

Uitvoeringsnota
voorkomen en bestrijden Misbruik en
Oneigenlijk gebruik
(M&O-beleid)

Gemeente Leeuwarden

17 oktober 2023

2023-219003

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O).....	3
1.2	Overkoepelend kader	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Doelstelling en uitgangspunten	4
2.1	Definities en afbakening M&O beleid.....	4
2.2	Relatie met rechtmatigheid en integriteit	5
2.3	Doelstelling M&O beleid.....	6
2.4	Uitgangspunten	6
2.5	Rollen en verantwoordelijkheden	6
3	Beheersmaatregelen.....	7
3.1	Preventieve maatregelen	7
3.1.1	Regelgeving	7
3.1.2	Voorlichting	7
3.1.3	Controle vooraf	8
3.2	Repressieve maatregelen	8
3.2.1	Controle achteraf	8
3.2.2	Sanctionering/maatregelenbeleid.....	8
3.3	Evaluatie	9
4	Risicogebieden	9
4.1	Risicoprofiel vanuit M&O beleid.....	9
4.1.1	Hoog M&O-risico	9
4.1.2	Gematigd M&O-risico.....	9
4.1.3	Geen specifiek M&O-risico	9
4.2	Risicovolle processen.....	9
4.2.1	Verstrekken uitkeringen (hoog M&O-risico)	10
4.2.2	Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (hoog M&O-risico)	10
4.2.3	Vergunningverlening en handhaving (hoog M&O-risico).....	10
4.2.4	Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (hoog M&O-risico).....	10
4.2.5	Verstrekken van subsidies (gematigd M&O-risico)	10
4.2.6	Inkopen en aanbestedingen (gematigd M&O-risico)	11
4.2.7	Belastinginkomsten (gematigd M&O-risico)	11
5	Verantwoording.....	11

1 Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. De gemeente moet publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden.

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet voert de accountant, naast de controle naar de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente, ook een controle uit op de rechtmatigheidsverantwoording van het College. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal), maar ook gemeentelijke regelgeving. Het gaat hierbij zowel om inkomsten als uitgaven van de gemeente.

Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.¹ Bij de controle van de rechtmatigheidsverantwoording zal de accountant nagaan of de gemeente het proces van de verantwoording juist heeft doorlopen. In de verantwoording doet het College een uitspraak in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden en of de getroffen maatregelen werken.

Voorop staat het vertrouwen van de gemeente in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeentelijke financiële regelingen. Vanuit het maatschappelijk perspectief en het actuele maatschappelijke debat bezien, staat het gemeentelijk optreden dan ook in een juiste verhouding tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Voor situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden moet de gemeente waarborgen en maatregelen treffen, die in verhouding moeten staan tot het risico dat wordt gelopen.

Deze uitvoeringsnota, die we gemakshalve definiëren als het M&O beleid, biedt hiervoor een kader. Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Middelen die de deur uitgaan worden dan ook altijd getoetst aan geldende regelgeving. Intern gelden integriteitsregelingen, is functiescheiding in (financiële) processen doorgevoerd en vindt collegiale toetsing plaats.

1.2 Overkoepelend kader

De commissie BBV stelt in de kadernota Rechtmatigheid 2023 het volgende:

“Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik te voorkomen. De gemeente beziet in eerste plaats welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig. Een mogelijk uitgangspunt hiervoor is het opstellen van een gemeentelijke nota M&O. Het is overigens niet verplicht om voor het voeren van het M&O-beleid een overkoepelende nota vast te stellen. Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn en voldoende zijn afgestemd op de meest recente wetgeving en de praktijk”

Vanuit dit uitgangspunt is in de Financiële verordening gemeente Leeuwarden 2023 vastgelegd dat het College regels stelt voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

¹ De andere twee rechtmatigheidscriteria zijn het begrotingscriterium (financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's) en het voorwaarden criterium (dat betrekking heeft op eisen die worden gesteld in de regelgeving, zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur).

In de basis liggen in wettelijke en lokale regelgeving kaders vast om het misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. We beperken ons daarom tot een door het College vastgesteld M&O beleid waarin de belangrijkste uitgangspunten bij de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen zijn vastgelegd.

Ook biedt het een overkoepelend kader voor controle en sancties, benoemt het welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.

