



Ministerie van Financiën

# HANDREIKING TER VOORKOMING EN BESTRIJDING MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK

Geldend vanaf juli 2022

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Over de handreiking Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&amp;O)</b>	<b>3</b>
1.1	Wat is de handreiking Misbruik en Oneigenlijk gebruik	3
1.2	Waar is de handreiking op van toepassing	3
1.3	Leeswijzer	3
<b>2</b>	<b>Definities en achtergrondinformatie</b>	<b>4</b>
2.1	Definities	4
2.2	M&O governance	4
2.2.1	Three Lines Model	5
2.3	Onderdelen M&O Beleid	6
2.3.1	Beleidsvoorbereiding	6
2.3.2	Regelgeving	7
2.3.3	Communicatie	7
2.3.4	Controle- en reviewbeleid	7
2.3.5	Sanctiebeleid	8
2.3.6	Verantwoording	8
2.4	Werkprocessen	8
2.5	Inzicht in M&O gevoelige regelingen en casuïstiek	9
<b>3</b>	<b>Fasen beleidscyclus</b>	<b>10</b>
<b>4.</b>	<b>Beleidsvoorbereiding (PLAN)</b>	<b>11</b>
4.1	Inleiding	11
4.2	Uitwerken nieuwe regeling	11
4.3	Indicatief tijdschema beleidsvoorbereiding.	12
<b>5</b>	<b>Beleidsuitvoering (DO)</b>	<b>13</b>
5.1	Inleiding	13
5.2	Uitvoeringsactiviteiten	13
5.2.1	De aanvraag	13
5.2.3	De vaststelling/afrekening	13
5.2.4	(Interne en externe) controleactiviteiten	14
<b>6</b>	<b>Verantwoorden en evalueren (CHECK)</b>	<b>15</b>
6.1	Verantwoording over M&O beleid	15
6.2	Informereren van het parlement	15
6.3	Evaluatie van het M&O beleid	15
<b>7</b>	<b>Bijsturen en verbeteren (ACT)</b>	<b>17</b>
7.1	Inleiding	17
7.2	Bijsturen en verbeteren	17
<b>BIJLAGEN</b>		<b>18</b>
BIJLAGE 1	– Risicoanalyse	18
BIJLAGE 2	– Voorbeelden maatregelen ter beperking van M&O-risico's	20
BIJLAGE 3	– Voorbeeld uitvoeringstoets	21
BIJLAGE 4	– Relevante wet- en regelgeving	22

# 1 Over de handreiking Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

## 1.1 Wat is de handreiking Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Het doel van de Handreiking ter voorkoming en bestrijding van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (handreiking M&O) is om de departementen een praktisch hulpmiddel te bieden bij het formuleren, uitvoeren, controleren en evalueren van het M&O beleid als onderdeel van de beleidsdoelstellingen. In de handreiking wordt ingegaan op de afbakening, definitie M&O en de diverse mogelijkheden voor de invulling van het beleid ten aanzien van het voorkomen van M&O.

Er zijn twee typen M&O te onderscheiden:

- **Externe M&O:** het gaat hierbij om M&O risico's bij externe regelingen waarbij **belanghebbenden** buiten het Rijk gegevens moeten verstrekken om **financiële** middelen te verkrijgen. Dit zijn bijvoorbeeld uitkeringen, toeslagen, subsidies en andere financiële tegemoetkomingen, maar ook fiscale regelingen.
- **Interne M&O:** het gaat hierbij om M&O risico's die bestaan bij interne regelingen op grond waarvan **ambtenaren** binnen het Rijk aanspraak kunnen maken op **financiële** middelen. Dit zijn bijvoorbeeld vergoedingen voor woon-werkverkeer, dienstreizen, etc.

## 1.2 Waar is de handreiking op van toepassing

De handreiking M&O gaat in op het eerste type M&O, te weten bij externe regelingen waar sprake is van M&O gevoelige aspecten. Deze handreiking richt zich primair op de ministeries, maar kan ook aanknopingspunten bieden voor de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van het M&O beleid bij andere organisaties in de publieke sector. De handreiking gaat niet in op M&O bij interne regelingen; dit aspect is geregeld in de diverse gedrag- en integriteitsregels voor de ambtenaren.

De handreiking biedt onder andere mogelijkheden en instrumenten die een rol kunnen spelen bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van het M&O beleid. Zaken, die reeds in wet- en regelgeving zijn voorgescreven<sup>1</sup> dan wel waarover reeds binnen het Rijk afspraken zijn gemaakt, dienen hierbij gevolgd te worden. Elk ministerie kan, op basis van de eigen risicoanalyse van de M&O gevoelige regelingen, bepalen welke vorm aan het M&O beleid invulling wordt gegeven.

## 1.3 Leeswijzer

In deze handreiking wordt het beleid ter voorkoming en bestrijding van M&O toegelicht en worden in de bijlagen hulpmiddelen geboden voor de toepassing. Hoofdstuk 2 gaat in op de definities en geeft achtergrondinformatie bij de verschillende onderdelen. Hoofdstuk 3 geeft een totaalbeeld van de fasen van de beleidscyclus. Hoofdstukken 4 tot en met 7 gaat in op de verschillende onderkende fasen van de beleidscyclus. Naast een overzicht van de vigerende wet- en regelgeving bevatten de bijlagen onder andere voorbeelden ter ondersteuning van het M&O beleid.

1 Bijvoorbeeld in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) of het Uniform Subsidiekader (USK)

## 2 Definities en achtergrondinformatie

### 2.1 Definities

Voor de wet- en regelgeving waarbij voor de aanspraak afhankelijkheid bestaat van informatie van de belanghebbenden zelf, beoordeelt een departement welke maatregelen genomen moeten worden om **M&O te voorkomen en te bestrijden** (het M&O beleid). Deze maatregelen worden vervolgens uitgevoerd. Daar waar in de handreiking wordt gesproken over regelgeving wordt er verwezen naar regelgeving in de brede zin; een niet limitatief aantal voorbeelden hiervan zijn wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken, handreikingen, regelingen etc.

Onder **misbruik** wordt verstaan het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van (verplichte) bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen<sup>2</sup>.

Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage van de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.

**Fraude** is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen. De fraudepleger bevoordelt hiermee zichzelf of anderen op een manier die in strijd is met de wet/regelgeving. Er is bij fraude altijd opzet in het spel. Bij vermoeden van fraude dient melding te worden gedaan bij de hiervoor belaste afdeling/coördinator via de daarvoor geldende procedures binnen het departement. Eventueel volgt hieruit aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM).

Regelingen en wetten zijn **M&O gevoelig** wanneer voor het aanspraak maken op de regeling sprake is van afhankelijkheid van informatie van **derden/belanghebbenden**. Bij M&O gevoelige regelingen bestaat een potentieel risico, als gevolg van deze afhankelijkheid van informatie van **derden/belanghebbenden**, op het voordoen van M&O. Naarmate de afhankelijkheid van informatie van deze belanghebbenden toeneemt, neemt ook de M&O gevoeligheid van de regeling toe. Maatregelen dienen te worden getroffen om deze risico's op M&O te beperken. De inzet van maatregelen hangt onder meer af van de beschikbare (personele en financiële) middelen, wettelijke bepalingen, politieke of maatschappelijke begrenzingen etc.

Het **M&O beleid** is het geheel van de strategie en de aanpak gericht op het voorkomen en bestrijden van het risico van M&O bij M&O gevoelige regelingen.

