



Raadsvoorstel

Raadsvergadering

15 februari 2010

Commissie Samenleving

26 februari 2010

Afdeling en opsteller

Bedrijfsvoering/H.R. Meurer/ (0578) 69 94 16

Portefeuille

A.Westerkamp

Programma

Alle

Agendapunt

20

Onderwerp

Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik

De raad besluit om:

De nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik vast te stellen.

Inleiding

Eén van de rechtmatigheidscriteria die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is het beleid ten aanzien van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (het zogenaamde M&O-criterium). M&O-beleid maakt een organisatie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid komt terug in het opzetten van de eigen uitvoeringsorganisatie maar ook in het redigeren van de eigen regelgeving, zoals verordeningen en werkinstructies. Ook in externe regelgeving wordt vaak al rekening gehouden met M&O-aspecten.

Het is naar de mening van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) wenselijk dat gemeenten en provincies het algemene beleid en de afwegingen ten aanzien van M&O uiteenzetten en vastleggen in een afzonderlijke nota, die door de Raad wordt vastgesteld.

Beoogd effect

Een overkoepelend beleidskader vast te stellen waarbinnen controle naar misbruik en oneigenlijk gebruik plaats kan vinden.

Argumenten

- 1. Het geeft een beleidskader, waarbinnen M&O controles kunnen worden uitgevoerd.*
Door het vaststellen van dit beleid ontstaat er een overkoepelende basis waarop specifieke M&O-controles uitgevoerd kunnen worden en is vastgelegd welke mogelijke sancties er zijn bij overtredingen.
- 2. Hiermee voldoen we aan de aanbevelingen van de accountant in de managementletter 2008.*
De accountant heeft al meerdere malen geadviseerd om overkoepelend beleid vast te stellen.

Kanttekeningen

- 1. De nota is niet verplicht.*

Een dergelijk nota is niet verplicht gesteld door de wetgeving. Wel noodzakelijk is een voortdurende M&O-alertheid zodat de M&O maatregelen actueel worden gehouden en de organisatie weerbaar blijft.

2. *Het ontbreken van (overkoepelend) M&O beleid heeft geen invloed op de accountants-verklaring.*

Het niet hebben van een vastgesteld overkoepelend M&O-beleid is geen reden voor een accountant om een negatieve verklaring af te geven. Deze maatregelen moeten dan wel reeds in de bestaande verordeningen zijn opgenomen en binnen de reikwijdte van de reeds uitgevoerde getrouwheidscontrole vallen.

Uitvoering

De uitwerking van dit M&O-beleid vindt plaats in specifieke regelingen, c.q. dient daarin te worden geïntegreerd. In de meeste gevallen is in bestaande regelgeving al wel op juiste wijze rekening gehouden met de relevante maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Met dit beleid als basis zullen er jaarlijks specifieke M&O-controles kunnen worden uitgevoerd, met name op de in het beleid genoemde relevante processen.

Advies commissie

De commissie Samenleving stelt behandeling voor als A-onderwerp.

Heerde, 1 december 2009.

Het college van Heerde

drs. W.R.J.M. Pijnenburg-Adriaenssen , burgemeester
F. Dijkstra MBA , gemeentesecretaris

Bijlagen:

1. Raadsbesluit;
2. Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik (reeds in uw bezit; zie commissiestukken).



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Heerde;

gelezen het voorstel van het college d.d. 1 december 2009;

besluit:

De nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering d.d. 15 februari 2010.

griffier,

voorzitter,

- Notitie -

M&O-Beleid

“ Misbruik en Oneigenlijk gebruik ”



- G e m e e n t e H e e r d e -

Datum: 05-11-2009

Inhoud

- 1 Wat wordt verstaan onder "Misbruik en Oneigenlijk gebruik" (M&O)?
- 2 Voorbeelden van misbruik en oneigenlijk gebruik?
- 3 Controle
- 4 Sancties

1. Wat wordt verstaan onder "Misbruik en Oneigenlijk gebruik" (M&O)?

In het algemeen worden de volgende definities binnen het M&O-beleid gehanteerd.

- *Misbruik*

Het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.

- *Oneigenlijk gebruik*

Het volgens de regels van de wet maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijk bepalingen geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.

Deze definities betreffen M&O door externen, anderen dan de gemeente of haar bestuur en medewerkers zelf.

2. Voorbeelden van misbruik en oneigenlijk gebruik

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbende van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. 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 dienen verankerd te worden 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.

Vb. M&O-beleid met externe werking

Subsidies

Met betrekking tot bijvoorbeeld de 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.

Hierbij gaat het enerzijds om subsidies die de gemeente Heerde ontvangt van de Europese Unie (EU), het Rijk, andere derden, provinciale subsidies en anderzijds bijdragen die door de gemeentelijke organisatie worden verstrekt aan derden. Bij het proces subsidies kan van M&O sprake zijn als een subsidieaanvragers aanvragen indient bij verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie of bij meerdere instellingen (bijvoorbeeld twee gemeentes). Het verstrekken van een dubbele subsidie is in het kader van de meeste verordeningen niet toegestaan en derhalve onrechtmatig. Een ander voorbeeld is het verstrekken van een subsidie aan een instelling voor het verrichten van bepaalde activiteiten, terwijl de instelling de verkregen subsidie voor andere doeleinden gaat gebruiken.

Om dubbele aanvragen ("shoppen") te voorkomen verdient het aanbeveling een geïntegreerde administratie te voeren waarin per aanvrager en per aanvraag en in voorkomende gevallen per

object, een geïntegreerd dossier wordt aangelegd, waarin de geschiedenis vanaf de aanvraag tot en met de vaststelling (of afwijzing) traceerbaar is. Voor de toetsing van subsidie-aanvragen en afrekeningen moet een checklist worden gebruikt, waarin de te controleren aspecten zijn opgenomen. Daarnaast moet een werkinstructie worden opgesteld met daarin de taakverdeling en uit te voeren handelingen, inclusief de uit te voeren controle handelingen. Deze aspecten kunnen mee worden genomen bij de interne controles in het kader van rechtmatigheid.

Vb. M&O-beleid met interne werking

Gemeentelijk inkoopbeleid

Binnen het proces inkoop en aanbestedingenbeleid kan sprake zijn van M&O als bijvoorbeeld inkopen worden gedaan terwijl deze niet voor de gemeentelijke organisatie nodig worden geacht. Hierbij kan gedacht worden aan de inkoop van kantoorartikelen die niet binnen de gemeente Heerde, maar privé gebruikt gaan worden.

Personeelsvoorzieningen

Ook kan er binnen het proces personeelsvoorzieningen ook sprake zijn van M&O. Hierbij valt te denken aan het verkrijgen van een vergoeding voor gemaakte studiekosten terwijl deze kosten door een persoon niet juist opgegeven worden of er de juiste grond voor ontbreekt.

Belastingen

Dit is ook een proces waar M&O kan optreden, in die zin dat belastingaanslagen van medewerkers van de gemeente niet of lager worden opgelegd dan conform de regels zou moeten gebeuren.

3. Controle

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. De effectiviteit van de controle kan onder meer vergroot worden door een selectie te maken van risicovolle instellingen of personen. Het is overigens niet mogelijk alle M&O-onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren, daar er aan de controle grenzen zijn gesteld van maatschappelijke, economische en vaktechnische aard. Het streven moet erop gericht zijn de meeste aandacht te geven daar waar de risico's het grootste zijn. Voor een goede bedrijfsvoering is een risicoanalyse onontbeerlijk en deze moet daarom deel uitmaken van het controlebeleid. Deze insteek is ook gekozen voor de Rechtmatigheid en in het kader van risico management wordt hier ook aandacht aan besteed.

Controles moeten in eerste instantie deel uitmaken van de werkprocessen. Bij rekening rapporteren welke signalen ontvangen zijn en welke maatregelen zijn genomen ter voorkoming van M&O.

4. Sancties

Misbruik en oneigenlijk gebruik moet worden geredresseerd (hersteld in de rechtmatige situatie), dan wel in geval van fraude worden bestraft. Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat gemeentelijk sanctiebeleid vereist. Dit beleid is hoofdzakelijk neergelegd in de voor het desbetreffende beleidsinstrument (subsidies, gemeentelijke belastingen, inkoop en aanbesteding en personeelsvoorzieningen) geldende regelgeving (Algemene wet bestuursrecht (Awb), Burgerlijk Wetboek etc.).

Sanctionering dient te voldoen aan de redelijk- en billijkheidsnorm (gemeente als contractspartner) en aan evenredigheidsbeginsel (gemeente als verstrekker van subsidies, gemeentelijke belastingen). De opgelegde sanctie mag niet disproportioneel/te hoog zijn in relatie tot het vergrijp, dit is neergelegd in 3:4 lid Awb.. 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 in beginsel aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Voor de overtredingen van het M&O beleid met interne werking zijn sancties vastgelegd in de CAR-UWO artikelen 8:13, 16:1:1 en 16:1:2.

Het belang dat regering en parlement hechten aan het tegengaan van illegaal handelen blijkt ook uit het in werkingtreden op 1 juni 2003 van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). De gemeente Heerde zal, wanneer onregelmatigheden geconstateerd worden, de zaak nader onderzoeken. Daarbij worden, als het gaat om subsidie, een bestuursrechtelijk traject en een strafrechtelijk traject onderscheiden. Het bestuursrechtelijke traject is het traject dat de gemeente Heerde, of een ander orgaan namens deze, uitvoert (gehele uitvoering van aanvraag, beoordeling tot aan beschikking, bezwaar- en beroepsprocedures, alsmede beheer tot en met vaststelling). Als wordt geconstateerd dat een aanvrager niet datgene doet wat in de aanvraag staat, kan dat gevolgen hebben voor de subsidieverlening of de subsidievaststelling. De subsidieverlening of de subsidievaststelling kan lager worden vastgesteld of zelfs op nihil worden gesteld. Is reeds (een deel) uitbetaald, dan kan dit tot gevolg hebben dat wordt teruggevorderd. Zelfs als de subsidie reeds is vastgesteld en is uitbetaald, kunnen bepaalde onregelmatigheden geconstateerd worden. Ook dan kan eventueel worden teruggevorderd.

Voorts biedt de Wet BIBOB de mogelijkheid aan bestuursorganen om vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken en om overheidsopdrachten niet te gunnen, dan wel opdrachten in te trekken, als een relatie met (dreigend) strafbaar gedrag (van private partijen) aannemelijk is of de eisen van betrouwbaarheid van marktpartijen/opdrachtnemers in het gedrang komen.