De uitwerking van het M&O beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen. Risicogebieden betreffen verlenen van zorg, uitkeringen en inkomensvoorzieningen, vergunningverlening en handhaving, belastinginkomsten, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen, subsidieverstrekking, inkoop/aanbesteding en databeveiliging. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) in de risicogebieden wordt getypeerd variërend van licht, middel tot zwaar. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit M&O is het mogelijk daar maatregelen aan toe te voegen.

1.3 In Control Statement

Het M&O beleid als onderdeel van de rechtmatigheid staat niet op zichzelf en past binnen de bredere ontwikkeling om voor Leeuwarden te komen tot een In Control Statement. Zo'n statement dekt naast de rechtmatigheid ook -in toenemende mate via een groeimodel - de kwaliteit van de processen, en stelt het management in staat daar zélf een verklaring over af te leggen. 'In control' betekent daarbij dat we het ontwerp van een proces paraat hebben en het proces aantoonbaar volgens dat ontwerp –en daarmee ook de relevante wet- en regelgeving- hebben uitgevoerd.

Daarnaast heeft het M&O een nauwe verwantschap aan de regelingen die vastgelegd zijn voor privacy en integriteit.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de algemene uitgangspunten van M&O beleid belicht. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van mogelijke M&O beheersmaatregelen. Hoofdstuk 4 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft en de intensiteit waarmee maatregelen per gebied worden ingezet. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de rapportage en verantwoording in de gemeentelijke P&C cyclus.

2 Doelstelling en uitgangspunten

In de inleiding is de aanleiding voor het opstellen van deze nota geduid. Deze aanleiding moet vooral worden gezocht in de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in jaarrekening.

Voor een soepele verantwoording hanteren we de uitgangspunten van het M&O beleid als toetsingskader. Dit toetsingskader ontbrak tot op heden.

In dit hoofdstuk wordt het doel van het M&O beleid beschreven en voorzien van algemene uitgangspunten.

2.1 Doelstelling M&O beleid

Deze nota heeft tot doel handvatten te geven voor het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Daarmee bestaat het zowel uit preventief beleid als repressief beleid. Het is met name van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen dan wel tijdig op te sporen, en daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven is.

De Handvatten van het M&O beleid dragen bij aan transparantie en consistentie van gemeentelijk beleid. Het maakt ook mogelijk dat afwegingen worden gemaakt welke beheersmaatregelen nodig en doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanning die zij kosten en het financieel nut ervan. Beheersmaatregelen in het kader van M&O om de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren gaan soms verder dan reguliere interne controles. M&O identificeert ook zwakke plekken in de administratieve organisatie en interne controle.

2.2 Definities en afbakening M&O beleid

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

Definitie misbruik

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

Misbruik van overheidsgelden wordt geregeld aangeduid met het plegen van fraude (door derden) om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Misbruik van overheidsregelingen moet echter wel duidelijk worden onderscheiden van fraude waarbij één of meerdere medewerkers van de organisatie betrokken zijn. Bij het bestrijden van misbruik passen beheersmaatregelen zoals misbruikpreventie, handhaving, misbruik en fraudeopsporing en sanctie.

Niet elke misstap (fout) geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van een opzettelijke handeling. Daarnaast is het begrip misleiding van betekenis in deze definitie. Misleiding heeft betrekking op het bewust verborgen houden van het misbruik.

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. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering wet- en regelgeving.

Afbakening

M&O komt van buiten de organisatie, bijvoorbeeld vanuit inwoners, instellingen of organisaties die via de gemeente Leeuwarden gebruik maken van overheidsregelingen.

Interne regelingen over misbruik en oneigenlijk gebruik vallen niet onder de werking van dit beleid. Het misbruik of oneigenlijk gebruik door medewerkers van de gemeente valt onder het gemeentelijke integriteitsbeleid.

Fraude door medewerkers valt eveneens niet onder de werking van het M&O beleid. Bij fraude gaat het om opzettelijke handelingen van eigen medewerkers die gebruik maken van misleiding om waarden te onttrekken aan de organisatie of het plegen van rapportage fraude. Voor fraude wordt jaarlijks een frauderisicoanalyse opgesteld.

