Beleidskader voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2019 - 2022



Inhoud

1. Inleiding 3
2. Betekenis Misbruik & Oneigenlijk gebruik 4
2.1. Definitie M&O 4
2.2. Externe- en interne werking 4
2.3. Uitgangspunten van het M&O beleid 5
3. Inhoud van het M&O beleid 6
3.1. Algemeen 6
3.2. Indeling M&O beleid (categorieën maatregelen) 6
3.2. Opvolging M&O Beleid 7
4. Reikwijdte en intensiteit 8
4.1. Inleiding 8
4.2. Algemeen 8
4.3. Inventarisatie belangrijkste risicogebieden 8
5. Uitvoering, rapportage en accountant 12
5.1. Uitvoering en rapportage 12
5.2. Accountant 13
Bijlage 1. Checklist M&O- (Misbruik & Oneigenlijk) gebruik 14
Bijlage 2. Omschrijving risicogebieden 15

1. Inleiding

Op grond van ‘Financiële verordening gemeente Winterswijk 2017’, artikel 24, lid h draagt het college zorg voor het beleid en interne regels ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (verder te noemen M&O) van de gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet voert de accountant een toets uit op de rechtmatigheid. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) wordt het rechtmatigheidsbegrip opgedeeld in negen criteria. Een van deze criteria is M&O. Het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) heeft in de notitie ‘Rechtmatigheid: voorkoming Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O), de gemeenten geadviseerd om een M&O beleid te ontwikkelen en door de raad te laten vaststellen.

Daarnaast heeft de accountant Stolwijk & Kelderman in het accountantsverslag over het boekjaar 2017 het advies uitgebracht om een beleidskader vast te stellen met daarin het algemene beleid en de afwegingen ten aanzien van M&O.

Het M&O-beleid is gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van (gemeentelijke) regelingen. Om te waarborgen dat (delen van) overheidsubsidies- of uitkeringen ten oprechte worden verstrekt of belastingen en heffingen te laag worden vastgesteld is dit M&O-beleid opgesteld.

Dit beleiskader M&O is bedoeld op kaderstellend niveau meer richting te geven aan de toekomstige activiteiten ten aanzien van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen van de gemeente Winterswijk. De doelstelling van dit beleidskader is dan ook het formuleren van richtlijnen, die het college kunnen ondersteunen, bij het opzetten, uitvoeren, controleren en evalueren van het M&O-beleid in de gemeente Winterswijk. Om te waarborgen dat het M&O beleid aansluit op actuele wetgeving en ervaringen met maatregelen en controles, is de bedoeling dit beleidskader minimaal eens in de vier jaar te vernieuwen.

Leeswijzer

In dit beleidskader wordt eerst uitgelegd wat misbruik en oneigenlijk gebruik betekent en wat de belangrijkste uitgangspunten zijn (hoofdstuk 2). Daarna wordt de inhoud van het M&O-beleid beschreven (hoofdstuk 3). Vervolgens worden de risicogebieden beschreven en de hierbij behorende soorten van het M&O-beleid (hoofdstuk 4). In het laatste hoofdstuk wordt de aandacht besteed aan de uitvoering en rapportage en de rol van de accountant (hoofdstuk 5). Bijlage 1 bevat een hulpmiddel met aandachtspunten die kunnen aanzetten tot het nemen van maatregelen tegen of het verminderen van M&O. Bijlage 2 omvat een beschrijving van het huidig M&O beleid van de risicogebieden.

2. Betekenis Misbruik & Oneigenlijk gebruik

2.1. Definitie M&O

Het begrip M&O wordt door de Commissie BBV als volgt omschreven[1]:

> *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.

> *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 van de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgevingen 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. De beheersmaatregelen die bij oneigenlijk gebruik passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualiseren wet- en regelgeving

Conclusie: misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

2.2. Externe- en interne werking

Externe werking

Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen vooral bij de activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang zijn voor het verlenen of het vaststellen van uitkeringen, subsidies, vergunningen en op het opleggen van heffingen en belastingen.

