

MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK

Gemeente Gemert-Bakel

Versie 1.2
Mei 2022

Verbakel, Vera

Inhoud

1.	Inleiding	2
1.1	Algemeen.....	2
1.2	Aanleiding	2
1.3	Doelstelling	2
1.4	Werkgebied	2
1.5	Uitgangspunten.....	3
2.	Definities.....	4
3.	M&O beleid	5
3.1	Preventieve maatregelen	5
3.2	Repressieve maatregelen	5
3.3	Evaluatie	6
3.4	Verantwoording.....	6
	Bijlage: Vragenlijst M&O fraude en corruptie 2021	7

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik wanneer de aanspraak op bijvoorbeeld een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen of de hoogte van een uitkering of heffing afhankelijk is van gegevens die door een belanghebbende zelf worden verstrekt. Daarom is het van belang dat door middel van maatregelen zoveel mogelijk wordt voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt, respectievelijk dat dit tijdig wordt ontdekt.

1.2 Aanleiding

Vanaf het huidige jaar, 2022, vindt er een verandering plaats in de verantwoordelijkheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de jaarrekening van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen. Niet langer is het de accountant die vaststelt dat in lijn met wet- en regelgeving wordt gehandeld, maar is het college aan zet. Vanaf nu geeft de accountant enkel nog een controleverklaring af met daarin een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

Praktisch gezien is de rechtmatigheidsverantwoording de schriftelijke verklaring die het college afgeeft bij de jaarrekening. Hiermee verklaart het college dat zij rechtmatig heeft gehandeld. Dit rechtmatig handelen bestaat uit drie deelaspecten, te weten; het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het misbruik & oneigenlijk gebruik criterium.

Een overkoepelende gemeentelijke nota ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van alle gemeentelijke regelingen vormt voor het college en de accountant een onmisbaar onderdeel van het toetsingskader. De gemeente Gemert-Bakel heeft tot nu toe op dit gebied nog geen formeel integraal, organisatie breed beleid gehad.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van deze nota kan als volgt worden omschreven:

Het gebruik maken van deze nota door de gemeentelijke organisatie om vanuit één integrale visie misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden.

De gemeente Gemert-Bakel kiest voor een algemeen, overkoepelend, M&O beleid wat toepasbaar is op specifieke regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. De zwaarte- en aandachtspunten waar dit beleid op van toepassing is, vloeien onder andere voort uit de jaarlijkse managementletter van de externe accountant, maar ook intern, uit de risicomanagement analyse en interne controles. Voorbeelden van risicogebieden zijn verstrekken van subsidies & uitkeringen, omgevingsleges, inkomensoverdrachten, kwijtschelding, debiteuren en crediteurenadministraties etc.

1.4 Werkgebied

Deze nota is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de gemeente Gemert-Bakel gebruik maakt van overheidsregelingen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft mogelijk raakvlakken met andere fraudegevoelige gebieden die bijvoorbeeld binnen de organisatie (intern) af kunnen spelen of verweven kunnen zijn met de organisatie zoals bij ondermijning. Wanneer laatstgenoemde situaties zich voordoen, worden de daarbij horende opgestelde stukken¹ toegepast. Deze nota heeft daar geen betrekking op.

Verbonden partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het afhandelen van gevallen waarin sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik.

1.5 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het M&O beleid van de gemeente Gemert-Bakel.

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners, instellingen/bedrijven en ambtenaren van Gemert-Bakel.
2. Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding moeten staan tot de risico's die worden gelopen.
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 gemeentelijke regelingen.
5. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd met inachtneming van wetgeving op het gebied van privacy.
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
7. De manager van het team waar de betreffende 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.

¹ Nota integriteitsbeleid medewerkers Gemeente Gemert-Bakel en Integrale aanpak ondermijning 2019-2021

2. Definities

Wat wordt er precies verstaan met misbruik en oneigenlijk gebruik? De begrippen lijken op elkaar, maar zijn uiteraard niet hetzelfde.

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.²

Bij Misbruik van overheidsgelden is er sprake van het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Niet elke misstap geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van opzettelijkheid. In geval van misleiding is er wel sprake van misbruik, omdat dit betrekking heeft op het bewust verborgen houden hiervan.

