



Nota Voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) 2023

8 november 2023 in CMT

13 november 2023 in PHO Financiën

21 november 2023 in COLLEGE VAN B&W

12 december 2023 in accountantscommissie

INHOUDSOPGAVE

1 | INLEIDING

1.1 | Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

1.2 | Overkoepelend kader

1.3 | Leeswijzer

2 | DOELSTELLING EN UITGANGSPUNTEN

2.1 | Definitie: Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.2 | Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

2.3 | Doelstelling M&O beleid

2.4 | Uitgangspunten

2.5 | Rollen en verantwoordelijkheden

3. BEHEERSMAATREGELEN

3.1 | Preventieve maatregelen

3.1.1 | Regelgeving

3.1.2 | Voorlichting

3.1.3 | Controle vooraf

3.2 | Repressieve maatregelen

3.2.1 | Controle achteraf

3.2.2 | Maatregelen en/of sancties

3.3 | Evaluatie

4 | RISICOGEBIEDEN

4.1 | Intensiteit M&O beleid

4.2 | Risicovolle processen

4.2.1 | Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid)

4.2.2 | Vergunningverlening en handhaving (streng M&O beleid)

4.2.3 | Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O beleid)

4.2.4 | Verstrekken van subsidies (gematigd M&O beleid)

4.2.5 | Inkopen en aanbestedingen (gematigd tot streng M&O beleid)

4.2.6 | Integriteit van relaties (gematigd M&O beleid)

4.2.7 | Wet Inburgering (gematigd M&O beleid)

4.2.8 | Verstrekken van uitkeringen (extern) (streng M&O beleid)

4.2.9 | Belastinginkomsten (extern) (gematigd M&O beleid)

4.2.10 | Salarissen en declaraties (extern) (gematigd M&O beleid)

5 | PRIVACY, GEGEVENSBEVEILIGING EN ONDERMIJNING

5.1 | Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

5.2 | Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

5.3 | Ondermijning

6 | UITVOERING EN RAPPORTAGE

1 | INLEIDING

1.1 | Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Eén van de rechtmatigheidscriteria, die is verankerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bijvoorbeeld het geval als de verplichting om een heffing te betalen of de aanspraak op een uitkering afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken.

Voorop staat het vertrouwen van de gemeente in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeentelijke financiële regelingen. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij het actuele maatschappelijke debat, waarbij gemeentelijk optreden in een juiste verhouding moet staan tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Maar er komen ook situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheids gelden voor. Daarvoor moet de gemeente waarborgen en maatregelen treffen, die in verhouding staan tot het risico dat wordt gelopen. Een gemeentelijk M&O beleid biedt hiervoor handvatten. Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben.

Het college verantwoordt zich vanaf het verslagjaar 2023 rechtstreeks over de rechtmatigheid aan de raad in de jaarrekening (“de rechtmatigheidsverantwoording”). De externe accountant voert vervolgens alleen nog een controle uit op getrouwheid van die verantwoording.

1.2 | Overkoepelend kader

In deze nota worden de belangrijkste uitgangspunten, die ten grondslag liggen aan de bestaande maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen, beschreven. Deze overkoepelende nota biedt handvatten voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering is vormgegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.

Deze nota bevat op zich geen nieuwe regels, maar is de tot op heden ontbrekende kapstok boven het al bestaande beleid. Er wordt inzichtelijk gemaakt wat er geregeld is op M&O gebied binnen de gemeente Assen. De uitwerking van het overkoepelend M&O beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik.

1.3 | Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de algemene uitgangspunten van het M&O beleid belicht. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de bestaande M&O beheersmaatregelen. Hoofdstuk 4 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft. In hoofdstuk 5 wordt aanvullend ingegaan op het gemeentelijk beleid op het gebied van privacy, databeveiliging en ondermijning. Deze onderwerpen vallen buiten de strekking van het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium, maar kunnen (indirect) wel

financiële risico's met zich meebrengen. Het laatste hoofdstuk 6 is gewijd aan de rapportage en verantwoording in de gemeentelijke Planning & Control cyclus.

2 | DOELSTELLING EN UITGANGSPUNTEN

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de aanleiding voor het opstellen van een overkoepelend gemeentelijk M&O beleid vooral de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in de jaarrekening.

2.1 | Definitie: Misbruik en oneigenlijk gebruik

De commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) omschrijft de begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik als volgt:

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”.

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:

“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”.

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 wet- en regelgeving. Bij oneigenlijk gebruik passen beheersmaatregelen zoals handhaving, voorlichting, analyse van de toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt (‘de mazen van de wet’) is het noodzakelijk dat wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

In deze definities gaat het met name over misbruik en oneigenlijk gebruik door inwoners en bedrijven (extern gericht). In deze nota nemen we ook het mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik door medewerkers mee (interne gerichtheid).

2.2 | Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

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.

In de Kadernota Rechtmatigheid 2023 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.

Integriteit

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om derden van buiten de organisatie die gebruik maken van regelingen en/ of bezittingen van de gemeente en is dus extern gericht. Integriteit richt zich op de eigen organisatie en medewerkers en is intern gericht. Dit is geregeld in het Personeelshandboek. Hierin is onder andere de gedragscode opgenomen en melden vermoeden misstand. Verder is er een integriteitsbeleid, wordt bij indiensttreding de eed of belofte afgelegd en is integriteit vast onderdeel van het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers.

Daarnaast beschikt de gemeente Assen over een gedragscode raadsleden en een bestuurlijke gedragscode.

Ondermijning

Ondermijning is een vorm van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze nota genoemde onderwerpen, met name wanneer ondermijning financiële risico's met zich meebrengt. Ondermijning op het gebied van gezag heeft meer een relatie met integriteit.

2.3 | Doelstelling M&O beleid

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen. Daarmee bestaat het uit preventief en repressief beleid. Bij M&O beleid 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 dat daarnaast de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven is.

M&O beleid draagt 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 beleid identificeert ook zwakke plekken in de administratieve organisatie en interne controle.

2.4 | Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het M&O beleid van gemeente Assen.

1. De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeente Assen.
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. Ons beleid en maatregelen zijn primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.
5. Wij controleren van derden ontvangen gegevens.
6. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten.
7. De beheersmaatregelen zijn zowel extern als intern gericht. Intern kijken we naar ons eigen handelen. Extern geldt dat zaken niet de deur uitgaan zonder toetsing aan de geldende wetgeving.
8. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
9. De teammanager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd, is verantwoordelijk voor het treffen van M&O beheersmaatregelen.
10. Het M&O beleid wordt indien noodzakelijk geactualiseerd, op basis van ontwikkelingen in wetgeving en ervaring met onze eigen maatregelen en controles.

2.5 | Rollen en verantwoordelijkheden

Het in deze nota geformuleerde beleid 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 onze organisatie. De teammanager van de afdeling waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd, is verantwoordelijk voor het actueel houden van de specifieke M&O risico's en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen. Ook legt de teammanager verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, zie hiervoor hoofdstuk zes. Het CMT ziet erop toe dat de teammanagers deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken. Het College van B&W stelt uiteindelijk, via het vaststellen van de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarrekening, vast dat de regelingen concernbreed adequaat zijn uitgevoerd.

Het College van B&W is verantwoordelijk voor het actueel houden van de kaders, zoals verordeningen, waardoor de gemeenteraad haar kaderstellende rol kan waarmaken.

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 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 integriteitsbeleid, functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties etc. 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 integriteitsbeleid, 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 moet zo min mogelijk ruimte bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder (gemeentelijke) regelgeving wordt verstaan: verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van de gemeente. Adequate en handhaafbare regelgeving is een belangrijke beheersmaatregel in het kader van het M&O beleid. Dit bereiken we doordat onze regelgeving voldoet aan de volgende eisen:

- Eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- 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 zo veel 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

Via voorlichting stelt de gemeente haar inwoners, bedrijven en instellingen op de hoogte van de geldende regelgeving. 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 aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling. En daarbij is begrijpelijkheid van wat wij voorstaan van doorslaggevend belang: Inwoners, ondernemers en mensen die bij organisaties en instellingen werken (soms vrijwilligers) moeten snappen

wat wij schrijven. Daarnaast werkt actieve voorlichting over het M&O beleid in begrijpelijke taal 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 en oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke M&O gevallen kunnen al 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.

Controle vooraf richt zich op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. De medewerker gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden voor bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden indien mogelijk geverifieerd. Uitgangspunt is dat voordat wordt uitbetaald, een andere medewerker controleert of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier-ogen principe).

Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is de aard en omvang van de doelgroep en hoe misbruikgevoelig een regeling is van belang.

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 en/of uitvoering van het maatregelenbeleid na constatering.

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 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 expliciet aandacht voor M&O.

De basis hiervoor is het door het college jaarlijks vast te stellen interne controleplan. In dit plan zijn de gemeentelijke risicovolle processen benoemd en is duidelijk aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik. We starten in 2024 met frauderisicoanalyses per proces, die vervolgens als bijlage bij het intern controleplan worden gevoegd.

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 | Maatregelen en/of sancties

Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik. Alleen misbruik is immers onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet. De maatregelen en/of sancties moeten 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. Afhankelijk van de ernst van de situatie wordt aangifte gedaan bij de politie.

Als een medewerker intern de afspraken overtreedt of anderszins niet integer werkt, wordt dit beschouwd als plichtsverzuim. Maatregelen en/of sancties hiervoor zijn opgenomen in de cao.

Door voorlichting over en het toepassen van maatregelen en/of sancties bereiken we een preventieve werking.

3.3 | Evaluatie

Evaluaties zijn nodig en nuttig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Evaluaties geven ook een indicatie van de effectiviteit van de genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Tegelijkertijd wordt zichtbaar in hoeverre de controlemogelijkheden toereikend zijn. Het uitvoeren van evaluaties kan ertoe leiden dat regelgeving of het controlebeleid aangepast wordt.

Het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik wordt eenmaal per 4 jaar geëvalueerd en indien nodig herzien.

4 | RISICOGEBIEDEN

M&O-beleid wordt toegepast bij regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling wordt de intensiteit van de inzet van beheersmaatregelen bepaald.

In dit hoofdstuk worden de risicogebieden waarop M&O-beleid van toepassing is beschreven. Daarbij wordt de intensiteit van inzet van het M&O-beleid benoemd en onderbouwd.

4.1 | Intensiteit M&O beleid

Afhankelijk van de mate van een M&O risico wordt een basis, een gematigd of een streng beleid gevoerd. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het heeft.

Als het risico laag is, kan gebruik worden gemaakt van het basis beleid. Dit basis beleid betekent dat naast de beheersmaatregelen die in de verschillende processen zijn opgenomen (en adequaat werken) geen aanvullende maatregelen genomen hoeven worden. Toetsing op misbruik en oneigenlijk gebruik vindt hierin wel plaats, maar niet via aanvullende maatregelen.

In het geval sprake is van een groter risico, dan past daar een gematigd beleid bij. In dit geval is met name extra waakzaamheid bij een regeling passend. Dit betekent dat aangeleverde informatie extra kritisch beoordeeld dient te worden. Bij gematigd beleid is het relevant om voorwaardenscheppende maatregelen te hanteren, zoals een actieve en begrijpelijke voorlichting en een kritische beoordeling van de onderbouwing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (bijvoorbeeld verscherpte controles, antecedentenonderzoek). Dit alles voornamelijk vanuit een kritische instelling vanuit de gemeente, zonder direct extra controlemaatregelen.

In gevallen dat de gemeente een hoog risico loopt op misbruik en oneigenlijk gebruik is een streng beleid van toepassing. Hierbij is de reguliere inregeling van de administratieve organisatie niet afdoende. Hierbij dienen aanvullende (controle) maatregelen gehanteerd te worden om vast te stellen of misbruik of oneigenlijk gebruik zich heeft voorgedaan. Dit is enerzijds (evenals bij het gematigde beleid) het inregelen van voorwaardenscheppende maatregelen en preventieve maatregelen (controles). Dit betekent dat bijvoorbeeld aanvragers verplicht zijn tot het meewerken aan controle/toetsing van de aangeleverde gegevens. Daarnaast vinden repressieve maatregelen plaats in de vorm van controles achteraf. Het doel van deze controles is het vaststellen of misbruik of oneigenlijk gebruik heeft plaatsgevonden.

4.2 | Risicovolle processen

Regelingen waarbij de informatie van andere partijen bepalend is voor het verlenen en vaststellen van de (hoogte van) uitkeringen, voorzieningen Wmo en Jeugdwet, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook interne processen kunnen M&O-gevoelig zijn. De volgende processen 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.

4.2.1 | Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid)

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Voor deze voorzieningen geldt dat er sprake is van openeinderegelingen, het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen van de gevraagde voorziening. Dit betekent dat er sprake is van een risico met een hoge kans (van meerdere partijen afhankelijk) en een risico met een mogelijk grote impact (grote financiële uitvloeit). Dit zijn redenen om een streng M&O beleid te voeren. Er is in de basis sprake van een afhankelijkheid van zorgaanbieders en cliënten. Voor het sociaal domein betekent dit dat aan de voorkant voorwaarden gecreëerd dienen te worden om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Deze zijn opgenomen in de relevante verordening(en) en zijn dus voor cliënten ook inzichtelijk. Daarnaast dient de administratieve organisatie goed ingericht te zijn, waarbij voldoende functiescheiding is aangebracht. Tevens dienen controles plaats te vinden op de aangeleverde documenten en op de gefactureerde bedragen door de zorgaanbieders (op juiste facturering, maar ook op prestatielevering). 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.

4.2.2 | Vergunningverlening en handhaving (streng M&O beleid)

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, baat hebben bij het verstrekken van onjuiste informatie. De uitvoering van de omgevingsvergunningen wordt risico gestuurd gecontroleerd. De activiteiten met een hoge prioriteit worden tijdens de uitvoering gecontroleerd. Die met een lage prioriteit worden achteraf (steekproefsgewijs) gecontroleerd. De aandachtspunten bij de controles zijn ook geprioriteerd, waarbij prioriteit wordt gegeven aan veiligheid en gezondheid. Niettemin zijn vergunningverlening en handhaving M&O gevoelig en is een streng beleid gewenst.

4.2.3 | Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O beleid)

Bij de verstrekking van identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen maakt de gemeente gebruik van de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Deze gegevens moeten juist zijn, mede om misbruik en oneigenlijk gebruik van genoemde documenten te voorkomen. Een streng M&O beleid is noodzakelijk.

4.2.4 | Verstrekken van subsidies (gematigd M&O beleid)

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Het verstrekken van subsidies door de gemeente volgt de algemene subsidieverordening, tenzij de subsidie in de begroting is opgenomen. Dit betekent dat alle subsidies moeten voldoen aan de gestelde voorwaarden zoals genoemd in de algemene subsidieverordening. De administratieve organisatie is hiervoor ook ingericht. Ten aanzien van met name grote gesubsidieerde instellingen worden diverse (tussentijdse) controles toegepast en is een accountantsverklaring een vereiste. Daarnaast is er bij de grote instellingen

regelmatig overleg (ambtelijk en vaak ook bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen. Voor de afwikkeling van subsidies is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van de gegevens die door de derde wordt verstrekt. Dit betekent dat bij vaststelling van de subsidies van het boekjaar er kritisch gekeken dient te worden naar de gegevens die aangeleverd worden. Ter illustratie: de aangeleverde gegevens (bijvoorbeeld de jaarrekening) dienen naar aard en inhoud doorgenomen te worden op bijzonderheden. Deze combinatie van instrumenten maakt dat aanvullende M&O maatregelen ten aanzien van deze instellingen niet nodig zijn en is een gematigd M&O beleid voldoende.

4.2.5 | Inkopen en aanbestedingen (gematigd tot streng M&O beleid)

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn en de wet- en regelgeving rondom aanbestedingen is complex. De gemeente is hierbij deels afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door derden worden verstrekt. Wet- en regelgeving, en ook gemeentelijke inkoopbeleid, bevatten de nodige waarborgen op het gebied van M&O. Interne budget- en functiescheidingen en vier-ogen principe zijn van toepassing. Voor de inkopen en aanbestedingen wordt gebruikt gemaakt van het inkoopstartformulier en worden adviezen gevraagd bij de inkoopadviseur. Aanvullende M&O-maatregelen kunnen zich beperken tot extra controles van aangeleverde gegevens. Om die reden vragen inkoop en aanbesteding om een gematigd beleid. Voor aanvullende opdrachten (meerwerk) en opdrachten die één-op-één gegund worden is een streng beleid noodzakelijk, omdat hierop mogelijk niet alle voorstaande beheersmaatregelen worden toegepast. De signalerende functie bij afdeling inkoop houdt hier ook mee verband, bijvoorbeeld alert zijn als er heel vaak (zonder verklaarbare reden) bij een specifieke partij wordt ingekocht. Voor de component meerwerk is er meer afhankelijkheid van de externe partij. Immers de externe partij geeft aan wat onder regulier en wat onder meerwerk valt. Hier moet duidelijke toetsing op plaats vinden.

4.2.6 | Integriteit van relaties (gematigd M&O beleid)

Integriteit van medewerkers en bestuurders in de omgang met externe relaties vormt, naast dat dit een intern frauderisico met zich meebrengt, ook een M&O-risico. Immers, interne onbetrouwbaarheid/onverschilligheid kan misbruik en oneigenlijk gebruik in de hand werken, bijvoorbeeld bij een samenwerking tussen medewerker/bestuurders en externe relaties of wanneer vereiste controles om M&O te voorkomen/detecteren niet worden uitgevoerd. Preventieve maatregelen in de zin van integriteitsbeleid en gedragscodes zijn al van kracht. M&O-beleid kan dan ook beperkt zijn tot het treffen van enkele aanvullende maatregelen, zoals bijvoorbeeld periodieke integriteitstrainingen, waardoor een gematigd beleid volstaat.

4.2.7 | Wet Inburgering 2021 (gematigd M&O beleid)

Op 1 januari 2022 is het nieuwe inburgeringsstelsel ingegaan waarin de Wet Inburgering 2021 wordt uitgevoerd door gemeenten. Met het nieuwe inburgeringsstelsel wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren, richting werk worden geactiveerd en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen. Gemeenten hebben de regie over de uitvoering van de inburgering, waaronder de verantwoordelijkheid om inburgeringsplichtige asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten te begeleiden, met hen de keuze te maken voor een van de drie leerroutes (Onderwijsroute, de B1-route of de Zelfredzaamheidsroute) en toe te zien op de voortgang van het inburgeringstraject. Gemeenten hebben de wettelijke plicht om ervoor zorg te dragen dat er aan de inburgeringsplichtige asielstatushouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan.

De toetsing op de uitvoering van deze wet is onderdeel van de SiSa regeling G10/G10b. In de voorwaarden voor deze regeling is opgenomen dat het onderdeel moet zijn van het M&O beleid. Vandaar dat deze wet in deze nota afzonderlijk is opgenomen.

Hieronder zijn risicovolle processen benoemd, waarvan de uitvoering belegd is bij derden.

4.2.8 | Verstrekken van uitkeringen (extern) (streng M&O beleid)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schuldhulpverlening). Het verstrekken van een uitkering is een open-eind-regeling. Op het moment dat een cliënt aan een aantal voorwaarden voldoet, dient de gemeente de uitkering/voorziening te verstrekken. In dit proces is een sterk persoonlijk belang voor de cliënt van toepassing, immers de cliënt geniet zelf voordeel bij dit proces. Dit betekent dat de aanlevering van gegevens door de cliënt cruciaal is. Dit brengt met zich mee dat het risico op onbetrouwbare gegevensverwerking aanzienlijk is. Het risico is daarmee groot en dat betekent dat een streng M&O beleid van toepassing is.

De uitvoering vindt plaats door WPDA. We steunen dan ook op de uitvoering van het preventie- en nalevingsplan van WPDA.

4.2.9 | Belastinginkomsten (extern) (gematigd M&O beleid)

Heffing en invordering van belastingen vindt plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. Deze partijen hebben geen belang bij het onjuist doorgeven van gegevens. Dit betekent dat het risico op onbetrouwbare gegevens vanuit deze partijen (en ook vanuit het kadaster en het bevolkingsregister) beperkt is en geen aanleiding geeft tot een hoger M&O risico. Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden (toeristenbelasting). Hier is dus een hogere afhankelijkheid van derden en dus een risico op M&O ook hoger. Echter de impact hierbij is veel beperkter.

De belastingheffing is voor het grootste deel uitbesteed aan de gemeente Aa en Hunze. De gemeente Aa en Hanze heeft geen vastgesteld M&O beleid. We steunen op de interne beheersing, interne controles en de externe accountantscontrole.

4.2.10 | Salarissen en declaraties (extern) (gematigd M&O beleid)

Het is denkbaar dat er bij bijvoorbeeld indiensttreding (ook inhuur) sprake kan zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik. Belangrijke onderdelen bij dit proces zijn het verkrijgen van een kopie ID, VOG en het nemen van formele aanstellingsbesluiten, inclusief vaststelling van salaris door het college of gemandateerde. Functiescheiding vormt in het salarisproces één van de belangrijkste waarborgen voor M&O.

De salarisverwerking wordt uitgevoerd door de gemeente Tynaarlo. De gemeente Tynaarlo heeft geen vastgesteld M&O beleid. We steunen op de interne beheersing, interne controles en de externe accountantscontrole.

5 | PRIVACY, GEGEVENSBEVEILIGING EN ONDERMIJNING

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op misbruik van middelen. Het kan ook gaan om misbruik van data. Dit kan inbreuk op privacy betreffen met identiteitsfraude als meest vergaande vorm. Het kan gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

5.1 | Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Om persoonsgegevens van de inwoners binnen Europa beter te beschermen, is de Europese privacywet van toepassing, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AVG legt vast dat persoonsgegevens alleen verzameld en bewaard mogen worden als daar een wettelijke grondslag voor is en zo lang dat strikt noodzakelijk is. De gemeente Assen heeft een register van verwerkingen waarin persoonsgegevens worden gebruikt. Als andere organisaties persoonsgegevens verwerken in opdracht van de gemeente, worden hierover afspraken gemaakt en vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.

Binnen onze organisatie is een privacy-team actief bestaande uit de Chief Information Security Officer (CISO), de Functionaris Gegevensbescherming en 2 SPO's (Security & Privacy Officers).

Er is een privacy beleid, vastgesteld in het college van 18 januari 2021. De gemeente Assen geeft met dit beleid richting aan hoe de organisatie om moet gaan met privacy en laat zien hoe zij de privacy waarborgt, beschermt en handhaaft. Dit beleid is van toepassing op de gehele organisatie en op alle processen, onderdelen en gegevensverzamelingen van de gemeente Assen waarin persoonsgegevens worden verwerkt.

5.2 | Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is de verzamelnaam voor de processen die ingericht worden om de betrouwbaarheid van gemeentelijke processen, de gebruikte informatiesystemen en de daarin opgeslagen gegevens te beschermen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het belangrijkste kader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO is een set van maatregelen geordend van beleid, processen en procedures tot technische maatregelen, die met elkaar zorgen voor een goede beveiliging van de informatie.

Bij informatiebeveiliging gaat het om drie aspecten van informatie:

- Beschikbaarheid (is de informatie op de benodigde tijdstippen beschikbaar)
- Integriteit (is de informatie juist en actueel)
- Vertrouwelijkheid (is de informatie alleen toegankelijk voor wie er bij moeten).

Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek. De uitwerking van dit kader is vastgelegd in het Informatiebeveiligingsbeleid, vastgesteld in het college van 6 april 2021.

5.3 | Ondermijning

Een bijzondere vorm van misbruik is "ondermijnende criminaliteit". Een exacte definitie daarvan is moeilijk in één 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, overheidsmedewerkers en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en medewerkers, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele elementen in buurten en woonwijken.

Bibob staat voor bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en is een belangrijk instrument om ondermijning effectief tegen te gaan. De Wet Bibob geeft gemeenten de mogelijkheid zich te beschermen tegen het risico dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteren. Met behulp van de Wet Bibob kunnen gemeenten onderzoeken of de persoon “met wie zij zakendoet” betrouwbaar en integer is. De gemeente kan zo voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten. Ten behoeve van de uitvoering van de wet wordt de kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2024 – 2028 binnenkort vastgesteld in de raad.

6 | UITVOERING EN RAPPORTAGE

Met het vaststellen van het M&O beleid zijn de risicogebieden geïdentificeerd. Het uitgangspunt is dat de evaluatie van het M&O beleid eenmaal per vier jaar plaatsvindt. Als er aanleiding toe is, wordt vervolgens het M&O beleid geactualiseerd.

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, wordt regelmatig verantwoording 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:

- Met ingang van boekjaar 2023 wordt in de jaarrekening door het College een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Eén van de criteria ten grondslag aan deze verantwoording is het M&O criterium. In deze verantwoording wordt verklaard of er rechtmatig is gehandeld. Als dit niet het geval is, worden onrechtmatigheden (inclusief de situaties waarin sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik) hierin genoemd.
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O-gevoelige aspecten. De verantwoordelijke teammanagers brengen de M&O risico's in kaart en geven aan met welke beheersmaatregelen deze risico's worden beheerst.
- Bij het verrichten van verbijzonderde interne controles door team Interne Audit wordt aandacht besteed aan het M&O beleid en hierover wordt per proces periodiek gerapporteerd.

De accountant betreft de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de nadere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering, in zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarstukken.