

# Misbruik en Oneigenlijk gebruik

## Beleid Gemeente Laarbeek



Definitief

Versie 1.4

6 oktober 2021

## Inhoud

Inleiding .....	3
Definities.....	3
Rechtmatigheid .....	4
Integriteit.....	4
M&O in beleid en uitvoering .....	5
Waarborgen in beleid, uitvoering en verantwoording .....	5
Uitgangspunten M&O beleid.....	6
Verantwoordelijkheid.....	7
Risicogebieden.....	8
Privacy en informatiebeveiliging .....	9
De algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) .....	9
Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) .....	9
Ondermijning.....	9
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) .....	10

## Inleiding

In de financiële verordening gemeente Laarbeek 2019 is in artikel 17 lid i door de gemeenteraad vastgelegd dat het college zorg draagt voor: “het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen”.

Tevens komt misbruik en oneigenlijk gebruik ook terug in het privacy beleid gemeente Laarbeek en integriteitsbeleid van de gemeente Laarbeek (gedragscode voor ambtenaren, wettelijke verplichtingen met betrekking tot integriteit, regeling melden vermoeden misstand-integriteitsschending).

Deze notitie geeft invulling aan dit overall beleid.

Het in deze notitie geformuleerde beleid is een uiteenzetting van de belangrijkste uitgangspunten van de gemeente Laarbeek om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik zo laag mogelijk te hebben, te voorkomen, te bestrijden of te detecteren.

De notitie bevat op zich geen nieuwe regels, maar is de tot op heden ontbrekende kapstok boven het reeds bestaand beleid in de diverse verordeningen, specifieke regelingen en processen voor dit onderwerp.

Daarnaast moeten gemeenten een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Daarnaast zorgt een toereikend M&O beleid (en uitvoering van het beleid) voor het voorkomen of verminderen van het risico en de mogelijkheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik door derden of interne medewerkers. Alsmede het achteraf detecteren van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De uitwerking heeft dus reeds plaatsgevonden in bijbehorende verordeningen, specifieke regelingen en processen. Hierbij zijn processen ook gebonden aan wettelijke eisen en minimum normen voor te nemen maatregelen ter bestrijding van misbruik. De gemeente Laarbeek moet voldoen aan deze eisen en normen.

## Definities

Het begrip Misbruik en Oneigenlijk gebruik wordt door de Commissie BBV als volgt omschreven:

### **Misbruik**

Onder misbruik wordt verstaan 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.

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.

### **Oneigenlijk gebruik**

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte betaling aan de gemeente of het genieten van een (te hoge) uitkering.

In deze definities gaat het met name over misbruik en oneigenlijk gebruik door inwoners en bedrijven (extern). In het vervolg nemen we ook expliciet het mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik door ambtenaren (intern) mee.

## Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelswijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Haar vertegenwoordigers in het bestuur moeten erop toezien dat dit gebeurt. In de huidige situatie maakt het oordeel over de rechtmatigheid onderdeel uit van de controleverklaring van de accountant. De commissie Depla heeft voorgesteld dat het college zich rechtstreeks verantwoordt over de rechtmatigheid aan de raad (horizontale verantwoording). Naar verwachting zal dit met ingang van het boekjaar 2022 gaan gebeuren.

Het doel van de rechtmatigheidsverantwoording is dat de gemeente kan verantwoorden dat budgetten rechtmatig zijn besteed. Anders gezegd: dat de gemeente aantoonbaar rechtmatig handelt in lijn met de (financiële) wet- en regelgeving.

Het college zal voor het bepalen van de rechtmatigheid van haar handelen de volgende drie criteria moeten gaan toetsen:

### *1. Het begrotingscriterium*

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd. Dus dat financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door de raad geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's, investeringen etc.

### *2. Het voorwaardencriterium*

Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de eisen/voorwaarden die worden gesteld bij de uitvoering van deze handelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

### *3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium*

Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen in een omgeving gericht op voorkoming misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het M&O beleid maakt onderdeel uit van de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening en het ligt daarom voor de hand om een actueel beeld te krijgen van het gevoerde en te voeren M&O beleid. Door middel van het misbruik en oneigenlijk gebruik beleid wordt daarnaast een handreiking gegeven waarin toetsing- en aandachtspunten voor het M&O beleid zijn opgenomen.

