

Nota voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Krimpenerwaard 2022

Hoofdstuk 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 overheidsmiddelen.

Sinds 2004 is voorkoming en bestrijding van dit misbruik en oneigenlijk gebruik onderdeel van de rechtmatigheidscontrole die de externe accountant uitvoert.

In de laatst vastgestelde *Financiële verordening gemeente Krimpenerwaard* is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders zorgdraagt voor het beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Vanaf het verslagjaar 2022 geeft het college een rechtmatigheidsverklaring af. Deze rechtmatigheidsverklaring omvat een drietal criteria:

1. Het **voorwaardencriterium**: alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving;
2. Het **begrotingscriterium**: alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (inclusief wijzigingen) zoals door de gemeenteraad is goedgekeurd;
3. Het **misbruik & oneigenlijk gebruik criterium**: het college heeft voldoende waarborgen genomen om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte overheidsmiddelen of overheidsuitkeringen zijn verleend of een te laag bedrag of helemaal geen bedrag aan heffingen aan de gemeente is betaald.

Deze nota vervangt de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik gemeente Krimpenerwaard 2016-2020, vastgesteld door burgemeester en wethouders op 18 april 2017.

Hoofdstuk 2 - Werkingsgebied van deze nota

Waar in het vervolg van deze nota sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna: M&O) 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 eveneens gebeuren door medewerkers en bestuurders 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.

Hoofdstuk 3 - Doel van deze nota

In deze nota wordt een algemeen kader ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen gegeven. Deze nota geeft aan wat wordt verstaan onder misbruik en oneigenlijk gebruik en 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 het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik meer gestructureerd.

Een belangrijk aandachtspunt is het "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:

1. **Preventie**: de beleidsvoorbereiding, regelgeving en een goede communicatie rond het controle- en maatregelenbeleid,
2. **Controle**: de controleerbaarheid van door derden aangeleverde gegevens en

3. **Sanctie:** het opleggen van maatregelen of sancties als misbruik en/of oneigenlijk gebruik is geconstateerd.

De eisen die voortvloeien uit de rechtmatigheidstoets, waar M&O onderdeel van uitmaakt, leiden tevens 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 hun beurt weer tot verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

Hoofdstuk 4 - Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik

Derden betrokkenen kunnen in de verleiding komen om beslissingen van de gemeente ongeoorloofd of ongewenst in hun (financiële) voordeel te beïnvloeden. Als dit gebeurt wordt misbruik of oneigenlijk gebruik gemaakt van regelingen en/of overheidsgelden.

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 respectievelijk door de gemeente zijn verleend, worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze ontvangen respectievelijk verleend zijn.

Bij regelingen van de gemeente 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.

Door misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen wordt bewerkstelligd dat de regelingen van de gemeente goed en voor het doel, waarvoor zij zijn bedoeld, worden gebruikt. 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 kader ten grondslag ligt.

Hoofdstuk 5 - Opzet voorkomen M&O

Om een algemeen kader op het gebied van M&O 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. Controle
- E. Maatregelen
- F. Verantwoording
- G. Evaluatie

De belangrijkste stappen hierin zijn **preventie** (regelgeving en communicatie), **controle** en **sancties** (maatregelen).

Hierna worden de verschillende stappen toegelicht.

A. Beleidsvoorbereiding ¹

Bij beleidsvoorbereiding is het 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 hierna 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. Team Concern control is het meest aangewezen organisatieonderdeel om dit overzicht te beheren, omdat daar ook het toezicht op de rechtmatigheid en de interne controle zijn neergelegd. Bovendien draagt dit team zorg voor het normenkader (voor de accountantscontrole). In het kader van het Project Rechtmatigheid is in het eerste kwartaal 2021 een inventarisatie gemaakt van relevante bepalingen in (lokale) wet- en regelgeving.

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, door het vakgebied, 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. Controle

De controle, die hier bedoeld wordt, moet gericht zijn op de toetsing (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 bij het voorkomen van M&O en moet onderdeel uitmaken van het primaire proces. In de procesbeschrijving (MAVIM) moet nadrukkelijk opgenomen worden dat deze controle plaatsvindt. Bij de periodieke actualisering van de (MAVIM) procesbeschrijvingen moet door de controller beoordeeld worden of in het proces de controle is opgenomen. Als dit niet het geval is, zal die processtap aangevuld/beschreven moeten worden. Evenals de stappen die genomen moeten worden na daadwerkelijke constatering van misbruik en of oneigenlijk gebruik (maatregelen of sancties).

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 de controle zijn:

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

E. Maatregelen

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik, zijn adequate maatregelen vereist die aansluiten 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 maatregelen 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;

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

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

F. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop deze nota wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning & control-cyclus.

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

- in de tussentijdse rapportages wordt in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd over de wijze waarop met het voorkomen van M&O is omgegaan;
- bij het verrichten van interne controles, audits en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het voorkomen van M&O;
- bij het opstellen van de jaarrekening wordt door de teams over de aanpak van M&O gerapporteerd.

G. Evaluatie

Periodiek wordt het voorkomen van M&O voor de verschillende beleidsterreinen geëvalueerd door team Concern control in samenwerking met het verantwoordelijke (vakinhoudelijke) teammanager. 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.

Een samenvatting van de rapportages die worden opgesteld naar aanleiding van de evaluatie worden via de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening aan de gemeenteraad ter kennis gebracht.

Hoofdstuk 6 - Resumé

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

- Werk op basis van het algemene kader zoals geformuleerd in hoofdstuk 5;
- Hanteer dit kader bij het uitwerken van nieuwe of te wijzigen regelingen;
- Leg een extra accent op preventie;
- Laat het overzicht van M&O gevoelige regelingen beheren door team Concern control.

Hoofdstuk 7 - Slotbepalingen

- a. Deze nota treedt één dag na publicatie in werking.
- b. Deze nota vervangt de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik gemeente Krimpenerwaard 2016-2020, vastgesteld door burgemeester en wethouders op 18 april 2017.
- c. Deze nota wordt aangehaald als: Nota voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Krimpenerwaard 2022

Aldus besloten in de collegevergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpenerwaard, gehouden op 15 maart 2022.

de secretaris,

J. Hennip

de burgemeester,

P.L. Paans