Notitie Voorkoming van Misbruik en Oneigenlijk (M&O) gebruik Gemeente Culemborg 2023
Geldend van 7–12-2023 t/m heden

Intitulé

Notitie Voorkoming van Misbruik en Oneigenlijk (M&O) gebruik Gemeente Culemborg 2023

1. Inleiding

In de Financiële verordening Gemeente Culemborg 2023 is in art. 16 lid 7 door de Gemeenteraad (raad) vastgelegd dat het College van B&W (college) zorg draagt voor:

Het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van getrouwheid, rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Deze notitie geeft invulling aan dit beleid.

Het in deze notitie geformuleerde beleid is een uiteenzetting van de belangrijkste uitgangspunten van de gemeente Culemborg om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden.

De notitie bevat op zich geen nieuwe regels, maar is de tot op heden ontbrekende kapstok boven het reeds bestaand beleid in de diverse verordeningen, specifieke regelingen en processen voor dit onderwerp.

De uitwerking heeft dus reeds plaatsgevonden in bijbehorende verordeningen, specifieke regelingen en processen. Hierbij zijn processen ook gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor te nemen maatregelen ter bestrijding van misbruik. De gemeente Culemborg moet voldoen aan deze eisen en normen.

2. Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Haar vertegenwoordigers in het bestuur moeten erop toezien dat dit gebeurt. Vanaf het boekjaar 2023 verantwoordt het college zich rechtstreeks over de rechtmatigheid aan de raad (horizontale verantwoording).
Het college toetst voor het bepalen van de rechtmatigheid van haar handelen de volgende drie criteria:

1. **Het begrotingscriterium**
   Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de door de raad 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**
   Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de eisen/voorwaarden die worden gesteld bij de uitvoering van deze handelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn,

grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

3. **Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium**
   Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen in een omgeving gericht op voorkoming misbruik en oneigenlijk gebruik.

3. Definities

De in het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium gehanteerde begrippen kunnen volgens de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) als volgt worden omschreven:

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.

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:
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.

Misbruik is dus onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet

In deze definities gaat het met name over misbruik en oneigenlijk gebruik door inwoners en bedrijven (externe gerichtheid). In deze notitie nemen we ook het mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik door medewerkers mee (interne gerichtheid).

4. Externe en interne gerichtheid

Intern kijken we naar ons eigen handelen o.a. de integriteitsregeling, ambtseed, functiescheiding in (financiële) processen, maar ook aanspreekgedrag en collegiale toetsing. Hierbij is er een relatie naar onze kernwaarden verbinden, vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Extern geldt dat geen zaken de deur uitgaan zonder toetsing aan geldende regelgeving. De gemeente Culemborg vindt het belangrijk dat o.a. de uitkeringen, subsidies, salarissen, vergunningen, kwijtscheldingen naar de inwoners, bedrijven of medewerkers gaan die daar recht op hebben. Het is belangrijk dat ook de hoogte en duur van het bedrag juist is.

5. Integer handelen

Bij de interne gerichtheid kijken we naar ons eigen handelen en maken we gebruik van ons Integriteitsbeleid en de Ambtseed inclusief gedragscode.

5.1. Ons integriteitsbeleid

Dit beleid is vastgelegd in de Culemborgse Gedragscode, Richtlijnen voor integer handelen door ambtenaren en Gedragscode Integriteit van burgemeester en wethouders van de gemeente Culemborg.

Integriteit in onze gemeente betekent voor onze medewerkers zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen. We gaan ervan uit dat onze medewerkers handelen in lijn zijn met onze normen en waarden, gedragscode en met wet- en regelgeving.
Om dat te bereiken is het belangrijk dat iedereen weet wat er van hem of haar verwacht wordt. En dat we zorgvuldig omgaan met situaties waarin mensen zich niet integer gedragen. Dit alles staat in eerder genoemd integriteitsbeleid.

Instrumenten die het integriteitsbeleid ondersteunen zijn:

- Gedragscodes;
- Afleggen van de eed of belofte;
- Maatregelen om functies en processen minder kwetsbaar te maken;
- Financiële belangen / Nevenwerkzaamheden;
- Maatregelen gericht op informatiebescherming;
- Inkoop- en aanbestedingsprocedure;
- Regeling Klokkenluiders CUL en
- Wettelijk kader.

5.2. Aanspreken en handhaven

Een Integriteitsbeleid alleen is niet voldoende. Beleid uitdragen, draagvlak maken en handhaven is minstens zo belangrijk. Het gaat erom dat we allemaal bewust blijven van onze integriteit. Hierin heeft iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid.

We doen het volgende om te zorgen dat dit onder de aandacht blijft.

- we bespreken integriteit met medewerkers die de ambtseed afleggen;
- on-boardingsprogramma waarin op verschillende plaatsen dilemma's aan de orde komen;
- leidinggevenden bespreken het integriteitsbeleid met hun afdeling of team;
- leidinggevenden spreken indien nodig met medewerkers over integriteitskwesties in de gesprekscyclus en
- P&O zorgt voor voorlichting op Jip.

Niet-integer handelen kan grote gevolgen hebben.

- Houd een medewerker zich niet aan het integriteitbeleid? Of worden andere regels overtreden door niet-integer handelen? Dan kan dit ervoor zorgen dat we een medewerker een arbeidsrechtelijke maatregel opleggen, waaronder ontslag. Dit kan ook gebeuren door dingen die in privé-tijd worden gedaan. Wordt een wet overtreden? Dan wordt hiervan altijd aangifte bij de politie gedaan.

5.3. Klokkenluiden

Als het vermoeden is dat een misstand speelt die niet in een cultuur van openheid besproken kan worden, dan vragen we de medewerker dit kenbaar te maken of bij zijn/haar leidinggevende of diens

leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon, maar het hoe dan ook op tafel te leggen. Ter bescherming van de medewerker kennen we de Regeling Klokkenluiders CUL.

6. Waarborgen in beleid, uitvoering en verantwoording

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

We kiezen dus voor een procesmatige benadering. Hierbij wordt een aansluiting gezocht bij de Plan, Do, Check, Act (PDCA) cyclus. Deze cyclus is gericht op continue verbetering. We onderkennen in processen zeven stappen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, te weten:

1. Beleidsvoorbereiding;
2. Regelgeving;
3. Uitvoering;
4. Verbijzonderde interne controle (VIC);
5. Maatregelen en/of sancties;
6. Verantwoording en
7. Evaluatie/bijsturen.

Hierna worden de stappen verder toegelicht.

6.1. Beleidsvoorbereiding

In de planfase wordt beleid opgesteld en worden verordeningen of regelingen (regelgeving) voorbereid. Medewerkers moeten zich in dit stadium van het beleidsproces al afvragen of er sprake is van een voor misbruik en oneigenlijk gebruik gevoelig beleidsterrein. In hoofdstuk 7 gaan we beknopt verder in op een aantal risicogebieden. Bij het opstellen van de verordeningen en regelingen zorgen we ervoor dat we de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik zo klein mogelijk maken.

6.2. Regelgeving

Regelgeving moet dus zo min mogelijk ruimte bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit bereiken we door heldere definities, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en het opnemen van rechten, plichten en voorwaarden. In de regelgeving wordt ook opgenomen welke maatregelen en/of sancties worden toegepast bij het vaststellen van misbruik of oneigenlijk gebruik. Vervolgens dienen in beschikkingen of bijlagen hierbij altijd (indien van toepassing) de volgende punten te worden vermeld:

- rechten;
- plichten;
- voorwaarden en
- mogelijke maatregelen of sancties.

6.3. Uitvoering

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het verlenen of vaststellen van uitkeringen, subsidies, vergunningen, heffingen en belastingen. Processen waarbij gevoeligheden spelen, moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevering te toetsen van de door belanghebbende 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.

We zorgen ervoor dat een medewerker goed nagaat of aan de toetsingsvoorwaarden is voldaan. De ter toetsing aangeleverde gegevens worden – indien mogelijk – gecontroleerd aan andere bronnen. Deze toetsing wordt ook vastgelegd. Voordat wordt beschikt en/of uitbetaald, controleert een andere medewerker of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier ogen principe).

Op deze wijze worden toereikende controles uitgevoerd op het waarborgen van de getrouwheid en rechtmatigheid.

6.4. Verbijzonderde interne controle (VIC)

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 control. Daarnaast toetst periodiek de VIC in de derde lijn, de opzet, het bestaan en de werking van interne beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit doen we op basis van een risico gedreven controle aanpak. Basis hiervoor is het door het college jaarlijks vast te stellen interne controleplan, waarin duidelijk aandacht is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Over de uitvoering van het interne controleplan wordt tweemaal per jaar, met bevindingen en aanbevelingen, gerapporteerd aan managementteam en college.

6.5. Maatregelen en/of sancties

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik of oneigenlijk gebruik, is een toereikend pakket aan maatregelen en sancties vereist dat aansluit op de regelgeving. Als norm hierbij hanteren we, dat minimaal het behaalde voordeel wordt weggenomen. Afhankelijk van de ernst van de situatie, doen we in voorkomende gevallen aangifte. Door voorlichting over en het strikt toepassen van maatregelen en/of sancties bereiken we een preventieve werking.

6.6. Verantwoording

Over de wijze waarop het Misbruik en Oneigenlijk gebruik beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, leggen we verantwoording af. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en control cyclus. Het college doet dit als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording die wordt opgenomen in de jaarstukken. Dit met, indien van toepassing, een nadere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering.

6.7. Evaluatie/bijsturen

De bevindingen en aanbevelingen in de rapportages VIC (zie paragraaf 6.4.) en de verantwoording in de jaarstukken (zie paragraaf 6.6.) over de werking van het beheersinstrumentarium ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik gebruiken we (waar nodig) om van te leren en het beleid en uitvoering hiervan verder te verbeteren.

7. Risicogebieden

Niet elk proces kent risico’s voor misbruik en/of oneigenlijk gebruik. We zien de volgende processen met materiële risico’s voor misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen in relatie tot de rechtmatigheidsverantwoording:

1. Inkoop en aanbesteding
    - Bestelling van een zaak door medewerker voor rekening van de gemeente voor eigen gebruik.

2. Betalingen
   - Betaling inkoopfactuur waarvoor geen aantoonbare prestatie is geleverd (nepfactuur).
   - Medewerker boekt in het betalingsproces geld over naar eigen rekening of die van een tussenpersoon.
3. Inkomensvoorzieningen bijstand
   - Verstrekking van een uitkering aan een cliënt die hier geheel of gedeeltelijk geen recht op heeft.
4. Verstrekkingen Jeugd en Wmo
   - Prestatielevering zorg, waarbij een zorgaanbieder geen of minder zorg levert dan op de inkoopfactuur is opgenomen.
5. Verstrekken van subsidies
   - Subsidieontvanger krijgt geld waar geheel of gedeeltelijk geen recht op is en/of waarvoor de afgesproken prestaties geheel of gedeeltelijk niet zijn geleverd.
6. Salarissen en declaraties
   - Opvoeren van fictieve medewerker in salarisadministratie, opvoeren hoger salaris, onjuiste declaratie etc.
7. Reis- en waardedocumenten
   - Het risico dat reis- en/of waardedocumenten worden ontvreemd.
8. Kwijtschelding
   Kwijtschelding belastingen/heffingen aan een cliënt die hier geheel of gedeeltelijk geen recht op heeft.

Bij de VIC moet een volledig en actueel overzicht aanwezig zijn van de misbruik en oneigenlijk gebruik gevoelige verordeningen, regelingen en processen. De VIC is het meest aangewezen organisatieonderdeel om dit overzicht te beheren, omdat dit onderdeel uitmaakt van het interne controleplan en de uitvoering daarvan.

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

8.1. 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 moeten als gemeente een register bijhouden met een beschrijving van alle processen en de persoonsgegevens die daarin verwerkt worden. Afspraken met andere organisaties leggen we vast in een Verwerkersovereenkomst.

In 2.1 van het privacybeleid van gemeente Culemborg beschrijven we de visie van de gemeente op de bescherming van gegevensbescherming en bepalen we de reikwijdte van het privacybeleidskader. Tevens beschrijven we hoe het privacybeleid en het privacy management binnen de gemeente Culemborg vormgegeven.

8.2. 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. Onze uitwerking van dit normenkader gaan we vastleggen in het te actualiseren Informatiebeveiligingsbeleid.

9. Ondermijning

Een bijzondere vorm van misbruik is ‘ondermijnende 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 innesteling van criminele elementen in buurten en woonwijken en/of het ontstaan van ‘vrijplaatsen’.

In de gemeente Culemborg zetten we ons samen met onze ketenpartners in om ondermijnende 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 ketenpartners worden daarnaast barrières opgeworpen om georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

10. 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.

De toepassing van deze wet is uitgewerkt in de Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Culemborg houdende regels omtrent de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbepalingen (Beleidsregels Wet Bibob 2019)

11. Geraadpleegde documenten

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

- Financiële verordening gemeente Culemborg 2023.
- Gedragscode Integriteit van burgemeester en wethouders van de gemeente Culemborg
- De Culemborgse Gedragscode 2020
- Regeling Klokkenluiders gemeente Culemborg
- Privacybeleid gemeente Culemborg 2022
- Strategisch Informatieveiligheidsbeleid 2021-2024
- Bibob beleidsregel gemeente Culemborg 2019.

Ondertekening

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van 7 december 2023.
De griffier,
D. van der Harst

De voorzitter,
G. van Grootheest