

## ***Statenstuk* 2005-204**

---

### **Rechtmatigheid 2005 (vaststelling Normenkader, Controleprotocol en Nota misbruik en oneigenlijk gebruik)**

---

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 19 oktober 2005
- provinciale staten op 9 november 2005
- fatale beslisdatum: 9 november 2005

Voorgestelde status: **B-stuk**

Behandeld door de heer E.H.C. van der Laan, telefoonnummer (0592) 36 54 21

Portefeuillehouder: de heer S.B. Swierstra

---

## Inleiding

Sinds 2004 moet de accountant zich bij de controle van de jaarrekening expliciet uitspreken over de financiële rechtmatigheid. Financiële rechtmatigheid betreft de vraag of de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder provinciale verordeningen. In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten is de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole aangegeven. De rechtmatigheidscontrole door de accountant moet zekerheid toevoegen aan de verantwoording over de rechtmatige besteding en verwerving van publieke middelen.

De accountant heeft in 2004 geen oordeel gegeven over de rechtmatigheid, omdat hij het normenkader ontoereikend vond.

Om over het jaar 2005, en vanzelfsprekend de volgende jaren, een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring te kunnen krijgen, is een aantal acties in gang gezet. Het doel van deze, met ondersteuning van de accountant, uitgezette acties is geweest "het onderzoeken van de opzet van de beheersorganisatie (door middel van risicoanalyse) van de provincie om vast te stellen of de beheersmaatregelen toereikend zijn om een rechtmatig financieel beheer te kunnen waarborgen".

Door dit onderzoek is inzicht verkregen in de nog aanwezige risico's en de vervolgstappen die gezet moeten worden. Aan die vervolgstappen wordt door ons college inmiddels invulling gegeven. Dit heeft inmiddels geleid tot resultaten, te weten het aangepaste Normenkader, het Controleprotocol en de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik, die nu aan uw staten worden voorgelegd.

## Advies

1. Het Normenkader goedkeuren en ons de bevoegdheid geven om het normenkader aan te vullen indien na de datum van goedkeuring wijzingen plaatsvinden. Wel zal jaarlijks opnieuw goedkeuring door uw staten plaats moeten vinden.
2. Het Controleprotocol (inclusief de goedkeuringstoleranties) vaststellen.
3. Instemmen met de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik.

## Meetbaar/Beoogd beleidseffect

De opzet van de beheersorganisatie van de provincie is dusdanig dat een rechtmatig financieel beheer kan worden gewaarborgd.

## Argumenten

- 1 en 2. Door vaststelling van het controleprotocol en het bijbehorende normenkader wordt de reikwijdte van de accountantscontrole helder en eenduidig aangegeven.*  
Uw staten stellen een controleprotocol vast, ten behoeve van de accountantscontrole. Door middel van dit controleprotocol wordt de reikwijdte van de accountantscontrole aangegeven. Tot het controleprotocol behoren ook het te hanteren normenkader en de toe te passen goedkeuringstoleranties.
- 3. De Nota misbruik en oneigenlijk gebruik geeft een aanzet tot een dusdanige inrichting van de beheersorganisatie, dat misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsregelingen wordt voorkomen.*

De beheersorganisatie moet zodanig zijn ingericht dat misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsregelingen wordt voorkomen. Door vaststelling van de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik wordt daartoe een aanzet gegeven, door aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik onderdeel te laten zijn van het bredere rechtmatigheidsstelsel.

## **Uitvoering**

### **Tijdsplanning**

De geplande vervolgacties zullen nog in 2005 worden afgerond, op de inbedding van de risicoanalyse na, die voor maart 2006 is gepland.

### **Financiën**

Totale kosten	€ 82.580,--
Inkomsten van derden	€ 0,--
Lasten voor de provincie	€ 82.580,--

De kosten behelzen voornamelijk de inzet van externe capaciteit en expertise en kunnen grotendeels worden gedekt binnen de kostenverdeelstaat; extra inzet ten behoeve van de rechtmatigheidscontroles kan worden gedekt door verlaging van het krediet voor onvoorziene uitgaven.

### **Monitoring en evaluatie**

Monitoring zal jaarlijks plaatsvinden door ons college door middel van een interne toetsing van de rechtmatigheid en ten behoeve van de staten door de accountant als onderdeel van de accountantscontrole.

### **Extern betrokkenen**

Provinciale accountant.

### **Communicatie**

Berichtgeving zal plaatsvinden op die momenten dat de voortgang van de vervolgacties daartoe aanleiding geeft.

## **Bijlagen**

1. Normenkader.
2. Controleprotocol.
3. Nota misbruik en oneigenlijk gebruik.

## **Ter inzage in de leeskamer**

N.v.t.

Assen, 28 september 2005  
Kenmerk: 39/5.9/2005008806

gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter  
J.D. Nauta, secretaris

wa/coll.

## Geplande vervolgacties

Om over het jaar 2005, en vanzelfsprekend de volgende jaren, een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring te kunnen krijgen, is een aantal acties in gang gezet.

De volgende stappen en producten worden onderscheiden.

