Beleidsnota Fraude, integriteit en misbruik & oneigenlijk gebruik gemeente Wijchen

Inleiding

Fraude krijgt steeds meer aandacht in de publieke sector. Fraude heeft een groot effect op de reputatie van de organisatie en kan tot grote financiële schade leiden. De burger verwacht namelijk dat de gemeenten transparant en integer handelen. Daarnaast komt het thema fraude naar voren in diverse wet- en regelgeving, zoals de Gemeentewet.

De aandacht voor fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik komt ook terug in de rechtmatigheidsverantwoording die het college vanaf verslagjaar 2023 moet opnemen in de jaarrekening. Een van de toetsingscriteria waar het college expliciet verantwoording over aflegt is namelijk ‘misbruik en oneigenlijk gebruik’. In de financiële verordening 2023 van de gemeente is vastgesteld dat het college verantwoordelijk is voor het beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast besteedt de accountant steeds meer aandacht aan het identificeren van frauderisico’s en de beheersing van deze risico’s binnen onze organisatie. De accountant neemt zijn oordeel over frauderisico's en de opzet en werking van de beheersing hiervan expliciet mee in het accountantsverslag en de controleverklaring.

Met deze beleidsnota geven we informatie over hoe wij uitvoering geven aan het beheersen van fraude (hoofdstuk 1), het bevorderen van integriteit (hoofdstuk 2) en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (hoofdstuk 3).

In deze beleidsnota worden op verschillende onderdelen protocollen, procedures en werkafspraken benoemd die nadere uitwerking vragen. Deze uitwerking vindt plaats in een vervolgfase, waarin de praktische invulling van het beleid verder wordt geconcretiseerd en geborgd binnen de organisatie.

Deze beleidsnota zal na vaststelling door het college bekendgemaakt worden op overheid.nl, gepubliceerd worden op het intranet (WenDi), zodat deze voor alle medewerkers toegankelijk is. Daarnaast zal op WenDi een beknopt overzichtsdocument worden geplaatst met daarin de belangrijkste punten uit het beleid, inclusief een kort stappenplan voor het melden van vermoedens van fraude. Ook zal periodiek aandacht worden gevraagd voor dit onderwerp via intranetberichten, om bewustwording te bevorderen.

Inhoud

Hoofdstuk 1 – Fraude 3
1.1 Definitie van fraude 3
1.2 Factoren van frauderisico's 4
1.3 Fraudebeleid 5
1.4 Uitgangspunten van het fraudebeleid 6
1.5 Procedure bij (vermoedelijke) fraude 6
Hoofdstuk 2 – Integriteit 8
2.1 Definitie 8
2.2 Integriteitsbeleid 8
2.3 Uitvoering van het integriteitsbeleid 9
2.4 Bestuurlijke integriteit 9
Hoofdstuk 3 – Misbruik & oneigenlijk gebruik 10
3.1 Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik 10
3.2 M&O-beleid 10
3.3 Uitgangspunten van het M&O-beleid 10
3.4 Uitvoering van het M&O-beleid 11
3.5 Intensiteit van het M&O-beleid 13
3.6 Risicogebieden 13
3.7 Privacy en gegevensbeveiliging 14
3.8 Verantwoording 15

Hoofdstuk 1 – Fraude

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de definitie van fraude, de factoren die bijdragen aan frauderisico's, de inhoud van ons fraudebeleid en de principes die we hanteren voor dit beleid. Afsluitend wordt in dit hoofdstuk de procedure beschreven die we volgen bij (een vermoeden van) fraude.

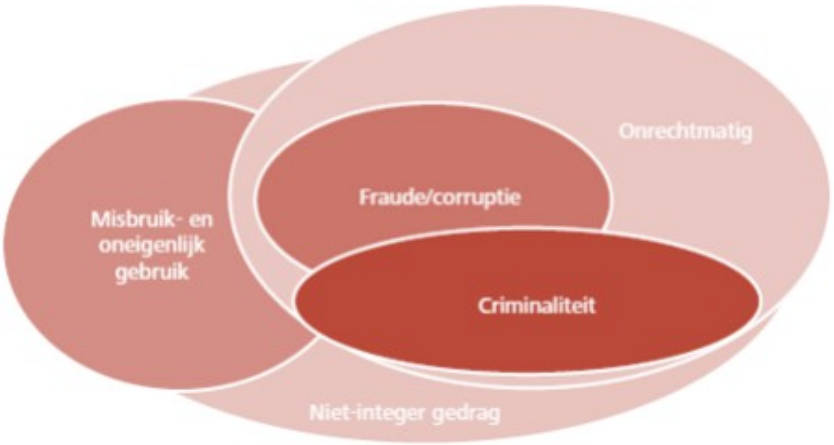
1.1 Definitie van fraude

De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) definieert fraude als volgt: "Opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen".

Specifieker uitgelegd voor onze organisatie komt dit erop neer dat ambtenaren, collegeleden en/of raadsleden met opzet:
- zaken stelen (spullen of geld); en/of
- anderen misleiden door verkeerde informatie te geven (zoals verkeerde verslaggevingscijfers); en/of
- corruptie plegen (door bijvoorbeeld omkoping, dwang, belangenverstrengeling of machtsmisbruik) om zelf voordelen te krijgen.

Fraude heeft een relatie met andere vormen van niet-integer gedrag. Overlap bestaat met begrippen als onrechtmatigheid (niet voldoen aan wet- en regelgeving), misbruik en oneigenlijk gebruik, integriteit en criminaliteit. Waarbij fraude betrekking heeft op het handelen door ambtenaren, collegeleden en raadsleden (intern), heeft misbruik en oneigenlijk gebruik betrekking op het handelen door derden, organisaties of inwoners (extern). Daarnaast is fraude per definitie onrechtmatig, maar hoeft onrechtmatig handelen geen fraude te zijn.

De relatie tussen deze begrippen is hieronder visueel weergegeven:



Figuur 1: Relatie fraude met andere vormen van niet-integer gedrag

Bron: Deloitte (2010). Gemeente Governance Fraude; Managen van frauderisico's geeft voorsprong.

1.2 Factoren van frauderisico's

Vier essentiële factoren dragen bij aan het ontstaan van fraude. De fraudedriehoek van Donald Cressey geeft deze weer en laat hierbij de psychologische en sociale aspecten van fraude zien:



Figuur 2: Fraudedriehoek van Donald Cressey

Bron: PwC (2022). De rol van de raad bij het voorkomen van fraude en corruptie.

1. Gelegenheid: Dit verwijst naar de mogelijkheid die een organisatie biedt om fraude te plegen. Gelegenheid ontstaat als frauderisico's niet adequaat worden afgedekt door beheersmaatregelen. Aangezien gelegenheid inherent is aan elke werkomgeving, richten fraudebeheersmaatregelen zich vaak op het beperken van deze gelegenheid. Het cruciale punt is echter dat gelegenheid op zichzelf nog geen fraudeur creëert; de factoren motivatie, rationalisatie en bekwaamheid moeten ook aanwezig zijn;
2. Motivatie: Mensen (kunnen) worden gemotiveerd om fraude te plegen als ze onder druk staan van externe factoren, zoals financiële problemen of andere persoonlijke uitdagingen.

Deze motivatie kan ook voortkomen uit een verlangen naar status, macht of persoonlijk gewin;

3. Rationalisatie: Dit verwijst naar het proces waarbij een fraudeur zijn of haar gedrag rechtvaardigt of goedpraat. Het gaat om het vinden van interne redenen of excuses die het morele conflict verminderen. Rationalisatie helpt de fraudeur om zijn of haar gedrag voor zichzelf te rechtvaardigen, waardoor het makkelijker wordt om over te gaan tot fraude. Het gedrag van anderen, zowel positief als negatief, speelt hierbij een rol, waarbij het voorbeeldgedrag van leiding en het bestuur van cruciaal belang is om een voedingsbodem voor rationalisatie intern te voorkomen. De organisatiecultuur speelt ook een doorslaggevende rol, omdat medewerkers hun eigen gedrag vaak spiegelen aan dat van hun collega's. Het instellen van goed voorbeeldgedrag en het bevorderen van een ethische cultuur zijn daarom van essentieel belang;
4. Bekwaamheid: Dit verwijst naar de vaardigheden, kennis en mogelijkheden die een persoon heeft om fraude te plegen. Het idee hierachter is dat zelfs als er gelegenheid en motivatie aanwezig is, fraude niet zal plaatsvinden, tenzij de persoon de nodige bekwaamheid bezit om het te plegen.
   Dit kan bijvoorbeeld door zijn kennis over het boekhoudsysteem, omdat de persoon toegang heeft tot gevoelige informatie en/of voldoende technische vaardigheden bezit om fraude te plegen.

Als een van de vier factoren ontbreekt, zal fraude niet plaatsvinden. Aan de andere kant betekent de aanwezigheid van alle vier de factoren niet automatisch dat een individu altijd fraude zal plegen. De beslissing om al dan niet misbruik te maken van de situatie ligt bij de persoon zelf.

