

Beleidsnotitie ter voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik 2023-2025 – Gemeente Emmen



Informatiepagina

Naam	Functie	Contactgegevens
<i>A.V. Nijland</i>	<i>Controller</i>	06-52490172 v.nijland@emmen.nl

Wijzigingshistorie

Auteur	Datum	Versie	Omschrijving
<i>Naam van de auteur</i>	<i>Datum van wijziging</i>	<i>Versie-nummer</i>	<i>Toelichting op de status</i>
A.V. Nijland	2-10-2023	V1-2023	Eerste concept M&O-beleid
A.V. Nijland	9-10-2023	V2-2023	Verwerken reactie vanuit de concerncontroller
A.V. Nijland	08-11-2023	V3-2023	Verwerken reactie vanuit het college

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1. Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)	5
1.2. Overkoepelend kader	6
1.3. Leeswijzer.....	6
2. Doelstelling en uitgangspunten M&O beleid	7
2.1. Doelgroepen.....	7
2.2. Definities M&O beleid	7
2.3. Afbakening M&O beleid	8
2.4. Doelstelling M&O Beleid	8
2.5. Uitgangspunten M&O Beleid	8
2.6 Rollen en verantwoordelijkheden.....	9
3. Relatie M&O met rechtmatigheid, fraude, integriteit en ondermijning	9
3.1. Rechtmatigheid	9
3.2 Fraude.....	10
3.3 Integriteit	10
3.4 Ondermijning	12
4. Waarborgen in beleid, uitvoering en verantwoording	13
4.1. Beleidsvoorbereiding.....	13
4.2. Regelgeving	13
4.3. Uitvoering en eerste lijns controles	14
4.4. Interne tweede (lijns)controle (IC).....	14
4.4. Verbijzonderde interne derde (lijns)controle (VIC).....	15
4.5. Maatregelen en/of sancties	15
4.6. Verantwoording.....	15
4.7. Evaluatie/bijsturen	15
5. Beheersmaatregelen.....	15
5.1 Preventieve maatregelen.....	16
5.1.1 Regelgeving	16
5.1.2 Voorlichting	16
5.1.3 Controle vooraf	17
5.2 Repressieve maatregelen	17
5.2.1 Controle achteraf	17
5.2.2 Maatregelen(beleid)/sanctionering	17
5.3 Evaluatie.....	18
6. Risicogebieden ingedeeld naar risico-indeling	19
6.2 Risicovolle processen	19
6.2.1 Verstrekken uitkeringen.....	19
6.2.2 Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet	20
6.2.3 Vergunningverlening en handhaving	20
6.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen	20
6.2.5 Verstrekken van subsidies.....	20
6.2.6 Inkopen en aanbestedingen	20
6.2.7 Integriteit van relaties.....	21
6.2.8 Belastinginkomsten	21
6.2.9 Personeel (indiensttreding)	21

6.3 Privacy en gegevensbeveiliging	21
6.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	21
6.3.2 Wet Politie Gegevens (WPG)	22
6.3.3 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	22
6.3.4 Wet open overheid (Woo)	22
6.4 Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Bibob)	22
6.5 Ondermijning	23
7. Verantwoording	23
8. Bijlage 1: Schematische weergave afwegingskader misbruik en oneigenlijke gebruik	24
9. Bijlage 2: Gemeentelijke kaders risicogebieden	26

1. Inleiding

1.1. Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van een goed overheidsbestuur. Inwoners en instellingen moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente Emmen de publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Rechtmatigheid houdt in dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal), maar ook gemeentelijke (interne) regelgeving. Het gaat hierbij zowel om de inkomsten als uitgaven van de gemeente.

Met ingang van het boekjaar 2023 is in de Gemeentewet bepaald dat de controle op de rechtmatigheid is verschoven van de accountant naar het college van burgemeester en wethouders. Dit houdt in dat het college in de jaarstukken een rechtmatigheidsverantwoording afgeeft. Hiervoor moeten drie criteria getoetst worden:

1. **voorwaardencriterium:** alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving;
2. **begrotingscriterium:** alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (inclusief wijzigingen) zoals door de gemeenteraad is goedgekeurd;
3. **misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium:** het college heeft voldoende waarborgen genomen om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte overheidssubsidies of overheidsuitkeringen zijn verleend of een te laag bedrag of helemaal geen bedrag aan heffingen aan de gemeente is betaald.

