

BELEIDSNOTA MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK

VOORKOMEN EN BESTRIJDEN VAN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

Juni 2022
eenheid Concern control

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	3
Hoofdstuk 2. Doelstelling en uitgangspunten	5
Hoofdstuk 3. Inhoud van het M&O-beleid	8
Hoofdstuk 4. Reikwijdte en intensiteit M&O-beleid.....	12
Hoofdstuk 5. Verantwoording.....	14
Bijlage 1: M&O-toets document	15
Bijlage 2: Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd.....	16
Bijlage 3 Afwegingskader Misbruik en Oneigenlijk gebruik.....	17
Bijlage 4: Bronnen.....	17

Hoofdstuk 1 Inleiding

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. De provincie moet publiek geld rechtmatig ontvangen en besteden. Op grond van artikel 217 van de Provinciewet voert de accountant, naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening van de provincie, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Rechtmatigheid houdt in dat de wet- en regelgeving wordt gevolgd. Denk hierbij aan Europese, nationale en provinciale regelgeving zoals vastgelegd in het normenkader.

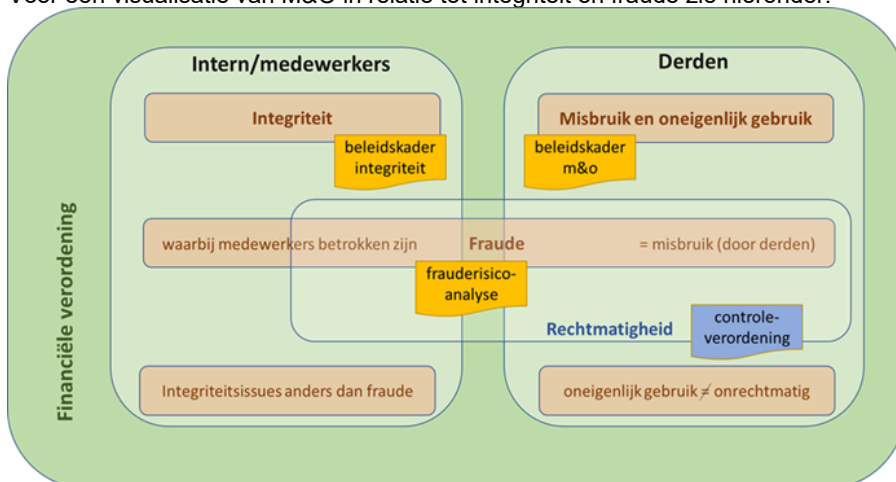
In hoofdstuk 4 van de “Notitie Rechtmatigheidsverantwoording” d.d. 20 maart 2020, Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO) wordt het rechtmatigheidsbegrip onderverdeeld in negen criteria. Eén van deze criteria is het Misbruik & Oneigenlijk gebruik (verder te noemen M&O). M&O-beleid maakt de provincie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) heeft in de Kadernota Rechtmatigheid 2022 de aanbeveling gedaan om een M&O-beleid te ontwikkelen en door Provinciale Staten te laten vaststellen.

Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening zullen Gedeputeerde Staten vaststellen of de provincie over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van (belasting-) gelden, subsidies, uitkeringen of bijdragen, etc. zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen. Provinciale regelingen kunnen in sommige gevallen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld als de verplichting om een heffing te betalen, of de aanspraak op een subsidie of vergunning afhankelijk is van gegevens of informatie die mensen zelf verstrekken. Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies, vergunningen 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 provinciale regelingen is sprake als in strijd met het doel en de strekking ervan wordt gehandeld, ook al wordt in overeenstemming met de letterlijke tekst van de regelgeving gehandeld. (de 'mazen van de wet'). Verderop in deze beleidsnota is meer toelichting opgenomen over de verschillen tussen misbruik en oneigenlijk gebruik. Zie tevens de visualisatie op de volgende pagina. Over de verschillen en raakvlakken met bijvoorbeeld integriteit, fraude en fraude zal ook worden teruggekomen in de paragrafen 2.3 en 2.4. De provincie gaat uit van vertrouwen in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van provinciale financiële regelingen. Vanuit het maatschappelijk perspectief en het actuele maatschappelijke debat, staat provinciaal optreden dan ook in een juiste verhouding tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Er komen ook situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen voor. Daarvoor moet de provincie waarborgen en maatregelen treffen, die in verhouding staan tot het risico dat de provincie loopt. Een provinciaal M&O-beleid biedt hiervoor een kader. Belangrijk uitgangspunt is: subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Geld dat de provincie besteed wordt altijd getoetst aan geldende regelgeving. Intern gelden o.a. de meldroute vermoedens van een misstand, de klachtenregeling ongewenst gedrag en de gedragscode integriteit. Functiescheiding in (financiële) processen is doorgevoerd en interne controles vinden plaats. Met ingang van het verslagjaar 2022 legt het college van Gedeputeerde Staten **zelf** verantwoording af aan Provinciale Staten over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het college zal bij deze verantwoording een uitspraak doen in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden, en of de getroffen maatregelen werken. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting en Jaarstukken doet het college melding van de naleving van de beleidsnota M&O.

Voor een visualisatie van M&O in relatie tot integriteit en fraude zie hieronder:



De nadere toelichting op de overeenkomsten en verschillen tussen misbruik, oneigenlijk gebruik, fraude, integriteit zoals in de afbeelding weergegeven komt verder aan de orde vanaf paragraaf 2.3.

