

## Nota voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) gemeente Hendrik-Ido-Ambacht 2023

### 1. Inleiding

Bestuurders en ambtenaren van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, nemen dagelijks beslissingen die soms grote financiële gevolgen hebben. Derden/betrokkenen kunnen in de verleiding komen deze beslissingen ongeoorloofd of ongewenst te beïnvloeden. Als dit gebeurt wordt misbruik of oneigenlijk gebruik gemaakt van regelingen en/of overheidsgelden.

Sinds 2004 is voorkoming en bestrijding van dit misbruik en oneigenlijk gebruik onderdeel van de rechtmatigheidscontrole die de externe accountant uitvoert.

In de laatst vastgestelde *Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet* is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders zorgdraagt voor het beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Vanaf het verslagjaar 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverklaring af. Deze rechtmatigheidsverklaring omvat een drietal criteria:

1. Het **voorwaardencriterium**: alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving;
2. Het **begrotingscriterium**: alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (inclusief wijzigingen) zoals door de gemeenteraad is goedgekeurd;
3. Het **misbruik & oneigenlijk gebruik criterium**: het college heeft voldoende waarborgen genomen om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte overheidssubsidies of overheidsuitkeringen zijn verleend of een te laag bedrag of helemaal geen bedrag aan heffingen aan de gemeente is betaald.

De commissie BBV heeft naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording de aanbeveling gedaan tot het maken van een overkoepelend beleidsstuk met betrekking tot dit onderwerp.

### 2. Werkingsgebied van deze nota

Waar in het vervolg van deze nota sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna: M&O) is sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik door derden, van regelingen waar de overheid optreedt als overheid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik kan behalve door derden eveneens gebeuren door medewerkers en bestuurders van de gemeente. Hierbij kan het misbruik en oneigenlijk gebruik gesplitst worden naar regelingen waarbij de gemeente als overheid (publiekrechtelijk) of als bijvoorbeeld werkgever (privaatrechtelijk) optreedt.

### 3. Doel van deze nota

In deze nota wordt een algemeen kader ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen gegeven. Deze nota geeft aan wat wordt verstaan onder misbruik en oneigenlijk gebruik en hoe misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen wordt ontmoedigd, voorkomen en bestreden. Ook zonder dat dit in een nota is vastgelegd, zijn er op veel terreinen al regels ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik. Door deze regels te bundelen wordt het beleid rond het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik meer gestructureerd.

Een belangrijk aandachtspunt is het "M&O-proof" maken van de gemeentelijke regelingen (van het opstellen tot en met het toepassen daarvan, inclusief het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen).

Bij het "M&O-proof" maken zijn de volgende punten van belang:



1. Preventie: de beleidsvoorbereiding, regelgeving en een goede communicatie rond het controle- en maatregelenbeleid,
2. Controle: de controleerbaarheid van door derden aangeleverde gegevens en
3. Sanctie: het opleggen van maatregelen of sancties als misbruik en/of oneigenlijk gebruik is geconstateerd.

De eisen die voortvloeien uit de rechtmatigheidstoets, waar M&O onderdeel van uitmaakt, leiden tevens tot aanpassing van bestaande werkzaamheden. Het beter in kaart brengen van (uitvoerings)risico's en het duidelijk structureren van procedures, richtlijnen, controle en uitvoering van werkzaamheden leidt tot processen en activiteiten die op termijn efficiënter en vooral transparanter verlopen.

De beleidscyclus stimuleert voorts dat door bestuurders en medewerkers bewust wordt nagedacht over verschillende onderdelen van nieuwe of bestaande regelgeving. De versimpeling en het beter werkbaar en toetsbaar maken van interne regelgeving die hierdoor veroorzaakt wordt, leidt op hun beurt weer tot verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

#### 4. Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik

Derden betrokkenen kunnen in de verleiding komen om beslissingen van de gemeente ongeoorloofd of ongewenst in hun (financiële) voordeel te beïnvloeden. Als dit gebeurt wordt misbruik of oneigenlijk gebruik gemaakt van regelingen en/of overheidsgelden.

**Misbruik** is "het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of geen dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen" ( *bewuste misleiding* ).

Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan: "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 *bedoeling* en de *strekking* daarvan".

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ("de mazen van de wet") is het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

Bij regelingen van de gemeente kan worden gedacht aan subsidies, kwijtscheldingen uitkeringen, aan de juistheid en volledigheid van opbrengsten (bijvoorbeeld de verstrekte gegevens die hebben geleid tot het opleggen van gemeentelijke belastingen), het verstrekken van vergunningen, maar ook het verstrekken van bijvoorbeeld paspoorten of persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen.

Door misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen wordt bewerkstelligd dat de regelingen van de gemeente goed en voor het doel, waarvoor zij zijn bedoeld, worden gebruikt. Op basis van het vorenstaande zijn de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan als volgt samen te vatten:

- **voorkomen van misbruik**, de interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik maken van regelingen van de (gemeentelijke) overheid.
- **voorkomen van oneigenlijk gebruik**, de interne toetsing of derden bij het gebruik van regelingen van de (gemeentelijke) overheid geen (rechts-)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling.

Beleid op dit gebied is op veel aparte onderdelen (in wetten / regelingen / verordeningen) al aanwezig, maar hieraan ligt geen actueel integraal kader ten grondslag.

#### 5. Risicogebieden

Niet onvermeld mag blijven dat er een aantal aandachtsgebieden is die met name gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, maar zijn ondergebracht bij Verbonden Partijen en een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor M&O beleid ook bij hen is belegd. We hebben het met name voor het Sociaal domein (o.a. bijstand en Wmo), de SOJ (jeugd), gemeentelijke belastingen, de salaris- en personeelsbetalingen, treasury en het kasbeheer/geldbetalingen (SGD).



Zoemen we daarna in op de lokaal grootste risico's: bij vergunningverlening en handhaving is het bestuurlijke risico relatief groot, en bij subsidieverlening met name het financiële belang hoewel de grote subsidies met name aan gerenommeerde stichtingen worden verstrekt. Niettemin blijft alertheid van belang,

## 6. 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.

## 7. 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.

### 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;

De volgende maatregelen zijn genomen:

- het college stelt jaarlijks een intern controleplan vast;
- de organisatie werkt daar waar nodig met procesbeschrijvingen en zorgt voor adequate interne beheersingsmaatregelen zoals voldoende functiescheiding en toetsing op naleving van de maatregelen.
- Regelmatig vindt frauderisicoanalyse plaats

### Op het gebied van integriteit.

De gemeente 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:

- Gedragscode integriteit voor de burgemeester en de wethouders van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht 2018
- Gedragscode voor politiek ambtsdragers van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht 2018
- Regeling ambtseed 2015
- Regeling vertrouwenspersonen 2016
- Regeling ongewenste omgangsvormen en klachtenprocedure 2016
- Regeling melden vermoeden misstand 2016
- *Regionaal in aanbouw 2023:*
  - *Integriteitsbeleid en gedragscode*
  - *Meldprocedure ongewenst gedrag en integriteit*
  - *Regeling vertrouwenspersonen*
  - *Onderzoeksprotocol Melding Integriteit en Ongewenst Gedrag*

## 8. Aandachtspunten voor de uitvoering Regelgeving

Bij nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures moet aandacht worden besteed aan regelgeving met betrekking tot M&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.

### **Bewustwording & Borging**

Behalve het opstellen van een kader zijn de bewustwording en de borging zeer belangrijk. Bewustwording begint met communicatie. Deze nota zal in het MT worden besproken en via de wekelijkse terugkoppeling met de rest van de organisatie worden gedeeld. Daarnaast zal dit aspect regelmatig via de interne controle onder de aandacht worden gebracht.

### **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. Controle dient, indien mogelijk, vóór de uitbetaling plaats te vinden. Om misbruik zo spoedig mogelijk te beëindigen, dienen controles snel en adequaat afgewikkeld te worden. Resultaten van controle kunnen leiden tot aanpassing van het controlebeleid of de regelgeving.

De manier van Interne controle (IC) is vastgelegd in 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. De opgelegde sanctie moet wel in verhouding staan tot het vergrijp. Het uitgangspunt is dat bij een sanctie tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. 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 regelmatig beleid, verordeningen en procedures te 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.

Alertheid blijft van belang!

### **13. Slotbepalingen**

- a. Deze nota treedt één dag na publicatie in werking.
- b. Deze nota vervangt de Nota voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen 2005-2009, vastgesteld door burgemeester en wethouders op 20 december 2005.
- c. Deze nota wordt aangehaald als: Nota voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Hendrik-Ido-Ambacht 2023

### **Ondertekening**

*Aldus besloten in de collegevergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, gehouden op 6 juni 2023.*  
*de secretaris,*  
*de burgemeester,*