1.3 Fraudebeleid

Om de kans op fraude te minimaliseren, hanteren we verschillende benaderingen, waaronder het opstellen van gemeentelijke regelgeving, richtlijnen en procedures. Binnen de bedrijfsprocessen hebben we diverse maatregelen geïmplementeerd om de kans op fraude te verminderen. Het implementeren van deze interne beheersmaatregelen wordt daarbij altijd afgezet tegen de benodigde kosten en het financieel nut. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op het aspect 'gelegenheid' van de fraudedriehoek en worden vaak aangeduid als 'hard controls'.
In hoofdstuk 2 van deze beleidsnota komen de 'soft controls' aan bod, die specifiek gericht zijn op de aspecten motivatie en rationalisatie.

Onderdeel van het fraudebeleid is de uitvoering van een jaarlijkse frauderisicoanalyse. Deze analyse biedt inzicht in de mogelijke frauderisico's binnen onze gemeente, inclusief de kans en impact van deze frauderisico's. Voor elk potentieel frauderisico wordt nauwkeurig vastgesteld welke beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd om de kans op fraude te verkleinen. Met betrekking tot het risico dat vervolgens overblijft, wordt bepaald of dit risico aanvaardbaar is voor de organisatie, of dat er extra beheersmaatregelen geïmplementeerd gaan worden om het risico verder te beperken. Tot slot voert de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) gedurende het jaar controles uit waarin zij de getroffen beheersmaatregelen in de processen toetst en aanbevelingen geeft om processen (verder) te verbeteren.

Het onderwerp fraude staat minimaal 2 keer per jaar op de agenda van het management en het bestuur van de WDW, alsmede bij de colleges van de gemeenten. Daarnaast is het onderwerp van gesprek tijdens de besprekingen met de accountant, zowel bij de interim- als de eindejaarscontrole.

1.4 Uitgangspunten van het fraudebeleid

Als gemeente benaderen we het onderwerp fraude met de professionaliteit, integriteit en zorgvuldigheid die onze inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden van ons mogen verwachten. De onderstaande principes vormen de grondslag voor ons fraudebeleid:

1. We dragen de verantwoordelijkheid als behartiger van het algemeen belang;
2. We zijn open en transparant in onze besluitvorming en leggen hierover verantwoording af;
3. We hanteren een open houding waarmee we ethische dilemma's bespreekbaar maken;
4. De genomen maatregelen ter voorkoming van fraude zijn proportioneel, in verhouding tot de risico's die de gemeente loopt;
5. - Domeinmanagers zijn verantwoordelijk voor het implementeren van beheersmaatregelen binnen de processen van de teams om fraude te voorkomen. De praktische invulling van deze verantwoordelijkheid wordt nader uitgewerkt in de uitvoeringsfase. Hierbij wordt onder andere gekeken naar ondersteuning vanuit Financiën en VIC, en signalen vanuit medewerkers zelf. Gezien de grote span of control van domeinmanagers zal de implementatie afgestemd worden met teamleiders en proceseigenaren.
   - De directie bewaakt dat domeinmanagers hun taak in relatie tot het fraudebeleid invullen en daar waar nodig frauderisico's tijdig worden besproken;
   - Het college heeft een kaderstellende rol door het fraudebeleid vast te stellen en toe te zien op de periodieke evaluatie;
6. Na vaststelling van een overtreding wordt de fraudesituatie zo mogelijk hersteld en wordt de overtreder indien nodig bestraft, bijvoorbeeld door terugvordering en/of het doen van aangifte.

1.5 Procedure bij (vermoedelijke) fraude

Fraude wordt in de praktijk vaak verborgen, waardoor het zelden direct duidelijk is dat er sprake is van overduidelijke fraude. Meestal begint het met een vermoeden van fraude, waarbij één of meerdere signalen wijzen op mogelijk frauduleus handelen. Het is van groot belang dat medewerkers zich in deze fase veilig voelen om hun vermoeden van fraude bespreekbaar te maken.

Bij (een vermoeden van) fraude is het zaak om snel en adequaat te handelen. De volgende stappen worden genomen bij (een vermoeden van) fraude:

1. Signalering en melding:
   a. Medewerkers melden een (vermoeden van) fraude bij hun domeinmanager.
   b. Als de melding betrekking heeft op vermoedelijk frauduleus handelen door een domeinmanager, gaat de medewerker naar een directielid.
   c. Anonieme meldingen kunnen worden gedaan bij de externe vertrouwenspersoon (zie intranet WenDi).

2. Na publicatie van dit beleid zal op intranet (WenDi) expliciet worden aangegeven bij wie en op welke wijze medewerkers van de Werkorganisatie Druten Wijchen (WDW) een (vermoeden van) fraude kunnen melden. Meldingen die betrekking hebben op medewerkers van de WDW worden binnen de WDW conform de vastgestelde interne procedure behandeld.

Indien een melding ziet op de gemeentesecretaris, de griffier of medewerkers van de griffie – die in dienst zijn van de gemeente – ligt de verantwoordelijkheid voor de afhandeling bij de betreffende gemeente. Hetzelfde geldt voor meldingen die betrekking hebben op politieke ambtsdragers, zoals college- en raadsleden. Voor dergelijke gevallen gelden de gemeentelijke regelingen en procedures.

Ten aanzien van de raad en de griffie wordt aanvullend een afzonderlijke informatienota opgesteld, waarin aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen deze beleidsnota en de verdere ontwikkeling van kaders en afspraken binnen de eigen verantwoordelijkheid van de raad op het gebied van fraude, integriteit en misbruik & oneigenlijk gebruik.

3. Beoordeling:
   De domeinmanager/gemeentesecretaris/vertrouwenspersoon bespreekt de melding in eerste instantie met de melder. Op basis van het gesprek oordeelt domeinmanager/gemeentesecretaris/vertrouwenspersoon of er objectief gezien sprake is van een vermoeden van fraude. Bij bevestiging wordt hoor en wederhoor toegepast met de betrokken medewerker, waarna de gemeentesecretaris de melding beoordeelt en besluit al dan niet een onderzoek in te stellen.

4. Onderzoek:
   De gemeentesecretaris geeft opdracht tot intern of extern onderzoek om de vermeende fraude te onderzoeken. Bij vermeende fraude waarbij de gemeentesecretaris betrokken is, geeft het college de opdracht.
   Tijdens dit onderzoek worden diverse feiten verzameld, waaronder:
   - Wat is de aard van de fraude?
   - Wat is de omvang van de fraude?
   - Wie is betrokken bij de fraude?
   - Welke voordelen heeft de fraudeur behaald?
   - Hoe heeft de fraude kunnen plaatsvinden?

   Elke fraudezaak is uniek en vraagt om een specifieke onderzoeksbenadering. Tijdens dit onderzoek wordt de desbetreffende medewerker geschorst. Hieronder worden in hoofdlijnen de stappen beschreven die we volgen bij een fraudeonderzoek:
   a) De digitale gegevens en werkomgeving van de vermoedelijke fraudeur veiligstellen. Dit gebeurt zo vroeg mogelijk in het proces om te voorkomen dat er bewust bewijsmateriaal verloren gaat.
   b) Het toepasselijke referentiekader, bestaande uit wet- en regelgeving, werkinstructies en arbeidsovereenkomst, in kaart brengen en analyseren om vast te stellen of sprake is van frauduleus gedrag.
   c) Alle verzamelde (digitale) informatie en documenten grondig onderzoeken.
   d) Een openbronnenonderzoek uitvoeren naar mogelijk betrokken personen en/of organisaties.
   e) Gesprekken voeren met zowel getuigen als de betrokken medewerker(s) die verdacht worden van fraude.
   f) De vergaarde informatie grondig analyseren en, indien nodig, aanvullende werkzaamheden uitvoeren om de aard en omvang van de mogelijke fraude in kaart te brengen.
   g) Opstellen van een conceptverslag van de bevindingen.
   h) Wederhoor houden met in het onderzoek betrokken personen, zodat het onderzoeksrapport

zorgvuldig tot stand komt.

i) Definitief rapporteren over de resultaten van het fraudeonderzoek. De gemeentesecretaris deelt de uitkomsten van het onderzoek mee aan de domeinmanagers. Gebaseerd op de aard en omvang van de fraude brengt de gemeentesecretaris het college op de hoogte, alsook – indien nodig – de accountant. In situaties waarin de gemeentesecretaris zelf betrokken is bij het vermoeden van fraude, geeft het college opdracht tot onderzoek. De uitkomsten worden dan gedeeld door het college.

Omdat iedere fraudecasus uniek is, kan de volgorde van bovenstaande stappen worden aangepast. De gemeentesecretaris (eventueel in samenspraak met de domeinmanager) beoordeelt en bepaalt of een andere volgorde van stappen nodig is. Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om eerst de toegang tot de (digitale) werkomgeving voor de vermoedelijke fraudeur af te sluiten en deze persoon (tijdelijk) op non-actief te stellen, voordat het principe van hoor en wederhoor wordt toegepast.

5. Opvolging:
   De impact van fraude is groot voor alle betrokkenen. Daarom wordt elke fraude, ongeacht de aard en omvang, behandeld met professionaliteit en daadkracht. Op basis van de aard en omvang van de fraude worden arbeidsrechtelijke- en juridische vervolgstappen bepaald.

6. Aangifte:
   Bij vaststelling van fraude wordt aangifte gedaan volgens artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering.

7. Procesaanpassing:
   Aanvullende beheersmaatregelen worden – indien mogelijk en nodig – genomen in het proces waarin de fraude heeft plaatsgevonden om nieuwe fraudes te voorkomen.

Hoofdstuk 2 – Integriteit

Het invoeren van zogenaamde ‘hard controls’, zijnde procedures en beheersmaatregelen in de organisatie, geeft geen garantie dat ambtenaren, collegeleden en raadsleden geen fraude plegen. ‘Soft controls’, gericht op houding en gedrag, zijn hierbij minstens zo belangrijk om ervoor te zorgen dat ambtenaren, collegeleden en raadsleden integer handelen.

In dit hoofdstuk gaan we in op wat we onder integriteit verstaan, wat ons integriteitsbeleid inhoudt en hoe we uitvoering geven aan ons integriteitsbeleid.

2.1 Definitie

Integriteit is de persoonlijke eigenschap, karaktereigenschap, van een individu die inhoudt dat de betrokkene eerlijk en oprecht is en niet omkoopbaar. De persoon beschikt over een intrinsieke betrouwbaarheid, zegt wat hij doet, doet wat hij zegt en heeft geen verborgen agenda.

2.2 Integriteitsbeleid

Iedere overheidsorganisatie is wettelijk verplicht integriteitsbeleid te voeren. In dit document legt de gemeente Wijchen haar visie, ambities en doelen vast om integriteit te bevorderen en te borgen. Dit beleid sluit aan op het Personeelshandboek van de WDW (voor medewerkers) en op de *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, waterschappen en gemeenten*

(voor burgemeester, wethouders, raads- en commissieleden).

Het integriteitsbeleid van de WDW geeft door middel van een gedragscode invulling aan de basisnormen voor integer handelen van ambtenaren. Deze basisnormen zijn geformuleerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Integriteit gaat verder dan het vastleggen van gedragsregels in een gedragscode: het moet in samenhang worden gezien met cultuur, mentaliteit en bewustwording. Gedragsafspraken werken alleen binnen een organisatiecultuur waarin aanspreken vanzelfsprekend is en waarin handhaving plaatsvindt bij overtreding.

2.3 Uitvoering van het integriteitsbeleid

Op de volgende wijze geven wij uitvoering aan het integriteitsbeleid:

- In het personeelshandboek staan de interne afspraken over integriteitsregels en gedragscodes beschreven. Het personeelshandboek staat op het intranet (WenDi) gepubliceerd;
- Nieuwe medewerkers zijn verplicht tot het afleggen van de ambtseed of belofte;
- Nieuwe medewerkers worden verzocht een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen. Het overleggen van de VOG is een ontbindende voorwaarde in de arbeidsovereenkomst. Indien de VOG niet binnen een maand na indiensttreding is ontvangen, kan dit leiden tot beëindiging van het dienstverband (zie artikel 10 van het contract).
- We hebben een externe vertrouwenspersoon aangesteld, waar medewerkers zich kunnen melden bij (vermoedens van) niet-integer handelen. De contactgegevens van de externe vertrouwenspersoon zijn op intranet (WenDi) te vinden;
- In de "Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, waterschappen en gemeenten" staan de uitgangspunten voor integer handelen door alle politieke ambtsdragers. Ook in de Gemeentewet staat hierover e.e.a. opgenomen.
- Wethouders zijn op grond van de *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* verplicht om voorafgaand aan hun benoeming een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen die niet ouder is dan drie maanden. Daarnaast geldt dat zij hun nevenfuncties openbaar moeten maken, zodat inzichtelijk is welke andere maatschappelijke of zakelijke activiteiten zij vervullen.
  In de *Gemeentewet* zijn aanvullende eisen opgenomen waaraan wethouders moeten voldoen. Zo bepaalt de wet dat bepaalde functies en betrekkingen onverenigbaar zijn met het wethouderschap, en dat kandidaten alleen benoembaar zijn indien zij voldoen aan de in de wet vastgelegde vereisten van integriteit en betrouwbaarheid. Deze wettelijke kaders zijn erop gericht om belangenverstrengeling te voorkomen en het vertrouwen in het lokaal bestuur te waarborgen.
- Daarnaast wordt bij de benoeming van wethouders een integriteitsscan uitgevoerd. Deze scan maakt onderdeel uit van het in dit document vastgelegde integriteitsbeleid en heeft tot doel een zorgvuldige beoordeling te waarborgen van de betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en mogelijke risico’s in relatie tot de uitoefening van het ambt. De uitkomsten van de integriteitsscan worden, waar relevant, betrokken bij de besluitvorming omtrent de benoeming. Daarmee wordt een aanvullend waarborgmechanisme geboden ter bevordering van een transparant, integer en zorgvuldig lokaal bestuur.

2.4 Bestuurlijke integriteit

Naast de ambtelijke organisatie rust ook op het college een eigen verantwoordelijkheid voor integriteit. Het college dient structureel alert te zijn op integriteitsrisico’s in het eigen functioneren,

waaronder belangenverstrengeling, de schijn van partijdigheid en oneigenlijke beïnvloeding.

Zaken als nevenfuncties, lobbycontacten en persoonlijke betrokkenheid bij subsidies of vastgoedtransacties kunnen – zelfs bij goede intenties – leiden tot (de schijn van) belangenverstrengeling of bevoordeling.

Het college draagt er zorg voor dat deze risico's actief worden besproken, vastgelegd en – waar nodig – gemeld of openbaar gemaakt, conform de geldende wet- en regelgeving en de gedragscode voor politieke ambtsdragers.

Hiermee geeft het college invulling aan zijn voorbeeldrol en draagt het bij aan een bestuurscultuur waarin integriteit zichtbaar en bespreekbaar is.

Hoofdstuk 3 – Misbruik & oneigenlijk gebruik

Waar fraude en integriteit gericht is op het handelen van de ambtenaren, college- en raadsleden (intern), is misbruik & oneigenlijk gebruik (hierna: M&O) extern gericht.
Wat we verstaan onder M&O, de inhoud van ons M&O-beleid, de uitgangspunten die hierbij horen en hoe we uitvoering geven aan dit beleid komen aan bod in dit hoofdstuk. Afsluitend geven we de risicogebieden weer met het daaraan gekoppelde M&O-beleid en geven we aan hoe we verantwoording afleggen.

3.1 Definitie misbruik en oneigenlijk gebruik

Zoals hierboven beschreven gaat misbruik en oneigenlijk gebruik over het handelen door derden, organisaties en inwoners. De Commissie BBV definieert misbruik en oneigenlijk gebruik als volgt:

- Misbruik: het opzettelijk, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen;
- Oneigenlijk gebruik: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Simpel gezegd worden bij misbruik en oneigenlijk gebruik overheidsgelden gebruikt voor een doel waarvoor deze niet bestemd zijn. Het onderscheid tussen enerzijds misbruik en anderzijds oneigenlijk gebruik ligt in het feit dat bij oneigenlijk gebruik feitelijk wordt gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking hiervan (de 'mazen van de wet').
Bij misbruik is wél sprake van onrechtmatig handelen.

3.2 M&O-beleid

De doelstelling van het M&O beleid is het voorkomen (preventie) en bestrijden (repressie) van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden. De specifieke uitwerking van het beleid vindt plaats in de onderliggende regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

3.3 Uitgangspunten van het M&O-beleid

Aan het M&O beleid liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

1. Vertrouwen
   De gemeente vertrouwt er in de basis op dat inwoners, bedrijven en instellingen op een juiste

manier omgaan met gemeentelijke regelingen.

2. Proportionaliteit
   De gemeente werkt vanuit proportionaliteit, met andere woorden: getroffen M&O maatregelen die een juist gebruik van gemeentelijke regelingen moeten borgen staan in verhouding tot de (financiële) risico's.

3. Betrouwbaarheid
   De betrouwbaarheid van aangeleverde informatie, in relatie tot de mogelijke risico's, bepaalt de mate van controle en sanctionering.

4. Preventie
   Het M&O beleid en de bijbehorende beheersmaatregelen zijn primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.

5. Controle
   Gegevens/informatie ontvangen van derden wordt (indien mogelijk) gecontroleerd.

6. Repressie
   De rechtmatige situatie wordt bij overtreding zo snel als mogelijk hersteld en indien nodig bestraft (boete).

7. Verantwoordelijkheid
   a. Domeinmanagers
      De domeinmanager, waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd, is verantwoordelijk voor het treffen van adequate M&O beheersmaatregelen. De domeinmanager legt verantwoording af over de manier waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en nageleefd.
   b. Gemeentesecretarissen
      De gemeentesecretaris bewaakt dat de domeinmanagers hun taak in relatie tot het M&O beleid invullen en dat waar nodig M&O risico's tijdig worden besproken.
   c. College
      Het college heeft een kaderstellende rol door het M&O beleid vast te stellen en toe te zien op de periodieke actualisatie.

3.4 Uitvoering van het M&O-beleid

Om uitvoering te geven aan het M&O-beleid, maken we onderscheid tussen de volgende processtappen:

1. Beleidsvoorbereiding: Bij het opstellen van regelingen zorgt de gemeente ervoor dat de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik geminimaliseerd wordt. Medewerkers vragen zich daarom zo vroeg mogelijk in het beleidsproces al af of er sprake is van een beleidsterrein dat gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. In paragraaf 3.5 staan de processen beschreven waar de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig is.