### 2.2 M&O governance

De Minister van Financiën is op grond van [Artikel 4.11 Comptabiliteitswet 2016](#) (CW 2016) verantwoordelijk voor het bevorderen van de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk. De Ministers en de colleges zijn uit hoofde van [artikel 3.3 van de CW 2016](#) verantwoordelijk voor een doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Op grond van deze verantwoordelijkheid is een toereikend M&O beleid noodzakelijk. Daarbij maakt het M&O criterium onderdeel uit van de toets op comptabele rechtmatigheid. De Ministers zijn op grond van [artikel 4.1 van de CW 2016](#) verantwoordelijk voor onder andere het ontwikkelen, vaststellen, uitvoeren en het erop toezien van het beleid en de bedrijfsvoering. Onderstaand zijn de (mogelijke) rollen ten aanzien van het M&O beleid binnen het ministerie schematisch weergegeven. De inrichting van de governance binnen een ministerie kan hiervan afwijken.

<sup>2</sup> Voor de definities M&O wordt uitgegaan van de omschrijving in het interim-rapport van de Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO): Kamerstukken 1981 – 1982, 17 050, nr 1

Onderdeel	Rol
<b>Minister van Financiën</b>	Systeemverantwoordelijkheid om de doelmatigheid van financieel beheer te bevorderen ( <a href="#">Artikel 4.11 Comptabiliteitswet 2016</a> ), waarbij het uitgangspunt is dat de ministeries en de colleges zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun financieel beheer.
<b>Minister</b>	Eindverantwoordelijk voor een doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar financieel beheer ( <a href="#">CW artikel 3.3</a> en <a href="#">4.1</a> ).
<b>Directie Financieel Economische Zaken (FEZ)</b>	FEZ is verantwoordelijk voor de financieel-beleidsmatige toets op de ontwerp regelingen met financiële gevolgen voor het Rijk, de bijbehorende risicoanalyse en het houden van toezicht op het begrotingsbeheer en financieel beheer ( <a href="#">Besluit FEZ artikel 4</a> ).
<b>Beleidsdirectie</b>	Opstellen, coördineren, sturen en bewaken van het M&O beleid van de regeling(en) die onder de verantwoordelijkheid van de betreffende beleidsdirectie valt/vallen ( <a href="#">CW artikel 4.1</a> ).
<b>Uitvoeringsorganisatie (intern/extern)</b>	Operationeel verantwoordelijk voor het doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar uitvoeren van het M&O beleid van de regelingen waarvan de uitvoering is uitbesteed aan de betreffende uitvoerder.
<b>Auditdienst Rijk (ADR)</b>	Verantwoordelijk voor het onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën naar de verantwoording en het beheer van het Rijk ( <a href="#">Besluit ADR artikel 3</a> ). De ADR heeft voorts een natuurlijke adviesrol.
<b>Algemene Rekenkamer (AR)</b>	Onderzoekt het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering, de daartoe bijgehouden administraties alsmede de verantwoording daarover aan de Staten-Generaal ( <a href="#">CW artikel 7.12</a> ).

2.2.1

**Three Lines Model**

In de context van het Three lines model zoals opgesteld door het instituut van internal auditors<sup>3</sup> kunnen bovengenoemde rollen als volgt onderverdeeld worden:



Model 1

- De eerste lijn is eigenaar en verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen, het uitvoeren en beheren van processen en risico's van beleid en de uitvoering binnen de gestelde kaders.
- De tweede lijn geeft invulling aan het risicogericht toezicht door het uitvoeren van de taken van governance, risicomanagement en compliance binnen het eigen domein (bedrijfsvoering, financieel en personeel). De tweede lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of de eerste lijn haar verant-

3 The IIA's three lines model – An update of the Three Lines of Defense (2020)

woordelijkheden neemt. Anders dan de andere directies binnen de tweede lijn heeft de directie FEZ ook de rol van concerncontroller. In deze rol heeft de directie FEZ het overall toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van beleid en beheer, zonder te treden in de verantwoordelijkheid van andere directies. Ook heeft de directie FEZ een signalerende en aanjagende rol in het risicomangementproces naar de andere directies binnen de tweede lijn.

- De derde lijn wordt vervuld door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft aanvullende zekerheid over het in control zijn op gebied van bedrijfsvoering en beleid door het uitvoeren van onderzoeken. Dit wordt gedaan in de vorm van een accountantsoordeel bij het jaarverslag door de ADR.
- De Algemene Rekenkamer (AR) verricht, als onafhankelijk extern orgaan onderzoek naar de effecten, de rechtmatigheid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, alsmede de verantwoording daarover aan de Staten-Generaal. Omdat de AR haar rapporten ook richt aan de verantwoordelijke ministers kan de AR ook worden gezien als een vierde lijn waaruit informatie komt ter evaluatie en versterking van de interne beheersing.

## 2.3 Onderdelen M&O Beleid

In deze paragraaf worden een aantal belangrijke onderdelen voor de uitwerking van het M&O beleid nader toegelicht.

### 2.3.1 Beleidsvoorbereiding

Op enig moment is besloten tot het maken van beleid voor het behalen van een beleidsdoelstelling, bijvoorbeeld voor het stimuleren van bepaalde investeringen of het verlenen van een tegemoetkoming. De beleidsdirectie bepaalt met behulp van het [\(IAK\)](#) welk instrument het meest geschikt is om de beleidsdoelstelling te bereiken. Daarbij bepaalt de beleidsdirectie in deze fase van de beleidsvoorbereiding met de risicoanalyse, zoals hieronder en in de bijlage is toegelicht, in hoeverre sprake is van M&O risico's en of deze aanvaardbaar voor de organisatie zijn. Aandachtspunten bij dit onderdeel zijn onder andere het capaciteitsbeslag en baten en lasten van eventueel te nemen maatregelen.

#### 2.3.1.1 Risicoanalyse

Een belangrijk onderdeel van de opzet en uitwerking van het M&O beleid is het uitvoeren van een risicoanalyse. Deze dient in de fase van de beleidsvoorbereiding van de (te wijzigen) regelgeving te worden uitgevoerd, waarbij, indien van toepassing, bijv. *lessons learned* met de voorkoming en bestrijding van M&O bij andere regelingen meegenomen kunnen worden. In de risicoanalyse worden alle aandachtspunten van M&O voor het gehele proces van aanvraag tot verrekening/betaling betrokken. Bij de uitwerking van de risicoanalyse kunnen onder meer de doelgroep van de regeling, het type regeling en de hoogte van de vergoeding in beschouwing worden genomen. De risicoanalyse brengt de mogelijke risico's in kaart, alsmede de weging van de risico's, waarna ze gekoppeld worden aan beheersmaatregelen, zoals specifieke controles, communicatie richting belanghebbenden en/of sancties. Inzicht wordt gegeven welke keuzes zijn gemaakt om de risico's te beperken en in hoeverre sprake is van (aanvaardbare) restrisico's. Indien de resterende risico's hoog zijn of geen beheersmaatregelen mogelijk zijn om deze risico's te beperken, moet het kabinet voor openstelling van de regeling hierover worden geïnformeerd. Het is aan te bevelen om bij de risicoanalyse alle partijen die een rol hebben bij de uitvoering van de regeling mee te nemen ter borging van de kennis van het proces en vergroting van het draagvlak. In [bijlage 1](#) zijn de aandachtspunten bij de uitvoering van de risicoanalyse opgenomen, als ook een praktisch voorbeeld van de opzet van een risicoanalyse.

#### 2.3.1.2 Ex ante beleidsevaluatie of uitvoeringstoets

Om voorgenomen beleid te beoordelen op effectiviteit, kan een ex ante beleidsevaluatie worden uitgevoerd. Met het uitvoeren van een ex ante beleidsevaluatie, conform [de Regeling periodiek beleidsevaluatie-onderzoek](#), kunnen de volgende doelen worden behaald:

- inzicht verkrijgen in de effecten van voorgenomen beleid en regelgeving.
- strategische keuzes mogelijk maken bij de beleidsvoorbereiding.

