



***Nota misbruik en
oneigenlijk gebruik***

2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Overkoepelend kader.....	3
1.2	Leeswijzer	3
2.	Definities	4
2.1	Misbruik en Oneigenlijk gebruik.....	4
2.2	Rechtmatigheid.....	4
3.	De relatie tussen M&O en integriteit	5
3.1	Relatie M&O en integriteit.....	5
3.2	Basisnormen gemeente Lochem	5
4.	M&O in beleid en uitvoering.....	7
5.	Focuspunten M&O beleid	9
5.1	Risicovolle processen	9

1. Inleiding

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet is de Financiële verordening gemeente Lochem vastgesteld. Hierin is de volgende bepaling opgenomen:

“Het college zorgt voor het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, zodat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.”

De commissie BBV beveelt in de Kadernota Rechtmatigheid 2018 aan dat gemeenten een overkoepelend beleidsstuk misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) moeten opstellen. In dit beleid worden zaken zoals algemene uitgangspunten, risicoanalyse en maatregelen opgenomen. Ook de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO) onderschrijft de noodzaak van het M&O beleid in de notitie Rechtmatigheidsverantwoording 2020.

Deze nota biedt een actualisatie van de vigerende beleidsnota Misbruik & Oneigenlijk gebruik uit 2016. Ook geeft het invulling aan de in de financiële verordening opgenomen opdracht aan het college.

1.1 Overkoepelend kader

Het beleid in deze nota is een uiteenzetting van de belangrijkste uitgangspunten van de gemeente Lochem om M&O te bestrijden. Deze nota bevat geen nieuwe regels, het is een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid. Een gedetailleerde uitwerking van het beleid ten aanzien van het voorkomen, signaleren en corrigeren van M&O vindt plaats in de specifieke regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. Daar waar regelingen gebonden zijn aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van misbruik, voldoet de gemeente Lochem vanzelfsprekend aan die wettelijke eisen.

1.2 Leeswijzer

Deze beleidsnota gaat eerst in op wat misbruik en oneigenlijk gebruik inhoudt (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 gaat in op de relatie tussen M&O en integriteit binnen de gemeentelijke organisatie. Hoofdstuk 4 geeft de inrichting van de beleidscyclus ter voorkoming, signalering en aanpak van M&O weer. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 de geïdentificeerde M&O gevoelige processen en beleidsterreinen benoemd.

2. Definities

Een gemeente levert producten en diensten die voor een burger of een maatschappelijke organisatie (financiële) voordelen kunnen opleveren. Om voor deze producten in aanmerking te komen moet de aanvrager gegevens aanleveren. De aangeleverde gegevens door de aanvrager zijn niet per definitie betrouwbaar. Vanwege het financiële belang om door onjuiste, onvolledige en niet tijdige informatie meer middelen te ontvangen of minder kosten te betalen. Men noemt dit misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.

2.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik

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

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.

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.

Misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen vindt plaats door derden om in aanmerking te komen voor overheidsdiensten- en middelen. Om misbruik te voorkomen moeten we niet alleen naar buiten kijken, maar ook naar ons eigen handelen. Intern gelden integriteitsregelingen, de ambtseed, functiescheiding in (financiële) processen, maar ook aanspreekgedrag en collegiale toetsing.

2.2 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Ook mag zij erop vertrouwen dat haar vertegenwoordigers in het bestuur erop toezien dat dit gebeurt. Tot en met 2020 maakt het oordeel over de rechtmatigheid onderdeel uit van de controleverklaring van de accountant. De accountant geeft over de jaarrekening en de rechtmatigheidsverklaring van het college een oordeel over het getrouwe beeld.

Onderdeel van deze verklaring is het (M&O) criterium. Bij dit criterium gaat het in het bijzonder om het vaststellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen. Ook wordt vastgesteld of de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. Met ingang van het verslagjaar 2021 moet het College van B&W zelf een verantwoording opnemen in de jaarrekening over de rechtmatigheid van de relevante financiële beheershandelingen¹.