2. Regelgeving: Misbruik en oneigenlijk gebruik wordt beperkt door heldere en eenduidige regelgeving. Onder regelgeving verstaan we: verordeningen, beleidsregels, nadere regels en

richtlijnen van de gemeente. Het college stelt deze beleidsnota vast en onderschrijft daarmee de gestelde eisen aan regelgeving. Bij het vaststellen van verordeningen of beleidsregels worden deze eisen getoetst door beleidsmedewerkers en, waar relevant, door het college.
We hanteren bij het opstellen van regelgeving de onderstaande eisen:

1. Eenduidige toepassing van definities.
2. Begrijpelijk en eenvoudig taalgebruik.
3. Nauwkeurige bepaling van het doel van de regeling.
4. Nauwkeurige bepaling van de doelgroep waarvoor de regeling van toepassing is.
5. De rechten, plichten en voorwaarden zijn opgenomen in de regeling.
6. De regeling kent geen overbodige en/of met elkaar strijdige bepalingen.
7. Gegevensafhankelijkheid van derden is zoveel als mogelijk beperkt.
8. In de regeling zijn, indien van toepassing, de kaders opgenomen voor de maatregelen en sancties die bij geconstateerd misbruik kunnen worden toegepast.
9. Ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3. Voorlichting: Met voorlichting (via de website en/of bijeenkomsten) wordt de wet- en regelgeving onder de aandacht gebracht van inwoners, bedrijven en instellingen. De voorlichting verstrekt informatie over het bestaan, de aard, het doel, de doelgroep, de voorwaarden en het controle- en sanctiebeleid van de regeling.

4. Controles: 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 vindt plaats tot aan het moment van de uitbetaling, ontvangst of beschikking en is een preventieve maatregel. Controle in de uitvoering is een middel om (de kans op) misbruik of oneigenlijk gebruik tijdig te signaleren. Controle vooraf richt zich op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt;
   - Controle achteraf behelst de controle nadat de betaling, ontvangst of beschikking heeft plaatsgevonden. Dit komt onder andere aan de orde bij de (verbijzonderde) interne controles. 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 plaatsvinden.

   De resultaten van bovengenoemde controles kunnen leiden tot aanpassing van het proces en/of het controlebeleid en/of de regelgeving.

5. Maatregelen en sancties: Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik. Misbruik is onrechtmatig en moet worden hersteld. Maatregelen zijn vereist om adequaat te reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen moeten 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 aangifte kan worden gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM). Concreet kan dit betekenen dat het bevoegd gezag gebruikmaakt van zijn wettelijke bevoegdheden, zoals het terugvorderen van te veel betaalde bedragen, het naheffen van ten onrechte gederfde ontvangsten of het intrekken van een ten onrechte verleende

vergunning, uitkering of subsidie. Ook kan in bepaalde gevallen een overeenkomst worden ontbonden of een erkenning worden ingetrokken. Daarnaast kan, indien daartoe aanleiding bestaat, aangifte worden gedaan. Dat kan uiteindelijk leiden tot een veroordeling door de rechter waarbij sancties kunnen worden opgelegd. Ingeval van een misdrijf (fraude, diefstal en/of misbruik) wordt altijd aangifte gedaan bij de politie/het OM. Van sanctionering gaat een afschrikeffect uit en draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van gemeentelijke regelingen.

6. Verantwoording: In de jaarrekening legt het college de rechtmatigheidsverantwoording af, waarbij misbruik en oneigenlijk gebruik een toetsingscriterium is. Fouten en/of onzekerheden boven de vastgestelde verantwoordingsgrens worden hierbij opgenomen en toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording. Fouten en/of afwijkingen boven de rapportagegrens worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening, waarbij tevens verbetermaatregelen worden meegenomen. De gehanteerde verantwoordings- en rapportagegrens zijn opgenomen in de financiële verordening.

7. Evaluatie: Het college van de gemeente Wijchen ziet toe op de periodieke evaluatie van de geldende regelgeving. Daarbij wordt aandacht besteed aan de effectiviteit van de maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, de volledigheid van de controles en de signalen vanuit derden die bij de organisatie binnenkomen. Op basis van deze evaluatie wordt – indien nodig – het M&O-beleid, de bijbehorende (risico-inschattingen van de) processen en de regelgeving aangepast.

