



legom

## **Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik 2012 gemeente Hillegom**

## Inhoudsopgave

	Pagina
1 INLEIDING	4
2 M&O BELEID	5
3 BEHEERSMAATREGELEN M&O BELEID	9

## 1 INLEIDING

In deze nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik komt de visie van de gemeente Hillegom met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik aan de orde.

### 1.1 DEFINITIES

<b>M&amp;O-criterium</b>	De rechtmatigheids eis betreffende de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving.
<b>Misbruik</b>	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.
<b>Oneigenlijk gebruik</b>	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.
<b>M&amp;O-gevoeligheid</b>	komt voort uit de afhankelijkheid van derden gegevens. Derden gegevens zijn de gegevens afkomstig van natuurlijke personen of rechtspersonen buiten de overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een regeling. Onder een M&O-gevoelige regeling wordt verstaan een regeling waarbij de aanspraak op een uitkering of een subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de subsidie, heffing of uitkering afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf worden verstrekt.

## 1.2 AANLEIDING

In het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (Bado) wordt onder de rechtmatigheidscriteria, ook het M&O-criterium genoemd. De accountant betreft dit criterium bij zijn oordeel.

De commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincie en Gemeenten) geeft de suggestie aan gemeenten om het algemene beleid en de afwegingen ten aanzien van M&O uiteen te zetten en vast te leggen in een overkoepelende nota.

Een dergelijke nota is niet verplicht. Wel noodzakelijk is een voortdurende M&O alertheid zodat wenselijk geachte M&O maatregelen actueel worden gehouden en de organisatie weerbaar blijft.

In de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet van de gemeente Hillegom is het volgende opgenomen:

*Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.*

## 1.3 DOEL VAN DEZE NOTA

In de bestaande regelingen en verordeningen die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik zijn al regels opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan. Daarbij hebben bestuursorganen via de wet BIBOB (Wet Bevordering Integriteit door het Openbaar Bestuur) een instrument om de integriteit van aanvragers van vergunningen en subsidies te toetsen.

Deze nota is bedoeld om binnen de gemeente vanuit één integrale visie het misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen en te bestrijden.

## 2 M&O BELEID

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt vooral bij die activiteiten waarbij de informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen/of vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. M&O kan zich dus op vele terreinen en in verschillende vormen voordoen.

Processen, waarbij M&O-gevoeligheden spelen, moeten voldoende specifieke beheersmaatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid en volledigheid te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. Deze specifieke beheersmaatregelen dienen verankerd te worden in de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Specifieke beheersmaatregelen zijn nodig omdat de normale beheersmaatregelen niet in alle gevallen de betrouwbaarheid van gegevens van derden ondervangen. Daarbij staat of valt de werking van de normale beheersmaatregelen met de integriteit van personen.

### 2.1 INTEGRITEITSBELEID

Bij niet integer handelen kunnen bestaande procedures en interne controles omzeild worden of buiten werking worden gesteld. Dit geldt zeker bij contacten tussen individuele functionarissen en de buitenwereld.

Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich namelijk ook binnen de organisatie op vele plaatsen integriteitproblemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik en/of fraude of oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Bijvoorbeeld via samenspanning met de aanbesteder /aanvrager (familie), steekpenningen en dergelijke. Dit kan dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een door derden bewust onjuist ingediende subsidieaanvraag.

In dit kader sluit een geformaliseerd M&O-beleid niet alleen aan bij de actualiteit en breed maatschappelijke aandacht voor fraudebestrijding, maar ook op de wenselijk geachte integriteithandhaving. Het M&O-beleid heeft dus ook een interne werking en daardoor raakvlakken met het integriteitbeleid. In dit kader verwijzen wij naar de:

- Gedragscode voor bestuurders (2006);
- notitie Integriteitbeleid en Gedragcode voor ambtenaren (juli 2007);
- invoering van de ambtseed/gelofte (juli 2007);
- regeling Melding vermoeden misstanden (maart 2012).

### 2.2 RISICOGEBIEDEN

We onderkennen een aantal gebieden waar misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk een risico zijn. De intensiteit van het risicogebied geeft aan in hoeverre extra aandacht gevraagd wordt ten opzichte van de reguliere AO/IC maatregelen.

De commissie BBV onderscheidt drie niveaus:

<b>M&amp;O beleid</b>	<b>Omschrijving</b>
Streng	Aanvullende preventieve en repressieve beheersmaatregelen zijn noodzakelijk om het risico van M&O te verminderen.
Gematigd	Waakzaamheid in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie. Preventieve beheersmaatregelen zijn aan te bevelen.
Geen	Reguliere AO/IC maatregelen zijn toereikend.

De belangrijkste risicogebieden binnen de gemeente Hillegom zijn:

<b>Risicogebied</b>	<b>M&amp;O beleid</b>	<b>Beheersmaatregelen</b>
<b>Verstrekken van subsidies</b>	Gematigd tot streng	
Subsidieverlening is een kritisch proces vanwege de afhankelijkheid van door instellingen verstrekte gegevens. Het financiële belang bepaalt de mate van het M&O-beleid.		In de Algemene Subsidieverordening (Raad 18-11-2010) zijn toetsingmomenten opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Deze worden gecontroleerd tijdens de interne controle.
<b>Inkomensoverdrachten</b>	Streng	
Het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking is groot, gezien de sterke persoonlijke belangen van derden en de omstandigheid dat de betrouwbaarheid van de gegevens van de cliënt allesbepalend zijn voor het proces.		Inkomensoverdrachten vinden vooral plaats bij de gemeenschappelijke regelingen Intergemeentelijke sociale dienst (ISD) en werkvoorzieningschappen. Daar ligt primair de verantwoordelijkheid voor het M&O beleid. Monitoring vindt plaats op basis van de normale planning & control cyclus. De accountant van de gemeente zal bij de controle van de gemeentelijke jaarrekening 2012 extra aandacht besteden aan de ISD. Er worden auditinstructies verstuurd met afspraken over o.a. de reikwijdte van de controle.

<b>Personeelslasten</b>	Geen	
De interne controle op personeelslasten is goed te organiseren.		De interne controle op personeelslasten wordt uitgevoerd conform het interne controleplan. De coördinator verbijzonderde interne controle (VIC) ziet hierop toe.
<b>Inkopen en aanbestedingen</b>	Geen	
Door de wettelijke aanbestedings-procedure is de afhankelijkheid van de informatieverstrekking van bedrijven tamelijk beperkt.		De interne controle op inkopen en aanbestedingen wordt uitgevoerd conform het interne controleplan. Nadere kaders voor de aanbestedingsprocedure zijn in nota aanbestedingsbeleid Hillegom (Collegebesluit 18-10-2010) opgenomen.
<b>Integriteit inzake relaties</b>	Gematigd	
Het omgaan met relaties is een belangrijk punt van aandacht.		Hiervoor is beleid vastgesteld, namelijk de notitie Integriteitbeleid en Gedragcode voor ambtenaren, invoering van de ambtseed/gelofte, de Gedragscode voor bestuurders en de regeling Melding vermoeden misstanden.
<b>Belastinginkomsten</b>	Geen tot gematigd	
De belangrijkste belastinginkomsten zijn de OZB (onroerende-zaakbelastingen), afvalstoffenheffing en rioolrechten. Deze zijn gebaseerd op objectieve gegevens en derhalve is geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk. Voor precariorechten ontbreken rechtstreeks toetsbare gegevens grotendeels waardoor afhankelijkheid van gegevens van derden groter is. Vandaar een gematigd		Het proces van belastingheffing en invordering wordt uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling Cocensus. Monitoring vindt plaats op basis van de normale planning & control cyclus. De accountant van de gemeente zal bij de controle van de gemeentelijke jaarrekening 2012 extra aandacht besteden aan Cosensus. Er worden auditinstructies verstuurd met afspraken over o.a. de reikwijdte van de controle.

<p>M&amp;O-beleid.  Wat betreft de overige belastingen geldt een veel grotere mate van afhankelijkheid doch vanwege het beperkte financiële belang geen specifiek M&amp;O-beleid. Te denken valt aan hondenbelasting. Hiervoor vinden fysieke controles plaats.</p>		
<p><b>Vergunningen en handhaving</b></p>	<p>Streng</p>	
<p>Het M&amp;O-risico is groot vanwege bestuurlijke en politieke afbreukrisico's en de eventuele enorme financiële risico's daarvan. Dit in combinatie met grote afhankelijkheid van gegevens van derden.</p>		<p>Het proces vergunningen maak deel uit van de interne controle. Hiervan zijn de bouwvergunningen het belangrijkste onderdeel.</p>

Ook met de wet BIBOB (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) zijn hier raakvlakken. Zo verruimt de wet BIBOB de mogelijkheden van de gemeente om zich te beschermen tegen het risico dat ze criminele activiteiten faciliteren. De bescherming is nodig omdat criminele organisaties in sommige gevallen onbedoeld afhankelijk zijn van bestuurlijke beslissingen voor de continuering en afscherming van criminele activiteiten. Bijvoorbeeld deelname aan bouwprojecten om illegaal opgebouwd vermogen wit te wassen.



### 3 M&O BEHEERSMAATREGELEN

Het integrale M&O-beleid van de gemeente Hillegom bestaat uit 5 elementen, te weten:

<b>1. REGELGEVING</b>	Het is van belang om bij de totstandkoming van nieuw beleid aandacht te besteden aan regelgeving met betrekking tot M&O gevoelige aspecten.
<b>2. VOORLICHTING</b>	Via voorlichting moeten burgers, bedrijven en instellingen op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing van wet- en regelgeving door de gemeente.
<b>3. CONTROLEBELEID</b>	Door middel van controle wordt gesignaleerd of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik.
<b>4. SANCTIEBELEID</b>	Om te kunnen reageren op geconstateerde misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist, dat aansluit op de regelgeving.
<b>5. EVALUATIE</b>	Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O.

In het volgende overzicht zijn per element de mogelijk te treffen specifieke beheersmaatregelen opgenomen.

<b>1. REGELGEVING</b>	
De verordeningen screenen op	<ul style="list-style-type: none"> <li>-onduidelijkheden van bepalingen;</li> <li>-tegenstrijdigheden van bepalingen;</li> <li>-handhaafbaarheid van bepalingen.</li> </ul>
Regelen in de subsidieverordening en de verordening gemeentelijke heffingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-dat instellingen expliciet verklaren bij het indienen van de subsidieaanvraag dat de gegevens betrouwbaar zijn;</li> <li>-dat instellingen verplicht meewerken aan het beoordelen van de betrouwbaarheid en de geldigheid van de verstrekte gegevens;</li> <li>-dat het college specifieke controlemaatregelen bij de instellingen kan doen of laten uitvoeren.</li> </ul>

Budgethoudersregeling / mandaatbesluit	Opnemen in de regeling dat de budgethouder ook verantwoordelijk is voor het voorkomen van M&O gebruik.
<b>2. VOORLICHTING</b>	
Brochures over integriteitbeleid en M&O beleid van de gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Wat zijn risico's;</li> <li>-Wat verwacht de gemeente van de burgers;</li> <li>-Wat is ons handhavingsbeleid.</li> </ul>
Integriteitbeleid en M&O beleid publiceren op het internet/intranet.	
Heldere voorwaarden over M&O beleid opnemen in relevante verordeningen.	
<b>3. CONTROLEBELEID</b>	
Processen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-In alle daarvoor in aanmerking komende processen wordt zoveel mogelijk functiescheiding aangebracht, overigens afgestemd op de omvang van onze formatie. M.a.w. controle en uitvoering worden zoveel mogelijk gescheiden;</li> <li>-Waar gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerde systemen is waar mogelijk functiescheiding middels autorisaties geregeld. Een medewerker kan hierdoor geen handelingen verrichten waartoe hij/zij niet is gemachtigd;</li> <li>-In de vastgestelde mandaatregeling is beschreven wie welke bevoegdheden heeft.</li> </ul>
Integriteitbeheersende maatregelen	Het integer handelen en gedragscode voor ambtelijk personeel zijn vastgelegd in de notitie Integriteitbeleid en Gedragcode voor ambtenaren.
Verbijzonderde interne controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Processen met een groot financieel belang (zoals subsidieverstrekking) worden beoordeeld op misbruik en oneigenlijk gebruik;</li> <li>-Het maken van tussentijdse aansluitingen tussen systemen zoals: <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;uitgegeven bouwvergunningen en de verantwoorde ontvangsten;</li> <li>&gt;verstekte documenten burgerzaken en verantwoorde ontvangsten;</li> <li>&gt;controle van de mutaties in de salarisadministratie.</li> </ul> </li> </ul>

#### **4. SANCTIEBELEID**

Terugvordering/restitutie van onterecht verstrekte subsidiegelden als onjuistheden (achteraf) worden geconstateerd.

Intrekken van een vergunning als onjuistheden (achteraf) worden geconstateerd.

Disciplinaire straffen.

#### **5. EVALUATIE**

Periodieke doeltreffendheidonderzoeken uitvoeren.

Steekproefsgewijs audits uitvoeren.

Onderzoeken door de rekenkamercommissie.