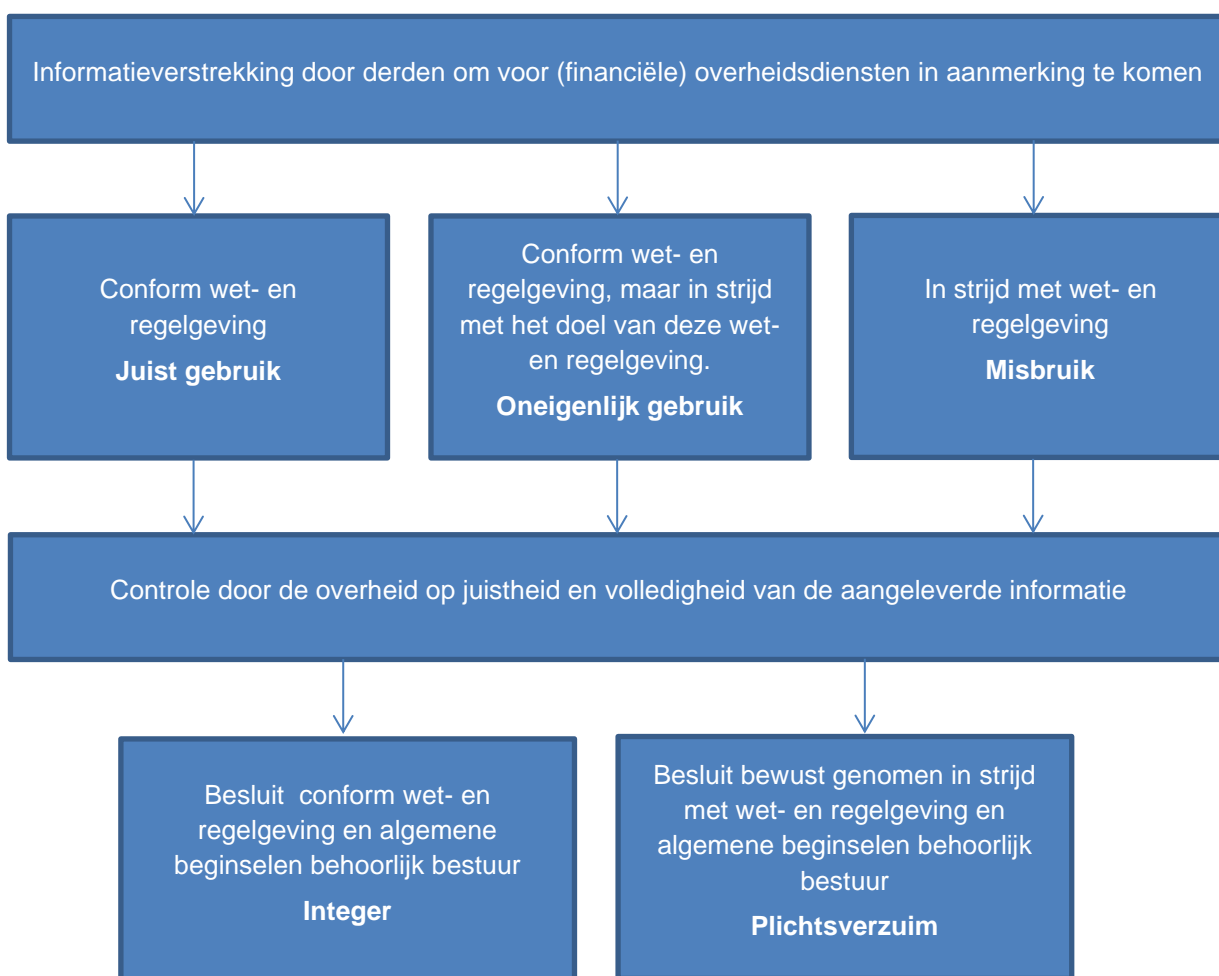
¹ Zie voor een toelichting: <https://www.commissiebbv.nl/news/view/57984359/consultatie-notitie-rechtmatigheidsverantwoording>

3. De relatie tussen M&O en integriteit

Binnen de gemeentelijke organisatie is integriteit een belangrijk thema. Integriteit vormt een essentiële voorwaarde voor het vertrouwen tussen burgers en het openbaar bestuur. Zo vereist de beschikking over publieke middelen en de uitoefening van het openbaar gezag een hoog integriteitsniveau van politieke ambtsdragers en ambtenaren.

3.1 Relatie M&O en integriteit

Ook de praktische werking van beheersmaatregelen ter voorkoming van M&O is in belangrijke mate afhankelijk van het integriteitsniveau van de gemeentelijke organisatie. Bij niet integer handelen is het mogelijk dat bestaande procedures en interne controles omzeild of zelfs buiten werking worden gesteld. De relatie tussen M&O en integriteit is als volgt schematisch weergegeven:



3.2 Basisnormen gemeente Lochem

Om de risico's in het kader van M&O en integriteit zo veel mogelijk te beperken gelden binnen de gemeente een aantal gedragsregels. Deze gedragsregels zijn:

- gedragscode ambtelijke integriteit gemeente Lochem
- gedragscodes voor raadsleden, wethouders en burgemeester

Om integriteit binnen de gemeentelijke organisatie te borgen neemt de organisatie diverse stappen. Zo voert het college jaarlijks doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken uit. Ook wordt de administratieve organisatie beschreven en is bij de inrichting van de werkprocessen aandacht voor voldoende functiescheiding en interne controle. Met behulp van het Management Dashboard worden de jaarlijkse aandachtspunten geformuleerd en de grootste risico's en interne beheersmaatregelen bepaald. Vervolgens worden bovenstaande onderdelen besproken met de proceseigenaren.

Ook soft controls op gebied van integriteit zijn van belang. De implementatie van het integriteitsbeleid vraagt permanente aandacht van het management. Ook hebben collega's onderling een verantwoordelijkheid om elkaar aan te spreken wanneer er integriteitsrisico's ontstaan.

4. M&O in beleid en uitvoering

In de gehele beleidscyclus, van beleidsvoorbereiding tot evaluatie, worden beheersmaatregelen genomen om M&O van gemeentelijke regelingen te voorkomen, te signaleren en te corrigeren. Hieronder volgt een beschrijving van de handelswijze in elk onderdeel van de beleidscyclus. Deze handelswijze heeft tot doel om M&O te voorkomen.

1. Beleidsvoorbereiding (voorkomen)

Tijdens de beleidsvoorbereiding signaleren medewerkers of er sprake is van een voor M&O gevoelig beleidsterrein. Het gaat in principe om alle beleidsterreinen waarbij producten en/of diensten voor een burger of een maatschappelijke organisatie (financiële) voordelen kunnen opleveren. Indien dit het geval is, worden de stappen hieronder gevolgd.

2. Regelgeving (voorkomen)

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. In de regelgeving wordt ook opgenomen welke maatregelen of sancties worden toegepast bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor meerdere beleidsterreinen geldt dat deze zijn vastgelegd in landelijke wetgeving.

3. Voorlichting/communicatie (voorkomen)

Inwoners, bedrijven en instellingen worden op de hoogte gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing van de gemeentelijke regelgeving. Voorlichting bevat ook informatie over de consequenties van M&O, inclusief mogelijke sancties. Op deze wijze draagt voorlichting bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

4. Uitvoering (voorkomen)

In de werkprocessen van de gemeentelijke organisatie wordt de mogelijkheid tot M&O zo veel mogelijk beperkt.

- Bij het nagaan of een inwoner of organisatie voldoet aan de voorwaarden van de gemeentelijke regeling wordt de afhankelijkheid van gegevens die afkomstig zijn van de aanvrager zoveel mogelijk verminderd. Bijvoorbeeld door de aanvrager toestemming te vragen informatie op te vragen via landelijke databases.
- Op de gegevens die de aanvrager wel aanlevert, wordt een toets uitgevoerd. Ook hier waar mogelijk met behulp van informatie opgevraagd via landelijke databases. Dit zijn preventieve controles die plaatsvinden voorafgaand aan het moment van betaling, ontvangst of beschikkingsverlening.
- Werkprocessen en werkinstructies zijn vastgelegd en regelmatig geactualiseerd. Waar mogelijk worden de werkprocessen vastgelegd in de ICT systemen (applicatiebeheer).
- In de meest risicovolle M&O-processen wordt het vier-ogenprincipe altijd toegepast. Voordat middelen worden toegekend controleert een tweede medewerker of de werkzaamheden door de eerste medewerker zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd. Deze controles zijn zichtbaar en navolgbaar vastgelegd.

5. Controle (signaleren)

In de dagelijkse uitvoering, het management en monitoring daarvan zijn belangrijke 'checks' geïmplementeerd. In control termen praten we dan over de eerste en tweedelijns control². Ook toetst de medewerker control van team C&I (derde lijn) periodiek of zichtbaar conform de interne procedure is gewerkt.

- Binnen het team wordt door middel van steekproeven getoetst of er gewerkt wordt conform de procesbeschrijving (interne controle). Deze checks worden zichtbaar vastgelegd en de uitkomsten van deze controles worden binnen het team of afdeling besproken.
- Verbijzonderde interne controles (VIC's) vinden door Team Control en Informatievoorziening (C&I) plaats. Het team C&I is vooral betrokken bij de processen waar (grote) geldbedragen en/of risico's mee gemoeid zijn, zoals bij uitkeringen in het sociaal domein. Er wordt jaarlijks een concern auditplan opgesteld. Hierin zijn alle interne audits opgenomen met een daarbij horende planning. Het team toetst de opzet, het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen in het kader van M&O. Het team schrijft vervolgens een rapport met conclusie(s) en adviezen. Het rapport wordt vervolgens besproken met het betrokken team en/of afdeling en de procesverantwoordelijke afdelingshoofden. In het rapport en de bespreking is er expliciet aandacht voor M&O.

² Toelichting Three Lines of Defence:

De 1^{ste} lijn, het management / proceseigenaar is verantwoordelijk voor het beleid, proces, budget en risicobeheersing. De 2e lijn, de controlfunctie, welke bestaat uit FIFA, B&O en C&I ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt de 1^{ste} lijn bij de inrichting en uitvoering van financieel en business control (o.a. HR, Juridische zaken). De 3^e lijn, de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) uitgevoerd door C&I, is verantwoordelijk voor het testen van de werking van de beheersmaatregelen, hiervoor worden onder andere audits uitgevoerd. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de beoordeling van de samenwerking tussen de 1^e en 2^e lijn en het doen van verbetervoorstellen

6. Correctie (corrigeren, voorkomen)

Om adequaat te reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik, is een maatregelenbeleid vereist dat aansluit op de regelgeving. Bij de meeste regelingen is dit vooral gericht op een corrigerend effect. Dit effect is gericht op het wegnemen van de voordelen die derden onterecht hebben ontvangen. Naast een corrigerend effect kan het strikt toepassen van het maatregelenbeleid een preventieve werking hebben. Bij een aantal regelingen zijn er wettelijke kaders voor het opleggen van sancties. Afhankelijk van de ernst van de situatie, wordt ook aangifte gedaan.

7. Evaluatie (signaleren, voorkomen)

Periodiek wordt het M&O beleid voor de verschillende beleidsterreinen geëvalueerd door team C&I. Het team evalueert de beleidsterreinen in samenwerking met het verantwoordelijke afdelingshoofd. Zij kunnen gebruik maken van de gegevens die voortkomen uit de verantwoording. De uitgevoerde evaluatie kan vervolgens aanleiding zijn om het beleid aan te passen.

8. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid in de gemeente wordt uitgevoerd en nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd. Deze verantwoording vindt plaats in de reguliere planning- en controlcyclus.

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

- In de rapportages (tussentijdse rapportage en jaarrekening) wordt in de paragraaf bedrijfsvoering gerapporteerd over de wijze waarop met het M&O beleid is omgegaan.
- Bij het verrichten van interne controles, audits en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid
- Bij het opstellen van de jaarrekening wordt door de afdelingen over de aanpak M&O gebruik gerapporteerd.
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen wordt rekening gehouden met M&O gebruik -gevoelige aspecten.

5. Focuspunten M&O beleid

Niet elk proces kent evenveel risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik. In onze controles bepalen we op basis van een risicoanalyse in het Management Dashboard hoe ver onze toetsing reikt. De volgende processen zijn geïdentificeerd met de grootste kans voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

5.1 Risicovolle processen

1. Inkopen en aanbestedingen

Een mogelijke vorm van misbruik is dat een persoon of organisatie opzettelijk foutieve informatie verstrekt tijdens het aanbestedingsproces om een opdracht ten onrechte gegund te krijgen. Of dat iemand zich wil verrijken door een nefactuur naar de gemeente te sturen in de hoop dat deze wordt betaald, terwijl de prestatie niet (geheel) is geleverd. Ook kan het voorkomen dat een ambtenaar zaken bestelt op rekening van de gemeente maar die hij privé gebruikt (intern);

2. Verstrekken van subsidies

Het risico dat iemand subsidie aanvraagt en krijgt, terwijl hij/zij er niet (geheel) recht op heeft of de gelden voor een ander doel besteedt;

3. Sociaal Domein (Participatie, Wmo, Jeugd), prestatielevering door de aanbieders zorg

Een risico is dat een zorgaanbieder zich wil verrijken door een nefactuur naar de gemeente te sturen in de hoop dat deze wordt betaald, terwijl de prestatie niet (geheel) is geleverd;

4. Verstrekken van uitkeringen en voorzieningen in het Sociaal Domein

Het risico bestaat dat iemand een uitkering aanvraagt waar hij/zij niet (geheel) recht op heeft of er wordt voor een te lange periode een uitkering ontvangen;

5. Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Een risico is dat derden onjuiste gegevens aanleveren, waardoor zij lagere leges hoeven te betalen;

6. Salarissen en declaraties

Het risico is dat een (fictieve) medewerker wordt opgevoerd in de salarisadministratie of dat het salaris of aantal uren te hoog wordt ingegeven in het salarissysteem;

7. Reis- en waardedocumenten

Het risico dat reis- en/of waardedocumenten worden ontvreemd.