



Nota Voorkoming Misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Velsen 2023

De raad van de gemeente Velsen,

Gelezen het raadsvoorstel van burgemeester en wethouders, 17 oktober 2023

1. Inleiding

Het college van B&W zorg draagt voor beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

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 hoe M&O-beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen en welke risicogebieden er zijn. De nota bevat geen nieuwe regels, maar is de kapstok voor reeds bestaand beleid in de diverse verordeningen, specifieke regelingen en processen voor dit onderwerp.

2. Rechtmatigheid en M&O

Rechtmatigheid is een kernbegrip van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente handelt in overeenstemming met wet- en regelgeving. In de huidige situatie maakt het oordeel over de rechtmatigheid onderdeel uit van de controleverklaring van de accountant. Met ingang van verslagjaar 2023 verantwoordt het college zich rechtstreeks over drie rechtmatigheidscriteria aan de raad (horizontale verantwoording). Misbruik en Oneigenlijk gebruik is één van de rechtmatigheidscriteria waarover het college verantwoording moet afleggen aan de raad. In dit kader dient het college een uitspraak te doen in hoeverre het college misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomt en bestrijdt, en of de getroffen maatregelen werken. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken doet het college melding van (de naleving van) het M&O-beleid.

3. Wat is misbruik en oneigenlijk gebruik?

De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) omschrijft misbruik en oneigenlijk gebruik als volgt:

Misbruik is:

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. Bij misbruik van overheidsgelden is er sprake van het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Oneigenlijk gebruik is:

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. 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. Bij oneigenlijk gebruik passen beheersmaatregelen zoals handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

4. Externe gerichtheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik is extern gericht en heeft betrekking op bewust verkeerde gegevensverstrekking door inwoners, instellingen en/ of organisaties, die daarmee geen juist gebruik maken van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van deze nota.

Dit neemt niet weg dat bij extern misbruik en oneigenlijk gebruik ook sprake kan zijn van bijvoorbeeld samenspanning met personen binnen de organisatie. Deze interne M&O-gevoeligheid inzake het handelen van ambtelijk personeel en gemeentebestuurders komt echter aan de orde in de wijze waarop de interne beheersing van processen is georganiseerd (met beheersmaatregelen zoals functiescheiding en het 4-ogen principe), in de richtlijnen m.b.t. integriteit en in de gedragsprotocollen.

5. Voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik

Voor activiteiten die vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, geven we hieronder handvatten om in verschillende stadia van processen waarborgen in te richten, ter voorkoming of vermindering van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder andere beleidsmakers, beleidsuitvoerders, juristen, inkoopers en adviseurs hanteren dit als richtsnoer bij hun werkzaamheden. We onderkennen



in processen 7 stappen waarin misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen en bestreden kan worden, te weten:

1. Beleidsvoorbereiding;
2. Regelgeving;
3. Voorlichting;
4. Interne controle vooraf (in het proces)
5. Controle achteraf (Verbijzonderde interne controle);
6. Maatregelen en/of sancties;
7. Verantwoorden, evalueren en bijsturen.

Hierna worden de stappen verder toegelicht.

1. Beleidsvoorbereiding

In de planfase wordt beleid opgesteld en wordt regelgeving (verordeningen, beleidsregels e.d.) voorbereid. Opstellers van beleid moeten zich in dit stadium van het beleidsproces afvragen of er sprake is van een voor misbruik en oneigenlijk gebruik gevoelig beleidsterrein, zodat daar in de volgende stap van regelgeving aandacht aan wordt gegeven en rekening mee wordt gehouden.

2. 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. Regelgeving moet voldoen aan de volgende eisen:

- eenvoudig, inzichtelijk en begrijpelijk;
- 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;
- noodzakelijke gegevens van derden zijn helder en eenduidig gedefinieerd;
- mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3. Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van belanghebbenden (inwoners, bedrijven en instellingen). Er dient informatie te worden verstrekt over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Voorlichting draagt in preventieve zin bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling, zeker als ook duidelijk wordt gecommuniceerd over mogelijke sancties. Daarnaast werkt actieve voorlichting over het M&O-beleid via de website van de gemeente stimulerend op de naleving van regelgeving.

4. Interne controle vooraf (in het proces)

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 door belanghebbenden verstrekte 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 de gegevens. De controlerend ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan. Door belanghebbenden 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).

Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is van belang 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. Hoe we dit organiseren leggen we vast in procesbeschrijvingen. Regelmatig wordt door verantwoordelijken getoetst of wordt gewerkt conform de procesbeschrijvingen. Deze checks worden zichtbaar vastgelegd.

5. Controle achteraf (verbijzonderde interne controle)

Zoals hierboven beschreven, zijn de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen in de dagelijkse uitvoering en het management en monitoring daarvan. In control termen praten we dan over de eerste en tweedelijns controle. Daarnaast wordt door middel van verbijzonderde interne controle (derdelijns controle) periodiek de opzet, het bestaan en de werking getoetst van interne beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Dit gebeurt op basis van een risico-gedreven controleaanpak. Basis hiervoor is het interne controleplan, waarin aandacht is voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

6. Maatregelen en/of sancties



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. Ingeval van een misdrijf (fraude of diefstal) wordt aangifte gedaan bij de politie.

Van sanctionering gaat een afschrikkeffect uit en draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van gemeentelijke regelingen.

7. Verantwoorden, evalueren en bijsturen

Over de wijze waarop het Misbruik en Oneigenlijk gebruik beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, legt het college verantwoording af aan de raad. Dit wordt gerealiseerd in de reguliere planning en control cyclus. Naar verwachting zal dit met ingang van het verslagjaar 2022 gaan gebeuren. Het college doet dit als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording die wordt opgenomen in de jaarstukken, met een nadere toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering.

De bevindingen en aanbevelingen in de rapportages inzake de verbijzonderde interne controle en de verantwoording in de jaarstukken over de werking van het beheersinstrumentarium ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, gebruiken we om van te leren en het beleid en uitvoering van de regelingen verder te verbeteren.

6. Risicogebieden

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. 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.

1. Inkoop en aanbesteding

Inkopen en aanbesteden brengen in de praktijk aanzienlijke financiële belangen met zich mee. M&O-risico's die zich daarbij voor kunnen doen zijn onder andere: spookfacturen, onterecht meerwerk, en onvoldoende (kwaliteit) prestatielevering.

2. Uitkeringen op grond van diverse wet- en regelgeving (Wet Inburgering, Wmo, Pw, Jeugdwet, Schuldhelp, leerlingenvervoer, etc.)

Dit betreffen regelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet een uitkering of dienstverlening krijgt. De gegevensverstrekking is bepalend voor het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van de uitkering. Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is aanwezig vanwege de sterke persoonlijke belangen van de aanvrager bij de uitkering of de dienstverlening.

3. Subsidies

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente Velsen afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Het risico is dat de prestatielevering niet correspondeert met de betaalde subsidie.

4. Belastingen, heffingen en kwijtscheldingen

Heffing en invordering van belastingen vindt voor een groot deel plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden, zoals toeristenbelasting. Bij belastinginkomsten hoort ook het kwijtscheldingsbeleid. Velsen kent mogelijkheid tot kwijtschelding op:

- OZB eigenarenbelasting (wanneer geen sprake is van vermogen ingeval de hypotheek op de woning hoger is dan de waarde van de woning;
- OZB gebruikersbelasting (geheven van een natuurlijk persoon die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent, voor zover de belasting geen verband houdt met de uitoefening van dat bedrijf of beroep);
- afvalstoffenheffing (alleen voor het tarief van één- of meerpersoonshuishoudens);
- rioolheffing (alleen voor eigenarendeel, onder dezelfde voorwaarde als bij OZB eigenarenbelasting;
- hondenbelasting alleen voor de 1e hond.

Zowel de heffing, inning als kwijtschelding van belastingen wordt voor Velsen verzorgd door de Belasting Samenwerking Gouwe Rijnland (BSGR).

5. Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen

Voor de verstrekking van reisdocumenten, identiteitsbewijzen en rijbewijzen maakt de gemeente gebruik van de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Om misbruik en oneigenlijk gebruik van genoemde documenten te voorkomen is het van groot belang dat de gegevens in de BRP juist zijn. Mutaties in de BRP mogen daarom slechts worden doorgevoerd na grondige controle van de aangeleverde mutaties en de identiteit van de persoon die de mutaties aanlevert. Ook gaat bijzondere aandacht uit naar reisdocumenten die meerdere keren als vermist of gestolen worden opgegeven.



6. Vergunningverlening

Vergunningverlening heeft betrekking op wezenlijke overheidstaken en er spelen vaak grote publieke belangen 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.

7. Privacy en databeveiliging

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 ook gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Om gegevens van de inwoners binnen Europa beter te beschermen, is vanaf 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht geworden. Deze wet heeft de Wet Bescherming Persoonsgegevens vervangen. Voorbeelden van persoonsgegevens zijn: naam, adres, geboortedatum, BSN, medische informatie en geloofsovertuiging. De AVG legt vast dat we persoonsgegevens alleen mogen verzamelen en bewaren als en zo lang dat strikt noodzakelijk is. We houden als gemeente een register bij met een beschrijving van alle processen en de persoonsgegevens die daarin verwerkt worden. Afspraken met andere organisaties leggen we vast in een verwerkersovereenkomst.

In het Privacybeleidskader gemeente Velsen beschrijven we de visie van de gemeente op de bescherming van persoonsgegevens en bepalen we de reikwijdte van het privacybeleidskader. Tevens beschrijven we het privacybeleid en wordt het privacy management binnen de gemeente Velsen vormgegeven.

Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is het geheel van preventieve, detectieve, repressieve en correctieve maatregelen alsmede procedures en processen die de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van alle vormen van informatie garanderen. Doel hiervan is de continuïteit van de informatie en de informatievoorziening te waarborgen en de eventuele gevolgen van beveiligingsincidenten tot een acceptabel, vooraf bepaald niveau te beperken. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het normenkader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO vervangt de bestaande baselines informatieveiligheid voor gemeenten, Rijk, Waterschappen en Provincies. Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek.

8. Ondernijning

Ondernijning is een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze nota genoemde onderwerpen, met name wanneer ondernijning financiële risico's met zich meebrengt. Ondernijning op het gebied van gezag heeft meer een relatie met integriteit.

Een bijzondere vorm van misbruik is 'ondernijnende criminaliteit'. Een exacte definitie daarvan is moeilijk in een zin samen te vatten. Grofweg betekent het de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de insetting van criminele elementen in buurten en woonwijken en/of het ontstaan van 'vrijplaatsen'.

In de gemeente Velsen zetten we ons samen met onze ketenpartners in om ondernijnende criminaliteit tegen te gaan. Per casus wordt bekeken welk instrument van welke partner het beste ingezet kan worden om het gestelde doel te bereiken. In samenwerking met keten-partners worden daarnaast barrières opgeworpen om georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

9. Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)

Middels de Wet Bibob kan een gemeente voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten.

10. Geraadpleegde documenten

Bij de totstandkoming van deze nota zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- Financiële verordening gemeente Velsen 2023
- Privacybeleidskader gemeente Velsen
- Informatiebeveiligingsbeleid gemeente Velsen
- Kadernota Rechtmatigheid 2022 van de Commissie BBV
- Notitie Rechtmatigheidsverantwoording van de Commissie BADO

11. Slotbepalingen

- Deze nota vervangt de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik zoals op 25 september 2014 door de raad vastgesteld.
- Deze nota wordt in gemeentelijke stukken aangehaald onder de naam "Nota Voorkoming misbruik en oneigenlijk gebruik gemeente Velsen 2023."



*Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 17 oktober 2023.
De raad van de gemeente Velsen,
De griffier, De voorzitter,
R.B. Palstra FC. Dales*