§ 1.1 Kader

Deze beleidsnota is opgesteld om het kader en de belangrijkste uitgangspunten bij de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen vast te leggen. Het beleid biedt een kader voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O-beleid in de bedrijfsvoering kan worden vormgegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen. De uitwerking van het overkoepelend M&O-beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen. Terreinen waarop de provincie risico loopt betreffen het verstrekken van subsidies, inkopen en aanbestedingen, Provinciale Leges grondwaterheffing, vergunningverlening en handhaving. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) bij deze risico's worden getypeerd variërend van licht, matig tot streng. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit het M&O-beleid is het mogelijk daar eventueel maatregelen aan toe te voegen.

§ 1.2 Leeswijzer

In deze beleidsnota M&O staan we eerst in hoofdstuk 2 stil bij de doelstelling en uitgangspunten. Vervolgens zetten we de inhoud van het M&O-beleid in hoofdstuk 3 uiteen. In hoofdstuk 4 staan we stil bij de reikwijdte en intensiteit van het beleid. Hierin beschrijven we de risicogebieden en de classificatie van M&O-beleid, die hierbij is aan te bevelen. Daarna sluiten we in hoofdstuk 5 af met de verantwoordingswijze over M&O. In de bijlagen tenslotte is een "M&O-toetsdocument" opgenomen. Dit is een handreiking om maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik in de regelgeving op te nemen, inclusief eventuele controles.

Hoofdstuk 2. Doelstelling en uitgangspunten

Het M&O-beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Het bestaat uit preventief beleid én repressief beleid. Bij M&O-beleid is van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel tijdig op te sporen. Daarnaast moet de wet- en regelgeving duidelijk zijn en te handhaven. M&O-beleid draagt bij aan transparantie en consistentie van provinciaal beleid. Het maakt ook mogelijk dat afwegingen worden gemaakt welke beheersmaatregelen nodig en doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanningen en de opbrengsten. Beheersmaatregelen in het kader van M&O om de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren, gaan soms verder dan reguliere interne controles. De risico-inschatting van M&O identificeert tegelijkertijd zwakke plekken in de administratieve organisatie en interne controle.

Deze beleidsnota bevat de kaders voor de reikwijdte, diepgang, risicogebieden en de beheersmaatregelen. Het is noodzakelijk een expliciete en gemotiveerde keuze te maken in hoeverre de M&O-risico's door (extra) maatregelen dienen te worden afgedekt of kleiner gemaakt. De feitelijke uitwerking kan in de diverse verordeningen, beleidsregels en in de interne beheersing van de organisatie worden opgenomen. Het gaat er hierbij om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik op te sporen en zo mogelijk te voorkomen. Ook dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig.

Twee aspecten vragen daarbij extra aandacht, te weten:

- 1) De door de provincie vast te stellen beleidsnota M&O. Dit betreffen de algemene uitgangspunten en de filosofie van de organisatie met betrekking tot het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze zullen leiden tot keuzes door de organisatie. De uitwerking daarvan in (een mix van) concrete beheersmaatregelen moet geïntegreerd zijn in de administratieve organisatie/ interne beheersing van de organisatie.
- 2) De beleidsnota M&O moet voldoende actueel zijn, gelet op de mogelijkheden en ontwikkelingen die er bestaan bij het misbruik en oneigenlijk gebruik, maar ook in de bestrijding daarvan. De beleidsnota M&O moet voldoende zijn afgestemd op de meest recente wet- en regelgeving en de praktijk. Daarom zal het M&O-beleid indien er aanleiding toe is, steeds actueel gehouden worden.

Deze beleidsnota heeft raakvlakken met fraude, ondermijning, integriteit en de maatregelen die de Provincie Utrecht heeft genomen en moet daarom in samenhang worden gezien. Een belangrijk verschil met fraude is dat M&O alleen **extern** is gericht.

Binnen de provincie hebben we een Loket Bibob. De Wet Bibob staat voluit voor "bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur". Door middel van de Wet Bibob wil de provincie voorkomen dat zij onbedoeld criminaliteit faciliteert door het verlenen van vergunningen, verstrekken van subsidies, het aangaan van vastgoedtransacties of het gunnen van aanbestedingsopdrachten. De toepassing van deze wet is uitgewerkt in de vastgestelde Beleidsregel Wet Bibob provincie Utrecht 2021. De provincie geeft actief uitvoering aan de Wet Bibob. Daarnaast is in 2021 het bureau integriteit opgericht: één plek in de organisatie waar alle medewerkers terecht kunnen om laagdrempelig in vertrouwen raad te vragen, onafhankelijk advies in te winnen en om informatie te krijgen en/of begeleiding/nazorg te zoeken rondom integriteitskwesaties bij vragen/klachten/problemen rond ongewenste omgangsvormen, vermoeden van misstand(en), (vermoeden van schending van) integriteit.

§ 2.1 Doelgroep

Als doelgroep voor dit M&O-beleid worden aangemerkt:

- Provinciale Staten; die de beleidsnota M&O vaststellen;
- Het college van Gedeputeerde Staten; ter ondersteuning om toe te zien op uitvoering, controle en evaluatie van het M&O-beleid; het legt hierover verantwoording af aan Provinciale Staten.
- Externe belanghebbenden zoals subsidieaanvragers, leveranciers en aanvragers voor vergunningen en overige inwoners van de provincie dan wel organisaties die met name financieel belang hebben bij de provincie;
- Het ambtelijk apparaat; als hulpmiddel en bovenliggend kader om in de relevante processen interne beheersmaatregelen op te stellen en te implementeren.

§ 2.2 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het M&O-beleid van de Provincie Utrecht:

- 1) de Provincie Utrecht werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in balans met provinciale regelingen voor inwoners en organisaties van de Provincie Utrecht;
- 2) maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van provinciale regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding moeten staan tot de risico's die worden gelopen, ook qua verantwoordingslasten;
- 3) de betrouwbaarheid van aangeleverde informatie, afgezet tegen het mogelijk optreden van risico's, is bepalend voor de mate van controle en sanctionering;
- 4) voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen;
- 5) van derden ontvangen gegevens worden waar nodig gecontroleerd;
- 6) na constatering van een overtreding wordt de onrechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en indien nodig wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie;
- 7) de ambtelijk verantwoordelijke van de betreffende regelingen is verantwoordelijk voor het treffen van adequate M&O interne beheersmaatregelen;
- 8) interne beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de lasten en de baten. In deze beleidsnota staan aanbevelingen voor het benoemen van risico's in de M&O gevoelige processen/stromen van middelen. Het is aan de ambtelijk verantwoordelijken om het risico specifiek te maken en aan te passen indien nodig met bijbehorende beheersmaatregelen;
- 9) het M&O-beleid wordt op basis van ontwikkelingen in wet- en regelgeving dan wel significante wijziging van processen en interne beheersmaatregelen geactualiseerd. Dit betekent dat actualisatie alleen plaatsvindt als hiertoe aanleiding is.

§ 2.3 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

Misbruik is gedefinieerd als het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens door bewoners en/of organisaties met als doel ten onrechte overheidssubsidies of –uitkeringen te verkrijgen, of het niet, dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Bij misbruik is er sprake van het onrechtmatig toe-eigenen van overheidsgelden. Zowel bij fraude als misbruik gaat het om bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Bij misbruik ligt de trigger **extern** buiten de organisatie. Misbruik kan gelijkgesteld worden met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving en sancties. Bij fraude en misbruik doet de provincie te allen tijde aangifte. 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 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. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht. De beheersmaatregelen die bij oneigenlijk gebruik horen, zijn: handhaving, voorlichting, analyse, toepassing en actualisering van de wet- en regelgeving.

'Misbruik' is onrechtmatig en telt mee als fout voor de Rechtmatigheidsverantwoording wanneer dit niet is gecorrigeerd en/of teruggevorderd, 'Oneigenlijk gebruik' niet. Oneigenlijk gebruik kan wel andere punten raken en van belang zijn om de interne controles aan te scherpen.

Fraude valt buiten de scope van deze beleidsnota

Naast misbruik en oneigenlijk gebruik kan er sprake zijn van fraude. De term fraude is juridisch niet gedefinieerd. In het dagelijks taalgebruik is het gebruikelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ook als fraude te bestempelen, denk

hierbij aan bijvoorbeeld 'fraude' met vergunningen. Dit type fraudes valt nadrukkelijk onder het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Het gaat hier om derden die misbruik maken van (provinciale) regelingen. Dit misbruik en oneigenlijk gebruik moet wel duidelijk worden onderscheiden van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening door de accountant. De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraudes omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de provincie, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Een voorbeeld is het betalen van valse facturen waarbij één of meerdere personen binnen de provincie betrokken zijn. Dit type fraudes is een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant en wordt daarom niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Als de provincie deze fraude op een juiste manier heeft verwerkt in de jaarrekening, dan kan deze toegelicht worden in de paragraaf bedrijfsvoering, maar er is geen verplichting. Het is wel aan te bevelen.

Accountant en M&O

De accountant controleert vanaf de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording de getrouwheid hiervan, dus ook van het M&O-beleid. M&O is één van de criteria die valt onder de verantwoording. Wanneer er gedurende het jaar één of meerdere gevallen van M&O hebben plaatsgevonden, gaat de provincie Utrecht eerst over tot terugvordering en correctie. Alleen de gevallen die ongecorrigeerd/ niet teruggevorderd zijn en individueel boven de verantwoordingsgrens vallen, zullen opgenomen worden in de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Dit is conform de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV.

Afbakening

M&O-beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de Provincie Utrecht gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid. Interne casussen/ regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het provinciale fraude- en integriteitsbeleid geschaard. Het M&O-beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de provincie. Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop en de aan- en verhuur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van provinciale gronden, vormt geen onderdeel van dit beleid, aangezien dit geen provinciale regelingen betreft. Er wordt een brede definitie gehanteerd van M&O gevoelige regelingen, namelijk regelingen met directe financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (denk aan subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen), en regelingen die niet directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen). Uit deze laatste regelingen kunnen immers op termijn ook financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden.

§ 2.4 Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

Rechtmatigheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de drie criteria van rechtmatigheid ten aanzien van de Rechtmatigheidsverantwoording. 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 2022 zoals deze is gepubliceerd door de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) 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.

Integriteit

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om derden van buiten de provinciale organisatie die gebruik maken van regelingen en/ of bezittingen van de provincie en is dus extern gericht. Het integriteitsbeleid van de provincie Utrecht is ontwikkeld voor zowel de ambtelijke organisatie als voor de politieke ambtsdragers. Onderdelen van dit beleid zijn onder andere:

- De meldroute vermoedens van een misstand;
- De gedragscode integriteit;
- Vertrouwenspersonen;
- Het agressieprotocol;
- Klachtenregeling ongewenst gedrag (voor de ambtelijke organisatie).

De klachtenregeling ongewenst gedrag treedt in werking als er sprake is van ongewenst gedrag tussen ambtenaren of tussen ambtenaren en politieke ambtsdragers.

Het agressieprotocol treedt in werking als er sprake is van agressie en geweld van inwoners naar ambtenaren of politieke ambtsdragers. Onderdelen van het integriteitsbeleid zijn dus zowel intern als extern gericht. Bij vormen van misbruik of oneigenlijk gebruik kan er gebruik gemaakt worden van de meldregeling 'melden vermoedens van een misstand'. Evenals bij een misstand met maatschappelijk belang het geval is, kan bij een inbreuk op EU-recht, dit zowel intern als direct extern worden gemeld. Intern melden geniet de voorkeur. Bij intern melden kan de misstand of inbreuk het snelst worden aangepakt en dan kan de werkgever ook eventueel direct maatregelen nemen om de misstand of inbreuk te stoppen, het 'zelfreinigend vermogen' van de organisatie.

Ondermijning

Ondermijning of ondermijnende georganiseerde criminaliteit betreft (pogingen tot) beïnvloeding van de overheid door de criminele onderwereld. Ondermijning is een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze beleidsnota genoemde onderwerpen, met name wanneer er financiële belangen spelen.

Ondermijning kan ook een rol spelen in relatie tot het politiek bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van chantage of omkoping. Hier ligt een nauwe relatie met het thema integriteit.

§ 2.4. Rollen en Verantwoordelijkheden

Het in deze beleidsnota geformuleerde beleid vormt een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid en bevat geen nieuwe regels. Rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van de organisatie. De ambtelijk verantwoordelijke van de betreffende regelingen is verantwoordelijk voor het actueel houden van de eigen risicoanalyse en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied. Ook legt deze proceseigenaar verantwoording af aan de 2e lijn over de wijze waarop het M&O-beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd door middel van het registreren en melden van onrechtmatigheden. Het management ziet erop toe dat deze proceseigenaren dit adequaat doen en waar nodig risico's tijdig worden besproken en aangepakt. Gedeputeerde Staten leggen in de P&C cyclus en specifiek in de Rechtmatigheidsverantwoording (opnemen van ongecorrigeerde fouten) en paragraaf Bedrijfsvoering verantwoording af over rechtmatigheid, waaronder M&O. Provinciale Staten vervult een kaderstellende rol door het beleid en de actualisaties daarvan vast te stellen. Voor verdere toelichting op de verantwoording over M&O zie hoofdstuk 5 Verantwoording.

Hoofdstuk 3. Inhoud van het M&O-beleid

§ 3.1 Algemeen

Vanuit de (verbijzonderde) interne controles blijkt dat een aantal maatregelen voor het tegengaan van M&O risico's al in onze Provincie aanwezig zijn, maar niet als zodanig zijn benoemd. Het is van belang om meer bewustwording te creëren over dit onderwerp en het ook te benoemen. Mede daarom is het goed om een overkoepelende kapstok te hebben met deze beleidsnota M&O.

Als hulpmiddel is in de bijlage bij deze beleidsnota een 'M&O-toets document' opgenomen. Dit document kan zowel worden gebruikt bij de opstelling van nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures als ook bij de (verbijzonderde) Interne controle op bestaand beleid. Deze beleidsnota is een document dat bij wijziging van relevante wet- en regelgeving, dan wel een andere relevante aanleiding, geactualiseerd moet worden. Het M&O-beleid moet voldoende zijn afgestemd op de recente wet- en regelgeving en de praktijk.

§ 3.2 Interne Beheersmaatregelen

Bepaalde regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Dat is in het bijzonder het geval als er sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de provincie 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 Europese/landelijke wetgeving en lokale regelgeving die worden ingezet. Daarnaast zijn extra beheersmaatregelen denkbaar die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik verder terugdringen. Ook beheersmaatregelen die intern zijn gericht zijn relevant. Het gaat dan om zaken zoals functiescheiding (bijv. het principe van vier ogen), toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controles daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in log-ins, en rapportages over deze maatregelen. Een onderscheid kan worden aangebracht tussen preventieve en repressieve maatregelen, of een mix daarvan.

Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een vergunning of subsidie/bijdrage. Preventieve maatregelen betreffen regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Zij zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

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 sanctionering/maatregelenbeleid in werking kan treden.

§ 3.3 Indeling M&O-beleid

Voor de indeling van het M&O-beleid richten we ons op de door de Commissie BBV geadviseerde indeling, met betrekking tot categorieën van maatregelen, namelijk

- a) Regelgeving
- b) Voorlichting
- c) Controlebeleid
- d) Sanctioneren
- e) Evaluatie

Ad a) *Regelgeving*

Onder regelgeving wordt verstaan: verordeningen, beleidsregels, controleprotocollen, nadere regels en richtlijnen van de Provincie. Bij de totstandkoming hiervan moet aandacht worden besteed aan regelgeving met betrekking tot M&O gevoelige aspecten. Heldere en eenduidige regelgeving beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Het M&O-beleid moet zichtbaar worden gemaakt in verordeningen en beleidsregels.

Dit uit zich in:

- Heldere definities;
- Een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep;
- Rechten, plichten en voorwaarden zijn opgenomen
- Eenvoudigheid, begrijpelijkheid en inzichtelijkheid;
- Een slagvaardige reparatiewetgeving;
- Opname van ingangsdata en overgangsregels;
- Er zijn geen overbodige en/of met elkaar strijdige bepalingen.
- Vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden;
- Mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen.

Ad b) Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt met behulp van voorlichting onder de aandacht gebracht van belanghebbenden. Informatie moet beschikbaar zijn over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Voorlichting draagt in preventieve zin bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling. Communicatie over mogelijke sancties hoort hierbij.

Daarnaast werkt actieve voorlichting over het M&O beleid via de website van de provincie stimulerend op de naleving van regelgeving. De boodschap is daarbij dat misbruik en oneigenlijk gebruik en fraude bestuurlijke gevolgen zullen hebben, dan wel zullen worden bestraft. Hierdoor heeft voorlichting een preventieve werking bij het bestrijden en voorkomen van M&O.

Ad c) Controlebeleid

Controle richt zich op het toetsen van de gegevens, die door de belanghebbende zijn verstrekt. Controle kan onderscheiden worden in controle vooraf en controle achteraf.

Controle vooraf vindt plaats tot aan het moment van de uitbetaling, ontvangst of beschikking. 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 vooraf van gegevens wordt uitgevoerd tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening 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 ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een subsidie of vergunning is voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden geverifieerd. Uitgangspunt is dat voordat is uitbetaald, een andere medewerker controleert of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier-ogen principe).

In beleid zoals bijvoorbeeld de ASV, de beleidsregels hierbij en controleprotocol staat welke controlemethoden worden gebruikt ten aanzien van regelingen. Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij zijn van belang de aard en omvang van de doelgroep en hoe misbruikgevoelig een regeling is. Processen waarbij gevoeligheden spelen moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevring te toetsen van door belanghebbende(n) verstrekte gegevens.

Controle achteraf behelst de controle nadat de betaling, ontvangst of beschikking heeft plaatsgevonden. Dit komt onder andere aan de orde bij de (verbijzonderde) interne controles. Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het uitkeren/innen van bedragen, dan wel nadat de beschikking is verleend. Daarmee is het een repressieve maatregel. Controles achteraf kunnen (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel plaatsvinden. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Interne controles vinden periodiek plaats om te beoordelen of conform de interne procedures is gewerkt en of transacties getrouw en rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) is expliciet aandacht voor M&O. Dit vindt plaats in de tweede lijn en is altijd achteraf. Daarnaast is de VIC "beperkt" tot in scope genomen significante processen. Bij M&O-gevoelige regelingen is inzicht in de resultaten van de controle belangrijk. Vastlegging van de controleresultaten is dus noodzakelijk. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

Ad d) Sancties en maatregelen

Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik. Misbruik is onrechtmatig en moet worden hersteld. Maatregelen zijn vereist om adequaat te reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen moeten 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 aangifte kan worden gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM). Concreet leidt het tot terugvordering van te veel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een ten onrechte verstrekte vergunning. 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 misdrijf (fraude, diefstal en/of misbruik) wordt altijd aangifte gedaan bij de politie/ het OM. Van sanctionering gaat een afschrik-effect uit en draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van provinciale regelingen.

Ad e) Evaluatie

Regelgeving wordt gebruikelijk periodiek geëvalueerd. Bij de evaluatie van beleid kunnen gebreken worden ontdekt door expliciet aandacht te besteden aan M&O. Aanbeveling is om de verordeningen regelmatig te toetsen of zij nog van kracht zijn. Tevens is het aan te bevelen om de verordeningen te schonen van regels die geen (duidelijke) betekenis meer hebben. Hierdoor wordt de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik verder tegengegaan. In een evaluatie moet ook plaats zijn voor de effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en de toereikendheid van controlewerkzaamheden. Het risico inschatting op M&O kan hierop worden aangepast.

§ 3.4 Opvolging M&O-Beleid

Bij het opstellen van nieuwe regelgeving of bij wijziging van bestaande regelgeving is het aan te raden om een toets in te bouwen en na te gaan of de regelgeving niet kwetsbaar is voor M&O risico's. Om te zorgen dat voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid een vaste plek krijgt in de procedure van opstellen van nieuwe regelgeving, is het aan te raden om in de toelichting bij de nieuwe regelgeving een paragraaf over deze onderwerpen op te nemen. In de toelichting bij de regelgeving moet blijken welke overwegingen zijn gebruikt voor de uiteindelijk gemaakte keuzes. Als hulpmiddel hiervoor is in de bijlage een M&O-toets document opgenomen.

Hoofdstuk 4. Reikwijdte en intensiteit M&O-beleid

Externe werking

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt vooral voor wat de Provincie Utrecht betreft bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van subsidies, vergunningen/leges en het opleggen van heffingen en belastingen.

Interne werking

Binnen de organisatie moet aandacht zijn voor de uitvoering van de ingestelde M&O-maatregelen. Bijvoorbeeld bij het uitvoeren van het aanbestedingsbeleid in ruil voor steekpenningen. De aan- en verkoop van activa (gronden, huur). Deze aspecten hebben meer te maken met integriteit van zowel de bestuurder als de betreffende ambtenaar. Niet integer handelen kan dan ook leiden tot misbruik (fraude) en oneigenlijk gebruik. Het M&O-beleid is verwant met maatregelen omtrent interne integriteitsschendingen en heeft daardoor raakvlakken met het integriteitsbeleid (de route melden vermoedens van een misstand)/Bibob-beleid (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). De provincie is continu bezig met de uitwerking en invulling van gedrag en integriteit, door bijvoorbeeld het geven van workshops integriteit voorafgaande aan de ambtseed aan teams en aan leidinggevenden. Deze punten vallen buiten de scope van deze beleidsnota. In dit kader verwijzen wij naar het integriteitsbeleid van de Provincie Utrecht.

M&O waarborgen in werkprocessen

In werkprocessen zijn waarborgen ingebouwd die gericht zijn, als controle-instrument, op het voorkomen van fouten en voorkomen van M&O. Deze waarborgen hebben zowel een interne- als een externe werking. Denk hierbij aan controle op technische functiescheiding, het vier-ogen-principe en mandatering.

§ 4.1 Soorten M&O-beleid

De Commissie BBV onderscheidt drie soorten van M&O-beleid, te weten:

- **Streng M&O-beleid** Ten opzichte van de reguliere AO/IC zijn specifieke en aanvullende (controle) maatregelen noodzakelijk om het risico van M&O te verminderen. Deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer als het actieve toezicht daarop (dus controle, handhaving). Het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in die regelgeving voldoet aan de norm streng M&O-beleid. Terugvordering of intrekking van gelden is daar een goed voorbeeld van.
- **Matig M&O-beleid** Waakzaamheid is aan te raden en wel in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie. Maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen. Hierbij valt te denken aan heldere en eenduidige regelgeving en actieve voorlichting. Daarnaast zijn maatregelen te nemen in de sfeer van (extra) kritische beoordeling van en onderzoek naar de onderbouwing en herkomst van informatie (bv. verscherpte controles).
- **Licht M&O-beleid** In het geval dat de reguliere AO/IC toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk (te denken valt aan een adequate functiescheiding). Uiteraard moet er wel aandacht zijn voor heldere en eenduidige regelgeving en actieve voorlichting.

§ 4.2 De algemene gedragslijn van de Provincie Utrecht

Werken vanuit verantwoord vertrouwen

Binnen de Provincie Utrecht werken we vanuit een balans tussen verantwoord vertrouwen, risico-acceptatie en controle. We hebben zero tolerance bij misbruik. We gaan ervan uit dat een juiste omgang met provinciale regelingen plaatsvindt door belanghebbenden (inwoners en instellingen/bedrijven) van de Provincie Utrecht zonder hier naïef in te zijn.

Specifieke beheersmaatregelen

De Commissie BBV heeft een aantal risicogebieden benoemd, overigens niet limitatief. De Provincie Utrecht heeft op basis van ervaringen uit het verleden, informatie uit de jaarlijkse (fraude) risicoanalyses, de accountantscontroles en de uitkomsten van de VIC haar eigen risicogebieden benoemd. Aanvullend hierop is ten behoeve van dit M&O-beleid door middel van interviews met medewerkers subsidies en vergunningen, risico-

inschatting en de risicogebieden zoals door de Commissie aangedragen een inschatting gemaakt. Deze inschatting wordt in de organisatie door de betreffende manager of teamleider nader ingevuld.

Afhankelijk van de mate van M&O-risico zal de Provincie Utrecht een streng, een matig of een licht M&O-beleid toepassen. Een streng M&O-beleid is niet persé noodzakelijk voor de grootste risico's met een grote kans en een grote impact. Een streng M&O-beleid kan ook worden toegepast bij risico's met een kleine kans maar een grote impact. Daarbij geldt dat de optimale mix van M&O-beheersmaatregelen wordt bepaald door een beleidsmatige keuze gebaseerd op een risicoafweging en een kosten-batenanalyse. De proceseigenaren zijn hiervoor primair verantwoordelijk.

De belangrijkste risicogebieden zijn:

- a. **Verstreken van subsidies** (matig tot streng M&O-beleid). Subsidieverlening is een kritisch proces vanwege de afhankelijkheid van door instellingen verstrekte gegevens. Subsidies binnen de Provincie Utrecht worden verstrekt op basis van de Algemene Subsidieverordening (ASV). De Provincie heeft deze ASV voor 2022 geactualiseerd waarbij ook de "beleidsregel Toezicht en naleving subsidies" is opgesteld waarin onder andere het sanctioneringsbeleid is vastgelegd.
De systematiek van het Rijkssubsidiekader en in het verlengde daarvan de ASV gaan uit van een balans tussen verantwoord vertrouwen, risico-acceptatie én controle. Dit is terug te zien in de ASV door de subsidieontvanger meer eigen verantwoordelijkheid en meer vertrouwen te geven met een uitgebreide toetsing bij de aanvraag. Tegelijkertijd wil de provincie niet dat misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van dit vertrouwen en moet er kunnen worden teruggevallen op een strengere regime voor de aanpak van misbruik of oneigenlijk gebruik, indien daar aanleiding voor is. In het licht hiervan is de eerdergenoemde beleidsregel opgesteld; onderdeel daarvan zijn o.a. steekproefsgewijze controles, risicoanalyses, mogelijkheid tot zwaardere verantwoordingsregime, en extra terugvordering bij het niet nakomen van (meldings-)verplichtingen.
Gezien het aanmerkelijke financiële belang dat veelal met subsidieverlening is gemoeid, is een matig tot streng M&O-beleid van toepassing.
- b. **Inkopen en aanbestedingen (inclusief inhuur/contractmanagement)** (licht tot matig M&O-beleid). Inkopen en aanbestedingen vertegenwoordigen in de praktijk een aanzienlijk financieel belang. De (verbijzonderde) interne controle op inkopen en aanbestedingen is goed te organiseren. Zo kunnen er bijvoorbeeld periodiek interne controle (IC) en verbijzonderde in terne controle (VIC) werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals ook het geval bij inkoop. Bovendien is door de wettelijke aanbestedingsprocedure de afhankelijkheid van de informatieverstrekking van bedrijven tamelijk beperkt. M&O risico's kunnen zich voordoen in de uitvoeringsfase van een rechtmatig aanbesteed contract. Zo kan bijvoorbeeld op initiatief van de leverancier opdrachten tot meerwerk worden afgegeven waar vanuit de provincie vooraf geen kritische controle op heeft plaatsgevonden. Dat kan inhouden dat onnodig extra betalingen plaatsvinden aan de opdrachtnemer. De aanbestedingen zelf kennen weinig risico op M&O omdat deze sterk zijn gereguleerd. De uitvoering van de overeenkomst en met name de controle daarop door de provincie is minder gereguleerd. Soms spelen subjectieve overwegingen, zoals de relatie tot de opdrachtnemer, een grotere rol met de risico's die daarbij horen. Daarom geldt voor inkopen en aanbestedingen een licht tot matig M&O-beleid.
- c. **Vergunningverlening en handhaving** (licht tot matig M&O-beleid). Vergunningverlening en handhaving betreffen veelal grote publieke belangen. Het bestuurlijke en politieke afbreukrisico is daarmee groot en eventueel zouden hier financiële gevolgen uit kunnen voortvloeien (imago schade, claims). Ook speelt mee, dat de belangen van de aanvrager van de vergunning, die afhankelijk is van de Provincie, ten aanzien van de informatievoorziening groot zijn. Bij dergelijke vergunningverlening past een matig M&O-beleid. Er zijn echter ook werkterreinen binnen de vergunningverlening waarbij een minder streng M&O-beleid passend is. Dit betreffen de vergunningverleningen die uitbesteed zijn aan gemeenschappelijke regelingen zoals de RUD en omgevingsdienst NZKG. Bij de gemeenschappelijke regelingen wordt accountantscontrole toegepast door de huisaccountant. Het is hier wel van belang dat de provincie kennisneemt van de Managementletters, accountantsverslagen en controleverklaringen van de accountants. Daar waar mogelijke risico's onvoldoende afgedekt blijken en die de provincie zouden kunnen schaden moet opgetreden worden. Voor de provincie zit het vergunningproces met name bij domein LLO (Landelijke Leefomgeving). Hiervoor is een uitvoeringsprogramma VTH (vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) en beleidskader vastgesteld. Dit kader geldt overigens ook voor de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast heeft de provincie tevens een nota Strategisch Samenwerken welke van toepassing is. De keuze voor het gekozen soort M&O-beleid zal telkens goed onderbouwd in de op te stellen regelgeving tot uitdrukking moeten worden gebracht.
- d. **Provinciale Legesgrondwaterheffing** (licht M&O-beleid). Het betreft hier geautomatiseerde inning en afdracht aan de provincie. De inspanningen van te nemen M&O maatregelen zullen steeds moeten worden afgewogen tegen de te verwachten (financiële) effecten.

Hoofdstuk 5. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O-beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en control cyclus.

In het kader van de verantwoording worden in ieder geval de volgende stappen ondernomen:

- In de begroting wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering informatie opgenomen over het M&O beleid;
- In de jaarrekening wordt verantwoordingsinformatie over het M&O-beleid opgenomen: de geconstateerde ongecorrigeerde fouten in de rechtmatigheidsverantwoording en een toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering;
- Bij het verrichten van interne controles en verbijzonderde interne controles wordt aandacht besteed aan het M&O risico;
- De VIC stelt de effectiviteit van de M&O maatregelen (voor de in scope genomen processen) in de 1^e lijn vast door middel van VIC werkzaamheden (interviews en systeemgerichte dan wel gegevensgerichte werkzaamheden) en rapporteert hierover zowel naar de verantwoordelijk ambtenaar als naar Concern control (CCO);
- Binnen het VIC team is één persoon als coördinator aangemerkt voor de afwijkingenregistratie waaronder de M&O afwijkingen;
- De VIC auditor (3^e lijn) beoordeelt onafhankelijk de afwijkingenregistratie en stelt hierover kritische vragen;
- De ambtenaren in de organisatie zijn verantwoordelijk voor meldingen van M&O schendingen en melden andere onrechtmatigheden aan de coördinator van de afwijkingenregistratie in de 2^e lijn;

Bijlagen M&O-Beleid

Bijlage 1: M&O-toets document

Dit hulpmiddel bevat aandachtspunten die kunnen aanzetten tot het nemen van maatregelen tegen of het verminderen van M&O. Dit document kan worden gebruikt zowel bij de opstelling van nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures als ook bij de Interne controle op bestaand beleid en bestaande verordeningen en procedures.

A. Regelgeving

Bij het opstellen van verordeningen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de door IPO (en samenwerkende organisaties bijvoorbeeld BIJ12) opgestelde basisverordeningen. Naast de verordeningen zullen ook in procedures maatregelen opgenomen moeten zijn voor het voorkomen van M&O. Als M&O-toets kunnen onderstaande vragen als hulpmiddel dienen:

- Is de regelgeving helder voor uitvoerders en de rechthebbenden? (Doel, doelgroep, heldere definities)
- Zijn de gegevens die derden aan moeten leveren controleerbaar?
- Is de voorlichting goed geregeld?
- Is het controlebeleid duidelijk?
- Is er een sanctiebeleid geformuleerd en wordt dit ook daadwerkelijk (zichtbaar) uitgevoerd?
- Is in de toelichting bij de regelgeving een paragraaf opgenomen welke overwegingen hebben geleid tot de keuzes op het gebied van voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid?

B. Voorlichting

Voorlichting over regelgeving kan een goede bijdrage leveren op het terrein van preventie. Doordat gebruikers vooraf weten welke spelregels gelden, hoe de provincie controleert en welke sanctie de provincie oplegt bij onregelmatigheden, wordt misbruik en oneigenlijk gebruik al vooraf tegengegaan. Denk hierbij aan o.a.:

- Zijn informatiefolders nodig?
- Zijn publicaties in de lokale pers/media nodig?
- Zijn de regels digitaal beschikbaar via de website/ intranet?

C. Controlebeleid

Bij het opstellen van nieuwe regelgeving kan een risico-inventarisatie gehouden worden t.a.v. het aspect M&O.

Hoe gevoelig is de voorgestelde regeling voor M&O? Afhankelijk van het antwoord op deze vraag kunnen passende beheersmaatregelen worden genomen. Een onderdeel van die beheersmaatregelen is het uitvoeren van controles. De met de controle gemoede kosten moeten in verhouding staan tot de mate van zekerheid die ze verschaffen. Te beantwoorden vragen bij dit onderwerp kunnen zijn:

- Welke mate van zekerheid dat er geen M&O is opgetreden is voldoende?
- Hoe kan deze mate van zekerheid worden bereikt?
- Wegen de kosten van de controles op tegen de zekerheid die hiermee wordt verkregen?
- Zijn de geleverde controle-inspanningen achteraf door de externe accountant vast te stellen?

D. Sanctiebeleid

Als gebruikers van regelingen weten, dat er wel wordt gecontroleerd maar dat er bij onregelmatigheden geen sancties worden opgelegd, zullen zij eerder geneigd zijn tot M&O. Daarom hoort bij nieuwe regelgeving of wijziging van bestaande regelgeving sanctiebeleid te worden geformuleerd. Onderdelen van dit beleid zijn o.a.:

- In welke gevallen worden sancties opgelegd, en hoe strikt wordt dit nageleefd?
- Hoe hoog is de sanctie per geval?
- Welke procedure wordt gevolgd bij het opleggen van de sanctie?
- Hoe wordt voorlichting gegeven over het sanctiebeleid?
- Hoe vindt evaluatie plaats.

Bijlage 2: Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

- Provinciewet Artikel 216 en 217;
- “Notitie Rechtmatigheidsverantwoording” d.d. 20 maart 2020, Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO) (Aangepaste) Financiële verordening Utrecht met M&O artikel;
- Kadernota Rechtmatigheid d.d. 31-oktober-2018 Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) – (De commissie BBV komt in het najaar 2021 met een actualisatie van de Kadernota Rechtmatigheid/ Rechtmatigheidsverantwoording);
- Kadernota Rechtmatigheid 2022 d.d. augustus 2021;
- Financiële Verordening Provincie Utrecht 2021.

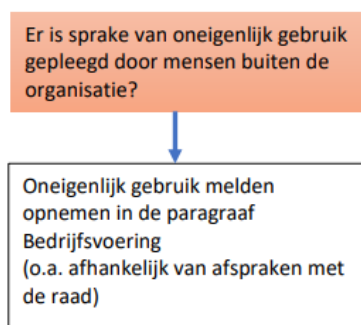
Bijlage 3 Afwegingskader Misbruik en Oneigenlijk gebruik

In de Kadernota Rechtmatigheid 2022 d.d. augustus 2021 is een afwegingskader (zie hieronder) door de commissie BBV meegegeven ter beoordeling van het vastgestelde misbruik dan wel oneigenlijk gebruik. Bij de beoordeling ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording/jaarrekening zal dit afwegingskader worden gehanteerd. In dit afwegingskader wordt weergegeven hoe omgegaan moet worden met geconstateerd oneigenlijk gebruik, namelijk opname in de paragraaf Bedrijfsvoering. Daarnaast wordt tevens aangegeven dat wanneer het College geen goede invulling heeft gegeven aan het opstellen van beleid omtrent M&O dan wel de invulling ervan dit tevens vermeld dient te worden in de paragraaf Bedrijfsvoering.

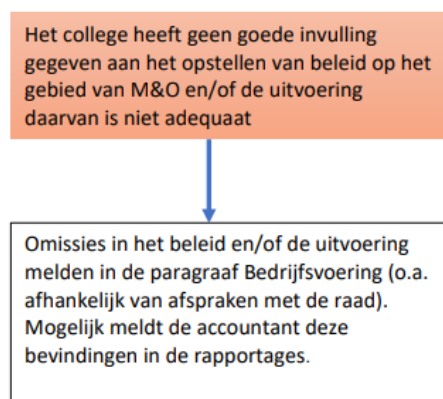
Bijlage 4 Schematische weergave afwegingskader misbruik en oneigenlijke gebruik

In deze bijlage wordt een schematische weergave gegeven van het afwegingskader dat van toepassing is bij misbruik en oneigenlijk gebruik. De blauwe/doorlopende pijlen staan voor een bevestigend antwoord. De oranje/gestippelde lijnen voor een ontkennend antwoord. De zwarte pijlen staan voor een automatisch gevolg.

Oneigenlijk gebruik



Beleid en uitvoering Misbruik- en Oneigenlijk gebruik



Bijlage 4: Bronnen

- Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Commissie BADO);
- Kadernota Rechtmatigheid 2022 (Commissie BBV);
- Diverse actuele notities M&O van gemeenten, waterschappen en provincies;
- Gesprekken in interprovinciale overleggen;
- Gesprekken met collega's in de business, business controllers, concern control, subsidies, vergunningen, juristen, IT-auditor;
- PWC, Accountant Provincie Utrecht.