

Voorkomen en Bestrijden Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) 2023



December 2022
Gemeente Groningen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)	4
1.2	Overkoepelend kader	5
1.3	Leeswijzer	5
2.	Doelstelling en uitgangspunten	6
2.1	Definities en afbakening M&O beleid	6
2.2	Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning	7
2.3	Doelstelling M&O beleid	7
2.4	Uitgangspunten	8
2.5	Rollen en verantwoordelijkheden	8
3.	Beheersmaatregelen	9
3.1	Preventieve maatregelen	9
3.1.1	Regelgeving	9
3.1.2	Voorlichting	9
3.1.3	Controle vooraf	10
3.2	Repressieve maatregelen	10
3.2.1	Controle achteraf	10
3.2.2	Sanctionering/maatregelenbeleid	10
3.3	Evaluatie	11
4.	Risicogebieden	12
4.1	Intensiteit M&O beleid	12
4.1.1	Cat 1: M&O-beleid met aanvullende beheersmaatregelen	12
4.1.2	Cat 2: M&O-beleid met minimale aanvullende beheersmaatregelen	12
4.1.3	Cat 3: M&O-beleid zonder aanvullende beheersmaatregelen	12
4.2	Risicovolle processen	12
4.2.1	Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (Cat 1)	13
4.2.2	Vergunningverlening en handhaving (Cat 1)	13
4.2.3	Verstrekken uitkeringen (Cat 1)	13
4.2.4	Verstrekken van subsidies (Cat 1/2)	13

4.2.5	Inkopen en aanbestedingen (Cat 2)	13
4.2.6	Integriteit van relaties (Cat 2)	14
4.2.7	Belastinginkomsten (Cat 2)	14
4.2.8	Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (Cat 3)	14
4.2.9	Salarissen (Cat 3)	14
4.3	Privacy en gegevensbeveiliging	15
4.3.1	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	15
4.3.2	Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	15
4.4	Bibob	16

5. Verantwoording 17

1. Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Het besturen van de gemeente Groningen vergt een staaltje goed koopmansgebruik: we moeten ons geld besteden waarvoor het bestemd en bedoeld is, we passen goed op onze centen en houden ons aan de wettelijke regels en aan onze zelf opgelegde kaders en spelregels. Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed koopmansgebruik en goed overheidsbestuur. We moeten publieke gelden rechtmatig verwerven en rechtmatig besteden.

Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet voert de accountant tot en met het verslagjaar 2022, naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal), maar ook onze eigen gemeentelijke regelgeving. Het gaat hierbij dan zowel om onze inkomsten als onze uitgaven.

Vanaf verslagjaar 2023 gaat de rechtmatigheidsverantwoording anders. Het college van B&W gaat dan, voortvloeiend uit een wettelijke verplichting, zelf een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente.

Eén van de rechtmatigheidscriteria is het *misbruik* en *oneigenlijk gebruik* criterium.¹ Bij de rechtmatigheidsverantwoording die wij opnemen in de jaarrekening gaan wij na of wij over interne procedures beschikken die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van (belasting-)gelden, subsidies, uitkeringen of bijdragen, etc. zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen. We rapporteren hier dan over in de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarrekening.

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verplichting om een heffing te betalen of als de aanspraak op een uitkering op voorziening afhankelijk is van gegevens die mensen zelf verstrekken. 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 wordt als *misbruik* beschouwd. Van *oneigenlijk gebruik* van gemeentelijke regelingen is sprake als weliswaar in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan wordt gehandeld (de 'mazen van de wet').

Voorop staat het vertrouwen dat wij hebben in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeentelijke financiële regelingen. Vanuit het maatschappelijk perspectief staat gemeentelijk optreden dan ook altijd in een juiste verhouding tot eventuele fouten

¹ De andere twee rechtmatigheidscriteria zijn het begrotingscriterium (financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's) en het voorwaardencriterium (dat betrekking heeft op eisen die worden gesteld in de regelgeving, zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur).

of een onjuist gebruik. In deze nota hebben wij dan ook telkens de insteek gekozen van proportioneel optreden ten aanzien van preventieve en repressieve maatregelen. Zo speelt communicatie over de regels een belangrijke rol en streven we naar simpele en helder omschreven regels. En natuurlijk zo weinig mogelijk regels als dat kan en heldere en eenduidige regels als dat moet. Want er komen ook situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen voor en daar kunnen en moeten we onze ogen natuurlijk niet voor sluiten. Daarom ontkomen we er niet aan als gemeente om waarborgen en maatregelen te treffen. Dit gemeentelijk M&O beleid biedt hiervoor een kader. Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Middelen die de deur uitgaan worden dan ook altijd getoetst aan geldende regelgeving. Intern gelden integriteitsregelingen, is functiescheiding in (financiële) processen doorgevoerd en vindt collegiale toetsing plaats.

1.2 Overkoepelend kader

Deze nota is opgesteld om het overkoepelend beleid en de belangrijkste uitgangspunten bij de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen vast te leggen. Het overkoepelend beleid biedt een kader voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.

De uitwerking van het overkoepelend M&O beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen, die zijn ingedeeld in risicogebieden. Deze risicogebieden komen in deze nota aan de orde. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) in de risicogebieden wordt getypeerd variërend van licht, middel tot zwaar. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit M&O is het mogelijk daar maatregelen aan toe te voegen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de algemene uitgangspunten van M&O beleid belicht. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van mogelijke M&O beheersmaatregelen. Hoofdstuk 4 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft en ook de intensiteit (licht, middel, zwaar) waarmee maatregelen per gebied worden ingezet. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de rapportage en verantwoording.

2. Doelstelling en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt het doel van het M&O beleid beschreven en voorzien van algemene uitgangspunten.

2.1 Definities en afbakening M&O beleid

De commissie BBV heeft in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

Definitie 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. Het betreft hier een bewuste misleiding om onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen.

Niet elke misstap (fout) geldt als misbruik. Bij het maken van fouten is er meestal geen sprake van een opzettelijke handeling. Daarnaast is het begrip misleiding van betekenis in deze definitie. Misleiding heeft betrekking op het bewust verborgen houden van het misbruik.

Definitie 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.

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.

Afbakening

M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, ondernemer, instelling of organisatie die via de gemeente Groningen gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking van dit beleid. Interne regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het gemeentelijke fraude- en integriteitsbeleid geschaard.

Het M&O beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente. Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop en de aan- en verhuur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van gemeentelijke gronden, vormt geen onderdeel van dit beleid aangezien het geen gemeentelijke regelingen betreft.

Er wordt een brede definitie gehanteerd van M&O gevoelige regelingen, namelijk zowel regelingen met directe financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (denk aan subsidies,

heffingen/belastingen, uitkeringen), als regelingen die niet directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen). Uit deze laatste regelingen kunnen immers op termijn ook financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden.

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. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van handelen in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving.

In de Kadernota Rechtmatigheid 2023 zoals deze is 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 onze gemeente. Het gaat dus om externe gerichtheid. Integriteit richt zich op de eigen organisatie en medewerkers en is intern gericht. Dit is geregeld in het gemeentelijke integriteitsbeleid waarover jaarlijks aan de accountant verantwoording wordt afgelegd en waaraan we aandacht besteden in de paragraaf bedrijfsvoering.

Ondermijning

Ondermijning is een vorm/uiting 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 zowel uit preventief beleid als 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 daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk is 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 financiële 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 in de interne audits die wij uitvoeren.

2.4 Uitgangspunten

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

1. Wij werken vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van Groningen, tenzij er een aanleiding is anders te veronderstellen.
2. Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van onze gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding 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. Wij zetten in op beleid en maatregelen die primair gericht zijn op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van onze gemeentelijke regelingen.
5. Wij controleren zoveel mogelijk van derden ontvangen gegevens.
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
7. De afdelingsmanager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van M&O beheersmaatregelen.
8. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten.
9. Het M&O beleid wordt indien bijstelling noodzakelijk is 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 de organisatie. De manager van de afdeling waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het actueel houden van het specifieke M&O beleid en het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied. Ook legt de afdelingsmanager verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, zie hiervoor hoofdstuk vijf. De directie ziet erop toe dat de afdelingsmanagers 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, 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. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen. 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 functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in logging, en rapportages over deze maatregelen.

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 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 beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder regelgeving wordt verstaan: verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van de gemeente. Adequate en handhaafbare regelgeving moet up to date zijn en is een belangrijke beheersmaatregel in het kader van M&O beleid en voldoet in dat verband aan de volgende eisen:

- eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- er gelden 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 zoveel 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

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van inwoners, ondernemers en organisaties en instellingen. Het is onze taak om informatie te verstrekken over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. 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. Voorlichting geven draagt in

preventieve zin ook bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling, zeker als ook duidelijk wordt gecommuniceerd over mogelijke sancties. Daarnaast werkt actieve voorlichting in begrijpelijke “Jip en Janneke” taal over het M&O beleid 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 of oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke M&O gevallen kunnen al in 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 ook op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. Onze ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van 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).

We hebben meestal in beleid vastgelegd welke controlemethoden worden gebruikt ten aanzien van regelingen. 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 groot 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 eventuele sanctionering kan worden bepaald.

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 conform 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.

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 Sanctionering/maatregelenbeleid

Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik. Immers, alleen misbruik is onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet.

De te nemen maatregelen gericht op misbruik en/of oneigenlijk gebruik moeten voldoen aan de beginselen van goed ambtenaarschap en behoorlijk bestuur of voortvloeien uit jurisprudentie. 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 teveel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een ten onrechte verstrekte vergunning. In bepaalde gevallen kan ook de ontbinding van een overeenkomst of de intrekking van een erkenning als niet-financiële sancties worden opgelegd. Ingeval van een misdrijf (fraude of diefstal) wordt aangifte gedaan bij de politie.

Van sanctionering gaat een afschrik-effect uit. Daarom draagt het om die reden bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van gemeentelijke regelingen.

3.3 Evaluatie

Regelgeving wordt gebruikelijk periodiek geëvalueerd. In een evaluatie dient ook plaats te zijn voor de effectiviteit van genomen maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik en de toereikendheid van controle- en auditwerkzaamheden. Het M&O beleid kan hierop worden aangepast.

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 worden meer of minder maatregelen genomen binnen de processen, om er voor te zorgen dat de kans op misbruik of oneigenlijk gebruik zo klein mogelijk is. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat het zich voordoet en de (financiële) impact die het heeft. Zoals eerder toegelicht werken wij vanuit een basishouding van vertrouwen en zorgen wij ervoor dat het beleid proportioneel is. Daarop baseren we dan ook mede de te nemen maatregelen en komen tot 3 categorieën:

4.1.1 Cat 1: M&O-beleid met aanvullende beheersmaatregelen

Deze categorie M&O-beleid omvat beheersmaatregelen die verder gaan dan de reguliere maatregelen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle. Specifieke en aanvullende (controle)maatregelen zijn noodzakelijk, zowel in voorwaardenscheppende sfeer als voor wat betreft het houden van een actief toezicht daarop.

4.1.2 Cat 2: M&O-beleid met minimale aanvullende beheersmaatregelen

Deze categorie beleid houdt in dat waakzaamheid is geboden. Enkele aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals een actieve en begrijpelijke voorlichting en een kritische beoordeling van de onderbouwing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (b.v. verscherpte controles, antecedentenonderzoek).

4.1.3 Cat 3: M&O-beleid zonder aanvullende beheersmaatregelen

Als de reguliere AO/IC toereikend is, zijn vrijwel geen aanvullende maatregelen noodzakelijk en kan incidentele controle op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvinden.

