

Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik gemeente Montferland 2024

1 Inleiding

Met ingang van 2023 is de Rechtmatigheidsverantwoording (RMV) ingevoerd. Misbruik en oneigenlijk gebruik is 1 van de 9 criteria waarop de jaarrekening van een gemeente wordt getoetst. Dit criterium dekt samen met het begrotingscriterium en voorwaardencriterium de financiële rechtmatigheid af.

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bijvoorbeeld het geval als de verplichting om een heffing te betalen of de aanspraak op een uitkering of voorziening (en de hoogte en duur daarvan) afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken. Daarnaast kunnen gemeentelijke medewerkers in de verleiding komen handelingen te verrichten, of juist na te laten, ten behoeve van persoonlijk gewin.

In voorgenoemde gevallen kan sprake zijn van fraude. Het is daarom van belang via het nemen van maatregelen zoveel mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en tijdig te ontdekken wanneer het wel voorkomt. Onjuist gebruik van gemeentelijke regelingen vindt overigens niet altijd bewust plaats. In veel gevallen is onjuist gebruik het gevolg van gebrekkige kennis van de regels.

Met het opstellen van deze nota geven we uitvoering aan artikel 14.2 van de financiële verordening 2023. Dit artikel bepaalt *"dat het college zorg draagt voor het vastleggen van de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen"*.

De nota heeft niet tot doel nieuwe regels op te stellen, maar is de tot op heden ontbrekende kapstok boven het reeds bestaand beleid in de diverse verordeningen, specifieke regelingen en processen voor dit onderwerp.

1.1 Aanleiding

Deze nota is opgesteld ter sturing en vastlegging van het bestaande beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen (hierna: M&O-beleid). Tegelijkertijd biedt het vastleggen van het M&O-beleid een kader voor toekomstige activiteiten als het gaat om de bestrijding van onder andere fraude en misbruik.

De nota betreft een uiteenzetting van het algemene, integrale beleid van de gemeente inzake de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De uitwerking van het M&O-beleid vindt plaats in de specifieke regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. Overigens zijn de meeste regelingen gebonden aan wettelijke eisen en minimum normen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanzelfsprekend moet ook de gemeente aan die wettelijke eisen voldoen en aan overkoepelende wettelijke eisen zoals de privacywetgeving. Deze laatste kunnen beperkend werken. Naast de specifieke bepalingen biedt het vaststellen van een éénduidig en overkoepelend algemeen beleid een meerwaarde. Een adequate inrichting en uitvoering van M&O-beleid draagt namelijk bij aan een goede interne beheersing en aan het in control zijn van de organisatie.

De intentie is deze nota minstens eens in de vier jaar te actualiseren. Dit is van belang voor het actueel houden van de maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik en voor het alert houden van de organisatie.

Ten slotte is de toepassing van M&O-beleid één van de criteria die de accountant hanteert bij het controleren van de jaarrekening. Daarbij is het overkoepelend M&O-beleid onderdeel van het toetsingskader van de accountant.

1.2 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 betreft een beschrijving van de relevante begrippen.
- Hoofdstuk drie biedt inzicht in de doelen (3.1) en uitgangspunten (3.2) van het M&O-beleid.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de mogelijke M&O-maatregelen
- Hoofdstuk 5 legt het verschil in intensiteit van M&O-beheersmaatregelen uit (5.1), is een overzicht van de specifieke risicogebieden en het benodigde beleid opgenomen (5.2) en wordt dit uitgewerkt en samengevat (5.3).

2 Relevante begrippen en afbakening

2.1 Relevante begrippen

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. De gemeente dient haar processen zo te hebben ingericht dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de publieke gelden rechtmatig worden verwerft en besteedt. De raad moet erop toezien dat dit gebeurt. Met ingang van het verslagjaar 2023 moet het college van burgemeester en wethouders zich rechtstreeks aan de raad verantwoorden over de financiële rechtmatigheid.

Het college van burgemeester en wethouders zal voor het bepalen van de financiële rechtmatigheid van haar handelen de volgende drie criteria moeten gaan toetsen:

1. Het "Begrotingscriterium"
Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's, investeringen etc. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd.
2. Het "Voorwaardencriterium"
Bij het voorwaardencriterium wordt getoetst of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de eisen en voorwaarden die worden gesteld in de interne en externe regelgeving. Deze hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
3. Het "Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium"
Hier wordt getoetst of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen in een omgeving gericht op voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Wat betekent in dit kader "misbruik" en "oneigenlijk gebruik"?

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."

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.

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."

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

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 de regels aan te passen of duidelijker toe te lichten.

Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen vooral een rol bij die activiteiten waarbij de informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen en/of vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen.

2.2 Relatie M&O met rechtmatigheid, fraude, integriteit en ondermijning

2.2.1 Rechtmatigheid

M&O is één van de drie criteria van rechtmatigheid. M&O 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.

