

NOTA

MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

VAN GEMEENTELIJKE REGELINGEN

2010

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
	1.1 Algemeen	3
	1.2 Aanleiding	3
	1.3 Opbouw nota	3
2	DOELSTELLINGEN	4
	2.1 Waarom M&O beleid vastleggen	4
	2.2 Doelstelling van deze nota	4
	2.3 Uitgangspunten	4
3	BEGRIPPEN M&O BELEID	6
	3.1. Begrippen in het kader van M&O beleid	6
4.	INTENSITEIT M&O BELEID EN RISICOGEBIEDEN	7
	4.1. Algemeen	7
	4.2. Intensiteit van het M&O-beleid	7
	3.3 Risicogebieden van het M&O-beleid	7
5.	CATEGORIEN MAATREGELLEN	10
	5.1. Algemeen	10
	5.2. Preventieve maatregelen	10
	5.3. Repressieve maatregelen	10
	5.4.. Preventief en repressief	11
6.	UITVOERING EN RAPPORTAGE	12
	BIJLAGE 1 CHECKLIST M&O-GEbruik	13

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.. Daarom is het van belang dat door middel van maatregelen zoveel mogelijk wordt voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt, respectievelijk dat dit tijdig wordt ontdekt.

Deze nota is bedoeld om bestaand beleid te formaliseren, maar wil ook richting geven aan de toekomstige activiteiten ten aanzien van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen van de gemeente Zaltbommel.

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 de managementletter 2009 van de gemeente Zaltbommel 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 aan de orde de begrippen van het M&O beleid (hoofdstuk 3), de intensiteit van het M&O-beleid en de risicogebieden (hoofdstuk 4), de categorieën maatregelen (hoofdstuk 5) en ten slotte de uitvoering en rapportage (hoofdstuk 6).

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:

- 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.
- 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.
- 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 Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (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 risicoafweging 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 overtreeden mag niet lonen. Na constatering van de overtreding moet de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en het financieel voordeel weggenomen worden
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/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 minimaal eens in de 4 jaar vernieuwd.

3 Begrippen M&O-beleid

3.1. Begrippen in het kader van M&O beleid

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 overheids subsidies 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 overheids gelden 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-beleid

Processen, waarbij M&O-gevoeligheden spelen, moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid en volledigheid te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. M&O-maatregelen moeten worden verankerd in de administratieve organisatie. Er moeten weloverwogen keuzes worden gemaakt over het gebruik van de verschillende instrumenten, die benodigd zijn ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

M&O-gevoeligheden

Van M&O-gevoeligheid is sprake als de gemeente afhankelijk is van gegevens van derden. Gegevens van derden kunnen worden gedefinieerd als 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 en/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 en/of lasten.

Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich ook binnen de organisatie op vele plaatsen problemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik of oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Deze problemen zijn veelal integriteitproblemen. Integriteit is geen rechtmatigheidscriterium. Toch kunnen inbreuken op integriteit leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Integriteit is een houding. In de gemeente Zaltbommel is Integriteitbeleid 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. Het M&O-beleid zal daarom alleen extern gericht zijn.

Fraude

Fraude is een vorm van bedrog. De zaken worden anders voorgesteld dan ze zijn, door op papier of digitaal een onjuiste weergave te geven van de werkelijkheid.

4. Intensiteit M&O-beleid 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. Wettelijk gezien kunnen subsidies in beginsel alleen worden verstrekt op basis van een daarvoor geldende verordening, tenzij de subsidies met naam en toenaam in de begroting zijn vermeld. Bovendien is men daarbij afhankelijk van de betrouwbaarheid van de door instellingen verstrekte gegevens. Gezien het aanmerkelijke financiële belang dat veelal met subsidieverlening is gemoeid, is een gematigd tot streng M&O-beleid aan te bevelen.

