

Notitie Misbruik en Oneigenlijk Gebruik Gemeente Capelle aan den IJssel 2024

1. Inleiding

Met ingang van 2023 is de rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd. Misbruik en oneigenlijk gebruik is 1 van 9 criteria waarop de jaarrekening van de gemeente wordt getoetst. Dit criterium dekt samen met het begrotingscriterium en het voorwaardencriterium de financiële rechtmatigheid af. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zijn dit de criteria waarop het College voor de financiële rechtmatigheid verantwoording aflegt aan de Raad.

Het criterium voor misbruik en oneigenlijk gebruik is niet nieuw. In de financiële verordening van de Gemeente is aangegeven dat het College verantwoordelijk is voor het vaststellen van beleid en interne regels om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

In de financiële verordening is in artikel 24, Financiële organisatie, het volgende opgenomen:

Het college draagt zorg voor:

- a. *een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;*
- b. *een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;*
- c. *de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;*
- d. *Een Financieringsstatuut, in deze nota wordt het beleid van de gemeente Capelle aan den IJssel voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:*
 - *De opzet en inrichting van de financieringsfunctie;*
 - *Het financieringsbeleid: missie, doelstellingen, taakvelden, richtlijnen en limieten;*
 - *De organisatie rondom de financiering: verantwoordelijkheden, bevoegdheden, administratieve organisatie, planning & control en informatievoorziening.*
- e. *de te maken afspraken met de afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;*
- f. *de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;*
- g. *het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;*
- h. *het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen; en*
- i. *het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.*

Deze nota geeft een overzicht van de van de in artikel 24, lid i genoemde opdracht aan het College.

1.1 Algemeen

Het in deze notitie benoemde beleid is een samenvatting van de gemeente Capelle aan den IJssel om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het is een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid. Er worden **geen** nieuwe regels geformuleerd.

De uitwerking van het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen vindt plaats in specifieke regelingen, verordeningen en processen. Hierbij is uiteraard rekening gehouden met de wettelijke eisen en normen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Bij deze nota hoort ook de frauderisicoanalyse.

2. Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een kernbegrip binnen de overheid. De samenleving moet erop vertrouwen dat de gemeente gelden rechtmatig verwerft en besteedt. De vertegenwoordigers van de gemeente moeten erop toezien dat dit ook gebeurt. Vanaf 2023 legt het College rechtstreeks verantwoording af over de financiële rechtmatigheid aan de Raad.

Het College toetst voor de beoordeling van de financiële rechtmatigheid aan drie criteria:

1. Begrotingscriterium
Hierbij wordt getoetst of het budgetrecht van de Raad is gerespecteerd
2. Voorwaardencriterium
Hierbij wordt getoetst of de financiële handelingen tot stand zijn gekomen binnen de eisen en voorwaarden zoals deze worden gesteld in de interne en externe regelgeving
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
Hierbij wordt getoetst of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen in een omgeving gericht op voorkoming en misbruik en oneigenlijk gebruik

2.1 Definities

Het begrip misbruik en oneigenlijk gebruik wordt door de Commissie BBV in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 als volgt omschreven:

Onder misbruik wordt verstaan:

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. Misbruik van overheidsgelden wordt geregeld aangeduid met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Misbruik van overheidsregelingen moet echter wel duidelijk worden onderscheiden van fraude waarbij één of meerdere medewerkers van de organisatie betrokken zijn. Bij het bestrijden van misbruik passen beheersmaatregelen zoals misbruikpreventie, handhaving, misbruik en fraudeopsporing en sancties.

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 doel en de strekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening van de gemeente geen terugvordering is verantwoord, is sprake van een getrouw beeld fout die niet wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat er dan ook sprake is van een getrouw beeld fout in de jaarrekening. Wanneer misbruik van overheidsgelden is geconstateerd en een terugvordering (met eventueel een boete) is opgelegd blijft staan dat misbruik van overheidsgelden heeft plaatsgevonden. Indien de omvang van dit misbruik samen met andere financiële rechtmatigheidsfouten bij de gemeente de verantwoordingsgrens heeft overschreden – moet dit misbruik van overheidsgelden worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn deze handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met doel en strekking van de wet- en regelgeving. Bij oneigenlijk gebruik passen beheersingsmaatregelen zoals handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering van wet- en regelgeving.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. De definities gaan met name over inwoners en bedrijven (extern gericht). In deze notitie nemen we ook mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik door ambtenaren (intern) mee. In de kadernota rechtmatigheid 2023 is dit als fraude aangemerkt en wordt als volgt omschreven:

De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraude omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen.

2.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Misbruik en oneigenlijk gebruik gaat zowel over de mogelijkheden voor fraude, diefstal en andere vorming van zelfverrijking in de organisatie (ambtelijk en bestuurlijk), als over misbruik van regelingen door burgers, bedrijven en instellingen. Hierbij kan sprake zijn van samenspanning.

Bij alle processen waar sprake kan zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten in de kaders van de regelingen en processen waarborgen zijn opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Extern geldt dat geen middelen de deur uit gaan zonder toetsing aan geldende regelgeving. Inwoner, bedrijven en instellingen moeten krijgen waar ze recht ophebben, zowel in duur als in hoogte.

Een bijzondere vorm van misbruik is "ondermijnende criminaliteit". Breed samengevat houdt dit de vermenging van onderwereld en bovenwereld in waarbij bedreiging ontstaat voor de integriteit van het openbaar bestuur.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen moeten we niet alleen naar buiten kijken, maar ook naar ons eigen handelen. Intern kan hierbij gedacht worden aan integriteitsregelingen, de ambtseed, functiescheidingen in de processen, maar ook de mogelijkheid om in een veilige, vertrouwde omgeving elkaar aan te kunnen spreken en collegiaal te toetsen.

3. Integer handelen

Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik geeft geen zekerheid dat dit niet zal plaats vinden. De basis is het eigen handelen. Voorbeelden voor actieve participatie voor integer handelen zijn het Integriteitsbeleid en de Ambtseed.

3.1 Integriteitsbeleid van de gemeente

Elke overheid is op grond van artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017 verplicht een integriteitsbeleid te voeren. Het integriteitsbeleid richt zich op:

- Het bevorderen van goed ambtelijk handelen;
- Het bevorderen van integriteitsbewustzijn;
- Het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie

Integriteitsbeleid richt zich op het zorgen voor duidelijke normen (rechten en plichten) en het scheppen van randvoorwaarden voor werknemers om zich aan deze normen te houden. De gemeente heeft hiervoor de volgende regelingen vastgesteld:

- Gedragscode integriteit Burgemeester en Wethouders;
- Gedragscode integriteit (burger)raadsleden
- Gedragscode ambtelijke integriteit
- Regeling openbaarmaking nevenfuncties van ambtenaren
- Regeling melden vermoeden misstand
- Privacyreglement
- Klachtenregeling ongewenst gedrag
- Regeling Vertrouwenspersonen
- Integriteitsverklaring voor externen
- Regeling melding financiële belangen voor werknemers

Daarnaast is integriteit een onderwerp van gesprek bij het introductieprogramma van nieuwe werknemers, het werkoverleg bij afdelingen en units en bespreekbaar tussen collega's. Werknemers leggen ook de ambtseed of -belofte af.

Daarnaast worden de volgende punten uitgevoerd om integriteit te borgen:

- Het registreren van publiceren van nevenfunctie van directie en afdelingshoofden
- Het geven van toestemming voor alle werknemers voor nevenfuncties (zowel betaald als onbetaald)
- Het controleren van de echtheid van documenten en referenties, het voorleggen van integriteitsdilemma's tijdens het sollicitatiegesprek en het aanvragen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

- Het aanwijzen van vertrouwenspersonen, rapportage over integriteitsmeldingen en bespreken van de integriteitsmeldingen met de directie e.d.
- Periodieke evaluatie om het beleid te verbeteren
- Gespreksonderwerp in de gesprekkencyclus
- Aanstelling van een coördinator ambtelijke en bestuurlijke integriteit.

3.2 Aanspreken en handhaven

Afspreken hoe we ons gedragen werkt alleen in een cultuur waarin het bespreekbaar maken van gedragen normaal is en waarin handhaving plaatsvindt bij overschrijding van de normen.

Bespreekbaarheid

De bespreekbaarheid van standpunten, gevoelens, dilemma's en overschrijdingen is een kernfactor in een gezamenlijke cultuur waarin kernwaarden gezamenlijk ervaren worden. Dit geldt met name voor integriteit. Als de medewerkers binnen de gemeente de ruimte krijgen om integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken, zullen zij dit ook doen en treedt een versterkend effect op ten aanzien van de ruimte en het leren.

Als een medewerker zich toch niet vrij voelt om binnen de gemeente het gesprek aan te gaan, dan kan de medewerker dit niet alleen melden bij de leidinggevende, diens leidinggevende maar ook bij een vertrouwenspersoon. Hiervoor zijn de Regeling vermelden vermoeden misstand en de Regeling Vertrouwenspersonen vastgesteld.

Handhaving

Handhaving van gedrag vindt plaats bij normen waar we gezamenlijk een groot belang aan hechten. Handhaving kan zowel het belonen zijn van gewenst gedrag als het sanctioneren van ongewenst gedrag. Hierbij hoort ook het leren van fouten, incidenten en ongelukken.

Als het echt nodig is moeten maatregelen worden genomen. Hierbij is de cao-gemeenten ook een input bij sancties.

4. Misbruik en oneigenlijk gebruik in beleid en uitvoering

De definities van misbruik en oneigenlijk gebruik richten zich vooral op het misbruik door derden van publieke middelen. Het is aan ons om dit te voorkomen.

Voor activiteiten die vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik geven we onderstaand handvaten om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen.

We kunnen 8 stappen onderscheiden:

1. Beleidsvoorbereiding
2. Regelgeving
3. Uitvoering
4. Voorlichting/communicatie
5. Controlebeleid
6. Maatregelenbeleid
7. Verantwoording
8. Evaluatie

4.1 Beleidsvoorbereiding

In deze fase wordt het beleid opgesteld en verordeningen, subsidieregelingen e.d. opgesteld. In deze fase kan al worden afgevraagd of en waar sprake zou kunnen zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik op het desbetreffende beleidsterrein. Deze toetsing vindt plaats op basis van ervaringen, overleg met andere afdelingen, eventueel externe toetsing e.d.

4.2 Regelgeving

In de regelgeving kan vervolgens zo helder mogelijk de definities, omschrijvingen van doel en doelgroep, rechten en plichten en voorwaarden worden vastgelegd. Hierbij hoort ook de vastlegging welke sancties worden opgelegd bij misbruik en oneigenlijk gebruik.

4.3 Uitvoering

Processen waar een gevoeligheid kan spelen voor misbruik en oneigenlijk gebruik zijn het verlenen of vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen, boetes en vergunningen. Hierbij moeten dan voldoende maatregelen worden opgenomen om de tijdigheid, juistheden volledigheid en presta-

tielivering te toetsen van de door de belanghebbende verstrekte gegevens. De werkwijze wordt zoveel mogelijk in vaste processen en procedures uitgevoerd. De werking van deze processen en procedures moet periodiek worden getoetst en controles worden zichtbaar vastgelegd. De beheersingsmaatregelen zijn vastgelegd in de fraude risico analyse en de beschreven maatregelen worden op basis van een steekproef getoetst en/of getoetst door andere periodieke interne controles.

Hierbij hoort ook de controle door een andere medewerker of de werkwijze zichtbaar, volledig en juist is zijn uitgevoerd bij het beschikken en uitbetalen. Dit noemen ook het vier-ogen-principe.

Toereikende controles waarborgen de getrouwheid en rechtmatigheid.

4.4 Voorlichting en communicatie

Voorlichting is een belangrijke factor in het ontmoedigen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit moet zowel gebeuren bij het opstellen van regelingen als bij een jaarlijkse review zoals de frauderisicoanalyse. Er dient informatie te worden verstrekt over het bestaan van de regeling, aard en doel van de regeling, de doelgroep, voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Regelingen worden gepubliceerd op de website, doelgroepen worden waar mogelijk proactief benaderd in overleggen en in de communicatie worden voorwaarden beschreven.

4.5 Controlebeleid

Belangrijke controles zijn ingebed in de dagelijkse uitvoering, management en monitoring van de werkzaamheden. We kunnen hierbij de in de controlepraktijk veel gebruikte termen eerste en tweede lijn controles gebruiken. Daarnaast vinden controles plaats in het kader van de Interne Controle en de Verbijzonderde Interne Controle, de derde lijn. Basis hiervoor is de door het College jaarlijks vast te stellen Verbijzonderde interne controle Plan (VIC). In het VIC is aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Rapportage aan het College vindt tweemaal per jaar plaats. Door invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is het onderwerp nadrukkelijker aanwezig op de agenda van het College en de Gemeenteraad.

4.6 Maatregelenbeleid

Bij overschrijding van een norm moet adequaat gereageerd kunnen worden. Hierbij moet de maatregel aansluiten bij de regelgeving. Op zijn minst moet het behaalde voordeel worden weggenomen. Afhankelijk van de situatie kan de maatregel inhouden dat aangifte wordt gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Aandachtspunten bij maatregelenbeleid zijn:

- De sancties en maatregelen zijn opgenomen in de toepasselijke verordening c.q. regeling
- Als nodig wordt het maatregelenbeleid uitgewerkt in een aanvullende regeling
- De borging van het principe dat gelijke gevallen op gelijke wijze worden behandeld is belangrijk
- Bij voorlichting over de verordening of regeling is ook aandacht voor het maatregelenbeleid

4.7 Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het misbruik en oneigenlijk gebruik beleid wordt uitgevoerd en nageleefd is verantwoording noodzakelijk. Hierbij wordt aangesloten bij de reguliere planning- en controlecyclus en de jaarrekening. In de jaarrekening wordt de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en in de paragraafbedrijfsvoering worden de onrechtmatigheidsfouten toegelicht. Deze verklaring wordt door de accountant ook beoordeeld op getrouwheid.

4.8 Evaluatie

De bevindingen en aanbevelingen die voortkomen uit de controles op het naleven van de wet- en regelgeving en rapportages worden gebruikt om te leren en beleid te verbeteren en waar nodig aan te passen. Bevindingen en aanbevelingen worden ook besproken tijdens overleggen.

5. Focus van de interne controle

Niet elk proces kent evenveel risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Jaarlijks worden de processen geïdentificeerd met de grootste kans op misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit wordt vastgelegd in de jaarlijks vast te stellen Verbijzonder Interne Controle plan, Intern Controle plan en onder meer uitgewerkt in de Fraude Risico Analyse en controlerapportages. De concerncontroller geeft input voor de focus in de controleplannen en geeft aan waar -aanvullende- controles gewenst zijn.

6. Privacy en databeveiliging

Om gegevens van inwoners te beschermen is een Europese privacywet van toepassing, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Voorheen was dit de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De AVG legt vast dat persoonsgegevens alleen verzameld en bewaard mogen worden als en zo lang dit strik noodzakelijk is. De gemeente moet een verwerkingenregister bijhouden met een beschrijving van alle processen en de persoonsgegevens die verwerkt worden. Op gevoelige processen wordt een Data Protection Impact Assessment (DPIA) gedaan. Afspraken met andere organisaties worden vastgelegd in onder meer een Verwerkersovereenkomst. Toezicht wordt gehouden door de Functionaris Gegevensbescherming.

Informatiebeveiligingsbeleid is vastgelegd in het Privacyreglement en het Privacybeleid.

Het normenkader voor de informatiebeveiliging is vastgelegd in de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In de BIO is één normenkader vastgelegd voor informatiebeveiliging voor de gehele overheid gebaseerd op internationaal erkende en actuele ISO-normen. Voor cyberbeveiliging en weerbaarheid van essentiële diensten is de NIS2-richtlijn van toepassing. Het beleid van de gemeente sluit hierbij aan.

7. Integriteit bij relaties

De integriteit van medewerkers en bestuurders in contacten met belanghebbenden is een bijzonder punt van aandacht. Het integriteitsbeleid is een ondersteuning om integriteitsschendingen te voorkomen en biedt handvaten in de omvang en samenwerking met relaties.

8. Ondernijning en georganiseerde criminaliteit

Gemeenten kunnen in veel vormen te maken hebben met georganiseerde criminaliteit. Voorbeelden zijn bekende illegale handelingen als fraude, witwassen, drugs- en mensenhandel maar ook bedreiging van de ambtelijke integriteit door omkoping, afpersing en bedreiging.

Naast bewustwording, melding van bedreigende integriteitsnormen is het toetsen aan de Wet bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) binnen de gemeente een belangrijke maatregel. De gemeente heeft een portefeuillehouder Integrale en sociale veiligheid, bij sollicitaties wordt de achtergrond van de sollicitant gecontroleerd door onder meer een VOG op te vragen. Raadsleden worden bij aantreden gecontroleerd op nevenfuncties, periodiek is er een thema over integriteit in de Raad. Voordat wethouders worden benoemd in de raad volgt wel een onderzoek naar (financiële)belangen, cv, nevenfuncties en familiebanden in relatie tot de portefeuille en wordt een VOG opgevraagd.

9. Samenvatting en conclusies

De notitie misbruik en oneigenlijk gebruik geeft een normatief overzicht waar de gemeente haar beleid hierover uitvoert. Een belangrijk aspect is houding en gedrag. Daarnaast vindt vastlegging plaats in beleid, uitvoerig en controle. Het beleid wordt vastgelegd in aparte regelingen, procesbeschrijvingen en controlerapportages.

Jaarlijks wordt het beleid beoordeeld in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. Relevante wetwijzigingen of gebeurtenissen worden door de gemeente zo snel mogelijk in de bewustwording, regelingen en controles verwerkt. Hiermee is er blijvende aandacht voor integriteit. Bestuurders en ambtenaren zijn zich bewust van hun publieke taak en het vertrouwen dat de inwoner van de gemeente in de gemeente heeft en mag hebben.