	Stappen	Producten
1	De inventarisatie van de kaders (inclusief risico's).	Normenkader 2005.  Standaardproces om normenkader actueel te houden.
2	De inventarisatie van controlemaatregelen en de nog nodige maatregelen om restrisico's te beheersen.	Beheersmaatregelen voor geconstateerde restrisico's.  Voorstel met betrekking tot inbedding risico-analyse.
3	Uitvoeren van de opgestelde interne controleprogramma's.	Uitgevoerde controleprogramma's met bevindingen.  Duidelijke plaats controleplan in planning en control-cyclus.
4	Het evalueren van de bevindingen en mogelijke bijsturing.	Herstelmaatregelen.
5	Accountantscontrole en rapportage.	Rapportage.

## Controleprotocol en normenkader

Ten behoeve van de accountantscontrole stellen PS een controleprotocol vast. Door middel van dit controleprotocol wordt de reikwijdte van de accountantscontrole aangegeven.

- het te hanteren normenkader
- goedkeuringstoleranties

### *Normenkader*

Het afleggen van verantwoording start met het opstellen van een normenkader, dat weergeeft welke wet- en regelgeving van toepassing is en tot op welk niveau deze moet zijn benoemd.

Onder wet- en regelgeving wordt in dit kader, op basis van de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 24 november 2004 verstaan:

- externe regelgeving
- provinciale verordeningen
- GS/PS-besluiten voorzover zij een nadere uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving en betrekking hebben op financiële rechtmatigheid (kaderstellende besluiten)
- begroting

Met ondersteuning van de accountant is een normenkader opgesteld dat bestaat uit de voorgeschreven externe wet- en regelgeving, de interne regelgeving en de GS/PS-besluiten die een nadere uitwerking vormen van hogere wetgeving (kaderstellende besluiten).

Omdat het normenkader actueel moet zijn en blijven, zijn in de loop van het jaar aanpassingen nodig. Voor de wijzigingen die na de datum van goedkeuring van het normenkader door PS plaatsvinden, geven PS aan GS de bevoegdheid om het normenkader aan te vullen. Wel zal jaarlijks opnieuw goedkeuring door PS plaats moeten vinden.

## **Indemniteitsprocedure**

De persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden is vervallen. Het schrappen van deze aansprakelijkheid is vervangen door een alternatieve procedure: de indemniteitsprocedure. Deze procedure houdt in dat als de staten van oordeel zijn dat er lasten in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, de staten het college vragen een indemniteitsbesluit in te dienen. Vervolgens kunnen de staten dit besluit aannemen (dan is de procedure afgerond) of verwerpen. De accountantsverklaring speelt een sleutelrol bij het oordeel van de staten of er sprake is van onrechtmatigheden. Echter, het oordeel of er sprake is van dusdanige onrechtmatigheid dat een indemniteitsbesluit moet worden ingediend is aan de staten, niet aan de accountant. Het is ook aan de staten om (ongeacht of zij het indemniteitsbesluit aannemen of verwerpen) eventueel politieke gevolgen aan de procedure te verbinden.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 28 september 2005, kenmerk 39/5.9/2005008806;

## BESLUITEN:

- I. de Kaders externe en interne regelgeving met financiële beheershandelingen (Normenkader) goed te keuren en gedeputeerde staten de bevoegdheid te geven om het Normenkader aan te vullen indien na de datum van goedkeuring wijzigingen plaatsvinden. Wel zal jaarlijks opnieuw goedkeuring door provinciale staten plaats moeten vinden;
- II. het Controleprotocol (inclusief de goedkeuringstoleranties) vast te stellen;
- III. in te stemmen met de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik.

Assen, 9 november 2005

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

wa/coll.

Controleprotocol voor de  
accountantscontrole op de jaar-  
rekening 2005 van de provincie  
Drenthe





**PROVINCIE DRENTHE**

RECHTMATIGHEID 2005

*Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2005 van de provincie Drenthe*

*September 2005*

---

## INHOUD

1.	INLEIDING	5
1.1.	Doelstelling	5
1.2.	Wettelijk kader	5
2.	ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE (GETROUWHEID ÉN RECHTMATIGHEID)	7
3.	TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES	9
4.	REIKWIJDTE ACCOUNTANTSCONTROLE RECHTMATIGHEIDTOETSING	13
4.1.	De naleving van wettelijke kaders, zoals opgenomen in bijlage 1 (kader externe regelgeving) en de naleving van interne regelgeving zoals opgenomen in bijlage 2 (kader interne regelgeving) in het kader van de rechtmatigheidcontrole bij de provincie. Dit uitsluitend voorzover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kan betreffen.	13
4.2.	Indien en voorzover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voorzover het door de staten of hogere overheden vastgestelde regels betreft.	13
5.	RAPPORTERING ACCOUNTANT	15
	BIJLAGEN	17



## 1. INLEIDING

Provinciale staten (PS) hebben aan Ernst & Young Accountants opdracht verstrekt de accountantscontrole, als bedoeld in artikel 217 van de Provinciewet, voor de provincie Drenthe uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole moeten PS echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2005 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2005, zoals uitgeoefend door of namens gedeputeerde staten (GS) van de provincie Drenthe.

### 1.1. Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2005 van de provincie Drenthe.

### 1.2. Wettelijk kader

Artikel 217 van de Provinciewet schrijft voor dat PS een of meer accountants aanwijzen als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 201 van de Provinciewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van deze opdrachtverstrekking aan de accountant kan PS nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

PS hebben op 17 maart 2004 de Verordening ex artikel 217 van de Provinciewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de provincie Drenthe vastgesteld.

**Dit controleprotocol alsmede het door de accountant te hanteren normenkader van wet- en regelgeving zullen in hun vergadering van 9 november 2005, ter goedkeuring/vaststelling aan PS worden voorgelegd.**

**Met dit controleprotocol (waarin onder andere opgenomen de goedkeurings- en rapporteringstolerantie) stellen PS nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2005.**



---

## 2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE (GETROUWHEID ÉN RECHTMATIGHEID)

Zoals in artikel 217 van de Provinciewet is voorgeschreven, zal de controle van de in artikel 201 van de Provinciewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de staten benoemde accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- het rechtmatig totstandkomen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de provinciale verordeningen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- het in overeenstemming zijn van de door het college van GS opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 van de Provinciewet (Besluit begroting en verantwoording provincies en provinciën);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 217, zesde lid, van de Provinciewet (Besluit accountantscontrole provincies en provinciën), alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit accountantscontrole provincies en provinciën (BAPG) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder provinciale verordeningen".





### 3. TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie<sup>1</sup>. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. PS mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring.

De minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

**Voor een nadere toelichting op dit schema, zie het volgende blad.**

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is de volgende.

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

<sup>1</sup> Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeurings-tolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd.

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 10%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 150.000,--.

De rapporteringstolerantie wordt door PS vastgesteld, met inachtneming van vorengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie(s) opgenomen zoals door PS vastgesteld voor het controlejaar 2005.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

**Fouten spreken voor zich. Onzekerheden zijn minder hard kwantificeerbaar.**  
 Voorzover het totaal van de individuele fouten kleiner dan of gelijk is aan circa €1,7 miljoen en de onzekerheden kleiner of gelijk zijn aan circa €5,1 miljoen wordt de jaarrekening goedgekeurd. Als het totaal van de fouten tussen circa €1,7 miljoen en maximaal circa €5,1 miljoen blijven komt een verklaring met beperking bij de jaarrekening. Als het totaal van de fouten groter of gelijk is dan circa €5,1 miljoen komt een afkeurende verklaring bij de jaarrekening.

Hetzelfde geldt voor de onzekerheden:

- totaal van de geconstateerde onzekerheden tussen circa €5,1 miljoen en maximaal €17 miljoen: verklaring met beperking;
- onzekerheden groter dan of gelijk aan circa €17 miljoen; verklaring met beperking.

Een verklaring met beperking is een goedkeurende verklaring, waarvan een deel van de baten en lasten wordt uitgezonderd op grond van geconstateerde fouten of onzekerheden.

Deze bedragen zijn gebaseerd op de jaarrekening 2004.

Op basis van de jaarrekening 2005 zal de definitieve goedkeuringstolerantie (voor 2005) worden bepaald.

---

Voor de rapporteringstolerantie stellen de staten als maatstaf dat de accountant op het niveau van programma's/producten in de begroting elke fout of onzekerheid  $\geq$  € 150.000,-- rapporteert.



---

#### 4. REIKWIJDTE ACCOUNTANTSCONTROLE RECHTMATIGHEIDTOETSING

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2005 is limitatief gericht op het volgende.

- 4.1. De naleving van wettelijke kaders, zoals opgenomen in bijlage 1 (kader externe regelgeving) en de naleving van interne regelgeving zoals opgenomen in bijlage 2 (kader interne regelgeving) in het kader van de rechtmatigheidcontrole bij de provincie.  
Dit uitsluitend voorzover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kan betreffen.
- 4.2. Indien en voorzover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voorzover het door de staten of hogere overheden vastgestelde regels betreft.

Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. besluiten van GS vallen daar buiten. **Wel worden in de accountantscontrole betrokken GS besluiten voorzover zij een nadere uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving en betrekking hebben op financiële rechtmatigheid (kaderstellende besluiten).**

Een afwijking van deze lagere regelgeving kan passend zijn binnen de uitvoering van "hogere" besluiten. Het is (over het algemeen) aan GS om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.



---

## 5. RAPPORTERING ACCOUNTANT

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt.

### **Interim-controles**

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden - op grond van de overeengekomen rapportagewensen - ook aan PS gerapporteerd.

### **Verslag van bevindingen**

Overeenkomstig de Provinciewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan PS en in afschrift aan GS.

In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

### **Uitgangspunten voor de rapportagevorm**

Designaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het Verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de provincie Drenthe gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

### **Accountantsverklaring**

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring is bestemd voor PS, zodat deze de door het college van GS opgestelde jaarrekening kan vaststellen.





BIJLAGEN

Kader externe regelgeving met financiële beheershandelingen  
Kader interne regelgeving met financiële beheershandelingen

## KADER INTERNE REGELGEVING MET FINANCIËLE BEHEERSHANDELINGEN

### 1 ALGEMEEN BESTUUR

#### 1.1 Het organisme

- 1.0 1.1.3 Verordening rechtspositie staten- en commissieleden (5/10/04)
- 1.0 1.1.4 Regeling vergoedingen statenfracties (17/05/05)
- 1.0 1.1.5 Verordening inzake tegemoetkoming in en vergoeding van kosten die verband houden met de vervulling van het ambt van lid van gedeputeerde staten (4 maart 1998)
- 1.1 1.1.6 Uitkerings- en pensioenverordening gedeputeerden (02/05/02)

#### 1.2 Organisatie

- 1.2.4 Regeling budgethouders provincie Drenthe
- 1.2.5 Verordening betreffende de organisatie van de financiële administratie
- 1.2.6 Financiële verordening Drenthe
- 1.2.6.1 Controleverordening provincie Drenthe
- Treasury beleid (statenstuk 748, 29 maart 2000)

