



PROVINCIAAL BLAD VAN LIMBURG 2012/80

Officiële naam regeling:	Beleidsregel integraal Misbruik & Oneigenlijk gebruik
Citeertitel:	Beleidsregel integraal Misbruik & Oneigenlijk gebruik
Naam ingetrokken regeling:	-
Besloten door:	Gedeputeerde Staten van Limburg
Onderwerp:	Wijziging (tekstueel)
Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd:	Besluit accountantscontrole decentrale overheid 2004 (externe wet en regelgeving) en artikel 6 lid 2 van de Financiële Verordening Provincie Limburg 2012
Datum inwerkingtreding:	19-8-2003
Datum wijziging:	2 oktober 2012
Looptijd regeling:	onbepaalde tijd
Verantwoordelijke afdeling:	Bedrijfsvoering

Bekendmaking Wijziging van de Beleidsregel Misbruik & Oneigenlijk gebruik

Gedeputeerde Staten van Limburg

maken ter voldoening aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht en het bepaalde in artikel 6 van de Financiële Verordening Provincie Limburg 2012, bekend dat de Financiële Verordening Provincie Limburg 2012 de mogelijkheid biedt dat nadere regels omtrent het Misbruik- en Oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen, waaronder subsidies, provinciale belastingen, inkoop en aanbestedingen en personeelsvoorzieningen.

BESLUITEN

Vast te stellen de Beleidsregel integraal Misbruik & Oneigenlijk gebruik

Beleidsregel integraal M&O-beleid

Inleiding

De Provincie Limburg wordt naar aanleiding van het Besluit Accountantscontrole met ingang van de jaarrekening 2004 geconfronteerd met een rechtmatigheidoordeel van de accountant. Het beleid ten aanzien van Misbruik & Oneigenlijk gebruik is één van de rechtmatigheidscriteria. Het M&O-criterium is een nieuw criterium dat niet wordt afgedekt door het getrouwheidsoordeel van de accountant.

De aandacht voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en voorzieningen is binnen de organisatie niet nieuw. In elke regeling die gevoelig is voor misbruik en 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.

In artikel 6 lid 2 van de Financiële Verordening Provincie Limburg 2012 is opgenomen dat het College zorg draagt voor herstel van de tekortkomingen voortkomend uit de jaarlijkse toetsing van de jaarstukken. In het jaarverslag en/of de toelichting van de jaarrekening verantwoordt het College zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid.

Dit wordt gedaan aan de hand van verrichte verbijzonderde interne controles op het naleven van het M&O-beleid. Bij controle van de jaarrekening toetst de accountant de toepassing van de interne procedures, die opzettelijk M&O-gebruik tegengaan, hetgeen tot uitdrukking komt in het rechtmatigheidsoordeel dat de accountant afgeeft. Uit de jaarlijkse toetsing van de jaarrekening 2007 is naar voren gekomen dat een integraal M&O-beleid wenselijk is. Met deze Beleidsregel integraal M&O-beleid zorgt het College voor een toereikend beleid inzake M&O van de provinciale regelingen alsmede inzake integriteit.

1.1 Wat verstaan we onder 'misbruik en oneigenlijk gebruik' (M&O)?

Definities

Misbruik: is 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: is het volgens de regels van de wet maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.

M&O gevoeligheid: daar waar sprake is van een zekere mate van afhankelijkheid van derdegegevens. Derdegegevens zijn de gegevens afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen buiten de overheidsorganisatie, die direct belanghebbende zijn. De overheidsorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van een regeling, waarbij zij afhankelijk is van deze derdegegevens voor het bepalen van de hoogte van de aanspraak of heffing.

Fraude: het begrip fraude als zodanig is niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Het gaat echter om handelingen die doorgaans met de term fraude worden aangeduid, waarbij kan worden gedacht aan: valsheid in geschrifte, oplichting, bedrog, benadeling van de overheid als schuldeiser of rechthebbende, corruptie, diefstal en/of verduistering.

1.2 Reikwijdte en intensiteit van M&O-beleid

M&O speelt vooral bij het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen en bij het aangaan van opdrachten. De rechtmatigheid van deze financiële mutaties (indirect t.a.v. vergunningen) is in belangrijke mate afhankelijk van de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens alsmede van de integriteit van het handelen van personen. Dit laatste geldt zowel voor derden/belanghebbende als voor interne medewerkers.

In het kader van de betrouwbaarheid van de jaarrekening valt daarom zowel het signaleren van risico's als het toetsen van de specifieke M&O-maatregelen met betrekking tot het financieel beheer binnen het accountantsonderzoek (rechtmatigheid). Een mogelijk integriteitrisico wordt derhalve meegenomen in de risicoanalyse inzake getrouwheid en rechtmatigheid.

Het integrale M&O-beleid heeft betrekking op:

- Processen, waarbij M&O-gevoeligheden spelen: deze moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid en volledigheid te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. M&O-maatregelen moeten worden verankerd 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.

- **Integriteit:** In het kader van (de voorkoming van) misbruik en oneigenlijk gebruik kan de integriteit van medewerkers van de Provincie Limburg in het geding zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan samenspanning met de aanbesteders of aanvrager, steekpenningen enzovoorts. Derhalve zijn maatregelen en procedures inzake integriteit een waardevolle aanvulling op de bovengenoemde M&O-maatregelen. Daartoe behoren ook regelingen en afspraken met betrekking tot (het melden van) nevenwerkzaamheden, (het melden van) financiële belangen, het omgaan met (vertrouwelijke) informatie, provinciale eigendommen en digitaal verkeer. Inmiddels werken Provincie en diverse gemeenten samen op het gebied van integriteit. Op de site www.integriteitlimburg.nl staat informatie over de werkwijze, de regelingen en achtergronden.

De belangrijkste risicogebieden, waarbij het M&O specifiek van belang is binnen de provincie Limburg, zijn:

1. Subsidies (EG, Rijk), provinciale subsidies en bijdragen die worden verstrekt aan derden;
2. Provinciale belastingen (waaronder opcenten motorrijtuigenbelasting, heffingen op bijzondere wetten en leges);
3. Provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid;
4. Personeelsvoorzieningen (salarisadministratie, fiscale regelingen, provinciale regelingen).

2. De algemene gedragslijn M&O van de Provincie Limburg:

Binnen de Provincie Limburg is het uitgangspunt dat M&O-gevoeligheden zoveel mogelijk moet worden vermeden.

Integraal M&O-beleid

Het integrale M&O-beleid van de Provincie Limburg bestaat uit vijf elementen, te weten beleidsvoorbereiding en regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctioneren en evaluatie. Een M&O-gevoelige regeling doorloopt een beleidscyclus waarbij deze aspecten aan de orde moeten komen.

Ad 1 Beleidsvoorbereiding en regelgeving

Bij de voorbereiding van regelgeving moet aandacht worden besteed aan M&O gevoelige aspecten van het voorgenomen beleid. De beleidsafdelingen 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 beleid doelmatigheidsonderzoek hebben uitgewezen dat niet tot de doelgroep behorende belanghebbenden gebruik maken van de regeling of dat de middelen aan een ander doel worden besteed. In de regelgeving dienen de mogelijke maatregelen bij misbruik te zijn opgenomen.

Wanneer een expliciete M&O- gevoelige component in de regeling om bestuurlijke of andere redenen toch wordt gehandhaafd, dient een expliciet commitment van GS of PS verkregen te worden. 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 weerstandsparagraaf bij de jaarrekening adequaat te worden weergegeven.

Ad 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 natuurlijk fraude bestuurlijke gevolgen zullen hebben, dan wel worden bestraft. De preventieve werking van voorlichting is vooral van belang voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Een actieve voorlichting is noodzakelijk om door een proces van bewustwording, kennis, houding of gedragsverandering het naleven van wetten of regelingen zo optimaal mogelijk te (doen) bewerkstelligen. Hierbij past het via de internetsite van de Provincie Limburg uitdragen van het integrale M&O-beleid.

Ad 3 Controlebeleid

De Provincie Limburg 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 bepalen en uitvoeren van het controlebeleid. Het is niet mogelijk alle M&O-onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren, daar aan de controle grenzen zijn gesteld van maatschappelijke, economische en vaktechnische aard.

De meeste aandacht zal gericht zijn daar waar de risico's het grootste zijn. Voor een goede bedrijfsvoering is een risicoanalyse onontbeerlijk en deze moet daarom onderdeel uitmaken van het controlebeleid.

Controles moeten in eerste instantie onderdeel uitmaken van de werkprocessen. De uitkomsten van het controlebeleid worden door de afdelingen vastgelegd. Tevens wordt actief maatregelen genomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Ad 4 Sanctioneren

Misbruik en oneigenlijk gebruik moet worden geredresseerd (hersteld in de rechtmatige situatie), dan wel in geval van fraude worden bestraft. Op geconstateerd misbruik kan adequaat worden gereageerd door toepassing van de maatregelen in de geldende regelgeving (Awb, BW, wet BIBOB enz.) voor het betreffende beleidsinstrument (subsidies en vergunningen, provinciale belastingen, inkoop en aanbesteding en personeelsvoorzieningen). De opgelegde maatregelen kunnen een leereffect hebben, daarnaast heeft het ten uitvoer leggen ook een preventieve werking. Bijvoorbeeld bij subsidies valt te denken aan: intrekking of wijziging van subsidie of lagere vaststelling van de subsidie, gekoppeld aan een terugvordering.

Sanctionering dient te voldoen aan de redelijk- en billijkheidsnorm (provincie als contractspartner) en aan evenredigheidsbeginsel (provincie als verstrekker van subsidies, provinciale 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 sanctioneren, is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen, d.w.z. dat teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd of ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven. In geval van fraude (misdrijf) wordt in beginsel aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Nadat het sanctiebesluit onherroepelijk is geworden (geen bezwaar en/of beroep meer mogelijk) wordt de terug- en navordering van bedragen verricht conform de administratieve organisatie.

Ad 5 Evaluatie

Voor het uitvoeren van de beleidsevaluaties zijn de afdelingen verantwoordelijk. Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan misbruik en oneigenlijk gebruik. Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van de genomen maatregelen om M&O te voorkomen. Tevens kan zicht worden verkregen op de toereikendheid van de controlemogelijkheden. De regelingen met de belangrijkste M&O-risicogebieden dienen minimaal eenmaal in de 5 jaar te worden geëvalueerd. Het uitvoeren van deze evaluaties vindt plaats door de afdelingen Strategie en Innovatie (S&I), Vergunningen en Subsidies (VGS Sub) en overige beleidsafdelingen. Jaarlijks wordt tijdens de rechtmatigheidscontrole nagegaan of de periodieke evaluatie heeft plaatsgevonden inclusief de uitkomsten.

Checklist Misbruik & 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 (zie bijlage B - 1) biedt een praktisch hulpmiddel voor de afdelingen 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. Niet alle aandachtspunten zijn voor alle processen (subsidies, provinciale belastingen, vergunningen, inkopen/aanbestedingen en personeelsvoorzieningen) van toepassing. Het verschillende karakter van de activiteiten en bijbehorende beleidsinstrumenten van de afdelingen vergt dat de checklist door de afdelingen wordt aangevuld en toegesneden op hun processen. Voor de verschillende processen is als extra ondersteuning een specifieke uitwerking per onderwerp opgenomen waarin tevens is aangegeven in hoeverre de Provincie Limburg genoemde M&O-maatregelen reeds toepast (zie bijlage B - 2).

Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: "Beleidsregel integraal M&O-beleid"

Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze gewijzigde beleidsregel wordt bekendgemaakt in het Provinciaal Blad en treedt in werking na de dag van publicatie.

Gedeputeerde Staten voornoemd,
drs. Th.J.F.M. Bovens, voorzitter

mr. A.C.J.M. de Kroon, secretaris

Uitgegeven, 4 oktober 2012
De secretaris,

mr. A.C.J.M. de Kroon