4.2 Risicovolle processen

Regelingen waarbij de informatie van andere partijen bepalend is voor het verlenen en vaststellen van de (hoogte van) uitkeringen, voorzieningen, 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 (Cat 1)

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Ook hier geldt dat sprake is van open einde regelingen, het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen van de gevraagde voorziening. 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 (Cat 1)

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. In de praktijk vindt (ambtelijk) overleg met aanvragers en overtreders plaats. Dat is niet alleen een waardevol communicatiemoment met inwoners en bedrijven/instellingen, maar ook een belangrijk middel om te waarborgen dat de juiste informatie op tafel komt en onnodige controles en sancties worden voorkomen.

4.2.3 Verstrekken uitkeringen (Cat 1)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schuldhulpverlening). Het betreft open einde regelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt. Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is groot vanwege de sterke persoonlijke belangen van iemand bij de uitkering of de dienstverlening. Dit, terwijl de gegevensverstrekking bepalend is voor het vaststellen van het recht op en de hoogte en duur van de inkomenscompensatie.

4.2.4 Verstrekken van subsidies (Cat 1/2)

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Ten aanzien van met name grote gesubsidieerde instellingen (dat zijn instellingen die jaarlijks € 0,1 miljoen of meer subsidie ontvangen) worden diverse (tussentijdse) controles toegepast en is een accountantsverklaring een vereiste. Met dit samenstel van maatregelen wordt goed inzicht verkregen in het reilen en zeilen van de instelling. Daarnaast is er bij de grote instellingen regelmatig overleg (ambtelijk en vaak ook bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen. Deze combinatie van instrumenten maakt dat aanvullende M&O maatregelen ten aanzien van deze instellingen niet nodig zijn. Voor de overige gesubsidieerde instellingen kan het noodzakelijk zijn specifieke maatregelen te treffen.

4.2.5 Inkopen en aanbestedingen (Cat 2)

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, alsmede gemeentelijke inkoopbeleid bevatten de nodige waarborgen op het gebied van M&O. Interne budget- en functiescheidingen zijn van toepassing. Aanvullende M&O-maatregelen kunnen zich beperken tot extra controles van aangeleverde gegevens. Voor aanvullende opdrachten (meerwerk)

en opdrachten die één-op-één gegund worden zullen aanvullende controles moeten worden verricht, omdat hierop mogelijk niet alle voorstaande beheersmaatregelen worden toegepast.

4.2.6 Integriteit van relaties (Cat 2)

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 integriteitbeleid en gedragscodes zijn reeds van kracht. M&O-beleid kan dan ook beperkt zijn tot het treffen van enkele aanvullende maatregelen, waardoor een gematigd beleid volstaat.

4.2.7 Belastinginkomsten (Cat 2)

Heffing en invordering van belastingen vindt plaats op basis van objectieve gegevens die bijvoorbeeld worden verkregen via het bevolkingsregister, het kadaster en taxateurs. Functiescheiding als interne maatregel vormt een waarborg voor M&O. Bepaalde belastingen zijn wel afhankelijk van gegevensverstrekking door belanghebbenden (toeristenbelasting). Ook de procedure van kwijtschelding is risicogevoelig, omdat deze bij automatische verlening sterk afhankelijk is van de juistheid van inkomensregelingen.² Hier zijn aanvullende M&O maatregelen nodig en daarmee een gematigd M&O-beleid.

De belastingheffing in Groningen is voor het grootste gedeelte uitbesteed aan Noordelijk Belastingkantoor. Het Noordelijk Belastingkantoor is daarom de aangewezen instantie om M&O-regels of -beleid vast te leggen en tot uitvoering te brengen. Het Noordelijk Belastingkantoor heeft hiervoor geen specifiek vastgesteld M&O-beleid (dat is ook niet verplicht), maar heeft in samenspraak met haar accountant risico's en maatregelen die het M&O-criterium (waarvan de definitie is opgenomen in dit van de belastingverantwoordingen) raken beschreven in het interne controle plan. Daarnaast zijn de controle mechanismes, daar waar gegevens worden aangeleverd door burger en bedrijven, opgenomen als beheersmaatregel binnen de processen. En tot slot wordt jaarlijks door middel van het controleprotocol vastgelegd hoe er op het thema M&O wordt ingezoomd.