Interne werking

Ook binnen de gemeentelijke organisatie dient er aandacht te zijn voor de uitvoering van de ingestelde M&O maatregelen. Niet integer handelen kan namelijk leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Het M&O beleid heeft dus ook een interne werking en daardoor raakvlakken met het gemeentelijk integriteitsbeleid.

M&O waarborgen in processen

In werkprocessen zijn waarborgen ingebouwd die naast dat ze gericht zijn als controle-instrument op het voorkomen van fouten, gericht zijn het voorkomen van M&O. Deze waarborgen hebben zowel een interne als externe werking. Denk hierbij onder andere aan functiescheiding, vier-ogen-principe en mandatering.

[1] Commissie BBV (2017) Kadernota Rechtmatigheid

2.3. Uitgangspunten van het M&O beleid

Ten aanzien van het M&O beleid gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- Misbruik en oneigenlijk gebruik moeten worden tegengegaan. Dit om te voorkomen dat bijvoorbeeld bijstand of subsidie wordt toegekend als gevolg van door derden (al dan niet bewust) onjuist verstrekte gegevens.
- Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is beter dan ‘genezen’. Beide hebben een negatieve uitwerking op het maatschappelijke en financiële draagvlak van regelingen en voorzieningen. Daarnaast is het niet altijd gemakkelijk overtredingen te signaleren en/of na signalering de rechtmatige situatie volledig en juist te herstellen.
- Als zich toch overtredingen voordoen, moet zowel de signalering als constatering effectief zijn. Constatering is effectief, indien zoveel mogelijk overtredingen zo snel mogelijk gesignaleerd worden en deze signaleringen zo snel mogelijk onderzocht worden om de omvang van de overtreding vast te stellen.
- Elke manager is voor wat betreft de activiteiten van zijn of haar team primair verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en het controleren daarop.
- Het overtreden mag niet lonen. Na constatering van de overtreding moet de rechtmatige situatie zo snel mogelijk worden hersteld. Daarnaast moet financieel voordeel weggenomen worden en moet de overtreding worden bestraft.

3. Inhoud van het M&O beleid

3.1. Algemeen

In deze notitie wordt vooral het beleid over het M&O beschreven en niet de daadwerkelijke beheersmaatregelen. Het zijn dus de algemene uitgangspunten en de filosofie van de gemeente Winterswijk met betrekking tot het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen moeten geïntegreerd worden/zijn in de Administratieve Organisatie en de Interne Controle (AO/IC) van de gemeente. Dit beleidskader moet niet gezien worden als een statisch document, maar een document dat regelmatig geactualiseerd wordt. Het M&O-beleid moet voldoende zijn afgestemd op de recente wetgeving en de praktijk.

3.2. Indeling M&O beleid (categorieën maatregelen)

Voor de indeling van het M&O beleid richten we ons op de door het PRPG geadviseerde indeling met betrekking tot categorieën van maatregelen:

a. Regelgeving
b. Voorlichting
c. Controlebeleid
d. Sanctioneren
e. Evaluatie

Hieronder zullen deze categorieën worden uitgelegd, op basis van de inhoud van de notitie M&O van het PRPG.[2]

Ad a) Regelgeving

Bij de totstandkoming van nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures moet aandacht worden besteed aan regelgeving met betrekking tot M&O gevoelige aspecten. Het M&O beleid moet zichtbaar worden gemaakt in de verordeningen en beleidsregels. Dit kan onder andere worden gerealiseerd door het toepassen van de volgende M&O-beheersmaatregelen:

- Gebruik te maken van heldere definities;
- Een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep;
- Vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden;
- Een slagvaardige reparatiewetgeving wanneer uit effectiviteit-, doelmatigheid- en/of rechtmatigheidsonderzoek is gebleken dat niet tot de doelgroep behorende belanghebbenden gebruik hebben gemaakt van de regeling of dat middelen voor een ander doel zijn besteed dan dat was bedoeld.
- Het opnemen van controle- en sanctiebeleid in de regelgeving.

