



Beleidskader voorkomen en bestrijden misbruik en oneigenlijk gebruik

Mei 2025

Een kader voor een empatisch en eerlijk rechtmatigheidsbeleid

The background of the slide is a solid green color. In the lower half, there are large, white, curved shapes that overlap each other, creating a sense of depth and movement. These shapes resemble stylized waves or abstract architectural elements.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)	4
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	9
2.4 Uitgangspunten	9
2.5 Rollen en verantwoordelijkheden	9
3. Beheersmaatregelen	11
3.1 Preventieve maatregelen	11
3.1.1 Regelgeving	11
3.1.2 Voorlichting	12
3.1.3 Controle vooraf	12
3.2 Repressieve maatregelen	12
3.2.1 Controle achteraf	12
3.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid	13
3.3 Evaluatie	13
4. Risicogebieden	14
4.1 Intensiteit M&O beleid	14
4.1.1 Streng M&O-beleid	14
4.1.2 Gematigd M&O-beleid	14
4.1.3 Geen specifiek M&O-beleid	14
4.2 Risicovolle processen	14
4.2.1 Verstrekken uitkeringen (streng M&O beleid)	15
4.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid)	15
4.2.3 Vergunningverlening en handhaving (streng M&O beleid)	15
4.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O beleid)	15
4.2.5 Verstrekken van subsidies (streng tot gematigd M&O beleid)	16
4.2.6 Inkopen en aanbestedingen (gematigd M&O beleid)	16

Bedrijfsvertrouwelijk Intern

4.2.7 Integriteit van relaties (gematigd M&O beleid)	16
4.2.8 Belastinginkomsten (gematigd M&O beleid)	16
4.3 Privacy en gegevensbeveiliging	16
4.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	17
4.3.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	17
4.3.3 Cyberbeveiligingswet (Cbw)	17
4.4 Bibob.....	18
5. Verantwoording	19

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 worden nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal,) maar ook de eigen regels, vaak neergelegd in gemeentelijke verordeningen of regelingen. Het gaat dan om zowel inkomsten als uitgaven van de gemeente, maar ook om verstrekkingen met een indirect financieel belang (bijv. een vergunning.)

Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado,) is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.¹ 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. Overheidsregelingen 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 overheidsregelingen 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'.)

Het belang van een helder en werkbaar M&O beleid blijkt ook uit een 'stellige uitspraak'² van de commissie BBV (Besluit Begoten en Verantwoorden) in zijn Kadernota Rechtmatigheid 2023:

Geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe (eerlijk, juist en volledig) wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te

¹ De andere twee rechtmatigheidscriteria zijn het begrotingscriterium (financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's) en het voorwaardencriterium (dat betrekking heeft op eisen die worden gesteld in de regelgeving, zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.)

² Een 'stellige uitspraak' van de commissie BBV moet worden nageleefd.
Bedrijfsvertrouwelijk Intern

worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik.

Deze ‘stellige uitspraak’ geeft duidelijkheid voor de controlerende accountant en de opstellers van de rechtmatigheidsverantwoording. De jaarrekening is in deze situatie immers getrouw en de financiële effecten van het misbruik zijn tenietgedaan door terugvordering en verhaal.

Voorop staat het vertrouwen van de gemeente in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van financiële overheidsregelingen. 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. Daarvoor moet de gemeente waarborgen inbouwen en maatregelen treffen, die in verhouding 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 geldende integriteitsregelingen, er is functiescheiding in (financiële) processen (vier ogen principe) en er vindt collegiale toetsing plaats.

Het college van burgemeester en wethouders is en blijft verantwoordelijk voor de rechtmatigheid binnen de organisatie. Vanaf verslagjaar 2023 stelt het college van B&W deze verantwoording op en legt zo zelf verantwoording af aan de raad. Het college dient in dit kader jaarlijks 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 Programmabegroting en de 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 overheidsregelingen 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 wordt 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 van de gemeente. 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

Bedrijfsvertrouwelijk Intern

minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit dit M&O beleidskader 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 beleidscyclus.

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 jaarstukken. Tot op heden was hiervoor geen overkoepelend beleid, maar werd rechtmatigheid van baten en lasten wel getoetst op basis van separate stukken en geldende wet- en regelgeving.

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 Besluit begroting en verantwoording (BBV) heeft in de Kadernota Rechtmatigheid de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

Definitie misbruik

De definitie van misbruik zoals bedoeld in dit beleidskader is het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Het betreft hier een bewuste misleiding om onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik wordt gelijk gesteld aan het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

Niet elke misstap (fout) geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van een opzettelijke handeling. Bij misbruik is sprake van opzet of misleiding.

Definitie oneigenlijk gebruik

De definitie van oneigenlijk gebruik is het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. 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 toegelicht.

Afbakening

Het M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de gemeente 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, zoals de aan- en verkoop en de aan- en verhuur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van gemeentelijke eigendommen, vormt geen onderdeel van dit beleid aangezien het geen overheidsregelingen betreft.

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 wet- en regelgeving.

In de Kadernota Rechtmatigheid 2024 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. Voor raads- en collegeleden is er een gedragscode en een eed- of gelofteaflegging; ambtenaren leggen een eed of gelofte af. Voor het gebruik van gemeentelijke software of applicaties wordt een 'verklaring rechtmatig gebruik' gevraagd. Het gemeentelijk Personeelshandboek en de voor de griffie vastgestelde personele regelingen besteden uitgebreid aandacht aan alle aspecten van integriteit.

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 overheidsverstrekkingen. 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.

Het 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 om de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren gaan soms verder dan reguliere interne controles. Het 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 de gemeente.

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met overheidsregelingen door inwoners en instellingen/bedrijven.
2. Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van overheidsregelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding moeten 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 overheidsregelingen.
5. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd.
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en wordt de overtreding zo nodig bestraft (boete of maatregel.)
7. Het team waar de desbetreffende 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 en na afweging van de kosten en de baten.
9. 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

Bedrijfsvertrouwelijk Intern

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 inrichtingsafspraken van de organisatie. Het team waar de desbetreffende 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 specifieke risicogebied. Ook legt het team verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd als onderdeel van de reguliere interne controles. De directie ziet erop toe dat de teams deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken. Het college zorgt dat het onderwerp misbruik en oneigenlijk gebruik wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording aan de raad.

3. Beheersmaatregelen

Bepaalde regelingen en processen (of onderdelen daarvan) dragen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich mee. 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, vier ogen principe, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in log-ins, en rapportages over deze maatregelen.

Een onderscheid wordt 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, inzichtelijk en begrijpelijk;
- Er gelden eenduidige definities;
- Het doel en de doelgroep van de regeling zijn nauwkeurig bepaald en beschreven;
- 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;
- Informatie is traceerbaar en controleerbaar.

Bedrijfsvertrouwelijk Intern

3.1.2 Voorlichting

Wet- en regelgeving worden 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 risico's worden al in een vroegtijdig stadium geconstateerd. 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, heffing 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 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 prestatielevring 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 misbruik of oneigenlijk gebruik wordt vastgesteld, en overgegaan wordt tot sanctionering of maatregelen.

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

Bedrijfsvertrouwelijk Intern

achteraf worden (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel uitgevoerd. Manieren om te controleren zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses, artificial intelligence, data-analyse 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 leiden bijvoorbeeld 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 te veel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een ten onrechte verstrekte vergunning. In bepaalde gevallen wordt ook de ontbinding van een overeenkomst of de intrekking van een erkenning als niet-financiële sanctie opgelegd. Ingeval van een misdrijf (fraude of diefstal) wordt aangifte gedaan bij de politie.

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

3.3 Evaluatie

Regelgeving wordt gebruikelijk periodiek geëvalueerd. In een evaluatie dient ook plaats te zijn voor een oordeel over de effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en de toereikendheid van controlewerkzaamheden. Dit onderwerp wordt meegenomen in de reguliere werkzaamheden van team VIC (verbijzonderde interne controle.)

4. Risicogebieden

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 basisbeleid gevoerd. De ernst 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, antecedenten-onderzoek.)

4.1.3 Geen specifiek M&O-beleid

Als de reguliere AO/IC toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk en vindt incidentele controle op misbruik en oneigenlijk gebruik plaats.

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 hoge mate afhankelijk is van door die derden verstrekte gegevens.

4.2.1 Verstrekken uitkeringen (streng M&O beleid)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen, schulddienstverlening en dergelijke.) Het betreft opneemregelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt. Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is aanwezig 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.

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 opneemregelingen, 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.

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. De strenge voorschriften voor de uitgifte van reisdocumenten worden strikt nageleefd. 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. Met de grote instellingen is regelmatig overleg (ambtelijk en bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen. Dit 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 Inkoop en aanbestedingen (gematigd M&O beleid)

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, alsmede het gemeentelijk 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 beperken zich 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 vorenstaande beheersmaatregelen worden toegepast.

4.2.7 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 integriteitsbeleid en gedragscodes zijn van kracht. M&O-beleid blijft dan ook beperkt tot het treffen van enkele aanvullende maatregelen, waardoor een gematigd beleid volstaat.

4.2.8 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 risico's. Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden (bijv. toeristenbelasting.) Ook de procedure van kwijtschelding is risicogevoelig, omdat deze bij automatische verlening sterk afhankelijk is van de juistheid van inkomensregelingen.³ Hier zijn aanvullende M&O maatregelen nodig en daarmee een gematigd M&O-beleid.

4.3 Privacy en gegevensbeveiliging

³ 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.
Bedrijfsvertrouwelijk Intern

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op misbruik van middelen. Het strekt zich ook uit tot misbruik van data. Dit kan inbreuk op privacy betreffen met identiteitsfraude als meest vergaande vorm, of 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 de Europese privacywet van kracht, namelijk de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en vanaf 1 juli 2021 de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG.) 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 functionaris gegevensbescherming aangesteld (collegebesluit 22 februari 2023.) Deze werkt nauw samen met de Chief Information Security Officer (CISO) en de mensen van team Data (waaronder de Chief Data Officer.)

4.3.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is de verzamelaar 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 strategisch informatiebeveiligingsbeleid (college 16 april 2024.)

4.3.3 Cyberbeveiligingswet (Cbw)

De Network and Information Systems Directive 2 (NIS2) is Europese wetgeving die gericht is op het verbeteren van de cybersecurity en de veerkracht van netwerk- en informatiesystemen binnen de Europese Unie. NIS2 is in Nederland vertaald in de Cyberbeveiligingswet (Cbw) en heeft als doel de beveiliging van vitale diensten en digitale infrastructuur te versterken, waaronder overheidsinstanties zoals gemeentelijke organisaties. Het naleven van de vereisten van de Cbw is essentieel om de continuïteit van onze dienstverlening te waarborgen en om te voldoen aan de Europese wetgeving op het gebied van cybersecurity.

Bedrijfsvertrouwelijk Intern

De Cbw stelt verder dat bestuurders van entiteiten die aan de Cbw onderhevig zijn, aansprakelijk zijn voor de uitvoering en borging hiervan. Dit houdt in dat bestuursleden hoofdelijk aansprakelijk zijn als de regels omtrent de Cbw niet nageleefd worden. Daarnaast is er ook een opleidingsplicht waarmee bestuurders voldoende kennis en vaardigheden dienen op te doen om risico's op het gebied van cyberbeveiliging te herkennen en om de gevolgen hiervan te beoordelen.

De aandachtsgebieden op operationeel niveau liggen voornamelijk op de volgende terreinen:

- Het verder verbeteren van de informatiebeveiliging. Dit is het voortzetten van acties en structuren die de digitale weerbaarheid verhogen;
- Het op niveau brengen van bedrijfscontinuïteit, en dit ook periodiek te toetsen;
- Het in control brengen van de OT-beveiliging (operational technology);
- Het organiseren van toezicht op derde partijen op het gebied van informatiebeveiliging.

Naar verwachting wordt de Cbw medio augustus dit jaar van kracht worden. De training voor bestuurders is een verplicht onderdeel van de implementatie.

4.4 Bibob

Bibob staat voor bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur. Door middel van de Wet Bibob voorkomt de gemeente dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten. De toepassing van deze wet is uitgewerkt in 'Bibob beleid Hollands Kroon 2019.'

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 van de gemeente.

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 jaarstukken 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. Bovendien wordt dit onderwerp onderdeel van de training 'interne controle' die via MLF wordt uitgerold;
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O -gevoelige aspecten.



Beleidskader voorkomen en bestrijden misbruik en oneingelijk gebruik 2025