Inkomensoverdrachten

De meeste inkomensoverdrachten vormen feitelijk een open-einde regeling. Zeker uitkeringen kunnen niet worden geweigerd, indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet. Normaliter is hierbij het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking misschien nog (wel) groter dan bij subsidieverlening, gezien de sterke persoonlijke belangen van derden en de omstandigheid dat de betrouwbaarheid van de

gegevens van de cliënt allesbepalend zijn voor het proces. Voor inkomensoverdrachten is in het algemeen een streng M&O-beleid wenselijk.

Personeelslasten

De interne controle op personeelslasten is in het algemeen behoorlijk goed te organiseren. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn: kopie ID-bewijs, formele aanstelling door het college, of de daartoe bevoegde manager relatie met prestaties/activiteiten, controle buiten de personeelsadministratie. Indien de organisatie hieromtrent goed is geregeld, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Een nuance terzake geldt wellicht voor kostenvergoedingen. Het financiële belang hiervan is in het algemeen echter beperkt. Alles overwegende wordt met betrekking tot personeelslasten geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk geacht.

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 kan in het algemeen via budgetten en functiescheiding echter wel zodanig vorm worden gegeven dat de juistheid en volledigheid daarvan voldoende is gewaarborgd. Door de wettelijke aanbestedingsprocedures is de afhankelijkheid van de informatieverstrekking van bedrijven tamelijk beperkt. In het aanbestedingsbeleid van gemeenten en provincies is bovendien al vaak aandacht besteed aan specifieke M&O-aspecten, zoals criteria voor het uitsluiten van bedrijven. Op basis hiervan zou een specifiek M&O-beleid ten aanzien van inkopen en aanbestedingen als zodanig niet van belang hoeven te zijn. Bovendien is er een eigen gemeentelijk inkoop & aanbestedingsbeleid vastgesteld waarin kaders, drempelwaarden, procedures en modellen zijn vastgesteld. In dit beleid zijn ook de elementen van AO (administratieve organisatie) en IC (interne controle) opgenomen.

Kritische punten blijven echter 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. Maar dit aspect raakt meer het integriteitbeleid binnen de organisatie, met name voor wat betreft het omgaan met relaties (geschenken, "samenwerking", e.d.). Ook hiervoor geldt dat voor inkoop- en aanbestedingsopdrachten van meer dan € 50.000 binnen het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende controle en verantwoordingsmomenten zijn opgenomen. Voor opdrachten van minder dan € 50.000 wordt de interne controlefunctie gewaarborgd door de functiescheidingsaspecten en door de budgetbewaking en verantwoordingsroutines (budgethouderschap, en bestuursrapportages). Er is echter wel aandacht nodig voor aanvullende opdrachten, het zogenaamde meerwerk. Alles overwegende wordt met betrekking tot inkoop en aanbesteding streng M&O-beleid noodzakelijk geacht voor het onderdeel meerwerk.

Integriteit inzake relaties

De "integriteit" met betrekking tot het omgaan met relaties is ook een punt van aandacht. Landelijk gezien hebben talrijke ervaringen uit het verleden dit wel aangetoond. Het is dus van belang dat overheden terzake gedrags- en omgangscodes ontwikkelen, bijvoorbeeld ten aanzien van: relatiegeschenken, invitaties voor evenementen ed., protocollen voor het opvragen en openen van offertes, het afsluiten van omvangrijke contracten, protocollen voor oplevering van werken, etc. De ambtenarenwet is daar per 1 maart 2006 ook op aangepast. Met andere woorden: tenminste een gematigd M&O-beleid is gewenst.

Belastinginkomsten

De belangrijkste belastinginkomsten bij gemeenten zijn de OZB, afvalstoffen en rioolrechten. De belastingheffing is grotendeels gebaseerd op redelijk objectieve gegevens (bevolkingsregister, woningcartotheek, kadaster) of gegevens van niet-betrokken derden (taxateurs). Bovendien kan de interne controle op deze belastinginkomsten tamelijk goed worden georganiseerd. Voldoende functiescheidingen zijn hierbij uiteraard van groot belang. Op onderdelen (bijvoorbeeld waarde eigen

woning) zijn uiteraard wel bewuste beïnvloedingen mogelijk, maar het financiële effect hiervan zal beperkt zijn. Om deze reden lijkt M&O-beleid voor deze belastingen niet urgent.

Er zijn echter ook belastingen waarbij door de overheid (rechtstreeks) toetsbare gegevens grotendeels ontbreken en dus de afhankelijkheid van de informatie van derden groter is. Een voorbeeld hiervan is de toeristenbelasting. In de praktijk kunnen hiermee belangrijke bedragen gemoeid zijn. Voor de toeristenbelasting is een gematigd M&O-beleid aan te bevelen.

Bij de categorie belastinginkomsten hoort ook het kwijtscheldingsbeleid. Sinds 1 januari 2010 kennen we geen gebruiksbelasting waardoor het financiële effect bijna nihil geworden is. Daarom is op dit onderdeel een geen aanvullend M&O-beleid aan te bevelen.

Vergunningverlening en handhaving

Vergunningverlening en handhaving vormen uiteraard belangrijke processen. De financiële consequenties hiervan (leges) zullen in het algemeen relatief minder van betekenis zijn. Hoewel in dit kader wellicht een nuance moet worden gemaakt met betrekking tot de leges bouwvergunningen. Daar staat echter tegenover dat vergunningverlening en handhaving wezenlijke overheidstaken betreffen en veelal grote publieke belangen dienen. Het bestuurlijke en politieke afbreukrisico is derhalve zeer groot en vervolgens kunnen hieruit ook indirect enorme financiële gevolgen voortvloeien. Hierbij valt ondermeer te denken aan schades ten gevolge van uitvoering van vergunningen. Daaraan kan worden toegevoegd dat de belangen van de vergunningaanvrager in combinatie met de relatief sterke afhankelijkheid van gemeenten en provincies van die aanvrager voor wat betreft de informatievoorziening, alsmede de mogelijke invloeden die de vergunningbeoordelaar kan ondergaan, grote risico's vormen op het gebied van M&O. Ook met betrekking tot vergunningverlening is dus een streng M&O-beleid gewenst.

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			
Inkomensoverdrachten			
Personeelslasten			
Inkopen en aanbesteding			
Integriteit inzake relaties			
Belastinginkomsten			
Vergunningverlening & handhaving			

5. Categorieën maatregelen

5.1 Algemeen

In het kader van het M&O-beleid maakt het Platform Rechtmatigheid een onderscheid tussen preventieve en repressieve maatregelen.

Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen, voorbeelden hiervan zijn:

- regelgeving;
- controlebeleid;
- voorlichting.

Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen na het moment van beschikken, betalen of ontvangen. Voorbeelden hiervan zijn:

- controlebeleid
- sanctionering.

Preventief en repressief

Het enige instrument dat zowel een preventief als repressief karakter heeft is de evaluatie.

5.2. Preventieve maatregelen

Regelgeving

Het is van belang om bij de totstandkoming van nieuw beleid aandacht te besteden aan regelgeving met betrekking tot M&O gevoelige aspecten. Dit uit zich bijvoorbeeld in heldere definities, vermindering van de afhankelijkheid van gegevens die afkomstig zijn van derden, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en een slagvaardige reparatiewetgeving. In de regelgeving kunnen ook sancties op opgenomen zijn. Vervolgens kan de evaluatie van het M&O-beleid aanleiding zijn om de regelgeving met betrekking tot bestaand beleid te actualiseren.

Mogelijkheden vormgeving:

Screenen van verordeningen op duidelijkheid van bepalingen, mogelijke tegenstrijdigheden van bepalingen en eventueel overbodige bepalingen. Plus daarnaast het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in de regelgeving.

Controlebeleid

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. Controle richt zich op het toetsen van de door de belanghebbende(n) verstrekte gegevens. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen controle vooraf (preventief) en controle achteraf (repressief). Onder controle vooraf wordt verstaan de controle tot aan het moment van betaling, ontvangst of beschikkingsverlening. Controle vooraf heeft een belangrijke "poortwachterfunctie". 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 of ontvangen.