3.5 Intensiteit van het M&O-beleid

Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling wordt de intensiteit van de inzet van beheersmaatregelen bepaald. Hoe hoger het ingeschatte M&O-risico, hoe strenger het beleid.
De Commissie BBV onderscheidt 3 vormen van het M&O-beleid, te weten:

1) Basis M&O-beleid
   Bij een toereikende reguliere administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB), zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk en is het voldoende om op incidentele basis controles op misbruik en oneigenlijk uit te voeren.

2) Gematigd M&O-beleid
   Waakzaamheid is aan te raden. Bij gematigd M&O-beleid worden aanvullende maatregelen getroffen, zoals een actieve voorlichting en een kritische beoordeling op de onderbouwing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (b.v. verscherpte controles, antecedentenonderzoek).

3) Streng M&O-beleid
   Ten opzichte van de reguliere AO/IB zijn specifieke en aanvullende (controle) maatregelen noodzakelijk om het risico van M&O te verminderen. Deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer als het actieve toezicht daarop (dus controle én handhaving). Het opnemen van een controle- en sanctiebeleid in die regelgeving voldoet aan de norm streng M&O-beleid.

3.6 Risicogebieden

Regelingen waarin de gemeente in belangrijke mate afhankelijk is van informatie verstrekt door

derden en/of waar veel overheidsgelden mee gemoeid zijn, zijn in de basis gevoeliger voor misbruik. Afhankelijk van de mate van M&O-risico zal de gemeente een streng, een gematigd of een basis M&O-beleid toepassen. De Commissie BBV heeft een aantal niet-limitatieve risicogebieden benoemd met betrekking tot M&O. Deze risicogebieden heeft de gemeente aangevuld op basis van ervaringen uit het verleden, informatie uit de jaarlijkse (fraude)risicoanalyses, de accountantscontroles en de uitkomsten van de VIC.

De belangrijke risicogebieden zijn:

1) Verstrekken van uitkeringen -> Streng M&O-beleid;
2) Verstrekken van voorzieningen WMO en Jeugdwet -> Streng M&O-beleid;
3) Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen, persoonsgegevens, burgerlijke stand, verkiezingen -> Streng M&O-beleid;
4) Vergunningverlening en handhaving -> Gematigd tot Streng M&O-beleid;
5) Verstrekken van subsidies -> Gematigd tot Streng M&O-beleid;
6) Inkopen en aanbestedingen -> Gematigd tot Streng M&O-beleid;
7) Belastinginkomsten -> Gematigd M&O-beleid;
8) Integriteit van relaties -> Gematigd M&O-beleid

3.7 Privacy en gegevensbeveiliging

Misbruik en oneigenlijk gebruik kan ook betrekking hebben op het misbruiken van data. Dit reikt van inbreuk op privacy tot identiteitsfraude en/of het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Voor de bescherming van persoonsgegevens is sinds 2018 de Europese privacywet van kracht; de Algemene Verordening Gegevens- bescherming (AVG).
De AVG stelt dat persoonsgegevens alleen verzameld en bewaard mogen worden als daar een wettelijke grondslag voor is én zo lang als strikt noodzakelijk is. Gemeenten houden 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, vastgelegd in een verwerkersovereenkomst. Binnen de gemeente zijn een functionaris gegevensbescherming (FG) en een Chief Information Security Officer (CISO) aangesteld die zich specifiek richten op de AVG en informatiebeveiliging.

Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) vormt het kader voor de informatiebeveiliging. Informatiebeveiligingsprocessen zijn ingericht om de betrouwbaarheid van gemeentelijke processen, de gebruikte informatiesystemen en de daarin opgeslagen gegevens te beschermen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

Wet BIBOB

De wet BIBOB (bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur) zorgt ervoor dat de gemeente kan voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten. Zie hiervoor tevens hoofdstuk 2 ten aanzien van integriteit. Voor afstemming met het bestaande Bibob-beleid wordt samengewerkt met de Bibob-coördinator. Indien processen binnen Bibob al zijn ingeregeld, wordt nagegaan in hoeverre dit beleid daarop aanvullend is of hiermee samenhangt.

3.8 Verantwoording

De naleving van het M&O-beleid wordt verantwoord binnen de reguliere planning- en control-cyclus. Concreet worden de volgende stappen ondernomen:

1. Eventuele afwijkingen ten aanzien van het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium op te nemen in de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening;
2. Informatie over (de voortgang van) het M&O-beleid op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening;
3. Bij (verbijzonderde) interne controles, audits en onderzoeken besteden we aandacht aan het M&O-beleid en bijbehorende M&O-risico's. Waar controles extern zijn belegd, wordt ook verantwoording gevraagd aan de externe partij over de naleving van het M&O-beleid.
4. Bij het opstellen van procesbeschrijvingen (AO/IB) rekening te houden met M&O-gevoelige aspecten.