Ad b) Voorlichting

Via voorlichting kunnen belanghebbenden op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing van de wet- en regelgeving. Bij de voorlichting kan worden aangegeven dat misbruik en oneigenlijk gebruik en fraude bestuurlijke gevolgen zullen hebben en zullen worden bestraft. Hierdoor heeft voorlichting een preventieve werking bij het bestrijden en voorkomen van M&O.

Daarnaast is het van belang dat er bij voorlichting bewust rekening wordt gehouden dat bij uitkeringsituaties voor de belanghebbenden sprake kan zijn van een sterk veranderende situatie op het gebied van inkomen. Dit kan tot stress leiden met alle gevolgen van dien. Duidelijk op dit gebied is al wel dat mensen hierdoor minder goed in staat zijn om informatie op te nemen. Dit kan leiden tot onbedoeld oneigenlijk gebruik. Hieraan dient mogelijkerwijs dus ook aandacht aan worden besteed in de voorlichting.

[2] PRPG (2006) Rechtmatigheid: Voorkoming Misbruik & Oneigenlijk Gebruik (M&O)

Ad c) Controlebeleid
Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Controle richt zich op het toetsen van de gegevens, die door de belanghebbende zijn verstrekt. Controle kan onderscheiden worden in controle vooraf en controle achteraf.

Controle vooraf richt zich tot aan het moment van uitbetaling, ontvangst- of beschikkingsregeling. Bij controle vooraf wordt getracht te voorkomen dat ten onrechte bedragen worden uitgekeerd. Controle achteraf behelst de controle nadat de betaling, ontvangst of beschikking heeft plaatsgevonden.

Bij M&O gevoelige regelingen is inzicht in de resultaten van de controle belangrijk. Vastlegging van de controleresultaten is dus noodzakelijk. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving. Bij de controles dient er prioriteit te worden gegeven aan de meest risicovolle gebieden.

Ad d) Sanctiebeleid
Een adequaat sanctiebeleid dat aansluit op de regelgeving is vereist om goed te kunnen inspelen op geconstateerd misbruik. Bij misdrijven wordt altijd aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Naast een leereffect hebben sancties ook een preventieve werking.

Ad e) Evaluatie
Gebreken kunnen ontdekt en hersteld worden wanneer tijdens de beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan misbruik en oneigenlijk gebruik. Naar aanleiding van de gegevens die voortkomen uit de evaluatie kan inzicht worden verkregen in de effectiviteiteit van de genomen beheersmaatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. Evaluatie kan leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld regelgeving en het controlebeleid.

3.2. Opvolging M&O Beleid
Bij het opstellen van nieuwe regelgeving of bij wijziging van bestaande regelgeving wordt getoetst of deze M&O-proof zijn. Als hulpmiddel hiervoor is in de bijlage een M&O-toetsdocument opgenomen. Dit hulpmiddel bevat aandachtspunten die kunnen aanzetten tot het nemen van maatregelen tegen of het verminderen van M&O. Dit document kan zowel worden gebruikt bij de opstelling van nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures als ook bij de interne controle op bestaand beleid en bestaande procedures.

4. Reikwijdte en intensiteit

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste risicogebieden benoemd en wordt beschreven in hoeverre ten aanzien van deze risicogebieden beleid is ontwikkeld om misbruik en/of oneigenlijk gebruik te voorkomen dan wel te bestrijden. Hierbij is in de organisatie geïnventariseerd hoe het desbetreffende beleidsterrein is ingericht. De keuze en verantwoordelijkheid van het consequent toepassen van de beheersmaatregelen is belegd bij de beleid behorende teams. Tevens wordt per risicogebied de intensiteit van het M&O-beleid beschreven.

4.2. Algemeen

In eerste instantie dienen M&O gevoeligheden zoveel mogelijk te worden vermeden. Afhankelijk van de mate van van het risico op M&O wordt een streng, een matig of een licht M&O beleid[3] ten opzichte van de reguliere AO/IC toepast.

- *Streng M&O beleid:*

Houdt in dat specifieke en aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken. Deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer als het actieve toezicht daarop (controle, handhaving).

- *Gematigd M&O beleid:*

Waakzaamheid in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie is geboden. Maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen.

- *Licht M&O beleid:*

In het geval dat de reguliere AO/IC toereikend is, zijn er geen aanvullende maatregelen noodzakelijk (te denken valt aan een goede functiescheiding). Uiteraard moet er wel aandacht zijn voor heldere en eenduidige regelgeving en actieve voorlichting.

4.3. Inventarisatie belangrijkste risicogebieden

1. Verstrekken van subsidies (matig tot streng M&O beleid):

Subsidieverlening is een kritisch proces. Dit door de afhankelijkheid van door instellingen verstrekte gegevens. Subsidies worden binnen de gemeente Winterswijk verstrekt op basis van de subsidieverordening. Gezien het aanmerkelijke financiële belang dat veelal met subsidieverordening is gemoeid, wordt een gematigd tot streng M&O-beleid gevoerd.

2. Inkomensoverdrachten (streng M&O beleid):

De meeste inkomensoverdrachten (waaronder bijstandsverlening) vormen feitelijk een ‘open einde’ regeling. Zeker uitkeringen kunnen niet worden geweigerd, indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet.

Normaal gesproken is hierbij het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking nog (veel) groter dan bij subsidieverlening. Dit door de sterke persoonlijke belangen van derden en de omstandigheid dat de betrouwbaarheid van de gegevens allesbepalend is voor het proces. Voor inkomensoverdrachten is een streng M&O beleid wenselijk.

3. Personeelslasten (licht M&O beleid):

De interne controle op personeelslasten is vrij goed te organiseren. Belangrijke onderdelen daarbij zijn het verkrijgen van een kopie ID-bewijs, formele aanstelling door de Algemene Directeur en de controle buiten de personeelsadministratie en de Verklaring Omtrent Gedrag. Indien de organisatie hiervan goed is geregeld, zijn er geen bijzondere risico’s aan de orde. Het financiële belang hiervan is echter beperkt. De personeelslasten vallen hierom onder de categorie: licht M&O beleid.

[3] Zoals deze categorieën ook onderscheiden worden in PRPG (2006) Rechtmatigheid: Voorkoming Misbruik & Oneigenlijk Gebruik (M&O)

4. Inkopen en aanbestedingen (licht M&O beleid):

De interne controle op inkopen en aanbesteding is goed te organiseren. Bovendien is door de wijze waarop de wettelijke aanbestedingsprocedure is vormgegeven de afhankelijkheid van de informatieverstrekking van bedrijven tamelijk beperkt. Het door de gemeente Winterswijk in 2017 vastgestelde Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, dat gebasseerd is op de aanbestedingswet, geeft voldoende aandacht aan het M&O beleid. Zoals bijvoorbeeld het stellen van uitsluitingscriteria en geschiktheidscriteria ter voorkoming van contractering met (malafide) bedrijven. Op basis hiervan is gekozen voor een licht M&O beleid.

Kritische punten blijven wel de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid (vooral kwaliteit) van de geleverde prestatie. Het sluiten van de overeenkomst is uiteindelijk vaak terug te voeren tot een “persoonlijke” afspraak tussen twee mensen. Die beiden grote belangen vertegenwoordigen. Subjectieve overwegingen en invloeden zijn hierbij niet volledig uit te sluiten. Ditzelfde geldt in mindere mate ook voor de beoordeling van de verrichte prestaties. Echter raakt dit aspect meer het integriteitsbeleid binnen de organisatie. Vooral wat betreft het omgaan met relaties, bijvoorbeeld wat betreft het aannemen van geschenken.

5. Integriteit inzake relaties (matig M&O beleid)

De integriteit van medewerkers en bestuurders in de contacten met belanghebbenden is een punt van aandacht. Het is dus van belang dat overheden gedrags- en omgangscodes hebben en naleven. Bijvoorbeeld ten aanzien van relatiegeschenken en protocollen voor het opvragen van offertes en voor het afsluiten van omvangrijke contracten. In Winterswijk is gekozen voor een gematigd M&O beleid inzake integriteit.

6. Belastinginkomsten

De keuze van het soort M&O beleid is afhankelijk van het soort belasting en de te verwachten financiële opbrengsten:

- *OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing en overige belastingen (licht M&O beleid)*

De belastingheffing hierbij is grotendeels gebaseerd op objectieve gegevens (onder andere bevolkingsregister, woningcartotheek, kadaster) of op gegevens van niet-betrokken derden (taxateurs). Tevens kan de interne controle hierop goed georganiseerd worden.

- *Toeristenbelasting (licht/gematigd M&O beleid)*

Hierbij is de afhankelijkheid van informatie van derden groter. Immers men moet zelf opgeven hoeveel overnachtigen er zijn geweest. Alhoewel ook een groot deel op basis van forfait (vast bedrag per jaar per plek) aangifte doet. De M&O-risico’s zijn hierbij dan ook een stuk groter, gezien het directe financiële belang van de betrokkenen. De inspanningen van de te nemen maatregelen zullen hierom moeten worden afgewogen tegen de te verwachten effecten.

7. Vergunningverlening en de handhaving hiervan (licht/matig/streng)

Anders dan bij subsidies en uitkeringen bestaat er bij vergunningverlening geen financiële relatie tussen gemeente en de aanvrager van een vergunning. Een onrechtmatig verleende vergunning (of weigering) kan wel grote financiële gevolgen hebben. Is een vergunning onrechtmatig verleend of geweigerd, dan is het verantwoordelijke bestuursorgaan in beginsel schadeplichtig. Daarom is het van belang dat de vergunningverlening op zorgvuldige wijze en met de nodige deskundigheid wordt uitgevoerd.

Hieronder de bij vergunningverlening behorende classificiering:

- Voorbeelden van vergunningverlening met grote financiële belangen zijn evenementenvergunningen voor grote evenenementen, omgevingsvergunning afwijkend gebruik, exploitatievergunningen voor openbare inrichtingen en drank- en horecavergunningen en de omgevingsvergunning van de bouw.
- Voorbeelden van vergunningverlening met matige belangen: terrasvergunningen, ontheffing sluitingstijden, standplaatsvergunningen, drankontheffing evenementen, evenementvergunningen voor kleinere evenementen, omgevingsvergunningen kappen van bomen.
- Voorbeelden van vergunningverlening met lichte belangen: kleine evenementen zoals staatfeesten e.d., aanwezigheidsvergunning speelautomaten, collectevergunningen, ontheffing geluidhinder, omgevingsvergunning reclame, stookontheffing en collectevergunningen.

8. Voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid):

In het kader van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet verstrekt de gemeente individuele voorzieningen. De Wmo en de Jeugdwet worden ook volledig door de gemeente Winterswijk zelf uitgevoerd. Zoals ook bij inkomensoverdrachten het geval is, betreft het verstrekken van deze voorzieningen een open-einde-regeling. De informatieverstrekking door de belanghebbende is van belang voor het vaststellen van recht, hoogte en duur van de voorziening. Tevens is de gemeente afhankelijk van informatie van zorgaanbieders over de door hen geleverde zorg.

Misbruik of eigenlijk gebruik bij de Wmo en de Jeugdwet kan gaan om het verstrekken van onjuiste informatie, declaratiefraude of misbruik van PGB's. Binnen de Wmo 2015 zijn er met name risico's bij 'begeleiding' en 'beschermd wonen' in combinatie met een PGB, omdat dit complexe en intensieve vormen van ondersteuning zijn. Daarnaast zijn er risico's voor huishoudelijke hulp, omdat de zorgverlener vaak uit het sociale netwerk van de PGB-houder komt.

Voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet is streng M&O-beleid van toepassing. Beide regelingen betreffen (deels) nieuwe gemeentelijke regelingen waar ook veel geld mee is gemoeid.

Conform artikel 6.1 van de Wmo wijst het college personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de wet. Via de GGD Noord- en Oost-Gelderland en de regionale kwaliteitsmanager wordt nader invulling gegeven aan deze toezichthoudende functie. Voor de Jeugdwet is de toezichthoudende functie bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (ministerie VWS) belegd.

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

Hieronder een samenvattend overzicht met per risicogebied de intensiviteit van het M&O beleid.

Risicogebieden	Intensiteit M&O-beleid		
	Streng	Matig	Licht
1. Verstrekken van subsidies			
2. Inkomensoverdrachten			
3. Personeelslasten			
4. Inkopen en aanbesteding			
5. Integriteit inzake relaties			
6. Belastinginkomsten			
7. Vergunningverlening en handhaving			
8. Voorzieningen Wmo en Jeugdwet			

Zie bijlage 2 voor de beschrijving van het hoe het M&O beleid per risicoproces is ingericht.

5. Uitvoering, rapportage en accountant

5.1. Uitvoering en rapportage

Met de vaststelling van het M&O-beleid zijn per risicogebied de huidige maatregelen in kaart gebracht. Bij nieuwe regelingen of wijzigingen van bestaande regelgeving moet een toets worden ingebouwd op hoe groot het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik in de nieuwe of gewijzigde regelgeving is. Afhankelijk van het resultaat worden M&O maatregelen uitgewerkt. Het centraal uitgangspunt van het M&O beleid is dat elk organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor te nemen maatregelen gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen processen of activiteiten waarbij informatie van derden van groot belang is.

Ten aanzien van bestaande regelingen is het uitgangspunt dat de M&O gevoelige regelingen behorend tot de categorie streng minimaal eenmaal per jaar twee jaar bekeken worden met behulp van een steekproef of ze voldoen aan het geformuleerde M&O beleid. Voor andere M&O gevoelige regelingen behorend tot de categorie matig geldt hiervoor een termijn van vier jaar. In het jaarlijkse IC-plan wordt deze toetsing op misbruik en oneigenlijk gebruik meegenomen. Eens per vier jaar wordt er een totale evaluatie van het totale M&O-beleid uitgevoerd. Dit is ook het moment om het M&O beleid grootschalig te wijzigen.

Om de evaluatie en de bijsturing structureel in het P&C proces in te bouwen wordt jaarlijks door de accountant bij de controle van de jaarrekening de toepassing van de interne procedures getoetst die opzettelijk M&O tegengaan. Dit komt tot uitdrukking in het rechtmatigheidsoordeel dat de accountant geeft. Op deze manier blijft er structureel aandacht voor het M&O beleid en blijft de raad hierover geïnformeerd en/of kan de raad bijsturen in het kader van zijn kaderstellende functie.

Samenvatting en planning Uitvoerings- rapportageplan M&O beleid		
Activiteit	***Verantwoordelijk voor uitvoering***	***Periode van uitvoering***
Interne communicatie via intranet	Team Control in samenspraak met Team Communicatie	Na vaststelling beleid
Inzetten hulpmiddel M&O-toetsdocument bij opzetten nieuw beleid, nieuwe verordeningen, nieuwe procedures	Managers en verantwoordelijke proceseigenaren	Doorlopend vanaf vaststelling beleid
Inzetten hulpmiddel M&O-toetsdocument in regulier IC	Team Control en Financieel beleid	Vanaf controle 1e kwartaal 2019
Onderzoek naar de grootste M&O benoemde risicogebieden (categorie: sterk) en het voldoen aan het geformuleerde M&O beleid (steekproef)	Team Control en Financieel beleid	Na vaststelling beleid, 1e kwartaal 2019, eens per twee jaar
Onderzoek naar de andere M&O gevoelige benoemde risicogebieden (categorie: matig) en het voldoen aan het geformuleerde M&O beleid (steekproef)	Team Control en Financieel Beleid	Minimaal eens per vier jaar
Evaluatie M&O beleid en herzien van M&O beleid	Team Control en Financieel beleid	Minimaal eens per vier jaar

5.2. Accountant

Het is aan de gemeente Winterswijk om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De accountant zal bij de rechtmatigheidscontrole inzake het voorkomen in eerste plaats bezien welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de aandacht in de organisatie voor misbruikpreventie- en opsporing, maatregelen om de wet- en regelgeving regelmatig te toetsen op actualiteit en handhavingmogelijkheden en het sanctiebeleid.

Vervolgens zal de accountant toetsen of de opzet die voor het M&O beleid is gemaakt ook feitelijk wordt nageleefd. Tot slot zal de werking van de getroffen maatregelen moeten worden vastgesteld. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern al uitgevoerde controles en evaluaties. De accountant zal deze controles en evaluaties toetsen en beoordelen of naar aanleiding van de uitkomsten in de organisatie de juiste (sanctie)maatregelen zijn getroffen.

De actualiteit van het (specifieke) M&O-beleid is daarom ook een aandachtspunt van de accountant. De actualiteit wordt in elk geval vastgesteld door het M&O-beleid te bezien op wijzigingen benodigd voor de afstemmingen op nieuwe wet- en regelgevingen en op specifikeke ontwikkelingen, zoals daadwerkelijk gesignaleerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik.

Bijlage 1. Checklist M&O- (Misbruik & Oneigenlijk) gebruik

Dit hulpmiddel bevat aandachtspunten die kunnen aanzetten tot het nemen van maatregelen tegen of het verminderen van M&O. Dit document kan zowel worden gebruikt bij de opstelling van nieuw beleid, nieuwe verordeningen en nieuwe procedures als ook bij de interne controle op bestaand beleid en bestaande procedures.

1. Regelgeving
Als M&O toets kunnen onderstaande elementen als hulpmiddelen dienen:
- Regelgeving helder voor uitvoerders en rechthebbenden (doel, doelgroep, heldere definities, geen mogelijke tegenstrijdige bepalen, geen overbodige bepalingen etc.)
- Gegevens van derden controleerbaar
- Controlebeleid duidelijk geformuleerd
- Geschikte mogelijkheden (objectief en eenvoudig) geformuleerd voor handhaving
- Sanctiebeleid duidelijk geformuleerd

2. Voorlichting
Voorlichting over regelgeving kan een goede bijdrage leveren op het gebied van preventie. Doordat gebruikers vooraf weten welke spelregels gelden, hoe de gemeente controleert en welke sancties de gemeente oplegt bij onregelmatigheden, wordt misbruik en oneigenlijk gebruik al vooraf tegengegaan. Denk hierbij onder andere aan:
- Verordeningen publiceren op het internet
- M&O beleid publiceren op het internet
- Eventueel opnemen van de voorwaarden over het M&O beleid in relevante verordeningen
- Informatiefolders over de verordeningen
- Publicaties in de lokale pers

3. Controlebeleid
Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij dient wel constant afgewogen worden of de kosten opwegen tegen de zekerheid die hiermee kan worden verkregen:
- In de op te stellen procesbeschrijvingen (administratieve organisatie) opnemen c.q. vastleggen van:
  - Inhoud, diepgang en frequentie van de controle op gegevens
  - Functiescheiding dubbele bezetting, c.q. verantwoordelijkheid voor kritische externe contacten
- Vastleggen van integriteitscodes in de gedragscode ambtenaren
- Periodieke beoordeling interne beheersing, i.c. succesvol handhaving M&O criterium

4. Sanctiebeleid
Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist, dat aansluit op de regelgeving. Onderdeel van dit beleid zijn:
- Wanneer sancties opgelegd
- Welke type sanctie is passend per geval
- Hoogte van de sanctie per geval
- Welke procedures bij opleggen van sancties
- Voorlichting over het sanctiebeleid

5. Evaluatie
Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O:
- Periodieke interne evaluatieonderzoeken
- Onderzoeken door de gemeentelijke rekenkamercommissie