In de ex ante evaluatie kunnen de aspecten die de werkbaarheid beïnvloeden, te weten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, aan de orde komen. De uitkomsten van de ex ante beleidsvaluatie kunnen worden gebruikt voor de nadere onderbouwing van de voorgestelde M&O maatregelen of voor de keuze van een ander instrument. Dan bestaat immers nog de mogelijkheid om het beleid bij te stellen of alternatieve instrumenten te kiezen.

Een [uitvoeringstoets](#) is een instrument om de gevolgen van de voorgenomen nieuwe/aan te passen regelgeving in elk stadium van het besluitvormingsproces vanuit het perspectief van de uitvoering in beeld te brengen. In dat kader wordt geduïd wat de impact van het voorstel op de uitvoering is (groot, gemiddeld, beperkt), inclusief de handhaafbaarheid en de M&O aspecten. Ook worden hierbij de uitvoeringskosten en de personele gevolgen inzichtelijk gemaakt. Het is van belang om bij de uitvoeringstoets de uitvoeringsorganisatie te betrekken. De uitvoeringstoets vindt plaats op het moment dat beleid of regelgevingsvoorstel in concept gereed is. In [bijlage 3](#) is een voorbeeld van een uitvoeringstoets gegeven.

Voor het bepalen van de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving kan de [‘Tafel van Elf’](#) een handig hulpmiddel zijn. De Tafel van Elf is een wetenschappelijk model dat inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden en laat zien welke mogelijkheden bestaan om overtredingen te voorkomen. De Tafel van Elf bevat elf dimensies voor naleving van regelgeving en is onderverdeeld naar dimensies van spontane naleving en handhavingsdimensies. Met handhaving wordt bedoeld de activiteiten van de overheid die erop gericht zijn om de naleving van regelgeving te bevorderen. Met behulp van de Tafel van Elf kan de mate van naleving van toekomstige wetgeving beter worden geschat en de handhavingsactiviteiten van een handhavingsinstantie worden geanalyseerd. De Tafel van Elf kan worden gebruikt bij de inrichting en de evaluatie van de handhaving.

### 2.3.2 [Regelgeving](#)

Bij de fase beleidsvoorbereiding is het van belang om aandacht te besteden aan de M&O gevoelige aspecten van de voorgenomen regelgeving. De uitgangspunten van het M&O beleid worden verankerd in deze regelgeving. Wijzigingen in de regelgeving kunnen van invloed zijn op de te nemen of de reeds genomen M&O maatregelen; daarbij kunnen geconstateerde M&O gevallen dan wel signaleringen van nieuwe M&O patronen leiden tot aanpassingen in de regelgeving. De regelgeving wordt periodiek geëvalueerd/doorgelicht, waarbij tevens expliciet aandacht wordt besteed aan de M&O aspecten (zie ook [paragraaf 6.3](#)). Voor ondersteuning van beleidsmedewerkers en juristen binnen het Rijk bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving en uitvoeren van andere juridische taken kan gebruik worden gemaakt van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving ([KCBR](#)).

### 2.3.3 [Communicatie](#)

Voor en nadat de regelgeving is gepubliceerd en van kracht is geworden, moet hieraan bekendheid worden gegeven, zowel extern (naar belanghebbenden) als intern (naar de organisatie die voor de uitvoering moet zorgdragen). De interne communicatie richt zich op het informeren van de betrokken uitvoeringsorganisatie(s) over (randvoorwaarden voor) het werkproces, waarbij aandacht wordt gegeven aan de M&O aspecten. De uitvoeringsorganisatie dient geïnformeerd te worden voordat de regelgeving is gepubliceerd, zodat de werkprocessen tijdig ingericht kunnen worden. De externe communicatie heeft ten doel om externe partijen te attenderen op de nieuwe of aangepaste regeling, zodat het doel, waarvoor de regeling is opgezet, wordt bereikt. De externe communicatie richt zich onder meer op het doel en de doelgroep van de regeling, waarbij tevens wordt ingegaan op de controles die zullen worden uitgevoerd en de sancties in geval van misbruik van de regeling. Dit laatste aspect kan een preventieve werking hebben. De communicatie is onderdeel van de fase van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering en kan indien gewenst worden vastgelegd in een separaat communicatieplan. Indien een uitvoeringstoets bij de voorbereiding van de nieuwe/aan te passen regelgeving wordt uitgevoerd, kan het aspect communicatie hierin ook meegenomen worden.

### 2.3.4 [Controle- en reviewbeleid](#)

[Controlebeleid](#) is het beleid dat zich richt op het toetsen van de gegevens die door de belanghebbenden zijn verstrekt. Van de M&O maatregelen is controlebeleid een belangrijk onderdeel. De controle richt zich hierbij niet alleen extern op het handelen van belanghebbenden, maar ook op het handelen van de interne organisatie (zie ook [hoofdstuk 6](#)). Bij M&O gevoelige regelingen is de controle essentieel, aangezien

belanghebbenden van buiten de organisatie informatie moeten verstrekken, die bepalend is voor de aanspraak. Bij de inrichting van de controle moeten, op basis van de grootste risico's, kosten-batenanalyse en proportionaliteit, keuzes worden gemaakt voor de in te zetten handhavingsinstrumenten. Aan het controlebeleid ligt een weloverwogen onderbouwing ten grondslag. Inzicht wordt gegeven in welke keuzes zijn gemaakt om de risico's te beperken en in hoeverre sprake is van (aanvaardbare) restrisico's.

Indien voor de controle van de aan te leveren informatie gebruik wordt gemaakt van een accountantsproduct kan een controleprotocol en een [reviewbeleid](#) worden uitgewerkt (bijvoorbeeld in het geval van single information single audit (sisa)). In het [controleprotocol](#) ligt onder andere vast welke werkzaamheden (incl. mate van assurance, het soort product en binnen welke termijn) de accountant moet uitvoeren. Het doel van het reviewbeleid is om vast te stellen of de accountants het controleprotocol goed hebben uitgevoerd en gesteund kan worden op de resultaten. In het reviewbeleid wordt onder meer aangegeven hoeveel reviews (minimaal) worden uitgevoerd. Als uit de review blijkt dat sprake is van gebreken in de controle van de accountant, zal het departement passende maatregelen moeten treffen.

### 2.3.5 **Sanctiebeleid**

Om te kunnen acteren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist. Een sanctie wordt opgelegd indien sprake is van opzet. Sanctienering voldoet aan de redelijk- en billijkheidsnorm en aan het evenredigheidsbeginsel. De opgelegde sanctie mag niet disproportioneel/te hoog zijn in relatie tot het vergrijp, dit is neergelegd in [artikel 3:4](#) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het algemene uitgangspunt is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen, dat wil zeggen dat te veel betaalde bedragen worden teruggevorderd of ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven. In het sanctiebeleid staat gedetailleerd uitgewerkt welke situaties leiden tot terugvordering dan wel in welke situaties hiervan (gemotiveerd) afgezien kan worden. Het is van belang dat de regeling duidelijke sanctie bepalingen in geval van constateren van misbruik bevat, ten behoeve van de uitvoering door de uitvoeringsorganisatie(s) en ter informatie van de belanghebbenden. Opgelegde sancties kunnen een leereffect maar ook een preventieve werking hebben. Het is in dat kader ook van belang dat naar de belanghebbenden goed wordt gecommuniceerd over het sanctiebeleid.

Bij het vermoeden van fraude dienen aanvullende maatregelen genomen te worden. Afhankelijk van de geldende procedures binnen het departement kan dit eventueel leiden tot een aangifte, zodat de zaak strafrechtelijk kan worden onderzocht. Een voorbeeld hiervan is de [Handreiking integriteitsschendingen met \(potentieel\) significante financiële gevolgen voor het Rijk](#).

### 2.3.6 **Verantwoording**

De verantwoordelijke minister moet zich jaarlijks tegenover de Staten-Generaal verantwoorden over de rechtmatigheid van de bestede middelen. Daar waar als gevolg van M&O-gevoeligheid, in eerste instantie geen zekerheid over de rechtmatigheid bestaat, is het van belang dat het M&O-beleid die onzekerheid tot een aanvaardbaar niveau terugbrengt. Daarom moet het ministerie zich ook jaarlijks verantwoorden over het gevoerde M&O beleid. In de Rijksbegrotingsvoorschriften ([model 3.24](#)) staat beschreven waaraan deze verantwoording moet voldoen. De bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag bevat in ieder geval een (globale) beschrijving van de belangrijke M&O (rest)risico's en (potentiële) significante tekortkomingen. Een ontoereikend M&O beleid moet in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden toegelicht, waarbij de minister zich verantwoordt dat sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid van de betrokken geldstromen. [Hoofdstuk 6](#) gaat nader in op het aspect verantwoording over M&O beleid.

## 2.4 **Werkprocessen**

De werkprocessen van de uitvoering worden uitgewerkt in procesbeschrijvingen, zoals handboeken, werkinstructies en protocollen. Belangrijk binnen deze beschrijvingen is wie doet wat, wanneer, waarom, aan de hand van welke informatie en de vastlegging hiervan. De uitkomsten van de risicoanalyse, inclusief de te treffen beheersingsmaatregelen, worden hier ook in opgenomen. Wanneer er ontwikkelingen zijn die gevolgen hebben voor het M&O-beleid, worden deze zo spoedig mogelijk verwerkt in het M&O beleid en de proces-beschrijvingen. Hierbij kan worden gedacht aan signalen vanuit de uitvoering, wijzigingen in wet- en regelgeving, niet eerder onderkende M&O patronen etc..



## 2.5 Inzicht in M&O gevoelige regelingen en casuïstiek

De departementen hebben inzicht in hun M&O gevoelige regelingen en de voorgevallen ernstige (misbruik) onregelmatigheden (casuïstiek). De opzet van de registratie hiervan kan per ministerie verschillen. Het doel van de registratie van casuïstiek is om inzicht te hebben in het misbruik van de regelingen die is voorgevallen, waarmee onder meer input voor de risicoanalyse bij het ontwerp van nieuwe (lessons learned) en (tussentijdse) bijstelling van regelingen ontstaat. De uitvoering van deze registratie moet in ieder geval in overeenstemming zijn met de [Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#) (AVG).

Ten aanzien van subsidies is in aanwijzing 20 van de Aanwijzingen voor de subsidieverstreking de verplichting opgenomen om departementaal een registratie bij te houden van ernstige onregelmatigheden bij subsidies. Het [Protocol departementale registratie van ernstige onvolkomenheden bij subsidies](#) bevat een nadere uitwerking van dit register en kan tevens als voorbeeld dienen voor de opzet van een register voor overige M&O gevoelige regelingen.

Over de mogelijkheid van de opname van (persoons)gegevens in een register naar aanleiding van casuïstiek, moeten belanghebbenden voorafgaande of ten tijde van de aanvraag worden geïnformeerd. Indien daadwerkelijk sprake is van omstandigheden die leiden tot opname in een register, wordt dit meegedeeld aan de betrokken belanghebbenden. Daarbij wordt aangegeven welke gegevens worden geregistreerd, de reden(en) hiervoor en hoe lang deze gegevens blijven opgenomen. Deze mededeling kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de beschikking/vaststelling.

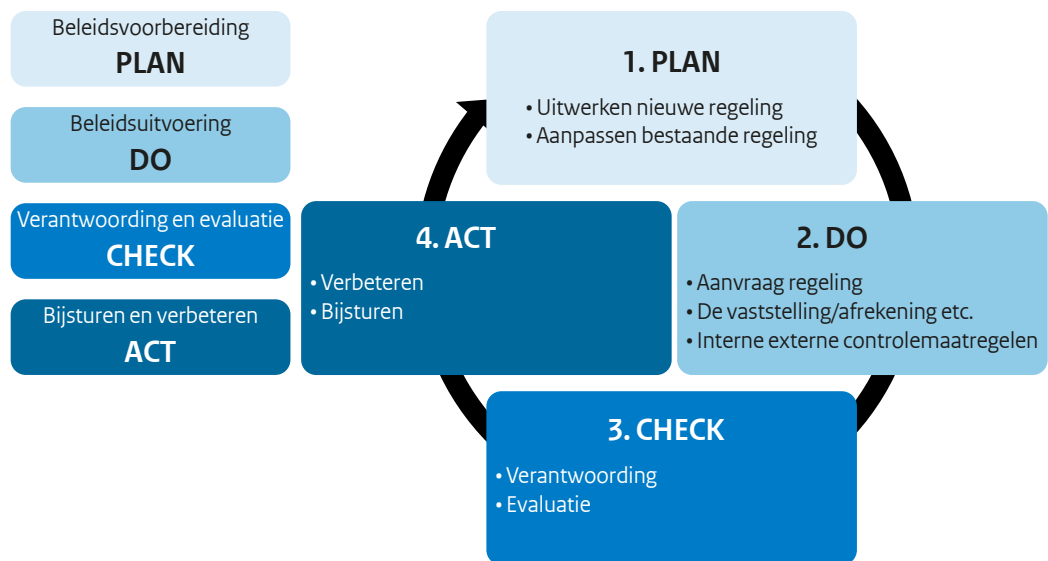
### 3 Fasen beleidscyclus

De M&O aspecten komen terug in alle fasen van de beleidscyclus. De beleidscyclus bestaat uit vier fasen:

- *beleidsvoorbereiding*
- In algemene zin geldt dat een ministerie al in de fase van de beleidsvoorbereiding aandacht moet besteden aan alle elementen van het M&O-beleid. Van het vooraf stellen van heldere doelen ten aanzien van het beleid tot het uitwerken van voortvloeiende wet- en regelgeving worden de M&O aspecten meegenomen. De onder [§2.3](#) genoemde onderdelen van het M&O beleid worden in de fase van de beleidsvoorbereiding uitgewerkt.
- *beleidsuitvoering*
- Na inwerkingtreding van de regeling vindt de daadwerkelijke uitvoering, controle en monitoring van de regeling plaats. In deze fase komen signalen en ontwikkelingen ten aanzien van het M&O beleid aan het licht.
- *verantwoording en evaluatie*
- Periodiek dient verantwoording te worden afgelegd over de betrokken regeling en het gevoerde M&O beleid. Om te beoordelen of het M&O beleid de beoogde doelstellingen realiseert, kan een evaluatie worden uitgevoerd.
- *bijsturen en verbeteren*

Om het M&O beleid effectief, efficiënt en up-to-date te organiseren, is bijsturing op basis van de verrichte evaluatie en interne/externe ontwikkelingen noodzakelijk. De vraagstukken waar het M&O beleid op is gericht, zijn immers continue in verandering. Bij het bijsturen en verbeteren van het M&O beleid dienen de uitkomsten uit de fase ‘verantwoording en evaluatie’ te worden betrokken en kunnen best practices worden benut van andere departementen.

Voorgaande stappen worden behandeld in de context van de PDCA (Plan-Do-Check-Act) cyclus:



Model 2

De 4 fasen in model 2 worden nader toegelicht in hoofdstukken 4, 5, 6 en 7.

## 4. Beleidsvoorbereiding (PLAN)

### 4.1 Inleiding

De beleidsvoorbereidingsfase begint met het formuleren van de uitgangspunten van het beleid en welk instrument hier het meest geschikt voor is. Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving ([IAK](#)) en de site van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving ([KCBR](#)) kunnen hiervoor geraadpleegd worden. De opzet van het M&O beleid is in deze fase terug te vinden in wet- en regelgeving, instructies en gemaakte afspraken over onder andere de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling, de betrouwbaarheid van de gegevens en de verwachte opbrengst van het gebruik van de gegevens.

Wanneer uit het gevormde beleid het voornemen tot nieuwe M&O gevoelige regelgeving ontstaat, dienen de mogelijke M&O-risico's tot en met de besluitvorming en inwerkingtreding van deze regelingen in kaart te worden gebracht. Twee situaties zijn mogelijk waar het M&O beleid op ingericht moet zijn:

- Een nieuwe regeling moet worden uitgewerkt;
- Een bestaande regeling moet worden aangepast.

Indien sprake is van het aanpassen van bestaande regelgeving kan [Hoofdstuk 7](#) Bijsturen en verbeteren (ACT) geraadpleegd worden.

### 4.2 Uitwerken nieuwe regeling

Het proces rondom het uitwerken van een nieuwe regeling bestaat uit meerdere activiteiten waarbij het volgende indicatieve stappenplan gebruikt kan worden:

1. *Voornemen tot regeling en opstellen plan van aanpak*  
Hier worden de bestaansredenen van de regeling vastgelegd en een bijbehorend plan van aanpak opgesteld om deze te realiseren. Hier dienen de algemene uitgangspunten voor het beleid ter voorkoming en bestrijding van M&O opgenomen te worden. Voor verdere vormgeving van het plan van aanpak kan dit stappenplan gebruikt worden.
2. *Besluit beleidsdirectie en politieke leiding uitwerken wet- en regelgeving*  
Hier worden de uitkomsten van stap 1 voorgelegd aan de verantwoordelijke beleidsdirectie(s)/politieke leiding. Het is van belang om richting de verantwoordelijke partijen de keuze voor mogelijke M&O-gevoelige regelingen te onderbouwen.
3. *Uitwerken voornemen in concept regeling*  
Een concept regeling behelst de uitwerking van de voorgenomen regeling, waaronder onder meer voorwaarden voor vergoeding, bevoorschotting en afrekening. Wat betreft het uitwerken van de M&O aspecten, behelst dit punt het nalopen van de M&O-aspecten regelgeving, communicatie, controlebaarheid, sancties en evaluatie. Ook kan men hier denken aan het capaciteitsbeslag, de baten en de lasten, en de vraag of er gestreefd wordt naar een verminderde afhankelijkheid van door belanghebbenden aan te leveren gegevens. Tenslotte kan men het gebruik van contra-informatie uit externe gegevensbestanden voor de controle van de regelgeving onderzoeken (aandachtspunten hierbij zijn de wetstechnische mogelijkheden, de gegevensdefinities, maar ook de mogelijkheden van de techniek en de kosten). Het is aan te bevelen om zo vroeg mogelijk in het proces alle betrokken partijen, zoals uitvoeringsorganisaties, die een rol (gaan) hebben bij de uitvoering van de regeling mee te nemen in de uitwerking. Zie hiervoor ook stap 4.

4. *Afstemming met andere verantwoordelijke actoren binnen het departement, zoals FEZ en uitvoeringsorganisaties inzake betrokkenheid, bekostiging en verantwoording*  
Bij het uitwerken van de M&O aspecten van de concept regelgeving is het aan te raden om afstemming te zoeken met de betrokken partijen in de uitvoering. Voor een overzicht van actoren binnen het departement en hun verantwoordelijkheden zie [§2.2](#).
5. *Concept regelgeving wordt voorgelegd aan Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)*  
Mogelijke budgettaire gevolgen als gevolg van de M&O aspecten van de regelgeving en de toetsing aan [artikel 3.1](#) van de Comptabiliteitswet 2016 dienen te worden afgestemd met de IRF.
6. *Benodigde controlemaatregelen en gewenste zekerheid afstemmen met de Auditdienst Rijk (ADR)*  
De ADR heeft een natuurlijke adviesrol, aanbevolen wordt om de concept regeling voor advies over de controleerbaarheid ten aanzien van de M&O aspecten voor te leggen aan de ADR.
7. *Ex-ante evaluatie en/of uitvoeringstoets*  
Om voorgenomen beleid te beoordelen op effectiviteit, kan een ex ante beleidsevaluatie en/of een uitvoeringstoets te worden uitgevoerd. Voor een nadere toelichting op een ex ante evaluatie en/of uitvoeringstoets zie [§2.3.1.2](#).
8. *(Inter)departementaal afstemmen van de concept regeling en beslisnota*  
Indien van toepassing worden de voorgenomen M&O risico's van de concept regeling (inter)departementaal afgestemd. Voor een indicatie van de hierin te nemen stappen kan de site van [KCBR](#) worden geraadpleegd.
9. *Voorleggen en behandelen van de concept regeling en beslisnota door MR en parlement*  
Indien uit voorgaande stappen sprake is van een hoog M&O risico, wordt bij het voorleggen en behandelen in respectievelijk de MR en het parlement het hoge M&O risico expliciet gemeld.
10. *Communicatie (intern en extern)*  
Nadat de regelgeving na publicatie van kracht is geworden, moet hieraan bekendheid worden gegeven, zowel intern (naar de organisatie die voor de uitvoering moet zorgdragen) als extern (naar belanghebbenden). Voor een nadere toelichting hierop zie [§2.3.3](#).

### 4.3 Indicatief tijdschema beleidsvoorbereiding.

Belangrijk binnen beide situaties in de beleidsvoorbereiding is inzicht in de tijdsbesteding en prioritering van de activiteiten. In het volgend figuur is een voorbeeld opgenomen van een mogelijk te hanteren format voor een tijdschema. Met op de verticale as de te verrichten activiteiten en op de horizontale as de periode/tijdseenheid. De tijdseenheid/doorlooptijd en de op te nemen activiteiten in het schema is afhankelijk van de omvang en complexiteit van de regeling.

Activiteit	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7	t+8	t+9	t+10
1 Voornemen tot regeling en opstellen van aanpak											
2 Besluit beleidsdirectie en politieke leiding uitwerken wet- en regelgeving											
3 Uitwerken voornemens in concept regeling											
4 Afstemming met andere verantwoordelijke actoren binnen het departement											
5 Concept regelgeving wordt voorgelegd aan Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)											
6 Benodigde controlemaatregelen en gewenste zekerheid afstemmen met de Auditdienst Rijk (ADR)											
7 Ex-ante evaluatie en/of uitvoeringstoets											
8 (Inter)departementaal afstemmen van de concept regeling en beslisnota											
9 Voorleggen en behandelen van de concept regeling en beslisnota door MR en parlement											
10 Communicatie (intern en extern)											

Model 3

## 5 Beleidsuitvoering (DO)

### 5.1 Inleiding

Aan de beleidsuitvoering kan op verschillende manieren of middels een combinatie van deze inhoud worden gegeven:

- a. de uitvoering wordt door het eigen departement gedaan;
- b. de uitvoering wordt verzorgd door een afzonderlijke uitvoeringsinstantie binnen het ministerie;
- c. de uitvoering vindt plaats door middel van intermediairs (een organisatie buiten het betrokken ministerie).

Een minister is geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van een M&O gevoelige regeling en van het daarvoor te voeren M&O beleid als deze wordt uitgevoerd zoals onder a en b vermeld.

Wanneer de uitvoering van een regeling door middel van intermediairs plaatsvindt, heeft de minister, afhankelijk van hetgeen is vastgelegd in onderliggende wet- en regelgeving, een (al dan niet) gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regeling. Verwacht mag worden dat het ministerie een kaderstelling meegeeft aan de uitvoeringsorganisatie en erop toeziet dat de uitvoeringsorganisatie volgens die kaders opereert. De minister blijft hierbij verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling.