Deze nota heeft betrekking op het misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna: M&O) criterium. Het M&O-criterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden, -voorzieningen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

Voorop staat het vertrouwen 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 of een onjuist gebruik. Zo speelt communicatie over de regels een belangrijke rol en streven we naar helder omschreven regels. En natuurlijk zo weinig mogelijk regels als dat kan en heldere en eenduidige regels als dat moet. Er kunnen zich echter ook situaties van (pogingen tot) misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden voordoen. Daarvoor moet de gemeente Emmen waarborgen en (preventieve) maatregelen treffen, dit M&O beleid biedt hiervoor de nodige handvatten.

Deze beleidsnotitie biedt hiervoor een kader. Uitkeringen, subsidies en vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. Middelen die worden aangewend worden dan ook getoetst aan vigerende wet- en regelgeving en interne integriteitsregelingen /afspraken. Daarnaast is sprake van functiescheiding en collegiale toetsing in de (financiële) processen.

1.2. Overkoepelend kader

Deze beleidsnotitie 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. Dit 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 notitie aan de orde. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) in de risicogebieden wordt getypeerd variërend van basis, gematigd tot streng. 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 belichten we de doelstelling, definities, afbakening en de algemene uitgangspunten van het M&O beleid. Hoofdstuk 3 beschrijft de overeenkomsten en verschillen tussen rechtmatigheid, fraude, integriteit en ondermijning in relatie tot het M&O criterium. Hoofdstuk 4 geeft een procesmatige toelichting op de waarborgen in beleid, uitvoering en verantwoording in het kader van M&O. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de beheersmaatregelen in het kader van M&O. Hoofdstuk 6 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft. Ook gaan we in dit hoofdstuk aanvullend in op het gemeentelijk beleid op het gebied van privacy en gegevensbeveiliging, ondermijning en de Wet Bibob. Deze onderwerpen vallen overigens buiten de strekking van het M&O criterium, maar kunnen (indirect) wel financiële risico's met zich meebrengen. Het laatste hoofdstuk 7 is gewijd aan de rapportage en verantwoording in de gemeentelijke P&C cyclus.

2. Doelstelling en uitgangspunten M&O beleid

De aanleiding voor het opstellen van een gemeentelijk (overkoepelend) M&O beleid hangt met name samen met de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in de begroting en in de jaarrekening. Tot op heden was hiervoor geen overkoepelend beleid, maar werd rechtmatigheid van baten en lasten getoetst op basis van separate documenten.

2.1. Doelgroepen

Als doelgroep voor dit M&O-beleid kunnen worden aangemerkt:

1. **de raad**; die het M&O-beleid vaststelt,
2. **het college**; ter ondersteuning om toe te zien op uitvoering, controle, verantwoording en evaluatie van het M&O-beleid en
3. **de ambtelijke organisatie**; als hulpmiddel om in de uitvoering, controle, verantwoording en evaluatie t.a.v. op te stellen regelgeving bewust de aandacht op M&O-aspecten te vestigen en passende preventieve dan wel repressieve beheersmaatregelen te nemen, dan wel bewust te onderbouwen waarom van maatregelen wordt afgezien.

2.2. Definities 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 overheidsgelden 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'.*

'Misbruik' is onrechtmatig en telt mee als fout voor de rechtmatigheidsverantwoording wanneer dit niet is gecorrigeerd en/of teruggevorderd, 'Oneigenlijk gebruik' niet. Oneigenlijk gebruik kan wel andere punten raken en van belang zijn om de interne controles aan te scherpen. In bijlage 1 van deze notitie is een schematische voorstelling van de verschillende mogelijkheden opgenomen.

2.3. Afbakening M&O beleid

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet'), dan is het noodzakelijk dat wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht. De afbakening van het M&O beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de gemeente 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 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.

De uitwerking van het overkoepelend beleid is geïncorporeerd in de diverse vigerende specifieke regelingen, verordeningen en processen die de gemeente Emmen kent.

Risicogebieden betreffen het sociaal domein (uitkeringen en voorzieningen), vergunningverlening en (deels) handhaving, integriteit van relaties, belastinginkomsten, identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen, subsidieverstreking, personeelslasten en inkoop/aanbesteding. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle en passende maatregelen) in de risicogebieden is afhankelijk van het inherent risico. 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 om daar (eventueel) maatregelen aan toe te voegen.

2.4. 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 dan wel oneigenlijk gebruik te voorkomen dan wel tijdig op te sporen, en daarnaast dat de wet- en regelgeving duidelijk en te handhaven is.

M&O beleid draagt bij aan een transparante en consistente dienstverlening en bedrijfsvoering van de gemeente Emmen. Het draagt daarnaast ook bij aan een zorgvuldige aantoonbare afweging van welke beheersmaatregelen noodzakelijk zijn en welke doeltreffend zijn, afgezet tegen de inspanning die het kost (kosten/baten beoordeling, voor zover dit kwantificeerbaar is).

2.5. Uitgangspunten M&O Beleid

Aan het M&O beleid van de gemeente Emmen liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door haar inwoners en instellingen/bedrijven.
- Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding staan tot de risico's die worden gelopen.
- Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is met name gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.

- De van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk en noodzakelijk gecontroleerd.
- Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig en indien mogelijk bestraft (boete).
- De teamleider van het team waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het daadwerkelijk treffen/uitvoeren van M&O beheersmaatregelen.
- Het M&O beleid wordt eens in de drie jaar geactualiseerd, op basis van ontwikkelingen in wetgeving en ervaring met de maatregelen en controles.
- Het M&O beleid kent een beleidseigenaar: Team CCA.

2.6 Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van onze organisatie. De teamleider van het team waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van passende M&O beheersmaatregelen voor zijn of haar specifieke risicogebied.

De intentie is om door middel van het uitvoeren van 1e- en 2e lijnscontroles en het onder de aandacht houden van het M&O beleid via werkoverleggen en het Intranet (INGE), vanaf 2023 te verifiëren in hoeverre het beleid wordt nageleefd en ten uitvoer wordt gebracht.

Het CMT zien erop toe dat de teamleiders deze taak oppakken en dat waar nodig risico's en beheersmaatregelen tijdig worden besproken. Het college vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen en ook in te brengen in de raad.

Accountant en M&O

De accountant controleert vanaf de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording de getrouwheid hiervan, dus ook van het M&O-beleid. M&O is één van de criteria die valt onder de rechtmatigheidsverantwoording. Wanneer gedurende het jaar één of meerdere gevallen van M&O hebben plaatsgevonden, gaat de gemeente Emmen indien mogelijk eerst over tot terugvordering en correctie. Alleen de gevallen die ongecorrigeerd/ niet teruggevorderd zijn en individueel boven de verantwoordingsgrens vallen, zullen opgenomen worden in de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Dit is conform de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV.

3. Relatie M&O met rechtmatigheid, fraude, integriteit en ondermijning

3.1. 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.

