Beleid
Misbruik en oneigenlijk gebruik Harderwijk

(Voorkomen en Bestrijden)

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Leeswijzer 3

2. Definities en afbakening ***4***

2.1 Definities 4

2.2 Relatie tussen rechtmatigheid, integriteit en ondermijning 5

2.3 Relatie met privacy gegevens en informatiebeveiliging 5

2.3.1 Privacygegevens 5

2.3.2 Informatiebeveiliging 5

3. Doelstelling, uitgangspunten en verantwoordelijkheden ***6***

3.1 Doelstelling M&O beleid 6

3.2 Uitgangspunten 6

3.3 Verantwoordelijkheden 6

4. Beheersmaatregelen ***8***

4.1 Preventieve maatregelen 8

4.1.1 Regelgeving 8

4.1.2 Controle vooraf 8

4.2 Repressieve maatregelen 9

4.2.1 Controle achteraf 9

4.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid 9

4.3 Overige maatregelen 9

4.4 Evaluatie 9

1. Inleiding

In dit beleid worden de algemene uitgangspunten, de risico's en de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te ontdekken beschreven.

De uitvoering van het M&O beleid is onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording
Eén van de criteria voor de rechtmatigheidsverantwoording is misbruik en oneigenlijk gebruik[1].
Met ingang van het verslagjaar 2023 legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Het college moet daarin een uitspraak doen hoe misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden. En of de beheersmaatregelen werken. De organisatie moet over interne procedures beschikken om er voor te zorgen dat bijvoorbeeld subsidies en uitkeringen op de juiste wijze worden ingezet en besteed.
De accountant toetst of er voldoende maatregelen genomen zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen of tijdig te ontdekken.

Het vertrouwen in een goed gebruik van de gemeentelijke financiële regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven staat voorop.
Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Er wordt getoetst aan wet- en regelgeving en vastgelegde integriteitsregelingen en afspraken.
Vanuit het vertrouwen in een goed gebruik van de regelingen en vanuit maatschappelijk belang, is dit M&O beleid passend bij de ingeschatte risico's. Het is een groeimodel waarbij als ontwikkelingen daar aanleiding toe geven dit beleid of de uitvoeringsagenda op die punten zal worden aangevuld.

Is het nieuw ?
In alle 4 de organisaties binnen de samenwerking EHZM wordt er al invulling gegeven aan M&O. Vanuit de nieuwe wetgeving is aangegeven dat dit explicieter zichtbaar zal moeten zijn. Binnen EHZM is gezocht naar een gemene deler (het beleid en de uitgangspunten) en uitvoering (werkplan) waarin ruimte is voor de lokale kleur. Immers iedere organisatie heeft een ander ontwikkel pad op het gebied van M&O.

Waar wordt M&O beleid zichtbaar in de 4 organisaties ?
In de Planning en control cyclus krijgt, vanuit het beleid, M&O een plek in het jaarlijks op te stellen controleplan. Dit controleplan wordt voor iedere organisatie apart gemaakt samen met de VIC. Deze laatste voert de controles uit die uit het controleplan komen en rapporteert daarover. Dit controleplan heeft een belangrijke functie om te kunnen komen tot de verantwoording over de rechtmatigheid.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de doelstelling en de algemene uitgangspunten van M&O beleid.
Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van mogelijke beheersmaatregelen.
In hoofdstuk 4 noemen wij de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft. Ook wordt in dit hoofdstuk de intensiteit (licht, middel, zwaar) waarmee maatregelen worden ingezet beschreven.

[1] De andere criteria zijn het begrotingscriterium en het voorwaardencriterium.

Het werkplan wordt uitgewerkt in een apart intern document en geeft aan welke onderwerpen er voor 2023 worden bekeken. Het werkplan zal onderdeel gaan uitmaken van het controleplan en daarmee van de P&C cyclus.

2. Definities en afbakening

In dit hoofdstuk worden het doel en algemene uitgangspunten van het M&O-beleid beschreven.

2.1 Definities

De commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Definitie misbruik

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Het gaat in deze omschrijving om een bewuste misleiding om onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude. Daarmee probeert iemand onrechtmatig overheidsgeld te krijgen.
Niet elke misstap (fout) geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van een opzettelijke handeling.

Definitie oneigenlijk gebruik

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

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt (‘de mazen van de wet') is het noodzakelijk wet- en regelgeving aan te passen en/of duidelijker toe te lichten.

Toepassing

M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, ondernemer, instelling of organisatie die gebruik maakt van overheidsregelingen.

Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid[2].
En dit beleid is niet van toepassing op verbonden partijen, omdat zij een eigen accountant hebben.

Het M&O beleid ziet toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente[3].
M&O gevoelige regelingen zijn:

- regelingen met directe financiële gevolgen (subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen).
- regelingen die geen directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen). Uit deze regelingen kunnen op termijn financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden.

