraf. Onder controle vooraf wordt verstaan de controle tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening. Controle vooraf heeft een belangrijke «poortwachtersfunctie». Mogelijke M&O-gevallen kunnen bij controle vooraf worden gedetecteerd voordat tot betaling wordt overgegaan. Dit voorkomt het risico dat ten onrechte bedragen worden uitgekeerd. Controle achteraf behelst de controle nadat de betaling of beschikking heeft plaatsgevonden. Controle achteraf heeft een repressieve werking in het bestrijden van M&O, via controle achteraf kan M&O worden geconstateerd.

De opzet van het controlebeleid is verbeterd. In 1998 werd het controlebeleid bij vrijwel alle regelingen in opzet als voldoende beoordeeld.

### 4.5.2 Controlemiddelen

De invulling van de controle is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de aard en omvang van de doelgroep en het inzicht in het M&O-risico. Uit het onderzoek blijkt dat per regeling de invulling van de controle sterk verschilt. Hierna wordt een aantal voorbeelden gegeven van mogelijke controles. Al deze vormen van controle kunnen zowel tijdens controle vooraf als achteraf worden gebruikt:

- externe accountantsverklaring
- instellen van een advies-, werk- of ontwikkelingscommissie
- bestandsvergelijkingen
- gebruiken van externe informatie
- eisen van aanvullende stukken
- gewaarmerkte gegevens
- onderzoek ter plaatse

Bij de regelingen voor het bedrijfsleven en de non-profit komt de eis van een externe accountantsverklaring sector veelvuldig voor<sup>9</sup>. De ministeries van Financiën, EZ en V&W maken bij het beoordelen van de aanvragen bij een aantal regelingen gebruik van zogeheten advies-, werk- of ontwikkelingscommissies. Deze commissies hebben veelal een adviseerende functie richting de desbetreffende minister.

Soms is de doelgroep verplicht om naast het aanvraagformulier aanvullende stukken te overhandigen ter verificatie van de aanvraag, bijvoorbeeld loonstroken, accountantsverklaringen. Bij de Intrekkingwet Bescherming Bevolking (IBB) en het Besluit Tegemoetkoming Ziektekosten Rijkspersoneel (BTZR) regelingen worden tussentijds formulieren naar de doelgroep verzonden om na te gaan of de doelgroep nog steeds voldoet aan de eisen.

Controle door middel van vergelijking met externe bestanden komt bij regelingen voor alle doelgroepen voor. Het GBA, de bestanden van het Kadaster, de Kamers van Koophandel en de Belastingdienst worden bij

<sup>9</sup> De Rekenkamer is voornemens een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de uitvoering van reviews door ministeries op de rechtmatigheidscontrole door accountants van rechtspersonen met een wettelijke taak.

bestandsvergelijkingen veelvuldig gebruikt. Standaardisatie is voor een betrouwbare en efficiënte gegevensuitwisseling een belangrijke voorwaarde.

*voorbeeld 13*

Om uitwisseling van gegevens met de Belastingdienst eenvoudiger te maken zijn voor het Besluit Restauratie Rijksmonumenten (BRRM) nieuwe aanvraagformulieren ontworpen waarop de aanvragers hun SoFi-nummer, omzetbelastingnummer en inschrijfnummer bij de Kamer van Koophandel dienen aan te geven. Deze formulieren werden in 1998 voor het eerst gebruikt. Volledige screening is nu in theorie wel mogelijk, maar geschiedt nog handmatig. De verwachting is dat over circa drie jaar via het SoFi-nummer een eenvoudigere koppeling mogelijk is. Het ministerie verwacht dat er van deze acties een preventieve werking uitgaat.

Bij bestandsvergelijking spelen wettelijke bepalingen een rol die beperkend kunnen werken, zoals de privacywetgeving.

*voorbeeld 14*

Bij de Regeling Uitkering wegens Functioneel Leeftijdsontslag voor de Politie (FLO) is het van belang of een uitkeringsgerechtigde neveninkomsten geniet. De politieregio's zijn verantwoordelijk voor de controle hierop. Een aantal regio's heeft aan het ministerie gemeld dat de belastingdienst niet zonder meer gegevens verstrekt over neveninkomsten, waardoor de controle wordt bemoeilijkt. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen heeft het ministerie inmiddels toegezegd met het Ministerie van Financiën contact op te nemen om dit probleem op te lossen.

Het is bij het gebruiken van bestandsvergelijking verder belangrijk om stil te staan bij het risico dat de gebruikte bestanden onjuiste gegevens van derden bevatten.

Op het terrein van de Sociale Zekerheid is de afgelopen jaren al veel geïnvesteerd om met behulp van elektronische gegevensuitwisseling M&O te bestrijden<sup>10</sup>.

*voorbeeld 15*

De uitvoeringsinstellingen in de sector Sociale Zekerheid versturen relevante gegevens naar de zogenoemde Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI). Met behulp van de gegevens uit de GVI kan worden gecontroleerd of aanvragers een andere uitkering of dienstverband hebben, dit wordt «samenloop» genoemd. De GVI geeft automatisch een signaal als er sprake is van samenloop, samenloop *kan* duiden op fraude («witte fraude»). Voor drie van de uitvoeringsinstanties die gebruik maken van de GVI zijn gegevens bekend over de opbrengsten van de gegevensvergelijking via de GVI. De opbrengst over 1994, 1995 en 1996 bedroeg in totaal circa 7 miljoen gulden. Het overgrote deel van de samenloopsignalen blijkt overigens niet te verwijzen naar fraude. Omdat de hoeveelheid samenloopsignalen zo groot is biedt de GVI de mogelijkheid de samenloopsignalen volgens nader in te stellen beslisregels te laten filteren.

Het gebruik van externe informatiebronnen hangt sterk samen met bestandsvergelijking. Bij bestandsvergelijking worden bestanden, al dan niet geautomatiseerd, integraal met elkaar vergeleken. Bij het gebruik van externe informatiebronnen worden in voorkomende gevallen gegevens per aanvraag gecontroleerd. Naast de Kamers van Koophandel, Belastingdienst en het Kadaster worden onder andere de volgende externe informatiebronnen gebruikt: Bureau Kredietregistratie (BKR), districts-kantoren Sociale Verzekeringbank, Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, Gemeentelijke Sociale Diensten, Gemeentelijke Basisadministraties en het Openbaar Ministerie. Door gebruik te maken van

<sup>10</sup> De Rekenkamer heeft in november 1998 het rapport Elektronische uitwisseling werknemersgegevens in de sociale zekerheid gepubliceerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 266, nrs 1–2).

externe gegevensbestanden wordt de afhankelijkheid van de gegevens van de belanghebbenden verminderd, waardoor het M&O-risico kan worden beperkt (zie paragraaf 4.2).

De mate van controle kan variëren van integraal, steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij speelt wederom de omvang en aard van de doelgroep een rol. Bij de onderzochte regelingen die gericht zijn op burgers is het beleid dat alle aanvragen vooraf integraal worden gecontroleerd. Achteraf wordt de helft van de regelingen integraal gecontroleerd en de helft steekproefsgewijs. Bij de onderzochte regelingen gericht op het bedrijfsleven worden alle aanvragen vooraf integraal gecontroleerd en worden vijf van de 7 regelingen waar dit van toepassing is achteraf integraal gecontroleerd (opzet van het beleid). Positief is de ontwikkeling dat integrale controle vooraf veelvuldig plaatsvindt.

Soms wordt op basis van risico-afweging de doelgroep opgesplitst, de mate van controle kan in zo'n situatie per subgroep verschillen. Doelmatigheid kan hierbij een rol spelen.

*voorbeeld 16*

De controle op de juistheid van de voorlopige aanslagen/aangiften in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) gebeurt gedurende het jaar en verschilt per categorie heffingsplichtige. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de volgende categorieën heffingsplichtigen:

1. woningen die direct op het water lozen (circa 0,5%);
2. waterschappen die het aangeleverde water zuiveren en het gezuiverde water meestal via meerdere zuiveringsinstallaties lozen op rijkswateren (circa 65%);
3. tabelbedrijven waarbij de hoogte van de heffing uit de administratie van het bedrijf wordt afgeleid (circa 7,5%);
4. meetbedrijven waarbij de hoogte van de heffing vastgesteld wordt via bemonstering (circa 27%).

Tevens wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijven met een laag M&O-risico en bedrijven met een hoog M&O-risico. Het verhoogde M&O-risico kan samenhangen met de complexiteit van de situatie of ervaringen uit het verleden. De bedrijven met een hoog M&O-risico worden jaarlijks gecontroleerd. Voor bedrijven met een laag M&O-risico is dit minstens één keer per vijf jaar (dit is de navorderingstermijn).

In andere gevallen wordt op basis van een risico-afweging besloten bepaalde aspecten slechts bij uitzondering te controleren, ook hierbij speelt de doelmatigheid een rol.

*voorbeeld 17*

Het BRRM stelt als één van de subsidievoorwaarden dat de eigenaar verplicht is vanaf de aanvang van de restauratie op zijn kosten het beschermde pand te verzekeren tegen schade. In de praktijk wordt in geval van hypotheekverstrekking door de hypotheeknemer een opstalverzekering als dwingende eis voorgeschreven. Het zal daarom zeer weinig voorkomen dat een gesubsidieerde niet een dergelijke verzekering heeft afgesloten. Uit doelmatigheidsoverwegingen is daarom besloten het afsluiten van een verzekering niet expliciet, anders dan door middel van een repressieve toets, te controleren. Mocht in de praktijk blijken dat de gesubsidieerde verzuimd heeft het monument te verzekeren (meestal blijkend na een calamiteit), dan kan de minister op basis van de regeling alsnog een sanctie opleggen.

### 4.5.3 Inzicht in de effectiviteit van de controle

In het licht van de beleidscyclus die een M&O-gevoelige regeling doorloopt is inzicht in de resultaten van de controle belangrijk. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving. Slechts bij 5 van de onderzochte regelingen is enige mate van inzicht aanwezig in de resultaten en/of opbrengsten van de controle vooraf. Bij 8 van de onderzochte regelingen is enige mate van inzicht in de resultaten en/of opbrengsten van de controle achteraf. Doorgaans worden gedetecteerde M&O-gevallen wel in de dossiers geregistreerd maar is er geen inzicht in de totale omvang hiervan.

Ten behoeve van een kosten-baten afweging is naast inzicht in de resultaten van het controlebeleid ook inzicht in de kosten van de controle noodzakelijk. Slechts bij 8 van de 29 nog bestaande regelingen is enige mate van inzicht in de kosten van de controle.

#### *voorbeeld 18*

De RDMZ heeft in samenwerking met de Belastingdienst de in 1996 verleende maar nog niet vastgestelde subsidies onderzocht (492 monumenteigenaren). De opbrengst van dit onderzoek, dat wil zeggen de omvang van de geconstateerde M&O, was f 101 000,-. De kosten van het onderzoek bedroegen f 25 000,-.

Doorgaans is het niet zinvol om een diepgaande controle uit te voeren, als de uitvoeringskosten van de controle de opbrengsten ruimschoots overschrijden. Echter diepgaande controle kan ook een preventieve werking hebben voor de toekomst.

#### *voorbeeld 19*

In het kader van de WVO vinden regelmatig extra controle-acties plaats in bepaalde bedrijfstakken. Momenteel vindt er een evaluatie plaats, waarin de meerwaarde van dit soort acties wordt bekeken. De voorlopige conclusie is dat de bijzondere acties in eerste instantie zin hebben gehad qua geldelijke opbrengst en preventieve werking. Juist vanwege deze preventieve werking is de directe opbrengst van deze bijzondere acties echter aflopend.

Sporadisch wordt in de toelichting bij de rekening melding gemaakt van (resterende) onzekerheid. Soms wordt een toelichting gegeven op de M&O-gevoelige factoren die onzekerheid veroorzaken en een enkele keer worden bedragen genoemd. Onderkend wordt dat niet in alle gevallen mogelijk is de onzekerheid te kwantificeren, maar in ieder geval moet worden aangegeven welke M&O-gevoelige factoren deze onzekerheid veroorzaken. Dit inzicht is noodzakelijk voor de uitvoering en de evaluatie van het beleid.

#### *voorbeeld 20*

Bij de Regeling Gezondheidszorg wordt gemotiveerd aangegeven dat er bij bepaalde groepen «gerechtigden» meer of minder risico op M&O bestaat. Op basis van deze overwegingen wordt een schatting gegeven van de resterende onzekerheid.

## 4.6 Sancties

### 4.6.1 Sanctiebeleid

Middels een toereikend sanctiebeleid kan adequaat gereageerd worden op geconstateerd misbruik en kan de hierdoor ontstane schade worden

beperkt (zie paragraaf 2.2, figuur 4, gebied IV). Een toereikend sanctiebeleid dient tenminste het behaalde voordeel weg te halen, dat wil zeggen dat teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd of ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven. Het sanctiebeleid dient te zijn opgenomen in de regelgeving.

In de opzet van het sanctiebeleid is een positieve ontwikkeling geconstateerd. In 1998 werd het sanctiebeleid bij vrijwel alle regelingen in opzet als voldoende beoordeeld.

In onderstaande tabel wordt aangegeven in welke mate gebruik wordt gemaakt van verschillende soorten sancties uitgesplitst naar type regeling.

**Tabel 2 Soorten sancties**

Regelingen gericht op	alle burgers	vaste groepen burgers	bedrijfsleven	overheid + non-profit	Totaal
terugbetaling	9	2	3	3	17
boetebetaling	2	0	4	0	6
opschorten					
betaling	2	1	0	2	5
intrekking besluit	7	3	4	1	15
korting op uitkering	2	1	0	0	3
uitsluiting	1	1	0	0	2

Uit deze tabel komt naar voren dat terugbetaling en intrekking van het besluit als (financiële) sanctie relatief vaak voorkomen. Echter ondanks de mogelijkheid een financiële sanctie op te leggen wordt hiervan niet altijd gebruik gemaakt, bijvoorbeeld indien het Ministerie van oordeel is dat de uitvoering van een dergelijke sanctie een maatschappelijk ongewenst effect kan veroorzaken. Dit blijkt voor te komen bij scholen en infrastructurale projecten. Daarnaast is bij sommige instellingen die gebruik maken van een regeling sprake van afhankelijkheid van de subsidiegelden. Het opleggen van een sanctie kan in zo'n geval gevolgen hebben voor de uitvoering van het beleid. Bij duurzame relaties met cliënten wordt vaak oplossingsgericht gedacht. In bepaalde gevallen wordt bewust een soepel sanctiebeleid toegepast. Ondanks gemotiveerde redenen voor een soepele toepassing van het sanctiebeleid is de Rekenkamer van mening dat indien in de regelgeving een sanctie is voorzien, deze in voorkomende gevallen ook zou moeten worden toegepast. Immers symbolisch beleid dient te worden vermeden. Mochten er zwaarwegende redenen zijn de betreffende sanctie niet ten uitvoering te brengen, dan moet dit tot uitdrukking komen in het terugvorderings- en kwijtscheldingsbeleid. Eventueel kan worden overwogen niet-financiële sancties in de regeling op te nemen. Bij een aantal van de onderzochte regelingen is het al mogelijk een niet-financiële sanctie op te leggen, bijvoorbeeld vervanging van het bestuur, ontbinding van een overeenkomst of intrekking van een erkenning.

*voorbeeld 21*

In de sector Sociale Zekerheid is de «Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid» van toepassing. Door middel van deze wet is het sanctiebeleid in deze sector gedetailleerd uitgewerkt. De terugvorderingsbepalingen gaven echter weinig of geen ruimte aan gemeenten om van terugvordering af te zien in gevallen waarbij in de praktijk invordering nagenoeg onmogelijk is. Verder waren er veel kosten gemoeid met de invordering, terwijl de opbrengsten nagenoeg geheel naar het Rijk vloeiden. Deze factoren leidden ertoe dat door gemeenten niet efficiënt en doelmatig kon worden teruggevorderd

en dat in de regel geen prioriteit werd gegeven aan het debiteurenbeleid. In overleg met de gemeenten is hierop beleid ontwikkeld dat de noodzakelijke randvoorwaarden geeft om een efficiënt en doelmatig incassobeleid te kunnen voeren. Uitgangspunt bij het terugvorderingsbeleid blijft echter dat zoveel mogelijk van de schuld moet worden terugbetaald.

*voorbeeld 22*

In de sector Sociale Zekerheid is de «Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid» van toepassing. Hiermee wordt een relatief streng sanctiebeleid uitgewerkt. De regelingen waar het hier om gaat zijn inkomensoverdrachten richting burgers. De betreffende wet is echter alleen van toepassing voor de sector Sociale Zekerheid maar kan wellicht ook gebruikt worden bij de Huursubsidiewet.

De Tweede Kamer wilde in het kader van het subsidieoverzicht ook informatie over het sanctiebeleid dat wordt gevoerd in die gevallen dat de subsidieontvanger niet aan de gestelde subsidievoorwaarden voldoet. De minister van Financiën liet de Kamer weten dat een dergelijk onderwerp zich moeilijk in een objectief overzicht laat vangen. Wel werd toegezegd dat in de brief bij het eerste subsidieoverzicht nader zal worden ingegaan op de toepassing van het departementale sanctiebeleid. Hierin wordt een aantal aandachtspunten genoemd:

- de aanleiding voor de sanctie
- het risico- en fraudeprofiel van de gesubsidieerde
- de financiële draagkracht van de betrokkene
- de mate van afhankelijkheid van de subsidie voor de betrokkene
- het feit of er sprake is van herhaling van de fout of tekortkoming (recidive)
- de kosten-batenafweging

Ook de Rekenkamer onderstreept het belang van het beschikbaar hebben van deze informatie.

*4.6.2 Inzicht in de effectiviteit van het sanctiebeleid*

Voor inzicht in de effecten van het gevoerde beleid is het van belang te beschikken over informatie over de resultaten van het sanctiebeleid. Echter slechts bij 12 van de 29 regelingen wordt het aantal opgelegde sancties centraal geregistreerd.

Over de teruggevorderde bedragen is ook slechts weinig informatie beschikbaar. Het gaat hierbij overigens niet alleen om bedragen die worden teruggevorderd in het kader van M&O, maar bijvoorbeeld ook om voorlopige toekenningen die achteraf worden verrekend. Indien hierin geen onderscheid wordt gemaakt is het moeilijk te achterhalen in welke gevallen het om een echte sanctie gaat. Bij 6 regelingen zijn gegevens beschikbaar over teruggevorderde bedragen.

*voorbeeld 23*

Voor de Wet uitkering vervolgingsslachtoffers 1940–1945 (Wuv) wordt systematisch bijgehouden wat het bedrag is aan uitstaande en nieuw ontstane vorderingen. Bij de vorderingen wordt bovendien het onderscheid gemaakt tussen inhoudingen en terugvorderingen van «nihilisten» (voormalige uitkeringsgerechtigden).

Bij het invorderingsbeleid kunnen efficiency-overwegingen een rol spelen, zoals bijvoorbeeld bij de Regeling Overstromingsschade 1995.

#### voorbeeld 24

Indien in het kader van de Regeling Overstromingsschade 1995 onrechtmatige tegemoetkomingen waren toegekend, werd volgens de minister teruggevorderd. Bij een aantal van de onderzochte dossiers werden onregelmatigheden geconstateerd. Het invorderen startte met het versturen van een invorderingsbrief vergezeld van een rapport van de Algemene Inspectiedienst (AID). De betrokkene moest binnen twee weken reageren. Op basis van deze reactie werd bepaald of tot invordering werd overgegaan. Efficiency-overwegingen speelden hierbij een rol.

## 4.7 Conclusies

Sinds 1991 heeft het M&O-beleid van de 36 onderzochte regelingen een overwegend positieve ontwikkeling doorgemaakt. Overigens is bij 7 van deze regelingen het M&O-risico verdwenen omdat de betreffende regeling niet meer bestaat.

Sinds het begin van de jaren negentig is meer aandacht besteed aan de beleidsvoorbereiding, maar de diverse M&O-aspecten komen tijdens de beleidsvoorbereiding meestal niet *expliciet* aan de orde. Achteraf is vaak niet te reconstrueren of, en in welke mate, aandacht is besteed aan het vermijden van M&O-gevoelige regelingen c.q. het verminderen van de M&O-risico's. Voor slechts 8 van de onderzochte regelingen (waarvan 5 regelingen van het Ministerie van SZW) is een risicoanalyse en/of kosten baten-analyse uitgevoerd. Daarnaast is bij 9 regelingen enige aandacht geweest voor de beperking van het M&O-risico.

Bij bijna alle onderzochte regelingen zijn in 1998 de M&O-aspecten *in opzet* voldoende verwerkt en is er een positieve ontwikkeling waar te nemen. Hierbij kunnen echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

- De positieve ontwikkeling in de regelgeving komt voornamelijk tot uitdrukking in het controle- en sanctiebeleid. Maatregelen met betrekking tot voorlichting en beleidsevaluatie worden slechts zelden in de regelgeving opgenomen;
- de voorlichting is primair gericht op aard/doel van de regeling, doelgroep en voorwaarden. Aan het controle- en sanctiebeleid wordt in de voorlichting onvoldoende aandacht besteed;
- het controle- en sanctiebeleid is in opzet weliswaar toereikend, maar het inzicht in de resultaten van het controle- en sanctiebeleid ontbreekt bij de meeste regelingen.

Gezien de positieve ontwikkeling in de opzet van het M&O-beleid zou verwacht mogen worden dat het M&O-beleid ook effectiever is geworden. Om een effectief M&O-beleid te kunnen voeren is echter ook inzicht nodig in het M&O-risico, de resultaten van het beleid en de omvang van de resterende onzekerheid. Dit inzicht ontbreekt vooralsnog bij de meeste regelingen. Er is over het algemeen onvoldoende inzicht in de afwegingen die worden gemaakt bij het opstellen of wijzigen van M&O-gevoelige regelingen, M&O-gevoelige factoren van de regeling, resultaten van het controlebeleid, het aantal opgelegde sancties en de daarbij behorende teruggevorderde bedragen.

In 1998 worden in totaal 23 van de 29 regelingen uitgevoerd door een intermediair. Het M&O-risico voor het ministerie kan hiermee verminderen maar maakt tegelijkertijd plaats voor een nieuw M&O-risico, namelijk het risico op M&O door de intermediair. Door meer gebruik te maken van intermediairs bij de uitvoering van M&O-gevoelige regelingen vermindert vaak het inzicht in het M&O-risico bij het ministerie. Wanneer het beleid



eveneens wordt uitgevoerd door intermediairs kan weliswaar het M&O-risico voor het ministerie verminderen, maar vermindert tegelijkertijd het inzicht in de besteding van de gelden.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeert dat zowel de opzet van het algemene M&O-beleid als de opzet van het M&O-beleid per onderzochte regeling zich positief ontwikkelt.

De invulling van het algemene M&O-beleid verschilt per ministerie. Slechts bij de ministeries van SZW, LNV en OC&W komen alle M&O-aspecten in het algemeen M&O-beleid aan de orde. Bij de ministeries van BZK, Financiën (de Belastingdienst buiten beschouwing gelaten) en Defensie is geen algemeen M&O-beleid van toepassing. De Rekenkamer is van mening dat het algemene M&O-beleid per ministerie tenminste een standaardprocedure moet bevatten voor de toetsing van M&O-aspecten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een wetgevingstoets.

De aanwezigheid van een lijst met M&O-gevoelige regelingen draagt in belangrijke mate bij aan het centrale inzicht van het ministerie in de M&O-risico's. Bij alle ministeries was de lijst aanwezig, maar slechts de lijsten van de ministeries van OCW, LNV en SZW voldoen volledig aan de eisen die het Ministerie van Financiën hieraan heeft gesteld: centraal toegankelijk, actueel, volledig, opname M&O-maatregelen en M&O-gevoelige elementen. De Rekenkamer dringt erop aan, dat de lijsten van M&O-gevoelige regelingen van de overige ministeries op korte termijn voldoen aan de eisen van het Ministerie van Financiën. Bovendien pleit zij bij alle ministeries voor het opnemen van het financieel belang per regeling ten behoeve van het inzicht in het M&O-risico op departementaal niveau.

De opzet van het M&O-beleid per regeling is op bijna alle M&O-aspecten voldoende en er is een positieve ontwikkeling te zien. Ondanks de positieve ontwikkeling is volgens de Rekenkamer verdere verbetering van het algemene M&O-beleid en het M&O-beleid van de onderzochte regelingen mogelijk.

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat tijdens de beleidsvoorbereiding van regelingen expliciet aandacht wordt besteed aan het vermijden van M&O-gevoelige regelingen door onder andere uitvoeren van risicoanalyses of kosten-baten-analyses. Bij alle ministeries, behalve het Ministerie van SZW, vraagt de Rekenkamer meer aandacht voor het uitvoeren van risicoanalyses en/of kosten/baten analyses. De Rekenkamer onderschrijft het standpunt van de minister van Financiën inzake de noodzaak van periodieke evaluatie op alle M&O-aspecten en beveelt aan dit zelfs verplicht te stellen. Vooral nog wordt tijdens ex-post evaluaties te weinig aandacht besteed aan het M&O-beleid in z'n geheel.

Door meer gebruik te maken van intermediairs bij de uitvoering van M&O-gevoelige regelingen kan het inzicht in het M&O-risico door het departement verminderen. Tevens kan het risico ontstaan op M&O door de intermediair. Echter ook andere wijzigingen in de regelgeving kunnen tot gevolg hebben dat het M&O-risico voor het Rijk kleiner wordt, en tegelijkertijd het inzicht in het M&O-risico en/of het inzicht in de besteding minder kan worden. De Rekenkamer beveelt alle ministeries aan dat de afwegingen voor dergelijke beslissingen, inclusief de mogelijke gevolgen, meer inzichtelijk worden gemaakt.

In de voorlichting over de regeling wordt veelal weinig aandacht besteed aan het controle- en sanctiebeleid. In het kader van de voorkoming en de bestrijding van M&O is het echter ook van belang om naast voorlichting over aard, voorwaarden en doelgroep van de regeling, aandacht te

besteden aan controle- en sanctiebeleid. Dit geldt vooral voor regelingen gericht op het bedrijfsleven, die met name worden uitgevoerd door de ministeries van EZ en LNV.

Gezien de resultaten die worden behaald met bestandsvergelijking beveelt de Rekenkamer aan waar mogelijk dit controlemiddel te gebruiken. Hierbij moeten wel eenduidige definities worden gebruikt en moet voldoende zekerheid bestaan over de betrouwbaarheid van de gebruikte externe bestanden. Gezien de technische ontwikkelingen kan in de toekomst wellicht meer gebruik worden gemaakt van elektronische gegevensuitwisseling en bestandsvergelijkingen. Teneinde doelmatiger te gaan controleren wordt aandacht gevraagd voor meer onderlinge afstemming tussen alle ministeries op dit gebied.

Omwille van de gelijke behandeling van burgers en de eenvormigheid van regelgeving beveelt de Rekenkamer aan voor vergelijkbare regelingen een gelijksoortig sanctiebeleid te voeren. De minister van Financiën zou in deze een coördinerende rol kunnen vervullen.

Bij de meeste regelingen ontbreekt het inzicht in de effectiviteit van het M&O-beleid. Op het niveau van de regeling is over het algemeen onvoldoende inzicht in het M&O-gevoelige deel van de regeling, de omvang van de resterende en inherente onzekerheid, de kosten van de controle, de resultaten van de controle en het aantal opgelegde sancties (inclusief de teruggevorderde bedragen).

Op basis van het inzicht in de effectiviteit van het M&O-beleid kunnen verdere verbeteringen worden aangebracht in dat beleid, zodat de resterende onzekerheid tot een minimum is beperkt. In het licht van het cyclische karakter van het M&O-beleid en het minimaliseren van de resterende onzekerheid benadrukt de Rekenkamer het belang van inzicht in de effectiviteit.

Om meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van het M&O-beleid is het noodzakelijk betere registraties bij te houden van de resultaten van controle- en sanctiebeleid. Verder zou met behulp van opsporing, anonieme enquêtes en dergelijke meer inzicht kunnen worden verkregen in het risico- en fraudeprofiel van de doelgroep en in de omvang van de niet-gedetectedeerde M&O-gevallen. Dit inzicht kan vervolgens leiden tot aanpassing van het beleid. De Rekenkamer vraagt aan alle ministers aandacht voor deze maatregelen.

### 6.1 Inleiding

De minister van Financiën gaf namens alle aangeschreven ministers een algemene reactie op het onderzoek. De ministers die een aparte reactie gaven onderschreven deze algemene reactie, maar hadden in een aantal gevallen aanvullende opmerkingen. De algemene reactie en de aanvullende opmerkingen worden hierna op hoofdlijnen weergegeven.

### 6.2 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën gaf in zijn reactie aan op hoofdlijnen in te stemmen met het conceptrapport en was van mening dat terecht een grote nadruk werd gelegd op de effectiviteit van het M&O-beleid. Hij onderschreef de aanbeveling om het financieel belang per regeling te verwerken in de centrale lijst van M&O-gevoelige regelingen. Hij stemde in met de aanbeveling dat meer aandacht zou moeten worden gegeven aan risico-analyses. Bij kosten-baten analyses gaf hij aan dat deze vooral van belang zijn bij kwantitatief belangrijke regelingen en/of regelingen waarbij een relatief verhoogd M&O-risico bestaat.

De minister van Financiën achtte het noodzakelijk 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.

In algemene zin stemde hij in met de aanbeveling «waar mogelijk gebruik te maken van bestandsvergelijking». De minister deelde niet geheel de opvatting dat door gebruik te maken van externe gegevensbestanden de afhankelijkheid van gegevens van de belanghebbenden wordt verminderd, waardoor het M&O-risico kan worden beperkt. Bij gebruik van externe gegevensbestanden blijft een afhankelijkheid van de gegevens van belanghebbenden bestaan, maar kan wel worden geprofi-teerd van de M&O-maatregelen van de externe instantie.

De minister achtte het van belang een gelijksoortig sanctiebeleid voor gelijksoortige regelingen te voeren. Hij gaf hierbij aan dat het hierbij wel primair om een eigen verantwoordelijkheid (en bevoegdheid) van de diverse ministeries gaat, omdat veel zaken worden afgedaan door middel van bestuurlijke sancties. Voorzover het strafrechtelijke handhaving betreft gaat het tevens om een verantwoordelijkheid (en bevoegdheid) van het Openbaar Ministerie en de rechter en om een coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Het verkrijgen van meer inzicht in de risico- en fraudeprofielen van de doelgroep achtte de minister vooral van belang voor kwantitatief belangrijke regelingen en/of regelingen waarbij een relatief verhoogd risico van M&O bestaat.

Ten aanzien het Ministerie van Financiën zelf (exclusief de Belastingdienst), gaf de minister aan dat er geen behoefte bestaat aan een uitgebreid algemeen M&O-beleid, maar dat er een beknopte beschrijving zal worden opgesteld van het algemeen M&O-beleid voor de M&O-gevoelige uitgaven. Verder zal de centrale lijst M&O-gevoelige regelingen waar nodig worden uitgebreid.

### 6.3 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister vermeldde in zijn reactie dat eind 1998 het «Kwaliteitsprogramma financiële functie BZK» is opgestart. Een onderdeel hiervan is het opstellen van een algemene richtlijn voor het M&O-beleid. In deze richtlijn zal aandacht worden besteed aan de toetsing vooraf op

M&O-aspecten, risico- en kosten/batenanalyses, voorlichting, controle- en sanctiebeleid, alsmede periodieke evaluatie van de desbetreffende regelingen.

#### **6.4 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

De minister vond het een goede zaak het financieel belang per regeling in het departementale overzicht te verwerken. De aanbeveling betreffende meer risico-analyses en kosten-baten analyses zal hij voor zijn ministerie bekijken, aangezien hij dit nuttige instrumenten vindt.

Ook de minister van OCW benadrukte de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij het uitvoeren van bestuurlijke sancties. Hij ziet hiervoor geen coördinerende rol voor het Ministerie van Financiën weggelegd. Het verkrijgen van inzicht door een betere registratie van de resultaten van het controle- en sanctiebeleid ondersteunde de minister; hij zou nader bezien bij welke regelingen van OCW dit nodig zou kunnen zijn.

#### **6.5 Reactie minister van Defensie**

De minister van Defensie vermeldde dat dit jaar het M&O-beleid bij Defensie wordt vastgelegd in interne regelgeving. Hierin zal onder meer het uitvoeren van risico analyses, kosten/baten analyses en de periodieke evaluatie van regelingen op M&O-gevoeligheid worden uitgewerkt.

#### **6.6 Reactie minister van VROM**

De minister van VROM schreef in zijn reactie dat het M&O-beleid is ingevuld door middel van daartoe strekkende handboeken, waarin het controlebeleid is uitgewerkt. De lijst met M&O-gevoelige regelingen is onlangs geactualiseerd.

Het zoveel mogelijk voorkomen van M&O-gevoelige punten in regelingen is aan de orde in de «Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets», die wordt toegepast op iedere nieuwe regeling en op iedere aanpassing van bestaande regelgeving.

Betreffende de aanbeveling «een betere registratie van de resultaten van controle- en sanctiebeleid» merkte de minister op dat het voor de gedecentraliseerde regelingen niet mogelijk is registraties bij te houden van resultaten van controle- en sanctiebeleid. De decentralisatie maakt het ongewenst om veel gegevens van budgethouders te vragen. Toch wordt deze aanbeveling van een zodanig belang geacht dat zal worden nagegaan hoe er in de praktijk mee kan worden omgegaan.

#### **6.7 Reactie minister van EZ**

De minister van Economische Zaken gaf aan te zullen onderzoeken of invulling gegeven kan worden aan de aanbevelingen die op haar ministerie betrekking hebben. Daarbij zal steeds de afweging worden gemaakt of de noodzakelijke inspanningen in redelijke verhouding staan tot het verwachte resultaat. Vooral de aanbevelingen die leiden tot het steeds meer registreren van gegevens en het centraal toegankelijk moeten zijn daarvan, zullen worden onderworpen aan zo'n afweging.

#### **6.8 Reactie minister van LNV**

De minister van LNV gaf aan dat reeds in opzet is voorzien in een periodieke evaluatie op M&O-aspecten en risico- en kosten-batenanalyse. Het zwaartepunt van voorlichting ligt momenteel meer op begrip voor en acceptatie van regelgeving dan op de dreiging van sancties. Hij zal bezien in hoeverre meer aandacht voor de voorlichting over het controle- en

sanctiebeleid nodig en/of zinvol is in relatie tot de specifieke doelgroep die LNV bestrijkt.

De minister beschreef dat het ministerie bezig is met de ontwikkeling van een expliciete registratie van de resultaten van controle- en sanctiebeleid. Onderzoek naar het risico- en fraudeprofiel van de doelgroep zal onderdeel uitmaken van de risico-analyses. De mate van diepgang van dit onderzoek zal per geval worden bepaald.

### **6.9 Reactie minister SZW**

Als reden voor het feit dat het financieel belang niet in de lijst wordt opgenomen, gaf de minister dat dit gegeven jaarlijks wijzigt. Bij begrotingsgefinancierde regelingen wordt naar het betreffende begrotingsartikel verwezen, waardoor het financieel belang traceerbaar is. Het inzichtelijk maken van de afwegingen voor beslissingen zal worden meegenomen in de verdere uitwerking van de Wetgevingstoets van zijn ministerie. Voor het verkrijgen van meer inzicht door registratie van resultaten van controle- en sanctiebeleid zijn bij SZW de noodzakelijke acties in gang gezet, zoals een randomized response onderzoek, de debiteurenstatistiek op gemeentelijk vlak en nieuwe fraudestatistieken door het Lisv.

### **6.10 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer is verheugd met de algemene reactie dat op hoofdlijnen wordt ingestemd met het rapport en dat het belang wordt ingezien van (inzicht in) de effectiviteit van het M&O-beleid. Zij is vooral tevreden over het feit dat belang wordt gehecht aan een betere registratie van de resultaten van het controle- en sanctiebeleid. Gezien de toonzetting van de reacties heeft de Rekenkamer er vertrouwen in dat de positieve ontwikkeling ten aanzien van bestaande regelingen voortgezet zal worden. Bij het ontwerpen van nieuwe regelingen zou bewust gestreefd moeten worden naar het voorkomen van M&O-risico's door het zoveel mogelijk vermijden van risicogevoelige elementen in de regelgeving.

De Rekenkamer kan zich vinden in de nuanceringen die de ministers aanbrachten.

Ten eerste is de Rekenkamer het eens met de nuancering dat kosten-baten analyses en inzicht in de risico- en fraudeprofielen van de doelgroep vooral van belang zijn bij kwantitatief belangrijke regelingen en/of regelingen waarbij een relatief verhoogd risico van M&O bestaat. Enig inzicht in het risico- en fraudeprofiel van de doelgroep acht de Rekenkamer echter noodzakelijk om te kunnen bepalen of er sprake is van een verhoogd M&O-risico.

Ten tweede onderschrijft de Rekenkamer de opmerking dat evaluatie gericht op M&O-aspecten plaats zou moeten vinden als regulier onderdeel van bredere evaluatie-onderzoeken van M&O-gevoelige regeling (eens in de vijf jaar). De Rekenkamer benadrukt hierbij nogmaals dat de M&O-aspecten bij deze evaluaties expliciet aan de orde zouden moeten komen. Tot nu toe is dit in de praktijk nog nauwelijks het geval geweest. Ten derde deelt de Rekenkamer de mening dat bij gebruik van externe gegevensbestanden een afhankelijkheid blijft bestaan van de gegevens van belanghebbenden, waarbij wel kan worden geprofiteerd van de M&O-maatregelen van de externe instantie. De Rekenkamer is hierbij van mening dat het M&O-risico kan worden beperkt doordat de afhankelijkheid van de *opgave* van de gegevens door de belanghebbende vermindert.

Ten vierde is de Rekenkamer van mening dat het ook bij gedecentraliseerde regelingen van belang is inzicht te hebben in de resultaten van het controle- en sanctiebeleid. Howel het Ministerie van VROM heeft

aangegeven dat de decentralisatietendens het ongewenst maakt veel gegevens van budgethouders te vragen, acht het de aanbeveling resultaten bij te houden van controle- en sanctiebeleid zodanig van belang dat zal worden nagegaan hoe er in de praktijk mee kan worden omgegaan. Hiervan neemt de Rekenkamer met instemming kennis, en zij wacht de resultaten met belangstelling af.

Ten slotte onderkent de Rekenkamer dat het bij bestuurlijke sancties primair gaat om de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de diverse ministeries. De Rekenkamer ziet in dit kader echter wel een signalerende en coördinerende rol weggelegd voor de minister van Financiën als bij gelijksoortige regelingen bij verschillende ministeries belangrijke verschillen optreden.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties ministers	Nawoord Rekenkamer
<i>Algemeen M&amp;O-beleid bij de ministeries</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• positieve ontwikkeling, maar nog niet bij ieder ministerie een algemeen M&amp;O-beleid aanwezig</li> <li>• weinig aandacht aan voorlichting en evaluatie</li> <li>• alle ministeries beschikken over een lijst met M&amp;O gevoelige regelingen, echter slechts de lijsten van de ministeries van OCW, LNV en SZW voldoen volledig aan de eisen van Financiën</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opstellen van een algemeen M&amp;O beleid, tenminste bestaande uit een standaard-procedure voor de toetsing van M&amp;O-aspecten, door de ministeries van BZK, Financiën en Defensie</li> <li>• in het algemeen M&amp;O-beleid meer aandacht besteden aan voorlichting en evaluatie (alle ministeries, behalve OCW, LNV en SZW)</li> <li>• de Rekenkamer dringt betreffende de lijst van M&amp;O-gevoelige regelingen aan op voldoen aan de eisen: centraal toegankelijk, actueel, volledig, opname M&amp;O maatregelen en M&amp;O-gevoelige elementen (alle ministeries, behalve OCW, LNV en SZW)</li> <li>• opnemen van het financieel belang per regeling op departementaal niveau (alle ministeries)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministers (behalve SZW) onderschrijven aanbeveling om financieel belang in de lijst met M&amp;O-gevoelige regelingen op te nemen</li> <li>• Financiën: opstellen van een beknopte beschrijving van algemeen M&amp;O-beleid voor M&amp;O-gevoelige uitgaven</li> <li>• Financiën: uitbreiding lijst M&amp;O-gevoelige regelingen</li> <li>• BZK: opstellen van algemene richtlijn voor M&amp;O-beleid</li> <li>• Defensie: M&amp;O-beleid vastgelegd in interne regelgeving</li> </ul>	
<i>M&amp;O beleid per regeling</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• positieve ontwikkeling in de opzet van de regelgeving</li> </ul>			
<i>Beleidsvoorbereiding- en evaluatie</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij beleidsvoorbereiding is de aandacht voor M&amp;O-aspecten meestal niet expliciet, behalve bij het Ministerie van SZW, waar dit bij alle onderzochte regelingen wél het geval is geweest.</li> <li>• Gering gebruik van risico-analyses en/of kosten-baten analyses, behalve bij het Ministerie van SZW en voor een deel van de regelingen bij de ministeries van Justitie en V&amp;W.</li> <li>• Weinig ex post evaluaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• noodzaak van meer risico-analyses en kosten/baten analyses (alle ministeries, behalve SZW)</li> <li>• verplicht stellen van periodieke evaluatie specifiek gericht op M&amp;O-aspecten (Ministerie van Financiën)</li> <li>• inzichtelijk maken van afwegingen voor beslissingen op het gebied van regelgeving en uitvoering (alle ministeries)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCW: bezien of er meer risico-en/of kosten/baten analyses kunnen worden gedaan</li> <li>• Financiën: meer aandacht aan risico-analyses; kosten-baten analyses vooral bij belangrijke regelingen/regelingen met verhoogd M&amp;O-risico</li> <li>• Financiën acht voor M&amp;O-aspecten periodieke doorlichting van regelingen noodzakelijk, mogelijk m.b.v. bestaande evaluaties</li> <li>• LNV geeft aan reeds aan deze aanbevelingen te voldoen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekenkamer acht inzicht in risicoen fraudeprofiel van de doelgroep noodzakelijk om te kunnen bepalen of er sprake is van een verhoogd M&amp;O-risico</li> </ul>
<i>Regelgeving:</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• wel aandacht voor M&amp;O-aspecten; vooral controle- en sanctiebeleid</li> <li>• weinig maatregelen voor voorlichting en beleidsevaluatie in regelgeving opgenomen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zie aanbevelingen bij «beleidsvoorbereiding» en «controle- en sanctiebeleid»</li> </ul>		
<i>Voorlichting:</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooral gericht op aard/doel regeling, doelgroep en voorwaarden</li> <li>• weinig aandacht voor controle- en sanctiebeleid, vooral bij regelingen gericht op het bedrijfsleven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meer aandacht besteden aan controle- en sanctiebeleid in de voorlichting, vooral bij regelingen gericht op het bedrijfsleven (met name bij de ministeries van EZ en LNV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LNV: bezien in hoeverre meer aandacht voor voorlichting nodig/zinvol is</li> </ul>	



Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties ministers	Nawoord Rekenkamer
<p><i>Controle- en sanctiebeleid:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>inzicht in de resultaten van controle- en sanctiebeleid ontbreekt bij de meeste regelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>waar mogelijk gebruik maken van bestandsvergelijking, rekening houdend met eenduidige definities en betrouwbaarheid externe bestanden, hierdoor kunnen controles doelmatiger worden uitgevoerd (meer afstemming op dit gebied tussen alle ministeries)</li> <li>voor gelijksoortige regelingen een gelijksoortig sanctiebeleid (Ministerie van Financiën)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiën: belangrijk om een gelijksoortig sanctiebeleid voor gelijksoortige regelingen te voeren</li> </ul>	
<p><i>Inzicht in de effectiviteit van het M&amp;O-beleid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Op het niveau van de regelingen bestaat onvoldoende inzicht in het M&amp;O gevoelige deel van de regeling, de omvang resterende en inherente onzekerheid, kosten en resultaten controle en sancties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>meer inzicht door betere registratie van resultaten van controle- en sanctiebeleid, meer inzicht in de risico- en fraudeprofielen van de doelgroep door bijvoorbeeld opsporing, anonieme enquêtes e.d., teneinde een effectiever M&amp;O-beleid te kunnen voeren (alle ministeries)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door meeste ministeries belang gehecht aan betere registratie van de resultaten van het controle- en sanctiebeleid</li> <li>LNV: onderzoek naar risico- en fraudeprofielen zal onderdeel uitmaken van risico-analyse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Rekenkamer is hiermee tevreden</li> </ul>

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de in het onderzoek betrokken regelingen. Tevens is aangegeven in welk jaar de Rekenkamer in het kader van M&O voor het eerst onderzoek naar de regelingen heeft uitgevoerd (T0) en wat het financieel belang is (in miljoenen).

Een vaak gehanteerde onderverdeling van M&O-gevoelige regelingen is:

- Belastingen (en heffingen)
- Sociale Zekerheid
- Subsidies

In dit onderzoek was slechts één heffing betrokken (de WVO), en belastingen zijn helemaal niet in het onderzoek betrokken.

Er is in dit onderzoek gekozen voor een onderverdeling naar doelgroepen. Omdat de onderzochte regelingen uit sociale zekerheid qua benadering van het M&O-beleid zeer sterke overeenkomsten vertoonden met de overige regelingen gericht op alle burgers is hierin geen nader onderscheid gemaakt. De volgende indeling is gehanteerd:

1. Regelingen gericht op alle burgers
2. Regelingen gericht op bekende groepen burgers
3. Regelingen gericht op bedrijven
4. Regelingen gericht op overheid en non-profit

Voor de onderzochte regelingen geldt dat voor de opzet van de regeling en voor de beleidsevaluatie de onderzoeksgegevens zijn geactualiseerd t/m 1998. Voor de resultaten van het uitgevoerde controle- en sanctiebeleid is gebruik gemaakt van de gegevens over 1997.