### 5.2 Uitvoeringsactiviteiten

De uitvoeringsactiviteiten worden onderscheiden in activiteiten met betrekking tot de aanvraag, de bevoorschotting, de vaststelling/afrekening en de betaling/terugvordering. Ten aanzien van de aanvraag en de vaststelling/afrekening worden onderstaand enige aspecten vanuit het oogpunt van M&O belicht.

#### 5.2.1 De aanvraag

In de fase van de beleidsvoorbereiding is vastgesteld welke eisen en voorwaarden worden gesteld aan de aanvraag en (eventuele) voorschotverlening. In de voorwaarden van de regeling zijn alle door de belanghebbende te verstrekken bewijsstukken opgenomen. In eerste instantie beoordeelt de uitvoerende instantie in hoeverre deze bewijsstukken volledig zijn. Daarnaast wordt de aanvraag, indien mogelijk, tevens op aannemelijkheid getoetst middels plausibiliteitscontroles. In tweede instantie vindt nadere controle van de aanvraag plaats. De mate waarin en de wijze waarop wordt gecontroleerd (inclusief de vastlegging), is uitgewerkt in werkinstructies ([§2.4](#)). In de werkinstructies is tevens opgenomen of en in welke situaties gebruik wordt gemaakt van gegevensuitwisseling met andere organisaties. Bij deze gegevensuitwisseling dient in ieder geval te worden voldaan aan de eisen ten aanzien van privacybescherming (AVG).

#### 5.2.3 De vaststelling/afrekening

Een vaststelling is een beschikking waarbij definitief wordt beslist dat de belanghebbende een bepaald bedrag ontvangt. In voorkomende gevallen dienen voor de definitieve vaststelling aanvullende gegevens door de belanghebbende te worden verstrekt. In geval van rechtspersonen buiten de overheidsorganisatie kunnen die aanvullende gegevens bijvoorbeeld jaarrekeningen (eventueel voorzien van een accountantsverklaring, zie [§2.3.4](#)), activiteitenverslagen, aanvullende verklaringen omtrent naleving van de bepalingen zijn. In geval van natuurlijke personen kunnen dit bijvoorbeeld een definitieve opgave van het inkomen en winst uit onderneming zijn of andere bewijsstukken zoals facturen. Ook hier kan gegevensuitwisseling een rol spelen. In voorkomende gevallen kan in deze fase ook gebruik worden gemaakt van de onderzoeksbevindingen van een inspectiedienst. Op grond van de definitieve vaststelling wordt, indien van toepassing, het verleende voorschot verrekend.

In de fase van beleidsuitvoering wordt in het algemeen zichtbaar of door belanghebbenden misbruik en/of oneigenlijk gebruik van de regeling wordt gemaakt. In geval van misbruik dient te worden beoordeeld of een sanctie, en zo ja welke, opgelegd moet worden.

#### 5.2.4 **(Interne en externe) controleactiviteiten**

Binnen de M&O maatregelen vormt het controlebeleid een belangrijk onderdeel. Deze controle richt zich zowel op het handelen van functionarissen binnen de eigen organisatie (intern gerichte controle), maar ook op het handelen van personen buiten de organisatie (extern gerichte controle).

De controle van een uitvoeringsorganisatie heeft ten doel om te vast te stellen dat is voldaan aan de voorwaarden van de regeling. Dit geldt zowel voor de voorwaarden die gelden voor de aanvraag, als voor de voorwaarden voor de vaststelling/afrekening. Naast de controle met betrekking tot de gegevens van belanghebbenden bestaat, als onderdeel van het interne beheersingssysteem, controle gericht op het handelen van functionarissen van de uitvoeringsorganisatie zelf. Deze interne controle is van belang in verband met bijvoorbeeld de behandeling van dergelijke aanvragen, aanvragen door eigen personeel of familie van personeelsleden en samenspanning binnen de organisatie met belanghebbenden.

Bij M&O gevoelige regelingen is de extern gerichte controle van groot belang, aangezien derden van buiten de organisatie gegevens moeten verstrekken die voor de hoogte van de aanspraak bepalend zijn. De invulling van de controle is afhankelijk van verschillende factoren zoals aard en omvang van de doelgroep en het inzicht in het M&O en frauderisico. Voorbeelden van controlemaatregelen zijn administratieve controles vooraf en achteraf, waarnemingen ter plaatse, boekenonderzoek en dergelijke. De controlemogelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke organisatie dienen duidelijk geformuleerd te worden en deze worden, waar zinvol, in de regeling opgenomen.

Over het algemeen wordt in deze fase van de beleidscyclus duidelijk of door belanghebbenden misbruik of oneigenlijk gebruik van een regeling is gemaakt. In de werkprocessen- en instructies dient te zijn opgenomen of en zo ja welke sanctie moet worden opgelegd. Duidelijk moet zijn wie deze sanctie moet initiëren en hoe de voortgang gemonitord moet worden. Indien tijdens de uitvoering van de regeling blijkt dat sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik, dient het geformuleerde sanctiebeleid (zie [§2.3.5](#)) te worden uitgevoerd. De minister wordt op grond van zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid, conform de controle- en informatieprotocollen, via de beleidsafdeling geïnformeerd over de uitvoering. De informatie uit de administratie en de dossiers vormt de basis voor het overzicht van M&O gevoelige regelingen en maatregelen (zie [§2.3](#)).

## 6 Verantwoorden en evalueren (CHECK)

### 6.1 Verantwoording over M&O beleid

Een departement verantwoordt zich periodiek over de opzet van het beleid en over de feitelijke uitvoering (werking) van het beleid. Dit geldt ook voor het gevoerde M&O-beleid. Belangrijke aandachtspunten binnen de verantwoording zien toe op de deugdelijkheid van het gevoerde M&O beleid, aanwezigheid sluitende controle- en verantwoordingsstructuur en conclusie of het M&O risico afdoende beperkt is. Deze informatie dient als verantwoordingsinformatie, maar ook als sturingsinformatie die kan worden benut om tekortkomingen in het M&O beleid en/of gedurende de beleidsuitvoering tijdig te herstellen (zie [hoofdstuk 7](#)). Indien (potentieel) significante tekortkomingen (zie [Handreiking melding integriteitsschendingen met \(potentieel\) significante financiële gevolgen voor het Rijk](#)) blijken in de opzet en/of werking van het gevoerde M&O beleid, dient het ministerie deze bij het betreffende beleidsartikel en in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften ([model 3.24](#)) toe te lichten. Wat een significante tekortkoming is, wordt in een kwalitatieve afweging (o.b.v. professionele oordeelsvorming) bepaald. Factoren die hierbij een rol spelen, kunnen bijvoorbeeld zijn politieke gevoeligheden en specifieke afspraken met de Tweede Kamer.

In de [bedrijfsvoeringsparagraaf](#) dient tevens op hoofdlijnen te worden beschreven hoe wordt omgegaan met verhoogde M&O risico's-en maatregelen die zijn getroffen om deze te beheersen. Tevens wordt op hoofdlijnen een toelichting op de resterende M&O risico's opgenomen. In geval van een ontoereikend M&O beleid dient in de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoord te worden dat geen zekerheid over de rechtmatigheid bestaat bij de betrokken geldstromen.

### 6.2 Informeren van het parlement

Een belangrijke taak van de Eerste en Tweede Kamer is het beoordelen van besluiten van het kabinet (en van individuele bewindspersonen). Bij die controlerende taak van het parlement wordt gebruikgemaakt van het recht op inlichtingen en het budgetrecht. Een recht dat ieder individueel Eerste of Tweede Kamerlid grondwettelijk heeft conform artikel 105 de Grondwet. Om de beide Kamers juist, tijdig en volledig te informeren kunnen in sommige situaties enkel verplichte informatieverstrekkingen ontoereikend zijn. De beleidsdirecties kunnen in deze situaties naar eigen inzicht bepalen wanneer en in welke vorm de Kamers geïnformeerd worden met het oog op het budgetrecht. Over regelingen waar sprake is van (inherent) verhoogde M&O restrisico's als ook regelingen met onvoldoende M&O beleid is het van belang om het parlement in ieder geval hierover te informeren.

### 6.3 Evaluatie van het M&O beleid

Het M&O beleid moet periodiek geëvalueerd worden. Naast het lerend effect van evaluaties van bestaande en nieuwe regelgeving, geeft het relevante inzichten om de bestaande regelgeving te verbeteren (nader toegelicht in [hoofdstuk 7](#)). Nadere regels over evaluaties, waaronder subsidie-evaluaties zijn te vinden in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. Naar aanleiding van de evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van het M&O-beleid. Bovendien is het mogelijk inzicht te krijgen in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. De evaluatie van het M&O beleid richt zich bijvoorbeeld op:

- verantwoording wat met de ingezette middelen is bereikt (efficiëntie);
- beoordeling of de beleidsdoelstellingen zijn behaald (effectiviteit);
- toereikendheid controleactiviteiten;
- gesignaleerd misbruik en oneigenlijk gebruik regeling;
- kennisdeling binnen het departement en tussen departementen (bijv. delen best practices).

Instrumenten waarmee deze evaluatie kan worden uitgevoerd zijn bijvoorbeeld een quick-scan of een ex post evaluatie. Nadere informatie omtrent stappen evaluatieproces te hanteren instrumenten is te raadplegen in de Toolbox beleidsevaluaties.



6.3.1

*Quick-scan*

Het doel van de **quick-scan** is om een globaal overzicht te krijgen van de opzet en/of werking van aspecten van het M&O beleid voor de relevante regelingen. Door periodiek een quick-scan uit te voeren kan actueel inzicht worden verkregen in de toereikendheid van het M&O-beleid. Hoewel nieuwe regelingen uitgebreid getoetst kunnen zijn, blijkt immers uit de praktijk pas het effect van de maatregelen op het terrein van voorkomen en bestrijden van M&O. Op basis van de uitkomsten van de quick-scan kan eventueel besloten worden om verbeteracties te treffen.

6.3.2

*Ex post evaluatie*

Met **ex post evaluatie** wordt achteraf het M&O-beleid getoetst. Deze evaluatie kan betrekking hebben op de volgende aspecten:

- de wijze van uitvoering (ten opzichte van de geplande wijze van uitvoering);
- de output/prestaties/producten die geleverd worden (ten opzichte van de beoogde planning). Hierbij is zowel de kwantiteit als de kwaliteit van belang;
- de effecten en neveneffecten in de samenleving als gevolg van het ingezette beleid (ten opzichte van de beoogde effecten).

Integraal onderdeel van de evaluatie vormt de evaluatie van de regeling, het sanctiebeleid, de communicatie en het controlebeleid. Daarnaast worden niet voorziene M&O-patronen geïnventariseerd en geanalyseerd. Uit de evaluatie zal blijken of de juiste maatregelen zijn genomen ter voorkoming en bestrijding van M&O en in hoeverre maatregelen moeten worden genomen om bij te sturen. Deze informatie kan bijvoorbeeld aan (centraal) beschikbare meldingen van geconstateerde gevallen van M&O worden ontleend, maar ook accountantsrapporten, jaarverslagen inspectiediensten, evaluaties M&O gevoelige regelingen kunnen een reden zijn voor de bijstelling van het M&O-beleid.

Uitgangspunt is dat elke regeling in ieder geval eens in de vijf jaar geëvalueerd moet worden (zie [Regeling periodiek evaluatieonderzoek](#) en [art 4.24 Algemene wet bestuursrecht](#)), echter het kan wenselijk zijn om eerder te evalueren. Het toezien op het uitvoeren van een evaluatie ligt bij de beleidsdirectie of de directie FEZ (artikel 4 Besluit FEZ). Bij het uitvoeren van de evaluatie is het aan te bevelen om een multidisciplinair team met deelnemers van de beleidsdirectie, uitvoerders en eventueel deskundigen te formeren.

## 7 Bijsturen en verbeteren (ACT)

### 7.1 Inleiding

De uitkomsten van de fase **verantwoorden en evalueren (CHECK)** kunnen ertoe leiden dat moet worden bijgestuurd op de uitvoering van het beleid, waaronder het M&O beleid. Ook gedurende de uitvoering van het M&O beleid wordt steeds beoordeeld of bestaande regelgeving bijgesteld moet worden. Bevindingen benoemd in auditrapporten, jaarverslagen van inspectiediensten, evaluaties van M&O-gevoelige regelingen, (inter)departementale voortgangsrapportages en fraudebestrijding kunnen onder andere impulsen vormen voor de bijstelling van regelgeving. Het indicatieve stappenplan onder 4.2 kan als hulpmiddel gebruikt worden voor de te doorlopen processtappen bij het aanpassen van bestaande regelgeving. Op grond van bevindingen uit de controle (intern of extern), aantal M&O meldingen, rapportages, politieke ontwikkelingen etc. kan het noodzakelijk zijn om het (M&O) beleid aan te passen dan wel te verbeteren. De beleidsdirectie is verantwoordelijk voor het aanpassen van het beleid en/of de regelgeving.

### 7.2 Bijsturen en verbeteren

Indien de evaluatie aanleiding geeft om het beleid aan te passen, wordt in de ACT fase daadwerkelijk bijgestuurd. De beleidsdirectie (de proceseigenaar) intervineert en neemt maatregelen (beleidsinterventie) om de oorspronkelijke beleidsdoelstelling alsnog te realiseren of optimaliseren. Het bijsturen en verbeteren in de ACT fase lijkt sterk op de PLAN fase. In deze fase is het echter niet de bedoeling om het proces van de opgestelde beleidsplannen te herhalen maar dit te verfijnen.

Wanneer de werking van een potentiële beleidsinterventie niet of moeilijk vooraf is vast te stellen kan 'Experimenteren' hiervoor het juiste inzicht bieden. Experimenten hebben in de regel één of meerdere van de volgende doelen:

- kennis opdoen over de effectiviteit en haalbaarheid van specifieke beleidsinterventies
- komen tot nieuwe beleidsopties die repliceerbaar en opschaalbaar zijn
- inzicht opdoen over de werking van beleid en de toepassing van nieuwe interventies
- Inzake experimenteren heeft de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering de Handreiking pilots en experimenten geschreven, waarin in 6 stappen een beleidsexperiment uitgevoerd kan worden ([Handreiking pilots en experimenten](#)).

Het is belangrijk om te onthouden dat deze stap nominaal de laatste is, maar niet het einde van het proces. Indien nodig moet de cyclus steeds opnieuw worden herhaald totdat een constante verbetering wordt gevonden. Dit zal de cultuur van continue verbetering helpen stimuleren.

## BIJLAGEN

### BIJLAGE 1 – Risicoanalyse

Om M&O te voorkomen is een risicoanalyse van groot belang bij de totstandkoming en uitwerking van het M&O-beleid. Deze risicoanalyse wordt schriftelijk vastgelegd. In de risicoanalyse worden alle aspecten van M&O voor het gehele proces van aanvraag tot verrekening/betaling betrokken. Het is aan te bevelen om bij het uitvoeren van de risicoanalyse alle directe partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de regeling mee te nemen om zoveel mogelijk kennis en inzichten over de risico's binnen de gehele keten te verzamelen. Ook wordt op deze manier draagvlak binnen de organisatie gecreëerd. Hoe de risicoanalyse wordt vormgegeven, is aan het departement zelf. In deze bijlage worden een aantal mogelijkheden hiertoe beschreven.

Een risico is hierbij de kans dat een vooraf geschetste gebeurtenis zich (daadwerkelijk) voordoet en effect heeft op het behalen van de doelen van de regeling. Naarmate de kans en het effect hoger worden, neemt het risico toe. Een gebeurtenis die vrij zeker zal voorkomen, maar waarvan het effect nihil is, wordt aangemerkt als een laag risico. Een gebeurtenis waarvan de kans dat die zich voordoet nihil is, maar als het toch gebeurt een aanzienlijk effect heeft, wordt ook aangemerkt als een laag risico.

Een mogelijkheid is om aan een risico een score toe te kennen. Om een risico cijfermatig te kunnen uitdrukken, worden de geschatte situaties gewogen op hun kans en de bijbehorende effecten. De wegingsfactor is hoger naarmate het M&O leidt tot een hogere onrechtmatigheid. Deze berekening resulteert in een risicogetal. Op basis van het risicogetal wordt een regeling in een risicoprofiel geplaatst (hoog/gemiddeld/laag). Naast het cijfermatig uitdrukken van risico's is het ook mogelijk om een kans \* impact model toe te passen die meer kwalitatief van aard is.

Een risicoanalyse brengt de risico's in beeld en met dat inzicht kan het departement kiezen om het risico te accepteren of om in te grijpen. Na het uitvoeren van de risicoanalyse bestaan een aantal opties, zoals:

- de regeling wordt aangepast om een lagere risicoscore te krijgen;
- extra beheersingsmaatregelen worden getroffen;
- het risico wordt zonder maatregel geaccepteerd.

Het restant M&O risico is de M&O gevoeligheid die (bewust) overblijft na alle maatregelen die het departement naar aanleiding van de risicoanalyse treft ten aanzien van bijvoorbeeld communicatie, controle en sancties. Het restant M&O doet zich voor wanneer er binnen de maatschappelijke kaders geen afdoende controlebeleid mogelijk is, of wanneer controle onmogelijk of ondoelmatig is (bijvoorbeeld op basis van een kosten-batenanalyse). Nota bene: wijzigingen in de regeling of wijziging in de uitvoering van de regeling als gevolg van M&O leiden tot een bijstelling van de risicoanalyse.

Bij de uitvoering van een risicoanalyse kunnen een aantal stappen worden onderscheiden:

1. Identificeren risico's (bijv. via SWOT analyse);
2. Inschatten kans en impact (hoog/gemiddeld/laag);
3. In kaart brengen van maatregelen;
4. Bepalen restrisico;
5. Beziën opties op basis van restrisico (nemen extra maatregelen, restrisico accepteren, regeling aanpassen)

Mogelijke risico's kunnen voorkomen in:

- de doelstelling en de voorwaarden van de regeling;
- de doelgroep;
- de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid;
- sanctiemogelijkheden.

Aandachtspunten bij uitwerken risicoanalyse:

- Beschrijving looptijd, financieel belang en doelgroep van de regeling;
- Risicoprofiel doelgroep (bijv. particulieren, bedrijven, ervaringen verleden);
- Identificeren en omschrijven M&O risico's, weging risico op kans en impact (hoog/midden/laag);
- Bepalen maatregelen ter afdekking M&O incl. kosten- en batenanalyse;
- Restrisico's beschrijven;
- Bepalen sancties bij voordoen M&O.

Opstellen werkinstructies/protocollen inclusief afspraken over monitoring en rapportage over uitvoering.

Voorbeelden (niet limitatief) van technieken voor het uitvoeren van een risicoanalyse zijn:

- Brainstormsessies;
- Interviews;
- Versturen vragenlijsten;
- Geven van stellingen.

Bij het uitvoeren van de risicoanalyse kan een risicomatrix worden gebruikt. Een voorbeeld van een risicomatrix is:

Risico per processtap	Omschrijving	Risico-inschatting	Maatregel	Actiehouder	Restrisico
Aanvraag					
.....					
Vaststelling					
Etc.					

## BIJLAGE 2 – Voorbeelden maatregelen ter beperking van M&O-risico's




Voorbeelden (niet limitatief) van maatregelen ter beperking van M&O-risico's zijn:

- Duidelijke voorlichting verstrekken aan de belanghebbenden van de regeling. Voorlichting draagt in preventieve zin bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling, zeker als ook duidelijk wordt gecommuniceerd over mogelijke sancties.
- Vergoeding bedraagt een gelimiteerd percentage van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten;
- Vergoeding alleen in de vorm van een vast bedrag/ percentage, zodat er voor de derde-belanghebbende geen belang ontstaat om bijvoorbeeld het exploitatietekort of de exploitatiekosten te maximaliseren;
- Slechts objectief controleerbare uitgaven voor vergoeding in aanmerking laten komen;
- Termijnen stellen voor opname kosten(nota's), ter voorkoming verschuiving kosten over de periode, en termijn voor indienen van de verantwoording;
- Voorschotten worden verstrekt op basis van een ingediend plan met begroting van (specificatie van) baten en lasten;
- Verantwoordingen dienen voorzien te worden van een accountantsverklaring/-product;
- In een controleprotocol eisen stellen ten aanzien van de inhoud van de verklaring/mededeling van de externe accountant;
- Indien alleen een declaratie wordt ingediend, is het aan te raden de te verstrekken bewijsstukken te definiëren. Hierbij kan worden gedacht aan het overleggen van offertes, facturen, betaalbewijzen etc. Door specifiek de bewijsstukken op te vragen kan op relatief eenvoudige wijze zelfstandig worden vastgesteld of de declaratie voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Het indienen van zoveel mogelijk bewijsstukken beperkt de mogelijkheden tot M&O, al dienen hierbij uiteraard de doelmatigheid en de administratieve lasten niet uit het oog te worden verloren.

### BIJLAGE 3 – Voorbeeld uitvoeringstoets

Onderstaand sjabloon kan gebruikt worden ter vormgeving van de op te stellen uitvoeringstoets om inzicht te krijgen in de gevolgen van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. Dit sjabloon is afkomstig uit het Belastingplan 2022; de bijbehorende [leeswijzer](#) geeft een toelichting op de verschillende onderdelen van het sjabloon.

#### Sjabloon Uitvoeringstoets

<b>Gevolgen:</b>	ingrijpend / <b>middelgroot</b> / beperkt		
			
<i>Interactie burgers/bedrijven</i>			x
<i>Maakbaarheid systemen</i>		x	
<i>Handhaafbaarheid</i>			x
<i>Fraudebestendigheid</i>			x
<i>Complexiteitsgevolgen</i>		nvt	
<b>Risico procesverstoringen:</b>	groot / gemiddeld / <b>klein</b>		
<i>Uitvoeringskosten</i>	<i>incidenteel</i>	<i>structureel</i>	
• Dienstverlening	€ 0	€	0
• Handhaving/toezicht	€ 0	€	0
• Automatisering	€ 0	€	0
<b>Personele gevolgen:</b>	2 fte incidenteel -1 fte incidenteel		
<i>Invoering mogelijk per:</i>	01-01-2022		
<i>Beslag portfolio:</i>	jaaraanpassing		
<u><i>Eindoordeel:</i></u>	uitvoerbaar		

## BIJLAGE 4 – Relevante wet- en regelgeving

1. [Algemene wet bestuursrecht](#) (AWB)
2. [Besluit FEZ van het Rijk](#)
3. [Besluit Auditdienst Rijk](#)
4. [Comptabiliteitswet 2016](#) (CW)
5. [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) (IAK)
6. [Regeling financieel beheer van het Rijk](#)
7. [Regeling periodiek evaluatieonderzoek](#) (RPE)
8. [Rijksbegrotingsvoorschriften](#) (RBV)
9. [Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking](#) (USK)
10. [Tafel van Elf](#)
11. [Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#) (AVG)

