

## **Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Hoeksche Waard houdende regels omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik Nota Voorkoming Misbruik en Oneigenlijk Gebruik Gemeente Hoeksche Waard**

### **Inleiding**

Deze nota is geschreven om invulling te geven aan het beleid ter voorkoming van Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (cf. verordening 212).

In deze nota wordt uiteengezet wat er onder (beleid ter voorkoming van) misbruik en oneigenlijk wordt verstaan, welke keuzes er gemaakt moeten worden en wat de consequenties voor de nieuw te vormen organisatie zijn.

### **Doel van de nota**

M&O-beleid maakt een organisatie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik is niet nieuw. Op verschillende beleidsterreinen binnen de Hoeksche Waardse gemeenten is in het verleden al beleid ontwikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke voorzieningen te voorkomen, maar vaak is dit niet als zodanig specifiek benoemd.

Deze nota heeft niet de bedoeling alle beleidsvelden uitdrukkelijk te beschrijven en voor alle gemeentelijke afdelingen de uitwerking van specifieke M&O maatregelen vast te stellen. Dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke afdelingen zelf.

Deze nota heeft als doel de kaders te stellen voor de beleidsvelden binnen de nieuwe gemeente Hoeksche Waard, waar M&O maatregelen verder uitgewerkt moeten worden. Door middel van deze nota geven we aan waarop de gemeentelijke organisatie alert moet zijn bij het verder uitwerken van M&O-beleid. Deze nota is hiervoor dan ook een hulpmiddel.

### **Misbruik en Oneigenlijk Gebruik, waar gaat het om?**

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt als informatie van derden van groot belang is voor het verlenen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen.

In het algemeen worden onderstaande definities gehanteerd:

#### Misbruik

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of geen of 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.

#### **M&O-beleid <sup>1</sup>:**

Het M&O-beleid is erop gericht het misbruik en oneigenlijk gebruik door een mix van maatregelen te voorkomen, te beperken en tijdig te ontdekken.

Bij het opstellen of herzien van regelgeving is het noodzakelijk dat aandacht aan mogelijke M&O-gevoelige aspecten en de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O wordt besteed.

Hierbij moet gedacht worden aan heldere definities, het verminderen van afhankelijkheid van gegevens van derden en nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep. Ook het opnemen van controle- en sanctie maatregelen in de regeling wordt aanbevolen. Tot slot moet bij voorlichting en evaluatie van regelgeving eveneens aandacht besteed worden aan misbruik en oneigenlijk gebruik.

---

1 ) Het M&O-beleid richt zich op de handelwijzen van derden. Het handelen van de eigen ambtenaren valt onder het integriteitsbeleid (moet nog geharmoniseerd worden) en dit valt buiten de scope van deze nota.

## Intensiteit M&O-beleid

De intensiteit van het noodzakelijke M&O-beleid wordt bepaald door een beleidsmatige keuze, gebaseerd op een risico-afweging en een kosten-batenanalyse.

De risico's dienen primair te worden ondervangen via het proces van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Kunnen via de AO/IC onvoldoende waarborgen worden ingebouwd dan zijn aanvullende maatregelen via het M&O-beleid nodig.

Ten aanzien van de zwaarte van de M&O-maatregelen dienen, op basis van de uiteengezette aanpak, keuzes gemaakt te worden:

- Is het risico ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik gering en is de reguliere AO/IC voldoende (bijv. functiescheiding) dan is er geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk.
- Wordt gekozen voor een gematigd M&O-beleid dan kan volstaan worden met een (extra) kritische beoordeling van de aangeleverde informatie waarbij maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen;
- Is *streng* M&O-beleid gewenst, dan zijn ten opzichte van de reguliere AO/IC specifieke en aanvullende (controle) maatregelen noodzakelijk om het risico van misbruik of eigenlijk gebruik te minimaliseren; deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer (opstellen regelgeving) als het actieve toezicht daarop (controle, handhaving). Een streng M&O beleid is noodzakelijk als er een grote afhankelijkheid van informatie is die door belanghebbende wordt verstrekt. De administratieve organisatie moet er dan voor zorgen dat in het proces van uitvoering voldoende checks zijn ingebouwd.

Cruciaal verschil tussen gematigd M&O beleid en streng M&O-beleid is dus dat bij een streng M&O beleid niet alleen aan de voorkant (opstellen regelgeving) rekening wordt gehouden met M&O, maar dat er ook daadwerkelijk controles worden uitgevoerd en gehandhaafd wordt.

Er is gekozen voor een pragmatische aanpak zonder een uitgebreid theoretisch kader met een directe vertaling naar proces- en werkafspraken. Hieronder worden de belangrijkste risicogebieden genoemd, waar het belangrijk is om (extra) aandacht te besteden aan maatregelen op het gebied van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij is rekening gehouden met bestaande frauderisicoanalyses van de voormalige gemeenten.

## Risicogebieden

In het onderstaande overzicht is aangegeven voor welke onderwerpen/verordeningen aandacht besteed moet worden aan het M&O-beleid en de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.<sup>2</sup> In dit overzicht is de gewenste intensiteit van het M&O beleid opgenomen, waarbij geen rekening gehouden is met eventuele maatregelen die reeds genomen zijn. Het kan dus zo zijn dat geconstateerd wordt dat voor een aantal gebieden de M&O maatregelen reeds doorgevoerd zijn.

Onderwerp	Toelichting	Intensiteit M&O Beleid
Verstrekken van Subsidies	Het verstrekken van een subsidie is afhankelijk van de vraag of de subsidieaanvrager voldoet aan de eisen die in de subsidie-verordening worden gesteld. Er is een sterke afhankelijkheid van door derden/ belanghebbenden aangeleverde informatie.	De afhankelijkheid van derden gekoppeld aan het aanmerkelijk financieel belang dat met het verlenen van subsidies gepaard gaat is een streng M&O-beleid aan te bevelen.
Inkomende subsidies	Het risico dat subsidie-voorwaarden niet worden nageleefd en dat subsidies onrechtmatig worden gedeclareerd of worden ontvangen door de gemeente	Aangezien hierbij een mindere mate van afhankelijkheid van derden bestaat, wordt een gematigd beleid aanbevolen.
WMO	Het toekennen van een WMO-voorziening is voor een belangrijk deel afhankelijk van de gegevens die door een derde/ belang- hebbende worden aangeleverd.	Gezien de persoonlijke belangen van derden en de financiële omvang is een streng M&O-beleid aan te bevelen.
Leerlingenvervoer	Het toekennen van een beschikking voor leerlingen- vervoer is voor een belangrijk	Gezien de persoonlijke belangen van derden is een

2 ) Hierbij gebruik gemaakt van de notitie M&O van het platform Rechtmatigheid

	deel afhankelijk van de gegevens die door een derde/ belang- hebbende worden aangeleverd.	streng M&O-beleid aan te bevelen.
Inkomensoverdrachten/ Bijstand	Hierbij is het risico van onjuiste gegevens verstrekking erg groot vanwege het persoonlijk belang en het feit dat de betrouwbaarheid van de gegevens de uitslag van het proces bepaalt.	Een streng M&O-beleid is hier noodzakelijk.
Belastingen	De belangrijkste belasting inkomsten zijn gebaseerd op redelijk objectieve gegevens (kadaster). Er zijn ook belastingen waarbij de afhankelijk van derden groter is.	Voor belastingen waarbij een sterke afhankelijkheid bestaat ten opzichte van derden, wordt een streng M&O beleid geadviseerd. De uiteindelijke keuze hierin is de verantwoording van het SVHW.
Vergunningverlening en handhaving	Hierbij is het risico van onjuiste gegevens verstrekking erg groot vanwege het persoonlijk belang en het feit dat de betrouwbaarheid van de gegevens de uitslag van het proces bepaalt.	Gezien de persoonlijke en financiële belangen van derden is een streng M&O-beleid aan te bevelen.
Inkoop en aanbesteding	Het financieel belang is doorgaans groot, maar door de wettelijke aanbesteding-procedures is de afhankelijkheid van de informatie verstrekking van bedrijven/derden zeer beperkt. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geregeld in wettelijke voorschriften en het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Gezien de aanwezige wet en regelgeving is het niet nodig om hiervoor extra M&O-maatregelen te nemen. Wel vormt het integriteitsbeleid hierbij een aandachtspunt.
Personeelslasten	Binnen dit onderdeel zijn grote financiële- en persoonlijke belangen aanwezig.	Hier is een streng M&O-beleid aan te bevelen.
Gemeenschappelijke regelingen	Via de accountantscontrole en de vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur van deze regelingen kan toezicht worden uitgeoefend op de kwaliteit van de bedrijfsvoering.	Het treffen van regelingen op het gebied van M&O is primair de verantwoordelijkheid van de gemeenschappelijke regeling.

### Invoering M&O-beleid; wat zijn de consequenties

Bij het harmoniseren, herzien en opstellen van verordeningen en andere (interne) regelgeving moet rekening worden gehouden met M&O (zie de tabel met risicogebieden).

Aandachtspunten hierbij zijn:

1. **Regelgeving**  
Nagaan of in de verordeningen en beleidsregels aandacht wordt besteed aan onderstaande punten:
  - a. *kenbaarheid van de regeling* (eenvoud, eenduidigheid, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid)  
Er mag geen onzekerheid bestaan over de interpretatie van de geldende regelgeving;
  - b. *werkingsgebied wet- en regelgeving* (ingangsdata en overgangsregelingen);
  - c. *aanwezige misbruikmogelijkheden in de regelgeving*  
Herkenning van misbruikgevoelige elementen in de regelgeving en een overzicht van de manieren waarop misbruik op dit punt kan worden tegengegaan;

- d. *Controlemogelijkheden binnen de regelgeving*  
De controlemogelijkheden en bevoegdheden dienen duidelijk geformuleerd te worden en deze worden waar zinvol in de regeling opgenomen. Verder kan worden voorzien in de verplichting voor de derde-belanghebbende om binnen het raam van de regeling alle gegevens volledig en naar waarheid te verstrekken. Hierbij kan eventueel de mogelijkheid worden opgenomen om nadere gegevens te laten verstrekken die ter zake van de behandeling door de uitvoerende organisatie op diens verzoek wenselijk worden geacht;
- e. *andere controle-aspecten*  
Controle richt zich op het toetsen van de door belanghebbende(n) verstrekte gegevens. Bij M&O kan dit voor –en achteraf. Onder controle vooraf wordt verstaan de controle tot aan het moment van beschikkingsverlening, de betaling of ontvangst. Controles vooraf hebben een belangrijke “poortwachterfunctie”. Mogelijke M&O-gevallen kunnen al in een vroegtijdig stadium worden waargenomen, voordat tot betaling wordt overgegaan. Hiermee wordt het risico dat ten onrechte bedragen worden uitgekeerd of ontvangen sterk verminderd. Controle achteraf is de controle nadat betaling, ontvangst of beschikking heeft plaatsgevonden en heeft een repressieve werking in het bestrijden van M&O. Via controle achteraf kan M&O worden geconstateerd. De controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel.
- De invulling van de controle is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de aard en omvang van de doelgroep en inzicht in het M&O-risico. Hierna wordt een aantal voorbeelden gegeven van mogelijke controles (die zowel vooraf als achteraf kunnen worden gebruikt):
- externe accountantsverklaring;
  - bestandsvergelijkingen;
  - gebruiken van externe informatie;
  - eisen van aanvullende stukken;
  - onderzoek ter plaatse;
  - interne controle (waarbij voldoende aandacht is voor dossieropbouw, functiescheiding en zwakke plekken in het proces). Bij M&O-gevoelige regelingen is inzicht in de uitkomsten van de controle belangrijk. Vastlegging van deze controleresultaten is dus noodzakelijk.
- f. *Compliant zijn met wet- en regelgeving op het gebied van informatieveiligheid.*  
Vanuit wet- en regelgeving worden eisen gesteld aan de wijze waarop gemeenten omgaan met informatie. Het gebruik van informatie van derden vormt hierbij een belangrijk aandachtspunt.

## **2. Voorlichting**

Het is belangrijk om bij voorlichting over geharmoniseerde beleidsregels/ verordeningen ook aandacht besteden aan de maatregelen die genomen zijn ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Voorlichting heeft een preventieve werking bij het bestrijden en voorkomen van M&O. Als het oogmerk van de voorlichting is M&O te voorkomen, dient tenminste aandacht te worden besteed aan de aard en het doel van de regeling, de doelgroep, de voorwaarden, de controle en de sancties. Voorlichting over het controle- en sanctiebeleid kan een afschrikkend effect hebben.

## **3. Interne Controle**

Door middel van verbijzonderde interne controle kan gesignaleerd worden of de naleving van de uitvoering van het M&O-beleid plaatsvindt. Dit betreft zeg maar de controle op de controle. Daarbij dient prioriteit te worden gegeven aan de meest risicovolle gebieden. Voorgesteld wordt om dit op te nemen in het AO/IC-plan van de gemeente Hoeksche Waard.

## **4. Sanctiebeleid**

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist, dat aansluit op de regelgeving. In gevallen van misdrijven wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Opgelegde sancties kunnen een leereffect hebben, daarnaast hebben deze ook een preventieve werking.

## **5. Evaluatie**

Het M&O-beleid en de uitvoering hiervan zal periodiek geëvalueerd moeten worden. Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O. Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van evaluaties kan een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van het M&O beleid. Tevens kan zicht worden verkregen op de toereikendheid van de controlemogelijkheden.