



Notitie Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Interne audit team/Gerald van Engen
04 oktober 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2	Leeswijzer	4
2.	Begrippen.....	5
3.	Doelstelling en uitgangspunten	7
3.1	Waarom M&O-beleid?	7
3.2	Uitgangspunten	8
4.	Mogelijke maatregelen	9
4.1	Preventieve maatregelen.....	9
4.1.1	Regelgeving	9
4.1.2	Preventief controlebeleid	9
4.1.3	Voorlichting.....	9
4.2	Repressieve maatregelen.....	10
4.2.1	Repressief controlebeleid	10
4.2.2	Sanctiebeleid.....	10
4.3	Preventief en repressief.....	10
4.3.1	Evaluatie.....	10
5.	Risicogebieden en intensiteit.....	12
5.1	Intensiteit M&O-beleid	12
5.1.1	Streng M&O-beleid	12
5.1.2	Gematigd M&O-beleid	12
5.1.3	Basis M&O-beleid.....	12
5.2	Risicogebieden en intensiteit vormgeven.....	12
5.2.1	Verstrekken van subsidies (gematigd M&O beleid).....	13
5.2.2	Inkomensoverdrachten (streng M&O beleid).....	13
5.2.3	Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet (streng M&O beleid).....	13
5.2.4	Personeelslasten (basis M&O beleid)	14
5.2.5	Inkoop en aanbesteding (gematigd M&O beleid)	14
5.2.6	Integriteit inzake relaties (gematigd M&O beleid).....	14
5.2.7	Belastinginkomsten (basis M&O beleid)	15
5.2.8	Vergunningverlening en handhaving (gematigd M&O beleid)	15
5.3	Samenvatting	15
6.	Uitvoering en rapportage.....	17

1. Inleiding

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 of voorziening (en de hoogte en duur daarvan) afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken. Gemeentelijke regelingen maken gebruik van gemeenschapsgeld. Gemeenschapsgeld is geld van de gemeenschap en het is belangrijk dat het geld wordt gebruikt waarvoor het bedoeld is. Dit wordt verstaan onder financiële rechtmatigheid. Er moet immers worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het is daarom van belang om door het nemen van maatregelen zoveel mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en tijdig te ontdekken wanneer het wel voorkomt. Onjuist gebruik van gemeentelijke regelingen vindt overigens niet altijd bewust plaats. In veel gevallen is onjuist gebruik het gevolg van gebrekkige kennis van de regels. Met als gevolg dat er geen goedkeurende accountantsverklaring wordt afgegeven of dat er een schadevergoeding moet worden betaald. Deze gemeentelijk processen zijn relevant voor het M&O beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik-beleid wordt hierna M&O-beleid genoemd) van de SWO (hierna de SWO) omdat de SWO op grond van de gemeenschappelijke regeling taken uitvoert voor de beide deelnemende gemeenten.

In artikel 4 van de gemeenschappelijke regeling <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR377079/1> is het takenpakket genoemd:

- a. beleidsontwikkeling en beleidsvoorbereiding;*
- b. uitvoering van het door de daartoe bevoegde gemeentelijke bestuursorganen vastgestelde beleid;*
- c. inkoop- en aanbestedingstrajecten;*
- d. uitvoering van door de rijksoverheid aan de deelnemers opgedragen medebewindstaken;*
- e. toezicht op en handhaving van de hiervoor genoemde uitvoering voor zover niet aan anderen opgedragen;*
- f. de ter ondersteuning van voormelde taken uit te voeren taken op het gebied van bedrijfsvoering;*
- g. en verder al wat nodig is om de taken van de gemeenten De Wolden en Hoogeveen uit te voeren in overeenstemming met de wensen van die gemeenten.*

Naast de uitvoering van gemeentelijke regelingen heeft de SWO ook te maken met eigen bedrijfsvoering processen. Ook daar kan sprake zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik. Bijvoorbeeld bij inhuur personeel en inkoop van bedrijfsmiddelen.

1.1. Aanleiding

Deze nota is opgesteld ter sturing en vastlegging van het bestaande beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen. Tegelijkertijd biedt het vastleggen van M&O-beleid een kader voor toekomstige activiteiten als het gaat om de bestrijding van onder andere fraude en misbruik.

De nota betreft een uiteenzetting van het algemene, integrale beleid van de SWO inzake de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De uitwerking van het M&O-beleid vindt plaats in de specifieke regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. Overigens zijn de meeste regelingen gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van

maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanzelfsprekend moet ook de SWO aan die wettelijk eisen voldoen. Maar ook aan overkoepelende wettelijke eisen zoals de privacywetgeving, die beperkend kunnen werken. Daarnaast wordt ook de meerwaarde van eenduidig en overkoepelend algemeen beleid ingezien. Een adequate inrichting en uitvoering van M&O-beleid draagt namelijk bij aan een goede interne beheersing en aan het in control zijn van de organisatie. In artikel 25 van de Financiële verordening 2021 van de gemeente Hoogeveen is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders zorgdraagt voor het beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen. Bij de eerstvolgende actualisering van de Financiële verordening De Wolden en de Financiële verordening SWO wordt geadviseerd om een artikel op te nemen dat de directie zorgdraagt voor het beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen. In de Financiële verordening De Wolden 2017 en in de Financiële verordening 2018 van de SWO is dit artikel niet opgenomen. Daarenboven doet de commissie BBV in paragraaf 4.3.2. van de kadernota Rechtmatigheid de aanbeveling tot het maken van een overkoepelend beleidsstuk misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O).

Ten slotte is de toepassing van M&O-beleid een onderdeel van het begrip rechtmatigheid bij de jaarrekening. Door het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording¹ wordt het M&O beleid en de toepassing ervan onderdeel van de verantwoording tussen directie en bestuur. Voorheen was het onderdeel van het toetsingskader van de accountant.

De intentie is deze nota eens in de vier jaar te actualiseren. Dit is van belang voor het actueel houden van de maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik en voor het alert houden van de organisatie.

1.2 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk betreft een beschrijving van relevante begrippen. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 inzicht in de doelen (3.1) en uitgangspunten (3.2) van het M&O-beleid. De mogelijke M&O-maatregelen worden in hoofdstuk 4 beschreven. In hoofdstuk 5 gaan we in op het verschil in intensiteit van M&O maatregelen (5.1) gevolgd door een overzicht van specifieke risicogebieden (5.2) Hoofdstuk 6 vat de bestaande maatregelen per risicogebied samen.

¹ Let wel dit is op dit moment van schrijven nog niet definitief ingevoerd

2. Begrippen

In dit hoofdstuk worden relevante begrippen inzake ‘misbruik en oneigenlijk gebruik’ uitgelegd.

Misbruik:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheids subsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.²

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen.

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 de wet- en regelgeving, en daarmee is het wel onwenselijk. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt – “de mazen van de wet” – is het noodzakelijk de regels zelf aan te passen: meer concreet, een duidelijke doelgroep en voorwaarden; of anders de regels duidelijker toe te lichten.

M&O-gevoeligheden

Regelingen en processen of onderdelen daarvan die het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meedragen en waarbij sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de SWO verstrekken.

Algemeen M&O-beleid

Het algemene, integrale beleid van de SWO inzake het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Specifiek M&O-beleid

De uitwerking van het algemene M&O-beleid in specifieke regelingen en bijbehorende verordeningen en processen. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik.

Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen vooral een rol bij die activiteiten waarbij de informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen en/of vaststellen van uitkeringen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen.

Echter kunnen zich ook binnen de organisatie bij het uitvoeren van M&O-beleid integriteitsproblemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik en/of fraude leiden. Bijvoorbeeld via samenspanning met de aanbesteder/aanvrager (familie), steekpenningen en dergelijke. Dit kan in financiële zin hetzelfde effect hebben als bijvoorbeeld een door derden bewust onjuist

² Bron: Kadernota Rechtmatigheid 2022 (BBV)

ingediende subsidieaanvraag. In dit kader sluit een geformaliseerd M&O-beleid niet alleen aan bij aandacht voor fraudebestrijding, maar ook op de integriteithandhaving.

3. Doelstelling en uitgangspunten

In aanvulling op de argumenten voor het opstellen M&O-beleid die in de inleiding staan beschreven, betreft dit hoofdstuk de doelstelling van de nota M&O-beleid (3.1) en de uitgangspunten voor het M&O-beleid die de SWO hanteert (3.2).

3.1 Waarom M&O-beleid?

Het doel van het M&O-beleid is tweeledig. In eerste instantie is het doel misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen te voorkomen (preventief beleid). In tweede instantie ligt de focus op het achteraf controleren en zo nodig het bijstellen van beleidskaders en het repareren of zelfs bestraffen van misbruik en oneigenlijk gebruik (repressief beleid). Bestrafen van oneigenlijk gebruik zal in de praktijk lastig zijn. Dit zijn de gevallen waarin men zich aan de letter van de wet houdt, maar niet aan de bedoeling. De bedoeling moet zoveel mogelijk in de regeling zelf opgenomen zijn, bijvoorbeeld in voorwaarden. Toelichtingen bieden vaak ruimte voor interpretatie. In het bestuursrecht is op dit moment een tendens tot meer ruimte geven bij uitvoerders van regelingen om te komen tot maatwerk. Dit als reactie op o.a. de Toeslagenaffaire. Die tendens zal terug te zien zijn in meer open normen, meer hardheidsclausules, etc. in nieuwe regelingen. Deze op zich goede bedoelingen van de wetgever kunnen leiden tot meer mogelijkheden voor misbruik

Op dit moment maken specifieke (beheers)maatregelen in het kader van M&O-beleid al onderdeel uit van de diverse processen van de SWO zoals het proces van subsidieverstrekking en vergunningverlening. De M&O-maatregelen die voortvloeien vanuit landelijke wetgeving en lokale verordeningen zijn daarmee verankerd in de administratieve organisatie van de SWO. Daarop aanvullend is het wenselijk overkoepelende algemene kaders vast te leggen in een nota M&O-beleid. Redenen hiervoor zijn:

Vanuit de financiële verordening volgt het M&O beleid. Met dit beleid stelt het bestuur kaders waarbinnen de directie de uitvoering vorm kan geven. Het betreft kaders voor de opzet, uitvoering, controle en evaluatie van het M&O-beleid;

Het vastleggen van algemeen M&O-beleid draagt niet alleen bij aan de transparantie en consistentie van gemeentelijk beleid. Het is ook behulpzaam bij het maken van afwegingen in hoeverre extra beheersmaatregelen en controles benodigd en tegelijkertijd doeltreffend zijn. Maatregelen die veel geld en energie kosten, maar slechts beperkt financieel nut opleveren, kunnen daarmee worden voorkomen;

De betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens kan niet in alle gevallen worden gegarandeerd via reguliere beheersingsinstrumenten. Deze instrumenten reiken in veel gevallen niet verder dan de grenzen van de eigen organisatie. Bij de controle op gegevens van derden zijn specifieke maatregelen gewenst;

De werking van beheersmaatregelen is voor een belangrijk deel afhankelijk van de integriteit van de personen die uitvoering geven aan het beleid en regelgeving van de SWO. Het is mogelijk dat in de contacten tussen de personen die uitvoering geven aan het beleid en regelgeving van de SWO en belanghebbenden bestaande procedures en de interne beheersing onvoldoende effectief zijn. Het is dan ook goed om in aanvulling op reguliere beheersmaatregelen alert te zijn op deze risico's. M&O-beleid draagt bij aan het herkennen van zwakke plekken in de administratieve organisatie en de interne beheersing.

3.2 Uitgangspunten

In SWO zijn de volgende algemene uitgangspunten van toepassing op het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen:

1. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd;
2. Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is beter dan 'genezen'. Beide hebben immers een negatieve uitwerking op het maatschappelijke en financiële draagvlak van regelingen en voorzieningen. Daarnaast is het niet altijd gemakkelijk overtredingen te signaleren dan wel na signalering de rechtmatige situatie volledig en juist te herstellen;
3. Eventuele overtredingen worden na melding of signalering zo snel mogelijk (nader) onderzocht door de verantwoordelijk medewerker. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld. Tevens wordt het financieel voordeel weggenomen en indien mogelijk een boete opgelegd;
4. Elke leidinggevende van een organisatieonderdeel is voor wat de activiteiten van het team betreft primair verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en het controleren daarvan;
5. De inzet van maatregelen voor interne beheersing varieert naar gelang de aard en omvang van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik binnen een proces. M&O-maatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten. Bij een groot risico worden in het proces extra maatregelen en controles ingebouwd. Onder verantwoordelijkheid van het Interne Audit-team worden jaarlijks gesprekken gevoerd met teams die uitvoering geven aan de meest kritische processen in de organisatie, met als doel om de grootste risico's in het proces en de beheersmaatregelen en controles hierop in kaart te brengen. Eventuele risico's rond misbruik en oneigenlijk gebruik worden hierin meegenomen. Op deze kritische processen worden tevens interne controles uitgevoerd waarbij ook wordt getoetst op beheersingsmaatregelen rond misbruik en oneigenlijk gebruik. De bevindingen worden besproken met de leidinggevende van het betreffende organisatieonderdeel en voorgelegd aan het MT;
6. Om te waarborgen dat het M&O-beleid aansluit op actuele wetgeving en ervaringen met maatregelen en controles, is de intentie deze nota minimaal eens in de vier jaar te actualiseren.

4. Mogelijke maatregelen

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de verschillende M&O-maatregelen die worden onderscheiden. Ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik kan de SWO namelijk verschillende soorten maatregelen nemen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen preventieve (4.1) en repressieve (4.2) maatregelen of een mix daarvan (4.3).

4.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering. De categorieën preventieve maatregelen zijn:

- regelgeving;
- preventief controlebeleid;
- voorlichting.

4.1.1 Regelgeving

De ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen wordt beperkt via het vaststellen van adequate verordeningen, nadere regels, beleidsregels en richtlijnen door de SWO.

Daarbij zijn een aantal aandachtspunten van belang:

- Formuleer heldere definities en duidelijke bepalingen;
- Voorkom mogelijke tegenstrijdigheden en overbodige bepalingen;
- Probeer de afhankelijkheid van gegevens die afkomstig zijn van derden te verminderen;
- Omschrijf nauwkeurig het doel en de doelgroep van de regeling;
- Repareer regelgeving als blijkt dat oneigenlijk gebruik mogelijk is;
- Neem een verwijzing op naar controle- en sanctiebeleid in de regelgeving.

4.1.2 Preventief controlebeleid

Controle is een middel om te signaleren of sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. In het kader van M&O-beleid richt controle zich op het toetsen van gegevens die door belanghebbenden zijn verstrekt. Preventieve controle vindt plaats voorafgaand aan het moment van betaling, ontvangst of beschikkingsverlening. Controles vooraf hebben een belangrijke "poortwachter functie" en leiden tot het verkleinen van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.

De meeste aandacht wordt gegeven aan de regelingen en processtappen waar de risico's het grootst zijn. Het uitvoeren van een risicoanalyse is behulpzaam bij de bepaling daarvan. Zoals aangegeven wordt onder verantwoordelijkheid van het Interne Audit-team een risicoanalyse uitgevoerd voor de kritische processen. Preventieve controles maken ook onderdeel uit van de reguliere werkprocessen.

4.1.3 Voorlichting

Via voorlichting is het mogelijk om inwoners, bedrijven en instellingen op de hoogte te worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing van gemeentelijke regelgeving. Deze voorlichting bevat ook informatie over de consequenties van misbruik en fraude, inclusief mogelijke sancties. Op deze wijze draagt voorlichting bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Actieve voorlichting over het M&O-beleid kan via de gemeentesite en doelgroepgerichte brochures stimulerend werken op de naleving van regelgeving. Ook interne voorlichting en communicatie over integriteitbeleid en gedragscodes kunnen bijdragen om

misbruik en fraude te voorkomen.

4.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Het gaat hier om controlebeleid en sanctionering. Het betreffen maatregelen die worden genomen voor als de negatieve gebeurtenis heeft plaats gevonden. De preventieve maatregel (vooraf) heeft niet kunnen voorkomen dat de negatieve gebeurtenis (achteraf) heeft kunnen plaats vinden.

Voorbeeld: Bij een opslag van gevaarlijke stoffen hangt een bordje "verboden te roken", dit is een preventieve maatregel om de kans op brand te verminderen. Bij de opslag is ook een brandblusser geplaatst, dit is een repressieve maatregel die de schade bij het uitbreken van brand tot een minimum beperkt.

De categorieën repressieve maatregelen zijn:

- Repressief controlebeleid;
- Sanctiebeleid.

4.2.1 Repressief controlebeleid

Controle is een middel om te signaleren of sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. In het kader van M&O-beleid richt controle zich op het toetsen van gegevens die door belanghebbenden zijn verstrekt. Repressieve controle vindt plaats nadat de betaling, ontvangst of beschikking is afgehandeld. Via controle achteraf kan misbruik en oneigenlijk gebruik worden geconstateerd. Deze controles worden integraal, steekproefsgewijs of incidenteel uitgevoerd en maken ook onderdeel uit van de reguliere interne controle.

De invulling van de repressieve controle is afhankelijk van factoren, zoals aard en omvang van de doelgroep en het mogelijke risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Voorbeelden van controles zijn het uitvoeren van een risicoanalyse en interne controles. Bij M&O-gevoelige regelingen is inzicht in de controleresultaten via adequate vastlegging van de controleresultaten van belang. De resultaten van de controle leiden zo nodig tot aanpassing van het controlebeleid of de regelgeving.

4.2.2 Sanctiebeleid

In reactie op geconstateerd misbruik is adequaat sanctiebeleid van belang. Opgelegde sancties kan leiden tot een leereffect en hebben een preventieve werking. Sanctionering is evenredig aan de overtreding. Dat wil onder andere zeggen dat de opgelegde sanctie niet te hoog is in relatie tot het vergrijp. Dat betekent terugvordering van te veel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een onterecht verstrekte vergunning. Het uitgangspunt is dat de SWO tenminste het behaalde voordeel terugvordert en indien mogelijk een boete oplegt. In geval van misbruik wordt aangifte gedaan.

4.3 Preventief en repressief

Ten slotte is ook 'evaluatie' een mogelijke M&O-maatregel. Deze maatregel heeft zowel een preventief als repressief karakter.

4.3.1 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. M&O-gevoelige regelingen worden in ieder geval eenmaal per vier jaar geëvalueerd.

5. Risicogebieden en intensiteit

Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijke intensiteit van M&O-beleid (5.1) en de belangrijkste risicogebieden en regelingen waar misbruik en oneigenlijk gebruik een rol spelen (5.2). Per risicogebied is een onderbouwde keuze gemaakt voor de intensiteit van het te voeren M&O-beleid. De gemaakte keuzes worden samengevat in de vorm van een tabel (5.3). In de tabel zijn per risicogebied ook het regulerend kader en de bestaande maatregelen opgenomen.

5.1 Intensiteit M&O-beleid

De intensiteit van het M&O-beleid hangt samen met de hoogte van het risico dat SWO bij misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling loopt. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het vervolgens heeft. Bij een laag risico zijn weinig of geen aanvullende maatregelen nodig en volstaat het basis M&O-beleid. Bij een regeling met een hoger risico wordt het specifieke M&O-beleid en de te nemen maatregelen strenger om zo het restrisico te verminderen. De intensiteit van het M&O-beleid bestaat uit drie categorieën.

5.1.1 Streng M&O-beleid

Bij streng M&O-beleid volstaan reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne beheersing niet. Reguliere maatregelen zijn bijvoorbeeld het aanbrengen van functiescheidingen binnen processen en het uitvoeren van interne controles.

Voor regelingen die vallen onder streng beleid zijn ter bestrijding van het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik specifieke en aanvullende (controle)maatregelen noodzakelijk. Enerzijds gaat het om maatregelen in de preventieve en voorwaardenscheppende sfeer, zoals een aanvrager van een voorziening verplichten mee te werken aan het toetsen van aangeleverde gegevens. Anderzijds betreft het maatregelen in de repressieve sfeer, zoals het frequenter uitvoeren van steekproeven en strikter handhaven.

5.1.2 Gematigd M&O-beleid

Er is sprake van gematigd M&O-beleid als enige waakzaamheid bij een regeling geboden is. Gematigd beleid leidt het nemen van aanvullende maatregelen in de preventieve en voorwaardenscheppende sfeer. Een voorbeeld is het (extra) kritisch beoordelen van de onderbouwing van informatie die door een aanvrager is aangeleverd.

5.1.3 Basis M&O-beleid

Wanneer sprake is van basis M&O-beleid zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk ter bestrijding van risico's inzake misbruik en oneigenlijk gebruik. Een voorwaarde hierbij is dat reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne beheersing toereikend zijn en goed functioneren. Basisbeleid wil vanzelfsprekend niet zeggen dat geen standaard controles op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

5.2 Risicogebieden en intensiteit vormgeven

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is vooral aanwezig bij regelingen en activiteiten waarbij de informatie van andere partijen dan de SWO bepalend is voor het verlenen en vaststellen van (de hoogte van) uitkeringen, voorzieningen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Daarnaast is het M&O-beleid ook gericht op de interne werking en uitvoering van ingestelde M&O-maatregelen. Bij de uitvoering van het M&O-beleid kunnen zich namelijk ook

binnen de organisatie van de SWO problemen voordoen die uiteindelijk tot fraude kunnen leiden. Misbruik en oneigenlijk gebruik door personen die beleid en regelgeving van de gemeenten uitvoeren kunnen in financiële zin tenminste dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een bewust onjuist ingediende subsidieaanvraag.

In de SWO is een aantal aandachtsgebieden of processen op basis van de geschetste interne en externe risicofactoren aangemerkt als M&O-gevoelig. Dat wil zeggen dat het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik specifiek op dat gebied van belang wordt geacht. Het betreft regelingen waarbij derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben en waarbij de SWO in grote mate afhankelijk is van door diezelfde derden verstrekte gegevens. Het betreft acht aandachtsgebieden die hierna besproken worden:

5.2.1 Verstrekken van subsidies (gematigd M&O beleid)

In beginsel worden subsidies alleen verstrekt op basis van de geldende subsidieverordening(en). Bij het verstrekken van subsidies is de SWO grotendeels afhankelijk van de betrouwbaarheid van de door instellingen verstrekte gegevens. Gezien het aanmerkelijke financiële belang dat veelal met subsidieverlening is gemoeid, wordt een gematigd M&O-beleid gevoerd. Dit is mede afhankelijk van de hoogte van de subsidie.

5.2.2 Inkomensoverdrachten (streng M&O beleid)

De meeste inkomensoverdrachten vormen feitelijk een open-einde-regeling. Indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet, is de SWO gehouden een uitkering te verschaffen. Gezien de sterke persoonlijke belangen (recht, hoogte en duur) van iemand die een uitkering aanvraagt, is het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking aanwezig. Bij inkomensoverdrachten is streng M&O-beleid van toepassing.

5.2.3 Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet (streng M&O beleid)

In het kader van de Wet maatschappelijk ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet verstrekt de SWO, indien de cliënt aan bepaalde voorwaarden voldoet, individuele voorzieningen. Ook huisartsen en zorgspecialisten mogen voorzieningen verstrekken die de SWO vervolgens betaalt. Zoals ook bij inkomensoverdrachten het geval is, betreft het verstrekken van deze voorzieningen een open-einde-regeling. De informatieverstrekking door de belanghebbende is van belang voor het vaststellen van recht, hoogte en duur van de voorziening. Tevens is de SWO nog afhankelijk van informatie van zorgaanbieders over door hen geleverde zorg. Dit zijn redenen om een streng M&O beleid te voeren.

Met de uitvoering van de WMO en de Jeugdwet is veel geld is gemoeid. Hierbij werken zowel beleid als uitvoering samen aan een krachtige en duurzame uitvoering binnen beschikbare middelen. Conform artikel 6.1 van de WMO wijst de directiepersonen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de wet. Voor de Jeugdwet is de toezichthoudende functie op kwaliteit bij de Inspectie jeugdzorg (ministerie VWS) belegd.

De uitbetaling van persoonsgebonden budgetten (PGB's) voor zowel jeugdhulp als maatschappelijke ondersteuning verloopt via de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze taak is per 2015 per wet bij de SVB belegd ter vermindering van de fraudegevoeligheid van PGB's. De SWO is bij het nemen van maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik dus voor een deel afhankelijk van meldingen door de SVB. Vanaf het eerste uitvoeringsjaar heeft de SVB grote problemen gekend en zijn door de externe accountant van de SVB-

rechtmatigheidsfouten geconstateerd die hebben geleid tot onzekerheden en fouten in de financiële verantwoording. De accountant van de SVB rapporteert hierover middels de controleverklaring die aan alle gemeenten in Nederland wordt verstrekt. De SVB controleert niet of de gedeclareerde zorg daadwerkelijk is geleverd. De SWO is zelf verantwoordelijk voor de toets op de prestatielevering PGB (en ook voor Zorg in natura).

5.2.4 Personeelslasten (basis M&O beleid)

De interne beheersing op personeelslasten is vrij goed te organiseren. Belangrijke onderdelen daarbij zijn het verkrijgen van een kopie ID en het sluiten van (tweezijdige) arbeidsovereenkomsten, inclusief vaststelling van het salaris door de gemandateerde medewerker. Mits de organisatie op orde is, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Voor (on)kostenvergoedingen ligt dat genuanceerder, maar is in het algemeen het financiële belang beperkt. Met betrekking tot personeelslasten wordt daarom geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk geacht; het basisbeleid volstaat.

5.2.5 Inkoop en aanbesteding (gematigd M&O beleid)

Bij inkoop en aanbesteding is meestal sprake van een aanzienlijk financieel belang. De uitvoering van de transacties wordt vormgegeven via de inkoopprocedure, budgetten, functiescheiding en vier ogen principe, en inclusief de interne controle hierop wordt de juistheid en volledigheid daarvan voldoende gewaarborgd. Kritische punten in het proces van inkoop en aanbesteden inzake M&O zijn de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid van de geleverde prestaties. In het inkoopbeleid wordt onder meer de Gids proportionaliteit gevolgd met aandacht voor specifieke M&O-maatregelen, zoals eerlijke mededinging. Maatregelen zijn genomen op het gebied van de administratieve organisatie en interne beheersing om dit te borgen. Ook ligt hier een relatie met het gemeentelijk integriteitsbeleid voor bestuurders en het ambtelijke integriteitsbeleid van de SWO, met name voor wat betreft het omgaan met relaties.

Verder neemt de SWO bij haar inkoopbeleid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel. Op basis van bovenstaande wordt gematigd M&O-beleid gevoerd bij inkoop en aanbesteding.

5.2.6 Integriteit inzake relaties (gematigd M&O beleid)

De integriteit van de medewerkers van de SWO en de bestuurders in de contacten met belanghebbenden is een punt van aandacht. Het integriteitsbeleid, de gedragscode en de Regeling melden vermoeden misstand zijn behulpzaam bij het voorkomen van integriteitschendingen en biedt handvatten voor de medewerkers van de SWO in de omgang en samenwerking met relaties van de SWO. Er is een integriteitscoördinator die zorgt voor het actualiseren van de stukken, het adviseren over integriteitsvraagstukken en het rapporteren. Daarnaast wordt in de SWO gewerkt met de interne vertrouwenspersonen, in dienst van de SWO, die jaarlijks een verslag opstellen. In de SWO is gekozen voor gematigd M&O-beleid inzake integriteit. In de preventieve sfeer zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk en ook al genomen en in de organisatie ingebed. Vanwege de impact van integriteitschendingen wordt niet overgegaan tot basisbeleid.

5.2.7 Belastinginkomsten (basis M&O beleid)

De belangrijkste belastingen die de SWO heft zijn OZB, afvalstoffen- en rioolheffing. De SWO heft belastingen op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld via bevolkingsregister, kadaster en taxateurs worden aangereikt. Daarnaast is de interne beheersing op belastinginkomsten goed te organiseren, waarbij het aanbrenge van voldoende functiescheidingen van belang is. Het nemen van aanvullende maatregelen op het gebied van M&O lijkt voor belastingeninkomsten niet nodig.

5.2.8 Vergunningverlening en handhaving (gematigd M&O beleid)

Het proces van vergunningverlening en handhaving is M&O-gevoelig. Bij dit proces kan sprake zijn van grote publieke belangen met mogelijk (indirect) financiële gevolgen. Ook heeft een aanvrager een sterke afhankelijkheid ten opzichte van de SWO voor het verkrijgen van een vergunning; dit kan leiden tot het verstrekken van onjuiste informatie of het pogen de ambtenaar die de aanvraag beoordeelt te beïnvloeden. De financiële stroom is significant voor wat betreft de leges omgevingsvergunningen. Op grond van bovenstaande informatie komen we tot het voeren van gematigd M&O-beleid voor vergunningverlening en handhaving.

5.3 Samenvatting

In onderstaande tabel is het M&O-beleid per risicogebied samengevat. De bestaande (specifieke en aanvullende) maatregelen reduceren het ingeschatte risico binnen de beleidsvelden die als streng, gematigd of basis zijn gecategoriseerd.

	Risicogebied	Gemeentelijke kaders	Bestaande maatregelen	Intensiteit M&O-beleid
1	Verstrekken subsidies	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Algemene Subsidieverordening • Subsidieverordening Energiebesparing • Verordening starterslening • Verordening duurzaamheidsleningen • Verordening Stimuleringsregeling • Verordening Stimulering detailhandel stadscentrum • Verordening verzuilverlening • Verordening Stimuleringsregeling particuliere woningverbetering en VVE 	Administratieve organisatie/ Interne beheersing <ul style="list-style-type: none"> • Met grote subsidie-ontvangers regelmatig gesprekken voeren op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. • Ambtelijk wordt extra aandacht besteed aan nieuwe subsidie-aanvragers • Mogelijkheid tot bibob-onderzoek 	Gematigd
2	Inkomensoverdrachten	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Participatiewet • Verordeningen • Gemeentelijk beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne beheersing • Werkinstructie M&O TOZO 	Streng
3	Verstrekken voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Awb 2017 • Wmo 2015 en Jeugdwet • Verordeningen • Gemeentelijk beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne beheersing • Landelijk 'algemeen Accountantsprotocol financiële productie-verantwoording WMO en 	Streng

			Jeugdwet" van programma i-Sociaal Domein	
4	Personeels- en salarisadministratie	<ul style="list-style-type: none"> • Awb 2017 • BW boek 7 titel 10 • Cao-gemeenten • Lokale regelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie/ Interne beheersing 	Basis
5	Inkoop / aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbestedingswet • Aanbestedingsreglement werken • Wet- en regelgeving EU • Gids Proportionaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne beheersing • Advies en ondersteuning door Inkoopadviseur aan lijnverantwoordelijke ambtenaren d.m.v. inkoopformulieren en onder € 10.000 inkoopmeldingen • Jaarlijkse spendanalyse • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek (niet toegestaan bij (semi) open-house inkoop-trajecten). • Groslijst-systematiek wordt gehanteerd, waarbij gewerkt wordt met bekende aannemers • Afwijken van Gids Proportionaliteit alleen mogelijk mits goed gemotiveerd 	Gematigd
6	Integriteit inzake relaties	<ul style="list-style-type: none"> • Awb 2017 • BW boek 7 titel 10 • Ambtenarenwet • Integriteitbeleid voor bestuurders • Gemeentewet • Ambtseed/-belofte • Regeling melding vermoeden misstanden • Gedragscode 	<ul style="list-style-type: none"> • Integriteitscoördinator voor actualiseren regelgeving en protocollen, geven van advies en opstellen van rapportages • Externe vertrouwenspersonen en jaarlijkse rapportage • Voorlichting (bij indienstreding) 	Gematigd
7	Belastinginkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Awr (Algemene wet rijksbelastingen) • Gemeentewet • Invorderingswet • Belastingverordeningen • Kwijtscheldingsverordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne beheersing 	Basis
8	Vergunningverlening en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Diverse wetten inzake omgevingsrecht • Legesverordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne beheersing 	gematigd

6. Uitvoering en rapportage

Met de vaststelling van het M&O-beleid zijn per risicogebied de aanvullende maatregelen in kaart gebracht. Bij nieuwe regelingen wordt nagegaan hoe groot het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is. Afhankelijk van het resultaat worden M&O-maatregelen uitgewerkt. Ten aanzien van bestaande regelingen is het uitgangspunt dat de teams de M&O-gevoelige regelingen minimaal eenmaal per vier jaar evalueren. Dat kan tegelijkertijd met de evaluatie van het totale M&O-beleid.

Conform de Financiële verordening 2018 SWO draagt de directie zorg voor de jaarlijkse interne toetsing op getrouwheid en rechtmatigheid (artikel 16), waar M&O een onderdeel van is. Deze toetsing is onderdeel van de interne controles op de kritische processen. De uitkomsten van de interne controles worden besproken met de teammanagers en voorgelegd aan het MT.

Ten slotte wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening gerapporteerd over misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. Hierbij wordt gerapporteerd conform de daarvoor geldende landelijke richtlijnen over M&O-beleid. Vanaf de jaarrekening 2022 wordt jaarlijks gerapporteerd.