

Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik gemeente Krimpenerwaard 2016-2020

Afdeling : Con cerncon trol ling

Redacteur : A.G.M.A. Slootjes

Versie : 2 .0

1. Aanleiding

Bestuurders en ambtenaren, van de gemeente Krimpenerwaard, nemen dagelijks beslissingen die soms grote financiële gevolgen hebben. Derden betrokkenen kunnen in de verleiding komen deze beslissingen ongeoorloofd of ongewenst te beïnvloeden. Als dit gebeurt wordt misbruik of oneigenlijk gebruik gemaakt van regelingen en/of overheidsgelden.

Sinds 2004 is het gemeentelijk beleid ter voorkoming en bestrijding van dit misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) onderdeel van de rechtmatigheidscontrole die de externe accountant uitvoert. Gemeenten moeten, net als de rijksoverheid, het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik regelmatig actualiseren.

In artikel 24 van de Financiële verordening gemeente Krimpenerwaard is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor het beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen.

2. Werkingsgebied van deze nota

Waar in het vervolg van deze nota sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik is sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik door derden, van regelingen waar de overheid optreedt als overheid. Misbruik en oneigenlijk gebruik kan behalve door derden ook gebeuren door medewerkers van de gemeente. Hierbij kan het misbruik en oneigenlijk gebruik gesplitst worden naar regelingen waarbij de gemeente als overheid (publiekrechtelijk) of als bijvoorbeeld werkgever (privaatrechtelijk) optreedt.

3. Doel van deze nota

In deze nota wordt een algemeen beleidskader ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen gegeven. Deze nota geeft aan hoe misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen wordt ontmoedigd, voorkomen en bestreden. Ook zonder dat dit in een nota is vastgelegd zijn er op veel terreinen al regels ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik. Door deze regels te bundelen wordt het beleid rond misbruik en oneigenlijk gebruik meer gestructureerd.

Een belangrijk aandachtspunt is het “misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) proof” maken van de gemeentelijke regelingen (van het opstellen tot en met het toepassen daarvan, inclusief het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen).

Bij het M&O-proof maken zijn de volgende punten van belang:

- **Preventie:** de beleidsvoorbereiding, regelgeving en een goede communicatie rond het controle- en maatregelenbeleid,
- **Controle:** de controleerbaarheid van door derden aangeleverde gegevens en
- **Sanctie:** het opleggen van maatregelen of sancties als misbruik en/of oneigenlijk gebruik is geconstateerd.

De eisen die voortvloeien uit de rechtmatigheidstoets, waar het M&O-beleid onderdeel van uitmaakt, leiden ook tot aanpassing van bestaande werkzaamheden. Het beter in kaart brengen van (uitvoerings-)risico's en het duidelijk structureren van procedures, richtlijnen, controle en uitvoering van werkzaamheden leidt tot processen en activiteiten die op termijn efficiënter en vooral transparanter verlopen.

De beleidscyclus stimuleert voorts dat door bestuurders en medewerkers bewust wordt nagedacht over verschillende onderdelen van nieuwe of bestaande regelgeving. De versimpeling en het beter

werkbaar en toetsbaar maken van interne regelgeving die hierdoor veroorzaakt wordt leidt op zijn beurt weer tot verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

4. Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik

Door misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen wordt bewerkstelligd dat de regelingen van de overheid goed en voor het doel waarvoor zij zijn bedoeld worden gebruikt.

Misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen als volgt worden omschreven:

Misbruik:

Door het bewust niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens of informatie, worden ten onrechte (te hoge) subsidies/uitkeringen of diensten van de gemeente verkregen, en/of wordt de hoogte van de te betalen belasting/heffing te laag vastgesteld.

Oneigenlijk gebruik:

Subsidies/uitkeringen of diensten die in beginsel terecht van de gemeente zijn ontvangen c.q. door de gemeente zijn verleend, worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze ontvangen c.q. verleend zijn.

Bij regelingen van de (gemeentelijke) overheid kan worden gedacht aan subsidies, kwijtscheldingen uitkeringen, aan de juistheid en volledigheid van opbrengsten (bijvoorbeeld de verstrekte gegevens die hebben geleid tot het opleggen van gemeentelijke belastingen), het verstrekken van vergunningen, maar ook het verstrekken van bijvoorbeeld paspoorten of persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen.

Op basis van het vorenstaande zijn de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan als volgt samen te vatten:

- **voorkomen van misbruik**, de interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik maken van regelingen van de (gemeentelijke) overheid.
- **voorkomen van oneigenlijk gebruik**, de interne toetsing of derden bij het gebruik van regelingen van de (gemeentelijke) overheid geen (rechts-)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling

Geconstateerd is dat het beleid op dit gebied op veel aparte onderdelen (in wetten/regelingen/verordeningen) al aanwezig is, maar dat hieraan (nog) geen integraal beleidskader ten grondslag ligt.

In hoofdstuk 5 wordt via een procesmatige benadering een concernbreed kader beschreven voor het beleid.

5. Opzet M&O beleid

Om een algemeen beleidskader op het gebied van M&O beleid te kunnen formuleren, is gekozen voor een procesmatige benadering. Binnen dit proces kunnen zeven stappen worden onderscheiden, te weten:

- A. Beleidsvoorbereiding
- B. Regelgeving
- C. Voorlichting/communicatie
- D. Controlebeleid
- E. Maatregelenbeleid
- F. Verantwoording
- G. Evaluatie

De belangrijkste stappen hierin zijn preventie (regelgeving en communicatie), controlebeleid en maatregelenbeleid (sancties).

Hierna worden de verschillende stappen toegelicht.

- A. **Beleidsvoorbereiding**¹

1) dit onderdeel is feitelijk alleen van toepassing wanneer sprake is van nieuwe regelgeving

Het is hierbij van belang dat de medewerkers zich in deze fase van het beleidsproces al afvragen of er sprake is van een M&O gevoelig beleidsterrein. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de punten zoals genoemd onder B tot en met G in acht worden genomen.

B. Regelgeving

Regelgeving dient zo min mogelijk ruimte te bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit wordt bereikt door heldere definities, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en het opnemen van rechten, plichten en voorwaarden. In de regelgeving wordt ook opgenomen welke maatregelen of sancties worden toegepast bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast dienen in beschikkingen altijd (indien mogelijk) de volgende punten te worden vermeld:

- rechten;
- plichten;
- voorwaarden en
- mogelijke maatregelen of sancties.

In de organisatie moet een volledig en actueel overzicht aanwezig zijn van M&O gevoelige regelingen. De afdeling Concerncontrolling is het meest aangewezen organisatieonderdeel om dit overzicht te beheren, omdat daar ook het toezicht op de rechtmatigheid en interne controle zijn neergelegd. Bovendien draagt die afdeling zorg voor het Normenkader (voor de accountantscontrole).

De inhoudelijke ondersteuning ("welke regeling is M&O-gevoelig?") wordt gedaan door de afdeling Concerncontrolling. De verschillende vakafdelingen hebben hierbij uiteraard ook een taak, omdat zij actief de aanpassingen van de door hen beheerde regelingen moeten melden aan de afdeling Concerncontrolling.

C. Voorlichting/communicatie

Voorlichting geven heeft een preventieve werking en is, in dit kader, vooral van belang om misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling te voorkomen en te ontmoedigen. Bij voorlichting moeten de volgende aandachtspunten in acht worden genomen:

- bepaal de doelgroep waarvoor de voorlichting is bedoeld;
- richt de voorlichting alleen op de doelgroep;
- bepaal welke voorlichtingsinstrumenten worden gebruikt;
- waarborg dat de voorlichting de doelgroep bereikt;
- neem rechten, plichten, voorwaarden en mogelijke maatregelen op bij de voorlichting;
- neem rechten, plichten, voorwaarden en mogelijke maatregelen op in de beschikking.

D. Controlebeleid

Het controlebeleid wordt aangeduid als het beleid gericht op de toetsing, op juistheid en volledigheid, van door derden aangeleverde informatie en gegevens. Toetsing en controle vinden plaats bij de ontvangst van de gegevens, en/of achteraf. Controle is een belangrijk element van het M&O beleid en moet onderdeel uitmaken van het primaire proces. Dit betekent dat in het betreffende werkproces moet zijn beschreven hoe de daadwerkelijke controle daarop plaatsvindt.

Een voorbeeld hierbij is de controle van de begroting (vooraf) en jaarrekening (achteraf) van gesubsidieerde instellingen. Bij instellingen met een veelomvattend financieel proces kan ook in de voorwaarden worden opgenomen dat bij de subsidieaanvraag naast de begroting en/of jaarrekening ook een verklaring van de controlerende accountant wordt overgelegd.

Voorwaarden bij het controlebeleid zijn:

- dat er een procesbeschrijving (AO) is met betrekking tot besluitvorming op basis van de regeling;
- dat in het werkproces is beschreven hoe toetsing van informatie en gegevens plaatsvindt;
- dat in het werkproces is beschreven hoe aanvullende informatie wordt opgevraagd.

E. Maatregelenbeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik, is een adequaat maatregelenbeleid vereist dat aansluit op de regelgeving. Als norm hierbij wordt gehanteerd, dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. Afhankelijk van de ernst van de situatie, wordt in voorkomende gevallen aangifte gedaan. Van het strikt toepassen van het maatregelenbeleid gaat ook een preventieve werking uit.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- dat bepalingen met betrekking tot sancties en maatregelen moeten worden opgenomen in de desbetreffende verordening c.q. regeling;

- dat het maatregelenbeleid (zo nodig) nader wordt uitgewerkt in een aanvullende regeling;
- het waarborgen dat het maatregelenbeleid in gelijke gevallen op gelijke wijze wordt toegepast;
- dat bij de voorlichting ook aandacht wordt besteed aan het maatregelenbeleid.

F. **Verantwoording**

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en controlcyclus.

In het kader van de verantwoording worden in ieder geval de volgende stappen ondernomen:

- in de rapportages (tussentijdse rapportage en jaarrekening) wordt in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd over de wijze waarop met het M&O beleid is omgegaan;
- bij het verrichten van interne controles, audits en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid;
- bij het opstellen van de jaarrekening wordt door de afdelingen over de aanpak van M&O gerapporteerd;
- bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O-gevoelige aspecten.

G. **Evaluatie**

Periodiek wordt het M&O beleid voor de verschillende beleidsterreinen geëvalueerd door de afdeling Concerncontrolling in samenwerking met het verantwoordelijke afdelingshoofd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens die voortkomen uit de verantwoording. De uitgevoerde evaluatie kan vervolgens aanleiding zijn om het beleid aan te passen.

Alle onderdelen van bovengenoemd proces zijn belangrijk. Onder het motto "voorkomen is beter dan genezen" wordt extra aandacht besteed aan preventie (voorlichting en communicatie) op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De rapportages die worden opgesteld naar aanleiding van de evaluatie worden via de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening aan de gemeenteraad ter kennis gebracht.

6. **Resumé**

Beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik kan in het kort als volgt worden samengevat:

- a) Te werken op basis van het algemene beleidskader zoals geformuleerd in hoofdstuk 5;
- b) Dit beleidskader hanteren bij het uitwerken van nieuwe regelingen;
- c) Bij de jaarrekening (vanaf 2016). – als onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering – rapporteren over misbruik en oneigenlijk gebruik;
- d) Bij de jaarlijkse evaluatie wordt aandacht besteed aan de juistheid van de gegevenshuishouding. Zo nodig wordt deze aangepast.
- e) Een extra accent leggen bij preventie;
- f) Het overzicht van M&O gevoelige regelingen wordt beheerd door de afdeling Concerncontrolling.