



Beleidskader voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik

“Voorkomen is beter dan genezen”



Gemeente Steenwijkerland

Telefoon: 14 0521

E-mail: info@steenwijkerland.nl

Internet: www.steenwijkerland.nl

Postadres: Postbus 162
8330 AD Steenwijk

Bezoekadres: Vendelweg 1
8331 XE Steenwijk

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1 Het kader.....	3
2. Overzicht M&O-maatregelen.....	4
2.1 Categorieën maatregelen	4
a. Regelgeving	4
b. Voorlichting.....	5
c. Controlebeleid	5
d. Sanctiebeleid.....	5
e. Evaluatie.....	6
3. Definities M&O	6
4. Beleidskader M&O.....	7
4.1 Risicoindeling	7
4.2 Inventarisatie belangrijkste risicogebieden	8
A. Drie decentralisaties sociaal domein (streng beleid).....	8
B. Verstrekken van uitkeringen en voorzieningen (streng beleid).....	8
C. Vergunningverlening en handhaving (streng beleid).....	9
D. Integriteit relaties (matig beleid).....	9
E. Belastinginkomsten (licht tot matig beleid)	10
F. Verstrekken van subsidies (licht tot matig beleid)	10
G. Personeelslasten (licht beleid)	11
H. Inkopen en aanbestedingen (licht beleid).....	11
5. P&C cyclus.....	11
5.1 Accountant	12

1. | Inleiding

Vertrouwen speelt een grote rol in het gemeentebreed verlenen c.q. vaststellen van vergunningen, heffingen, belastingen en subsidies. Het is van belang dat excessen bij recente voorbeelden als het misbruik subsidies Oekraïne-referendum en een evenement als monstertruck Haaksbergen worden voorkomen. Daarom is ook op grond van artikel 212 van de Gemeentewet de 'Financiële verordening gemeente Steenwijkerland' vastgesteld. Artikel 6 lid 2 van deze verordening vermeldt dat het college ten minste elke vier jaar een nota ter vaststelling aanbiedt aan de raad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.

Eerder zijn de kaders vastgelegd in de Kadernota misbruik en oneigenlijk gebruik 2011-2014 die met deze nota wordt geactualiseerd.

1.1 | Het kader

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet, voert de accountant naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG), is het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet - en regelgeving.

Het was al onze bedoeling om het beleidskader in 2016 opnieuw te beoordelen. In het rapport van bevindingen november 2016 van de accountant wordt mede geconstateerd dat het beleidskader M&O van de gemeentelijke regelingen over 2011 voor het laatst is vastgesteld.

Leeswijzer

In het beleidskader wordt uitgelegd wat verstaan wordt onder M&O, welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering vorm gegeven kan worden. Hiermee wordt aangegeven waarop de gemeentelijke organisatie alert moet zijn in het kader van M&O-beleid. Het beleidskader is dan ook hiervoor een hulpmiddel. In het beleidskader, wordt de "Kadernota rechtmatigheid" en de nota "Rechtmatigheid: Voorkoming Misbruik & Oneigenlijk Gebruik" van de Commissie BBV gevolgd. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekeningen zal de accountant nagaan of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies, uitkeringen of bijdragen enzovoorts ondervangen, of voorkomen dat door het niet juist, volledig of tijdig verstrekken van gegevens een te laag bedrag aan heffingen wordt betaald.

Onderstaand worden de belangrijkste aanpassingen ten opzichte van het huidige beleidskader uit 2011 weergegeven:

- deregulering wet- en regelgeving;
- verbetering interne controle bij risicovolle processen;
- beschrijving M&O beleid van de 3D's.

2. | Overzicht M&O-maatregelen

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. In dit hoofdstuk wordt een overzicht van de maatregelen en verdere informatie weergegeven. Deze specifieke maatregelen dienen verankerd te worden in de administratieve organisatie en interne controle (hierna: AO/IC).

Preventieve en repressieve maatregelen

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren. De interne en externe controle zullen erop gericht moeten zijn om dit vast te stellen. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen en dat de geldende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig. In hoofdstuk 4 wordt het integrale M&O-beleid uiteengezet.

