

Nota

**Misbruik en oneigenlijk
gebruik**

Gemeente Veldhoven

2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Aanleiding	4
1.3 Opbouw nota	5
2. Doelstellingen	6
2.1 Waarom M&O-beleid vastleggen?	6
2.2 Doelstelling van deze nota	6
3. Begrippen	8
4. Intensiteit en risicogebieden	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Intensiteit van het M&O-beleid	10
4.3 Risicogebieden van het M&O-beleid	10
5. M&O maatregelen	14
5.1 Inleiding	14
5.2 Regelgeving, procedures en maatregelen	14
5.3 Voorlichting	14
5.4 Controlebeleid	14
5.5 Sanctiebeleid	15
5.6 Evaluatie en bijstelling	15
6. Uitvoering en rapportage	16

Samenvatting

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik. Misbruik en oneigenlijk gebruik is aan de orde bij activiteiten waarbij informatie van derden van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Maar ook eigen functionarissen van een organisatie kunnen in de verleiding of positie komen om handelingen te verrichten of juist na te laten om daarmee persoonlijk gewin te behalen.

Met deze nota Misbruik en oneigenlijk gebruik geven we vorm en inhoud aan het beleid van de gemeente Veldhoven over misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit beleid is erop gericht misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijk regelingen te voorkomen c.q. te beheersen.

In dit beleid maken we keuzes op de volgende gebieden:

- ◆ Doelstelling en uitgangspunten van het M&O-beleid.
- ◆ Intensiteit van het M&O-beleid.
- ◆ Risicogebieden van het M&O-beleid.
- ◆ M&O maatregelen.
- ◆ Aanpak van het M&O-beleid.

De uitwerking van M&O-beleid vindt plaats in specifieke regelingen.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik wanneer de aanspraak op bijvoorbeeld een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen of de hoogte van een uitkering of heffing afhankelijk is van gegevens die door een belanghebbende zelf worden verstrekt. Maar ook eigen functionarissen van een organisatie kunnen in de verleiding of positie komen om handelingen te verrichten of juist na te laten om daarmee persoonlijk gewin te behalen. Hierbij kan sprake zijn van fraude of handelingen in strijd met onze gedragscode. Daarom is het van belang dat door middel van maatregelen zoveel mogelijk wordt voorkómen dat misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt, respectievelijk dat dit tijdig wordt ontdekt.

Deze nota geeft vorm en inhoud aan het beleid van de gemeente Veldhoven over misbruik en oneigenlijk gebruik.

De uitwerking van M&O-beleid vindt plaats in specifieke regelingen.

1.2 Aanleiding

Rechtmatigheid

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet, voert de accountant met ingang van 2004 naast de gebruikelijke controle naar getrouwheid van de jaarrekening, een toets uit op de rechtmatigheid van de jaarrekening. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving worden nageleefd. Dit betreft zowel wet- en regelgeving die door derden (EU, Rijk) is vastgesteld, als ook regelgeving en kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Eén van de rechtmatigheidscriteria is het 'misbruik en oneigenlijk gebruik'-criterium (het zogenaamde M&O-criterium). M&O-beleid maakt een organisatie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) geeft zwaarwegende adviezen aan provincies en gemeenten over de borging van rechtmatigheid. Het PRPG adviseert het algemene beleid en de afwegingen ten aanzien van M&O vast te leggen in een afzonderlijke nota, die de Raad vaststelt. Een dergelijke nota is niet verplicht. Wel noodzakelijk is een voortdurende M&O alertheid zodat wenselijk geachte M&O maatregelen actueel zijn en de organisatie weerbaar blijft.

M&O kan zich op vele terreinen en in verschillende vormen voordoen. Als zodanig is dit criterium zeer breed en hangt als het ware als een schil om alle andere rechtmatigheidscriteria heen en uit zich vaak via specifiek geformuleerde voorwaarden.

Accountantscontrole

Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening gaat de accountant ook na of we over interne procedures beschikken die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies, uitkeringen, belastingen of bijdragen, etc. ondervangen of voorkómen dat een te laag bedrag aan heffingen wordt betaald. Een gemeentelijke nota ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van alle gemeentelijke regelingen vormt voor de accountant een belangrijk onderdeel van het toetsingskader voor de rechtmatigheid.

In het accountantsverslag van de gemeente Veldhoven over boekjaar 2008 constateert de accountant dat een overkoepelend M&O-beleid nog ontbreekt. Dit

betekent niet dat er geen procedures voorhanden zijn. In veel gevallen zijn in onze verordeningen en procedures bepalingen opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

1.3 Opbouw nota

In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen en uitgangspunten van het M&O-beleid behandeld. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de definities en begrippen aan de orde. Hoofdstuk 4 behandelt de intensiteit en de risicogebieden voor M&O, waarna in hoofdstuk 5 de M&O maatregelen aan de orde komen. Tot slot gaat hoofdstuk 6 over de uitvoering en rapportage van het M&O-beleid.

2. Doelstellingen

2.1 Waarom M&O-beleid vastleggen?

Het M&O-beleid maakt onderdeel uit van de bedrijfsprocessen zoals o.a. geregeld in de subsidieverordening, heffingsverordeningen, beheersmaatregelen, etc. Niettemin is afzonderlijke aandacht in een nota M&O-beleid gewenst, omdat:

a. De betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens lang niet in alle gevallen kan worden ondervangen met de normale interne controle-instrumenten. Interne controle maatregelen reiken in veel gevallen niet verder dan de grenzen van de eigen organisatie. Met andere woorden: voor de controle op gegevens van derden komt meer kijken.

b. De praktische werking van beheersmaatregelen, zoals administratieve organisatie (AO) en interne controle (IC), staat of valt uiteindelijk in belangrijke mate met de integriteit van functionarissen. Bij niet integer handelen is het mogelijk dat bestaande procedures en interne controles worden omzeild of zelfs buiten werking worden gesteld. Dat geldt zeker bij contacten tussen individuele functionarissen en de buitenwereld, zoals bij aanbestedingsprocedures.

Als organisatie moeten we dus continu alert zijn op risicogebieden en zwakke plekken, in aanvulling op de reguliere AO/IC maatregelen.

c. Een wettelijk kader voor de invulling en uitvoering van M&O-beleid ontbreekt, behalve het gegeven dat M&O een rechtmatigheidscriterium is en dat wettelijke eisen in specifieke regelingen zijn opgenomen. Wel heeft het PRPG zwaarwegende adviezen opgesteld.

Gemeenten stellen hun eigen beleid vast. Hierbij is het nodig een afweging te maken in hoeverre het doelmatig is om extra beheersmaatregelen te treffen.

2.2 Doelstelling van deze nota

Het doel van het M&O-beleid is om in eerste instantie misbruik en oneigenlijk gebruik van interne en externe gemeentelijke regelingen te voorkomen (preventief beleid). In tweede instantie willen we misbruik en oneigenlijk gebruik van interne en externe gemeentelijke regelingen achteraf controleren en daar waar nodig te bestraffen (repressief beleid).

Dit willen we bereiken door richtlijnen te formuleren die de raad en het college toepassen bij de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van ons M&O-beleid.

Door het overkoepelende karakter draagt de nota bij aan een transparant en consistent gemeentebreed beleid. De uitwerking, die verder plaatsvindt in de afzonderlijke specifieke regelingen, is gebaseerd op deze nota. Dit geldt voor zowel nieuwe als bestaande interne regelgeving.

Hoe de mix van beheersmaatregelen eruit ziet, wordt bepaald door een beleidsmatige keuze, gebaseerd op een risico-afweging en een kosten-batenafweging. Met deze nota M&O-beleid kan de gemeente zich zowel intern als extern verantwoorden over de gemaakte keuzes.

Met deze nota, waarin ons M&O-beleid is vastgelegd, bieden we de accountant een belangrijk onderdeel van het toetsingskader voor de rechtmatigheid.

2.3 Uitgangspunten

Voor het M&O-beleid gelden de volgende algemene uitgangspunten:

1. Misbruik en oneigenlijk gebruik dient te worden tegengegaan. Dit om te voorkomen dat bijvoorbeeld bijstand of subsidie wordt toegekend als gevolg van door derden (al dan niet bewust) onjuist verstrekte gegevens.
2. De van derden ontvangen gegevens dienen indien mogelijk te worden gecontroleerd.
3. Voorkomen is beter dan bestrijden. Elke overtreding heeft een negatieve uitwerking op het maatschappelijke en financiële draagvlak van wet- en regelgeving. Wanneer een overtreding is gepleegd, lukt het niet altijd om deze te signaleren en de rechtmatige situatie volledig te herstellen: voorkomen is dus beter.
4. Als zich toch overtredingen voordoen, moet zowel de signalering als constatering effectief zijn. Constatering is effectief, indien zoveel mogelijk overtredingen zo snel mogelijk gesignaleerd worden, en deze signalering zo snel mogelijk onderzocht wordt om de omvang van de overtreding vast te stellen.
5. Het overtreden mag niet lonen. Na constatering van de overtreding moet de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld worden, financieel voordeel weggenomen worden en indien nodig worden bestraft. Een overtreding dient zodanig afgewikkeld te worden dat een overtreding niet loont.
6. Elke afdeling is zelf verantwoordelijk voor te nemen maatregelen gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen processen of activiteiten waarbij informatie van derden van groot belang is. Te denken valt aan het verlenen cq. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Het M&O-beleid wordt met het vaststellen van deze nota geformaliseerd.
7. M&O-beleid is dynamisch. Het M&O-beleid moet voldoende afgestemd zijn op de meest recente wetgeving en praktijk. Om dit te waarborgen wordt deze nota eens in de 4 jaar vernieuwd.

3. Begrippen

In dit hoofdstuk worden de verschillende kernbegrippen in het kader van M&O-beleid omschreven.

Misbruik

Onder **misbruik** wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

Oneigenlijk gebruik

Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ("de mazen van de wet") is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

Misbruik is dus onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

M&O-gevoeligheid

Van M&O-gevoeligheid is sprake als de gemeente afhankelijk is van gegevens van derden. Gegevens van derden zijn gegevens afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen buiten de gemeentelijke organisatie. Onder een M&O-gevoelige regeling wordt een regeling verstaan waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen of de hoogte van de heffing of uitkering, afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf worden verstrekt. Dit heeft dus met name betrekking op financiële aanspraken of lasten.

Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich ook binnen de eigen organisatie problemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik of oneigenlijk gebruik leiden. Deze problemen zijn veelal integriteitproblemen. Integriteit is geen rechtmatigheidscriterium. Toch kan niet-integer handelen leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik; medewerkers van de gemeente kunnen in de verleiding komen om handelingen te verrichten of juist na te laten om daarmee persoonlijk voordeel te behalen.

Fraude

Het begrip fraude als zodanig is niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Het

gaat echter om handelingen waarbij opzettelijk de zaken anders worden voorgesteld dan ze zijn, door op papier of digitaal een onjuiste weergave te geven van de werkelijkheid. Hierbij kan worden gedacht aan valsheid in geschrifte, oplichting, bedrog, benadeling van de overheid als schuldeiser of rechthebbende, corruptie, diefstal en/of verduistering.

4. Intensiteit en risicogebieden

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de intensiteit van het M&O- beleid en de belangrijkste risicogebieden waar misbruik en oneigenlijk gebruik een rol spelen. Per risicogebied is een onderbouwde keuze gemaakt voor de intensiteit van het te voeren M&O-beleid.

4.2 Intensiteit van het M&O-beleid

De intensiteit van het M&O-beleid hangt samen met de hoogte van het risico. Wanneer het risico laag is zal weinig tot geen specifiek M&O-beleid nodig zijn. Naarmate het risico hoger wordt, zal het M&O-beleid strenger moeten worden. We maken onderscheid in:

Streng M&O-beleid

Naast de reguliere AO/IC (functiescheiding, interne controle etc.) zijn specifieke en aanvullende (controle) maatregelen noodzakelijk om het risico van misbruik of eigenlijk gebruik te beperken; het gaat hier om maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer (zoals bijvoorbeeld de verplichting voor een aanvrager om mee te werken aan een toets op de aangeleverde gegevens) en om maatregelen in de sfeer van controle en handhaving.

Gematigd M&O-beleid

Waakzaamheid, in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie is geboden; maatregelen liggen in de voorwaardenscheppende sfeer.

Basis M&O-beleid

Mits de reguliere AO/IC (bijvoorbeeld functiescheiding) toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk in het kader van M&O-beleid. Dit wil niet zeggen dat er geen controles op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

4.3 Risicogebieden van het M&O-beleid

Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen vooral bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het vaststellen en verlenen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Maar het M&O-beleid zal ook een zekere interne werking dienen te hebben op de uitvoering van de ingestelde M&O maatregelen. Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich namelijk ook binnen de organisatie problemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik (fraude) of oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Bijvoorbeeld via samenspanning met de aanbesteder/aanvrager (familie), steekpenningen en dergelijke. Dit kan in financiële zin tenminste dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een door derden bewust onjuist ingediende subsidie-aanvraag. Bovengenoemde risicofactoren zorgen ervoor dat de volgende beleidsgebieden gevoeliger zijn voor M&O dan andere:

Verstrekken van subsidies

Subsidieverlening is een kritisch proces. Het subsidiebeleid van de gemeente Veldhoven is vastgelegd in de subsidieverordening Welzijn en de daaronder vallende deelverordeningen. Op basis van de verordening verstrekt de gemeente een subsidie. We zijn daarbij afhankelijk van de betrouwbaarheid van de gegevens die de subsidieontvanger aan ons verstrekt.

Gezien het aanmerkelijke financiële belang op dit terrein, hanteren we een gematigd tot streng M&O-beleid.

Inkomensoverdrachten

De meeste inkomensoverdrachten (bijv. bijstandsuitkeringen, leerlingenvervoer en bijdragen in het kader van de WMO) vormen feitelijk een open-einde regeling.

Uitkeringen en bijdragen kunnen niet worden geweigerd, indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet. Het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking is groot, gezien de sterke persoonlijke belangen van derden én de omstandigheid dat de betrouwbaarheid van de gegevens van de cliënt alles bepalend is voor het proces.

Daarom voeren we op dit terrein een streng M&O-beleid.

Van oudsher is het M&O-beleid op het terrein van de sociale zekerheid al sterk geformaliseerd.

Personeelslasten

De interne controle op personeelslasten is goed georganiseerd. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn: kopie ID-bewijs, formele aanstelling door het college, of de daartoe bevoegde functionaris, controle buiten de personeelsadministratie. Aangezien de organisatie hieromtrent goed is geregeld, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Een nuance geldt voor kostenvergoedingen. Het financiële belang hiervan is echter beperkt, echter imagoschade kan groot zijn. Afgezet tegen onze bestaande IC maatregelen is een gematigd M&O-beleid noodzakelijk is.

Inkopen en aanbestedingen

Inkopen en aanbestedingen vertegenwoordigen in de praktijk een aanzienlijk financieel belang. De interne controle op de uitvoering van de transactie en de (financiële) afwikkeling daarvan is via budgetten en functiescheiding echter wel zodanig vorm gegeven dat de juistheid en volledigheid daarvan voldoende is gewaarborgd. Door de wettelijke aanbestedingsprocedures is de afhankelijkheid van de informatieverstrekking van bedrijven tamelijk beperkt. Op basis hiervan is op dit externe deelgebied een gematigd M&O-beleid ten aanzien van inkopen en aanbestedingen noodzakelijk.

Kritische punten blijven wel de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid (vooral kwaliteit) van de geleverde prestatie. Het sluiten van de transactie (overeenkomst) is uiteindelijk vaak terug te voeren tot een "persoonlijke" afspraak tussen twee mensen, die elk grote belangen vertegenwoordigen. Subjectieve overwegingen en invloeden zijn hier bijna per definitie aan de orde. Dit geldt, zij het in mindere mate, ook voor de beoordeling van de verrichte prestaties. Dit aspect raakt meer het integriteitsbeleid binnen de organisatie, met name voor wat betreft het omgaan met relaties (geschenken, "samenwerking", e.d.). Buiten integriteitsbeleid voeren we op dit interne deelgebied een basis M&O-beleid.

Integriteit inzake relaties

Integriteit is geen rechtmatigheidscriterium. Toch kan niet-integer handelen leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarom is het van belang om bij de risicoanalyse van regelgeving ook een inschatting te maken van het integriteitsrisico.

Het gaat hierbij om de integriteit van belanghebbenden, maar niet-integer handelen van de eigen medewerkers kan leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. Het niet of niet kritisch uitvoeren van voorgeschreven interne controlehandelingen kan leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik. En daarnaast

kunnen medewerkers soms ook belanghebbenden zijn. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende regelingen voor vergoedingen e.d.

Daarom voeren we op dit gebied een gematigd M&O-beleid.

In de gemeente Veldhoven is integriteitbeleid in de vorm van een gedragscode voor ambtenaren vastgesteld. Hierin zijn voldoende waarborgen opgenomen om M&O te voorkomen. De consequenties van inbreuk op integriteit zijn bekend bij het personeel. De CAR-UWO (de rechtspositie voor gemeenteambtenaren) biedt mogelijkheden tot sanctioneren.

Belastinginkomsten

De belangrijkste belastinginkomsten zijn de OZB, afvalstoffenheffing en rioolrechten. Voor deze categorie van belastingen is de belastingheffing grotendeels gebaseerd op redelijk objectieve gegevens (bevolkingsregister, kadaster) of gegevens van niet-betrokken derden (taxateurs). De interne controle op deze belastinginkomsten is goed georganiseerd. Voldoende functiescheidingen zijn hierbij belangrijk. Op onderdelen (bijvoorbeeld waarde eigen woning) zijn uiteraard wel bewuste beïnvloedingen mogelijk, maar het financiële effect hiervan is beperkt. Op dit deelterrein wordt een basis M&O-beleid gevoerd.

Een tweede categorie betreft belastingen waarbij door de gemeente (rechtstreeks) toetsbare gegevens grotendeels of helemaal ontbreken en dus de afhankelijkheid van de informatie van derden groot is. Voorbeelden hiervan zijn de toeristenbelasting en hondenbelasting.

De M&O risico's zijn hier groot, vanwege het directe financiële belang van betrokken individuen. Gezien het relatief beperkte financiële belang van deze belastingen voor de gemeente is het niet efficiënt om veel energie te steken in een M&O-beleid. Dit geldt temeer, omdat de inspanningen waarschijnlijk hoog moeten zijn om voldoende effect te kunnen sorteren.

Op basis hiervan voeren we op het deelterrein van belastinginkomsten een gematigd M&O-beleid.

Vergunningverlening en handhaving

Vergunningverlening en handhaving vormen belangrijke processen. De financiële consequenties hiervan (leges) zijn relatief minder van betekenis, met uitzondering van de leges bouwvergunningen.

Daar staat tegenover dat vergunningverlening en handhaving wezenlijke overheidstaken betreffen en veelal grote publieke belangen dienen en daardoor een groot bestuurlijke en politieke afbreukrisico kennen.

Bij de vergunningverlening speelt bovendien een grote afhankelijkheid van gegevens van derden.

Daarom hanteren we op dit terrein een streng M&O-beleid.

Hieronder een samenvattend overzicht met per risicogebied de intensiteit van het M&O-beleid.

Risicogebieden	Intensiteit M&O-beleid		
	Streng	Gematigd	Basis
Verstrekken van subsidies	X		
Inkomensoverdrachten	X		
Personeelslasten		X	
Inkopen en aanbestedingen - extern (leveranciers, aanbesteding) - intern (integriteit, beoordelen prestaties)		X	X
Integriteit inzake relaties		X	
Belastinginkomsten - categorie 1 (OZB, afvalstoffen, riool) - categorie 2 (bijv. toeristenbelasting)		X	X
Vergunningverlening en handhaving	X		

Deze tabel vormt het uitgangspunt voor de te treffen beheersmaatregelen.

5. M&O maatregelen

5.1 Inleiding

Om een goed M&O-beleid te kunnen voeren zijn verschillende maatregelen nodig. We onderscheiden deze maatregelen naar de volgende categorieën:

1. Regelgeving, procedures en maatregelen;
2. Voorlichting;
3. Controlebeleid;
4. Sanctiebeleid
5. Evaluatie.

Deze elementen vormen de M&O cyclus. Iedere verandering in de regelgeving kan leiden tot een wijziging van voorlichting, controle en sancties. Het omgekeerde kan eveneens het geval zijn: bij de uitvoering van de specifieke beheersmaatregelen kan de noodzaak tot aanpassing van regelgeving in de breedste zin blijken.

Iedere M&O-gevoelige regeling doorloopt deze cyclus waarbij de elementen regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie aan de orde moeten komen. In de volgende paragrafen worden deze 5 elementen met de mogelijk te treffen specifieke beheersmaatregelen toegelicht. Afhankelijk van waar in de verschillende processen de maatregelen zijn/ worden ingebouwd, hebben de maatregelen een preventief of repressief karakter.

5.2 Regelgeving, procedures en maatregelen

Uitgangspunt is dat M&O-gevoeligheid in regelingen zoveel mogelijk voorkomen wordt. Indien het vermijden van een M&O-gevoelige regeling praktisch onmogelijk is, dienen M&O beheersmaatregelen te worden genomen, om het M&O-risico tot het minimum te beperken. Deze M&O-beheersmaatregelen kunnen zijn:

- ◆ het verminderen van de afhankelijkheid van derdengegevens;
- ◆ eenduidige definiëring van in de regeling gebruikte begrippen;
- ◆ het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in de regelgeving.

5.3 Voorlichting

Het geven van voorlichting is voor elke M&O-gevoelige regeling een belangrijk onderdeel van de invoeringsprocedure. Hierbij besteden we ten minste aandacht aan de aard/het doel van de regeling, doelgroep, voorwaarden, controle en sancties.

Via voorlichting informeren we belanghebbenden en derden van het bestaan en de inhoud en toepassing van de wet- en regelgeving. Bij de voorlichting wordt aangegeven dat misbruik en oneigenlijk gebruik en natuurlijk fraude, gevolgen zullen hebben, dan wel worden bestraft. De preventieve werking van voorlichting is vooral van belang voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

5.4 Controlebeleid

Door middel van controle wordt gesignaleerd of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. We maken onderscheid tussen controle vooraf en controle achteraf. Onder controle vooraf wordt verstaan de controle tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening. Bij controle vooraf wordt het risico voorkomen dat

ten onrechte bedragen worden uitgekeerd. Controle achteraf is de controle nadat de betaling of beschikking heeft plaatsgevonden. Via controle achteraf kan misbruik en oneigenlijk gebruik ook worden geconstateerd, maar wordt het moeilijker de consequenties te beperken.

De invulling van het controlebeleid is gebaseerd op een afweging van verschillende factoren zoals de aard en omvang van de doelgroep en het inzicht in het M&O-risico. Dit bepaalt mede de mix van specifieke beheersmaatregelen (controles vooraf en achteraf). Daarbij kan de mate van controle variëren van integraal, steekproefsgewijs tot incidenteel. Voorbeelden van te gebruiken controlemiddelen zijn: externe accountantsverklaring, gebruiken van externe informatie, eisen van aanvullende stukken, gewaarmerkte gegevens, onderzoek ter plaatse.

De controlemaatregelen vormen een onderdeel van de interne controle werkplannen van de betreffende processen. De naleving van de uitvoering van het M&O-beleid vindt plaats binnen de verbijzonderde interne controle. Daarbij geven we prioriteit aan de meest risicovolle gebieden.

5.5 Sanctiebeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist, dat aansluit op de regelgeving. De opgelegde sanctie moet in verhouding staan tot het vergrijp; dit is neergelegd in 3:4 lid 2 Awb. Het college heeft, behalve ingeval van een EU-subsidie, een discretionaire (eigen) bevoegdheid om de hoogte van de sanctie bij besluit zelf vast te stellen.

Het uitgangspunt voor de toepassing van een sanctie is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. Dit kan door teveel betaalde bedragen terug te vorderen of ten onrechte gemiste inkomsten na te heffen, beide inclusief eventuele wettelijke rente. Ook kan waar mogelijk een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Ook kunnen niet-financiële sancties worden opgelegd zoals bijvoorbeeld vervanging van bestuur, ontbinding van een overeenkomst of intrekking van een erkenning.

In gevallen van misdrijven wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie zodat de zaak strafrechtelijk kan worden onderzocht en vervolgd.

Het sanctiebeleid dient geformaliseerd te zijn in de regelgeving van de betreffende onderwerpen.

5.6 Evaluatie en bijstelling

In de fase van beleidsevaluatie wordt expliciet aandacht besteed aan M&O zodat gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld. Voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving is deze evaluatie nodig. Naar aanleiding van evaluaties wordt ook een indicatie gegeven van de effectiviteit van het M&O-beleid. Tevens ontstaat zicht op de toereikendheid van de controlemogelijkheden. De evaluatie kan leiden tot een aanpassing van bijvoorbeeld de regelgeving of het controlebeleid.

6. Uitvoering en rapportage

Nadat de raad dit M&O-beleid heeft vastgesteld wordt het voor alle M&O-gevoelige regelingen verder uitgewerkt aan de hand van de M&O cyclus zoals in hoofdstuk 5 beschreven.

Voor nieuwe regelingen wordt nagegaan in hoeverre de regeling M&O gevoelig is. Afhankelijk van het resultaat wordt het M&O-beleid uitgewerkt.

Voor alle bestaande regelingen stellen we een planning op om deze te toetsen aan het M&O-beleid en waar nodig de M&O cyclus toepassen.

Voor concrete uitwerking van de M&O cyclus zullen we een checklist ontwikkelen waarin alle M&O aandachtspunten zijn opgenomen. Dit biedt een praktisch hulpmiddel voor de afdelingen bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het M&O-beleid.

M&O gevoelige regelingen evalueren we minimaal eenmaal per vier jaar.

Jaarlijks wordt in de jaarrekening over M&O gerapporteerd in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Zoals aangegeven in de inleiding controleert de accountant op rechtmatigheid en daarmee ook op misbruik en oneigenlijk gebruik. Voorkomende adviezen van de accountant op het gebied van M&O worden meegenomen in de M&O cyclus zoals uiteengezet in hoofdstuk 5.