Ministerie	Regeling	Categorie	T0	Fin. belang
Justitie	Griffierechten	1	1992	177
	Reclasseringsregeling	4	1993	184
	Gefinancierde Rechtsbijstand (Wet op de Rechtsbijstand)	1	1994	424
BZK	Interimregeling ziektekosten ambtenaren(IRZK) / Besluit tegemoetkoming ziektekosten rijkspersoneel (BTZR)	2	1993	350
	Functioneel Leeftijdsontslag Politie (FLO)	2	1992	63
	Intrekingswet Bescherming Bevolking (IBB)	2	1992	4
OCW	Remigratieregelingen (REM en BSR)	1	1995	47
	Subsidiëring Schoolbegeleidingsdiensten / Regeling Schoolbegeleiding)*	4	1992	104
	Formatierekeneenheden Culturele Minderheden en anderstalige leerlingen voortgezet onderwijs (CUMI)	4	1993	80
Financiën	Onderwijs Eigen Taal voortgezet onderwijs (OET)	4	1993	4
	Bekostiging Basiseducatie / Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)*	4	1994	166
	Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM)	1	1993	77
Defensie	Regeling Bijzondere Financiering (BF)	3	1992	13
	Uitkeringswet Gewezen Militairen (UGM)	2	1992	723
VROM	Regeling Gezondheidszorg*	2	1993	77
	Geldelijke Steun Eigen Woning 1984 en Besluit Woninggebonden Subsidies	1	1991	234
V&W	Huursubsidiewet / Individuele Huursubsidie (IHS)	1	1995	2 341
	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO)	3	1992	89
EZ	Bijdragen aan derden (Stormvloedkering/Deltawet)	4	1993	10
	Stimulering Zeescheepvaart**	3	1994	0
	Subsidieregeling Energiebesparing in Bestaande Gebouwen (SEBG)*	3	1992	0
	Regeling Technisch Ontwikkelingskrediet / Besluit Technische Ontwikkelingskredieten 1997 (TOK)	3	1993	93
LNV	Besluit Borgstelling Kredieten Midden- en Kleinbedrijf 1994 (BB-MKB 1994)	3	1994	45
	Subsidieregeling Waterschade 1994***	3	1995	0
	Regeling Waterbeheersing en Ontsluiting in A-2 verband	4	1993	12
	Steunregeling voor de verwerking melkpoeder in veevoer	3	1993	236
	Regeling Beheersovereenkomsten 1993 (RBO) / Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON)	3	1994	31
SZW	Bijdrageregeling Landbouwbedrijven overstroming '95***	3	1995	0
	Regelingen Oogstschade 1993 Noord-Nederland en Oogstschade 1994 Noord-Holland***	3	1995	0
	Jeugdwerkgarantiewet (JWG)	1	1992	418

Ministerie	Regeling	Categorie	T0	Fin. belang
	Algemene Kinderbijslagwet (AKW)	1	1993	6 424
	Algemene Bijstandswet (ABW)	1	1993	9 137
	Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (IOAW)	1	1994	409
	Subsidieregeling Experimenten Activering van Uitkeringsgelden / Melkert-2	1	1995	720
VWS	Wet op de Bejaardenoorden*	4	1992	0
	Wet Uitkering Vervolgingslachtoffers 1940-1945	1	1994	408

\* Deze regelingen zijn opgeheven of zijn niet meer M&O-gevoelig.

\*\* Er worden in het kader van deze regeling geen nieuwe aanvragen meer behandeld, er worden echter nog wel financiële verplichtingen afgehandeld.

\*\*\* Deze schaderegelingen waren éénmalig. Inmiddels is een algemene schaderegeling in werking getreden waarvan de opzet van de regelgeving in het onderzoek is betrokken.

## Definities

Beleidsvoorbereiding	alle activiteiten voorafgaand aan het invoeren of wijzigen van regelgeving.
Controle achteraf	maatregelen na betaling of beschikking (is een repressieve maatregel)
Controle vooraf	maatregelen vóór betaling of beschikking (is een preventieve maatregel)
Controlebeperkingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wettelijke bepalingen die controle verhinderen (bijvoorbeeld privacy-wetgeving)</li> <li>• wetten waarbij de controle is opgedragen aan instanties buiten de rijksoverheid</li> <li>• politieke afweging in de Staten-Generaal die hebben geleid tot het stellen van nadere grenzen aan de controle</li> <li>• een kosten/baten-analyse waaruit blijkt dat verdergaande controle ondoelmatig is.</li> </ul>
Inherente onzekerheid	onzekerheid over de rechtmatigheid van een bedrag dat de minister vanwege beperkingen in de controleerbaarheid niet wordt aangerekend, ook wel «niet-verwijtbare resterende onzekerheid» genoemd.
M&O-beleid	het totaal aan preventieve en repressieve maatregelen ter bestrijding van M&O
Misbruik	misbruik van regelgeving leidt tot financiële overdrachten (uitgaven) of het achterwege blijven daarvan (ontvangsten), die in strijd zijn met wettelijke voorschriften.
Niet verwijtbare resterende onzekerheid	onzekerheid die resteert ondanks een goed gevoerd M&O-beleid, ook wel «inherente onzekerheid» genoemd.
Oneigenlijk gebruik	bij oneigenlijk gebruik is er sprake van een financiële overdracht die in strijd is met het doel en de strekking van de regeling, maar niet met de bewoording ervan.
Preventieve maatregelen	maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken of betalen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• beleidsvoorbereiding met betrekking tot M&amp;O-gevoeligheid</li> <li>• regelgeving</li> <li>• voorlichting</li> <li>• controle vooraf</li> </ul>
Repressieve maatregelen	Maatregelen die liggen ná het moment van beschikken of betalen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• controle achteraf</li> <li>• sanctie</li> <li>• evaluatie</li> </ul>
Resterende onzekerheid	onzekerheid die resteert als gevolg van de M&O-gevoeligheid van een regeling, ondanks het gevoerde M&O-beleid. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen een goed en een onvoldoende M&O-beleid.
Sanctie (financiële sanctie)	Terugvordering van onverschuldigde betalingen eventueel verhoogd met rente en/of boete, opschorting van betaling, korting op een uitkering, uitsluiting van een uitkering
Toekenning M&O-gevoelige regeling	een financiële transactie danwel verplichting een regeling waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of uitkering afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf zijn verstrekt
Witte fraude	de vorm van M&O die kan worden opgespoord met behulp van vergelijking van registraties

*Afkorting*

AID	Algemene Inspectiedienst
AKW	Algemene Kinderbijslag Wet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BKR	Bureau Kredietregistratie
BRRM	Besluit Restauratie Rijksmonumenten
BTZR	Besluit Tegemoetkoming Ziektekosten Rijkspersoneel
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GVI	Gemeenschappelijke Verwijsindex
HAFIR	Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid
IHS	Individuele Huursubsidie
IRZK	Interim Regeling ZiektenKosten
IBB	Intrekingswet Bescherming Bevolking
ISMO	Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik
LTO	Land- en Tuinbouworganisaties
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
RDMZ	Rijksdienst Voor de Monumentenzorg
SRN	Stichting Reclassering Nederland
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
WBO	Wet op de Bejaardenoorden
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan