



Notitie Misbruik en Oneigenlijk gebruik

1. Inleiding

De gemeente De Bilt wordt met ingang van de jaarrekening 2004 geconfronteerd met een rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Het beleid ten aanzien van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) is één van de rechtmatigheidscriteria. Het M&O-criterium is een nieuw criterium dat niet wordt afgedekt door het bestaande getrouwheidsoordeel van de accountant.

Aandacht binnen de organisatie voor het voorkómen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en voorzieningen is niet nieuw. In elke regeling die gevoelig is voor misbruik of oneigenlijk gebruik staan regels die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan. Nieuw is dat er binnen de organisatie vanuit één integrale visie op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt gewerkt en dat de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen niet met elkaar in tegenspraak zijn en daar waar dat noodzakelijk geacht wordt op elkaar zijn afgestemd.

Het M&O-beleid dient actueel en toereikend vastgesteld te zijn, indien dit niet het geval is bestaat er voor de gemeente een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatige naleving van de desbetreffende wet- en regelgeving. Dit betekent dat een samenhangend M&O-beleid moet worden opgesteld en dat dit beleid vertaald moet worden naar M&O-activiteiten.

1.1 Het doel van de nota

Deze nota heeft als doel het introduceren van het M&O-beleid binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast heeft deze nota als doel, kaders te stellen voor de beleidsvelden waar dit beleid toegepast moet worden. In deze nota wordt onder andere beschreven wat er onder "misbruik en oneigenlijk gebruik" verstaan wordt en waar dit zoal een rol kan spelen. Tevens wordt het integrale M&O-beleid van de gemeente De Bilt, bestaande uit vijf elementen, uitgewerkt en toegelicht. Tot slot is ten behoeve van de concrete vertaling van dit integrale M&O-beleid naar de te verrichten handelingen, een werkinstructie misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld.

1.2, 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 gemeente 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 gemeente 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.

Van M&O gevoeligheid is sprake als de gemeente De Bilt afhankelijk is van gegevens van derden. Deze kunnen gedefinieerd worden als gegevens afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen buiten de gemeentelijke organisatie. Onder een M&O-gevoelige regeling wordt een regeling verstaan waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of uitkering, afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf worden verstrekt. Hieruit valt af te leiden dat M&O gevoeligheden met name betrekking hebben op financiële aanspraken en/of lasten.

1.3, Waar speelt Misbruik en Oneigenlijk Gebruik?

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het verlenen of vaststellen van subsidies, bijdragen, heffingen, belastingen en vergunningen. Binnen de gemeente De Bilt wordt een aantal

processen onderkend waar M&O specifiek van belang is. Het gaat hierbij om de volgende processen:

1. Verstreken van subsidies:
Subsidieverlening is een kritisch proces. Wettelijk gezien kunnen subsidies alleen worden verstrekt op basis van de subsidieverordening, tenzij de subsidie met naam en toenaam in de begroting is vermeld. Een beroep van een instelling kan, mits passend binnen de gestelde kaders van de verordening, niet zomaar worden geweigerd. Daarbij is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens van de instelling.
2. Inkomensoverdrachten, zoals bijstandsuitkeringen, leerlingenvervoer en bijdragen in het kader van de WMO:
De meeste inkomensoverdrachten vormen een open-einde regeling. Uitkeringen en bijdragen kunnen niet worden geweigerd, indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet. Gezien het sterke persoonlijke belang van derden en de gegevens van de cliënt allesbepalend zijn voor het proces, is de controle op de betrouwbaarheid van deze gegevens van groot belang. De gemeente voert de WMO uit en verstrekt bijdragen in het leerlingenvervoer. Bijstandsuitkeringen worden verstrekt door Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn-Heuvelrug, derhalve moet de gemeente er op toezien dat de RSD de betrouwbaarheid van de gegevens in voldoende mate controleert.
3. Personeelslasten:
De interne controle op personeelslasten binnen de gemeente De Bilt is goed te organiseren. Door deze controles binnen de gemeente op niveau te brengen, zijn verder geen bijzondere risico's aan de orde. Wel moet in het aanname beleid een processtap worden opgenomen voor antecedenten onderzoek.
4. Inkoop en aanbestedingen:
Inkoop en aanbesteding vertegenwoordigen binnen de gemeente De Bilt een aanzienlijk financieel belang. Op de uitvoering en (financiële) afwikkeling is de juistheid en volledigheid binnen de gemeente voldoende geborgd. Het kritische moment is de totstandkoming van de transactie. Door gepaste wijze van openbaar aanbesteden en verplichte inschakeling van de unit "Inkoop" kunnen de criteria zoveel mogelijk worden geobjectiveerd.
5. Integriteit inzake relaties;
De "integriteit" met betrekking tot het omgaan met relaties is een belangrijk punt van aandacht. De gemeente De Bilt heeft ten aanzien van relatiegeschenken, invitaties voor evenementen ed. zowel een gedragscode voor het bestuur, als voor het gemeentepersoneel vastgesteld. Ten aanzien van het opvragen en openen van offertes, het afsluiten van omvangrijke contracten, het opleveren van werken moet zij protocollen opstellen.
6. Belastinginkomsten:
De belangrijkste belastinginkomsten binnen de gemeente De Bilt worden gerealiseerd door de OZB, afvalstoffenheffing en rioolrechten. De hoogte van deze belasting wordt gebaseerd op redelijk objectieve criteria of op gegevens van niet-betrokken derden. Daarnaast is de interne controle op deze belastinginkomsten binnen de gemeente de Bilt goed georganiseerd. Precario- en hondenbelasting en de leges voor bouwvergunningen is veel meer afhankelijk van informatie van derden. Hierbij zijn de M&O-risico's veel groter, mede gezien het financiële belang voor de belastingplichtige. Echter gezien het relatief beperkte belang van deze belastingen is het niet erg efficiënt veel energie te stekken in aanvullend beleid.
7. Vergunningverlening en handhaving:
Vergunningverlening en handhaving zijn belangrijke processen binnen de gemeente De Bilt. Het financiële belang kan voor de derde zijn. In ieder geval dient het grote publieke belangen. Het bestuurlijke afbreukrisico is dan ook erg groot. Hiermee kunnen uit besluiten indirect ook grote financiële gevolgen voortvloeien. Hierbij gevoegd dat het besluit sterk rust op de aangereikte informatie van de derde.

2. M&O-beleid

De rechtmatigheid van financiële mutaties is in belangrijke mate afhankelijk van de betrouwbaarheid van verstrekte gegevens, alsmede 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 echter in het kader van de jaarrekeningcontrole geen object van accountantsonderzoek,

tenzij ter zake specifieke risico's worden gesignaleerd. Het is derhalve alleszins van belang dat de gemeente door middel van maatregelen zoveel mogelijk ziet te voorkómen dat misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt, respectievelijk dat dit tijdig wordt ontdekt. De op grond van het M&O-beleid getroffen specifieke maatregelen zijn vervolgens, voor zover deze betrekking hebben op het financieel beheer, in het kader van de jaarrekeningcontrole veelal wel object van accountantsonderzoek.

Essentieel is dat gedurende het gehele beleidsproces van een bepaalde regeling, dus van de beleidsvoorbereiding tot en met de beleidsevaluatie, invulling wordt gegeven aan het M&O-beleid. Wij onderscheiden de volgende aspecten van M&O-beleid: beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en beleidsevaluatie.

2.1 De algemene gedragslijn M&O van de gemeente De Bilt

Binnen de gemeente De Bilt is het uitgangspunt dat M&O-gevoeligheden zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

2.2 Integraal M&O-beleid

Het integrale M&O-beleid van de gemeente De Bilt bestaat uit vijf elementen, te weten beleidsvoorbereiding en regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatie. Een M&O-gevoelige regeling doorloopt een beleidscyclus waarbij deze aspecten aan de orde moeten komen. Onderstaand zijn de vijf elementen van het integrale M&O beleid van de gemeente De Bilt uitgewerkt.

1. Beleidsvoorbereiding en regelgeving

Bij de fasen voorbereiding en beleidsbepaling is het van belang dat integraal aandacht wordt besteed aan de M&O-gevoelige aspecten van de voorgenomen regelgeving. De afdelingen zijn verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk vermijden van M&O-gevoeligheid in nieuwe regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld door heldere definities, vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en een slagvaardige reparatiewetgeving wanneer effectiviteit- of doelmatigheidsonderzoek hebben uitgewezen dat niet tot de doelgroep behorende belanghebbenden gebruikmaken van de regeling of dat de middelen aan een ander doel worden besteed. In de regelgeving dienen sancties op misbruik te zijn opgenomen.

Wanneer een expliciete M&O-gevoelige component in de regeling om bestuurlijke of andere redenen toch wordt gehandhaafd, dan dient dit expliciet door het college of de raad te worden vastgelegd. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate zou worden uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid die inherent is aan de regeling blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat te worden weergegeven. Per afdeling dient een overzicht te worden opgesteld van dit restant-M&O.

2. Voorlichting

Via voorlichting moeten belanghebbenden en derden op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing door het bestuur van de wet- en regelgeving. Bij de voorlichting wordt aangegeven dat misbruik en oneigenlijk gebruik en fraude bestuurlijke gevolgen zullen hebben, dan wel worden bestraft. Het geven van voorlichting is met name bedoeld om de acceptatiegraad van de regeling te verhogen. Wanneer een regeling niet geaccepteerd wordt zal de neiging tot niet-naleving van de regeling hoger zijn dan wanneer de regeling wel wordt geaccepteerd. In het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is voorlichting daarom een belangrijk middel.

3. Controlebeleid

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. De gemeente De Bilt definieert het controlebeleid als het beleid dat zich richt op de toetsing van gegevens die door derden/belanghebbenden zijn verstrekt. De afdelingen zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het controlebeleid. De uitvoerende afdelingen dienen te kunnen beoordelen of en in hoeverre door derden verstrekte gegevens voldoende betrouwbaar zijn.

Om het misbruik zo spoedig mogelijk te beëindigen dienen controles snel en adequaat afgewerkt te

worden. Tevens kan de effectiviteit van de controle 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. Controles moeten deel uitmaken van de werkprocessen.

In de volgende tabel zijn algemene activiteiten opgenomen met een verhoogd risico. Tevens zijn de mogelijke beheersmaatregelen aangegeven om het risico te verkleinen.

| Activiteiten | Gebieden | beheersmaatregelen |
|--------------|---|--|
| Innen | Aanslagen, belastingen, leges | Functiescheiding, kwijtscheldingsprocedures, bank- en kasprocedures, verbijzonderde interne controle, sancties |
| Uitbesteden | Aanbestedingen, orders, opdrachten, gunningen | Functiescheiding, aanbestedingsprocedures, screening opdrachtnemers/leveranciers, besluitvorming door meerdere personen, verbijzonderde interne controle, sancties |
| Uitkeren | Subsidies, uitkeringen, toelagen, sponsoring | Toetsingskader/controleprotocol, checklists, functiescheiding, besluitvorming door meerdere personen, verbijzonderde interne controle, sancties |
| Verlenen | Vergunningen, paspoorten, rijbewijzen, legitimatiebewijzen, machtigingen, keuringen | Functiescheiding, besluitvorming door meerdere personen, voorraadbeheer, verbijzonderde interne controle, sancties |
| Handhaven | Toezicht, controle, vervolging, opsporing, rechtspraak | Functieroulatie, vier-ogen principe, selectie en screening personeel, incidentenregistraties, sancties |
| Geld | Contant/giraal, declaraties, toelagen | Minimaal contant geldverkeer, functiescheiding, bank/kas/kluisprocedure, verbijzonderde interne controle, sancties |
| Goederen | Aanschaf, beheer en gebruik | Fysieke beveiliging, voorraadbeheer, inventarisaties, registratie eigendommen, sancties |
| Informatie | Documenten, dossiers | Beveiligingsbeleid, fysieke toegangsbeveiliging, archiefbeheer, sancties |

4. Sanctiebeleid

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.). Opgelegde sancties kunnen een leereffect hebben, daarnaast heeft het ten uitvoer leggen ook een preventieve werking.

Sanctionering dient te voldoen aan de redelijkheids- en billijkheidsnorm (gemeente als contractspartner) en aan evenredigheidsbeginsel (gemeente als verstrekker van subsidies, uitkeringen, gemeentelijke belastingen). De opgelegde sanctie mag niet disproportioneel/te hoog zijn in relatie tot het vergrijp, dit is neergelegd in 3:4 lid 2 Awb. Het college heeft, behalve ingeval van een EU-subsidie, een discretionaire (eigen) bevoegdheid om de hoogte van de sanctie bij besluit zelf vast te stellen. 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 ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven. In geval van fraude (misdrijf) wordt altijd aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Het belang dat regering en parlement hechten aan het tegengaan van illegaal handelen blijkt uit het

in werking treden op 1 juni 2003 van de Wet bevordering integriteit-beoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). De gemeente De Bilt 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 De Bilt, 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 onregelmatigheden geconstateerd worden. Ook dan kan worden teruggevorderd.

Bij het vermoeden van fraude worden door de gemeente De Bilt maatregelen genomen. Er zal aangifte gedaan worden, zodat de zaak strafrechtelijk kan worden onderzocht en vervolgd. Zo nodig zullen afgegeven beschikkingen en onterechte betalingen worden teruggedraaid.

Bij privaatrechtelijke programma's, waarbij bijvoorbeeld projecten worden aanbesteed, zal overeenkomstig het voorgaande worden gehandeld.

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.

5. Evaluatie

Voor het uitvoeren van de beleidsevaluaties zijn de afdelingen verantwoordelijk. Wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen gebreken worden ontdekt en hersteld. Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van de evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van de genomen maatregelen om M&O te voorkomen. Tevens kan inzicht verkregen worden in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. M&O-gevoelige regelingen dienen minimaal eenmaal per vijf jaren te worden geëvalueerd. Jaarlijks wordt in het jaarverslag en/of de toelichting van de jaarrekening gerapporteerd of de periodieke evaluatie heeft plaats gevonden en wat de resultaten hiervan zijn.

3. Basiswerkinstructie misbruik en oneigenlijk gebruik

Ten behoeve van de concrete vertaling van dit integrale M&O-beleid naar de te verrichten handelingen, is een checklist misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld. Deze checklist biedt een praktisch hulpmiddel bij het formuleren, het uitvoeren en het evalueren van het M&O-beleid. De checklist is opgezet in de vorm van een overzicht met M&O-aandachtspunten. In de checklist met M&O-aandachtspunten is getracht een zo compleet mogelijk overzicht te geven. Daarbij dient te worden aangegeven dat niet alle aandachtspunten voor alle processen van toepassing zijn. De checklist is hierbij als bijlage opgenomen.

Bijlage bij de nota misbruik en oneigenlijk gebruik

Basiswerkinstructie misbruik & oneigenlijk gebruik

Opstellen nieuwe regeling

Beleidsvoorbereiding en regelgeving

Bij de voorbereiding van beleid en regelgeving is het van belang dat integraal aandacht wordt besteed aan de M&O-gevoelige aspecten van de voorgenomen regelgeving. Bij de beleidsvoorbereiding is het van belang dat de regeling wordt getoetst op de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij de beleidsvoorbereiding moet ook worden nagedacht over de voorlichting, het controlebeleid, het sanctiebeleid en het restant M&O.

1a. Uitvoerbaarheid van de regeling

Toets de nieuwe regeling op begrijpelijkheid met aspecten:

- eenduidige en eenvoudige regelgeving (wie moet/mag wat en wanneer is dat het geval?);
- eenduidige beschrijving van subsidiabiliteit van kosten en activiteiten;
- een minimum aan uitzonderingen;
- "SMART" geformuleerde doelen en duidelijk afrekenbare prestaties;
- regels werkbaar voor de doelgroep en voor personen belast met handhaving;
- is er rekening gehouden met de effecten voor burgers en instellingen (dereguleringstoets: is alle informatie die wij aan de derde/belanghebbende vragen strikt noodzakelijk voor de beoordeling van diens verzoek? Is de informatie die wij nodig hebben op minder belastende wijze te verkrijgen)?
- juridische toets;
- waar mogelijk geen "open eind"-regelingen, maar (subsidie)plafonds;
- Aandachtspunten bij de ingangsdatum:
 - haalbare en plausibele ingangsdatum;
 - zo beperkt mogelijke overgangsregelingen;
 - regelgeving met terugwerkende kracht zoveel mogelijk voorkomen.

1b. Handhaafbaarheid

- Wordt de regelgeving maatschappelijk geaccepteerd?
- Zijn de misbruikmogelijkheden zoveel mogelijk geïnventariseerd en maatregelen getroffen?
- Zijn er voldoende richtlijnen zoals het verstrekken van bewijsstukken?
- Kan (niet-)naleving objectief en met redelijke inspanning worden vastgesteld?

1c. Voorlichting

Als de regeling of verordening is vastgesteld, is het van belang dat de regeling wordt gecommuniceerd met de instellingen of personen waarvoor de regeling bedoeld is. Een van de belangrijke doelstellingen van het geven van voorlichting is met name om de acceptatiegraad van de regeling te vergroten. Tevens moet de regeling intern gecommuniceerd worden met de uitvoerende medewerkers. In het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is voorlichting daarom een belangrijk middel.

1d. Controlebeleid

Voor een goede handhaafbaarheid moet de voorgestelde regeling voldoende controlemogelijkheden bieden. Gedacht kan worden aan administratieve controles vooraf en achteraf, waarnemingen ter plaatse, boekenonderzoek en dergelijke. De controlemogelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke organisatie dienen duidelijk geformuleerd te worden en deze worden, waar zinvol, in de regeling opgenomen. Het streven moet er op gericht zijn de meeste aandacht te geven daar waar de risico's het grootste zijn. Stel vervolgens het controlebeleid op waarin wordt uitgewerkt wat voor controles er daadwerkelijk dienen plaats te vinden, bijvoorbeeld:

- verificatie van gegevens van derden met andere bestanden van de belastingdienst, kamer van koophandel, bevolkingsregister, banken
- accountantscontrole
- opvragen van verklaringen
- overige bewijsstukken

1e. Sanctiebeleid

De mogelijkheid om bij niet-naleving een sanctie te kunnen opleggen vergroot de handhaafbaarheid. Een regeling zonder sanctie beperkt de handhaafbaarheid. Bezien moet worden of er een sanctie wenselijk en mogelijk is. Bevat een verordening een sanctie, dan wordt deze op zijn wenselijkheid en toepasbaarheid beoordeeld. Bij het opstellen van een nieuwe regeling zal in het kader van het sanctiebeleid aandacht moeten zijn:

- beschrijven van ongeoorloofde handelingen of gevallen waarin van (plichts-) verzuim sprake is;
- daaraan verbonden sancties;
- criteria voor civielrechtelijke of strafrechtelijke acties (fraudeprotocol);
- bevoegdheid om sancties vast te stellen en uit te voeren.

1f. Restant M&O

In de toelichting op de jaarrekening en/of jaarverslag dient een overzicht te worden opgenomen van het restant M&O. Het restant M&O is datgene wat niet kan worden opgeheven door een goed voorlichtings-, controle- en sanctiebeleid en in het verlengde daarvan liggende beheersmaatregelen.

2. Beleidsuitvoering (bijvoorbeeld het aanvragen van subsidies of opleggen van heffingen)

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.

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 subsidieaanvragen 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.

Gebruik standaardmodellen en formulieren met daarin alle relevante informatie voor het kunnen behandelen van de aanvraag of de opgave, zoals bijvoorbeeld de modellen op basis van de subsidieverordening of een andere vastgestelde checklist; laat deze ook voor de aanvraag of opgave gebruiken.

Beoordeel de aanvra(a)g(en) of opgave(n) op:

- aanvaardbaarheid en consistentie en relatie met gemeentelijke doelstellingen;
- toetsbaarheid en meetbaarheid van te verrichten activiteiten en te behalen resultaten;
- "ingevuld naar waarheid" en getekend door de aanvrager;
- volledig ingevuld en voorzien van de relevante bijlagen (conform modellen/ formats);
- (zichtbare verificatie) van door belanghebbende verstrekte informatie aan de hand van gedefinieerde bewijsstukken (waaronder transparante kostenopzetten);

- toets op voorkomen van dubbele aanvragen;
- verificatie bankrekeningnummer begunstigen en rechtspersoon (via Kamer van Koophandel);
- eventueel (indien noodzakelijk) aanvullend veldonderzoek.
-

Beslissen: toekennen of afwijzen van de aanvraag met aandachtspunten:

- overeenkomstig de interne procedure;
- toetsbare criteria;
- de aanvrager hiervan op de hoogte stellen;
- vastgestelde modelbrieven en modelbeschikkingen gebruiken;
- zo weinig mogelijk aanvullende (maatwerk) voorwaarden opnemen.

Gebruik voor gunning of verlening daartoe opgestelde standaardbrieven.

Stel procedures op indien er bezwaar wordt gemaakt.

Leg een projectdossier aan met onder andere de aanvraag, bewijsstukken, verificatie, beschikking en checklist.

Leg systematisch tijdig, juist en volledig geautoriseerde verplichtingen en vorderingen vast in de financiële administratie.

Bevoorschotting volgens vaste betaalschema's en op basis van vastgestelde beleidsregels (conform beleidsregels subsidieverordening en aanbestedingsbeleid).

3. Monitoring

- Zorg voor tussentijdse informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de derde belanghebbende over de voortgang van de besteding van de middelen overeenkomstig de (beleids)doelstellingen;
- Gebruik hiervoor vastgestelde formats voor tussentijdse verslagen en projectrapportages;
- Zorg voor tussentijdse verificatie van de actuele stand van zaken, van de omstandigheden die hebben geleid tot een toekenning of heffing.
- Zorg voor tussentijds bijsturen, stopzetten en/of terugvorderen (toepassen sanctiebeleid).
- In geval van bijvoorbeeld inspectie, visitatie, huisbezoeken, boekenonderzoeken stel vast dat bevoegdheden van de controlemedewerkers toereikend zijn.
- Stel duidelijke termijnen voor het aanleveren van informatie en handhaaf die ook.

4. Vaststellen

Toets waarbij wordt vastgesteld dat de ingediende verantwoording bestaat uit de onderdelen (voor zover voor de verschillende onderdelen in de subsidieverordening voorgeschreven):

- Financiële verantwoording
- Beleidsverslag
- Bestuursverklaring
- Accountantsverklaring
- Overige voorgeschreven bijlagen

In het proces moet tevens een stap worden ingebouwd dat het management er zorg voor draagt dat de beleidsmedewerker de toets naar behoren kan uitvoeren. Dit kan door middel van het verrichten van een financiële rechtmatigheidstoets door de financiële adviseur of door middel van audits.

Indien noodzakelijk zorg voor de uitwisseling van gegevens met derden; gebruik hiervoor vaste formats en modellen.

De ingediende verantwoording dient voldoende informatie te geven over de rechtmatigheid van de bestedingen.

Geef actief invulling aan het sanctiebeleid; pas ook daadwerkelijk sancties toe, indien aan de orde.

5. Evaluatie

Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O. Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van het M&O-beleid.

Tevens kan zicht worden verkregen op de toereikendheid van de controlemogelijkheden.

Bij evaluatie van de regelingen aandacht besteden aan:

- realisatie van beleidsdoelstellingen
- werkbaarheid van de uitvoering van de regeling (werkprocessen)
- controleerbaarheid van de aanvragen
- werkbaarheid van modellen voor aanvraagformulieren, beschikkingen
- toereikendheid van tussentijdse monitoring (komt de noodzakelijke informatie beschikbaar?)
- toereikendheid van interne controle(maatregelen)
- toereikendheid van reviewbeleid
- werkbaarheid van sanctiemiddelen en de toepassing daarvan in de praktijk
- resultaten van het sanctiemiddel (waarschuwingen, terugvordering, intrekkingen, aangifte bij het Openbaar Ministerie)

Zorg dat naar aanleiding van de periodieke evaluaties aanpassingen plaatsvinden van de regeling, de procedures, formulieren, modelbeschikkingen, monitoring sanctiebeleid etc. Neem dit ook mee in een plan van aanpak als onderdeel van de evaluatie.