4.2.8 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (Cat 3)

Bij de verstrekking van identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen maakt de gemeente gebruik van de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Deze gegevens in het BRP moeten juist zijn, mede om misbruik en oneigenlijk gebruik van genoemde documenten te voorkomen. De AO/IC op dit onderdeel is binnen de gemeente dermate goed ingericht dat er geen aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn.

4.2.9 Salarissen (Cat 3)

De salarislasten van de medewerkers van de gemeente Groningen zijn materieel in omvang. Het is denkbaar dat er bij bijvoorbeeld voor indiensttreding sprake kan zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik. Belangrijke onderdelen bij dit proces zijn het verkrijgen van een kopie ID en een Verklaring

² Dit risico is voor een groot deel gereduceerd door het landelijk werkende Inlichtingenbureau. Dit bureau beschikt over digitale gegevens van het UWV, de Belastingdienst, DUO en over bepaalde zorginformatie. Op grond van deze gegevens kan worden aangegeven wie voor kwijtschelding in aanmerking komt of niet.

omtrent gedrag (VOG) van een indiensttreder. Het aantal documenten is beperkt. De controle op deze documenten is een standaard onderdeel in het proces waar niet van afgeweken kan worden (AO/IC). Derhalve zijn er geen aanvullende beheersmaatregelen nodig in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik.

4.2.10 Verstrekken leningen aan particulieren (Cat 3)

De gemeente Groningen verstrekt vanuit het Fonds Energietransitie (FET) drie soorten leningen aan particulieren, waarbij de uitvoering is overgedragen aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn). Het proces van toetsing vooraf vindt plaats vanuit de gemeentelijke organisatie in de vorm van een toets door een energieadviseur. De controle achteraf (facturen juistheid en dergelijke) wordt door SVn gedaan. De controle vooraf is een reguliere controle en een eenduidige stap in het proces en daarom zijn aanvullende beheersmaatregelen niet noodzakelijk.

De categorie-indeling van de hiervoor opgenomen 10 processen betreft logischerwijze een momentopname (december 2022). Mocht op basis van de te nemen beheersmaatregelen de conclusie getrokken kunnen worden om het proces in te delen in een minder toetsende categorie, dan kan dat aan de orde zijn.

4.3 Privacy en gegevensbeveiliging

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.

4.3.1 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). Voorbeelden van persoonsgegevens zijn: naam, adres, geboortedatum, BSN, medische informatie en geloofsovertuiging. 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 houdt een register bij met een beschrijving van alle processen en de persoonsgegevens die daarin verwerkt worden. 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 Functionaris Gegevensbescherming en privacy adviseurs. Het privacy-team werkt nauw samen met de Chief Information Security Officer en de informatiemangers.

4.3.2 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. 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 gemeentelijk [Informatiebeveiligingsbeleid](#).

4.4 Bibob

Bibob staat voor bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur. Door middel van de Wet Bibob kan de gemeente voorkomen dat er onbedoeld medewerking wordt verleend aan misbruik van vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties of bijvoorbeeld aanbestedingsopdrachten. De toepassing van deze wet is uitgewerkt in de [beleidslijn Bibob](#).

5. Verantwoording

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:

- in de jaarrekening dient met ingang van boekjaar 2023 door het College een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen te worden 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. Indien dit niet het geval is dienen onrechtmatigheden (inclusief de situaties waarin sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik) hierin genoemd te worden;
- bij het verrichten van verbijzonderde interne controles door team Auditing wordt aandacht besteed aan het M&O beleid en hierover wordt per proces periodiek gerapporteerd;
- bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O -gevoelige aspecten.

Om tot de rechtmatigheidsverantwoording te komen werkt onze gemeente met deelverklaringen per directie. Iedere directeur geeft na afloop van het boekjaar een deelverklaring rechtmatigheid af waarin hij/zij aangeeft dat de baten, lasten en balansmutaties van de betreffende directie rechtmatig tot stand zijn gekomen. Hiermee verklaart hij/zij ook te hebben voldaan aan het M&O criterium.