

Bijlage 1: het beleid inzake Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Inleiding

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. De gemeente moet publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal), maar ook gemeentelijke regelgeving.

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet voert de accountant, naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Met ingang van het verslagjaar 2023 zal het college zelf verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties.

Eén van de rechtmatigheidscriteria is het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening dient te worden nagegaan of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van (belasting-) gelden, subsidies, uitkeringen of bijdragen, etc. zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen. Om deze toets goed te kunnen doen, is het belangrijk dat het M&O beleid is vastgelegd. De basis daarvoor is neergelegd in artikel 26 van de Financiële verordening 2022 van Molenlanden. Daar is bepaald, dat het college dient te zorgen voor het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. Deze kaderstelling geeft invulling aan de genoemde opdracht aan het college.

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bijvoorbeeld het geval als de verplichting om een heffing te betalen of de aanspraak op een uitkering op voorziening afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken.

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen wordt als misbruik beschouwd.

Een bijzondere vorm van misbruik is 'ondermijnende criminaliteit'. Een exacte definitie daarvan is moeilijk in een zin samen te vatten. Grofweg betekent het de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele elementen in buurten en woonwijken en/of het ontstaan van 'vrijplaatsen'.

In de gemeente Molenlanden zetten we ons samen met onze ketenpartners in om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Per casus wordt bekeken welk instrument van welke partner het beste ingezet kan worden om het gestelde doel te bereiken. In samenwerking met ketenpartners worden daarnaast barrières opgeworpen om georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

Van oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen is sprake als weliswaar in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan wordt gehandeld (de 'mazen van de wet').

Doelstelling en uitgangspunten

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Daarmee bestaat het zowel uit preventief beleid als repressief beleid. Bij M&O beleid is met name van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen dan wel tijdig op te sporen, en daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven is.

M&O beleid draagt bij aan transparantie en consistentie van gemeentelijk beleid.

Het maakt ook mogelijk dat afwegingen worden gemaakt welke beheersmaatregelen nodig en doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanning die zij kosten en het financieel nut ervan. Beheersmaatregelen in het kader van M&O teneinde de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren gaan soms verder dan reguliere interne controles. M&O beleid identificeert ook zwakke plekken in de administratieve organisatie en interne controle.

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het M&O beleid van Molenlanden.

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven en medewerkers;
2. Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding moeten staan tot de risico's die worden gelopen;
3. De betrouwbaarheid van aangeleverde informatie, afgezet tegen het mogelijk optreden van risico's, is bepalend voor de mate van controle en sanctionering;
4. De inzet van beleid en maatregelen is – met inachtneming van punt 1 - primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen;
5. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd;
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete);
7. De vakteams van de gemeentelijke organisatie, waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd, zijn verantwoordelijk voor het treffen van M&O beheersmaatregelen;
8. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten;
9. Het M&O beleid wordt eens in de vier jaar geactualiseerd, op basis van ontwikkelingen in wetgeving en ervaring met de maatregelen en controles.

Risico gebieden

Niet elk proces kent evenveel risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik. We gebruiken daarom een risicoanalyse per proces om te bepalen hoe ver onze toetsing reikt. Deze risicoanalyse vormt input voor jaarlijks uit te voeren interne controles.

Het verdient aanbeveling om de fraude-risicoanalyse te koppelen aan de algemene risico-inventarisatie die tweejaarlijks wordt uitgevoerd bij de opstelling van de begroting en jaarrekening. Beide inventarisaties en rapportages zijn aan elkaar verwant of liggen in elkaars verlengde.

Hieronder treft u een overzicht aan van processen en/of onderdelen daarvan die een significante kans in zich hebben voor misbruik en oneigenlijk gebruik:

- **Verstrekken van subsidies**
Het risico dat een subsidieontvanger geld krijgt waar geheel of gedeeltelijk geen recht op is en/of waarvoor de afgesproken prestaties geheel of gedeeltelijk niet zijn geleverd;
- **Inkopen en Aanbesteding**
Een mogelijke vorm van misbruik is dat een ambtenaar zaken besteld op rekening van de gemeente maar deze privé gebruikt, of dat een ambtenaar een deel van de aanbestedingsgelden ontvangt bij het verstrekken van de aanbesteding;
- **Omgevingsleges**
Het risico dat iemand een vergunning aanvraagt voor bijvoorbeeld een verbouwing en te lage kosten opgeeft;

- **Prestatielevering**
Een mogelijke vorm van misbruik is dat iemand zich wil verrijken door een nepfactuur naar de gemeente te sturen in de hoop dat deze wordt betaald, terwijl de prestatie niet (geheel) is geleverd;
- **Crediteurenadministratie**
Het risico dat een medewerker een bedrag overboekt naar zijn/haar eigen rekening of die van een tussenpersoon, zonder dat daar een prestatie tegenover staat;
- **Salarissen en declaraties**
Het risico dat een fictieve medewerker wordt opgevoerd en salaris ontvangt en het risico van het opvoeren van een hoger salaris, onjuiste declaraties etc. Maar ook: heeft de medewerker een juiste aanstelling, is er een verklaring omtrent gedrag;
- **Reis- en waardedocumenten**
Het risico dat reis- en/of waardedocumenten worden ontvreemd;
- **Kwijtschelding**
Het risico dat kwijtschelding van belastingen/heffingen aan een cliënt worden verleend die hier geheel of gedeeltelijk geen recht op heeft;
- **Debiteurenadministratie**
Het risico dat de gemeente een prestatie verricht heeft en dat een medewerker daar een nota voor stuurt zonder in de administratie vast te leggen en de vergoeding aan de medewerker wordt betaald of dat een interne medewerker een nota geheel of gedeeltelijk verlaagd zonder een rechtsgrond.

Daarnaast zijn het verstrekken van Jeugd en Wmo voorzieningen en het verstrekken van inkomensvoorzieningen zoals bijstand ook risicovolle processen voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze processen worden echter verricht door gemeenschappelijke regelingen waardoor het M&O beleid bij de betreffende gemeenschappelijke regelingen is belegd.

Privacy en databeveiliging

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op misbruik van middelen. Het kan ook gaan om misbruik van data, inbreuk op privacy of om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

Als gemeente hechten wij grote waarde aan de privacy van onze inwoners. Via wettelijke kaders (AVG) dragen wij er zorg voor om deze privacy zoveel mogelijk te borgen door enkel gegevens te verwerken die strikt noodzakelijk zijn, voor zolang als strikt noodzakelijk is.

De AVG legt vast dat persoonsgegevens verzameld en bewaard mogen worden als en zo lang dat strikt noodzakelijk is. Als gemeente maken we onze verwerkingen transparant voor buitenstaanders door een openbaar (op te vragen) register van verwerkingen bij te houden waarin we alle processen beschrijven waarin persoonsgegevens worden verwerkt.

Daarnaast maken we duidelijke afspraken over privacy en informatiebeveiliging met al onze partners en leveranciers. Deze afspraken leggen we vast in de verwerkersovereenkomst die we met iedere verwerker afsluiten. In het privacy beleid van de gemeente Molenlanden is de visie beschreven van de gemeente op de bescherming van persoonsgegevens en is de reikwijdte van het privacy beleid bepaald. Voor de organisatie geldt het principe dat het beschikken over privacygevoelige informatie alleen beschikbaar is voor die medewerkers die dit direct nodig hebben voor hun taakuitoefening.

Informatiebeveiliging is het geheel van preventieve, detectieve, repressieve en correctieve maatregelen alsmede procedures en processen die de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van alle vormen van informatie garanderen. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het normenkader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO vervangt de bestaande baselines informatieveiligheid voor Gemeenten, Rijk, Waterschappen en Provincies.

Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek.

Jaarlijks wordt er een externe IT audit uitgevoerd vanuit ENSIA. Dit maakt dat de gemeente aantoonbaar de juiste maatregelen neemt om risico's te beperken voor DigID en Suwinet.

Op andere vlakken worden de aanbevelingen van belangrijke partners (IBD, VNG, NCSC, etc.) en representatieve normeringen vervat in het informatiebeveiligingsbeleid dat vervolgens via het informatiebeveiligingsplan wordt geïmplementeerd in de gemeente.

In hoeverre de organisatie voldoet aan de BIO wordt betrokken in de tweejaarlijkse frauderisicoanalyse.

Beheersmaatregelen

Voor activiteiten die vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, zijn diverse beheersmaatregelen voorhanden om waarborgen in te richten, ter voorkoming of vermindering van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.

In dat kader worden zeven stappen onderscheiden:

1. **Beleidsvoorbereiding**
Bij het opstellen van regelingen wordt zorggedragen voor het minimaliseren van de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik;
2. **Regelgeving**
Regelgeving dient zo min mogelijk ruimte te bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit wordt bereikt door heldere definities, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en het opnemen van rechten, plichten en voorwaarden.
Daarnaast dienen in beschikkingen altijd (indien mogelijk) de volgende punten te worden vermeld: rechten, plichten, voorwaarden en mogelijke sancties;
3. **Uitvoering**
Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het verlenen of vaststellen van uitkeringen, subsidies, vergunningen, heffingen en belastingen.
Processen waarbij gevoeligheden spelen, moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevering te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. In dat kader is het vier-ogen-principe van groot belang. Een en ander maakt en vast onderdeel uit van de jaarlijkse interne controles waarvan de resultaten zichtbaar worden vastgelegd;
4. **(Verbijzonderde) interne controle**
Zoals hierboven beschreven, zijn de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen in de dagelijkse uitvoering en de monitoring daarvan.
Daarnaast wordt periodiek een extra toets uitgevoerd ten aanzien van de opzet, het bestaan en de werking van interne beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (= verbijzonderde interne controle). De keuze voor welke toets vloeit voort uit de tweejaarlijkse frauderisicoanalyse;
5. **Maatregelen en/ of sancties**
Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik, is een adequaat maatregelenbeleid vereist dat aansluit op de regelgeving. Als norm hierbij wordt gehanteerd, dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. Dit betekent onder andere dat teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd of ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven inclusief eventuele wettelijke rente. Eventueel kan overwogen worden niet-financiële sancties op te leggen, bijvoorbeeld vervanging van bestuur, ontbinding van een overeenkomst of intrekking van een erkenning. Afhankelijk van de ernst van de situatie, wordt in voorkomende gevallen aangifte gedaan. Indien sprake is van een misdrijf wordt altijd aangifte gedaan;

6. Verantwoording

Over de wijze waarop het Misbruik en Oneigenlijk gebruik beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, leggen we verantwoording af via de planning- en control cyclus. Dit zal voor de eerste maal betrokken worden bij de opstelling van de jaarstukken 2022 (paragraaf bedrijfsvoering)

7. Evaluatie/ bijsturen

De bevindingen en aanbevelingen in de rapportages van de verrichte interne controles en de verantwoording in de jaarstukken over de werking van het beheersinstrumentarium ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, worden omgezet naar nieuwe acties met als doel het beleid en uitvoering hiervan verder te verbeteren.

Rollen en verantwoordelijkheden

Rollen en verantwoordelijkheden wat betreft de uitvoering zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van de organisatie. De vakteams waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd zijn verantwoordelijk voor het actueel houden van het specifieke M&O beleid en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor hun specifieke risicogebied. Ook legt het vakteams verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd. De directie ziet erop toe dat de vakteams deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken. De medewerker (Verbijzonderde) interne controle coördineert controles en verricht audits naar de werking van de beheersmaatregelen. De gemeenteraad vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen.