

## Beleidsnota Fraude, integriteit en misbruik & oneigenlijk gebruik

### Inleiding

Fraude krijgt steeds meer aandacht in de publieke sector. Fraude kan namelijk een groot effect hebben op de reputatie van de organisatie en kan tot grote financiële schade leiden. In verschillende wet- en regelgeving, zoals de Gemeentewet, de Ambtenarenwet 2017, de Wet bescherming klokkenluiders, de Wet open overheid (Woo) en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) komt het thema fraude naar voren.

De aandacht voor fraude blijkt onder andere ook uit het toetsingscriterium 'misbruik en oneigenlijk gebruik' bij de rechtmatigheidsverantwoording die het college moet opnemen bij de jaarrekening. In de Financiële verordening van de gemeente is vastgesteld dat het college verantwoordelijk is voor het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik om te voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording. Daarnaast is de accountant vanaf boekjaar 2022 verplicht is om bij wettelijke controleopdrachten in hun controleverklaring te rapporteren over hun werkzaamheden op het gebied van fraude en continuïteit.

Met deze beleidsnota geven we informatie over hoe er uitvoering gegeven wordt aan het beheersen van fraude (hoofdstuk 1), het bevorderen van integriteit (hoofdstuk 2) en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (hoofdstuk 3).

### Juridisch kader

- Financiële verordening gemeente IJsselstein

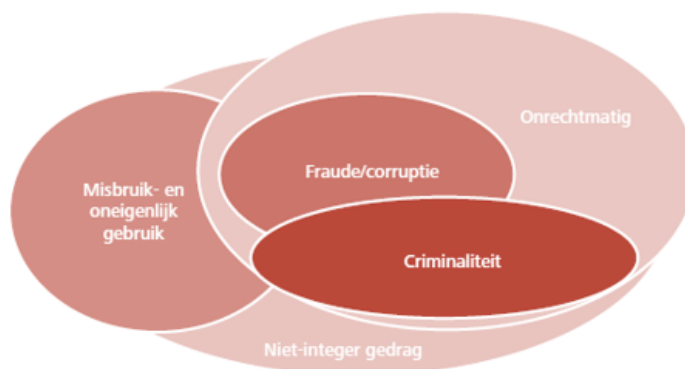
### Hoofdstuk 1 - Fraude

Er is in toenemende mate belangstelling voor het voorkomen en beperken van fraude binnen overheidsorganisaties. Fraude doet het vertrouwen in de overheid afnemen. Ook kan fraude gemeenschapsgeld kosten. In dit hoofdstuk gaan we in op wat we onder fraude verstaan, wat de factoren voor frauderisico's zijn, wat ons fraudebeleid inhoudt en wat onze uitgangspunten voor dit beleid zijn. Tot slot beschrijven we in het dit hoofdstuk de procedure die we volgen bij (een vermoeden van) fraude.

#### 1.1 Definitie van fraude

Fraude is een verzamelnaam voor allerlei verwijtbaar, niet-toegestaan en/of niet gewenst gedrag. De commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) omschrijft het begrip fraude als volgt: "Opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen". Bij fraude moet er dus sprake zijn van bevoordeling en opzettelijke strijdigheid met de wet- of regelgeving.

Naast fraude kennen we ook nog de begrippen onrechtmatigheid (niet voldoen aan wet- en regelgeving), misbruik- en oneigenlijk gebruik, criminaliteit en integriteit. Deze begrippen overlappen elkaar voor een deel. Fraude is bijvoorbeeld per definitie onrechtmatig, maar onrechtmatig handelen hoeft geen fraude te zijn. Fraude heeft betrekking op handelen door ambtenaren, collegeleden of raadsleden (intern). Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft betrekking op handelen door derden, organisaties of inwoners (extern). In figuur 1 is het onderscheid van deze verschillende begrippen visueel weergegeven.



Figuur 1: Relatie fraude met andere vormen van niet-integer gedrag

Bron: Deloitte (2010). Gemeente Governance Fraude; Managen van frauderisico's geeft voorsprong.

### 1.2 Factoren van frauderisico's

Er zijn drie factoren die een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van fraude:

- **Gelegenheid:** de mogelijkheid die de organisatie openlaat om te frauderen. De frauderisico's zijn in dat geval niet afgedekt met beheersingsmaatregelen. Gelegenheid bestaat altijd; waar gewerkt wordt, bestaat gelegenheid. In de praktijk richten fraudebeheersingsmaatregelen zich met name op de gelegenheid. Hier ligt de kern van het probleem, want gelegenheid op zich maakt nog niet de dief. Er moet ook sprake zijn van de andere twee factoren: motivatie en rationalisatie.
- **Motivatie:** interne of externe druk die er toe leidt dat iemand fraudeert. Wanneer belangen met de normen in conflict staan, zoals geldgebrek, het behalen van doelen of concurrentie overwegingen, dan ontstaat er druk die tot fraude kan leiden. Het gaat hierbij niet alleen om geld. Ook prestige en de privésituatie veroorzaken druk. Er zijn factoren aan te wijzen die druk verhogend werken en daarmee een verhoogd frauderisico voor een organisatie veroorzaken.
- **Rationalisatie:** dit heeft betrekking op het begrijpen van de normen en het willen nakomen van die normen. Het is nauw verbonden aan de mens dat hij/zij een rechtvaardiging zoekt waarom hij/zij met de bestaande druk gebruik maakt van de gelegenheid. Voor deze rechtvaardiging speelt bijvoorbeeld voorbeeldgedrag van goed, maar ook van fout gedrag een grote rol. Goed voorbeeldgedrag van de leiding en het bestuur is noodzakelijk, zodat intern geen voedingsbodem voor rationalisatie ontstaat. Ook de cultuur binnen de organisatie is doorslaggevend. Medewerkers spiegelen hun eigen gedrag aan het gedrag van hun collega's.

Ontbreekt een van de drie factoren, dan is frauduleus handelen uitgesloten. Andersom is het niet zo dat wanneer alle drie de factoren aanwezig zijn, een individu dan altijd fraude pleegt. Je hebt zelf de keuze of je misbruik maakt van de situatie of niet. De drie factoren van frauderisico's staan bekend als de fraudedriehoek van Donald Cressey. In figuur 2 is deze fraudedriehoek weergegeven.



Figuur 2: Fraudedriehoek van Donald Cressey

Bron: PwC (2022). De rol van de raad bij het voorkomen van fraude en corruptie.

In de fraudedriehoek van Donald Cressey staat nog een vierde factor weergegeven: bekwaamheid. Je moet namelijk wel de kwaliteiten hebben om fraude te kunnen plegen. Zo moet je het financiële systeem in de organisatie kunnen begrijpen om geld te kunnen verduisteren. De factor bekwaamheid wordt meestal onder gelegenheid geschaard en niet apart genoemd. Als de bekwaamheid ontbreekt, dan heb je namelijk ook niet de gelegenheid om fraude te plegen.

### 1.3 Fraudebeleid

Het verkleinen van de kans op fraude doen we onder andere door het opstellen van gemeentelijke wet- en regelgeving, richtlijnen en procedures. In de bedrijfsprocessen hebben we verschillende maatregelen geborgd om de kans op fraude te verkleinen. Voorbeelden van deze beheersingsmaatregelen zijn de controle-technische functiescheiding, het vier-ogenprincipe en primaire registraties. Deze beheersingsmaatregelen zijn vooral gericht op het aspect 'gelegenheid' van de fraudedriehoek. Ze worden ook wel de 'hard controls' genoemd. De zogenoemde 'soft controls', die vooral gericht zijn op de aspecten 'motivatie' en 'rationalisatie', komen in hoofdstuk 2 van deze beleidsnota aan bod.

Jaarlijks maken we een frauderisicoanalyse. Met deze analyse maken we inzichtelijk welke risico's op het gebied van fraude zich kunnen voordoen bij onze gemeente en wat de kans op en de impact van deze frauderisico's zijn. Voor ieder mogelijk frauderisico wordt vervolgens in kaart gebracht welke beheersingsmaatregelen zijn genomen waardoor de kans op fraude verkleint wordt. Met de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) wordt gedurende het jaar onafhankelijk de opzet, het bestaan en de werking van de beheersingsmaatregelen vastgesteld.

#### 1.4 Uitgangspunten van fraudebeleid

Als gemeente behandelen we het thema fraude met de professionaliteit, integriteit en zorgvuldigheid die onze inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden van ons mogen verwachten. De volgende uitgangspunten zijn de basis voor ons fraudebeleid:

1. We nemen de verantwoordelijkheid van behartiger van het algemeen belang.
2. We zijn transparant in onze keuzes en leggen hierover verantwoording af.
3. We hebben een open houding waarmee we dilemma's bespreekbaar maken.
4. Maatregelen die worden genomen om fraude te voorkomen, zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding staan tot de risico's die de gemeente loopt.
5. De teamleiders zijn verantwoordelijk voor het nemen van beheersingsmaatregelen binnen de processen in hun team om fraude te voorkomen.
6. Na vaststelling van een overtreding wordt de onrechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en de overtreder zo nodig bestraft (bijv. door intrekking besluit, terugvordering, aangifte).

#### 1.5 Procedure bij (vermoedelijke) fraude

Vaak wordt geprobeerd fraude te verhullen. In de praktijk gebeurt het daarom maar zelden dat een kant en klare overduidelijke fraude wordt geconstateerd. Meestal begint het met een vermoeden van fraude waarbij één of meerdere signalen wijzen op frauduleus handelen. Juist in die fase is het belangrijk dat medewerkers zich veilig voelen om het vermoeden van fraude bespreekbaar te maken. Vooral omdat soms achteraf zal blijken dat er van daadwerkelijke fraude geen sprake was.

Als er sprake is van (een vermoeden van) fraude is het belangrijk snel en adequaat te handelen. De volgende stappen ondernemen we bij (een vermoeden van) fraude:

1. *Signalering en melding:*

Elk onderzoek naar fraude begint met het signaleren van (een vermoeden van) fraude en de melding die hierover gemaakt wordt.

  - a. In principe meldt een medewerker een (vermoeden van) fraude bij de teamleider.
  - b. Als de melding gaat over het (vermoedelijk) frauduleus handelen door een teamleider, dan gaat de medewerker naar de gemeentesecretaris.
  - c. Als de melder anoniem wenst te blijven, dan kan deze op grond van de regeling Melding Vermoeden Misstand een melding doen bij de aangewezen vertrouwenspersoon. In die situatie wordt de in die regeling vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek door het college gevolgd. Bij dat onderzoek wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij punt 3 en volgende van deze beleidsnota.
2. *Beoordeling:*

De teamleider of gemeentesecretaris bespreekt in eerste instantie de melding met de melder. Op basis van het gesprek oordeelt de teamleider of gemeentesecretaris of er objectief gezien inderdaad gesproken kan worden van een vermoeden van fraude. Als dat het geval is, dan wordt er door de teamleider of gemeentesecretaris hoor en wederhoor toegepast met de betrokken medewerker. Vervolgens zoekt de teamleider afstemming met de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris beoordeelt de melding en besluit tot het al dan niet instellen van een onderzoek.
3. *Onderzoek:*

De gemeentesecretaris geeft de opdracht tot het uitvoeren een intern of extern onderzoek waarbij eerst wordt onderzocht of er daadwerkelijk sprake is geweest van fraude. Feiten die daarbij verzameld worden, zijn onder andere:

  - Wat is de aard van de fraude?
  - Wat is de omvang van de fraude?
  - Wie is bij de fraude betrokken?
  - Welke voordelen heeft de fraudeur behaald?
  - Hoe heeft de fraude kunnen gebeuren?

Iedere fraude is uniek en vereist een specifieke aanpak van onderzoek. Gedurende dit onderzoek wordt de betrokken medewerker geschorst. Hieronder staat in hoofdlijnen de stappen beschreven die we doorlopen bij een fraudeonderzoek:

- a. De digitale informatie en de werkplek van de vermoedelijke fraudeur veiligstellen. Dit wordt in een zo vroeg mogelijk stadium gedaan, zodat de kans op het (bewust) kwijt maken van bewijsmateriaal wordt voorkomen.
- b. Het relevante toetsingskader, zoals wet- en regelgeving, werkinstructies en arbeidsovereenkomst inventariseren en analyseren om te bepalen of er sprake is van frauduleus handelen.
- c. Alle vergaarde (digitale) informatie en documenten onderzoeken.
- d. Een openbronnenonderzoek uitvoeren naar mogelijk betrokken personen en/of organisaties.
- e. Interviews houden met getuigen en de medewerker(s) die verdacht wordt/worden van fraude.
- f. Alle verkregen informatie analyseren en zo nodig aanvullende werkzaamheden verrichten om de aard en de omvang van de eventuele fraude in kaart te brengen.
- g. Een conceptrapport van bevindingen opstellen.
- h. Wederhoor houden met in het onderzoek betrokken personen, zodat het onderzoeksrapport zorgvuldig tot stand komt.
- i. Definitief rapporteren van de uitkomsten van het fraudeonderzoek.

De gemeentesecretaris koppelt de uitkomsten van het onderzoek terug naar de teamleider. Op basis van de aard en de omvang van de fraude informeert de gemeentesecretaris het college. In dat geval zal ook in het jaarverslag onder paragraaf bedrijfsvoering een toelichting gegeven worden op de geconstateerde fraude. Dit is tegelijkertijd ook een teken om de accountant te informeren.

De volgorde in stappen bij het signaleren van (een vermoeden van) fraude kan in sommige ernstige gevallen anders uitvallen. Zo kan het ook nodig zijn om eerst de toegang tot de (digitale) werkomgeving af te sluiten voor de vermoedelijke fraudeur en deze persoon (tijdelijk) op non-actief te zetten voordat hoor en wederhoor toegepast wordt. De teamleider of gemeentesecretaris beoordeelt of een andere volgorde van de stappen nodig is.

4. *Opvolging:*  
De impact van elke fraude is groot voor alle betrokkenen. Elke (vermoeden van) fraude behandelen we daarom met dezelfde professionaliteit en daadkracht. Toch is er onderscheid te maken in de aard en omvang van fraudes. Op basis van de aard en de omvang van de fraude bepalen we welke arbeidsrechtelijke- en juridische vervolgstappen er genomen moeten worden.
5. *Aangifte:*  
Als er daadwerkelijk fraude wordt geconstateerd, dan doen we daar aangifte van (artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering).
6. *Procesaanpassing:*  
In het proces waarbinnen de fraude plaatsvond, nemen we aanvullende beheersingsmaatregelen om nieuwe fraudes te voorkomen.

## Hoofdstuk 2 – Integriteit

Het in de organisatie invoeren van procedures, systemen en structuren geeft nog geen garantie dat ambtenaren, collegeleden en raadsleden geen fraude plegen. Het is ook een kwestie van houding en gedrag, ofwel: integer handelen. In dit hoofdstuk gaan we in op wat we onder integriteit verstaan, wat ons integriteitsbeleid inhoudt en hoe we uitvoering geven aan ons integriteitsbeleid.

### 2.1 Definitie integriteit

Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude, maar het omvat veel meer dan dat. Het heeft te maken met een andere instelling: gericht op betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. Integriteit hangt samen met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de basisprincipes over democratie en rechtstaat. Het gaat aan de ene kant om het voldoen aan regels (interne en externe wet- en regelgeving) en aan de andere kant om het voldoen aan de bedoeling achter deze regels of aan de identiteit en principes van de organisatie en maatschappij.

### 2.2 Integriteitsbeleid

Iedere overheidsorganisatie is wettelijk verplicht integriteitsbeleid te voeren. In dat beleid legt de organisatie haar visie, ambities en doelen vast om integriteit te bevorderen en te borgen. Onze gemeente heeft haar integriteitsbeleid vastgelegd in het Personeelshandboek (voor medewerkers) en in Gedragscodes (voor het bestuur). Het integriteitsbeleid geeft door middel van een gedragscode invulling aan de basisnormen voor het integer handelen van ambtenaren, collegeleden en raadsleden. Deze basisnormen zijn geformuleerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Integriteit is meer dan het vastleggen van een aantal gedragsregels in een gedragscode en moet in samenhang

gezien worden met cultuur, mentaliteit en bewustwording. Gedragsafspraken werken alleen binnen een cultuur waarin aanspreken normaal is en waarin gehandhaafd wordt bij overtreding.

### 2.3 Uitvoering van integriteitsbeleid

Hieronder staat beschreven hoe we aandacht hebben voor integriteit binnen de ambtelijke organisatie:

1. In het personeelshandboek staan de interne afspraken over integriteitsregels en gedragscodes beschreven. Het personeelshandboek staat op het intranet gepubliceerd.
2. Op het intranet voor de ambtelijke organisatie zijn verschillende informatiepagina's ingericht over onderwerpen met betrekking tot integriteit:
  - Een pagina over 'integriteit en ambtseed': op deze pagina wordt uitgelegd hoe de gemeente goed ambtenaarschap ziet en wat de ambtseed inhoudt.
  - Een pagina met tips over hoe je moet omgaan met (vertrouwelijke) informatie.
  - Een pagina waarop meldingsformulieren met betrekking tot integriteit te vinden zijn.
3. Er zijn op het intranet meldingsformulieren beschikbaar om financiële belangen te melden, om ontvangen geschenken te melden en om nevenwerkzaamheden aan te geven. We maken de nevenwerkzaamheden van aan te wijzen functionarissen openbaar. De actuele opgave ligt op het stadskantoor ter inzage en staat op de website van de gemeente. Meldingen over financiële belangen worden vertrouwelijk opgeslagen in het personeelsdossier.
4. We hebben twee interne vertrouwenspersonen aangesteld voor de volgende regelingen:
  - 'Melding vermoeden misstand gemeente IJsselstein'
  - 'Integriteit gemeente IJsselstein'
  - 'Klachtenafhandeling ongewenst gedrag gemeente IJsselstein'

Op het intranet is te vinden wie de vertrouwenspersonen zijn.
5. We hebben een externe vertrouwenspersoon aangesteld voor het onderdeel ongewenste omgangsvormen. Op het intranet zijn de contactgegevens van deze externe vertrouwenspersoon te vinden.
6. Bij werving- en selectie gelden de volgende afspraken met betrekking tot integriteit:
  - Bij werving is vooraf duidelijk of een functie kwetsbaar is of niet.
  - Voor de kwetsbare functies worden relevante gespreksvragen ontwikkeld.
  - Kandidaten worden gevraagd naar nevenfuncties en eventuele financiële belangen, omdat die kunnen botsen met de beoogde functie.
  - In het selectieproces worden bij alle functies de sollicitanten op de integriteitsaspecten in hun werk gewezen en wordt de gedragscode besproken.
  - De geselecteerde kandidaat wordt gewezen op de verplichting tot het afleggen van de ambtseed of belofte.
  - Voordat met de geselecteerde kandidaat een arbeidsovereenkomst wordt aangegaan, wordt de kandidaat verzocht om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen.
7. Nieuwe medewerkers leggen de eed of de belofte af. De tekst van de af te leggen eed of belofte is geïnspireerd op de belofte of eed die de burgemeester dient af te leggen. De gemeentesecretaris neemt de ambtseed af bij alle nieuwe medewerkers. Tijdens de eed ceremonie gaat de gemeentesecretaris met de nieuwe medewerkers ook in gesprek over integriteit.
8. Nieuwe medewerkers tekenen bij aanstelling een integriteits- en geheimhoudingsovereenkomst.
9. Bij het aantrekken van werknemers die tijdelijk werkzaam zijn voor de gemeente IJsselstein, zoals inhuur en stagiaires, gaat de gemeente van tevoren na tot welke, eventueel vertrouwelijke, informatie deze werknemers toegang hebben en of dit wenselijk is. De tijdelijke medewerkers worden ook verzocht om een VOG te overleggen. Voor de aanvang van hun werkzaamheden krijgen ze de gedragscode uitgereikt en tekenen ze voor het navolgen van deze code. Zij moeten zich ook houden aan het internet- en e-mailprotocol en een deel van de bepalingen uit de Cao Gemeenten. Zij tekenen ook hiervoor, zodat voor hen dezelfde plichten gelden als voor ambtenaren.
10. We hebben een lijst opgesteld met functies die kwetsbaar zijn wat betreft het integer handelen bij handelingen, zoals inkopen, geld innen en het omgaan met vertrouwelijke informatie. We nemen (preventieve) maatregelen om de risico's te beheersen of te verkleinen.
11. Het gedrag van medewerkers in het kader van integriteit is een onderwerp dat gemeente IJsselstein regelmatig met de medewerkers bespreekt. Daarnaast is integriteit een vast onderdeel van het centrale opleidingsplan. Jaarlijks worden nieuwe dilemma's organisatiebreed besproken om het onderwerp levend te houden.
12. We verantwoorden ons jaarlijks over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode. De vertrouwenspersonen maken een verslag van de aard en de omvang van het aantal interne meldingen. We maken deze verantwoording openbaar.

Jaarlijks wordt, als onderdeel van de VIC, het bestaan van dit integriteitsbeleid getoetst. Periodiek laten we door een extern bureau een 'soft control' onderzoek uitvoeren om vast te stellen in hoeverre ons integriteitsbeleid doorwerkt in de organisatie.

## Hoofdstuk 3 – Misbruik & oneigenlijk gebruik

Waar ons beleid over het verkleinen van de kans van fraude en het bevorderen van integriteit intern gericht is, namelijk op het handelen door ambtenaren, collegeleden en raadsleden, is ons beleid over het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna: M&O-beleid) juist extern gericht. In dit hoofdstuk gaan we in op wat we onder misbruik en oneigenlijk gebruik verstaan, want ons M&O-beleid inhoudt, wat onze uitgangspunten zijn van dit M&O-beleid en hoe we uitvoering geven aan ons M&O-beleid. Tot slot beschrijven we in dit hoofdstuk de processen waarbij het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig is.

### 3.1 Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik worden overheidsgelden gebruikt voor een doel waarvoor deze niet bestemd zijn. Misbruik en oneigenlijk gebruik gaan over het handelen door derden, organisaties of inwoners. Het verschil tussen misbruik en oneigenlijk gebruik is dat bij oneigenlijk gebruik feitelijk wel gehandeld wordt in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar dat er gebruik gemaakt wordt van de 'mazen van de wet'. Bij misbruik is er wel sprake van onrechtmatig handelen.

Commissie BBV omschrijft de begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik als volgt:

- **Misbruik:** het opzettelijk, 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.
- **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.

Een bijzondere vorm van misbruik en oneigenlijk gebruik is ondermijning. Ondermijning is het effect van allerlei vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Het is een vaak onzichtbare vorm van criminaliteit, maar wel een die grote schade toebrengt aan de samenleving. Ondermijning kan zich uiten in alle in deze beleidsnota genoemde onderwerpen. Met name wanneer er financiële belangen spelen. Ondermijning kan ook een rol spelen in relatie tot het politiek bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van chantage of omkoping. Hier ligt een nauwe relatie met het thema integriteit. In het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente IJsselstein staat beschreven hoe we ondermijning in onze gemeente aanpakken. Het thema ondermijning blijft daarom in deze beleidsnota buiten beschouwing.

### 3.2 M&O-beleid

Met ingang van verslagjaar 2023 is de rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd. Met deze verantwoording legt ons college bij de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium is een van rechtmatigheidscriteria waarop de jaarrekening wordt getoetst.

Het M&O-beleid is een uiteenzetting van belangrijke uitgangspunten om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het beleid is een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid. De uitwerking van het beleid vindt plaats in de specifieke regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. Overigens zijn de meeste regelingen gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Naast de uitgangspunten staan in dit M&O-beleid ook de risicogebieden beschreven waarbij er een kans is op misbruik en oneigenlijk gebruik. Vervolgens staat verwoord hoe er uitvoering wordt gegeven aan dit M&O-beleid.

### 3.3 Uitgangspunten van M&O-beleid

De volgende uitgangspunten zijn de basis voor ons M&O-beleid:

1. We werken vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners, derden en organisaties.
2. Maatregelen die worden genomen om een juist gebruik van gemeentelijke regelingen te bevorderen, zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding staan tot de risico's die de gemeente loopt.
3. Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.
4. Beheersingsmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van risico's en na afweging van de kosten en de baten.
5. De beheersingsmaatregelen zijn zowel extern als intern gericht. Intern kijken we naar ons eigen handelen. Extern geldt dat zaken niet de deur uitgaan zonder toetsing aan de geldende wetgeving.
6. De teamleider van het team waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd, is verantwoordelijk voor het nemen van beheersingsmaatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

7. Na vaststelling van een overtreding wordt de onrechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en de overtreder zo nodig bestraft (bijv. door intrekking besluit, terugvordering, aangifte).

### 3.4 Uitvoering van M&O-beleid

Misbruik en oneigenlijk gebruik gaan over het handelen door derden, organisaties of inwoners, maar het is aan ons om in de bedrijfsprocessen te borgen dat misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen wordt. Om uitvoering te geven aan het M&O-beleid, maken we onderscheid tussen zes verschillende processtappen die samen een PDCA-cyclus vormen:

1. *Beleidsvoorbereiding:*  
Bij het opstellen van regelingen zorgt de gemeente ervoor dat de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik geminimaliseerd wordt. Medewerkers vragen zich daarom zo vroeg mogelijk in het beleidsproces al af of er sprake is van een beleidsterrein dat gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. In paragraaf 3.5 staan de processen beschreven waar de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig is.
2. *Regelgeving:*  
Regelgeving biedt zo min mogelijk ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit doet de gemeente door in regelgeving heldere definities en een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroepen te geven en door rechten, plichten en voorwaarden op te nemen in de regelgeving. In de regelgeving neemt de gemeente ook op welke maatregelen of sancties er worden toegepast als misbruik of oneigenlijk gebruik geconstateerd wordt. Ook in de beschikkingen vermeldt de gemeente de rechten, plichten, voorwaarden en mogelijke maatregelen of sancties.
3. *Beheersingsmaatregelen:*  
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, heffingen, belastingen en vergunningen. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, zijn in de processen preventieve beheersingsmaatregelen genomen om de door derden verstrekte informatie te toetsen op juistheid en volledigheid. Deze maatregelen vinden plaats vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering en zijn daarom preventieve maatregelen. Daarnaast worden in het proces ook repressieve maatregelen (controle achteraf) genomen.
4. *Maatregelen en/of sancties:*  
Als bij controles misbruik of oneigenlijk gebruik wordt geconstateerd, dan worden er zo snel mogelijk maatregelen genomen om de onrechtmatige situatie te herstellen. Zo nodig volgt er een sanctie. De norm hierbij is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. De gemeente vordert bijvoorbeeld te veel betaalde bedragen terug of heft ten onrechte gederfde ontvangsten na. Eventueel kan overwogen worden niet-financiële sancties op te leggen, bijvoorbeeld het ontbinden van een overeenkomst of het intrekken van een erkenning. Afhankelijk van de ernst van de situatie, wordt in voorkomende gevallen aangifte gedaan. Als er sprake is van een misdrijf, dan wordt er altijd aangifte gedaan.
5. *Verantwoording:*  
Bij de jaarrekening legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Verantwoording over misbruik en oneigenlijk gebruik is hier onderdeel van. De raad stelt hierbij de verantwoordingsgrens en de rapporteringsgrens vast. Als er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik dat de verantwoordings- en rapporteringsgrens overschrijdt, dan geeft het college in het jaarverslag bij paragraaf bedrijfsvoering een nadere toelichting.
6. *Evaluatie:*  
De bevindingen en aanbevelingen die volgen uit de VIC en de verantwoording in de jaarstukken over de werking van de beheersingsmaatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, gebruiken we (waar nodig) om van te leren en het M&O-beleid verder te verbeteren.

### 3.5 Risicogebieden misbruik en oneigenlijk gebruik

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. De hoogte van het risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële of maatschappelijke) impact die het heeft voor de gemeente.

In de volgende processen, die onderdeel uitmaken van de frauderisicoanalyse, is de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig:

1. *Bestuur en besluitvorming:*

- Het risico dat er bij verkiezingen onjuiste of onvolledige informatie verstrekt wordt om verkiesbaar gesteld te worden.
2. **Betalingsverkeer/Financiële administratie:**  
Het risico dat iemand onjuiste of onvolledige informatie verstrekt om voor een (te gunstige) afbetalingsregeling in aanmerking te komen.
  3. **Gemeentelijke belastingen:**  
Het risico dat iemand onjuiste of onvolledige informatie indient om voor kwijtschelding of vermindering van gemeentelijke belastingen in aanmerking te komen.
  4. **Gemeentelijke bijdragen:**  
Het risico dat verbonden partijen cruciale informatie niet (op tijd) kenbaar maken met (grote) gevolgen voor de dienstverlening en/of uitgaven van de gemeente.
  5. **Grondexploitatie (incl. grondaankoop en -verkoop):**  
Het risico dat derden onjuiste of onvolledige informatie verstrekken om voor grond in aanmerking te komen of dat derden een valse schonegrondverklaring overleggen.
  6. **Inkoop en aanbesteding/inhuur personeel/investeringen:**  
Het risico dat er een bestelling wordt geplaatst doordat er onjuiste of onvolledige informatie over bijvoorbeeld de onderneming, het product, de kredietwaardigheid of de leveringsvoorwaarden is verstrekt of dat er facturen naar de gemeente worden gestuurd zonder dat er een prestatie geleverd is.
  7. **Leerlingenvervoer:**  
Het risico dat iemand onjuiste of onvolledige informatie verstrekt om voor leerlingenvervoer in aanmerking te komen of waardoor er een te laag eigen bijdrage wordt betaald of dat er te veel ritten of ritten niet conform contractafspraken worden gedeclareerd.
  8. **Leges omgevingsvergunningen:**  
Het risico dat iemand geen aanvraag indient voor een omgevingsvergunning of onjuiste of onvolledige informatie verstrekt om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen.
  9. **Parkeeropbrengsten:**  
Het risico dat iemand onjuiste of onvolledige informatie verstrekt om voor een parkeervergunning of parkeerabonnement in aanmerking te komen.
  10. **Sociaal Domein:**  
Het risico dat iemand onjuiste of onvolledige informatie verstrekt om voor een maatwerkvoorziening binnen Wmo/Jeugdwet in aanmerking te komen of waardoor er ten onrechte of een te hoge Wmo-/Jeugdwet-uitkering wordt toegekend.
  11. **Subsidieverstrekingen:**  
Het risico dat iemand subsidie aanvraagt en krijgt, terwijl hij/zij er niet (geheel) recht op heeft, de subsidievoorwaarden niet naleeft of de subsidie voor een ander doel besteedt dan waar het voor verstrekt is.
  12. **Treasury:**  
Het risico dat iemand onjuiste of onvolledige informatie verstrekt om voor een garantie in aanmerking te komen of dat rentebaten of dividendopbrengsten niet of te laag worden ontvangen.

De beheersingsmaatregelen die we nemen om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik te verkleinen, zijn beschreven in de frauderisicoanalyse en zijn ook zichtbaar in de procesbeschrijvingen. Bij de VIC wordt de opzet, het bestaan en de werking van deze beheersingsmaatregelen getoetst.