2.2.2 Integriteit

Bij M&O 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. Intern gelden integriteitsregelingen, de ambtseed, functiescheiding in processen maar ook aanspreekgedrag en collegiale toetsing. In het gemeentelijke Personeelshandboek zijn uitgebreide richtlijnen omtrent integriteit opgenomen.

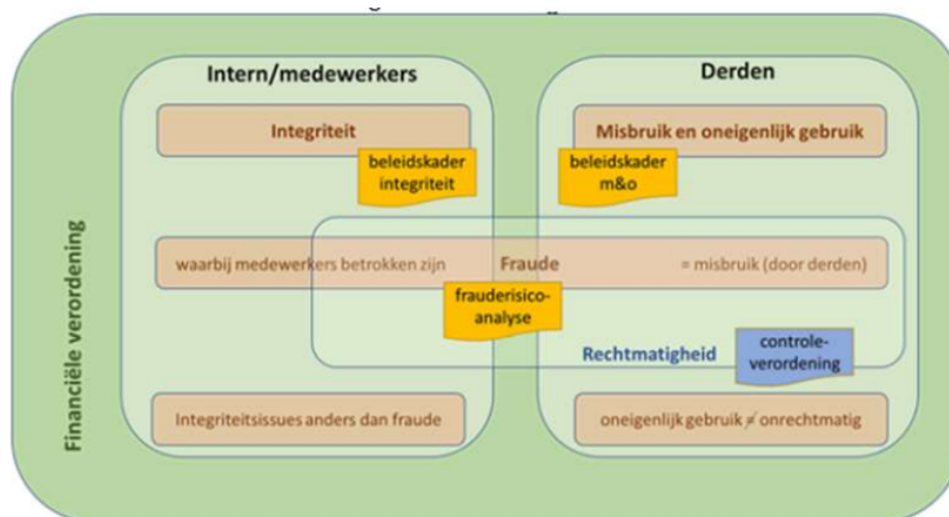
2.2.3 Fraude

De Commissie BBV heeft in de Kadernota rechtmatigheid 2023 de volgende definitie van fraude opgenomen

"Dit omvat opzettelijke handelingen door een of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen".

In het kader van fraudebeheersing wordt jaarlijks een frauderisico inventarisatie gemaakt. In die frauderisico analyse zijn processen benoemd waar zich mogelijk fraude zou kunnen voordoen en zijn daar beheersingsmaatregelen voor opgesteld.

Voor visualisatie van M&O in relatie tot integriteit en fraude zie hieronder:



2.2.4 Ondernijning

Een bijzondere vorm van misbruik is 'ondermijnende criminaliteit'. Criminelen maken voor illegale activiteiten soms gebruik van legale bedrijven en diensten. Ondernijning is een vorm/uiting van M&O 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.

De gemeente Montferland voert integriteitsonderzoeken op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) uit. Door middel van de Wet Bibob kan de gemeente voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten. De toepassing van deze wet is uitgewerkt in de vastgestelde "Beleidsregels Wet Bibob gemeente Montferland 2021".

2.2.5 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 vergaande vorm. Het kan gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

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. De functionaris gegevensbescherming, de privacy officer en de CISO werken samen.

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. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het belangrijkste kader. De uitwerking van dit kader is vastgelegd in het gemeentelijk Informatiebeveiligingsbeleid.

3 Doelstelling en uitgangspunten

In aanvulling op de argumenten voor het opstellen van een M&O-beleid die in de inleiding staan beschreven, gaan we hier in op de doelstelling van de nota M&O-beleid (3.1) en de uitgangspunten voor het M&O-beleid (3.2).

3.1 Waarom M&O-beleid?

Het doel van het M&O-beleid is tweeledig. In eerste instantie is het doel misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen te voorkomen (preventief beleid). In tweede instantie ligt de focus op het achteraf controleren en zo nodig het bijstellen van beleidskaders en het repareren of zelfs bestraffen van misbruik en oneigenlijk gebruik (repressief beleid).

Op dit moment maken specifieke (beheers)maatregelen in het kader van M&O-beleid al onderdeel uit van de diverse processen van de gemeente zoals het proces van subsidieverstrekking en vergunningverlening. De M&O-maatregelen die voortvloeien vanuit landelijke wetgeving en lokale verordeningen zijn daarmee verankerd in de administratieve organisatie. Daarop aanvullend is het wenselijk overkoepelende algemene kaders vast te leggen in een nota M&O-beleid. Redenen hiervoor zijn:

- Vanuit de financiële verordening volgt het M&O beleid. Met dit beleid stelt de raad lokaal kaders waarbinnen het college de uitvoering vorm kan geven. Het betreft kaders voor de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van het M&O-beleid;
- Het vastleggen van algemeen M&O-beleid draagt niet alleen bij aan de transparantie en consistentie van gemeentelijk beleid. Het is ook behulpzaam bij het maken van afwegingen in hoeverre extra beheersmaatregelen en controles benodigd en tegelijkertijd doeltreffend zijn. Maatregelen die veel geld en energie kosten, maar slechts beperkt financieel nut opleveren, kunnen daarmee worden voorkomen;
- De betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens kan niet in alle gevallen worden gegarandeerd via reguliere interne controle-instrumenten. Deze instrumenten reiken in veel gevallen niet verder dan de grenzen van de eigen organisatie. Bij de controle op gegevens van derden zijn specifieke maatregelen gewenst;
- De werking van beheersmaatregelen en interne controle is voor een belangrijk deel afhankelijk van de integriteit van medewerkers. Het is mogelijk dat in de contacten tussen medewerkers en belanghebbenden bestaande procedures en interne controles onvoldoende effectief zijn. Het is dan ook goed om in aanvulling op reguliere beheersmaatregelen alert te zijn op deze risico's. M&O-beleid draagt bij aan het herkennen van zwakke plekken in de administratieve organisatie en de interne controle.

3.2 Uitgangspunten

Binnen de gemeente Montferland hanteren we een aantal uitgangspunten die we belangrijk vinden:

- We werken vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door haar inwoners en instellingen/bedrijven;
- Maatregelen die we treffen ter bevordering van een juist gebruik van gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding staan tot de risico's die worden gelopen, met inachtneming van de kosten en de baten,
- Bij een groot risico worden in het proces extra maatregelen en controles ingebouwd;
- Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd;
- Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is met name gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen;

- Eventuele overtredingen herstellen we na melding of signalering zo snel mogelijk. Tevens wordt het financieel voordeel weggenomen en indien mogelijk een boete opgelegd;
- Elke teammanager is voor wat de activiteiten van het cluster primair verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en het controleren daarvan;
- Om te waarborgen dat het M&O-beleid aansluit op actuele wet- en regelgeving en ervaringen met maatregelen en controles, is de intentie van deze nota minimaal eens in de vier jaar te vernieuwen.

4 Beheersmaatregelen

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de verschillende M&O-maatregelen die worden onderscheiden. Ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik kan de gemeente namelijk verschillende soorten maatregelen nemen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen preventieve maatregelen (4.1), repressieve maatregelen (4.2) en houding en gedrag (4.3). Evaluatie (4.4). moet zorgen voor het up tot date houden van de maatregelen.

4.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering. De categorieën preventieve maatregelen zijn regelgeving, voorlichting en controle vooraf.

a. Regelgeving

De ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen wordt beperkt via het vaststellen van adequate verordeningen, nadere regels, beleidsregels en richtlijnen. Daarbij zijn een aantal aandachtspunten van belang:

- Formuleer heldere definities en duidelijke bepalingen;
- Voorkom mogelijke tegenstrijdigheden en overbodige bepalingen;
- Probeer de afhankelijkheid van gegevens die afkomstig zijn van derden te verminderen;
- Omschrijf nauwkeurig het doel en de doelgroep van de regeling;
- Repareer regelgeving als blijkt dat oneigenlijk gebruik mogelijk is;
- Neem een verwijzing op naar controle- en sanctiebeleid in de regelgeving;
- In beschikkingen dienen altijd (indien van toepassing) de volgende punten te worden vermeld:
 - Rechten;
 - Plichten;
 - Voorwaarden en
 - Mogelijke maatregelen of sancties.

Deze maatregelen zijn momenteel grotendeels, te weten bij de uitvoering Participatiewet, leerlingenvervoer, WMO en Jeugdwet (maar deze laatste twee via het inkoopcontract met de zorgaanbieder), maar niet in de volle omvang geborgd in Montferland. Zo ontbreekt in de subsidiebeschikking een passage over de “mogelijke maatregelen en sancties in geval van misbruik of oneigenlijk gebruik”. Dit zien wij wel als gewenst en deze maatregel zal dan ook worden doorgevoerd.

b. Voorlichting

Via voorlichting worden inwoners, bedrijven en instellingen op de hoogte gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing van gemeentelijke regelgeving. Voorlichting bevat ook informatie over de consequenties van misbruik en fraude, inclusief mogelijke sancties. Op deze wijze draagt voorlichting bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Actieve voorlichting over het M&O-beleid, bv. via de website van de gemeente, en doelgroepgerichte brochures kan stimulerend werken op de naleving van regelgeving. Ook interne voorlichting en communicatie over integriteitbeleid en gedragscodes helpt misbruik en fraude te voorkomen.

Momenteel verstrekken wij als Montferland individueel gerichte voorlichting over de rechten en plichten cq misbruik/oneigenlijk gebruik. Bij de uitvoering van de participatiewet is een klantenmap in ontwikkeling met relevante informatie (rechten, plichten en consequenties bij niet nakoming van de plichten). Wij kiezen op dit moment niet voor een collectieve informatieverstrekking via onze website, maar wel zijn voorlichtingsfilmpjes in de maak, in diverse talen, over de rechten en plichten. In eerste instantie voor de inburgeraars en later worden deze breder uitgerold.

c. Controle vooraf

Controle is een middel om te signaleren of sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. In het kader van M&O-beleid richt controle zich op het toetsen van gegevens die door belanghebbenden zijn verstrekt.

Preventieve controle vindt plaats voorafgaand aan het moment van betaling, ontvangst of beschikkingsverlening. Controles vooraf hebben een belangrijke "poortwachterfunctie" en leiden tot het verkleinen van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.

De meeste aandacht wordt gegeven aan de regelingen en processtappen waar de risico's het grootst zijn. Het uitvoeren van een risicoanalyse is behulpzaam bij de bepaling daarvan. Overigens maken preventieve controles ook onderdeel uit van de reguliere werkprocessen.

4.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Deze maatregelen zijn ingedeeld in twee categorieën: controle achteraf en sanctiebeleid.

a. Controle achteraf

Controle is een middel om te signaleren of sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. In het kader van M&O-beleid richt controle zich op het toetsen van gegevens die door belanghebbenden zijn verstrekt. Repressieve controle vindt plaats nadat de betaling, ontvangst of beschikking is afgehandeld. Via controle achteraf kan misbruik en oneigenlijk gebruik worden geconstateerd. Deze controles worden integraal, steekproefsgewijs of incidenteel uitgevoerd en maken ook onderdeel uit van de reguliere interne (verbijzonderde) controle.

De invulling van de repressieve controle is afhankelijk van factoren, zoals aard en omvang van de doelgroep en het mogelijke risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Voorbeelden van controles zijn het uitvoeren van periodieke risicoanalyse dan wel van een auditprogramma. Bij M&O-gevoelige regelingen is inzicht in de controleresultaten via adequate vastlegging van de controleresultaten van belang. De resultaten van de controle leiden zo nodig tot aanpassing van het controlebeleid of de regelgeving.

b. Sanctiebeleid

In reactie op geconstateerd misbruik is adequaat sanctiebeleid van belang. Alleen misbruik is onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet.

Aandachtpunten zijn:

- Dat bepalingen met betrekking tot sancties en maatregelen moeten worden opgenomen in de desbetreffende verordening c.q. regeling;
- Het waarborgen dat het sanctiebeleid in gelijke gevallen op gelijke wijze wordt toegepast;
- Dat bij de voorlichting ook aandacht wordt besteed aan het sanctiebeleid.

Sanctionering moet voldoen aan de norm van redelijkheid en billijkheid. Dat wil onder andere zeggen dat de opgelegde sanctie niet te hoog is in relatie tot het vergrijp. Het uitgangspunt is dat de gemeente tenminste het behaalde voordeel terugvordert en indien nodig een boete oplegt. Dat betekent terugvordering van teveel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een onterecht verstrekte vergunning. In geval van een fraude of diefstal wegen we af of we al dan niet aangifte doen bij de politie.

4.3 Houding en gedrag

Naast de reguliere control instrumenten die zijn ingebed in de werkprocessen die vooral voor de externe werking van belang zijn, heeft de interne werking van M&O beleid (voorkomen dat zaken binnen de organisatie fout lopen) nadrukkelijk te maken met houding en gedrag. Dus met integriteit van zowel bestuurders als ambtenaren.

4.4 Evaluatie

We evalueren de regelgeving periodiek.

Evaluaties zijn nodig en nuttig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Evaluaties geven ook een indicatie van de effectiviteit van de genomen maatregelen en de toereikendheid van de controlewerkzaamheden. M&O-gevoelige regelingen worden in ieder geval éénmaal per vier jaar geëvalueerd.

5 Risicogebieden en intensiteit

Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijke intensiteit van M&O-beleid (5.1) en de belangrijkste risicogebieden en regelingen waar misbruik en oneigenlijk gebruik een rol spelen (5.2). Per risicogebied is een onderbouwde keuze gemaakt voor de intensiteit van het te voeren M&O-beleid. De gemaakte keuzes worden samengevat in de vorm van een tabel (5.3). In de tabel zijn per risicogebied ook het regulerend kader en de bestaande maatregelen opgenomen.

5.1 Intensiteit M&O-beleid

De intensiteit van het M&O-beleid hangt samen met de hoogte van het risico dat de gemeente bij misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling loopt. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het vervolgens heeft. Bij een laag risico zijn weinig of geen aanvullende maatregelen nodig en volstaat het basis M&O-beleid. Bij een regeling met een hoger risico wordt het specifieke M&O-beleid en de te nemen maatregelen strenger om zo het risico te verminderen. De intensiteit van het M&O-beleid bestaat uit drie categorieën:

1. Streng M&O-beleid

Bij streng M&O-beleid volstaan reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) niet. Reguliere maatregelen zijn bijvoorbeeld het aanbrengen van functiescheidingen binnen processen en het uitvoeren van periodieke interne controles.

Voor regelingen die vallen onder streng beleid zijn ter bestrijding van het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik specifieke en aanvullende (controle)maatregelen noodzakelijk. Enerzijds gaat het om maatregelen in de preventieve en voorwaardenscheppende sfeer, zoals een aanvrager van een voorziening verplichten mee te werken aan het toetsen van aangeleverde gegevens. Anderzijds betreft het maatregelen in de repressieve sfeer, zoals het frequenter uitvoeren van steekproeven en strikter handhaven.

2. Gematigd M&O-beleid

Er is sprake van gematigd M&O-beleid als enige waakzaamheid bij een regeling geboden is. Gematigd beleid leidt het nemen van aanvullende maatregelen in de preventieve en voorwaardenscheppende sfeer. Een voorbeeld is het (extra) kritisch beoordelen van de onderbouwing van informatie die door een aanvrager is aangeleverd.

3. Basis M&O-beleid

Wanneer sprake is van basis M&O-beleid zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk ter bestrijding van risico's inzake misbruik en oneigenlijk gebruik. Een voorwaarde hierbij is dat reguliere maatregelen op het gebied van de AO/IC toereikend zijn en goed functioneren. Basisbeleid wil vanzelfsprekend niet zeggen dat geen standaard controles op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

5.2 Risicoprocessen

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is vooral aanwezig bij regelingen en activiteiten waarbij de informatie van andere partijen dan de gemeente bepalend zijn voor het verlenen en vaststellen van (de hoogte van) uitkeringen, voorzieningen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen.

Daarnaast is het M&O-beleid ook gericht op de interne werking en uitvoering van ingestelde M&O-maatregelen. Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich namelijk ook binnen de organisatie problemen voordoen die uiteindelijk tot fraude kunnen leiden. Misbruik en oneigenlijk gebruik door medewerkers van de gemeenten kunnen in financiële zin tenminste dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een bewust onjuist ingediende subsidieaanvraag.

Binnen de gemeente zijn een aantal aandachtsgebieden of processen op basis van de geschetste interne en externe risicofactoren aangemerkt als M&O-gevoelig. Dat wil zeggen dat het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik specifiek op dat gebied van belang wordt geacht. Het criterium is dat het regelingen betreft waarbij derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben en waarbij de gemeente in grote mate afhankelijk is van door diezelfde derden verstrekte gegevens. Analyse van alle voorkomende processen leidt tot de volgende negen aandachtsgebieden:

1. Verstrekken uitkeringen (Streng M&O-beleid)

Denk hierbij met name aan het verstrekken van uitkeringen in het kader van de Participatie zoals (bijzondere) bijstand, minimaregelingen, schuldhulpverlening. Het gaat om open-einde regelingen. Indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet, is de gemeente gehouden een uitkering te verschaffen. Gezien de sterke persoonlijke belangen van iemand die een uitkering aanvraagt, is het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking aanwezig. Daarbij komt dat de betrouwbaarheid van de gegevens van de cliënt bepalend is voor het verdere proces en het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van inkomenscompensatie.

Bij het verstrekken van uitkeringen (inkomensoverdrachten) is streng M&O-beleid van toepassing. De gemeente voert de inkomensregelingen zelf uit.

2. Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (Streng M&O-beleid)

In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet verstrekt de gemeente, indien de cliënt aan bepaalde voorwaarden voldoet, individuele voorzieningen. Ook huisartsen en zorgspecialisten mogen voorzieningen verstrekken die de gemeente vervolgens betaalt. Zoals ook bij

inkomensoverdrachten het geval is, betreft het verstrekken van deze voorzieningen een open-einde-regeling. De informatieverstrekking door de belanghebbende is van belang voor het vaststellen van recht, hoogte en duur van de voorziening. Tevens is de gemeente afhankelijk van informatie van zorg-aanbieders over door hen geleverde zorg.

Voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet is streng M&O-beleid van toepassing. Beide regelingen betreffen (deels) relatief nieuwe gemeentelijke taken waarmee ook veel geld is gemoeid. Zowel beleid als uitvoering van beide regelingen zijn nog steeds in ontwikkeling. De gemeente voert zowel maatschappelijke ondersteuning als jeugdhulp zelf uit.

De uitbetaling van persoonsgebonden budgetten (PGB's) voor zowel jeugdhulp als maatschappelijke ondersteuning verloopt via de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze taak is per 2015 per wet bij de SVB belegd ter vermindering van de fraudegevoeligheid van PGB's. De gemeente is bij het nemen van maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik dus voor een deel afhankelijk van de SVB. Vanaf het eerste uitvoeringsjaar heeft de SVB grote problemen gekend en zijn door de externe accountant van de SVB rechtsmatigheidsfouten geconstateerd die hebben geleid tot onzekerheden en fouten in de financiële verantwoording. Dit is ook door externe accountant van de SVB gerapporteerd in de controleverklaring die aan alle gemeenten in Nederland is verstrekt. De keuze voor streng M&O-beleid wordt hierdoor versterkt.

3. Vergunningverlening en handhaving (Streng M&O-beleid)

Het proces van vergunningverlening en handhaving is M&O-gevoelig. De financiële consequenties zijn uitgezonderd de leges voor omgevingsvergunningen in het algemeen minder groot. Aan de andere kant zijn vergunningverlening en handhaving wezenlijke taken van de overheid waarbij ook grote publieke belangen spelen met mogelijk (indirect) financiële gevolgen. Een voorbeeld daarvan is een schadeclaim ten gevolge van een onterecht afgegeven vergunning. Indien mogelijk probeert de gemeente fouten in de verleende vergunning te repareren.

Verder komt het ook voor dat bouwwerken zonder afgegeven vergunning tot stand zijn gekomen. Omdat in een straat of wijk vaak sprake is van meerdere identieke, illegale bouwwerken wordt handhaving projectmatig opgepakt. Daarbij is het uitgangspunt legalisatie van bouwwerken en, indien van toepassing, het met terugwerkende kracht betalen van leges.

Een aantal onderdelen van vergunningverlening en handhaving zijn belegd bij de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). Voorbeelden daarvan zijn het toezicht op en de handhaving van milieu-inrichtingen, asbest gerelateerde sloop en het Besluit bodemkwaliteit. Verder nemen de deelnemende gemeenten minimaal het basistakenpakket van de ODA af. Het basispakket heeft betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuregeling binnen inrichtingen.

Samenvattend leidt de sterke afhankelijkheid die een aanvrager heeft ten opzichte van gemeenten en provincies voor het verkrijgen van een vergunning tot risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Immers een aanvrager kan baat hebben bij het verstrekken van onjuiste informatie of het beïnvloeden van de ambtenaar die de aanvraag beoordeelt. De geschetste aandachtspunten leiden tot het voeren van streng M&O-beleid voor vergunningverlening en handhaving.

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. Het vakgebied kent de nodige protocollen en controles om de misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

5. Inkoop en aanbesteding (Gematigd M&O-beleid)

Bij inkoop en aanbesteding is meestal sprake van een aanzienlijk financieel belang. Daar staat tegenover dat binnen de werkprocessen van inkoop tot de factuurafhandeling en ook de (verbijzonderde) interne controle op transacties de juistheid en volledigheid voldoende wordt gewaarborgd. In het algemeen worden via budget- en functiescheidingen risico's beperkt tot een aanvaardbaar niveau.

Daarnaast is in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid aandacht besteed aan specifieke M&O-maatregelen, zoals criteria voor eerlijke mededinging. Verder zijn in het beleid kaders, drempelwaarden en daaraan gekoppelde procedures vastgesteld. Elementen op het gebied van de AO/IC zijn hierin eveneens opgenomen. Het inkoopproces wordt decentraal uitgevoerd door de organisatie middels het "Merrell inkoopstartformulier". Dat wil zeggen dat budgethouders en PAV-ers, binnen afgesproken kaders qua budget en procedurekeuze, verantwoordelijk zijn voor de eigen inkoop en aanbesteding. De gemeentelijke inkoopadviseur adviseert en ondersteunt betreffende clusters en budgethouders bij de uitvoering van het inkoopproces. De (aanbestedings)juristen van de gemeente bieden hierbij de nodige juridische ondersteuning.

De totstandkoming van transacties en objectieve controle van (de kwaliteit van) geleverde prestaties blijven kritische punten. Het sluiten van een transactie of overeenkomst is namelijk vaak terug te voeren tot een afspraak tussen twee personen die grote belangen vertegenwoordigen. Hierbij zijn ook subjectieve overwegingen en invloeden aan de orde. Deze subjectiviteit verdient ook aandacht bij de beoordeling van verrichte prestaties.

Om te voorkomen dat subjectiviteit leidt tot onwenselijke of zelfs frauduleuze transacties zijn in het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende controle(maatregelen) en waarborgen opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn functiescheiding, budgetbeheer, het vier-ogen-principe, maar ook het hanteren van een afspraken en protocollen voor het opleveren van werken in de openbare ruimte. Ook het integriteitsbeleid biedt handvatten voor medewerkers in de omgang met relaties van de gemeente. Binnen het aanbestedingsbeleid is expliciet aandacht aan integriteit besteed.

Voor aanvullende opdrachten, oftewel meerwerk, zijn mogelijk niet alle beleidsmaatregelen toereikend om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Wel is voor meerwerk inzake aangenomen projecten in de openbare ruimte het eerder genoemde protocol van toepassing. Alles overwegende wordt gematigd M&O-beleid gevoerd bij inkoop en aanbesteding. Voor het onderdeel meerwerk is streng M&O-beleid noodzakelijk.

6. Verstrekken van subsidies (Gematigd M&O-beleid)

In beginsel worden subsidies alleen verstrekt op basis van de geldende algemene subsidieverordening en daarop gebaseerde subsidieregelingen. Bij het verstrekken van subsidies is de gemeente grotendeels afhankelijk van de betrouwbaarheid van de door instellingen verstrekte gegevens. Op jaarbasis bedraagt het financiële belang circa € 7 mln. In het werkproces is voldoende functiescheiding toegepast, waarbij voor verstrekkingen van € 50.000 of hoger een verzaamd regime wordt toegepast. Gelet hierop kan worden volstaan met een gematigd M&O-beleid.

7. Integriteit inzake relaties (Gematigd M&O-beleid)

De integriteit van medewerkers en bestuurders in de contacten met belanghebbenden is een punt van aandacht. Het integriteitsbeleid en de gedragscode zijn behulpzaam bij het voorkomen van integriteitschendingen en biedt handvatten voor medewerkers in de omgang en samenwerking met relaties van de gemeente. Ook zijn in de "Gedragscode Ambtelijke Integriteit" richtlijnen voor het aannemen van geschenken en invitaties voor evenementen opgesteld. Naast integriteitsbeleid zijn ook protocollen voor het opvragen en openen van offertes en voor het afsluiten van contracten van toepassing.

In de preventieve sfeer zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk en ook al genomen en in de organisatie ingebed. Vanwege de impact van integriteitschendingen wordt niet overgegaan tot basisbeleid.

8. Belastinginkomsten (Gematigd M&O-beleid)

De belangrijkste belastingen die de gemeente heft zijn OZB, afvalstoffen- en rioolheffing. De gemeente heft belastingen op basis van objectieve gegevens die via bevolkingsregister, kadaster en taxateurs worden aangereikt. Daarnaast is de interne controle op belastinginkomsten goed te organiseren, waarbij het aanbrengen van voldoende functiescheidingen van belang is. Het nemen van aanvullende maatregelen op het gebied van M&O lijkt voor belastinginkomsten niet nodig.

Toch zijn er onderdelen van belastingen waarbij de gemeente afhankelijk is van informatie van niet geheel onafhankelijke derden. Een voorbeeld hiervan is de toeristenbelasting. Het is voor de gemeente lastig te toetsen hoeveel mensen daadwerkelijk op een camping of in een hotel in de gemeente hebben overnacht. Daarom wordt periodiek en steekproefsgewijs de verblijfsregisters van ondernemers gecontroleerd.

Bij de categorie belastinginkomsten hoort ook het kwijtscheldingsbeleid. Binnen de gemeente wordt kwijtschelding verleend voor OZB, afvalstoffen- (alleen het vastrecht) en rioolheffing. Het streven is een voor de burgers zo eenvoudig mogelijke uitvoering van het kwijtscheldingsbeleid. Dit betekent onder andere automatische kwijtschelding voor degenen aan wie reeds eenmaal kwijtschelding is verleend en in de uitkeringsadministratie van de gemeente bekend zijn of een AOW-uitkering ontvangen. De automatische kwijtschelding betekent een versnelling in de gemeentelijke processen en leidt tot een klantvriendelijke gemeente. De keerzijde is wel dat de juistheid van het proces van kwijtschelding deels afhankelijk is van de juistheid van het proces van inkomensregelingen. Om risico's op dat punt of te vangen, werkt de gemeente samen met de stichting Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau kan gebruikmaken van inkomensgegevens van de Belastingdienst en toetst het bestand met automatische kwijtscheldingen aan de normen die in de gemeente voor kwijtschelding gelden. Echter het actueel houden van inkomensgegevens blijft ook voor het Inlichtingenbureau een aandachtspunt.

Omdat in de praktijk belangrijke bedragen met de toeristenbelasting en kwijtschelding gemoeid zijn, is op het gebied van belastinginkomsten gematigd M&O-beleid aan te bevelen.

9. Personeelslasten (Basis M&O-beleid)

De interne controle op personeelslasten is vrij goed te organiseren. Belangrijke onderdelen daarbij zijn het verkrijgen van een kopie ID en het nemen van formele aanstellingsbesluiten, inclusief vaststelling van salaris door het college of gemandateerde. Mits de organisatie op orde is, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Voor (on)kostenvergoedingen is een geautomatiseerde workflow ingericht met voldoende functiescheiding. Bovendien is in het algemeen het financiële belang hiervan beperkt. Met betrekking tot personeelslasten wordt daarom geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk geacht. Het basis M&O-beleid volstaat.

5.3 Uitwerking en samenvatting

In onderstaande tabel is het M&O-beleid per risicogebied samengevat. De bestaande (specifieke en aanvullende) maatregelen reduceren het ingeschatte risico binnen de beleidsvelden die als streng, gematigd of basis zijn gecategoriseerd.

Nr.	Risicogebied	Gemeentelijke Kaders	Bestaande maatregelen	Intensiteit M&O-beleid
1	Verstrekken uitkeringen	• AWB • Participatiewet • Wet maatregelen WWB • Verordeningen • Handhavingsplan Participatiewet	• Administratieve organisatie / Interne controle • Via voorlichting fraudealertheid Sociale Teams vergroten • Controle klantgegevens via Suwinet en Inlichtingenbureau • Automatisch afnemer BRP signalen en SUWI • Sociaal Rechercheur in de poort • Jaarlijks heronderzoeken inkomsten • Caseloadcombinatie Werkcoach en Inkomensconsulent die werken volgens principe: "Ken uw klant"	Streng
2	Verstrekken voorzieningen	• AWB • Wmo en Jeugdwet Verordeningen	• Administratieve organisatie / Interne controle • Contract- en leveranciersmanagement bezoekt verwacht en onverwacht zorgaanbieders • Controle zorgdeclaraties steunt op automatisering (uitval vraagt beoordeling) • Regionaal tevens CLM ondersteuning waaronder collectieve klachten- en signalenregistratie • Lokale en Regionale toezichthouders • Voor PGB houders aanvullende controle door interviews met gebruikers • 100% controle productieverklaring en accountantsverklaring t.o.v. gemeentelijke administratie. • Bij herindicaties aandacht voor beoordeling geleverde zorg	Streng

			• Continu Cliëntervarings-onderzoek (CEO) met vragen gericht op de beleving van geleverde zorg • Huidige lumpsum-inkoop maakt dat er geen controle op hoeveelheid zorg mogelijk is wegens het ontbreken van een correlatie tussen het aantal te factureren zorgdagen en werkelijke zorgcontact-momenten	
3	Vergunningverlening en handhaving	• AWB • Diverse wetten inzake ruimtelijke ordening • Legesverordening • APV • Handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma	• Administratieve organisatie / Interne controle • Mogelijkheid tot Bibob¹ -onderzoek. • Controle op opgevoerde bouwkosten via "Casadata" (online bouwkostencontrole) • Risicogericht toezicht op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen.	Streng
4	Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen	• Paspoortwet • Reglement rijbewijzen	• Administratieve organisatie / Interne controle • Verplichte jaarlijkse zelfevaluatie • Ensia audit	Streng
5	Inkoop en aanbesteding	• AWB • Aanbestedingswet • Wet- en regelgeving EU • Inkoop- en aanbestedingsbeleid Montferland • Gids Proportionaliteit • Aanbestedingsreglement Werken	• Administratieve organisatie / Interne controle • Advies en ondersteuning door inkoopadviseur en (inkoop)juristen • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek • Afwijken van Gids Proportionaliteit alleen mogelijk mits goed gemotiveerd	Gematigd
6	Verstrekken subsidies	• AWB • Algemene subsidieverordening • Subsidieregelingen	• Administratieve organisatie / Interne controle • Met grote subsidieontvangers regelmatig gesprekken voeren op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau • Risicogericht gesprekken voeren op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen	Gematigd
7	Integriteit inzake relaties	• AWB • Ambtenarenwet • Afleggen ambtseed • Regeling melding vermoeden misstanden	• Meldplicht nevenfuncties • Vertrouwenspersonen • "Het gesprek" met leidinggevende • Voorlichting	Gematigd

1) Bibob = bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Deze wettelijke bevoegdheid geeft gemeenten en provincies de mogelijkheid om de integriteit van de aanvrager van een vergunning of potentiële contractant van de gemeente te laten toetsen.

		• Beleidsregels en Gedragscode Integriteit • Inkoop- en aanbestedingsbeleid		
8	Belastinginkomsten	• AWB • Gemeentewet • Invorderingswet • Belastingverordeningen	• Administratieve organisatie / Interne controle • Periodieke/steekproefsgewijze controle inzake toeristenbelasting • Twee keer per jaar leegstandscontrole van gebouwen • Aanschrijven eigenaren op basis van opgevangen signalen inzake gebruik van gebouwen	Gematigd
9	Personeelslasten	• AWB • CAR-UWO • Lokale regelingen	• Administratieve organisatie / Interne controle	Basis

6 Uitvoering en rapportage

Met de vaststelling van het M&O-beleid zijn per risicogebied de aanvullende maatregelen in kaart gebracht. Bij nieuwe regelingen wordt nagegaan hoe groot het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is. Afhankelijk van het resultaat worden M&O-maatregelen uitgewerkt.

Ten aanzien van bestaande regelingen is het uitgangspunt dat de teams de M&O gevoelige regelingen minimaal éénmaal per vier jaar evalueren. Dat kan tegelijkertijd met de evaluatie van het totale M&O-beleid.

Jaarlijkse interne toetsing dient plaats te vinden. De uitwerking hiervan vindt plaats in het jaarplan (V)IC, waarin de toetsing op misbruik en oneigenlijk gebruik wordt meegenomen.

Ten slotte wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening (verplicht) gerapporteerd over misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. Vanzelfsprekend worden ook de resultaten van de rechtmatigheidscontrole door het college van burgemeester en wethouders jaarlijks aan de raad gerapporteerd. Het M&O-beleid maakt daar onderdeel van uit.