

Notitie voorkomen en bestrijden Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

1. Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet, voert de accountant naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Eén van de rechtmatigheid-criteria, die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van wet- en regelgeving. M&O-beleid maakt een organisatie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

Voorop staat het vertrouwen van de gemeente in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeentelijke financiële regelingen. Vanuit het maatschappelijk perspectief en het actuele maatschappelijke debat bezien, staat gemeentelijk optreden dan ook in een juiste verhouding tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Maar er komen ook situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen voor. Daarvoor moet de gemeente waarborgen en maatregelen treffen, die in verhouding moeten staan tot het risico dat wordt gelopen. Een gemeentelijk M&O beleid biedt hiervoor een kader. Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Middelen die de deur uitgaan worden dan ook altijd getoetst aan geldende regelgeving. Intern gelden integriteitsregelingen, is functiescheiding in (financiële) processen doorgevoerd en vindt collegiale toetsing plaats.

De gemeente Oirschot vindt het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik belangrijk. Daarom legt zij in de financiële verordening vast dat het beleid periodiek geactualiseerd moet worden.

Met ingang van het verslagjaar 2023 legt het college (naar verwachting) zelf verantwoording af aan de raad over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het college dient in dit kader een uitspraak te doen in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden, en of de getroffen maatregelen werken. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programma-begroting en Jaarstukken doet het college melding van (de naleving van) het M&O beleid.

1.2 Overkoepelend kader

Deze nota is opgesteld om het overkoepelend beleid en de belangrijkste uitgangspunten bij de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen vast te leggen. Het overkoepelend beleid biedt een kader voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.

De uitwerking van het overkoepelend M&O beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen. Risicogebieden betreffen op dit moment het sociaal domein, werk en inkomen (uitkeringen en voorzieningen), vergunningverlening en handhaving, integriteit van relaties, belastinginkomsten, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen, subsidieverstrekking en inkoop/aanbesteding. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) in de risicogebieden wordt getypeerd variërend van licht, middel tot zwaar. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit M&O is het mogelijk daar maatregelen aan toe te voegen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de algemene uitgangspunten van M&O beleid belicht. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van mogelijke M&O beheersmaatregelen. Hoofdstuk 4 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft en ook de intensiteit waarmee maatregelen per gebied worden ingezet. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de rapportage en verantwoording in de gemeentelijke P&C cyclus.

2. Doelstelling en uitgangspunten

In de inleiding is de aanleiding voor het opstellen van een gemeentelijk M&O beleid geduid. Deze aanleiding moet vooral worden gezocht in de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in begroting en jaarrekening. Tot op heden was hiervoor geen overkoepelend beleid, maar werd rechtmatigheid van baten en lasten wel getoetst op basis van separate stukken.

In dit hoofdstuk wordt het doel van het M&O beleid beschreven en voorzien van algemene uitgangspunten.

2.1 Definities en afbakening M&O beleid

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

Definitie misbruik

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Het betreft hier een bewuste misleiding om onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

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

Definitie oneigenlijk gebruik

Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het noodzakelijk dat wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

Afbakening

M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de gemeente Oirschot gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid. Interne regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het gemeentelijke fraude- en integriteitsbeleid geschaard.

Het M&O beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente. Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop en de aan- en verhuur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van gemeentelijke gronden, vormt geen onderdeel van dit beleid aangezien het geen gemeentelijke regelingen betreft.

Er wordt een brede definitie gehanteerd van M&O gevoelige regelingen, namelijk zowel regelingen met directe financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (denk aan subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen), als regelingen die niet directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen). Uit deze laatste regelingen kunnen immers op termijn ook financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden.

2.2 Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

Rechtmatigheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de drie criteria van rechtmatigheid. 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 2023 zoals deze is gepubliceerd door de commissie BBV 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. Dit wordt het M&O-criterium genoemd.

Integriteit

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om derden van buiten de organisatie die gebruik maken van regelingen en/ of bezittingen van de gemeente en is dus extern gericht. Integriteit richt zich op de eigen organisatie en medewerkers en is intern gericht. Dit is geregeld in het gemeentelijke integriteitsbeleid (opgenomen in het RAP (Personeelshandboek) waarover jaarlijks verantwoording wordt afgelegd in het Integriteits-jaarverslag. Integriteitskwesaties lopen via de vertrouwenspersoon. Deze maakt jaarlijks een rapportage.

Ondermijning

Ondermijning is het effect dat de bovenwereld en de onderwereld met elkaar verweven raken. Dit ondermijnt en bedreigt onze samenleving en rechtsstaat. Ondermijning is een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze nota genoemde onderwerpen, met name wanneer ondermijning financiële risico's met zich meebrengt. Ondermijning op het gebied van gezag heeft meer een relatie met integriteit.

2.3. Doelstelling M&O-beleid

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Daarmee bestaat het zowel uit preventief beleid als repressief beleid. Bij M&O beleid is met name van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik 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 om 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.

2.4 Uitgangspunten

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

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van Oirschot.
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. Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is 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 teammanager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is 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.

2.5 Rollen en verantwoordelijkheden

Het in deze nota 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 teammanager van de afdeling waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het actueel houden van het specifieke M&O beleid en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied. Ook legt de afdelingsmanager verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd (zie hiervoor hoofdstuk vijf). Het Managementteam ziet erop toe dat de teammanagers deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken. Het college vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen.

3. 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 gemeente verstrekken. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik te treffen. Dat zijn maatregelen uit landelijke wetgeving en lokale regelgeving die sowieso worden ingezet. Daarnaast zijn 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, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle 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 daar-van).

3.1 Preventieve maatregelen

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

3.1.1 Regelgeving

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

- eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- er gelden eenduidige definities;
- het doel en de doelgroep van de regeling is nauwkeurig bepaald;
- rechten, plichten en voorwaarden zijn opgenomen;
- er zijn geen overbodige en/of met elkaar strijdige bepalingen;
- de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden is zoveel mogelijk beperkt;
- mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3.1.2 Voorlichting

Via voorlichting kunnen inwoners, bedrijven, instellingen etc. op de hoogte worden gebracht van het bestaan, de inhoud en toepassing van wet- en regelgeving. Voorlichting heeft een preventieve werking bij het bestrijden en voorkomen van M&O. Wanneer voorlichting wordt gegeven met het oogmerk M&O te voorkomen dient ten minste aandacht te worden besteed aan de aard/het doel van de regeling, doelgroep, voorwaarden, controle en sancties. Bij de voorlichting wordt aangegeven dat misbruik en/of oneigenlijk gebruik gevolgen zullen hebben, dan wel worden bestraft. Voorlichting over het controle- en sanctiebeleid kan een afschrikkend effect hebben. Naarmate het plegen van misbruik minder lonend is wordt ook de prikkel om misbruik te plegen zwakker. De invulling van de voorlichting hangt samen met de doelgroep van de regeling. Er kan onderscheid gemaakt worden in de doelgroepen: inwoners, bedrijven en non-profit organisaties.

3.1.3 Controle vooraf

Controle in de uitvoering is een middel om (de kans op) misbruik of oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke M&O gevallen kunnen al in een vroegtijdig stadium worden waargenomen. Controle 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 uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden indien mogelijk geverifieerd. Uitgangspunt is dat voordat wordt uitbetaald, een andere medewerker controleert of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier-ogen principe).

In beleid wordt bepaald welke controlemethoden worden gebruikt ten aanzien van regelingen. Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is 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 prestatielevering te toetsen van door belanghebbende(n) verstrekte gegevens.

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of sprake is van misbruik en/ of oneigenlijk gebruik. Onder controlebeleid wordt verstaan het beleid dat zich richt op het toetsen van de door de belanghebbende verstrekte gegevens. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen controle vooraf en controle achteraf. Onder controle vooraf wordt verstaan de controle tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening. Controle vooraf heeft een belangrijke «poortwachtersfunctie». Mogelijke M&O-gevallen kunnen bij controle vooraf worden gedetecteerd voordat tot betaling wordt overgegaan. Dit voorkomt het risico dat ten onrechte bedragen worden uitgekeerd.

3.2 Repressieve maatregelen

3.2.1 Controle achteraf

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 worden uitgevoerd. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Interne controles worden periodiek uitgevoerd om te beoordelen of volgens, in overeenstemming met 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.

Vastlegging van de controleresultaten is verplicht. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

3.2.2 Sanctiebeleid

Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik, alleen misbruik is immers onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet.

Maatregelenbeleid is vereist om adequaat te reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Maatregelenbeleid moet voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder andere in dat maatregelen en sancties proportioneel moeten zijn in relatie tot het vergrijp. Uitgangspunt is dat het behaalde voordeel wordt teruggevorderd en er indien nodig een boete wordt opgelegd. Concreet leidt het tot terugvordering van teveel 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. In geval van een misdrijf (fraude of diefstal) wordt aangifte gedaan bij de politie. Van sanctionering gaat een afschrikkende uitwerking uit en draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van gemeentelijke regelingen.

3.2.3 Evaluatie

Regelgeving wordt gebruikelijk periodiek geëvalueerd. In een evaluatie dient ook plaats te zijn voor de effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en de toereikendheid van controlewerkzaamheden. Het M&O beleid kan hierop worden aangepast.

4. Risicogebieden

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

In dit hoofdstuk worden de risicogebieden waarop M&O-beleid van toepassing is beschreven. Daarbij wordt de intensiteit van inzet van het M&O-beleid benoemd en onderbouwd.

Met het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) wordt de gemeente in algemene zin gestimuleerd tot en aangesproken op het verbeteren c.q. het ontwikkelen van een adequaat M&O-beleid. In de toelichting op het BADO wordt het M&O-criterium specifiek genoemd in verband met inkomstenoverdrachten. Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen inderdaad vooral bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbende van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Maar er is meer. Het M&O-beleid zal ook een zekere interne werking hebben m.b.t. de uitvoering van de ingestelde M&O-maatregelen. Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich namelijk ook binnen de organisatie op vele plaatsen (integriteits)kwesaties voordoen die uiteindelijk tot misbruik (i.c. fraude) of oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Bijvoorbeeld via samenspanning met de aanbesteder / aanvrager (familie), steekpenningen en dergelijke. Dit kan in financiële zin tenminste dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een door derden bewust onjuist ingediende subsidieaanvraag.

4.1 Intensiteit M&O beleid

Afhankelijk van de mate van een M&O risico wordt een streng, een gematigd of een basis beleid gevoerd. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het heeft.

4.1.1 Streng M&O-beleid

Streng M&O-beleid omvat beheersmaatregelen die verder gaan dan de reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Specifieke en aanvullende (controle)maatregelen zijn noodzakelijk, zowel in voorwaardenscheppende sfeer als voor wat betreft het houden van een actief toezicht daarop.

4.1.2 Gematigd M&O-beleid

Gematigd M&O-beleid houdt in dat waakzaamheid is geboden. Enkele aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals een actieve voorlichting en een kritische beoordeling van de onderbouwing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (b.v. verscherpte controles, antecedentenonderzoek).

4.1.3 Licht M&O-beleid

Als de regulier AO/IC toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk en kan incidentele controle op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

4.2 Risicovolle processen

Regelingen waarbij de informatie van andere partijen bepalend is voor het verlenen en vaststellen van de (hoogte van) uitkeringen, voorzieningen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook interne processen kunnen M&O-gevoelig zijn. De volgende processen worden aangemerkt als risicogebieden omdat derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben en de gemeente in grote mate afhankelijk is van door die derden verstrekte gegevens.

4.2.1 Verstrekken uitkeringen (streng M&O beleid)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schulddienstverlening). Het betreft open einde regelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt. Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is groot vanwege de sterke persoonlijke belangen van iemand bij de uitkering of de dienstverlening. Dit, terwijl de gegevensverstrekking bepalend is voor het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van de inkomenscompensatie. Gezien het aanmerkelijke financiële belang, het persoonlijke belang en de afhankelijkheid van gegevens van derden geldt ten aanzien van inkomensoverdrachten een streng M&O-beleid.

In de DVO met KempenPlus (in deze het uitvoeringsorgaan voor de gemeente Oirschot) is geregeld dat KempenPlus onder meer belast is met het verlenen van uitkeringen. Om te voldoen aan de, in de verordening opgestelde regels over het voorkomen dan wel bestrijden van misbruik en/of oneigenlijk gebruik, heeft het bestuur van KempenPlus een eigen M&O beleid vastgesteld. Dit M&O beleid is integraal opgenomen in bijlage 1. van deze notitie.

4.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid)

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Ook hier geldt dat sprake is van open einde regelingen, het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen van de gevraagde voorziening. Dit zijn redenen om een streng M&O-beleid te voeren. Dit laat onverlet dat er vanuit de gemeente wordt gewerkt vanuit de gedachte dat de cliënt centraal staat en dat in dat verband ook steeds het gesprek en het overleg met mensen worden gevoerd. Dit overleg komt een adequate dienstverlening ten goede en is een aanvullende waarborg dat de juiste gegevens op tafel komen.

De Jeugdwet wordt uitgevoerd door LEV in combinatie met GRSK-MD. Met beiden is een DVO afgesloten. Zowel het bestuur van LEV als het bestuur van de GRSK hebben een eigen M&O-beleid vastgesteld. Deze zijn integraal opgenomen in bijlage 2 c.q. bijlage 3 van deze notitie.

De Wmo wordt uitgevoerd door GRSK-MD. In dit geval is gemeente Oirschot deelnemer in de Gemeenschappelijke Regeling. Het door het bestuur van de GRSK-MD vastgestelde M&O beleid is opgenomen in bijlage 3 van deze notitie.

4.2.3 Vergunningverlening en handhaving (streng M&O beleid)

Vergunningverlening en handhaving hebben betrekking op wezenlijke overheidstaken en er spelen vaak grote publieke belangen (denk aan "Enschede" en "Volendam") met mogelijke (financiële en politiek-bestuurlijke) gevolgen. De aanvrager van een vergunning kan gelet op de grote afhankelijkheid van de gemeente bij het al dan niet verkrijgen van een vergunning baat hebben bij het verstrekken van onjuiste informatie. In de praktijk vindt (ambtelijk) overleg met aanvragers en overtreders plaats. Dat is niet alleen een waardevol communicatiemoment met inwoners en bedrijven/instellingen, maar ook een belangrijk middel om te waarborgen dat de juiste informatie op tafel komt en onnodige controles en sancties worden voorkomen. Niettemin zijn vergunningverlening en handhaving - op grond van ervaring - M&O gevoelig en is een streng beleid geboden.

Daaraan kan worden toegevoegd dat de belangen van de vergunningaanvrager in combinatie met de relatief sterke afhankelijkheid van gemeenten en provincies van die aanvrager v.w.b. de informatievoorziening, en ook de mogelijke invloeden die de vergunningbeoordelaar kan ondergaan, grote risico's vormen op het gebied van M&O.

Vergunningverlening toezicht en handhaving is (deels) belegd bij de GR Kempengemeenten. De GR Kem-pengemeenten hebben een eigen M&O beleid. Dit M&O beleid is integraal opgenomen in bijlage 3.

4.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O beleid)

Bij de verstrekking van identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen maakt de gemeente gebruik van de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Deze gegevens in het BRP moeten juist zijn, mede om misbruik en oneigenlijk gebruik van genoemde documenten te voorkomen. Een streng M&O beleid is noodzakelijk.

4.2.5 Verstrekken van subsidies (gematigd tot streng M&O beleid)

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Bij de grote instellingen (dat zijn instellingen die jaarlijks € 50.000 of meer subsidie ontvangen) is er regelmatig overleg (ambtelijk en bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen. Ook voor de overige gesubsidieerde instellingen kan het noodzakelijk zijn specifieke maatregelen te treffen, variërend van gematigd tot streng.

Subsidieverlening is een kritisch proces. Wettelijk gezien kunnen subsidies in beginsel alleen worden versterkt op basis van een daarvoor geldende verordening, tenzij de subsidies met naam en toenaam in de begroting zijn vermeld. Maar een beroep van instellingen op een subsidieverordening, mits passend binnen de gestelde kaders, kan niet zomaar worden geweigerd. Bovendien is men daarbij afhankelijk van de betrouwbaarheid van de door instellingen verstrekte gegevens.

4.2.6 Inkoop en aanbestedingen (gematigd tot streng M&O beleid)

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, en ook gemeentelijke inkoopbeleid bevatten echter al de nodige waarborgen op het gebied van M&O. De interne controle op de uitvoering van de transactie en de (financiële) afwikkeling daarvan kan in het algemeen via budgetten en functiescheiding echter wel zodanig vorm worden gegeven dat de juistheid en volledigheid daarvan voldoende is gewaarborgd. Aanvullende M&O-maatregelen kunnen zich beperken tot enkele extra controles van aangeleverde gegevens. Om die reden vragen inkoop en aanbesteding om een gematigd beleid. Voor aanvullende opdrachten (meerwerk) en opdrachten die één-op-één gegund worden is een streng beleid noodzakelijk, omdat hierop mogelijk niet alle voorstaande beheersmaatregelen worden toegepast.

Kritische punten blijven echter wel de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid (vooral kwaliteit) van de geleverde prestatie. Het sluiten van de transactie (overeenkomst) is uiteindelijk vaak terug te voeren tot een "persoonlijke" afspraak tussen twee mensen, die elk grote belangen vertegenwoordigen. Subjectieve overwegingen en invloeden zijn hier bijna per definitie aan de orde. Dit geldt, zij het in mindere mate, ook voor de beoordeling van de verrichte prestaties. Maar dit aspect raakt meer het integriteitsbeleid binnen de organisatie, met name voor wat betreft het omgaan met relaties (geschenken, "samenwerking", e.d.).

4.2.7 Integriteit van relaties (gematigd M&O beleid)

Integriteit van medewerkers en bestuurders in de omgang met externe relaties vormt een M&O-risico. Preventieve maatregelen in de zin van integriteitsbeleid en gedragscodes zijn al van kracht. Deze zijn opgenomen in het Personeelshandboek (RAP). M&O-beleid kan dan ook beperkt zijn tot het treffen van enkele aanvullende maatregelen, waardoor een gematigd beleid volstaat.

4.2.8 Belastinginkomsten (gematigd M&O beleid)

Heffing en invordering van Onroerende Zaakbelasting vindt plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. Functiescheiding als interne maatregel vormt een waarborg voor M&O.

Bepaalde andere belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden (toeristenbelasting). Ook de procedure van kwijtschelding is risicogevoelig, omdat deze bij automatische verlening sterk afhankelijk is van de juistheid van inkomensregelingen. Hier zijn aanvullende M&O maatregelen nodig en daarmee een gematigd M&O-beleid.

De heffing van rioolbelasting en afvalstoffenheffing in Oirschot is voor het grootste gedeelte uitbesteed aan Brabant Water. Brabant Water is daarom de aangewezen instantie om een M&O-beleid vast te leggen en tot uitvoering te brengen. Het M&O beleid van Brabant Water is opgenomen in bijlage 4.

4.2.9 Personeelslasten (licht M&O beleid)

De interne controle op personeelslasten is in het algemeen behoorlijk goed te organiseren. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn: kopie ID-bewijs, formele aanstelling door de leiding, relatie met prestaties/activiteiten, controle buiten de personeelsadministratie. Als de organisatie hieromtrent goed is geregeld, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Een nuance geldt wellicht voor kostenvergoedingen. Het financiële belang hiervan is in het algemeen echter beperkt.

4.3 Privacy en gegevensbeveiliging

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op misbruik van middelen. Het kan ook gaan om misbruik van data. Dit kan inbreuk op privacy betreffen met identiteitsfraude als meest voorkomende vorm. Het kan gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

4.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Om persoonsgegevens van de inwoners binnen Europa beter te beschermen, is vanaf 25 mei 2018 een nieuwe Europese privacywet van kracht, namelijk de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Voorbeelden van persoonsgegevens zijn: naam, adres, geboortedatum, BSN, medische informatie en geloofsovertuiging. De AVG legt vast dat persoonsgegevens alleen verzameld en bewaard mogen worden als daar een wettelijke grondslag voor is en zo lang dat strikt noodzakelijk is. De gemeente houdt een register bij met een beschrijving van alle processen en de persoonsgegevens die daarin verwerkt worden. Als andere organisaties persoonsgegevens verwerken in opdracht van de gemeente worden hierover afspraken gemaakt en vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.

Om dit nog meer te borgen in de organisatie is een privacy-team actief bestaande uit de functionaris gegevensbescherming (FG), de privacy officer, de informatiemanager en de CISO.

4.3.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is de verzamelnaam voor de processen die ingericht worden om de betrouwbaarheid van gemeentelijke processen, de gebruikte informatiesystemen en de daarin opgeslagen gegevens te beschermen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. De juiste levels van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van alle informatie dient gewaarborgd te zijn. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het belangrijkste kader Het normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek.. De uitwerking van dit kader is vastgelegd in het gemeentelijk Informatiebeveiligingsbeleid.

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 Financiële verordening is opgenomen dat het college zorgdraagt voor een toereikend M&O beleid en voor de jaarlijkse interne toetsing op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. Dit wordt gedaan aan de hand van verrichte verbijzonderde interne controles op het naleven van het M&O-beleid.
- Op dit moment wordt jaarlijks door de accountant bij de controle van de jaarrekening de toepassing van de interne procedures getoetst die opzettelijk M&O gebruik tegengaan. Hetgeen tot uitdrukking komt in het rechtmatigheidsoordeel dat de accountant afgeeft. Op deze manier blijft er structureel aandacht voor het M&O-beleid en blijft de raad hierover geïnformeerd en/of kan de raad bijsturen in het kader van zijn kaderstellende functie.

Zodra de rechtmatigheidsverantwoording een verantwoordelijkheid van het college is geworden, wordt:

- In de begroting in de paragraaf Bedrijfsvoering informatie opgenomen over het M&O beleid;
- In de jaarrekening verantwoordingsinformatie over het M&O beleid opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering;
- Bij het verrichten van interne controles, audits en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid;
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O -gevoelige aspecten.