Voorlichting

Via voorlichting kunnen burgers, bedrijven, instellingen etc. op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing door het bestuur van de wet- en regelgeving. Bij de voorlichting kan worden aangegeven dat misbruik en oneigenlijk gebruik en fraude bestuurlijke gevolgen zullen hebben, dan wel zullen worden bestraft.

Mogelijke vormgeving:

Brochures opstellen over integriteitsbeleid en M&O-beleid van de gemeente voor de diverse doelgroepen, heldere voorwaarden inzake M&O-beleid opnemen in relevante verordeningen, interne voorlichting en communicatie van regels en gedragscodes.

5.3. Repressieve maatregelen

Controlebeleid

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. Controle richt zich op het toetsen van de door de belanghebbende(n) verstrekte gegevens. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen controle vooraf (preventief) en controle achteraf (repressief). Controle achteraf behelst de controle nadat de betaling, ontvangst of beschikking heeft plaatsgevonden. Controle achteraf heeft een repressieve werking in het bestrijden van M&O. Ook via controle achteraf kan misbruik en oneigenlijk gebruik worden geconstateerd. De mate van controle kan variëren van integraal, steekproefsgewijs tot incidenteel. 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. Bij M&O-gevoelige regelingen is inzicht in de resultaten van de controle belangrijk. Vastlegging van de controleresultaten is dus noodzakelijk. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

Mogelijke vormgeving:

Periodieke risicoanalyse, uitvoeren van (beperkt) auditprogramma specifiek gericht op M&O.

Sanctiebeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist, dat aansluit op de regelgeving. Opgelegde sancties kunnen een leereffect hebben, daarnaast heeft het ten uitvoer leggen ook een preventieve werking. Sanctionering moet voldoen aan de redelijk- en billijkheidsnorm en aan het evenredigheidsbeginsel. De opgelegde sanctie mag niet te hoog zijn in relatie tot het vergrijp; dit is neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Het college heeft, behalve ingeval van een EU-subsidie, een eigen bevoegdheid om de hoogte van de sanctie bij besluit zelf vast te stellen. Het uitgangspunt, de algemene norm, voor de toepassing van het sanctiebeleid, is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen, dat wil zeggen dat teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd of te onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven. In geval van fraude (misdrijf) wordt altijd aangifte gedaan.

Mogelijke vormgeving:

Terugvordering/terugbetaling van subsidie in geval van achteraf gebleken onjuistheden, intrekking van vergunning in geval van achteraf gebleken onjuistheden.

5.4. Preventief en repressief

Evaluatie

Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O. Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van het M&O beleid. Tevens kan zicht worden verkregen op de toereikendheid van de controlemogelijkheden. In het kader van de cyclusbenadering kan deze evaluatie leiden tot een aanpassing van bijvoorbeeld de regelgeving of het controlebeleid. Ook van de zijde van het Ministerie van BZK wordt gewezen op het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik door stelselmatig te toetsen of verordeningen nog van kracht zijn en verordeningen te schonen van regels die geen duidelijke betekenis (meer) hebben, waardoor de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik verder wordt tegengegaan.

Mogelijke vormgeving:

Periodieke interne evaluatieonderzoeken en onderzoeken door de Rekenkamercommissie.

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 bijlage 1 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 toe te passen. Voorgesteld wordt om qua planning aan te haken bij de planning voor de audit rechtmatigheid. 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. Ook over de resultaten van de audit rechtmatigheid – waar het M&O-beleid onderdeel van uitmaakt – wordt jaarlijks aan de raad gerapporteerd. Zoals aangegeven in de inleiding controleert de accountant op rechtmatigheid en daarmee ook op misbruik en oneigenlijk gebruik.

BIJLAGE 1; CHECKLIJST M&O- (MISBRUIK & ONEIGENLIJK) GEBRUIK

Een M&O-gevoelige regeling doorloopt een beleidscyclus waarbij onderstaande aspecten aan de orde moeten komen.