Bijlage 2. Omschrijving risicogebieden

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

Risicogebied	Gemeentelijke kaders	Bestaande maatregelen	Intensiteit M&O beleid van de gemeente
Verstrekken subsidies	• Algemene wet bestuursrecht • Algemene subsidieverordening gemeente Winterswijk 2018	• Administratieve organisatie/interne controle: vier-ogen-principe	Streng - matig
Inkomensoverdrachten	• Algemene wet bestuursrecht • Participatiewet • Wet maatregelen WWB • Verordeningen	De inkomensoverdrachten worden via SDOA uitgevoerd. Hiervoor heeft de gemeente Winterswijk geen aanvullende maatregelen getroffen. Dit is de verantwoordelijkheid van SDOA. Uiteraard monitoren wij de uitvoering middels de door de SDOA af te leggen verantwoording (Jaarrekening, Managementletter, tussentijdse rapportages)	Streng
Personeelslasten	• Algemene wet bestuursrecht • CAR-UWO • Lokale regelingen	• Administratieve organisatie/ Interne Controle • Verkrijgen van een kopie ID-bewijs • Formele aanstelling door de Algemene Directeur • Controle buiten de personeelsadministratie • Verklaring Omtrent Gedrag • Integriteits- en geheimhoudingsverklaring • PD-check	Licht
Inkopen en aanbesteden	• Algemene wet bestuursrecht • Aanbestedingswet • Wet- en Regelgeving EU • Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Winterswijk • Mandaatbesluit gemeente Winterswijk	• Interne controle • Advies en ondersteuning door de inkoopcoördinator aan lijnverantwoordelijke ambtenaren • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek • Klachtenregeling Aanbesteding Achterhoekse- en Liemerse gemeenten	Licht
Integriteit	• Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden-regeling Winterswijk (CAR-UWO) • Gedragscode ambtelijke integriteit en aanvullende regels (2008) • Gedragscode voor politieke ambtsdragers van de gemeente Winterswijk (2012) • Regeling Melding Vermoeden Misstand	• Voortgangsgesprekken • Ambtseed of belofte • Vertrouwenscommissie • Voorlichting • Opgeven nevenfuncties • Bij aanstelling: onderzoek naar arbeidsverleden • Toetsen van diploma's • Afgeven van Verklaring Omtrent Gedrag	Matig

Belastinginkomsten - OZB, Afvalstoffenheffing, rioolheffing en overige	• Verordening Afvalstofheffing • Verordening Kwijtschelding • Verordening Rioolheffing • Verordening Onroerendezaakbelastingen • Verordening Forsensbelasting • Verordening Reclamebelasting • Verordening Grafrechten • Legesverordening • Verordening Marktgelden • Verordening Precariobelasting	• Administratieve organisatie/interne controle	Matig
Belastinginkomsten - Toeristenbelasting, hondenbelasting en overige belastingen	Belastingverordeningen: • Verordening Toeristenbelasting	• Administratieve organisatie/interne controle	Licht/matig
Vergunningverlening en handhaving	• Algemene wet bestuursrecht • Diverse wetten inzake ruimtelijke ordening • Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Winterswijk • Legesverordening • Algemene Plaatselijke Verordening • Handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma	• Mogelijkheid tot Bibob onderzoek • Control op de bouwkosten gebeurt via IC plan bouwleges • Vier–ogen-principe • Controle op inkomsten warenmarkt	Licht – matig – streng
Wmo en Jeugdwet	• Wmo • Verordening maatschappelijke ondersteuning Winterswijk • Jeugdwet • Verordening jeugdhulp Winterswijk	• Interne controle Wmo • Interne controle Jeugdhulp De reeds genoemde IC's is incl. IC op de PGB • Bij hercontroles wordt gevraagd of de zorg daadwerkelijk conform beschikking is geleverd; • De zorgaanbieders moeten jaarlijks verantwoording afleggen (omzet > € 125.000 met een accountantsverklaring)	Streng