

Beleid Misbruik en Oneigenlijk gebruik

SWB Midden Twente

1. Inleiding

Voor u ligt het M&O beleid van SWB Midden Twente. Dit beleid betreft een overkoepelend beleid met daarin opgenomen de algemene uitgangspunten voor M&O, de risico's en ook de maatregelen ter voorkoming en afdoening misbruik en oneigenlijk gebruik. Rechtmatigheid is een van de essentiële pijlers van een goed bestuur. SWB Midden Twente moet publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden.

Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening dient nagegaan te worden of SWB Midden Twente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van gelden, subsidies of bijdragen etc. zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen. Tegelijkertijd merken wij op dat, gelet op de aard van de activiteiten van SWB Midden Twente, het M&O criterium slechts beperkt speelt. Zo is zeer beperkt sprake van eigen beleid voor inwoners, bedrijven of instellingen op grond waarvan voorzieningen worden verstrekt, maar is met name sprake van uitvoering van landelijk beleid.

Met ingang van het verslagjaar 2023 legt het dagelijks bestuur zelf in de jaarstukken verantwoording af aan het algemeen bestuur over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het dagelijks bestuur dient 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 dient samen met het begrotingscriterium en het voorwaarden criterium als basis voor de afgifte van de rechtmatigheidsverantwoording.

Er kunnen zich situaties van (pogingen tot) misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden voordoen. Daarvoor moet SWB Midden Twente waarborgen en (preventieve) maatregelen treffen. Dit M&O beleid biedt hiervoor de nodige handvatten.

2. Doelstelling en uitgangspunten

De aanleiding voor het opstellen van een (overkoepelend) M&O beleid hangt met name samen met de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in de begroting en in de jaarrekening. Tot op heden was hiervoor geen overkoepelend beleid, maar werd rechtmatigheid van baten en lasten getoetst op basis van separate documenten.

2.1. Definities en afbakening M&O beleid

De commissie BBV heeft in de Kadernota Rechtmatigheid de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

Definitie **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 betreft hier een bewuste misleiding om onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

Niet elke misstap (fout) geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van een opzettelijke handeling. Daarnaast is het begrip misleiding van betekenis in deze definitie. Misleiding heeft betrekking op het bewust verborgen houden van het misbruik.

Definitie **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.

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ("de mazen van de wet") is het noodzakelijk dat wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht. De afbakening van het M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via SWB Midden Twente gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid. Interne regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het integriteitsbeleid geschaard.

Het M&O beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van SWB Midden Twente. Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop van goederen en diensten, vormt geen onderdeel van dit beleid aangezien het geen regelingen van SWB Midden Twente betreft. Samengevat relateren misbruik en oneigenlijk gebruik op de volgende wijze aan rechtmatigheid:



2.2. Doelstelling M&O beleid

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. 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 dan wel oneigenlijk gebruik 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 een transparante en consistente dienstverlening en bedrijfsvoering van SWB Midden Twente. Het draagt daarnaast ook bij aan een zorgvuldige aantoonbare afweging van welke beheersmaatregelen noodzakelijk zijn en welke doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanning die het kost (kosten/baten beoordeling, voor zover dit kwantificeerbaar is).

2.3. Uitgangspunten

Aan het M&O beleid van SWB Midden Twente liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- SWB Midden Twente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met de regelingen van SWB Midden Twente door haar inwoners en instellingen/bedrijven.
- Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van deze regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding staan tot de risico's die worden gelopen.
- Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is met name gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik.

- Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig en indien mogelijk bestraft (boete).
- De manager van waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het daadwerkelijk treffen/uitvoeren van M&O beheersmaatregelen.
- Het M&O beleid wordt eens in de twee jaar geactualiseerd, op basis van ontwikkelingen in wetgeving en ervaring met de maatregelen en controles.

Het M&O beleid kent een beleidseigenaar: *de controller*

2.4. Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van onze organisatie. De manager van het proces waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied. De managers zien erop toe dat de teamleiders deze taak oppakken en dat waar nodig risico's en beheersmaatregelen tijdig worden besproken. Het dagelijks bestuur vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen en ook in te brengen in het algemeen bestuur.

3. Beheersmaatregelen

Regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Dat is met name het geval als er sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan SWB Midden Twente verstrekken. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik te treffen.

Dat zijn maatregelen uit landelijke wetgeving en lokale regelgeving die sowieso worden ingezet. Daarnaast zijn er extra beheersmaatregelen denkbaar die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik verder kunnen terugdringen. Extra beheersmaatregelen worden alleen daar ingezet waar het risico dit vraagt in combinatie met een kosten baten afweging. Tevens zijn beheersmaatregelen die intern zijn gericht relevant. Het gaat dan om zaken zoals functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in loggings en rapportages over deze maatregelen. In de maatregelen kan een onderscheid worden aangebracht tussen preventieve en repressieve maatregelen (of een mix daarvan).

3.1. Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van het ontvangen van een voorziening. Preventieve maatregelen betreffen regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Zij zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

3.1.1. Regelgeving

Heldere en eenduidige regelgeving beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder regelgeving wordt verstaan: verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van SWB Midden Twente zoals vastgelegd in processen en interne afspraken. Adequate en handhaafbare regelgeving is een belangrijke beheersmaatregel in het kader van M&O beleid en voldoet in dat verband aan de volgende eisen:

- eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- er gelden eenduidige definities;
- het doel en de doelgroep van de regeling is nauwkeurig bepaald;
- rechten, plichten en voorwaarden zijn opgenomen;
- er zijn geen overbodige en/of met elkaar strijdige bepalingen;

- de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden is zoveel mogelijk beperkt;
- mogelijke maatregelen of mogelijke sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3.1.2. Controle vooraf

Controle in de uitvoering is een middel om (de kans op) misbruik of oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke M&O gevallen kunnen al in een vroegtijdig stadium worden waargenomen. Controle van gegevens vooraf wordt uitgevoerd tot aan het moment van het verlenen van de voorziening en geldt daarmee als preventieve maatregel.

Controle vooraf richt zich op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. De medewerker van SWB Midden Twente gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden wordt voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden indien mogelijk geverifieerd. Uitgangspunt is dat voordat de voorziening wordt verstrekt, een andere medewerker controleert of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier-ogen principe).

3.2. Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Het gaat om controle achteraf waarbij M&O kan worden vastgesteld en maatregelenbeleid kan worden gehanteerd.

3.2.1. Controle achteraf

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het innen van bedragen, dan wel nadat voorziening is verstrekt. Daarmee is het een repressieve maatregel. Controles achteraf kunnen (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel worden uitgevoerd. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) zal vanaf 2024 aandacht zijn voor M&O.

3.2.2. Maatregelen(beleid)

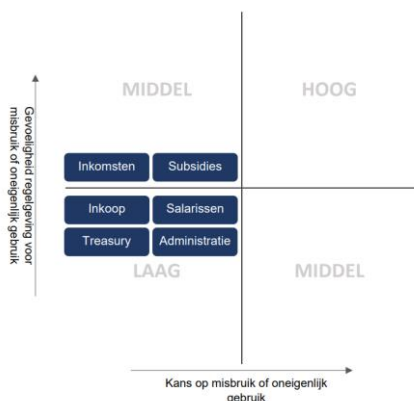
Maatregelen worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik, alleen misbruik is immers onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet. Maatregelenbeleid is vereist om adequaat te reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Maatregelenbeleid moet voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder andere in dat maatregelen en sancties proportioneel moeten zijn in relatie tot het vergrijp. Uitgangspunt is dat het behaalde voordeel wordt teruggevorderd en er indien nodig een boete wordt opgelegd. Concreet leidt het tot terugvordering van te veel betaalde bedragen of naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten. In bepaalde gevallen kan ook de ontbinding van een overeenkomst of de intrekking van een erkenning als niet-financiële sancties worden opgelegd. Ingeval van een fraude of diefstal wordt na afweging (eventueel) aangifte gedaan bij de politie.

Van maatregelen(beleid) gaat een afschrik-effect uit en het draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van regelingen.

4. Risicogebieden

M&O-beleid wordt toegepast bij regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling worden de beheersmaatregelen

bepaald. Hieronder is aangegeven hoe de belangrijkste processen van SWB Midden Twente geassocieerd kunnen worden als risico in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik.



De inhoudelijke risicoanalyse, dus de risico's en beheersmaatregelen per proces, wordt geïntegreerd met de bredere risicoanalyse die ook toeziet op risico's op fouten en fraude. Om die reden wordt geen inventarisatie van risico's opgenomen in deze nota.

5. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet er verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door zo veel mogelijk aan te sluiten bij de reguliere Planning- en Control cyclus. In het kader van de verantwoording worden in ieder geval de volgende stappen ondernomen:

- Vanaf de jaarrekening 2023 wordt waar relevant verantwoordingsinformatie over het M&O beleid opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering;
- Bij het verrichten van Verbijzonderde Interne Controles en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid; en
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O-gevoelige aspecten.

6. Slotbepaling

1. Dit beleid treedt in werking op 1 januari 2024.
2. Dit beleid geldt voor de accountantscontroles vanaf de jaarrekening (en deelverantwoordingen) over 2023.
3. Dit beleid heet: Beleid Misbruik en Oneigenlijk gebruik SWB Midden Twente.

Ondertekening

Vastgesteld op 21 december 2023

Door het Dagelijks Bestuur van SWB Midden Twente

.....
G.G. Gerrits
Voorzitter

.....
G.B.J Raanhuis
Secretaris