## Integriteit

Bij interne gerichtheid kijken we naar ons eigen handelen en maken we gebruik van ons

Integriteitsbeleid en de ambtseed inclusief gedragscode. Integriteit betekent voor onze medewerkers zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen. Voor ons integriteitsbeleid wordt verwezen naar het Personeelshandboek en de diverse regelingen op dit gebied die ook op intranet staan gepubliceerd.

## M&O in beleid en uitvoering

### Waarborgen in beleid, uitvoering en verantwoording

Voor activiteiten die vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, geven we hieronder handvatten om op verschillende niveaus waarborgen te richten, ter voorkoming of vermindering van het risico op Misbruik en Oneigenlijk gebruik.

We kiezen dus voor een procesmatige benadering. Hierbij wordt een aansluiting gezocht bij de Plan, Do, Check, Act (PDCA) cyclus. Deze cyclus is gericht op continue verbetering. We onderkennen in processen zeven stappen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, te weten:

#### *1. Beleidsvoorbereiding*

Bij het opstellen van regelingen zorgen wij ervoor dat wij de kans op Misbruik en Oneigenlijk gebruik minimaliseren.

#### *2. Regelgeving*

Regelgeving dient zo min mogelijk ruimte te bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit wordt bereikt door heldere definities, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en het opnemen van rechten, plichten en voorwaarden. Daarnaast dienen in beschikkingen altijd (indien mogelijk) de volgende punten te worden vermeld: rechten, plichten, voorwaarden en mogelijke sancties.

#### *3. Uitvoering*

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het verlenen of vaststellen van uitkeringen, subsidies, vergunningen, heffingen en belastingen. Processen waarbij gevoeligheden spelen, moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevering te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. Hoe we dit organiseren leggen we vast in procesbeschrijvingen. Regelmatig wordt door de Concerncontroller en interne controle medewerker getoetst of wordt gewerkt conform de procesbeschrijvingen. Deze checks worden zichtbaar vastgelegd.

We zorgen ervoor dat een medewerker goed nagaat of aan de toetsingsvoorwaarden is voldaan. Deze toetsing wordt ook vastgelegd. Voordat wordt beschikt en/of uitbetaald, controleert een andere medewerker of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier ogen principe).

Op deze wijze worden toereikende controles uitgevoerd op het waarborgen van de getrouwheid en rechtmatigheid.

#### *4. (Verbijzonderde) interne controle*

Zoals hierboven beschreven, zijn de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen in de dagelijkse uitvoering en het management en monitoring daarvan. In control termen praten we dan over de eerste en tweedelijns control. Daarnaast toetst periodiek de interne controle medewerker in de derde lijn, de opzet, het bestaan en de werking van interne

beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit doen we op basis van een risico gedreven controle aanpak. Basis hiervoor is het door het college vast te stellen interne controleplan, waarin duidelijk aandacht is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Over de uitvoering van het interne controleplan wordt tweemaal per jaar, met bevindingen en aanbevelingen, gerapporteerd aan managementteam en college.

### *5. Maatregelen en/ of sancties*

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik, is een adequaat maatregelenbeleid vereist dat aansluit op de regelgeving. Als norm hierbij wordt gehanteerd, dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. Dit betekent o.a. dat teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd of ten onrechte gederfde ontvangsten worden nageheven inclusief eventuele wettelijke rente. Eventueel kan overwogen worden niet-financiële sancties op te leggen, bijvoorbeeld vervanging van bestuur, ontbinding van een overeenkomst of intrekking van een erkenning. Afhankelijk van de ernst van de situatie, wordt in voorkomende gevallen aangifte gedaan. Indien sprake is van een misdrijf wordt altijd aangifte gedaan.

### *6. Verantwoording*

Over de wijze waarop het Misbruik en Oneigenlijk gebruik beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, leggen we verantwoording af. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en control cyclus. Naar verwachting zal dit met ingang van het boekjaar 2022 gaan gebeuren. Het college doet dit als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording/verklaring die wordt opgenomen in de jaarstukken. Dit met, indien van toepassing, een nadere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering. De raad stelt hierbij de verantwoordingsgrenzen vast. De accountant betreft de verantwoording/verklaring, inclusief de nadere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering, in zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarstukken.

In het kader van verantwoording worden in ieder geval de volgende stappen ondernomen:

- in de jaarrekening wordt in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd over de wijze waarop met het Misbruik en Oneigenlijk gebruik beleid is omgegaan. Dit gaat onderdeel uitmaken van de rechtmatigheidsverantwoording.
- bij het verrichten van interne controles wordt aandacht besteed aan het Misbruik en Oneigenlijk gebruik.
- bij het opstellen van de jaarrekening wordt door de concerncontroller met de afdelingshoofden gesproken over de aanpak van Misbruik en Oneigenlijk gebruik.
- bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met Misbruik en Oneigenlijk gebruik- gevoelige aspecten.

### *7. Evaluatie/ bijsturen*

De bevindingen en aanbevelingen in de rapportages van de verrichte interne controles (zie punt 4) en de verantwoording in de jaarstukken (zie punt 6.) over de werking van het beheersinstrumentarium ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, gebruiken we (waar nodig) om van te leren en het beleid en uitvoering hiervan verder te verbeteren.

### *Uitgangspunten M&O beleid*

1. Misbruik en oneigenlijk gebruik dient te worden tegen gegaan, teneinde te voorkomen dat bijvoorbeeld een factuur wordt betaald of subsidie wordt toegekend als gevolg van door derden (al dan niet bewust) onjuist verstrekte gegevens.
2. Bij de controle van de van derden ontvangen gegevens mag in de praktijk niet zonder meer van de juistheid van de door derden verstrekte gegevens worden uitgegaan.

3. Voorkomen is beter dan bestrijden. Elke overtreding heeft een negatieve werking op het maatschappelijke en financiële draagvlak van wet- en regelgeving.
4. 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 signalering zo snel mogelijk onderzocht wordt om de omvang van de overtreding vast te stellen.
5. Na constatering van de overtreding moet de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld worden, financieel voordeel weggenomen worden en indien nodig worden bestraft.

## Verantwoordelijkheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik dient ten alle tijden voorkomen te worden. Dit begint bij de medewerkers zelf (zie ook integriteit beleid zoals eerder vermeld), maar ook als organisatie zoveel mogelijk risico's beperken en processen inrichten om misbruik en oneigenlijk verbruik te voorkomen en / of te detecteren. De eindverantwoordelijkheid voor het M&O beleid ligt eerst bij het college van b&w die hierover in de jaarrekening ook verantwoording moeten afleggen (vanaf boekjaar 2022). De gemeentesecretaris is hier ambtelijk voor verantwoordelijkheid, waarbij de uitvoering is belegd bij de afdelingshoofden. Waarbij de concerncontroller de toets op de risico's, processen en interne controles verricht om hiermee een oordeel over de naleving van het M&O beleid mogelijk te maken.

## Risicogebieden

Niet elk proces kent evenveel risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik. We gebruiken daarom een risicoanalyse per proces om te bepalen hoe ver onze toetsing reikt. Deze risicoanalyse is onderdeel van het interne controle plan. Hierbij zijn de volgende processen (proces onderdelen) geïdentificeerd met de grootste kans voor misbruik en oneigenlijk gebruik:

- **Verstrekken van subsidies**  
Het risico dat een subsidieontvanger geld krijgt waar geheel of gedeeltelijk geen recht op is en/of waarvoor de afgesproken prestaties geheel of gedeeltelijk niet zijn geleverd.
- **Inkopen en Aanbesteding**  
Een mogelijke vorm van misbruik is dat een ambtenaar zaken besteld op rekening van de gemeente maar deze privé gebruikt, of dat een ambtenaar een deel van de aanbestedingsgelden ontvangt bij het verstrekken van de aanbesteding.
- **Omgevingsleges**  
Het risico dat iemand een vergunning aanvraagt voor bijvoorbeeld een verbouwing en te lage kosten opgeeft.
- **Prestatielevering**  
Een mogelijke vorm van misbruik is dat iemand zich wil verrijken door een nepfactuur naar de gemeente te sturen in de hoop dat deze wordt betaald, terwijl de prestatie niet (geheel) is geleverd.
- **Crediteurenadministratie**  
Het risico dat een medewerker een bedrag overboekt naar zijn/haar eigen rekening of die van een tussenpersoon, zonder dat daar een prestatie tegenover staat.
- **Salarissen en declaraties**
  - Het risico dat een fictieve medewerker wordt opgevoerd en salaris ontvangt en het risico van het opvoeren van een hoger salaris, onjuiste declaraties etc.
  - Maar ook heeft de medewerker een juiste aanstelling, is er een verklaring omtrent gedrag.
- **Reis- en waardedocumenten**
  - Het risico dat reis- en/of waardedocumenten worden ontvreemd
- **Kwijtschelding**
  - Het risico dat kwijtschelding van belastingen/heffingen aan een cliënt worden verleend die hier geheel of gedeeltelijk geen recht op heeft.
- **Debiteurenadministratie**
  - Het risico dat de gemeente een prestatie verricht heeft en dat een medewerker daar een nota voor stuurt zonder in de administratie vast te leggen en de vergoeding aan de medewerker wordt betaald of dat een interne medewerker een nota geheel of gedeeltelijk verlaagd zonder een rechtsgrond.