Houding en gedrag

Naast de reguliere control instrumenten die zijn ingebed in de werkprocessen die vooral voor de externe werking van belang zijn, heeft de interne werking van M&O beleid (voorkomen dat zaken binnen de organisatie fout lopen) nadrukkelijk te maken met houding en gedrag. Dus met integriteit van zowel bestuurders als ambtenaren.

2.1 | Categorieën maatregelen

Iedere M&O-gevoelige regelgeving doorloopt een beleidscyclus waarbij de elementen regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie aan de orde moeten komen. Hieronder worden deze vijf categorieën maatregelen met de mogelijk te treffen specifieke beheersmaatregelen uiteengezet.

a. Regelgeving

In regelgeving dient de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik te worden voorkomen dan wel tot een minimum te worden beperkt. Dit kan worden onder andere gerealiseerd door het toepassen van de volgende M&O-beheersmaatregelen:

- Door gebruik te maken van heldere definities;
- Een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep;
- Vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden;
- Een slagvaardige reparatiewetgeving wanneer uit effectiviteit-, doelmatigheid- en/of rechtmatigheidsonderzoek is gebleken dat niet tot de doelgroep behorende belanghebbenden gebruik hebben gemaakt van de regeling of dat middelen voor een ander doel zijn besteed dan dat was beoogd.
- Het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in de regelgeving.

b. Voorlichting

Via voorlichting kunnen belanghebbenden en derden op de hoogte worden gebracht van het bestaan, de inhoud en toepassing van wet- en regelgeving. Hierbij dient ten minste aandacht te worden besteed aan de aard/het doel van de regeling, doelgroep, voorwaarden, controle en sancties. Bij de voorlichting wordt aangegeven dat misbruik en/of oneigenlijk gebruik gevolgen zullen hebben, dan wel worden bestraft. Van het geven van voorlichting gaat een preventieve werking uit, en is het met name van belang bij het voorkomen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Het aankondigen/publiceren van o.a. nota's en verordeningen op de website van de gemeente Steenwijkerland en/of plaatselijke kranten is hierbij een te treffen beheersmaatregel.

c. Controlebeleid

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of sprake is van misbruik en/ of oneigenlijk gebruik. Controlebeleid in de zin van M&O-beleid wordt door ons omschreven als het beleid dat zich richt op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden/belanghebbenden zijn verstrekt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen controle vooraf en controle achteraf. Onder controle vooraf wordt verstaan de controle tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening. Bij controle vooraf wordt getracht te voorkomen dat ten onrechte bedragen worden uitgekeerd. Controle achteraf is de controle nadat de betaling of beschikking heeft plaatsgevonden. Via controle achteraf kan misbruik en/of oneigenlijk gebruik worden geconstateerd, maar wordt het moeilijker de consequenties te beperken.

Daarnaast dienen ook op de naleving van de uitvoering van het M&O-beleid expliciet (interne) controles plaats te vinden. Het controlebeleid dient afgestemd te zijn op de aard en omvang van de activiteit en de doelgroep. Dit bepaalt mede de mix van specifieke beheersmaatregelen (controles vooraf en achteraf). Voorbeelden van te gebruiken controlemiddelen zijn: gewaarmerkte gegevens, onderzoeken ter plaatse, externe accountantsverklaring, gebruik van externe informatie, eisen van aanvullende stukken etc.

d. Sanctiebeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist. Dit beleid is neergelegd in de voor het desbetreffende beleidsinstrument (subsidies, belastingen, heffingen, etc.) geldende regelgeving. Het uitgangspunt voor de toepassing van het sanctiebeleid is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. Dit betekent dat teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd of ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven inclusief eventuele wettelijke rente. Eventueel kan overwogen worden niet-financiële sancties op te leggen, bijvoorbeeld vervanging van bestuur, ontbinding van een overeenkomst of intrekking van een erkenning. Indien sprake is van een misdrijf wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Van opgelegde sancties gaat een preventieve werking uit. Daarnaast kan een leereffect optreden.

Van belang is:

- sanctiebepalingen op te nemen in de desbetreffende verordening c.q. regeling;
- waarborgen dat sancties in gelijke gevallen op gelijke wijze worden toegepast;
- bij voorlichting aandacht besteden aan het sanctiebeleid.

e. Evaluatie

Gebreken kunnen ontdekt en hersteld worden wanneer tijdens de beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan misbruik en oneigenlijk gebruik. Naar aanleiding van de gegevens die voortkomen uit de evaluatie kan inzicht worden verkregen in de effectiviteit van de genomen beheersmaatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. Evaluatie kan leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld regelgeving of het controlebeleid.

Het is raadzaam om de misbruik en/of oneigenlijk gebruik gevoelige regelingen periodiek, doch minimaal eenmaal per vier jaar te evalueren.

Schematisch is dit als volgt weer te geven.



3. | Definities M&O

Het begrip M&O wordt door de Commissie BBV (BBV)¹ als volgt omschreven:

Misbruik:

“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.”

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Oneigenlijk gebruik:

“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.”

¹ Kadernota rechtmatigheid 2015

De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen vooral een rol bij die activiteiten waarbij de informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen en/of vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen.

Echter kunnen zich binnen de organisatie bij het uitvoeren van M&O-beleid integriteitsproblemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik en/of fraude leiden. Bijvoorbeeld via samenspanning met de aanbesteder/aanvrager (familie), steekpenningen en dergelijke. Dit kan in financiële zin hetzelfde effect 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 integriteithandhaving.

4. | Beleidskader M&O

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste risicogebieden benoemd en wordt beschreven in hoeverre ten aanzien van deze risicogebieden beleid is ontwikkeld om misbruik en/of oneigenlijk gebruik te voorkomen dan wel te bestrijden. Hierbij is in de organisatie geïnventariseerd hoe het desbetreffende beleidsterrein is ingericht, en beschreven voor welke mate van intensiteit ten aanzien van het toepassen van beheersmaatregelen ter voorkoming dan wel bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik is gekozen. De keuze en verantwoordelijkheid van het consequent toepassen van deze beheersmaatregelen is belegd bij het desbetreffende vakafdeling(en). Tevens wordt per risicogebied het advies van het BBV ten aanzien van de intensiteit van het M&O-beleid beschreven. Voor een inventarisatie hiervan wordt verwezen naar de bijlage.

4.1 | Risicoindeling

In eerste instantie dienen M&O-gevoeligheden zoveel mogelijk te worden vermeden. Echter is dit niet altijd mogelijk. Afhankelijk van de mate van M&O-risico wordt een streng, een matig of geen specifiek M&O-beleid ten opzichte van de reguliere AO/IC toegepast.

- **Streng M&O-beleid:**

Houdt in dat specifieke en aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik te mitigeren. Deze maatregelen strekken zich uit tot de voorwaardenscheppende sfeer als het actieve toezicht daarop (controle, handhaving).

- **Gematigd M&O-beleid:**

Waakzaamheid in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie is geboden, maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen.

- Licht M&O-beleid

In het geval dat de reguliere AO/IC toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk (te denken valt aan een goede functiescheiding). Uiteraard moet er wel aandacht zijn voor heldere en eenduidige regelgeving en actieve voorlichting.

4.2 | Inventarisatie belangrijkste risicogebieden

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is. De onderstaande inventarisatie van meeste risicovolle processen binnen de gemeente is gebaseerd op de Notitie rechtmatigheid. Van deze risicogebieden wordt hieronder nagegaan wat de risico's zijn en vervolgens welk M&O-beleid hier gaan gelden. Daarnaast zijn er ter verduidelijking quotes toegevoegd uit de bijlage van de Beleidskader.

A. Drie decentralisaties sociaal domein (streng beleid)

Voorkomen en bestrijden van onrechtmatigheden in de uitvoering van de WMO 2015 en Jeugwet is voor de gemeente relatief nieuw. Er is nog veel onduidelijkheid over de risico's. De belangrijkste bevinding is dat risico's op fraude, fouten of ongepast gebruik voor het grootste deel ontstaan door het handelen van de aanbieder. Het is de aanbieder die het grootste profijt heeft van fraude, fouten of ongepast verbruik.

Door komst van trekkingsrecht is de financiële prikkel voor het plegen van fraude voor klanten sterk verminderd. Het ondersteuningsplan wordt momenteel jaarlijks opgesteld om sturing te geven aan het financieel belang en gebruikt als evaluatiemoment. De SVB kijkt of de facturen uit de PGB matchen tussen de zorgovereenkomst met de cliënt en de zorg die is verleend/ingekocht. Het gaat hierbij vaak om aanzienlijke bedragen.

Binnen de WMO 2015 zitten de grootste risico's in begeleiding en beschermd wonen. Dit zijn nieuwe voorzieningen waardoor de organisatorische processen nog niet volledig op orde zijn. Daar komt bij dat het product complexer is dan de oude WMO: voor relatieve buitenstaanders is het vaak moeilijk te beoordelen welk type zorg er nodig is, waardoor er relatief veel macht bij de aanbieders komt te liggen. Voorts zijn de resultaten van de geleverde zorg door de complexiteit moeilijk meetbaar en te formuleren.

Quote | procesomschrijving WMO: "Het ondersteuningsplan welke is opgesteld door de frontoffice (Wmo consulent) wordt altijd beoordeeld door de backoffice, de administratief juridisch medewerker (AJM)."

B. Verstrekken van uitkeringen en voorzieningen (streng beleid)

Voor inkomensoverdrachten wordt in het algemeen door het BBV een streng M&O-beleid wenselijk geacht. De Intergemeentelijke Sociale Dienst (IGSD) Steenwijkerland Westerveld is onder meer belast met het behandelen en verlenen van uitkeringen. Om te voldoen aan de, in de verordening opgestelde regels over het voorkomen dan wel bestrijden van misbruik en/of oneigenlijk gebruik, heeft het bestuur van de IGSD het "Beleidsplan hoogwaardige handhaving

2016/2017" vastgesteld. In dit beleidsplan wordt door de IGSD aangegeven op welke wijze zij hieraan invulling geeft.

Het uitgangspunt van het beleidsplan is om via een integrale aanpak er naar te streven dat alleen die mensen gebruik maken van de regelingen (die de IGSD uitvoert) waarvoor de regelingen bedoeld zijn. Dit wil de IGSD bereiken door misbruik en/of oneigenlijk gebruik van voorzieningen zoveel mogelijk te voorkomen. De IGSD wil dit onder andere bereiken door mensen goed te informeren over hun rechten en plichten, de poortwachtersfunctie te versterken, werkaanvaarding te stimuleren en fraude alertheid onder medewerkers te vergroten via cursussen en trainingen. Maar daar waar sprake is van fraude vordert de IGSD de ten onrechte genoten uitkering terug en legt de IGSD een maatregel op of wordt er (afhankelijk van het benadelingsbedrag) aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

C. Vergunningverlening en handhaving (streng beleid)

Het BBV adviseert een streng M&O beleid. Vergunningverlening, toezicht en handhaving vormen belangrijke processen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben betrekking op wezenlijke overheidstaken en dienen veelal grote publieke belangen (denk bijvoorbeeld aan "de Schipholbrand" en "de vuurwerkramp in Enschede"). Het bestuurlijke en politieke afbreukrisico is dan ook zeer groot en kan indirect leiden tot enorme financiële gevolgen.

Per 1 oktober 2010 is de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ingevoerd. De Wabo regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De belangrijkste uitvoeringsregelingen van de Wabo zijn het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). In de bijlagen is een omschrijving opgenomen van de processen (ver)bouwen/slopen en milieu. Voor deze processen geldt dat, als gevolg van de Wabo, nadere uitwerking moet worden gegeven aan het onderdeel evaluatie om te kunnen voldoen aan de vereisten van het M&O beleid. Tevens zijn in de bijlage de processen parkeervergunning/ontheffing beschreven. Indien deze procesbeschrijving wordt uitgevoerd en vastgelegd zijn hier geen aanvullende maatregelen op het gebied van M&O beleid nodig.

Quote | procesomschrijving (ver)bouwen/slopen: "De gegevens van de sloopmelding worden door de betreffende medewerker van de Toezicht op ontvankelijkheid getoetst."

D. Integriteit relaties (matig beleid)

De integriteit over het omgaan met relaties wordt door het BBV als punt van aandacht gezien. Door het BBV wordt tenminste een gematigd M&O-beleid wenselijk geacht. De integriteit inzake het omgaan met relaties speelt een belangrijke rol bij het voorkomen dan wel bestrijden van misbruik en/of oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Hiertoe heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, met als doel de integriteit binnen de overheid te bevorderen.

Concreet verplicht de wet tot het voeren van integriteitsbeleid, het vaststellen van een gedragscode voor ambtenaren en de invoering van een verplichte ambtseed/-belofte voor de ambtenaar bij zijn aanstelling. Het college van B & W heeft, op grond van de vastgestelde notitie 'Integriteit Steenwijkerland', voor ambtenaren een gedragscode voor goed ambtelijk handelen vastgesteld. De raad heeft op grond van deze, ter kennisgeving aangenomen, notitie ook een gedragscode voor raadsleden en leden van het college van de gemeente Steenwijkerland vastgesteld. Deze gedragscodes bevatten een aantal kernwaarden (openheid, onafhankelijkheid, zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, dienstbaarheid en functionaliteit) en gedragsregels ten aanzien van thema's waarbij de integriteit in het geding kan komen (vertrouwelijke informatie, nevenwerkzaamheden, geschenken, uitnodigingen voor reizen, gemeentelijke voorzieningen, belangen van familieleden en reageren op niet-integere zaken en melden van vermoedens van misstanden). Daarnaast is, uit oogpunt van gelijkheid, door het college ingestemd om de ambtseed/-belofte niet te beperken tot de ambtenaar bij zijn aanstelling, maar uit te breiden naar alle ambtenaren van de gemeente. Indien bovenstaande wordt uitgevoerd en vastgelegd zijn hier geen aanvullende maatregelen op het gebied van M&O beleid nodig.

E. Belastinginkomsten (licht tot matig beleid)

Naar oordeel van het BBV zijn de belangrijkste gemeentelijke belastinginkomsten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) gebaseerd op redelijk objectieve gegevens en valt het interne proces tamelijk goed te organiseren. Hierdoor wordt het M&O beleid voor deze belastingen niet urgent geacht. Er is ook een groep belastingen waarbij rechtstreeks toetsbare gegevens ontbreken zoals de toeristenbelasting. Omdat hier grote bedragen bij gemoeid kunnen zijn adviseert het BBV een matig M&O beleid voor deze groep belastingen. Tenslotte is er een groep overige belastingen waarbij gemeenten volledig afhankelijk zijn van de informatie van derden zoals de hondenbelasting. Gezien het relatief beperkte financiële belang van deze belastingen wordt het door het BBV niet efficiënt geacht veel energie te steken in M&O beleid terzake.

In de bijlage is een omschrijving opgenomen van de verschillende processen die gevolgd worden bij de inning van de diverse belastingen. Indien deze processen worden uitgevoerd en vastgelegd zijn hier geen aanvullende maatregelen op het gebied van M&O beleid nodig.

F. Verstrekken van subsidies (licht tot matig beleid)

Vanwege het aanmerkelijke financiële belang dat veelal met subsidieverlening is gemoeid, adviseert het BBV een gematigd tot streng M&O-beleid. De gemeente conformeert zich hieraan. In de bijlage is een omschrijving opgenomen van het proces dat gevolgd wordt bij het verstrekken van subsidies. Indien dit proces wordt uitgevoerd en vastgelegd zijn hier geen aanvullende maatregelen op het gebied van M&O beleid nodig.

Quote | procesomschrijving subsidies: "Evaluatie vindt plaats aan de voorkant van het subsidieproces, door problemen zo goed mogelijk in kaart te brengen in de aanvraagformulieren zijn de fouten achteraf te vermijden."

G. Personeelslasten (licht beleid)

De interne controle op personeelslasten is goed te organiseren. Enkele belangrijke aandachtspunten zijn: kopie identiteitsbewijs, formele aanstelling, controle buiten de personeelsadministratie om en Verklaring Omtrent Gedrag. Een nuance geldt wellicht voor kostenvergoedingen. Hierbij valt te denken aan het verkrijgen van een vergoeding voor gemaakte studiekosten of reiskosten terwijl deze kosten door een persoon niet juist opgegeven worden of er de juiste grondslag voor ontbreekt. Het financiële belang hiervan is in het algemeen echter beperkt. Hierbij moet wel sprake zijn van een goede functiescheiding.

H. Inkopen en aanbestedingen (licht beleid)

Door de verplichte uitsluitingronden uit de aanbestedingswet en het BBV wordt een specifiek aanvullend M&O-beleid niet noodzakelijk geacht. Kritische punten blijven wel de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid (vooral kwaliteit) van de geleverde prestatie. Inkoop en aanbesteding is opgenomen in deze nota, omdat de informatie van derden/belanghebbende van groot belang is bij de aanbesteding. Inkopen en aanbestedingen brengen in de praktijk aanzienlijke financiële belangen met zich mee. Wij hebben in ons beleid het zogenaamde vier ogen principe opgenomen. Dit principe houdt in dat voor aan te besteden opdrachten vanaf € 50.000,- de inkoopcoördinator ingeschakeld dient te worden bij het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure. De beoordeling bij Europese aanbestedingen vindt plaats door meerdere personen.

Quote | procesomschrijving inkopen en aanbestedingen: *“De reguliere interne controle dient te voorzien in een toets op juistheid en volledigheid van de aangeleverde gegevens en een controle op de gestelde eisen en voorwaarden.”*

5. | P&C cyclus

In de Financiële verordening is opgenomen dat het college zorg draagt voor een toereikend M&O beleid en voor de jaarlijkse interne toetsing op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. Dit wordt gedaan aan de hand van verrichte verbijzonderde interne controles op het naleven van het M&O-beleid.

Om de evaluatie en de bijsturing structureel in het p&c-proces in te bouwen wordt jaarlijks door de accountant bij controle van de jaarrekening de toepassing van de interne procedures getoetst die opzettelijk M&O-gebruik tegengaan. Hetgeen tot uitdrukking komt in het rechtmatigheidsoordeel dat de accountant afgeeft. Op deze manier blijft er structureel aandacht voor het M&O-beleid en blijft de raad hierover geïnformeerd en/of kan de raad bijsturen in het kader van zijn kaderstellende functie.

5.1 | Accountant

Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Vervolgens zal de accountant toetsen of de opzet die voor het M&O beleid is gemaakt ook feitelijk wordt nageleefd. De actualiteit wordt in elk geval vastgesteld door het M&O-beleid te bezien op wijzigingen benodigd voor de afstemming op nieuwe wet- en regelgeving en op specifieke ontwikkelingen, zoals daadwerkelijk gesignaleerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik. De rechtmatigheid van financiële mutaties is in belangrijke mate afhankelijk van de betrouwbaarheid van verstrekte gegevens, evenals van de integriteit van het handelen van personen. Dit geldt zowel ten aanzien van derden als voor interne functionarissen. De integriteit van interne en/of externe personen is in het kader van de jaarrekeningcontrole geen object van accountantsonderzoek, tenzij op dit punt specifieke risico's worden gesignaleerd.

Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert ten aanzien van een regeling, is er geen sprake van een verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling. De accountant weet dan zeker dat er een verhoogd risico bestaat ten aanzien van de rechtmatige naleving van de desbetreffende wet- en regelgeving. Dat betekent ook een verhoogd risico in de met de regeling samenhangende posten in de jaarrekening.

Het verhoogde risico heeft tot gevolg dat de accountant in een dergelijk geval een grondiger onderzoek moet doen dan bij een laag of normaal risico. Bij dit grondiger onderzoek onderzoekt de accountant:

- of de procedures om te voldoen aan het criterium van M&O in opzet toereikend zijn,
- de werking van deze procedures in de praktijk toereikend zijn.

Blijken er bij dit nadere onderzoek wezenlijke tekortkomingen, dan is er sprake van een bedenking van de accountant ten aanzien van de rechtmatigheid. Deze bedenking is veelal niet te kwantificeren en kwalificeren, maar kan wel mede bepalend zijn voor de strekking van de af te geven verklaring. Ook een gebrekkige uitvoering door de gemeente van het vastgestelde M&O-beleid kan leiden tot zo'n bedenking. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd, toch een belangrijke (materiële) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - blijft bestaan van de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven. De accountant dient te overwegen of hij in zijn verklaring, na zijn oordeel, een toelichtende paragraaf opneemt, waarin hij de gebruikers van de verantwoording nog eens nadrukkelijk op de bestaande onzekerheid wijst. Indien de onzekerheid van materieel belang als gevolg van de M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting op de jaarrekening is uiteengezet, dan heeft de accountant een bedenking tegen de jaarrekening en is een goedkeurend getrouwheidsoordeel niet toegestaan.

Voor de procesbeschrijvingen wordt verwezen naar het bijlagedocument.