

# **Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik**

**van de gemeentelijke regelingen in de gemeente Wijchen**

**Gemeente Wijchen  
2009**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Algemeen en aanleiding .....	3
1.2 Integriteitsbeleid en wet BIBOB .....	4
1.3 Doel(stelling) van deze nota .....	4
<b>2. Definities.....</b>	<b>5</b>
<b>3. M&amp;O beleid .....</b>	<b>6</b>
3.1 Algemeen.....	6
3.2 Beheersmaatregelen.....	6
3.3 Risicogebieden M&O beleid.....	7
<b>4. Actieplan.....</b>	<b>8</b>
4.1 Algemeen.....	8
4.2 Intensiteit.....	8
4.2.1 Intensiteit M&O beleid.....	8

## 1. Inleiding

Voor u ligt de 'Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) van de gemeentelijke regelingen van de gemeente Wijchen'.

### 1.1 Algemeen en aanleiding

#### Platform rechtmatigheid

Het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) stelt in een notitie over M&O dat het wenselijk is dat gemeenten het algemene beleid en de afwegingen ten aanzien van M&O uiteenzetten en vastleggen in een afzonderlijke nota, die door de raad wordt vastgesteld. De uitwerking van dit M&O beleid dient vervolgens in specifieke regelingen plaats te vinden, c.q. daarin te integreren. De nota M&O is geen verplichting vanuit de wetgeving. Voortdurende M&O alertheid is wel noodzakelijk zodat wenselijke geachte M&O maatregelen actueel worden gehouden en de organisatie weerbaar blijft. De gemeenteraad kan in de eigen verordening van het financiële beheer vastleggen dat M&O beleid moet worden vastgesteld.

#### Financiële verordening

In artikel 6 van onze financiële verordening gemeente Wijchen<sup>1</sup> (ex. Art 212 van de Gemeentewet) staat dat:

- Het college draagt zorg voor de regelmatige toetsing van een aantal bedrijfsprocessen, op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, op de rechtmatigheid van beheershandelingen en op [misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen](#). Ieder bedrijfsproces van de gemeente wordt periodiek getoetst;
- Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets in het tweede lid, indien nodig, voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

#### Accountant: M&O-criterium en rechtmatigheid

Het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) onderkent negen rechtmatigheidscriteria, waaronder het M&O-criterium. Dit criterium is een nieuw aspect dat de accountant in zijn oordeel betreft. Indien onze gemeente geen toereikend M&O-beleid voert ten aanzien van gemeentelijke regelingen, is er geen sprake van een verantwoord financieel beheer van deze regelingen. Met het BAPG wordt de gemeente in algemene zin gestimuleerd tot het verbeteren/ontwikkelen van het M&O-beleid. Ook is het volgens het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) wenselijk dat de gemeente het algemene beleid en de afwegingen ten aanzien van M&O uiteenzetten en vastleggen in een afzonderlijke nota, die door de Raad wordt vastgesteld. Dit is echter niet verplicht en voor onze gemeente ook anders vastgelegd in de financiële verordening. Uiteindelijk is voor de accountantscontrole de naleving van de feitelijke bepalingen in de specifieke voorschriften, zoals de uitvoeringsbepalingen in verordeningen, bepalend voor zowel het getrouwheidsoordeel als het oordeel over de rechtmatige totstandkoming van de desbetreffende baten, lasten en balansmutaties en niet het hebben van een door de raad, of college vastgesteld M&O beleidskader. De aanwezigheid van een algemeen M&O-beleidskader kan echter wel dienstbaar zijn voor de accountantscontrole, bijvoorbeeld omdat daarin een norm voor de periodieke actualisatie van de specifieke regelingen is opgenomen.

Op grond van artikel 213 Gemeentewet, voert de accountant met ingang van 2004 naast de gebruikelijke controle naar getrouwheid van de jaarrekening, een toets uit op de rechtmatigheid van de

---

<sup>1</sup> De financiële verordening gemeente Wijchen is op 24 juni 2004 door de raad vastgesteld.

jaarrekening. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Dit betreft zowel de wet- en regelgeving die door derden is vastgesteld, als ook regelgeving en kaders die door de Gemeenteraad zijn vastgesteld. Het gaat daarbij zowel om inkomsten als uitgaven van de gemeente. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekeningen zal de accountant dan ook nagaan of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies, uitkeringen of bijdragen etc. ondervangen, of voorkomen dat door het niet juist, volledig of tijdig verstrekken van gegevens een te laag bedrag aan heffingen wordt betaald.

Een gemeentelijke nota ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van alle gemeentelijke regelingen vormt voor de accountant een onmisbaar onderdeel van het toetsingskader. Wijchen heeft tot nu toe op dit gebied nog geen formeel integraal, organisatiebreed beleid gehad. Wel zijn op de beleidsmatige onderdelen de relevante M&O aspecten opgenomen in beleid en beheer van onze organisatie en vinden binnen onze gemeente al geruime tijd veel activiteiten plaats ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Voor sommige specifieke uitkeringen, bijvoorbeeld de bijstand, moet al worden nagegaan of gegevens verstrekt door een burger overeenkomen met die van de Belastingdienst. Ook voor andere inkomensafhankelijke bijdragen, bijvoorbeeld leerlingenvervoer, moet met behulp van kopieën van jaaropgaven worden nagegaan, of terecht een beroep op de gemeentelijke regeling wordt gedaan.

## 1.2 Integriteitsbeleid en wet BIBOB

M&O beleid is sterk afhankelijk van de integriteit van medewerkers. Om de integriteit van de medewerkers en dus ook de organisatie te waarborgen heeft de gemeente Wijchen een integriteitsbeleid<sup>2</sup> op- en vastgesteld. Naast het integriteitsbeleid kennen we ook de wet BIBOB<sup>3</sup>. Door de wet BIBOB heeft de organisatie een instrument in handen om de integriteit te bevorderen en Misbruik en Oneigenlijk gebruik beter in de hand te houden.

## 1.3 Doel(stelling) van deze nota

De doelstelling van deze nota omschrijven wij als volgt:

**De gemeentelijke organisatie gebruikt deze nota om vanuit één integrale visie Misbruik & Oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden.**

<sup>2</sup> Het integriteitsbeleid is verder uitgewerkt in de nota 'Geef me de vijf'. Deze is door het college op 8 juli 2008 vastgesteld.

<sup>3</sup> Wet BIBOB is ingevoerd op 1 juni 2003. Wet BIBOB staat voor Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Met BIBOB kunnen bestuursorganen (zoals gemeenten) de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies toetsen. Als een bestuursorgaan vermoedt dat een vergunning voor verkeerde doeleinden gebruikt zal worden of als het bestuursorgaan twijfelt aan de integriteit van een aanvrager, dan kan het bestuursorgaan bij Bureau BIBOB een adviesaanvraag indienen. Het Bureau BIBOB onderzoekt de aanvraag. Bij een negatief advies kan een bestuursorgaan de aanvraag afwijzen. Vergunningen kunnen ook achteraf worden ingetrokken als ze gebruikt worden voor malafide praktijken.

## 2. Definities

In dit hoofdstuk worden de volgende definities in het kader van M&O beleid gehanteerd:

### Misbruik

Onder misbruik wordt verstaan 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 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

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

*Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.*

### M&O-gevoeligheden

Van M&O-gevoeligheden is sprake als de gemeente afhankelijk is van gegevens van derden. Gegevens van derden kunnen gedefinieerd als gegevens afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen buiten de gemeentelijke organisatie. Onder een M&O-gevoelige regeling wordt een regeling verstaan waarbij de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of uitkering, afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf worden verstrekt. Dit heeft vooral betrekking op financiële aanspraken en/of lasten.

### Reikwijdte van het M&O beleid

In het BAPG wordt het M&O-criterium specifiek genoemd in verband met inkomensoverdrachten. Misbruik en oneigenlijk gebruik spelen inderdaad vooral 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. Ook bij de uitvoering van het M&O beleid kunnen zich binnen de organisatie op vele plaatsen (integriteits)problemen voordoen die uiteindelijk tot misbruik (i.c. fraude) of oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Denk hierbij aan samenspanning, steekpenningen en dergelijke. Dit kan in financiële zin tenminste dezelfde effecten hebben als bijvoorbeeld een door derden bewust onjuist handelen.

### 3. M&O beleid

#### 3.1 Algemeen

Processen, waarbij M&O gevoeligheden spelen, moeten voldoende (specifieke) beheersmaatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid en volledigheid te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. Deze (specifieke) beheersmaatregelen dienen verankerd te worden in de administratieve organisatie.

#### Het centrale uitgangspunt van het M&O beleid

1. Vermijd en voorkom M&O gevoeligheden zoveel mogelijk binnen de gemeentelijke regelingen van de gemeente Wijchen.
2. Aanvullende (beheers)maatregelen zijn noodzakelijk als de intensiteit van het risicogebied gematigd of streng is.

Kort samengevat betekent dit dat het centrale uitgangspunt van het M&O beleid is dat elk organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor te nemen maatregelen gericht op het voorkomen en mijden van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen processen of activiteiten waarbij informatie van derden van groot belang is. Met het vaststellen van deze nota is het M&O beleid geformaliseerd.