1. Beleidsvoorbereiding en regelgeving

Bij de voorbereiding van beleid en regelgeving is het van belang dat integraal aandacht wordt besteed aan de M&O-gevoelige aspecten van de voorgenomen regelgeving.

1a. Uitvoerbaarheid van de regeling

Toets de nieuwe regeling op begrijpelijkheid vanuit de volgende aspecten:

- eenduidige en eenvoudige regelgeving (wie moet/mag wat en wanneer is dat het geval?);
- eenduidige beschrijving van subsidiabiliteit van kosten en activiteiten;
- een minimum aan uitzonderingen;
- "SMART" geformuleerde doelen en duidelijk afrekenbare prestaties;
- regels werkbaar voor de doelgroep en voor personen belast met handhaving;
- is rekening gehouden met de effecten voor burgers en instellingen?;
- juridische toets;
- geen "open eind"-regelingen, maar (subsidie)plafonds indien mogelijk

Aandachtspunten bij de ingangsdatum:

- haalbare en plausibele ingangsdatum;
- zo beperkt mogelijke overgangsregelingen;
- regelgeving met terugwerkende kracht zoveel mogelijk voorkomen

1b. Handhaafbaarheid

- Wordt de regelgeving maatschappelijk geaccepteerd?;
- Zijn de misbruik mogelijkheden zoveel mogelijk geïnventariseerd en maatregelen getroffen;
- Zijn er voldoende richtlijnen zoals het verstrekken van bewijsstukken?
- Kan (niet-)naleving objectief en met redelijke inspanning worden vastgesteld?

1c. Communicatie

- regeling communiceren met de instelling of personen waarvoor de regeling bedoeld is;
- regeling intern communiceren met de uitvoerende medewerkers

1d. Controlebeleid

Zorg voor voldoende controlemogelijkheden, hierbij moet gedacht worden aan:

- controle vooraf;
- controle achteraf;
- waarneming ter plaatse;
- boekenonderzoek door de accountant;
- formuleren controlemogelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke organisatie en deze worden, waar zinvol, in de regeling opgenomen;
- uitwerken controles die daadwerkelijke (zullen) plaatsvinden bijvoorbeeld:
 - verificatie van derden gegevens met andere bestanden van de Belastingdienst, Kamer van koophandel, GBA, banken etc;
 - accountantscontrole;
 - opvragen van verklaringen;
 - overige bewijsstukken

1e. Sanctiebeleid

Bij het opstellen van een nieuwe regeling zal in het kader van het sanctiebeleid aandacht moeten zijn voor de volgende zaken:

- of de sanctie wenselijk is;
- of de sanctie toepasbaar is;
- beschrijven van ongeoorloofde handelingen of gevallen waarin van (plichts-)verzuim sprake is en daaraan verbonden sancties;
- bevoegdheid om sancties vast te stellen en uit te voeren

2. Beleidsuitvoering

Bij subsidieverlening kunnen er verschillende risico's optreden, te weten:

- het risico dat voor hetzelfde project (onderdeel) meerdere subsidies worden verstrekt;
- het risico dat kritische termijnen niet worden nageleefd;
- het ontbreken van tijdig inzicht in de rechtmatige besteding van door de gemeente verstrekte voorschotten

Bij het opstellen van een nieuwe regeling zal in het kader van de beleidsuitvoering aandacht moeten zijn voor:

- een geïntegreerde administratie waarin de geschiedenis vanaf de aanvraag tot en met de vaststelling (of afwijzing) traceerbaar is;
- toetsing van subsidieaanvragen en afrekeningen d.m.v. checklist, waarin de te controleren aspecten zijn opgenomen;
- werkinstructie met daarin de taakverdeling en uit te voeren handelingen, inclusief de uit te voeren controle handelingen;
- standaardmodellen en formulieren met daarin alle relevante informatie voor het kunnen behandelen van de aanvraag of de opgave

Beoordeel de aanvra(a)g(en) of opgave(n) op:

- aanvaardbaarheid en consistentie in relatie met gemeentelijke doelstellingen;
- toetsbaarheid en meetbaarheid van te verrichten activiteiten en te behalen resultaten "ingevuld naar waarheid" en getekend door de aanvrager;
- volledig ingevuld en voorzien van de relevante bijlagen (conform modellen/ formats);
- (zichtbare verificatie) van door belanghebbende verstrekte informatie aan de hand van gedefinieerde bewijsstukken (waaronder transparante kostenopzetten);
- toets op voorkomen van dubbele aanvragen;
- verificatie bankrekeningnummer begunstigen en rechtspersoon (via Kamer van Koophandel);
- eventueel (indien noodzakelijk) aanvullend veldonderzoek;

Beslissen: toekennen of afwijzen van de aanvraag met aandachtspunten:

- overeenkomstig de interne procedure;
- toetsbare criteria;
- de aanvrager hiervan op de hoogte stellen;
- vastgestelde modelbrieven en modelbeschikkingen gebruiken;
- zo weinig mogelijk aanvullende (maatwerk) voorwaarden opnemen;
- gebruik voor gunning of verlening daartoe opgestelde standaardbrieven;
- stel procedures op indien er bezwaar wordt gemaakt;
- leg een projectdossier aan met o.a. de aanvraag, bewijsstukken, verificatie, beschikking en evt. checklist;
- leg systematisch tijdig, juist en volledig geautoriseerde verplichtingen en vorderingen vast in de financiële administratie
- bevoorschotting volgens vaste betaalschema's en op basis van vastgestelde beleidsregels (conform beleidsregels en aanbestedingsbeleid)

3. Monitoring

- zorg voor tussentijdse verificatie van de actuele stand van zaken, van de omstandigheden die hebben geleid tot een toekenning of heffing;
- zorg voor tussentijds bijsturen, stopzetten en/of terugvorderen (toepassen sanctiebeleid);
- in geval van bijvoorbeeld inspectie, visitatie, boekenonderzoeken stel vast dat bevoegdheden van de controlemedewerkers toereikend zijn;
- stel duidelijke termijnen voor het aanleveren van informatie en handhaaf die ook

4. Vaststellen

Toets waarbij wordt vastgesteld dat de ingediende verantwoording bestaat uit de onderdelen:

- financiële verantwoording;
- beleidsverslag;
- bestuursverklaring;
- accountantsverklaring;
- overige voorgeschreven bijlagen

In het proces moet tevens een stap worden ingebouwd dat het management er zorg voor draagt dat de beleidsmedewerker de toets naar behoren kan uitvoeren. Dit kan door middel van het verrichten van een financiële rechtmatigheidstoets door de medewerker financiën:

- indien noodzakelijk zorg voor de uitwisseling van gegevens met derden; gebruik hiervoor vaste formats en modellen;
- de ingediende verantwoording dient voldoende informatie te geven over de rechtmatigheid van de bestedingen;
- geef actief invulling aan het sanctiebeleid; pas daadwerkelijk sancties toe, indien aan de orde

5. Evaluatie

Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Er kan zicht worden verkregen op de toereikendheid van de controlemogelijkheden.

Bij evaluatie van de regelingen aandacht besteden aan:

- realisatie van beleidsdoelstellingen;
- werkbaarheid van de uitvoering van de regeling (werkprocessen);
- controleerbaarheid van de aanvragen;
- werkbaarheid van modellen voor aanvraagformulieren, beschikkingen;\
- toereikendheid van tussentijdse monitoring (komt de noodzakelijke informatie beschikbaar?);
- toereikendheid van interne controle(maatregelen);
- werkbaarheid van sanctiemiddelen en de toepassing daarvan in de praktijk;
- resultaten van het sanctiemiddel (waarschuwingen, terugvordering, intrekkingen, aangifte bij het Openbaar Ministerie)

Zorg dat naar aanleiding van de periodieke evaluaties aanpassingen plaatsvinden van de regeling, de procedures, formulieren, modelbeschikkingen, monitoring sanctiebeleid etc. Neem dit ook mee in een plan van aanpak als onderdeel van de evaluatie.