Het M&O beleid ziet niet alleen toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente. Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop en de (ver)huur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van gemeentelijke gronden, vormt ook onderdeel van dit beleid.

2.3 Onrechtmatig handelen

Rechtmatigheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de drie criteria van rechtmatigheid. Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft een relatie met rechtmatigheid, in die zin dat misbruik een onrechtmatige handeling is, maar bij oneigenlijk gebruik is dat niet het geval. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van handelen in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Hier is sprake van een relatief groot grijs gebied dat per situatie beoordeeld moet worden.

In de Kadernota Rechtmatigheid 2023 zoals deze is gepubliceerd door de commissie BBV wordt ook op de relatie tussen M&O en rechtmatigheid ingegaan. Onder het begrip rechtmatigheid valt ook het Misbruik en Oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. Dit wordt het M&O-criterium genoemd.

2.4 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het M&O beleid van Leeuwarden:

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van Leeuwarden.
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 op grond van voorgeschreven regels en een risico afweging gecontroleerd.
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
7. De manager onder wie zijn verantwoordelijkheid 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.

2.5 Rollen en verantwoordelijkheden

Deze nota vormt een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid en bevat geen nieuwe regels. Rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van de organisatie. De manager van de afdeling waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het actueel houden van het specifieke M&O beleid en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied. De controllers zien er namens directie op toe dat de managers deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken. Het College vervult een kaderstellende rol door het M&O beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen.

3 Beheersmaatregelen

Bepaalde regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Dat is in het bijzonder het geval als er sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de gemeente verstrekken. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik te treffen. Dat zijn maatregelen uit landelijke wetgeving en lokale regelgeving die sowieso worden ingezet. Daarnaast zijn extra beheersmaatregelen denkbaar die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik verder terugdringen.

Ook beheersmaatregelen die intern zijn gericht zijn relevant. Het gaat dan om zaken zoals functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in logging en rapportages over deze maatregelen.

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

3.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering. Preventieve maatregelen betreffen regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Zij zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

3.1.1 Regelgeving

Heldere en eenduidige regelgeving beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik als dit ook voldoende onder de aandacht van de doelgroep wordt gebracht. 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 en voldoet in dat verband aan de volgende eisen:

- eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- er gelden eenduidige definities;
- het doel en de doelgroep van de regeling 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 bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3.1.2 Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van belanghebbenden (inwoners, bedrijven en instellingen). Er wordt informatie verstrekt over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Bekendmaking en publicatie van de regelgeving 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.

3.1.3 Controle vooraf

Controle in de uitvoering is een middel om (de kans op) misbruik of oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke M&O gevallen kunnen al in een vroegtijdig stadium worden waargenomen. Controle vooraf van gegevens wordt uitgevoerd tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening en geldt daarmee als preventieve maatregel. Vanuit het Three Lines Model² vinden deze controles vooral plaats in de eerste lijn van het proces.

Controle vooraf richt zich daarbij op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. De ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden indien mogelijk geverifieerd. Uitgangspunt is dat voordat wordt

² [Belangrijke update Three Lines Model | Instituut van Internal Auditors \(iia.nl\)](#)

uitbetaald, een andere medewerker controleert of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier-ogen principe).

In beleid wordt bepaald welke controlemethoden worden gebruikt voor regelingen. Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is van belang de aard en omvang van de doelgroep en hoe misbruikgevoelig een regeling is. Processen waarbij gevoeligheden spelen moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevering te toetsen van door belanghebbende(n) verstrekte gegevens.

3.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Het gaat om controle achteraf waarbij M&O kan worden vastgesteld, en sanctionering/maatregelenbeleid.

3.2.1 Controle achteraf

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 vanuit de 2^e lijn van het proces worden periodiek uitgevoerd om te beoordelen of volgens 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 waar nodig 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.

3.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid

Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik. Alleen misbruik is immers onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet. Sanctionering vindt plaats op basis van het kader (wet- en regelgeving, overeenkomsten etc.) wat inhoudelijk op de situatie van toepassing is. Dit beleid zelf biedt daarvoor geen kader.

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 kunnen, naast boetes en terugvorderingen, ook de ontbinding van een overeenkomst of de intrekking van een erkenning als niet-financiële sancties worden opgelegd. Ingeval van een misdrijf wordt afhankelijk van de ernst en het belang aangifte gedaan bij de politie. Van sanctionering gaat een afschrikkeffect 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 toereikende controlewerkzaamheden. Het M&O beleid kan hierop worden aangepast.

4 Risicogebieden

Het M&O beleid is van toepassing op processen, onderwerpen en regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid wordt de intensiteit van de inzet van beheersmaatregelen bepaald. In dit hoofdstuk worden de risicogebieden waarop M&O-beleid van toepassing is beschreven. Daarbij worden de bruto risico's geduid en de verwachte intensiteit van inzet van generieke of specifieke beheersingsmaatregelen benoemd en onderbouwd. Bij nieuwe processen wordt bij aanvang door manager en controller het risicoprofiel bepaald.

4.1 Risicoprofiel vanuit M&O beleid

Afhankelijk van de mate van M&O-risico's wordt aan een proces of onderwerp een hoog, een middelmatig of een basis risicoprofiel gekoppeld. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het heeft, waarbij geen rekening wordt gehouden met de beheersmaatregel. Vervolgens moeten de (bruto) risico's via beheersmaatregelen tot nihil of een acceptabel restrisico worden teruggebracht.

4.1.1 Hoog M&O-risico

Een hoog M&O-risico vertaalt zich in beheersmaatregelen die verder gaan dan de reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IB). Specifieke en aanvullende (controle)maatregelen zijn noodzakelijk, zowel in voorwaardenscheppende sfeer als voor wat betreft het houden van een actief toezicht daarop. Bij een hoog M&O-risico hoort dus een streng M&O-beleid.

4.1.2 Gematigd M&O-risico

Een gematigd M&O-risico houdt in dat waakzaamheid is geboden. Over het algemeen zullen enkele aanvullende maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld actieve voorlichting en een kritische beoordeling van de onderbouwing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (b.v. verscherpte controles, antecedentenonderzoek). Bij een gematigd M&O-risico hoort een gematigd M&O-beleid.

4.1.3 Geen specifiek M&O-risico

Als er geen specifieke M&O-risico's zijn, dan zijn er ook geen aanvullende maatregelen noodzakelijk en kan zo nodig incidentele controle op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

4.2 Risicovolle processen

Regelingen waarbij de informatie van andere partijen bepalend is voor het verlenen en vaststellen van de (hoogte van) uitkeringen, voorzieningen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen, zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook interne processen kunnen M&O-gevoelig zijn. De volgende processen en onderwerpen worden aangemerkt als risicogebieden omdat derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben en de gemeente in grote mate afhankelijk is van door die derden verstrekte gegevens.

Onderstaand zijn alleen de belangrijkste risicogebieden beschreven, maar niet de interne beheersing die daarop van toepassing is. Over het algemeen geldt dat alle risico's door middel van interne beheersing en interne controle zijn teruggebracht naar een laag of matig niveau. Dit is géén onderdeel van dit stuk.

4.2.1 Verstrekken uitkeringen (hoog M&O-risico)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schulddienstverlening). Het betreft open-einde-regelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt. Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is (inherent) groot vanwege de sterke persoonlijke belangen van iemand bij de uitkering of de dienstverlening. Dit, terwijl de

gegevensverstrekking bepalend is voor het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van de inkomenscompensatie. Daarnaast stelt de Participatiewet eisen aan de verstrekking van de uitkering en voorwaarden voor een beroep op de vangnetregeling van de BUIG. Om die reden geldt voor inkomensoverdrachten in de basis een streng M&O-beleid.

4.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (hoog M&O-risico)

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Ook hier geldt dat sprake is van openeinde regelingen, het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen van de gevraagde voorziening. Dit zijn redenen om in de basis een streng M&O-beleid te voeren. Dit laat onverlet dat er vanuit de gemeente wordt gewerkt vanuit de gedachte dat de cliënt centraal staat en dat in dat verband ook steeds het gesprek en het overleg met mensen worden gevoerd. Dit overleg komt een adequate dienstverlening ten goede en is een aanvullende waarborg dat de juiste gegevens op tafel komen.

4.2.3 Vergunningverlening en handhaving (gematigd M&O-risico)

Vergunningverlening en handhaving hebben betrekking op wezenlijke overheidstaken en er spelen vaak grote publieke belangen met mogelijke (financiële en politiek-bestuurlijke) gevolgen. De aanvrager van een vergunning kan gelet op de grote afhankelijkheid van de gemeente bij het al dan niet verkrijgen van een vergunning voordeel hebben bij het verstrekken van onjuiste informatie. Denk bijvoorbeeld aan onjuiste informatie over geluidmetingen, waardoor ten onrechte een vergunning kan worden verstrekt. In de praktijk vindt (ambtelijk) overleg met aanvragers en overtreders plaats. Dat is niet alleen een waardevol communicatiemoment met inwoners en bedrijven/instellingen, maar ook een belangrijk middel om te waarborgen dat de juiste informatie op tafel komt en onnodige controles en sancties worden voorkomen. Niettemin zijn vergunningverlening en handhaving - op grond van ervaring - M&O gevoelig en is een gematigd beleid geboden.

4.2.4 Verstrekken van subsidies (gematigd M&O-risico)

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Voor grote gesubsidieerde instellingen (dat zijn instellingen die jaarlijks € 0,5 miljoen of meer subsidie ontvangen) vinden ambtelijke en bestuurlijke gesprekken plaats die een goed inzicht geven in het reilen en zeilen van de instelling, de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd en waarin andere belangrijke onderwerpen ter sprake komen. Deze combinatie van instrumenten maakt dat aanvullende M&O maatregelen ten aanzien van deze instellingen niet nodig zijn. Voor de overige gesubsidieerde instellingen kan het noodzakelijk zijn specifieke maatregelen te treffen, variërend van streng tot gematigd.

4.2.5 Inkopen en aanbestedingen (gematigd M&O-risico)

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang of bevoordeling gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, en gemeentelijke inkoopbeleid bevatten echter al de nodige waarborgen op het gebied van M&O. Reeds van toepassing zijnde interne controles op transacties zijn eveneens een waarborg dat deze juist en volledig zijn. Ook interne budget- en functiescheidingen zijn van toepassing. Aanvullende M&O-maatregelen kunnen zich op basis van een risicoanalyse beperken tot enkele extra controles van aangeleverde gegevens, bijvoorbeeld KvK-gegevens, (financiële) informatie, waarborgen en (bank)verklaringen. Om die reden vragen inkoop en aanbesteding om een gematigd beleid. Ook voor aanvullende opdrachten (meerwerk) en opdrachten die één-op-één gegund is gematigd beleid van toepassing doordat in alle gevallen een fiattering op de prestatielevering wordt vastgelegd.

4.2.6 Belastinginkomsten (gematigd M&O-risico)

Heffing en invordering van belastingen vindt plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. Functiescheiding als interne

maatregel vormt een waarborg voor M&O. Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden (toeristenbelasting). Ook de procedure van kwijtschelding is risicogevoelig, omdat deze bij automatische verlening sterk afhankelijk is van de juistheid van inkomensregelingen.³ Hier zijn aanvullende M&O maatregelen nodig en daarmee een gematigd M&O-beleid. Het is aan de afdeling Belastingen om een M&O-beleid vast te leggen en tot uitvoering te brengen.

5 Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de maatregelen voor M&O worden uitgevoerd en worden nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en controlcyclus.

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

- In de begroting wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering informatie opgenomen over het M&O beleid, minimaal door middel van verwijzing naar onderliggend document. [Nadere afspraken hieromtrent kunnen nog worden gemaakt met de Auditcomissie];
- in de jaarrekening legt het College met de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording af over het voldoen aan het M&O-criterium; daarnaast wordt in de paragraaf bedrijfsvoering de met de gemeenteraad eventueel afgesproken verantwoordingsinformatie over het M&O beleid opgenomen [toelichting idem als hiervoor];
- bij het verrichten van interne controles, audits en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid;
- bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van ICS-traject (beschrijving van de administratieve organisatie en interne beheersing), wordt rekening gehouden met M&O -gevoelige aspecten.

³ Dit risico is voor een groot deel gereduceerd door het landelijk werkende Inlichtingenbureau. Dit bureau beschikt over digitale gegevens van het UWV, de Belastingdienst, DUO en over bepaalde zorginformatie. Op grond van deze gegevens kan worden aangegeven wie voor kwijtschelding in aanmerking komt of niet.