Beleidskader
Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Notitie voorkomen en bestrijden M&O

Augustus 2023

Werkgroep AO/IC

Inhoud

1. Inleiding 3
   1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) als een pijler van de rechtmatigheid 3
   1.2 Definities en afbakening 3
2. Het M&O beleid binnen BLNP 4
   2.1 Doelstellingen M&O beleid 4
   2.2 Uitgangspunten M&O-beleid 4
   2.3 Rollen en verantwoordelijkheden 4
3. Risicobeleid 5
4. M&O-beheersmaatregelen: 5
   4.1 Heldere regelgeving 6
   4.2 Voorlichting 6
   4.3 Controle vooraf 6
   4.4 Controle achteraf 6
   4.5 Sanctionering / maatregelenbeleid 7
5. Risicovolle processen 7
   5.1 Verstrekken van uitkeringen (hoog risico) 7
   5.2 Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet (hoog risico) 7
   5.3 Vergunningverlening (leges) en handhaving (hoog risico) 7
   5.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (middel risico) 8
   5.5 Verstrekken van subsidies (middel tot hoog risico) 8
   5.6 Inkopen en aanbestedingen (middel risico) 8
   5.7 Belastinginkomsten en heffingen (geen tot middel risico) 8
6. Verantwoording 8
7. Evaluatie 9

1. Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) als een pijler van de rechtmatigheid

Rechtmatigheid, het voldoen aan wet -en regelgeving, is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Gemeenten moeten publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden. Het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen, middelen en eigendommen is één van de drie rechtmatigheidscriteria waarover het college met ingang van boekjaar 2023 verantwoording aflegt. In de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld door de commissie BBV, staat dat het M&O criterium inhoudt dat er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaatsvindt. Hoe de gemeente BLNP dit in de praktijk regelt, wordt in voorliggend beleidskader bepaald.

Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik is niet nieuw. Wat wel nieuw is, is dat er nu een overkoepelend beleidskader M&O wordt gepresenteerd. In artikel 20 lid e van de Financiële verordening had de raad al vastgelegd dat het college moet zorgen voor interne regels ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. In bestaande regelingen en de inrichting van de processen is het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen de gemeente vervolgens ingebouwd.
In dit beleidskader worden het totaal van de belangrijkste uitgangspunten bij de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen vastgelegd. Ook nieuw is dat het college bij omissies als gevolg van falend M&O beleid hiervan melding maakt in de rechtmatigheidsverantwoording (indien de financiële omvang de verantwoordingsgrens overschrijdt). En in de paragraaf bedrijfsvoering zal worden gerapporteerd in hoeverre het M&O-beleid ook feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken.

1.2 Definities en afbakening

<u>Definities Misbruik en Oneigenlijk gebruik</u>

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.

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.

Nadere toelichting: bij misbruik is sprake van onrechtmatigheid en zal bij vaststelling terugvordering en mogelijk boete oplegging plaatsvinden. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving en daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wél is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt (“de mazen van de wet”) is het noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker wordt toegelicht.

Afbakening: M&O-beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de gemeente gebruik maakt van overheidsregelingen. Misbruik moet onderscheiden worden van fraude waar medewerkers van binnen de organisatie bij betrokken zijn. Dit valt onder het fraudebegrip waar de accountant eventueel over rapporteert. Ook moet M&O worden onderscheiden van integriteit kwesties. Integriteit is intern en richt zich op de eigen organisatie en medewerkers. Dit is geregeld in het gemeentelijk integriteitsbeleid.

Het M&O-beleid kan zowel betrekking hebben op M&O gevoelige regelingen met direct financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (bijvoorbeeld subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen) als regelingen die niet direct financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen). Uit deze laatste regelingen kunnen immers op termijn ook financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden. Naast misbruik van regelingen en middelen valt ook misbruik van data onder het M&O-beleid (raakt aan informatiebeveiliging).

2. Het M&O beleid binnen BLNP

2.1 Doelstellingen M&O beleid

Het doel van het M&O-beleid is misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en regelingen te voorkomen en te bestrijden. Hiervoor is duidelijke wet -en regelgeving van belang, is handhaving hiervan noodzakelijk en zijn in de administratieve organisatie/ interne controle beheersmaatregelen ingebouwd.

2.2 Uitgangspunten M&O-beleid

Onderstaande uitgangspunten worden gehanteerd:

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen / bedrijven binnen BLNP;
2. Maatregelen die worden getroffen 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;
3. De betrouwbaarheid van aangeleverde informatie, afgezet tegen het mogelijk optreden van risico's, is bepalend voor de mate van controle en sanctionering;
4. Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen;
5. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk en noodzakelijk gecontroleerd;
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld, vindt terugvordering indien van toepassing plaats en wordt zo nodig een boete opgelegd;
7. De teamleider waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van M&O beheersmaatregelen;
8. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's (hoog, middel, laag) en na afweging van de kosten en baten;
9. Onderzoek naar misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van de totale interne controle in het kader van de rechtmatigheidscontrole;

2.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Het college stelt de raad voor om het beleidskader Misbruik en Oneigenlijk gebruik vast te stellen en is eindverantwoordelijk voor de opzet, uitvoering en resultaten van het gevoerde M&O-beleid en legt hierover verantwoording af in de jaarrekening, paragraaf Bedrijfsvoering.

De teamleider waar de betreffende regeling wordt uitgevoerd is verantwoordelijk voor de nadere invulling en integreert maatregelen in de processen. Dit bestaat uit onderkenning van risico's, te treffen beheersmaatregelen en het afleggen van verantwoording hierover. Processen en procedures worden door de afdelingen zelf getoetst of er voldoende deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Daarnaast kan onafhankelijke toetsing plaatsvinden door de interne controle. De teamleider legt verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd.

3. Risicobeleid

M&O-beleid wordt toegepast bij regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. In het algemeen kan worden gesteld dat processen/ regelingen waarbij derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben het risico hoog zal zijn. Maar er zijn meer factoren die een risico vormen. De hoogte van het risico is onder andere afhankelijke van:

- De hoogte van het te behalen voordeel
- De hoogte van het financiële belang
- Het bestaan van een rechtstreekse relatie tussen de te verstrekken gegevens en het (financiële) voordeel voor de persoon/ instelling
- De mate van controleerbaarheid van de gegevens
- Objectiviteit of subjectiviteit van de gegevens, mogelijkheden ter verificatie van de gegevens
- Bekendheid van de regelgeving
- Pakkans
- Sanctiebeleid

Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling wordt de intensiteit van de inzet van beheersmaatregelen bepaald. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen hoog, middel en laag risico. Bij een **laag risico** zijn geen specifiek aanvullende M&O maatregelen noodzakelijk, de reguliere AO/IC is voldoende en er vindt incidenteel controle op misbruik en oneigenlijk gebruik plaats. Bij een **middel risico** is waakzaamheid geboden en worden enkele aanvullende beheersmaatregelen getroffen zoals actieve voorlichting en (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing en herkomst van de door derden aangeleverde gegevens. Een **hoog risico** gaat gepaard met beheersmaatregelen die verder gaan dan de reguliere maatregelen op het gebied van de AO/IC in de voorwaardenscheppende sfeer en het actieve toezicht daarop (controle en handhaving).

Binnen de gemeente zijn zeven processen onderkend waar misbruik en oneigenlijk gebruik kan optreden (zie hoofdstuk 5). Op basis van bovenstaande factoren is het risico ingeschat. Afhankelijk van de risicobepaling zijn beheersmaatregelen getroffen die ervoor zorgen dat het restrisico als laag kan worden ingeschat. De mogelijke in te zetten beheersmaatregelen worden in het volgende hoofdstuk 4 behandeld.

4. M&O-beheersmaatregelen:

Op basis van wettelijke eisen en behoorlijk bestuur heeft de gemeente de verplichting om maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (en fraude) te treffen en de risico's zoveel mogelijk af te dekken. Naast de gebruikelijke interne controlemaatregelen zoals functiescheiding, controle op prestatielevering, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in log-ins en rapportages over deze maatregelen, zijn er ook specifieke M&O-beheersmaatregelen.

4.1 Heldere regelgeving

Heldere en eenduidige regelgeving beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder regelgeving wordt verstaan: wetgeving, verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van de gemeente. Adequate en handhaafbare regelgeving is een belangrijke beheersmaatregel in het kader van M&O-beleid. Eisen aan de regelgeving zijn:

- Eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- 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;
- Controlebeleid is opgenomen in de regelgeving;
- Mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik of oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- Ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

4.2 Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van belanghebbenden (inwoners, bedrijven en instellingen). Er moet informatie worden verstrekt over het bestaan van de regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid.
Bij de voorlichting wordt aangegeven dat misbruik en/of oneigenlijk gebruik gevolgen zal hebben, dan wel worden bestraft. Van het geven van voorlichting gaat een preventieve werking uit.

4.3 Controle vooraf

Controle vooraf richt zich op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. Er wordt gecontroleerd of de door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan. De aangeleverde gegevens worden indien mogelijk en noodzakelijk geverifieerd. In beleid wordt bepaald welke controlemethoden worden gebruikt ten aanzien van de regelingen. Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is de aard en omvang van de doelgroepen en hoe misbruik gevoelig een regeling is van belang. Processen waarbij gevoeligheden spelen moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid en volledigheid te toetsen van de verstrekte gegevens.

4.4 Controle achteraf

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het uitkeren/ innen van bedragen, dan wel nadat de beschikking is verleend. Via controle achteraf kan misbruik en/of oneigenlijk gebruik worden geconstateerd, maar wordt het moeilijker de consequenties te beperken. Controles achteraf kunnen (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel worden uitgevoerd. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, onderzoek ter plaatse, waarneming, bevestigingen, gebruik van externe informatie, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Vastlegging van controle resultaten is verplicht. De resultaten van de controles kunnen leiden tot aanpassing van de regelgeving en/of het controlebeleid.

4.5 Sanctionering / maatregelenbeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist. Dit beleid is neergelegd in de voor het desbetreffende beleidsinstrument (subsidies, belastingen, heffingen, etc.) geldende regelgeving. Sanctionering/ 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 kan het leiden tot terugvordering van teveel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde inkomsten en intrekking van een ten onrechte verstrekte vergunning. Een sanctie kan ook niet-financieel van aard zijn: ontbinding van een overeenkomst, vervanging van een bestuur

Van belang is dat:

- sanctiebepalingen opgenomen zijn in de desbetreffende verordening c.q. regeling;
- waarborgen zijn ingebouwd om sancties in gelijke gevallen op gelijke wijze toe te passen;
- bij voorlichting aandacht wordt besteed aan het sanctiebeleid.

5. Risicovolle processen

De volgende processen kennen inherente risico’s inzake M&O welke risico's door middel van beheersmaatregelen gereduceerd zijn.

5.1 Verstrekken van uitkeringen (hoog risico)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schuldhulpdienstverlening). Het betreft open einde regelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt. Het risico van onjuiste en/of onvolledige gegevensverstrekking is groot vanwege de sterk persoonlijke belangen van iemand bij de uitkering / dienstverlening. Daarnaast is er de omstandigheid dat de betrouwbaarheid van de gegevensverstrekking van de cliënt bepalend is voor het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van de uitkering /dienstverlening.

5.2 Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet (hoog risico)

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de wet maatschappelijke ondersteuning, verordening WMO en de Jeugdwet. Ook hier geldt dat sprake is van open einde regelingen, het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen van de gevraagde voorziening. Dit laat onverlet dat er vanuit de gemeente wordt gewerkt vanuit de gedachte dat de cliënt centraal staat en dat in dat verband ook steeds het gesprek en het overleg met cliënten wordt gevoerd.

5.3 Vergunningverlening (leges) en handhaving (hoog risico)

Vergunningverlening en handhaving hebben betrekking op wezenlijke overheidstaken waarbij vaak grote publieke belangen met mogelijke (financiële en politiek-bestuurlijke) gevolgen spelen. 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.

5.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (middel risico)

Bij de verstrekking van identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen maakt de gemeente gebruik van de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Deze gegevens in de BRP moeten juist zijn, mede om misbruik en oneigenlijk gebruik van genoemde documenten te voorkomen. De gegevens komen veelal niet rechtstreeks van de cliënt.

5.5 Verstrekken van subsidies (middel tot hoog risico)

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Doorgaans is iedere subsidieontvanger bekend bij de behandelend beleidsmedewerker. Bij grote instellingen is regelmatig overleg (ambtelijk en bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen. Dit is een aanvullende waarborg dat de juiste gegevens op tafel komen en dat wij er mee bekend zijn wie onze subsidie ontvangt. Er is sprake van een middel risico.
Voor de overige gesubsidieerde instellingen kan het noodzakelijk zijn specifieke maatregelen te treffen, waarbij het risico middel tot hoog wordt ingeschat.

5.6 Inkopen en aanbestedingen (middel risico)

Met inkoop en aanbesteding is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Kritische punten zijn de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid (vooral kwaliteit) van de geleverde prestatie. Het sluiten van de transactie (overeenkomst) is uiteindelijk vaak terug te voeren tot een “persoonlijke” afspraak tussen twee mensen, die elk grote belangen vertegenwoordigen. Subjectieve overwegingen en invloeden zijn hier bijna per definitie aan de orde. Dit geldt, zij het in mindere mate, ook voor de beoordeling van de verrichte prestaties. Maar dit aspect raakt meer het integriteitbeleid binnen de organisatie, met name voor wat betreft het omgaan met relaties (geschenken, “samenwerking”, e.d.).

5.7 Belastinginkomsten en heffingen (geen tot middel risico)

De belangrijkste belastinginkomsten zijn de OZB, afvalstoffen en rioolrechten. Heffing en invordering van deze belastingen vindt plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. De interne controle hierop (voldoende functiescheiding) is opgenomen in de AO/IC.
Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbende (bijvoorbeeld havengelden, toeristenbelasting, marktgelden, parkeerbelasting en precario). Hierbij is sprake van een middel risico.

6. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O-beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en controlcyclus.
In het kader van de verantwoording worden in ieder geval de volgende stappen ondernomen:

- In de begroting wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering informatie opgenomen over het M&O-beleid;
- In de jaarrekening wordt verantwoordingsinformatie over het M&O-beleid opgenomen (in de rechtmatigheidsverantwoording als er daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik zijn) en in de paragraaf Bedrijfsvoering (in hoeverre het M&O-beleid feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken)
- Bij het rapporteren over verrichte interne controles, audits en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O-beleid;

- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O-gevoelige aspecten.

7. Evaluatie

Het beleidskader M&O wordt elke vier jaar geëvalueerd. In de evaluatie is ook plaats voor de effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en de toereikendheid van controlewerkzaamheden. Evaluatie kan leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld regelgeving of het controlebeleid. Op basis van geconstateerde tekortkomingen in het M&O-beleid kan aanpassing van regelgeving of controlebeleid ook al eerder plaatsvinden