[2] Interne regelingen vallen voor wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het gemeentelijke fraude- en integriteitsbeleid.

[3] Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop en de huur en verhuur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van gemeentelijke gronden, vormen geen onderdeel van dit beleid omdat het geen gemeentelijke regelingen zijn.

2.2 Relatie tussen rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

Rechtmatigheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de criteria van rechtmatigheid.
Misbruik is een onrechtmatige handeling, oneigenlijk gebruik is dat niet. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Wel is dan sprake van handelen in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving.

Integriteit

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om derden die gebruikmaken van regelingen en/of bezittingen van onze gemeente. Integriteit richt zich op de eigen organisatie en medewerkers. Bij de harmonisatie van het personeelsreglement in 2020 is gekozen om de regeling / gedragscode te harmoniseren en ligt er nu voor de EHZM organisaties 1 regeling vast. Ten aanzien van integriteit wordt jaarlijks aan de accountant verantwoording afgelegd.

Ondermijning

Ondermijning is ook een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik. Dit kan voorkomen bij alle in hoofdstuk 4 genoemde onderwerpen. Vooral wanneer ondermijning tot financiële risico's leidt. Gezagsondermijning heeft een relatie met integriteit.

2.3 Relatie met privacy gegevens en informatiebeveiliging

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op (financiële) middelen. Het kan ook gaan om misbruik en oneigenlijk gebruik van data. Het kan gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of gebruikmaken van persoonsgegevens van anderen. Dit is inbreuk op de privacy. Met identiteitsfraude als meest vergaande vorm.

2.3.1 Privacygegevens

Om persoonsgegevens van de inwoners te beschermen is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Voorbeelden van persoonsgegevens zijn: naam, adres, geboortedatum, Burgerservicenummer (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 zijn hierover afspraken gemaakt en vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.
De Functionaris Gegevensbescherming en privacy adviseurs houden toezicht op de uitvoering van de AVG. Deze medewerkers werken nauw samen met de Chief Information Security Officer en de informatiemanagers.

2.3.2 Informatiebeveiliging

Informatiebeveiliging is de verzamelnaam voor maatregelen om de betrouwbaarheid van gemeentelijke processen, de gebruikte informatiesystemen en de daarin opgeslagen gegevens te beschermen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Hiervoor is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het belangrijkste kader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO is één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek.

3. Doelstelling, uitgangspunten en verantwoordelijkheden

3.1 Doelstelling M&O beleid

Dit M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden. Om misbruik te voorkomen en tijdig te ontdekken is het belangrijk om vast te stellen dat effectieve maatregelen zijn getroffen. Ook dat de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven zijn.
Er wordt in dit beleid beschreven welke beheersmaatregelen nodig en doeltreffend zijn. Daarbij wordt zoveel als mogelijk gebruik van beheersmaatregelen die er zijn om andere risico's (bijvoorbeeld fraude) te voorkomen of te bestrijden. Hierbij wordt rekening gehouden met een goede balans tussen de uitvoering van de maatregelen en het financiële nut ervan.

3.2 Uitgangspunten

Voor het M&O beleid worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De EHZM organisaties werken vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven.
2. Maatregelen die worden getroffen voor een juist gebruik van de regelingen staan in verhouding tot de risico's die worden gelopen.
3. De wijze van controle en goedkeuring is afhankelijk van de betrouwbaarheid van aangeleverde informatie en het mogelijk optreden van risico's.
4. Voorkomen is beter dan genezen. Er wordt ingezet op beleid en maatregelen die in de eerste plaats gericht zijn op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.
5. Ontvangen gegevens van derden worden zoveel als mogelijk gecontroleerd.
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
7. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten.

3.3 Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het M&O-beleid is in overeenstemming met de inrichtingsprincipes van de 4 organisaties.

De volgende rollen worden onderscheiden:

College
Het college stelt het M&O-beleid vast.
De auditcommissie wordt dit beleid ter kennisname gestuurd.
Het college stelt een verantwoording op die onderdeel wordt van de jaarstukken.

De algemeen directeur:

- Neemt passende maatregelen om de gevolgen van het misbruik en oneigenlijk gebruik te minimaliseren;
- Draagt overige directeuren en teamleiders op beheersmaatregelen te nemen om situaties van misbruik en oneigenlijke gebruik te voorkomen;

Directie en teamleiders:

Directie en teamleiders krijgen informatie over de uitvoering van het beleid via de rapportages van de interne controle door het team VIC. Via de rechtmatigheidsverantwoording wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het beleid.

Teamleider:
De teamleider van het team waar de regelingen worden uitgevoerd:

- Is verantwoordelijk voor het treffen van passende beheersmaatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te ontdekken;
- Ziet erop toe dat risico's en beheersmaatregelen tijdig en regelmatig binnen de teams worden besproken;
- Draagt er zorg voor dat interne controles plaatsvinden en zorgt voor het oppakken van de aanbevelingen;
- Informeert de algemeen directeur en de business controller onmiddellijk zodra een situatie van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt vermoed of is vastgesteld.

Verbijzonderde Interne Controle:
Door interne audits (uitgevoerd door het Vic team Meerinzicht) wordt getoetst of uitvoering wordt gegeven aan het beleid en of afgesproken beheersmaatregelen worden toegepast. De uitkomsten van de controles en de aanbevelingen worden besproken met het directieteam (eventueel aangevuld met teamleiders).
Het Vic team stelt een concept van de rechtmatigheidsverantwoording op en adviseert het college hierover.

4. Beheersmaatregelen

Maatregelen zijn noodzakelijk om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik te beheersen. Maatregelen zijn:

- Het toepassen van wettelijke eisen en minimumnormen zoals opgenomen in landelijke wetgeving en lokale regelgeving;
- Beheersmaatregelen die het risico beperken. Het gaat dan om bijvoorbeeld functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, het vastleggen van gebeurtenissen in logging.
- Interne controles en rapportages over de toepassing van de maatregelen.

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

4.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. De maatregelen liggen vóór het moment van het afgeven van een beschikking en voor het betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering. Het gaat om het toepassen van regelgeving, het geven van voorlichting en controle vooraf.

4.1.1 Regelgeving

Bij regelgeving gaat het om verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van de gemeente. Heldere, eenduidige en actuele regelgeving beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarom moet de regelgeving voldoen aan de volgende eisen:

- eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- eenduidige definities;
- het doel en de doelgroep is nauwkeurig bepaald;
- rechten, plichten en voorwaarden zijn opgenomen;
- er zijn geen overbodige en/of met elkaar strijdige bepalingen;
- de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden is zoveel mogelijk beperkt;
- mogelijke maatregelen of sancties voor misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

4.1.2 Controle vooraf

Controle in de uitvoering is een middel om (de kans op) misbruik of oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik worden daarmee al in een vroegtijdig stadium waargenomen.

Controle vooraf van gegevens wordt uitgevoerd tot aan het moment van het afgeven van een beschikking en het doen van een betaling. De controle is gericht op de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. Onderdelen van de controle zijn:

- nagaan of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een subsidie of vergunning wordt voldaan;
- controleren van de door betrokkene(n) aangeleverde gegevens;
- het vier-ogen principe: voordat wordt uitbetaald controleert een andere medewerker of de werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd.

4.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van het afgeven van een beschikking of na het betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering worden genomen. Het

gaat om controle achteraf. Als de controle daartoe aanleiding geeft, worden eventuele maatregelen genomen.

4.2.1 Controle achteraf

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het uitkeren/innen van bedragen, dan wel nadat de beschikking is verleend. Controles achteraf kunnen integraal, steekproefsgewijs of incidenteel worden uitgevoerd. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Interne controles worden periodiek uitgevoerd om te beoordelen of de interne procedures zijn toegepast. En of transacties getrouw en rechtmatig tot stand zijn gekomen.
In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) is expliciet aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik.
Vastlegging van de controleresultaten is verplicht. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

4.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid

Sancties worden opgelegd als een situatie van misbruik of oneigenlijk gebruik wordt ontdekt.
De te nemen maatregelen moeten voldoen aan de gedragscode integriteit en de beginselen van behoorlijk bestuur of voortvloeien uit jurisprudentie. De maatregelen en sancties staan in verhouding tot de omvang van het misbruik. 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 kan ook de ontbinding van een overeenkomst of de intrekking van een erkenning als niet-financiële sancties worden opgelegd. Ingeval van een misdrijf (fraude of diefstal) wordt aangifte gedaan bij de politie.
Van sanctionering gaat een afschrikeffect uit. Dat draagt bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van regelingen.

4.3 Overige maatregelen

De Wet Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument.
Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het gemeentebestuur onderzoek doen naar de aanvrager. In het onderzoek gaat het onder andere om de achtergrond van de aanvrager, met wie de aanvrager zaken doet, hoe de aanvrager voor de activiteit betaalt. Het bestuur kan op basis van het onderzoek de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken.
Door deze wet toe te passen wordt voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik en oneigenlijk gebruik van bijvoorbeeld vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of aanbestedingsopdrachten.

4.4 Evaluatie

De effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik moet periodiek worden gecontroleerd. Ook wordt periodiek nagegaan of de controles (vooraf en achteraf) toereikend zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik te ontdekken.
Door de interne auditor worden zo nodig aanbevelingen gedaan.