#### 1.4 Algemene regelingen

- 1.4.6 Aanbestedingsbeleid voor diensten en leveringen
- 1.4.7 Aanbestedingsbeleid werken

### 2 BELASTINGEN, RETRIBUTIES EN HEFFINGEN

- Alg. 2.1 Legesverordening provincie Drenthe 1998 (17 december 2004)
- 4.0 2.2 Verordening op de heffing en de invordering van grondwaterbelasting 1994 (10 januari 2005)
- 6.0 2.3 Heffingverordening ontgrondingen Drenthe 2000 (11 december 2002)
- 5.1 2.4 Verordening nazorgheffing stortplaatsen provincie Drenthe (17 oktober 2001)

### 3 SUBSIDIEREGELINGEN

#### 3.1 Algemeen

- Alg. 3.1.1. Algemene subsidieverordening Drenthe 2004 (22 september 2004)
- Alg. 3.1.3 Beleidsregels bevoorschotting en uitbetaling subsidies (25 maart 2005)

#### 3.2 Water, (water)wegen, verkeer en vervoer

- 3.0 3.2.3 Subsidieregeling PPS-2 beleggen in verkeersveiligheid (17 oktober 2001)

#### 3.3 Natuur en milieu

- 6.1 3.3.1 Subsidieregeling natuur en milieueducatie Drenthe (17 oktober 2001)
- 6.1 3.3.3 Stimuleringsverordening natuur en landschap (17 oktober 2001)  
Per 15 juni 2005 vervangen door Subsidieregeling reserve stimulering vitaal platteland, opgenomen onder 3.5.3.
- 6.1 3.3.4 Regeling subsidieregeling criteria en - voorwaarden natuurgebiedaankopen c.a. (21 december 1997)
- 6.1 3.3.5 Subsidieregeling nationale parken (22 april 2003)
- 6.1 3.3.6 Subsidieregeling Stimuleringsregeling bos (11 mei 2004)  
Per 15 juni 2005 vervangen door Subsidieregeling reserve stimulering vitaal platteland, opgenomen onder 3.5.3.

- 6.1 3.3.7 Subsidieregeling Stimuleringsfonds milieubeschermingsgebieden (11 mei 2004)  
Per 15 juni 2005 vervangen door Subsidieregeling reserve stimulering vitaal platteland, opgenomen onder 3.5.3.
- 5.2 3.3.8 Beleidslijn inzake bijdragen uitvoeringskosten sanering industrielawaai provincie Drenthe (22 juli 1998)
- 6.1 3.3.10 Subsidieregeling leren voor duurzame ontwikkeling
- 6.1 3.3.11 Subsidieverordening Onderhoud landschapselementen Drenthe (22 april 2003)
- 6.1 3.3.11.1 Beleidsregels subsidieverordening onderhoud landschapselementen Drenthe (18 februari 2002)
- 5.1 3.3.12 Subsidieverordening bodemsanering bedrijfsterreinen provincie Drenthe (19 november 2002)

### **3.4 Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening**

- 9.1 3.4.1 Verdelingsverordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds 1994 (17 oktober 2001)
- 9.0 3.4.2 Subsidieverordening grondkosten VINEX-locaties Emmen (17 oktober 2001)
- 9.1 3.4.3 Verordening voor de verdeling van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (23 maart 2000)

### **3.5 Economie, recreatie/toerisme en landbouw**

- 7.0 3.5.2 Subsidieregeling economisch structuurfonds (21 november 1997)
- 7.1 3.5.8 Subsidieregeling Ontwikkeling recreatie en toerisme (17 oktober 2001)
- 7.2 3.5.10 Subsidieregeling duurzame landbouw (17 oktober 2001)  
Per 15 juni 2005 vervangen door Subsidieregeling reserve stimulering vitaal platteland, opgenomen onder 3.5.3.
- 6.2 3.5.17 Tijdelijke subsidieregeling Plattelandsstructuurfonds (15 januari 2003)  
Per 15 juni 2005 vervangen door Subsidieregeling reserve stimulering vitaal platteland, opgenomen onder 3.5.3.
- 7.0 3.5.18 Subsidieregeling tender ICT en zorg, onderwijs, cultuur, toerisme, arbeidsmarkt, sport, welzijn, landbouw en verkeer en vervoer 2004-2005 (23 juni 2004)
- 7.0 3.5.19 Vaststelling beleidsregels bij het uitvoeringskader Toeristisch-recreatieve projectontwikkeling Drenthe 2004-2007 (24 februari 2005)
- 7.0 3.5.20 Vaststelling Beleidsregels bij de Provinciale agenda onderwijs en kennisinfrastructuur (24/02/05)
- 7.0 3.5.21 Vaststelling Beleidsregels bij het Kader voor projectontwikkeling ICT in Drenthe (24 februari 2005)

### **3.6 Cultuur en welzijn**

#### *Welzijn, educatie en sport*

- 8.0 3.6.A.1 Subsidieregeling Welzijn (22 april 2003)
- 8.1 3.6.A.2 Subsidieregeling Provinciaal onderwijs (17 oktober 2001)
- 8.0 3.6.A.4 Subsidieregeling deskundigheidsbevordering vrijwilligers (10 juni 1998)
- 8.0 3.6.A.5 Subsidieregeling vrijwilligerswerk en mantelzorg 2002 (10 oktober 2002)
- 8.1 3.6.A.6 Subsidieregeling sportstimulering (17 oktober 2002)
- 8.1 3.6.A.7 Stimuleringsregeling topamateursportevenementen (20 mei 2003)

*Cultuur*

- 8.2 3.6.B.1 Subsidiereregeling culturele infrastructuur (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.2 Subsidiereregeling bevordering beeldende kunst en vormgeving (26 februari 2003)
- 8.2 3.6.B.3 Subsidiereregeling theater, muziek en voordrachtskunst (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.4 Subsidiereregeling activiteiten op het gebied van kunst en cultuur (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.5 Subsidiereregeling Drentse publicaties (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.6 Subsidiereregeling activiteiten Drentse musea (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.7 Subsidiereregeling provinciale monumenten (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.8 Subsidiereregeling onderhoud monumenten (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.9 Subsidiereregeling restauratie monumenten (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.10 Subsidiereregeling rieten daken (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.11 Subsidiereregeling aankoop molens (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.12 Draaipremieregeling molens Drenthe (17 oktober 2001)
- 8.2 3.6.B.13 Subsidiereregeling festivals (25 juni 2002)
- 8.0 3.6.B.14 Reglement hét compliment voor Drentse vrijwilligers 2003 (17 september 2003)

*Maatschappelijke zorg*

- 8.3 3.6.C.1 Subsidiereregeling zorg (22 april 2003)
- 8.3 3.6.C.2 Subsidiereregeling activiteiten zorg (17 oktober 2001)  
Beleidsregel multifunctionele zorg- en dienstencentra
- 8.0 3.6.C.5 Subsidiereregeling activiteiten jeugd en samenleving (17 oktober 2001)
- 8.0 3.6.C.6 Subsidiereregeling activiteiten vrouwenemancipatie (17 oktober 2001)
- 8.0 3.6.C.7 Subsidiereregeling kinderopvang ten behoeve van personeel bij provinciale instellingen (17 oktober 2001)
- 8.0 3.6.C.8 Subsidiereregeling activiteiten minderheden (17 oktober 2001)
- 8.3 3.6.C.9 Subsidiereregeling Fonds integraal ouderenbeleid (17 oktober 2001)

**4 WATER, (WATER)WEGEN, VERKEER EN VERVOER**

- 3.0 4.22 Verordening Provinciale Commissie Verkeer- en Vervoerberaad Drenthe (6 juni 2001)

**5 NATUUR EN MILIEU**

- 5.2 5.3 Reglement Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Drenthe (2 februari 1999)
- 5.2 5.4 Beleidsregel voor nazorgplannen ex artikel 8.49 Wet milieubeheer (22 juni 2004)
- 5.2 Richtlijn beleggingen nazorgfonds (besluit algemeen bestuur nazorgfonds = gedeputeerde staten, 21 augustus 2001)

## 9 OMGEVING

- 6.0 9.1 Provinciale omgevingsverordening (februari 2005) (Hoofdstuk 13)  
*Bij de inwerkingtreding van de Provinciale omgevingsverordening zijn de volgende verordeningen ingetrokken.*
- *Verordening op de ontgrondingen in de provincie Drenthe*
  - *Verordening wegen en waterwegen provincie Drenthe*
  - *Provinciale verordening waterhuishouding Drenthe*
  - *Provinciale milieuverordening Drenthe*
- (Van belang voorzover hierin de mogelijkheid tot schadevergoeding is opgenomen).*

## PERSONEELSHANDBOEK

### Deel 1, Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies, bezoldigingsreglement en functiewaardering

- 1.A.1. Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (versie juni 2005)
- 1.A.1.1 Toelichting Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (versie april 2005)
- 1.A.1.2 Bijlage 1, bedoeld in artikel B.8 van de CAP (versie juni 2003)
- 1.A.1.3 Bijlage 2, invoering algemene dienst (versie juli 2001)
- 1.A.1.4 Overgangsrecht (versie januari 2005)
- 1.A.1.5 Overzicht van de artikelen uit het ambtenarenrecht die nog van toepassing zijn (versie januari 2005)
- 1.A.1.6 Reglement betreffende de rechtstoestand van de ambtenaren in dienst van de provincie Drenthe (versie januari 2005)
- 1.1 Procedureregeling methodische functiewaardering provincies (Provinciaal blad (PB) 1 januari 2004)
- 1.2 Reglement functiewaardering (versie juni 2005)

### Deel 2, uitvoeringsregelingen

- 2.B.1 Verordening tot regeling van de vergoeding voor werkzaamheden als bedoeld in artikel B.7 van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (1 januari 1994, versie januari 2005)
- 2.B.3 Uitvoeringsregeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid (PB 1 januari 2001, versie mei 2005)
- 2.B.4 Flexibel pensioen en uittreden (fpu)-plusregeling provincies (PB 29 maart 2001, versie juni 2003)
- 2.C.2 Spaarloonregeling provincie Drenthe (PB 7 december 2004, versie mei 2005)
- 2.C.5 Regels toekenning gratificatie bij een ambtsjubileum (1 maart 1996, versie januari 2005)
- 2.C.6 Regeling toeslag vuil en onaangenaam werk (1 januari 1994, versie januari 2005)
- 2.C.7 Regels voor het toekennen van een vergoeding voor het vervullen van storingswachtdiensten aan het personeel in dienst van de provincie Drenthe (1 januari 1994, versie januari 2005)
- 2.C.8 Regeling tot vergoeding van telefoonkosten (1 januari 1996, versie januari 2002) bijlage bezien
- 2.C.11 Voorwaarden hypotheekregeling (versie juli 2001)
- 2.D.5 Spaarregeling compensatieverlof (PB 18 december 2001, versie januari 2002)
- 2.E.1 Uitvoeringsregeling rechten en plichten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid (versie juni 2001)
- 2.E.2 Suppletieregeling bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (versie januari 2005)
- 2.E.3 Uitvoeringsvoorschriften Suppletieregeling Sector Provincies (PB 19 juni 2003, versie juni 2003)

- 2.F.1 Verordening studiefaciliteiten (vervallen per 1 april 2005)
- 2.F.2 Reiskostenbesluit provincie Drenthe (PB 25 januari 2005, versie mei 2005)
- 2.F.3 Kortingsregeling in verband met bezoldigde nevenfuncties (1 augustus 1978, versie juli 2001)
- 2.F.10 Regeling kinderopvang provincie Drenthe (PB 1 november 2004, versie januari 2005)
- 2.F.12 Uitvoeringsregeling individuele keuzemogelijkheden arbeidsvoorwaarden provincies (IKAP) (PB 1-maart 2004, versie januari 2005)
- 2.H.1 Regeling stageovereenkomsten (1 januari 1994, versie januari 2005)

### **Deel 3, beleidsregels**

- 3.B.1 Rechtspositie en beloning bij tijdelijke functie (18 december 2001, versie januari 2002)
- 3.D.1 Invulling arbeidsduurverkorting per 1 januari 1998 (1 maart 1998, versie juni 2003)
- 3.D.2 Beleidsregels Wet aanpassing arbeidsduur (versie juli 2001)
- 3.D.6 Notitie jubileumregeling en afscheid wegens fpu of pensioen voor ambtenaren (versie januari 2005)
- 3.D.6.1 Overzicht jubileumregeling en afscheid wegens fpu of pensioen voor ambtenaren
- 3.F.1 Reiskosten voor het bezoeken van de bedrijfsarts (versie juli 2001)

### **Deel 6, oude regelingen nog beperkt van toepassing**

- 6.1 Seniorenregeling Drenthe (26 april 1994, versie juli 2001)
- 6.3 Uitkeringsverordening (PB 4 oktober 2000, versie juni 2003)
- 6.4 Bezoldigingsreglement (25 oktober 2000, versie januari 2005)

# Nota misbruik en oneigenlijk gebruik



**PROVINCIE DRENTHE**

**NOTA MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK**

---



*September 2005*

---

## INHOUD

1.	INLEIDING	5
1.1.	Het doel van de nota	5
1.2.	Wat wordt verstaan onder "misbruik en oneigenlijk gebruik" (M&O)?	5
1.3.	Waar speelt Misbruik en Oneigenlijk Gebruik?	6
2.	M&O-BELEID	7
2.1.	De algemene gedragslijn M&O van de provincie Drenthe	7
2.2.	Integrale M&O-beleid	7
3.	BASISWERKINSTRUCTIE MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK	11
	BIJLAGE	13
	BASISWERKINSTRUCTIE MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK	15



---

## 1. INLEIDING

De provincie Drenthe 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 provinciale 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 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 provincie 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 is gericht aan de provinciale staten van de provincie Drenthe en heeft als doel het introduceren van het M&O-beleid binnen de provinciale 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 provincie Drenthe, bestaande uit vijf elementen, weergegeven 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 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*

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 overheid en verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering. Deze definities betreffen M&O door externen, anderen dan de provincie of haar bestuur en medewerkers zelf.

Van M&O gevoeligheid is sprake als de provincie Drenthe afhankelijk is van derdengegevens. Derdengegevens kunnen gedefinieerd worden als gegevens afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen buiten de provinciale 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/belanghebbende van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Binnen de provincie Drenthe worden een aantal processen onderkend waar M&O specifiek van belang is. Het gaat hierbij om de volgende processen:

#### **Subsidies**

Hierbij gaat het om subsidies die de provincie Drenthe ontvangt van de Europese Unie (EU), het Rijk, andere derden, provinciale subsidies en bijdragen die vervolgens door de provinciale organisatie worden verstrekt aan derden. Bij het proces subsidies kan van M&O sprake zijn als een subsidieaanvrager aanvragen indient bij verschillende afdelingen binnen de provinciale organisatie of bij meerdere instellingen (bijvoorbeeld twee provincies). Het verstrekken van een dubbele subsidie is in het kader van de meeste verordeningen niet toegestaan en derhalve onrechtmatig. Een ander voorbeeld is het verstrekken van een subsidie aan een instelling voor het verrichten van bepaalde activiteiten, terwijl de instelling de verkregen subsidie voor andere doeleinden gaat gebruiken.

#### **Provinciale belastingen**

Ook in het proces provinciale belastingen kan sprake zijn van M&O. Wanneer bijvoorbeeld een heffing in verband met een grondwateronttrekking niet correct - i.c. te laag - opgelegd wordt.

#### **Provinciaal inkoop en aanbestedingenbeleid**

Binnen het proces inkoop en aanbestedingenbeleid kan sprake zijn van M&O als bijvoorbeeld inkopen worden gedaan terwijl deze niet voor de provinciale organisatie nodig worden geacht. Hierbij kan gedacht worden aan de inkoop van kantoorartikelen die niet binnen de provincie Drenthe, maar privé gebruikt gaan worden.

#### **Personeelsvoorzieningen**

Tot slot kan er binnen het proces personeelsvoorzieningen ook sprake zijn van M&O. Hierbij valt te denken aan het verkrijgen van een vergoeding voor gemaakte studiekosten terwijl deze kosten door een persoon niet juist opgegeven worden of er de juiste grond voor ontbreekt.

---

## 2. M&O-BELEID

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

### 2.1. De algemene gedragslijn M&O van de provincie Drenthe

Binnen de provincie Drenthe is het uitgangspunt dat M&O-gevoeligheden zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

### 2.2. Integrale M&O-beleid

Het integrale M&O-beleid van de provincie Drenthe 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 staan de vijf elementen van het integrale M&O beleid van de provincie Drenthe.

#### 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 staf- en productgroepen 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 beleidsdoelmatigheidsonderzoek 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 een expliciet commitment van gedeputeerde staten of provinciale staten verkregen 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 toelichting bij de jaarrekening adequaat te worden weergegeven. Per beleidsgroep 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 provincie Drenthe definieert het controlebeleid als het beleid dat zich richt op de toetsing van gegevens die door derden/belanghebbenden zijn verstrekt. De staf- en productgroepen zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het controlebeleid. De uitvoerende product- en stafgroepen 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 afgevoerd 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 risico-analyse onontbeerlijk en deze moet daarom deel uitmaken van het controlebeleid.

Controles moeten in eerste instantie deel uitmaken van de werkprocessen. De uitkomsten van het controlebeleid dienen de staf- en productgroepen te verwerken in de managementrapportages die worden opgesteld. Hierin dient aangegeven te worden welke signalen ontvangen zijn en welke maatregelen zijn genomen ter voorkoming van M&O.

### 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 provinciaal sanctiebeleid vereist. Dit beleid is hoofdzakelijk neergelegd in de voor het desbetreffende beleidsinstrument (subsidies, provinciale 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 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 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 te onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven. In geval van fraude (misdrijf) wordt in beginsel aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Het belang dat regering en parlement hechten aan het tegengaan van illegaal handelen blijkt uit het in werkingtreden op 1 juni 2003 van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). De provincie Drenthe zal, wanneer onregelmatigheden gecon-

stateerd 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 provincie Drenthe, 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 bepaalde onregelmatigheden geconstateerd worden. Ook dan kan eventueel worden teruggevorderd.

Bij het vermoeden van fraude worden door de provincie Drenthe 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 staf- en productgroepen 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 voorzowel 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



---

 BASISWERKINSTRUCTIE MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK

Opstellen nieuwe regeling
<p><i>Beleidsvoorbereiding en regelgeving</i></p> <p>Bij de voorbereiding van beleid en regelgeving is het van belang dat integraal aandacht wordt besteed aan de M&amp;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&amp;O.</p>
<p><b>1a. Uitvoerbaarheid van de regeling</b></p> <p>Toets de nieuwe regeling op begrijpelijkheid met aspecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- eenduidige en eenvoudige regelgeving (wie moet/mag wat en wanneer is dat het geval?);</li> <li>- eenduidige beschrijving van subsidiabiliteit van kosten en activiteiten;</li> <li>- een minimum aan uitzonderingen;</li> <li>- "SMART" geformuleerde doelen en duidelijk afrekenbare prestaties;</li> <li>- regels werkbaar voor de doelgroep en voor personen belast met handhaving;</li> <li>- is er rekening gehouden met de effecten voor burgers en instellingen?</li> <li>- juridische toets;</li> <li>- geen "open eind"-regelingen, maar (subsidie)plafonds.</li> </ul> <p>Aandachtspunten bij de ingangsdatum:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- haalbare en plausibele ingangsdatum;</li> <li>- zo beperkt mogelijke overgangsregelingen;</li> <li>- regelgeving met terugwerkende kracht zoveel mogelijk voorkomen.</li> </ul>
<p><b>1b. Handhaafbaarheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wordt de regelgeving maatschappelijk geaccepteerd?</li> <li>- Zijn de misbruikmogelijkheden zoveel mogelijk geïnventariseerd en maatregelen getroffen?</li> <li>- Zijn er voldoende richtlijnen zoals het verstrekken van bewijsstukken?</li> <li>- Kan (niet-)naleving objectief en met redelijke inspanning worden vastgesteld?</li> </ul>
<p><b>1c. Voorlichting</b></p> <p>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. 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.</p>

**1d. Controlebeleid**

Voor een goede handhaafbaarheid moet de voorgestelde regeling voldoende controle-mogelijkheden bieden. Gedacht kan worden aan administratieve controles vooraf en achteraf, waarnemingen ter plaatse, boekenonderzoek en dergelijke. De controle-mogelijkheden 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 derdengegevens 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 provincie 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 (in

<p>te voeren SubsidieVolgSysteem). Voor de toetsing van subsidieaanvragen en afrekeningen moet een checklist worden gebruikt, waarin de te controleren aspecten zijn opgenomen. (Integratie in SubsidieVolgSysteem wordt momenteel bekeken.) Daarnaast moet een werkinstructie worden opgesteld met daarin de taakverdeling en uit te voeren handelingen, inclusief de uit te voeren controle handelingen.</p>
<p>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 ASV of een andere vastgestelde checklist; laat deze ook voor de aanvraag of opgave gebruiken.</p>
<p>Beoordeel de aanvra(a)g(en) of opgave(n) op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aanvaardbaarheid en consistentie en relatie met provinciale doelstellingen;</li> <li>- toetsbaarheid en meetbaarheid van te verrichten activiteiten en te behalen resultaten;</li> <li>- "ingevuld naar waarheid" en getekend door de aanvrager;</li> <li>- volledig ingevuld en voorzien van de relevante bijlagen (conform modellen/formats);</li> <li>- (zichtbare verificatie) van door belanghebbende verstrekte informatie aan de hand van gedefinieerde bewijsstukken (waaronder transparante kostenopzetten);</li> <li>- toets op voorkomen van dubbele aanvragen (vanuit SVS);</li> <li>- verificatie bankrekeningnummer begunstigen en rechtspersoon (via Kamer van Koophandel);</li> <li>- eventueel (indien noodzakelijk) aanvullend veldonderzoek.</li> </ul>
<p>Beslissen: toekennen of afwijzen van de aanvraag met aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- overeenkomstig de interne procedure;</li> <li>- toetsbare criteria;</li> <li>- de aanvrager hiervan op de hoogte stellen;</li> <li>- vastgestelde modelbrieven en modelbeschikkingen gebruiken;</li> <li>- zo weinig mogelijk aanvullende (maatwerk) voorwaarden opnemen.</li> </ul>
<p>Gebruik voor gunning of verlening daartoe opgestelde standaardbrieven.</p>
<p>Stel procedures op indien er bezwaar wordt gemaakt.</p>
<p>Leg een projectdossier aan met onder andere de aanvraag, bewijsstukken, verificatie, beschikking en checklist.</p>
<p>Leg systematisch tijdig, juist en volledig geautoriseerde verplichtingen en vorderingen vast in de financiële administratie (koppeling met SVS!)</p>
<p>Bevoorschotting volgens vaste betaalschema's en op basis van vastgestelde beleidsregels (conform beleidsregels ASV en aanbestedingsbeleid)</p>
<p><b>3. Monitoring</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg voor tussentijdse informatie-uitwisseling tussen de provincie en de derde belanghebbende over de voortgang van de besteding van de middelen overeenkomstig de (beleids)doelstellingen;</li> <li>- Gebruik hiervoor vastgestelde formats voor tussentijdse verslagen (conform ASV) en projectrapportages;</li> <li>- Zorg voor tussentijdse verificatie van de actuele stand van zaken, van de omstandigheden die hebben geleid tot een toekenning of heffing.</li> <li>- Zorg voor tussentijds bijsturen, stopzetten en/of terugvorderen (toepassen sanc-</li> </ul>



<p>tiebeleid).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In geval van bijvoorbeeld inspectie, visitatie, huisbezoeken, boekenonderzoeken stel vast dat bevoegdheden van de controlemedewerkers toereikend zijn.</li> <li>- Stel duidelijke termijnen voor het aanleveren van informatie en handhaaf die ook.</li> </ul>
<p><b>4. Vaststellen</b></p>
<p>Toets waarbij wordt vastgesteld dat de ingediende verantwoording bestaat uit de onderdelen (voorzover voor de verschillende onderdelen in de ASV voorgeschreven):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiële verantwoording</li> <li>- Beleidsverslag</li> <li>- Bestuursverklaring</li> <li>- Accountantsverklaring</li> <li>- Overige voorgeschreven bijlagen</li> </ul> <p>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.</p>
<p>Indien noodzakelijk zorg voor de uitwisseling van gegevens met derden; gebruik hiervoor vaste formats en modellen.</p>
<p>De ingediende verantwoording dient voldoende informatie te geven over de rechtmatigheid van de bestedingen.</p>
<p>Geef actief invulling aan het sanctiebeleid; pas ook daadwerkelijk sancties toe, indien aan de orde.</p>
<p><b>5. Evaluatie:</b></p>
<p>Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&amp;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&amp;O-beleid. Tevens kan zicht worden verkregen op de toereikendheid van de controlemogelijkheden.</p> <p>Of de goede activiteiten ter voorkoming en bestrijding van M&amp;O worden ontplooid zal blijken aan de hand van de rapportages waarin de bevindingen voor onder meer de evaluatie worden opgenomen.</p>
<p>Bij evaluatie van de regelingen aandacht besteden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realisatie van beleidsdoelstellingen</li> <li>- werkbaarheid van de uitvoering van de regeling (werkprocessen)</li> <li>- controleerbaarheid van de aanvragen</li> <li>- werkbaarheid van modellen voor aanvraagformulieren, beschikkingen</li> <li>- toereikendheid van tussentijdse monitoring (komt de noodzakelijke informatie beschikbaar?)</li> <li>- toereikendheid van interne controle(maatregelen)</li> <li>- toereikendheid van reviewbeleid</li> <li>- werkbaarheid van sanctiemiddelen en de toepassing daarvan in de praktijk</li> <li>- resultaten van het sanctiemiddel (waarschuwingen, terugvordering, intrekkingen, aangifte bij het Openbaar Ministerie)</li> </ul>

---

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.
--

wa.colIF:\PRODUCT\FG\CTB\Huisstijl\nota misbruik en oneigenlijk gebruik.doc