#### 3.2 Beheersmaatregelen

Het M&O beleid bestaat uit de volgende vijf elementen:

1. Regelgeving (ten behoeve van beleid)
2. Voorlichting
3. Controlebeleid
4. Sanctioneren
5. Evaluatie

De verdere uitwerking van deze elementen staan hieronder beschreven.

##### 1. Regelgeving

Het is van belang om bij de beleidsvoorbereiding aandacht te besteden aan regelgeving met betrekking tot M&O gevoelige aspecten. De afdeling/cluster die de regelgeving beheert is verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk vermijden van M&O gevoeligheid in (nieuwe) regelgeving. Dit wordt bereikt door heldere definities, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en het opnemen van rechten, plichten en voorwaarden. In de regelgeving kan ook worden opgenomen welke maatregelen of sancties worden toegepast bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik.

##### 2. Voorlichting en communicatie

Via voorlichting en communicatie moeten belanghebbenden op de hoogte worden gebracht van het bestaan en de inhoud en toepassing door het bestuur van de wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om het verschaffen van duidelijkheid over het doel, de aard en voorwaarden die verbonden zijn aan de regelgeving.

### 3. Controlebeleid

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik. Controle richt zich op het toetsen van de door de belanghebbenden verstrekte gegevens. De afdeling/cluster die de regelgeving beheert is verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het controlebeleid en dient te kunnen beoordelen of en in hoeverre de door derden versterkte gegevens voldoende betrouwbaar zijn. Controles moeten deel uitmaken van de werkprocessen. Ook op de naleving van de uitvoering van het M&O-beleid binnen de diverse afdelingen/clusters dienen expliciet (interne) controles plaats te vinden (de controle op de controle). Daarbij dient prioriteit te worden gegeven aan de meest risicovolle processen.

### 4. Sanctiebeleid

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik is een adequaat sanctiebeleid vereist, dat aansluit op de regelgeving. Doorgaans is het sanctiebeleid (bijvoorbeeld het terugvorderen van de subsidie wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden) expliciet in de regelgeving opgenomen. In geval van fraude (misdrijf) wordt in beginsel aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Opgelegde sancties kunnen een leereffect hebben, daarnaast hebben deze ook een preventieve werking.

### 5. Evaluatie

Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer in de fase van beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O. Evaluatieprocedures zijn nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van de genomen maatregelen om M&O te voorkomen. Tevens kan inzicht verkregen worden in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. Evaluatie kan leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld de regelgeving of het controlebeleid.

### 3.3 Risicogebieden M&O beleid (niet limitatief)

Tot de risicogebieden met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik binnen de gemeente Wijchen zouden de volgende onderwerpen kunnen behoren:

- Verstekken van subsidies
- Inkomensoverdrachten
- Personeelslasten
- Inkopen en aanbestedingen
- Integriteit inzake relaties
- Belastinginkomsten
- Vergunningverlening en handhaving
- Bouwgrondexploitatie

## 4. Actieplan

### 4.1 Algemeen

Bij de verdere uitwerking van het M&O beleid, richten wij ons op het volgende:

- Wij inventariseren alle regelingen die gevoelig zijn voor M&O; het door de raad vastgestelde normenkader rechtmatigheid zal als basis hiervoor dienen;
- De intensiteit van de regelingen bepalen(zie 4.2);
- Verkrijgen van inzicht in de risico's van de M&O gevoelige regelingen;
- Opstellen van control-, sanctie- & beheersmaatregelen ten behoeve van de risicoanalyse (vorige punt).

### 4.2 Intensiteit

Het bepalen van de intensiteit is een belangrijke factor in het gehele M&O beleid. Aan de hand van de intensiteit kunnen we bepalen welke vervolgstappen noodzakelijk zijn. In paragraaf 4.2.1 zijn drie intensiteit niveaus beschreven.

#### 4.2.1 Intensiteit M&O beleid

De intensiteit van het risicogebied geeft aan in hoeverre extra aandacht gevraagd wordt ten opzichte van bestaande AO/IC<sup>4</sup> maatregelen. Het PRPG onderscheidt drie niveaus van intensiteit.

- Geen specifiek M&O beleid  
Mits de reguliere AO/IC (bijvoorbeeld inzake functiescheiding) toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen nodig.
- Gematigd M&O beleid  
Waakzaamheid, in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie, is geboden. Maatregelen is de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen.
- Streng M&O Beleid  
Ten opzichte van regulier AO/IC zijn specifieke en aanvullende (controle) maatregelen noodzakelijk om het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik te beperken. Deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer als het actieve toezicht daarop (controle, handhaving).

---

<sup>4</sup> AO/IC staat voor Administratieve Organisatie en Interne Controle