

## Nota misbruik en oneigenlijk gebruik 2019-2022

Burgemeester en wethouders maken op grond van afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht bekend dat de gemeenteraad in zijn vergadering van 25 juni 2019 heeft vastgesteld:

- de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik 2019-2022.

Deze beleidsregels treden met terugwerkende kracht in werking per 1 januari 2019. Tegelijkertijd is de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2015-2018 Midden-Delfland ingetrokken.

Met het vaststellen van deze beleidsnota ontstaat een kapstok waaraan de regelgeving en de maatregelen met betrekking tot het opzetten, uitvoeren, controleren en evalueren van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) maatregelen in de gemeente Midden-Delfland getoetst kunnen worden.

### 1. Inleiding

In het publieke domein is rechtmatigheid een belangrijk onderdeel van het handelen. Zo belangrijk dat aan de gemeentelijke accountants de taak is opgedragen om dit jaarlijks te toetsen bij de controle van de jaarstukken. Daarom is het begrip nader uitgewerkt in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten.

Een van de onderdelen van het begrip rechtmatigheid is het criterium Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O). Om goed om te gaan met de aspecten die een rot spelen bij M&O is aan gemeenten geadviseerd om beleid te ontwikkelen en dit door de raad te laten vaststellen. Dit is een advies van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) en geen verplichting

De gemeenteraad van Midden-Delfland is van mening dat vastgesteld M&O beleid een meerwaarde heeft voor onze organisatie. Met het vaststellen van deze beleidsnota worden de M&O-maatregelen in Midden-Delfland verankerd.

Deze nota geeft duidelijkheid over de hoofdlijnen van M&O beleid en gaat niet in op specifieke details, sancties etc. In de bijlage zijn voorbeelden van fraude benoemd.

De nota gaat allereerst in op de belangrijkste definities. Wat wordt bedoeld met Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Vervolgens zijn de beleidsuitgangspunten gedefinieerd.

### 2. Definities

Wat wordt er precies bedoeld met misbruik en oneigenlijk gebruik? De begrippen lijken op elkaar maar zijn uiteraard niet gelijk.

- Bij misbruik is er sprake van bewuste misleiding. Regels worden bewust genegeerd. Dit is onrechtmatig of onwettig. Er is sprake van fraude.
- Bij oneigenlijk gebruik van regelgeving is er geen sprake van onrechtmatigheid of onwettigheid, maar wordt er gehandeld in strijd met de bedoeling van regelgeving. De begrippen zijn als volgt gedefinieerd:

### 3. Misbruik

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

*Toelichting: Dit betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk gesteld worden met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen.*

#### 4. Oneigenlijk gebruik

Het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, tot het 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, is oneigenlijk gebruik.

*Toelichting: Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wei 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.*

Het begrip M&O kan van toepassing zijn op derden waar de gemeente Midden-Delfland zaken mee doet. Er is dan sprake van externe werking. Het kan ook van toepassing zijn op de interne organisatie; de medewerkers en bestuurders van de gemeente Midden-Delfland. In dit laatste geval heeft het begrip een interne werking. De externe- en interne werking is als volgt omschreven.

#### 5. Externe werking M&O

Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker wordt toegelicht. De externe werking van M&O beleid vereist dat er zodanige beheersmaatregelen (AO/IC) in de organisatie bestaan dat ongeoorloofd handelen zoveel mogelijk wordt voorkomen. Als toch misbruik of oneigenlijk gebruik wordt geconstateerd dienen maatregelen te worden genomen.

#### 6. Interne werking M&O

De interne werking van M&O beleid (voorkomen dat zaken binnen de organisatie fout lopen) heeft nadrukkelijk te maken met houding en gedrag. Dus met integriteit van zowel bestuurders als ambtenaren. Ook binnen een organisatie dient er aandacht te zijn voor het risico dat er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Niet integer handelen, kan leiden tot misbruik (lees fraude) en oneigenlijk gebruik. De interne werking van M&O en de te nemen maatregelen hebben dus veel raakvlakken met het integriteitsbeleid.

#### 7. Beleidsuitgangspunten

- Op het gebied van interne beheersing  
Ten behoeve van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik zorgt het college dat er sprake is van adequate beheersmaatregelen. Dit uit zich in het nemen van maatregelen op het gebied van de Planning & Control (P&C) cyclus en wordt zichtbaar via het resultaat van de accountantscontrole van de jaarstukken. Hierbij wordt gestreefd naar:
  - een goedkeurende verklaring op het gebied van rechtmatigheid;
  - een goedkeurende verklaring op het gebied van getrouwheid;
  - jaarlijkse uitvoering van de wettelijk verplichte doelmatigheidsonderzoek(en). Er wordt, in de vernieuwde organisatie door het team Kwaliteit, minimaal één onderzoek per jaar uitgevoerd.

De volgende maatregelen zijn genomen:

- het management team stelt jaarlijks een intern controleplan vast;
- de teams werken daar waar nodig met procesbeschrijvingen en zorgen voor adequate interne beheersingsmaatregelen zoals voldoende functiescheiding en toetsing op naleving van de maatregelen.
- Het reeds bestaande geformaliseerde (Fraude) risicoregister wordt uitgebreid met een frauderisicoanalyse en de bijbehorende beheersmaatregelen.
- Inrichten van een Key Control Dashboard (KCD) om een "in control statement" (wettelijk verplicht per 1-1-2022) te kunnen onderbouwen.
- Grip op de kwaliteit van bedrijfsprocessen en de interne beheersing is onmisbaar. Informatie is vaak in overvloed aanwezig, maar versnipperd door de organisatie. De controle informatie wordt in KCD vastgelegd.

- Op het gebied van integriteit.  
De gemeente Midden-Delfland onderkent dat de praktische uitwerking van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik in belangrijke mate staat of valt met de integriteit van functionarissen. Er wordt gewerkt aan de hand van vastgestelde regels via:
  - een gedragscode voor de Burgemeester;
  - een gedragscode voor de wethouders;
  - een gedragscode voor raadsleden;
  - een klachtenregeling ongewenst gedrag;
  - een regeling melding vermoeden mistanden;
  - een regeling nevenwerkzaamheden.

## 8. Aandachtspunten voor de uitvoering Regelgeving

Bij nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures moet aandacht worden besteed aan regelgeving met betrekking tot N&O gebruik gevoelige aspecten.

- Heldere definities en een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep(en) zijn noodzakelijk, zodat geen mazen in de wet (kunnen) ontstaan.
- Vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden.
- Een slagvaardige reparatiewetgeving en sancties op misbruik.

## 9. Voorlichting

Via voorlichting kunnen belanghebbenden op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing door het bestuur van de wet- en regelgeving. Bij de voorlichting kan onder andere worden aangegeven dat M&O gebruik gevolgen kan hebben. Voorlichting dient bewustwording te bevorderen en kan een preventieve werking hebben bij het bestrijden en voorkomen van M&O.

## 10. Controlemaatregelen

Controle richt zich o.a. op het toetsen van de gegevens die door de belanghebbende zijn verstrekt. De manier van Interne controle (IC) is vastgelegd in de procesoptimalisatie van de Administratieve Organisatie (AO) en kan per proces verschillen.

Bij M&O-gevoelige regelingen is inzicht in de resultaten van de IC belangrijk. Vastlegging van de controleresultaten is dus noodzakelijk. De resultaten van de IC kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

## 11. Sancties

Een adequaat sanctiebeleid, dat aansluit op de regelgeving, is vereist om goed te kunnen inspelen op geconstateerd misbruik. Bij misdrijven wordt altijd aangifte gedaan. Naast een leereffect hebben sancties ook een preventieve werking.

## 12. Evaluatie

Bij de evaluatie van beleid kunnen gebreken worden ontdekt door expliciet aandacht te besteden aan M&O. Aanbevolen wordt om de vakafdelingen regelmatig hun beleid, verordeningen en procedures te laten toetsen. Hierdoor wordt de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik verder tegengegaan.

Ondanks de getroffen maatregelen zijn er een aantal processen die fraudegevoelig blijven. Druk, gelegenheid en rationalisatie bepalen onder meer de fraudegevoeligheid.

De gemeente kan hierbij de "gelegenheid" het meest beïnvloeden. Druk en rationalisatie zijn factoren die deels buiten de reikwijdte van het college van burgemeester en wethouders en het management liggen. Denk bijvoorbeeld aan privéschulden. Dat deze factoren minder beïnvloedbaar zijn. Wil niet zeggen dat het college van burgemeester en wethouders en het management hieraan geen aandacht dienen te besteden. Het is juist van groot belang signalen die wijzen op een verhoogde fraudegevoeligheid te onderkennen, om er vervolgens op toe te zien dat (aanvullende) beheersmaatregelen worden getroffen c.q. worden gehandhaafd.

Andere factoren, te koppelen aan processen, die de fraudegevoeligheid van een gemeente beïnvloeden, zijn:

- De omvang en complexiteit van het aantal verbonden partijen;
- De aard en de omvang van (investerings)projecten;
- De wijze van aanbesteden;
- De aard en omvang van de treasury activiteiten;
- De omvang van kasverkeer/aanwezigheid liquide middelen;
- De aantallen en complexiteit van de grondexploitaties;
- De processen waarbij dienstverlening door derden wordt uitgevoerd zoals Wmo, Jeugdwet en Leerlingenvervoer;
- De processen waar de uitvoering bij een solistische functie (éénpitter) belegd is;
- Ambtenaren die "buiten de deur" werkzaam zijn, daar hier minder direct toezicht op kan worden uitgeoefend.

De conclusie is dat fraudegevoelige processen de nodige aandacht krijgen en dat de nodige beheersmaatregelen zijn getroffen.

Alertheid blijft van belang!

*Burgemeester en wethouders voornoemd,*

*de secretaris,  
drs. M.A.I. Born*

*de burgemeester,  
drs. A.P.J. van Hemmen*