MT-besluit gemeente Aalten

Zaakkenmerk/Onderwerp	Z/24/154318/Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O beleid) Gemeente Aalten
Verantwoordelijk organisatieonderdeel	A4 Team Informatiebeheer
Zaakkenmerk/Documentkenmerk	Z/24/154318/D-515782
Vertrouwelijkheid	Openbaar

Toelichting voorstel

Samenvatting

P-houder: T. Kok.

De rechtmatigheidscriteria zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole
Decentrale Overheden (BADO). Eén daarvan is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.
Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft een relatie met rechtmatigheid, in die zin dat misbruik een onrechtmatige handeling is, maar bij oneigenlijk gebruik is dat niet het geval. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van handelen in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving.
In de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV wordt ook op de relatie tussen M&O en rechtmatigheid ingegaan. Onder het begrip rechtmatigheid valt ook het Misbruik en Oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. Dit wordt het M&O-criterium genoemd.

Bij de controle van de jaarrekening gaat de accountant na of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van (belasting-) gelden, subsidies, uitkeringen of bijdragen en dergelijke zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen.
Met ingang van het verslagjaar 2023 legt het college zelf in de jaarstukken verantwoording af aan de raad over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het college moet in dit kader een uitspraak te doen in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden, en of de getroffen maatregelen werken. Het M&O criterium is samen met het begrotingscriterium en het voorwaardencriterium de basis voor de afgifte van de rechtmatigheidsverklaring. De accountant toetst hierop.

Daarnaast vormt dit thema een belangrijk ijkpunt in de sturingscyclus van de organisatie. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt ook extra aandacht aan dit criterium besteed. In verschillende wetten waaraan gemeenten zich moeten houden, zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan. Zoals een legitimatieplicht of de verplichting tot

het overleggen van bepaalde gegevens bij een aanvraag. Met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) toetsen we heel specifiek de integriteit van de aanvrager of houder van een gemeentelijke vergunning. Daarnaast zijn ook in door de raad vastgestelde verordeningen en besluiten criteria opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. De gemeente is een bestedingshuishouding en moet publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden.

Voorgestelde beslispunten

De beslispunten zijn:
1. Instemmen met de nota M&O en voorleggen aan de raad
2. Uitvoering in handen leggen van het MT en de teammanagers

Besluit

Akkoord.

Inleiding

Argumenten

Doelstelling M&O beleid

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden. Daarmee bestaat het zowel uit preventief beleid als repressief beleid. Bij M&O beleid is met name van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen dan wel tijdig op te sporen, en daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven is.
M&O beleid draagt bij aan transparantie en consistentie van gemeentelijk beleid. Het maakt ook mogelijk dat er afwegingen worden gemaakt welke beheersmaatregelen nodig en doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanning die zij kosten en het financieel nut ervan. Beheersmaatregelen in het kader van M&O om de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren gaan soms verder dan reguliere interne controles. M&O beleid identificeert ook zwakke plekken in de administratieve organisatie en interne controle.
Het M&O beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente. Privaatrechtelijk handelen, zoals o.a. de aan- en verkoop van vastgoed en gronden en de (ver)huur van vastgoed en gronden en oneigenlijk grondgebruik vormen geen onderdeel van dit beleid aangezien het geen gemeentelijke regelingen betreffen. Een en ander heeft zijn eigen toetsings- en handhavingskader.
Er wordt een brede definitie gehanteerd van M&O gevoelige regelingen, namelijk zowel regelingen met directe financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (denk aan subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen), als regelingen die niet directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen). Uit deze laatste regelingen is het immers mogelijk dat op termijn ook financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden.

Beleidskader

De gemeente Aalten had tot op heden geen overkoepelend M&O-beleid, hetgeen ook niet wettelijk verplicht is gesteld. Dit wordt echter wel wenselijk geacht, omdat het instellen van één basisdocument op het gebied van M&O zorgt voor bevordering van de eenheid van de te hanteren rechtmatigheidskaders. Om die reden is het initiatief genomen om dit document op te stellen. Temeer van belang omdat het college voortaan zelf de rechtmatigheidsverklaring moet afgeven. Dit stuk bevat naast de uitgangspunten en risicoanalyses ook een overzicht van mogelijke maatregelen ter voorkoming en afdoening van misbruik en oneigenlijk gebruik. Binnen de belangrijkste financiële procedures en processen zijn in het kader van de accountantscontrole al passende maatregelen getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording. Voor bestaande procedures wordt in dit verband getoetst in hoeverre in de uitvoering deugdelijke maatregelen zijn getroffen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarbij gelden de randvoorwaarden van redelijkheid tegenover derden en wordt er een kosten- en batenafweging gemaakt. Zie hiervoor onder andere ons controleprotocol, normenkader en het interne controleplan. Maar ook in de verordening 212 en de regeling budgetbeheer zijn hierover passages opgenomen.
Het is belangrijk dat voor alle overige procedures en processen ook (overkoepelend) beleid wordt vastgesteld om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit komt de uniformiteit en eenduidigheid over dit onderwerp ten goede, hetgeen de uitvoering en handhaving van het beleid onder verantwoordelijkheid van het college vergemakkelijkt. Voor de accountantscontrole is dit beleidsstuk ook van belang. De accountant doet steeds meer aan fraudeonderzoek. Ook in dat verband wordt geadviseerd meer maatregelen die ter voorkoming van fraude strekken, te nemen en ook vast te leggen. Dit gebeurt onder andere met onze frauderisicolijst.

Wet- en regelgeving helpt een maatschappelijk belang. Een goede balans tussen rechten en plichten van burgers is hierbij belangrijk en moet goed uitlegbaar zijn. Bij misbruik en oneigenlijk gebruik legt men ten onrechte beslag op gemeenschapsgeld. Misbruik en oneigenlijk gebruik verstoort het evenwicht en doet afbreuk aan de effectiviteit van het gevoerde beleid.
Bovendien is het in ieders belang om de (schaarse) gemeentelijke middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Maar het M&O beleid moet ook niet los worden gezien van ‘baten en ‘lasten’. Telkens opnieuw moet vooral bij de repressieve maatregelen de vraag worden beantwoord welke ‘lasten’ (uitvoeringskosten, maar ook regelhinder) hierdoor worden veroorzaakt en welke ‘bate’ dit tot gevolg heeft. Bij een effectief M&O beleid is er sprake van een goed evenwicht.

Kanttekeningen

Integriteit

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om derden van buiten de organisatie die gebruik maken van regelingen en/ of bezittingen van de gemeente en is dus extern gericht. Integriteit richt zich op de eigen organisatie en medewerkers en is intern gericht. Dit is geregeld in het gemeentelijke Personeelshandboek waarover jaarlijks

verantwoording wordt afgelegd in een rapportage. Als er geen melding is gedaan, wordt er geen rapportage opgesteld.

Ondermijning
Een definitie geven van ondermijning is lastig, want ondermijning is een gevolg van veel verschillende vormen van criminaliteit, waarbij de grenzen tussen de bovenwereld (de 'gewone' maatschappij) en de onderwereld (criminelen) vervagen. Criminelen richten voor hun activiteiten bedrijven op, vragen vergunningen aan en huren en kopen panden. Hiervoor hebben ze in de ‘bovenwereld’ medewerking nodig van bijvoorbeeld makelaars, autoverhuurbedrijven, administratiekantoren en notarissen. Ondermijning is te zien als het constante gebeuk van georganiseerde criminaliteit (onderwereld) op onze samenleving (bovenwereld). Ondermijning is een probleem dat de maatschappij verzwakt en uiteindelijk zelfs ontregelt. Ondermijning is een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze nota genoemde onderwerpen, met name wanneer ondermijning financiële risico’s met zich meebrengt. Ondermijning op het gebied van gezag heeft meer een relatie met integriteit.

Rechtmatigheid
Vertrouwen speelt een grote rol in het gemeentebreed verlenen en vaststellen van vergunningen, heffingen, belastingen, uitkeringen en subsidies. Het is daarom van belang dat misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen wordt voorkomen. Rechtmatigheid behoort tot de essentiële pijlers van een goed overheidsbestuur. De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens die door de belanghebbende zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Ook op dat punt geldt dat misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving moet worden voorkomen, bestreden en desnoods bestraft. Het beleid heeft dus zowel een preventief, als een repressief perspectief.
Gemeentelijke regelingen zijn gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bijvoorbeeld het geval als de verplichting om een heffing te betalen of de aanspraak op een uitkering of voorziening afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken. 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 wordt als misbruik beschouwd. Van oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen is sprake als weliswaar in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan wordt gehandeld (de 'mazen van de wet').

Overleg gevoerd met

- de directeur bedrijfsvoering B. Bouwman
- de interne controle functionaris H. Pennings
- juridisch beleid P. Ikink en A. Kruiniger

Vervolgstappen en planning	voorleggen aan de raad
Participatie	nvt
Communicatie	Alleen intern, behandeld in het Mt.