Oneigenlijk gebruik

Het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, tot het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel 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, is oneigenlijk gebruik.¹

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. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt, ('de mazen van de wet'), is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

De beheersmaatregelen die bij oneigenlijk gebruik horen, zijn handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering van de wet- en regelgeving.

M&O-gevoeligheden

Regelingen en processen of onderdelen daarvan die het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meedragen en waarbij sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de gemeente verstrekken. Dit betreft zowel regelingen met direct financiële gevolgen voor derden/balanghebbenden (denk aan subsidies, heffingen/belastingen, uitkeringen), als regelingen die niet directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen).

Algemeen M&O-beleid

Het algemene, integrale beleid van de gemeente Gemert-Bakel inzake het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

² Notitie M&O van Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten 2006.

3. M&O beleid

Om een algemeen beleidskader op het gebied van M&O beleid te kunnen formuleren, is gekozen voor een procesmatige benadering. Binnen dit proces kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

- | | | |
|----------------------------------|---|------------|
| A. Beleidsvoorbereiding | } | Preventief |
| B. Regelgeving; | | |
| C. Voorlichting en communicatie; | | |
| D. Controlebeleid; | } | Repressief |
| E. Sanctiebeleid; | | |
| F. Evaluatie | | |
| G. Verantwoording | | |

Binnen deze stappen kan een onderverdeling gemaakt worden in preventieve en repressieve maatregelen. De eerstgenoemde zijn maatregelen ter voorkomen van M&O gebruik, de tweede zijn bedoeld om M&O gebruik op te sporen en de rechtmatigheid te herstellen. De evaluatie dient vervolgens ter verbetering van de stappen in dit model.

3.1 Preventieve maatregelen

Beleidsvoorbereiding

Het is van belang om bij de totstandkoming van (nieuwe) regelgeving aandacht te besteden aan M&O gevoelige aspecten. M&O-gevoeligheden dienen zoveel mogelijk te worden vermeden.

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 wat bereikt kan worden door zoveel mogelijk gebruik te maken van vermelding van: rechten, plichten, voorwaarden en mogelijke sancties.

Voorlichting en communicatie

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van belanghebbenden (inwoners, bedrijven en instellingen). Er dient informatie te worden verstrekt over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Voorlichting draagt in preventieve zin bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling, zeker als ook duidelijk wordt gecommuniceerd over mogelijke sancties. Daarnaast werkt actieve voorlichting over het M&O beleid via de website van de gemeente stimulerend op de naleving van regelgeving.

3.2 Repressieve maatregelen

Controlebeleid

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het uitkeren/innen van bedragen, dan wel nadat de beschikking is verleend. Daarmee is het een repressieve maatregel. Controles achteraf kunnen (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel worden uitgevoerd. Manieren om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties,

waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles. Interne controles worden periodiek uitgevoerd om te beoordelen of conform de interne procedures is gewerkt en of transacties getrouw en rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) is expliciet aandacht voor M&O. Vastlegging van de controleresultaten is verplicht. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

Naast bovengenoemde controles geschied een jaarlijkse toetsing als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording middels de *vragenlijst M&O fraude en corruptie*. Deze vragenlijst wordt beoordeeld en bijgewerkt naar de actuele situatie van het huidige jaar voordat deze wordt uitgezet binnen de organisatie. In de bijlage is de vragenlijst over 2021 toegevoegd.

Sanctiebeleid

Sancties worden opgelegd door het college 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 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 afschrikkende uit en draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van gemeentelijke regelingen.

3.3 Evaluatie

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

3.4 Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en controlcyclus via de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken.

Bijlage: Vragenlijst M&O fraude en corruptie 2021

Categorie 1 Toezicht door derden
A: Zijn in het afgelopen boekjaar op enigerlei wijze vragen gesteld door uw bank(en) inzake een of meerdere transacties en/of kredietaanvragen? Zo ja, graag inzage in de correspondentie hieromtrent.
Beantwoord door:
Antwoord:
B: heeft u vragen gekregen vanuit een externe toezichthoudende organisatie (auditcommissie, gemeenteraad, algemeen bestuur o.i.d.) gerelateerd aan misbruik, oneigenlijk gebruik, corruptie en/of fraude? Zo ja, kunt u aangeven waarop deze vragen zagen en kan inzage worden gegeven in de verstrekte antwoorden?
Beantwoord door:
Antwoord:
C: Bent u geconfronteerd met WOB verzoeken die gerelateerd zijn aan misbruik, oneigenlijk gebruik, corruptie en/of fraude en zo ja waarover ging dat?
Beantwoord door:
Antwoord:
Categorie 2 Interne processen
A: Blijken er uit de notulen van het college van B&W (of dagelijks bestuur) bijzonderheden /onregelmatigheden o.i.d. (graag verstrekken aan accountant)
Beantwoord door:

Antwoord:
B: Is er een klachtenprocedure? Spelen er wellicht belangrijke klachten van inwoners die duiden om misbruik, oneigenlijk gebruik, corruptie en/of fraude? Zo ja, kunnen we inzicht krijgen in de aard en omvang van de klachten?
Beantwoord door:
Antwoord:
C: Is er een interne gedragscode inzake integriteit? Zijn er intern meldingen gedaan en zo ja wat is de aard/strekking van deze meldingen?
Beantwoord door:
Antwoord:
D: Is er een sprake van een vertrouwenspersoon en/of klokkenluidersregeling? Zijn er meldingen gedaan en zo ja wat is de aard/strekking van deze meldingen?
Beantwoord door:
Antwoord:
E: Zijn er aanwijzingen dat ergens in de organisatie er sprake zou kunnen zijn van enige vorm van fraude? Zijn er aanwijzingen op mogelijke samenspanning tussen bepaalde personen? Zijn er bijzondere triggers die de aanwezigheid van fraude meer waarschijnlijk maken? (Denk bijvoorbeeld aan personen met erg veel of bijzondere autorisaties, succesfees, contant geldverkeer etc.).
Beantwoord door:
Antwoord:

F: Spelen er corruptierisico's, gezien de aard van bepaalde activiteiten en of de daarbij betrokken functionarissen? Vinden er transacties plaats in zogenaamde risicovolle landen (zie CPI-index lager dan 40, dus de onderste tabel in kolom B van dit werkblad)? Zo ja, in hoeverre zijn corruptierisico's afgedekt?

Beantwoord door:

Antwoord:

Categorie 3: Geschillen

A: Is de organisatie op de een of andere wijze aansprakelijk gesteld en/of spelen er juridische geschillen en of disputen?

Beantwoord door:

Antwoord:

B: Heeft u overigens voor bepaalde zaken juridisch advies of een bepaalde vorm van bijstand nodig gehad? (Zie ook de advocatenbrief)

Beantwoord door:

Antwoord:

C: Is er sprake geweest van digitale (denk aan Cyber) en/of fysieke aanvallen of bedreigingen?

Besproken met:

Antwoord:

Categorie 4: Personeel

A: Hoe ervaart het personeel de "tone at the top" als het gaat om reduceren van risico's op fraude en corruptie? Blijkt dit uit verslagen van de Ondernemingsraad?

Beantwoord door:
Antwoord:
B: Spelen er perikelen rondom het opstellen van een nieuwe CAO en/of het nakomen van de afspraken daarin?
Beantwoord door:
Antwoord:
C: Spelen er zaken onder het personeel die op de een of andere manier een risico zouden kunnen vormen in financiële zin (bijvoorbeeld discussies over beloningen/kostenvergoedingen), dan wel in relatie tot wet- en regelgeving (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden/veiligheid)?
Beantwoord door:
Antwoord:
Categorie 5: Media
Is er sprake geweest van negatieve of ongebruikelijke media-aandacht voor uw organisatie? Zo ja, waar ging dat over
Beantwoord door:
Antwoord:
Categorie 6: Covid 19 - financien
Hoe is in de jaarrekening (en administratie) vormgegeven aan de financiële gevolgen van Covid 19? (Lasten en baten)
Beantwoord door:
Antwoord:
Categorie 7: Covid 19 - rechtmatigheid- en fraude risico's

Welke transactiestromen hebben een verhoogd risico op rechtmatigheidsfouten als gevolg van fraude, M&O etc.? Welke maatregelen van intern beheersing/ interne controle zijn genomen om hierop in te spelen? Zijn er elementen die ingrijpen op de AO/IB en die gezorgd hebben voor minder zekerheid omtrent de betrouwbaarheid van de vastleggingen?

Beantwoord door:

Antwoord: