



gemeente
NOORDOOSTPOLDER



Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen 2023

“Voorkomen is beter dan genezen”

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Begrippen.....	5
3. Doelstelling en uitgangspunten.....	6
3.1 Waarom M&O-beleid?.....	6
3.2 Uitgangspunten.....	7
3.3 Integriteit versus M&O.....	7
3.4 Rollen en verantwoordelijkheden.....	9
4. Mogelijke maatregelen.....	10
4.1 Preventieve maatregelen.....	10
4.2 Repressieve maatregelen.....	11
4.3 Evaluatie en verantwoording.....	12
5. Risicogebieden en intensiteit.....	13
5.1 Intensiteit M&O-beleid.....	13
5.2 Risicogebieden.....	14
5.3 Samenvatting.....	19
6. SLOTBEPALINGEN.....	22
6.1 Intrekking oude regeling.....	22
6.2 Inwerkingtreding en citeertitel.....	22

Besluit van de raad van de gemeente Noordoostpolder tot vaststelling van de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2023

De raad van de gemeente Noordoostpolder;

Gelezen het voorstel van het college van 5 december 2023;

Gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet en de artikelen 29 en 30 van de Financiële beheersverordening gemeente Noordoostpolder

Gelezen het advies van de commissie Bestuur, Financiën en Economische zaken;

Besluit vast te stellen:

Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2023.

1. Inleiding

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). 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. Daarnaast kunnen gemeentelijke medewerkers in de verleiding komen handelingen te verrichten of juist na te laten ten behoeve van persoonlijk gewin. In het laatste geval is sprake van fraude. Het begrip fraude onderscheidt zich van het begrip M&O. Fraude vindt, vanuit het perspectief van de gemeente, primair plaats door betrokkenen van de gemeentelijke organisatie (ofwel van binnenuit) en M&O door derden ten opzichte van de gemeente (ofwel van buitenaf). Voor het voorkomen van en omgang met fraude is de nota fraudepreventiebeleid aan de orde. Voor M&O is de voorliggende nota misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen van toepassing.

Aanleiding

Deze nota is opgesteld ter sturing en vastlegging van het bestaande beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen (hierna: M&O-beleid). Tegelijkertijd biedt het vastleggen van M&O-beleid een kader voor toekomstige activiteiten als het gaat om de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De nota betreft een uiteenzetting van het algemene, integrale beleid van de gemeente Noordoostpolder inzake de bestrijding van M&O. 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 gemeente Noordoostpolder aan die wettelijke eisen voldoen. Maar ook aan overkoepelende wettelijke eisen zoals de privacywetgeving, die beperkend kunnen werken. Daarnaast wordt 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.

Verder is het opstellen van een nota M&O-beleid een verplichting die volgt uit de financiële beheersverordening gemeente Noordoostpolder en nota rechtmatigheidsverantwoording (paragraaf 4.3). De intentie is deze nota minstens eens in de vier jaar te actualiseren. Dit is van belang voor het actueel houden van de maatregelen ter bestrijding van M&O en voor het alert houden van de organisatie.

Ten slotte is M&O-beleid onderdeel van het M&O-criterium. Dit betreft een rechtmatigheids criterium die intern dient te worden beoordeeld in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. Was het tot en met het boekjaar 2022 dat de accountant een oordeel gaf over de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen, vanaf boekjaar 2023 dient het college een rechtmatigheidsverantwoording te geven. Deze rechtmatigheidsverantwoording zal onderdeel zijn van de jaarrekening. Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk betreft een beschrijving van relevante begrippen. Vervolgens geeft hoofdstuk drie inzicht in de doelen (3.1), uitgangspunten (3.2), integriteit versus M&O (3.3) en rollen en verantwoordelijkheden (3.4) ten aanzien van het M&O-beleid. De mogelijke M&O-maatregelen worden in hoofdstuk vier beschreven. Ten slotte bevat hoofdstuk vijf een toelichting op het verschil in intensiteit van M&O-maatregelen (5.1), een overzicht van de specifieke risicogebieden in Noordoostpolder (5.2) en een samenvatting (5.3).

2. Begrippen

In dit hoofdstuk wordt uitleg gegeven bij de relevante begrippen inzake M&O.

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.¹

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 overheidsgelden 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.¹

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. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt - "de mazen van de wet" - is het noodzakelijk de regels aan te passen of duidelijker toe te lichten.

Conclusie: misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik is dat niet.

M&O-gevoeligheden

Regelingen en processen of onderdelen daarvan die het risico op M&O met zich meedragen en waarbij sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de gemeente verstrekken.

Algemeen M&O-beleid

Het algemene, integrale beleid van de gemeente Noordoostpolder inzake het voorkomen en bestrijden van M&O.

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.

¹ Bron: Kadernota rechtmatigheid 2023

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), de uitgangspunten voor het M&O-beleid die Noordoostpolder hanteert (3.2), integriteit versus M&O (3.3) en rollen en verantwoordelijkheden rondom M&O-beleid (3.4).

3.1 *Waarom M&O-beleid?*

Het doel van het M&O-beleid is tweeledig. In eerste instantie is het doel M&O 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 M&O (repressief beleid).

Op dit moment maken specifieke (beheers)maatregelen in het kader van M&O-beleid al onderdeel uit van de diverse processen van de gemeente 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 Noordoostpolder. Daarop aanvullend is het wenselijk overkoepelende algemene kaders vast te leggen in een nota M&O-beleid. Redenen hiervoor zijn:

- Vanuit de financiële beheersverordening en meer nog specifiek vanuit de nota rechtmatigheidsverantwoording volgt het M&O-beleid. Met dit beleid stelt de gemeenteraad lokaal kaders waarbinnen het college 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 nodig 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 interne controle-instrumenten. 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 en interne controle is voor een belangrijk deel afhankelijk van de integriteit van medewerkers. Het is mogelijk dat in de contacten tussen medewerkers en belanghebbenden bestaande procedures en interne controles 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 controle (AO/IC).

3.2 Uitgangspunten

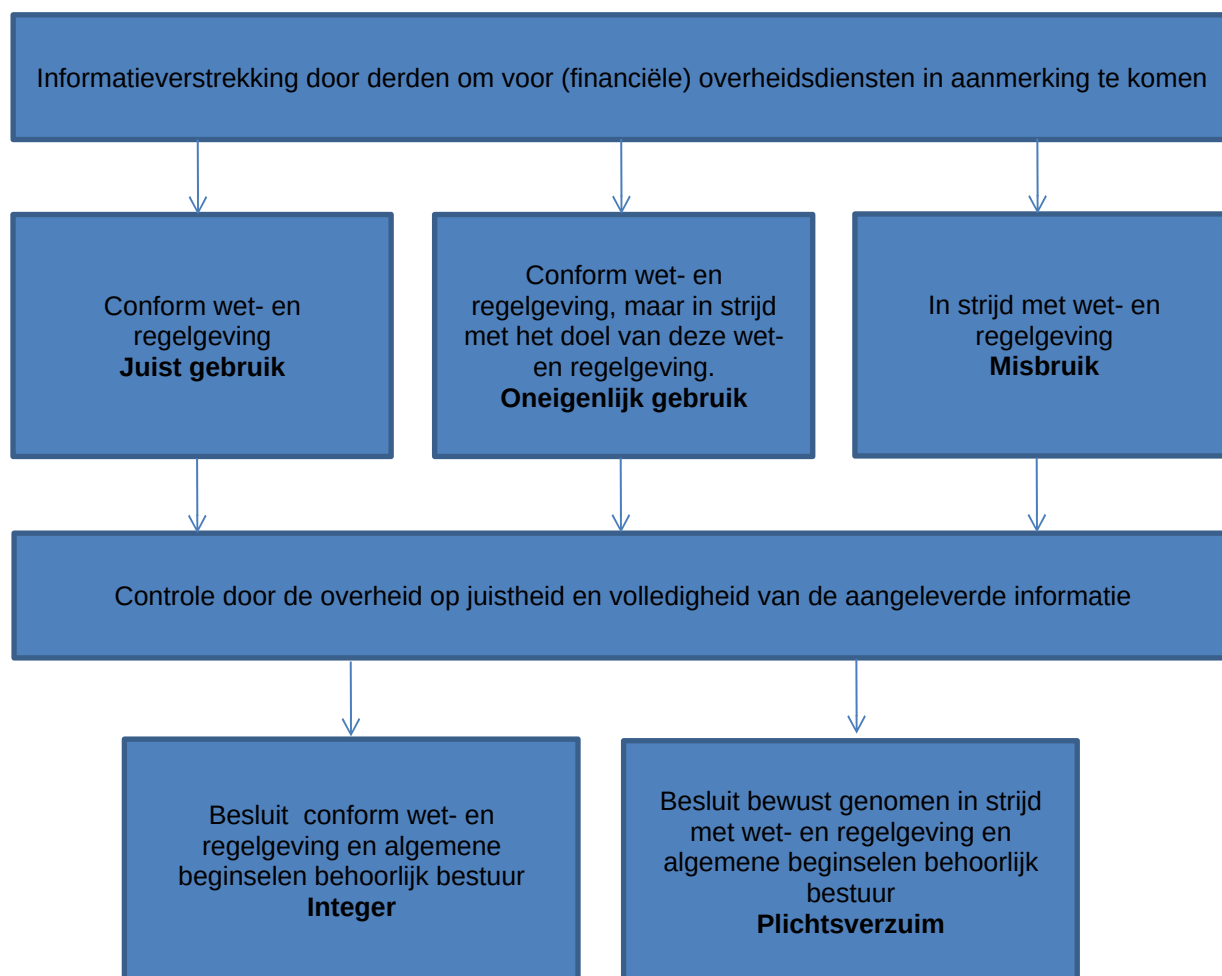
In Noordoostpolder zijn de volgende algemene uitgangspunten van toepassing op het beleid ter bestrijding van M&O van gemeentelijke regelingen:

1. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd;
2. Voorkomen van M&O 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 clustermanager is voor wat de activiteiten van het cluster betreft primair verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter voorkoming van M&O van regelingen en het controleren daarvan.
5. De inzet van beheersmaatregelen en interne controles varieert naar gelang de aard en omvang van het risico op M&O 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.
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 vernieuwen.

3.3 Integriteit versus M&O

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.

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:



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 voor ambtenaren werkzaam bij de gemeente Noordoostpolder.
- Gedragscode politieke ambtsdragers gemeente Noordoostpolder.

Daarnaast zijn regels opgenomen in het personeelshandboek van de gemeente Noordoostpolder. Deze regels betreffen onder andere regeling ambtseed of belofte (inclusief integriteitsverklaring), regeling melden vermoeden misstand en inbreuk op Unierecht, sanctiebeleid.

3.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Met betrekking tot de rollen en verantwoordelijkheden is het volgende aan te geven:

- De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het financieel rechtmatig handelen van de gemeente, waaronder ook het voorkomen van M&O van gemeentelijke regelingen. De raad stelt daartoe deze nota vast.
- Het college legt middels de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf bedrijfsvoering verantwoording af aan de raad voor het financieel rechtmatig handelen, Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.
- De proceseigenaren (meestal clustermanagers) zijn als integraal verantwoordelijke managers verantwoordelijk voor het financieel rechtmatig handelen in hun processen en daarin voor het actueel houden van het specifieke M&O-beleid en dragen daarbij zorg voor het aanwezig en werkzaam zijn van de interne beheersmaatregelen.
- Team Interne Controle voert door middel van de verbijzonderde interne controle (VIC) de beoordeling uit op het financieel rechtmatig handelen op procesniveau waaronder het vaststellen dat het M&O-beleid is nageleefd en verstrekt input voor de rapportage over het financieel rechtmatig handelen in de rechtmatigheidsverantwoording als ook paragraaf bedrijfsvoering.

4. Mogelijke maatregelen

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de verschillende M&O-maatregelen die worden onderscheiden. Ter voorkoming van M&O kan de gemeente namelijk verschillende soorten maatregelen nemen. Deze maatregelen zijn vervat in de gehele beleidscyclus. Onderscheid wordt gemaakt tussen preventieve (4.1), repressieve maatregelen (4.2) en evaluatie en verantwoording (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:

- Beleidsvoorbereiding.
- Regelgeving.
- Voorlichting/communicatie.
- Uitvoering.

Beleidsvoorbereiding

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.

Regelgeving

De ruimte voor M&O van regelingen wordt beperkt via het vaststellen van adequate verordeningen, nadere regels, beleidsregels en richtlijnen door de gemeente. 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.

Voorlichting/communicatie

Via voorlichting worden inwoners, bedrijven en instellingen op de hoogte gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing van gemeentelijke regelgeving. Voorlichting bevat ook informatie over de consequenties van misbruik, inclusief mogelijke sancties. Op deze wijze draagt voorlichting bij aan het voorkomen van M&O. Actieve voorlichting over het M&O-beleid via de gemeentesite en doelgroepgerichte brochures werkt stimulerend op de naleving van regelgeving. Ook interne voorlichting en communicatie over integriteitbeleid en gedragscodes helpt misbruik te voorkomen.

Uitvoering

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 worden regelmatig geactualiseerd. Waar mogelijk worden de werkprocessen vastgelegd in de ICT systemen.
- 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. In de meest risicovolle M&O-processen wordt het vier-ogenprincipe in beginsel toegepast. Voordat middelen worden toegekend, controleert een tweede medewerker dan of de werkzaamheden door de eerste medewerker zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd. Uitgangspunt is dat deze controles zichtbaar en navolgbaar worden vastgelegd.

4.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Deze maatregelen zijn ingedeeld in twee categorieën:

- Controle.
- Correctie/sanctionering.

Controle

Repressieve controle vindt plaats nadat de betaling, ontvangst of beschikking is afgehandeld. Via controle achteraf kan M&O 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 M&O. Voorbeelden van controles zijn het uitvoeren van periodieke risicoanalyse dan wel van een auditprogramma. 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.

In de uitvoering van de VIC is expliciet aandacht voor M&O.

Correctie/sanctionering

In reactie op geconstateerd misbruik is adequaat sanctiebeleid van belang. Sanctionering moet voldoen aan de norm van redelijkheid en billijkheid. Het uitgangspunt is dat de gemeente het behaalde voordeel terugvordert en indien nodig een boete oplegt.

Dat betekent terugvordering van te veel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een onterecht verstrekte vergunning. In geval van misbruik wordt aangifte gedaan.

4.3 Evaluatie en verantwoording

Aan het einde van de beleidscyclus is evaluatie en verantwoording aan de orde. Deze hebben zowel een preventief als repressief karakter.

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 M&O.

Tegelijkertijd wordt zichtbaar in hoeverre de controlemogelijkheden toereikend zijn. M&O-gevoelige regelingen worden met een zekere regelmaat geëvalueerd.

Verantwoording

Conform de Financiële beheersverordening gemeente Noordoostpolder 2023-2026 en de Nota rechtmatigheidsverantwoording 2023-2026 draagt het college zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op M&O van de gemeentelijke regelingen. In het jaarlijkse Intern controleplan wordt die toetsing op M&O meegenomen.

Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

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 M&O 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 Noordoostpolder bij M&O 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:

Streng M&O-beleid

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

Voor regelingen die vallen onder streng beleid zijn ter bestrijding van het risico van M&O 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.

Gematigd M&O-beleid

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

Basis M&O-beleid

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

5.2 Risicogebieden

Het risico op M&O is vooral aanwezig bij regelingen en activiteiten waarbij de informatie van andere partijen dan Noordoostpolder 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 problemen voordoen die uiteindelijk tot fraude kunnen leiden. M&O door medewerkers van de gemeenten kunnen in financiële zin tenminste dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een bewust onjuist ingediende subsidieaanvraag.

In Noordoostpolder 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 M&O specifiek op dat gebied van belang wordt geacht. Het betreft regelingen waarbij derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben en waarbij de gemeente in grote mate afhankelijk is van door diezelfde derden verstrekte gegevens. Het betreft acht aandachtsgebieden die hierna besproken worden:

1. Inkomensoverdrachten (streng M&O-beleid)

De meeste inkomensoverdrachten in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schulddienstverlening) vormen feitelijk een open-einde-regeling. Indien de cliënt aan de voorwaarden voldoet, is de gemeente gehouden een uitkering te verschaffen. Voor iemand die een uitkering aanvraagt, is het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking aanwezig. Daarbij komt dat de betrouwbaarheid van de gegevens van de cliënt bepalend is voor het verdere proces en het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van inkomenscompensatie.

Bij inkomensoverdrachten is streng M&O-beleid van toepassing. Met uitzondering van de regeling 'Besluit bijstandverlening zelfstandigen' (Bbz) voert Noordoostpolder alle inkomensregelingen zelf uit. Het Bbz wordt uitgevoerd door het Zelfstandigenloket Flevoland te Lelystad.

Specifiek ingestelde beheersmaatregelen zijn onder andere controle klantgegevens via SUWINET, hantering van de fraudechecklist bij nieuwe aanvragen en beoordeling van de signalen van het Inlichtingenbureau.

2. Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O-beleid)

In het kader van de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet verstrekt de gemeente, indien de cliënt aan bepaalde voorwaarden voldoet, individuele voorzieningen. Ook huisartsen, zorgspecialisten en gecertificeerde instellingen mogen voorzieningen verstrekken die

de gemeente 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 gemeente afhankelijk van informatie van zorgaanbieders over door hen geleverde zorg. Dit zijn redenen om een streng M&O-beleid te voeren. Dit laat onverlet dat er vanuit de gemeente wordt gewerkt vanuit de gedachte dat de klant 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. Specifiek ingestelde beheersmaatregelen vanuit de gemeente zijn onder andere het uitvoeren van een doelmatigheidsonderzoek of, ingeval trajectfinanciering aan de orde is, een tussentijdse en eindevaluatie onder de klanten waarbij ook de prestatielevering van de zorg wordt beoordeeld. Verder het risicogericht afleggen van werkbezoeken bij enerzijds klanten en anderzijds zorgaanbieders op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen (onder andere via data-analyse). Door het college is GGD Flevoland aangesteld om conform artikel 6.1 van de Wmo toezicht te houden op de naleving van de wet. Voor de Jeugdwet is de toezichthoudende functie belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

3. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (streng M&O-beleid)

Het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving is M&O-gevoelig. De financiële consequenties zijn uitgezonderd de leges voor omgevingsvergunningen in het algemeen minder groot. Aan de andere kant zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving wezenlijke taken van de overheid waarbij ook grote publieke belangen spelen met mogelijk (indirect) financiële gevolgen. Een voorbeeld daarvan is een schadeclaim ten gevolge van een onterecht afgegeven vergunning. Indien mogelijk probeert de gemeente fouten in de verleende vergunning te repareren.

Verder komt het ook voor dat bouwwerken zonder afgegeven vergunning tot stand zijn gekomen dan wel niet overeenkomstig bestemmingsplan in gebruik zijn. Uitgangspunt is legalisatie van bouwwerken en gebruik en, indien van toepassing, het met terugwerkende kracht betalen van leges.

De deelnemende gemeenten nemen minimaal het basistakenpakket van Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) af. Het basispakket heeft betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuregelgeving binnen inrichtingen en asbest gerelateerde sloop. Naast het basistakenpakket voert OFGV het Besluit bodemkwaliteit uit.

Samenvattend leidt de sterke afhankelijkheid die een aanvrager heeft ten opzichte van gemeenten en provincies voor het verkrijgen van een vergunning tot risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Immers een aanvrager kan baat hebben bij het verstrekken van onjuiste informatie of het beïnvloeden van de ambtenaar die de aanvraag beoordeelt. De geschetste aandachtspunten leiden tot het voeren van streng M&O-beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

4. Inkoop en aanbesteding (gematigd tot streng M&O-beleid)

Bij inkoop en aanbesteding is meestal sprake van een aanzienlijk financieel belang. Dat neemt niet weg dat via de interne controle op transacties de juistheid en volledigheid daarvan voldoende wordt gewaarborgd. In het algemeen worden via budget- en functiescheidingen risico's beperkt tot een aanvaardbaar niveau.

Daarnaast is in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid aandacht besteed aan specifieke M&O-maatregelen, zoals criteria voor eerlijke mededinging. Verder zijn in het beleid kaders, drempelwaarden en daaraan gekoppelde procedures vastgesteld. Elementen op het gebied van de AO/IC zijn hierin eveneens opgenomen. Het inkoopproces wordt concreet uitgevoerd door het ambtelijk apparaat middels het zogenaamde 'gecoördineerd inkoopmodel'. Dat wil zeggen dat 'lijnverantwoordelijken' (budgethouders), binnen afgesproken kaders qua budget en procedurekeuze, verantwoordelijk zijn voor de eigen inkoop en aanbesteding. De gemeentelijke inkoopadviseur adviseert en ondersteunt betreffende clusters en budgethouders bij de uitvoering van het inkoopproces. De (aanbestedings)juristen van de gemeente bieden hierbij de nodige juridische ondersteuning. Op basis van bovenstaande is streng M&O-beleid ten aanzien van inkopen en aanbestedingen niet nodig.

De totstandkoming van transacties en objectieve controle van (de kwaliteit van) geleverde prestaties blijven kritische punten. Het sluiten van een transactie of overeenkomst is namelijk vaak terug te voeren tot een afspraak tussen twee personen die soms grote belangen vertegenwoordigen. Hierbij zijn ook subjectieve overwegingen en invloeden aan de orde. Deze subjectiviteit verdient ook aandacht bij de beoordeling van verrichte prestaties.

Om te voorkomen dat subjectiviteit leidt tot onwenselijke of zelfs frauduleuze transacties zijn in het inkoop- en aanbestedingsbeleid voldoende controle(maatregelen) en waarborgen opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn functiescheiding, budgetbeheer, het vier-ogen-principe bij aangaan van verplichtingen (echter niet bij accorderen van de factuur), maar ook het hanteren van een protocol voor het opleveren van werken in de openbare ruimte. Deze maatregelen gelden zowel voor grote als relatief kleine opdrachten. Ook het integriteitbeleid biedt handvatten voor medewerkers in de omgang met relaties van de gemeente. Binnen het aanbestedingsbeleid is expliciet aandacht aan integriteit besteed.

Voor aanvullende opdrachten, oftewel meerwerk, zijn mogelijk niet alle beleidsmaatregelen toereikend om M&O te voorkomen. Wel is voor meerwerk voor aangenomen projecten in de openbare ruimte het eerder genoemde protocol van toepassing. Daarnaast is een specifieke beheersmaatregel ingesteld dat bij afwijking van meer dan 5% (met ondergrens van EUR 1.000) van de factuur ten opzichte van de geregistreerde verplichting, een aanvullende verplichting dient te worden aangegaan onder toepassing van het vier-ogen-principe. Alles overwegende wordt gematigd M&O-beleid gevoerd bij inkoop en aanbesteding. Voor het onderdeel meerwerk is streng M&O-beleid noodzakelijk.

5. Verstrekken van subsidies (gematigd tot streng M&O-beleid)

In beginsel worden subsidies alleen verstrekt op basis van de geldende subsidieverordening(en). Bij het verstrekken van subsidies is de gemeente grotendeels afhankelijk van de betrouwbaarheid van de door instellingen verstrekte gegevens. Gezien het aanmerkelijk financiële belang dat veelal met subsidieverlening is gemoeid, wordt een gematigd tot streng M&O-beleid gevoerd. Dit is mede afhankelijk van de hoogte van de subsidie. Specifiek ingestelde beheersmaatregelen zijn onder andere het opnemen van een jaarlijks subsidieplafond in de perspectiefnota, tussentijdse gesprekken met grotere subsidieontvangers en verplichting tot aanlevering van beoordelingsverklaringen van de accountant van grotere subsidieontvangers.

6. Integriteit inzake relaties (gematigd M&O-beleid)

De integriteit van medewerkers en bestuurders in de contacten met belanghebbenden is een punt van aandacht in het M&O-beleid. Het integriteitbeleid en de gedragscodes zijn behulpzaam bij het voorkomen van integriteitschendingen en biedt handvatten voor medewerkers in de omgang en samenwerking met relaties van de gemeente. Ook zijn richtlijnen voor het aannemen van geschenken en invitaties voor evenementen opgesteld. Naast integriteitbeleid is in Noordoostpolder bijvoorbeeld ook in inkoopprocessen vastgelegd hoe om te gaan met het opvragen en openen van offertes en het afsluiten van contracten.

In Noordoostpolder 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.

7. Belastinginkomsten (gematigd M&O-beleid)

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

Toch zijn er onderdelen van belastingen waarbij de gemeente afhankelijk is van informatie van niet geheel onafhankelijke derden. Een voorbeeld hiervan is de toeristenbelasting. Het is voor de gemeente lastig te toetsen hoeveel mensen daadwerkelijk op een camping of in een hotel in Noordoostpolder hebben overnacht. Daarom toetst een extern bureau eenmaal per jaar de administratie van ondernemers die in aanmerking komen voor toeristenbelasting.

Bij de categorie belastinginkomsten hoort ook het kwijtscheldingsbeleid. In Noordoostpolder wordt kwijtschelding verleend voor OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Het streven is een voor de burgers zo eenvoudig mogelijke uitvoering van het kwijtscheldingsbeleid. Dit betekent onder andere automatische kwijtschelding voor degenen aan wie reeds eenmaal kwijtschelding is verleend en in de uitkeringsadministratie van de gemeente bekend zijn of een AOW-uitkering

ontvangen. De automatische kwijtschelding betekent een versnelling in de gemeentelijke processen en leidt tot efficiency en een klantvriendelijke gemeente. De keerzijde is wel dat de juistheid van het proces van kwijtschelding deels afhankelijk is van de juistheid van het proces van inkomensregelingen. Om risico's op dat punt af te vangen, werkt de gemeente samen met stichting Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau maakt gebruik van inkomensgegevens van de Belastingdienst en toetst het bestand met automatische kwijtscheldingen aan de normen die in Noordoostpolder voor kwijtschelding gelden. Echter het actueel houden van inkomensgegevens blijft ook voor het Inlichtingenbureau een aandachtspunt. Omdat in de praktijk belangrijke bedragen met de toeristenbelasting (2022: EUR 518K) en kwijtschelding (2022: EUR 396K) gemoeid zijn, is op het gebied van belastinginkomsten gematigd M&O-beleid van toepassing.

8. Personeelslasten (basis M&O-beleid)

De interne controle op personeelslasten is goed te organiseren. Belangrijke onderdelen daarbij zijn het verkrijgen van een kopie ID, VOG en het nemen van formele aanstellingsbesluiten, vastgelegd in arbeidsovereenkomsten, inclusief vaststelling van salaris door het college of gemandateerde. Mits de organisatie op orde is, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Voor (on)kostenvergoedingen ligt dat genuanceerder, maar daar is in het algemeen het financiële belang beperkt. Op te merken is overigens dat het proces rondom personeel in hoge mate een geautomatiseerde workflow kent waarin de benodigde functiescheiding is opgenomen. Met betrekking tot personeelslasten wordt daarom geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk geacht. Basisbeleid volstaat.

5.3 Samenvatting

In onderstaande tabel is het M&O-beleid van Noordoostpolder 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	Inkomensoverdrachten	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Participatiewet • Verordeningen (waaronder maatregelverordening) • Handhavingsplan Participatiewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle • Via voorlichting fraudealertheid Sociale Teams vergroten • Controle klantgegevens via Suwinet • Boordeling signalen van Inlichtingenbureau • Fraudechecklist voor klantmanagers Werk & Inkomen • Selectieve controles (themacontroles) van klanten met hoger frauderisico <p>NB: In samenwerking met ZLF Lelystad inzake Bbz</p>	Streng
2	Verstrekken voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Wmo en Jeugdwet • Verordeningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle • Uitvoeren van kwaliteitscontrole op onderzoekverslagen Wmo, waarbij dit voor Jeugd in ontwikkeling is • Risicogericht afleggen van werkbezoeken enerzijds klanten en anderzijds zorgaanbieders op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen (vanuit onder andere data-analyse) • Uitvoeren van doelmatigheidsonderzoek onder klanten waarbij ook prestatielevering van zorg wordt beoordeeld • Uitvoeren van toezicht op naleving Wmo door GGD Flevoland en op naleving Jeugdwet door IGJ 	Streng
3	Vergunningverlening en	<ul style="list-style-type: none"> • Awb 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle 	Streng



	handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsrecht • Legesverordening • Algemene Plaatselijke Verordening • Handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma (HUP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek². • Controle op opgevoerde bouwkosten via online vragenlijst • Risicogericht toezicht op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen <p>NB: In samenwerking met OFGV</p>	
4	Inkoop en aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Aanbestedingswet • Wet- en regelgeving EU • Inkoop- en aanbestedingsbeleid • Gids Proportionaliteit • Aanbestedingsreglement Werken 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle • Advies en ondersteuning door inkoopadviseur en (inkoop)juristen aan lijnverantwoordelijke ambtenaren • Mogelijkheid tot Bibob-onderzoek • Afwijken van inkoopbeleid alleen mogelijk mits goed gemotiveerd • Aanwezigheid van verplichtingenadministratie 	Gematigd / streng
5	Verstrekken subsidies	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Subsidieverordeningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle • Opnemen van subsidieplafonds in perspectiefnota • Met grote subsidieontvangers regelmatig gesprekken voeren op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau • Risicogericht gesprekken voeren op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen • Aanlevering beoordelingsverklaring voor grotere subsidieontvangers 	Gematigd / streng
6	Integriteit inzake relaties	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Ambtenarenwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtseed met integriteitsverklaring • Meldplicht nevenfuncties 	Gematigd

² Bibob = bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Deze wettelijke bevoegdheid geeft gemeenten en provincies de mogelijkheid om de integriteit van de aanvrager van een vergunning of potentiële contractant van de gemeente te laten toetsen.



		<ul style="list-style-type: none"> • Regeling ambtseed • Regeling melding vermoeden misstanden • Gedragscodes • Inkoop- en aanbestedingsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwenspersonen • Functioneringsgesprekken • Voorlichting 	
7	Belastinginkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • Awr • Gemeentewet • Invorderingswet • Belastingverordeningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle • Extern bureau toetst eenmaal per jaar de administratie van ondernemers die toeristenbelasting dienen af te dragen • Automatische kwijtschelding wordt beoordeeld door Inlichtingenbureau 	Gematigd
8	Personeelslasten	<ul style="list-style-type: none"> • Awb • CAO gemeenten • Lokale regelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve organisatie / Interne controle 	Basis

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 M&O is. Afhankelijk van het resultaat worden M&O-maatregelen uitgewerkt.



6. SLOTBEPALINGEN

6.1 Intrekking oude regeling

De Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen 2017-2020 wordt met ingang van 1 januari 2023 ingetrokken.

6.2 Inwerkingtreding en citeertitel

- a. Deze nota treedt in werking op 1 januari 2024 op moment van publicatie in het gemeenteblad en werkt terug tot 1 januari 2023.
- b. Deze nota wordt aangehaald als Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2023.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van 11 december 2023.

De voorzitter,

De griffier,

