Nota voorkomen en bestrijden Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van gemeentelijke regelingen 2021-2024



Urk, november 2021

Directiestaf
Wim Zoer, concerncontroller

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) 5
1.2 Overkoepelend kader 5
1.3 Leeswijzer 6

2. Doelstelling en uitgangspunten 7
2.1 Definities en afbakening M&O-beleid 7
2.2 Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning 8
2.3 Doelstelling M&O-beleid 8
2.4 Uitgangspunten 8
2.5 Rollen en verantwoordelijkheden 9

3. Beheersmaatregelen 10
3.1 Preventieve maatregelen 10
3.1.1 Regelgeving 10
3.1.2 Voorlichting 10
3.1.3 Controle vooraf 10
3.2 Repressieve maatregelen 11
3.2.1 Controle achteraf 11
3.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid 11
3.3 Evaluatie 11

4. Risicogebieden en intensiteit 12
4.1 Intensiteit M&O-beleid 12
4.1.1 Streng M&O-beleid Streng 12
4.1.2 Gematigd M&O-beleid 12
4.1.3 Geen specifiek M&O-beleid 12
4.2 Risicovolle processen 12
4.2.1 Verstrekken inkomensoverdrachten (streng M&O-beleid) 12
4.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O-beleid) 12
4.2.3 Vergunningverlening en handhaving (streng M&O-beleid) 13
4.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O-beleid) 13
4.2.5 Verstrekken van subsidies (streng tot gematigd M&O-beleid) 13
4.2.6 Inkopen en aanbestedingen (gematigd M&O-beleid) 13
4.2.7 Aan- en verkopen van gronden en gebouwen (gematigd M&O-beleid) 13
4.2.8 Integriteit van relaties (gematigd M&O-beleid) 13
4.2.9 Belastinginkomsten (gematigd M&O-beleid) 14
4.2.10 Personeelslasten (geen specifiek M&O-beleid) 14
4.3 Privacy en gegevensbeveiliging 14
4.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) 14
4.3.2 Beleidsregels privacy en gegevensverwerking Sociaal Domein 14
4.3.3 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) 15
4.4 Bibob 15

5. Verantwoording 16

Bijlage M&O-beleid per risicogebied 17

1. Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. De gemeente moet publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden.

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet voert de accountant, naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal), maar ook gemeentelijke regelgeving. Het gaat hierbij zowel om inkomsten als uitgaven van de gemeente.

Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening zal de accountant nagaan of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van (belasting-) gelden, subsidies, uitkeringen of bijdragen, etc. zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen. 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 op voorziening afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken. 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 wordt als misbruik beschouwd. Van oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen is sprake als weliswaar in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan wordt gehandeld (de 'mazen van de wet').

Voorop staat het vertrouwen van de gemeente in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeentelijke financiële regelingen. Vanuit het maatschappelijk perspectief en het actuele maatschappelijke debat bezien, staat gemeentelijk optreden dan ook in een juiste verhouding tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Maar er komen ook situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden voor. Daarvoor moet de gemeente waarborgen en maatregelen treffen, die in verhouding moeten staan tot het risico dat wordt gelopen. Een gemeentelijk M&O-beleid biedt hiervoor een kader. Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Middelen die de deur uitgaan worden dan ook altijd getoetst aan geldende regelgeving. Intern gelden integriteitsregelingen, is functiescheiding in (financiële) processen doorgevoerd en vindt collegiale toetsing plaats.

Met ingang van het verslagjaar 2022 legt het college zelf verantwoording af aan de raad over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het college dient in dit kader een uitspraak te doen in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden, 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.

1.2 Overkoepelend kader

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 welke risicogebieden er zijn en hoe M&O-beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.
De uitwerking van het overkoepelend M&O-beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen. Risicogebieden betreffen het sociaal domein, werk en inkomen (uitkeringen en voorzieningen), vergunningverlening en handhaving, integriteit van relaties, belastinginkomsten, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen, subsidieverstrekking en inkoop/aanbesteding. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) in de risicogebieden wordt getypeerd variërend van licht, middel tot zwaar. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit M&O is het mogelijk daar maatregelen aan toe te voegen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de algemene uitgangspunten van M&O-beleid belicht. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van mogelijke M&O beheersmaatregelen. Hoofdstuk 4 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft alsmede de intensiteit waarmee maatregelen per gebied worden ingezet. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de rapportage en verantwoording in de gemeentelijke P&C cyclus. In de bijlage is het M&O-beleid per risicogebied samengevat.