Daarnaast zijn het verstrekken van Jeugd en Wmo voorzieningen en het verstrekken van inkomensvoorzieningen zoals bijstand ook risicovolle processen voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze processen worden echter verricht door gemeenschappelijke regelingen waardoor het M&O beleid bij de betreffende gemeenschappelijke regelingen is belegd.

Risico's voor privacy en databeveiliging zijn hierboven niet vermeld. Hier zijn separate werkzaamheden voor. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op privacy en databeveiliging.



## Privacy en informatiebeveiliging

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op misbruik van middelen. Het kan ook gaan om misbruik van data, inbreuk op privacy of om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

### De algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Als gemeente hechten wij grote waarde aan de privacy van onze inwoners. Via diverse wettelijke kaders (AVG, UAVG,...) dragen wij er zorg voor om deze privacy zoveel mogelijk te borgen door enkel gegevens te verwerken die strikt noodzakelijk zijn, voor zolang als strikt noodzakelijk is.

De AVG legt vast dat persoonsgegevens verzameld en bewaard mogen worden als en zo lang dat strikt noodzakelijk is.

Als gemeente maken we onze verwerkingen transparant voor buitenstaanders door een openbaar (op te vragen) register van verwerkingen bij te houden waarin we alle processen beschrijven waarin persoonsgegevens worden verwerkt.

Daarnaast maken we duidelijke afspraken over privacy en informatiebeveiliging met al onze partners en leveranciers. Deze afspraken leggen we vast in de verwerkersovereenkomst die we met iedere verwerker afsluiten.

In het Privacybeleid gemeente Laarbeek beschrijven we de visie van de gemeente op de bescherming van persoonsgegevens en bepalen we de reikwijdte van het privacybeleid.

### Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is het geheel van preventieve, detectieve, repressieve en correctieve maatregelen alsmede procedures en processen die de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van alle vormen van informatie garanderen. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het normenkader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO vervangt de bestaande baselines informatieveiligheid voor Gemeenten, Rijk, Waterschappen en Provincies. Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek.

Jaarlijks wordt er een externe IT audit uitgevoerd vanuit ENSIA. Dit maakt dat de gemeente aantoonbaar de juiste maatregelen neemt om risico's te beperken voor DigID en Suwinet. Op andere vlakken worden de aanbevelingen van belangrijke partners (IBD, VNG, NCSC, etc.) en representatieve normeringen vervat in het informatiebeveiligingsbeleid dat vervolgens via het informatiebeveiligingsplan wordt geïmplementeerd in de gemeente.

## Ondermijning

Een bijzondere vorm van misbruik is 'ondermijnende criminaliteit'. Een exacte definitie daarvan is moeilijk in een zin samen te vatten. Grofweg betekent het de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele elementen in buurten en woonwijken en/of het ontstaan van 'vrijplaatsen'.

In de gemeente Laarbeek zetten we ons samen met onze ketenpartners in om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Per casus wordt bekeken welk instrument van

welke partner het beste ingezet kan worden om het gestelde doel te bereiken. In samenwerking met ketenpartners worden daarnaast barrières opgeworpen om georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

## Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)

Middels de Wet Bibob kan een gemeente voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten.

De toepassing van deze wet is uitgewerkt in verschillende Bibob beleidsregels van de gemeente Laarbeek.