2. Doelstelling en uitgangspunten

In de inleiding is de aanleiding voor het opstellen van een gemeentelijk M&O-beleid geduid. Deze aanleiding moet vooral worden gezocht in de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in begroting en jaarrekening. Tot op heden was hiervoor geen overkoepelend beleid, maar werd rechtmatigheid van baten en lasten wel getoetst op basis van separate stukken. In dit hoofdstuk wordt het doel van het M&O-beleid beschreven en voorzien van algemene uitgangspunten.

2.1 Definities en afbakening M&O-beleid

De commissie BBV heeft in de Kadernota Rechtmatigheid de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

Definitie 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 kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Niet elke misstap (fout) geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van een opzettelijke handeling. Daarnaast is het begrip misleiding van betekenis in deze definitie. Misleiding heeft betrekking op het bewust verborgen houden van het misbruik.

Definitie 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.

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt (‘de mazen van de wet”) is het noodzakelijk dat wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

Afbakening

M&O-beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de gemeente Urk gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid. Interne regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het gemeentelijke fraude- en integriteitsbeleid geschaard.

Het M&O beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente. Privaatrechtelijk handelen (o.a. aan en verkoop gronden) behoort niet tot de gemeentelijke regelingen. In deze nota maakt het proces aan- en verkoop van gronden wel onderdeel uit van risicovolle processen. Er is sprake van een aanmerkelijk (financieel) belang en de daarbij behorende gevoeligheden en risico’s.

Er wordt een brede definitie gehanteerd van M&O gevoelige regelingen, namelijk zowel regelingen met directe financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (denk aan subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen), als regelingen die niet directe 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.

2.2 Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

Rechtmatigheid
Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de drie criteria van rechtmatigheid. Misbruik en oneigenlijk gebruik 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.
In de Kadernota Rechtmatigheid 2018 zoals deze is gepubliceerd door de commissie BBV wordt ook op de relatie tussen M&O en rechtmatigheid ingegaan. Onder het begrip rechtmatigheid valt ook het Misbruik en Oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. Dit wordt het M&O-criterium genoemd.

Integriteit
Bij misbruik en oneigenlijk gebruik 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. Dit is geregeld in het gemeentelijke integriteitsbeleid waarover jaarlijks verantwoording wordt afgelegd in het Integriteitsjaarverslag.

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

2.3 Doelstelling M&O-beleid

Het M&O-beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden. Daarmee bestaat het zowel uit preventief beleid als repressief beleid. Bij M&O-beleid is met name van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen dan wel tijdig op te sporen, en daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven is.

M&O-beleid draagt bij aan transparantie en consistentie van gemeentelijk beleid. Het maakt ook mogelijk dat afwegingen worden gemaakt welke beheersmaatregelen nodig en doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanning die zij kosten en het financieel nut ervan. Beheersmaatregelen in het kader van M&O teneinde de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren gaan soms verder dan reguliere interne controles. M&O-beleid identificeert ook zwakke plekken in de administratieve organisatie en interne controle.

2.4 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het M&O-beleid van Urk.
1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van Urk.
1. Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding moeten staan tot de risico's die worden gelopen.
2. De betrouwbaarheid van aangeleverde informatie, afgezet tegen het mogelijk optreden van risico's, is bepalend voor de mate van controle en sanctionering.
3. Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.
4. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd.
5. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
6. De domeinmanager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van M&O beheersmaatregelen.
7. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten.
8. Het M&O-beleid wordt eens in de vier jaar geactualiseerd, op basis van ontwikkelingen in wetgeving en ervaring met de maatregelen en controles.

2.5 Rollen en verantwoordelijkheden

Het in deze nota geformuleerde beleid vormt een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid en bevat geen nieuwe regels. Rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van de organisatie. De manager van het domein waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het actueel houden van het specifieke M&O-beleid en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied. Ook legt de domeinmanager verantwoording af over de wijze waarop het M&O-beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, zie hiervoor hoofdstuk vijf. De directie ziet erop toe dat de domeinmanagers deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken. Het college vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen.

3. Beheersmaatregelen

Bepaalde regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Dat is in het bijzonder het geval als er sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de gemeente verstrekken. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik te treffen. Dat zijn maatregelen uit landelijke wetgeving en lokale regelgeving die sowieso worden ingezet. Daarnaast zijn extra beheersmaatregelen denkbaar die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik verder terugdringen.

Ook beheersmaatregelen die intern zijn gericht zijn relevant. Het gaat dan om zaken zoals functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in log-ins, en rapportages over deze maatregelen.

Een onderscheid kan worden aangebracht tussen preventieve en repressieve maatregelen (of een mix daarvan).

3.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering. Preventieve maatregelen betreffen regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Zij zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

3.1.1 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 en voldoet in dat verband aan de volgende eisen:

- eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- er gelden 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;
- mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3.1.2 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.

3.1.3 Controle vooraf

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 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 gegevens die door derden zijn verstrekt. De ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan. Door betrokkene(n) 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).

In beleid wordt bepaald welke controlemethoden worden gebruikt ten aanzien van regelingen. Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is van belang de aard en omvang van de doelgroep en 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.

3.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Het gaat om controle achteraf waarbij M&O kan worden vastgesteld, en sanctionering/maatregelenbeleid.

3.2.1 Controle achteraf

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het uitkeren/innen van bedragen, dan wel nadat de beschikking is verleend. Daarmee is het een repressieve maatregel. Controles achteraf kunnen (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel worden uitgevoerd. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Interne controles worden periodiek uitgevoerd om te beoordelen of conform de interne procedures is gewerkt en of transacties getrouw en rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) is expliciet aandacht voor M&O.

Vastlegging van de controleresultaten is verplicht. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

3.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid

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 afschrikeffect uit en draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van gemeentelijke regelingen.

3.3 Evaluatie

Regelgeving wordt gebruikelijk periodiek geëvalueerd. In een evaluatie dient ook plaats te zijn voor de effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en de toereikendheid van controlewerkzaamheden. Het M&O-beleid kan hierop worden aangepast.

4. Risicogebieden en intensiteit

M&O-beleid wordt toegepast bij regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling wordt de intensiteit van de inzet van beheersmaatregelen bepaald. In dit hoofdstuk worden de risicogebieden waarop M&O-beleid van toepassing is beschreven. Daarbij wordt de intensiteit van inzet van het M&O-beleid benoemd en onderbouwd.

4.1 Intensiteit M&O-beleid

Afhankelijk van de mate van een M&O risico wordt een streng, een gematigd of een basis beleid gevoerd. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het heeft.

4.1.1 Streng M&O-beleid Streng
M&O-beleid omvat beheersmaatregelen die verder gaan dan de reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Specifieke en aanvullende (controle) maatregelen zijn noodzakelijk, zowel in voorwaardenscheppende sfeer als voor wat betreft het houden van een actief toezicht daarop.

4.1.2 Gematigd M&O-beleid
Gematigd M&O-beleid houdt in dat waakzaamheid is geboden. Enkele aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals een actieve voorlichting en een kritische beoordeling van de onderbouwing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (b.v. verscherpte controles, antecedentenonderzoek).

4.1.3 Geen specifiek M&O-beleid
Als de regulier AO/IC toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk en kan incidentele controle op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

4.2 Risicovolle processen

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. Ook interne processen kunnen M&O-gevoelig zijn. 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.

4.2.1 Verstrekken inkomensoverdrachten (streng M&O-beleid)
Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schulddienstverlening). Het betreft open einde regelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt. Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is groot vanwege de sterke persoonlijke belangen van iemand bij de uitkering of de dienstverlening. Dit, terwijl de gegevensverstrekking bepalend is voor het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van de inkomenscompensatie. Om die reden geldt ten aanzien van inkomensoverdrachten een streng M&O-beleid.

Bij inkomensoverdrachten is streng M&O-beleid van toepassing. Met uitzondering van de regeling ‘Besluit bijstandverlening zelfstandigen’ (Bbz) voert gemeente Urk alle inkomensregelingen zelf uit. Het Bbz wordt uitgevoerd door het Zelfstandigenloket Flevoland te Lelystad.

4.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O-beleid)
Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 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 zijn redenen om een streng M&O-beleid te voeren. 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 mensen worden gevoerd. Dit overleg komt een adequate dienstverlening ten goede en is een aanvullende waarborg dat de juiste gegevens op tafel komen. Koppelingen met GBA en identificatie dragen bij aan betrouwbaarheid. Maar ook de inrichting van het berichtenverkeer

(declaraties) en de koppeling naar het regiesysteem draagt zorg voor de rechtmatige zorgverlening. De doelmatigheid daarvan krijgt (nog) meer vorm in de nieuw te hanteren werkwijze van resultaatgerichte bekostiging.

4.2.3 Vergunningverlening en handhaving (streng M&O-beleid)
Vergunningverlening en handhaving hebben 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. In de praktijk vindt (ambtelijk) overleg met aanvragers en overtreders plaats. Dat is niet alleen een waardevol communicatiemoment met inwoners en bedrijven/instellingen, maar ook een belangrijk middel om te waarborgen dat de juiste informatie op tafel komt en onnodige controles en sancties worden voorkomen. Niettemin zijn vergunningverlening en handhaving - op grond van ervaring – M&O gevoelig en is een streng beleid geboden.

4.2.4 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. Een streng M&O-beleid is noodzakelijk.

4.2.5 Verstrekken van subsidies (streng tot gematigd M&O-beleid)
Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Ten aanzien van grote gesubsidieerde instellingen wordt het systeem van risicoclassificatie voor verbonden partijen toegepast. De resultaten uit deze risicoclassificatie geven een goed inzicht in het reilen en zeilen van de instelling. Daarnaast is er bij de grote instellingen regelmatig overleg (ambtelijk en bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen.
Een organisatie die meer dan € 50.000 aan subsidie ontvangt, is verplicht een accountantsrapport (samenstellingsverklaring) aan te leveren. En hoewel positieve besluiten op een subsidieverzoek gemandateerd zijn aan de leidinggevende, wordt van iedere subsidieaanvraag een intern IC rapport opgesteld die integraal wordt beoordeeld. Recht- en doelmatigheid is op deze wijze gewaarborgd.
De combinatie van instrumenten maakt dat aanvullende M&O maatregelen ten aanzien van deze instellingen niet nodig zijn. Voor de overige gesubsidieerde instellingen kan het noodzakelijk zijn specifieke maatregelen te treffen, variërend van streng tot gematigd.

4.2.6 Inkopen en aanbestedingen (gematigd M&O-beleid)
Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, alsmede gemeentelijke inkoopbeleid bevatten echter al de nodige waarborgen op het gebied van M&O. Reeds van toepassing zijnde interne controles op transacties zijn eveneens een waarborg dat deze juist en volledig zijn. Ook interne budget- en functiescheidingen zijn van toepassing. Aanvullende M&O-maatregelen kunnen zich beperken tot enkele extra controles van aangeleverde gegevens. Om die reden vragen inkoop en aanbesteding om een gematigd beleid. Voor aanvullende opdrachten (meerwerk) en opdrachten die één-op-één gegund worden is een streng beleid noodzakelijk, omdat hierop mogelijk niet alle voorstaande beheersmaatregelen worden toegepast.

4.2.7 Aan- en verkopen van gronden en gebouwen (gematigd M&O-beleid)
Met aan- en verkopen van gronden kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Een belangrijk aspect bij dit proces door de gemeente, is het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. In de kadernota Grondbeleid is opgenomen dat taxaties ten aanzien van aankopen onafhankelijk worden gedaan. Met betrekking tot de grondexploitaties worden de grondprijzen jaarlijks vastgesteld door het college in de nota grondprijsbeleid. Bij afwijking wordt er adequaat gemotiveerd waarom tot een bepaalde prijs is gekomen. Door open inschrijving, deugdelijke onderbouwing en financieel transparantie is gunning ontwikkeling aan een bepaalde partij niet aan de orde.

4.2.8 Integriteit van relaties (gematigd M&O-beleid)
Integriteit van medewerkers en bestuurders in de omgang met externe relaties vormt een M&O-risico. Preventieve maatregelen in de zin van integriteitbeleid en gedragscodes zijn reeds van kracht. M&O-beleid kan dan ook beperkt zijn tot het treffen van enkele aanvullende maatregelen, waardoor een gematigd beleid volstaat.

4.2.9 Belastinginkomsten (gematigd M&O-beleid)
Heffing en invordering van belastingen vindt plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. Functiescheiding als interne maatregel vormt een waarborg voor M&O. Op grond van de Gemeentewet hebben de heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar geattribueerde bevoegdheden. Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden (toeristenbelasting). Ook de procedure van kwijtschelding is risicogevoelig, omdat deze bij automatische verlening sterk afhankelijk is van de juistheid van inkomensregelingen*. Hier zijn aanvullende M&O maatregelen nodig en daarmee een gematigd M&O-beleid.

**) Dit risico is voor een groot deel gereduceerd door het landelijk werkende Inlichtingenbureau. Dit bureau beschikt over digitale gegevens van het UWV, de Belastingdienst, DUO en over bepaalde zorginformatie. Op grond van deze gegevens kan worden aangegeven wie voor kwijtschelding in aanmerking komt of niet.*

4.2.10 Personeelslasten (geen specifiek 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 (kostenvergoedingen ligt dat genuanceerder, maar is in het algemeen het financiële belang beperkt.
Het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een voorwaarde om bij de gemeente te kunnen werken. Daarnaast wordt bij indiensttreding de eed of de belofte afgelegd en vindt er uitreiking van de gedragscode plaats. Met betrekking tot personeelslasten wordt daarom geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk geacht. Basisbeleid volstaat.

4.3 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.

4.3.1 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.

In de organisatie is een Privacy en Informatiebeveiligingsteam (afgekort PIT) actief welke in elk geval bestaat uit een door het college aangewezen Functionaris Gegevensbescherming (FG), een Privacy Officer (PO) en een Chief Information Security Officer (CISO).

4.3.2 Beleidsregels privacy en gegevensverwerking Sociaal Domein
De gemeente Urk verwerkt in het kader van de decentralisaties meer gegevens dan voorheen en werkt meer samen met andere partners. Om de integrale dienstverlening in het sociaal domein te kunnen blijven bieden aan onze inwoners is het delen van gegevens binnen en, indien noodzakelijk, over domeinen heen een randvoorwaarde. In 2016 is hiervoor beleid geformuleerd. Dit beleid maakt inzichtelijk hoe de gemeente met de persoonsgegevens van haar burgers omgaat. Het geeft kaders voor de interne en externe professionals die met persoonsgegevens werken en biedt transparantie over het omgaan met gegevens richting de inwoners van Urk. De beleidsregels beschrijven de doorvertaling van de generieke normen uit wet- en regelgeving naar de eigen gemeentelijke situatie en de keuzes die er gemaakt zijn bij de inrichting van het lokale sociaal domein.

4.3.3 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. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO vervangt de bestaande baselines informatieveiligheid voor Gemeenten, Rijk, Waterschappen en Provincies: de BIG, BIR, BIR2017, IBI en BIWA zijn alle vervangen door de BIO. Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek. De uitwerking van dit kader is vastgelegd in het gemeentelijk Informatiebeveiligingsbeleid.

4.4 Bibob

Bibob staat voor bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur. 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 Beleidsregel toepassing Wet Bibob. Deze beleidsregel wordt binnenkort ter vaststelling aangeboden met beoogde ingangsdatum 1 januari 2022.

5. 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 tussenrapportages wordt (daar waar nodig) in de paragraaf Bedrijfsvoering gerapporteerd over de voortgang in het M&O;
- in de jaarrekening wordt verantwoordingsinformatie over het M&O-beleid opgenomen;
- bij het verrichten van 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.

Bijlage M&O-beleid per risicogebied

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

	Risicogebied	Gemeentelijke kaders	Bestaande maatregelen	Intensiteit
1	Inkomens-overdrachten	• Awb • Participatiewet • Wet maatregelen WWB • Verordeningen • Handhavingsplan Participatiewet	• Administratieve organisatie / Interne controle • Via voorlichting fraudealertheid Sociale Teams vergroten • Controle klantgegevens via Suwinet en Inlichtingenbureau • Fraudechecklist voor klantmanagers Werk & Inkomen • Selectieve controles van klanten met hoger frauderisico **NB**: In samenwerking met ZLF Lelystad inzake Bbz	Streng
2	Voorzieningen Wmo en Jeugdwet	• Awb • Wmo en Jeugdwet • Verordeningen	• Administratieve organisatie / Interne controle • (Risicogericht) afleggen van werkbezoeken op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen • Toezicht WMO is regionaal uitbesteed aan GGD Flevoland. Zij voeren in samenspraak met gemeente doelgerichte controle uit. Jeugdzorg ligt bij Inspectie. • Samenwerking / signalen andere gemeenten • Aansluiting landelijk Informatie Knooppunt Zorgfraude • Wettelijke bepalingen (bijv. PGB 2.0)	Streng
3	Vergunningsverlening en handhaving	• Awb • Diverse wetten inzake ruimtelijke ordening • Legesverordening • APV • Handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma (HUP)	• Administratieve organisatie / Interne controle • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek. • Controle op opgevoerde bouwkosten via online vragenlijst • Risicogericht toezicht op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen **NB**: In samenwerking met OFGV	Streng
4	Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen	• Gemeentewet • Paspoortwet • BRP • Verordeningen	• Administratieve organisatie / Interne controle	Streng
5	Subsidies	• Awb • Subsidieverordeningen	• Administratieve organisatie / Interne controle • Van iedere aanvraag wordt interne IC rapportage opgesteld. • Met grote subsidieontvangers regelmatig gesprekken voeren op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau (vertelsessies) • Eis van accountantsrapportages • Risicogericht gesprekken voeren op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen	Streng tot gematigd
6	Inkopen en aanbestedingen	• Awb • Aanbestedingswet • Wet- en regelgeving EU • Inkoop-en aanbestedings-beleid • Gids Proportionaliteit • Aanbestedingsreglement Werken	• Administratieve organisatie / Interne controle • Advies en ondersteuning door inkoopadviseur en (inkoop)juristen aan lijnverantwoordelijke ambtenaren • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek • Afwijken van Gids Proportionaliteit alleen mogelijk mits goed gemotiveerd	Gematigd
7	Aan- en verkopen gronden en gebouwen	• Nota Grondbeleid • Nota Gronduitgifte • Grondprijsbeleid • Meerjaren perspectief grondexploitatie • Nota Strategische verwervingen (i.o.)	• Administratieve organisatie / Interne controle • Checklist verwervingen • Advies en ondersteuning door inkoop- en financieel adviseur en juristen aan lijnverantwoordelijke ambtenaren • Afwijken van beleid alleen mogelijk mits goed gemotiveerd • Jaarlijks vindt er actualisatie van de grondexploitaties plaats	Gematigd

	Risicogebied	Gemeentelijke kaders	Bestaande maatregelen	Intensiteit
8	Integriteit van relaties	• Awb • Ambtenarenwet • Regeling ambtseed • Regeling melding vermoeden misstanden • Gedragscode • Inkoop-en aanbestedingsbeleid	• Meldplicht nevenfuncties • Vertrouwenspersonen • Functioneringsgesprekken • Voorlichting	Gematigd
9	Belastinginkomsten	• Awb • Gemeentewet • Invorderingswet • Belastingverordeningen	• Administratieve organisatie / Interne controle • Extern bureau toetst aangeleverde gegevens inzake toeristenbelasting via jaarlijkse steekproef • Uitvoeren van leegstandscontroles gebouwen • Aanschrijven eigenaren op basis van opgevangen signalen inzake gebruik van gebouwen	Gematigd
10	Personeelslasten	• Awb • CAR-UWO • Lokale regelingen	• Administratieve organisatie / Interne controle	Geen