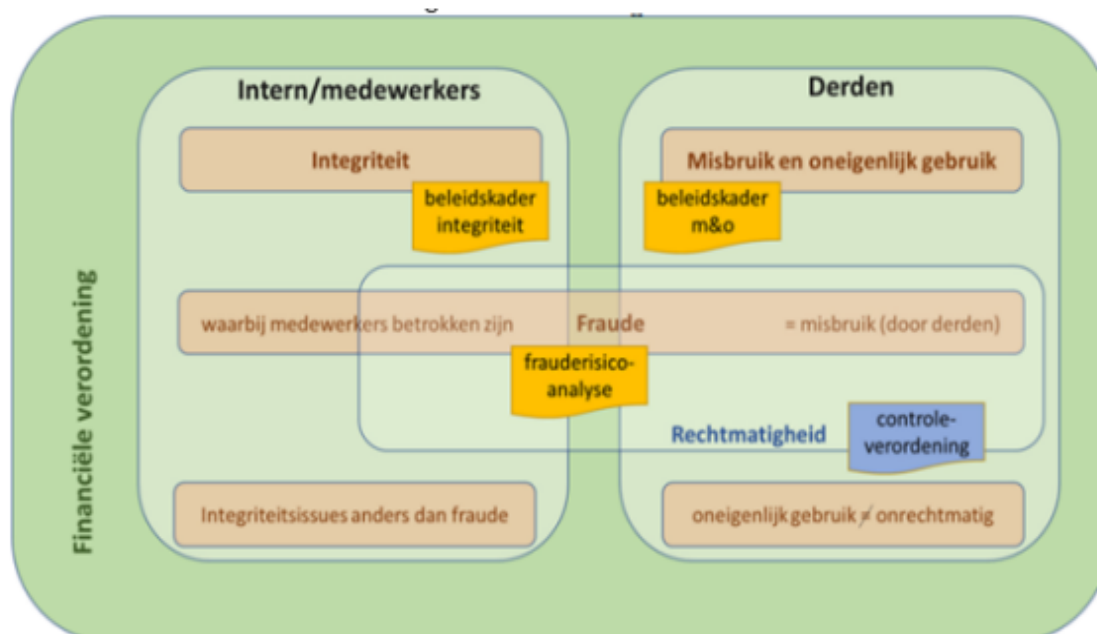
3.2 Fraude

Misbruik en oneigenlijk gebruik gaat zowel over mogelijkheden voor fraude, diefstal of andere vormen van zelfverrijking in de organisatie, ambtelijk en bestuurlijk, als over misbruik van regelingen door inwoners, bedrijven en instellingen. De meeste regelingen bevatten waarborgen om misbruik te voorkomen. In ieder geval middels de voor die regelingen geldende voorwaarden (voorwaardencriterium). Daarnaast is in onze interne procedures geborgd dat bij het nemen en uitvoeren van besluiten altijd toepassing gegeven wordt aan de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo bevatten alle besluiten een grondslag en een motivatie. Voor belanghebbenden bestaat altijd de mogelijkheid van bezwaar en beroep om dit te toetsen.

Frauderisicoanalyse

In het kader van fraudebeheersing wordt door het team CCA een frauderisicoanalyse opgesteld die in het CMT wordt besproken en door het college wordt vastgesteld. In die analyse zijn de processen met het grootste frauderisico benoemd. Vervolgens zijn daar beheersingsmaatregelen voor opgesteld. Hierin worden eveneens de uitgevoerde controles en signalen gerapporteerd en ter kennisgeving aan de accountant verstrekt in het kader van de jaarrekeningcontrole.

Voor visualisatie van M&O in relatie tot integriteit en fraude zie hieronder:



3.3 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. Bij de interne gerichtheid kijken we naar ons eigen handelen en maken we gebruik van de Regeling Integriteitsmeldingen en het Protocol integriteitsonderzoeken (hierna samengevat als het



integriteitsbeleid van de gemeente Emmen) en de ambtseed inclusief gedragscode gemeente Emmen.

Kernwaarden binnen de gemeente Emmen

De gemeente Emmen heeft een aantal kernwaarden. Dit is de basis voor de manier waarop we ons werk doen. Ook al doen we allemaal verschillend werk.

Verbinden

Verbinden met de organisatie, met elkaar en met andere teams. Verbinden naar buiten, met burgers, ondernemers en partners. Gezamenlijk besluiten. Met respect voor elkaar.

Ruimte

Onze betrokkenheid is groot als we ruimte krijgen. Ruimte om deskundig te zijn en om te improviseren. Het anders te doen, te vernieuwen. Ruimte geeft energie. Energie om te ondernemen en resultaten te behalen.

Daadkracht

We durven. Hebben lef. Daadkracht. We werken oplossingsgericht. Als we er echt in geloven, dan gaan we ervoor! We kunnen veel werk verzetten in korte tijd. We nemen verantwoordelijkheid.

Realistisch

We hebben een realistische kijk op de werkelijkheid. We gaan voor haalbare en praktische oplossingen. Nuchter en zonder verwachtingen die niet uitkomen. We maken waar wat we beloven. We gaan ervan uit dat onze medewerkers zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen zodat hun handelingen en gedrag in lijn zijn met onze normen en waarden, gedragscode en met wet- en regelgeving.

Om dat te bereiken is het belangrijk dat iedereen weet wat er van hem of haar verwacht wordt. En dat we zorgvuldig omgaan met situaties waarin mensen zich niet integer gedragen.

Instrumenten die het integriteitsbeleid ondersteunen zijn:

- Gedragscode gemeente Emmen;
- Afleggen van de eed of belofte;
- Maatregelen om functies en processen minder kwetsbaar te maken;
- Financiële belangen / Nevenwerkzaamheden;
- Maatregelen gericht op informatiebescherming;
- Inkoop- en aanbestedingsprocedure;
- Meldingsprocedure bij (het vermoeden van) niet integer gedrag en
- Wettelijk kader.

Aanspreken en handhaven

Een integriteitsbeleid alleen is niet voldoende. Beleid uitdragen, draagvlak maken en handhaven is minstens zo belangrijk. Het gaat erom dat we allemaal bewust blijven van onze integriteit. Hierin heeft iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid.

We doen onder andere het volgende om te zorgen dat dit onder de aandacht blijft.

- we bespreken integriteit met medewerkers die de ambtseed afleggen;
- leidinggevenden bespreken het integriteitsbeleid met hun afdeling of team;
- leidinggevenden spreken indien nodig met medewerkers over integriteitskwesaties in de gesprekscyclus.

Niet-integer handelen kan grote gevolgen hebben. Houdt een medewerker zich niet aan het integriteitsbeleid? Of worden andere regels overtreden door niet-integer handelen? Dan kan dit ervoor zorgen dat we een medewerker een arbeidsrechtelijke maatregel opleggen, waaronder ontslag. Dit kan ook gebeuren door dingen die in privé-tijd worden gedaan. Wordt een wet overtreden? Dan wordt hiervan altijd aangifte bij de politie gedaan

Klokkenluiden

Als het vermoeden is dat een misstand speelt die niet in een cultuur van openheid besproken kan worden, dan vragen we de medewerker dit kenbaar te maken of bij zijn/haar leidinggevende of diens leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon, maar het hoe dan ook op tafel te leggen. Ter bescherming van de medewerker kent de gemeente Emmen specifieke uitgangspunten voor klokkenluiders welke zijn vastgelegd in de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Emmen.

3.4 Ondernijning

Een bijzondere vorm van misbruik is 'ondernijnde criminaliteit'. Als de bovenwereld en onderwereld met elkaar verweven raken, noemen we dat ondernijning. Voorbeelden zijn wietplantages of xtc-labs in loodsen of woningen en het witwassen van geld via bedrijven. Om illegale praktijken te kunnen uitvoeren, maken criminelen vaak gebruik van de bovenwereld. Denk daarbij aan transport, opslag, huisvesting en financiële voorzieningen. Deze verwevenheid heeft vergaande consequenties.

Door de invloed en ongewenste druk van criminelen vervagen normen en waarden en wordt, soms zonder dat we het meteen merken, onze veiligheid aangetast. De consequenties van ondernijning worden een steeds groter probleem voor de samenleving als deze niet worden aangepakt.

Het college heeft het actieplan aanpak ondernijning vastgesteld, met daarbij een actiematrix voor de komende bestuursperiode. Samen met partners verstoren we de georganiseerde criminaliteit om zo een eerlijk ondernemersklimaat verder te versterken. Daarbij versterken we de ambtelijke en de bestuurlijke weerbaarheid. We willen voorkomen dat de criminaliteit gebruik maakt van gemeentelijke dienstverlening. We kiezen voor een gebiedsgerichte, fenomeen- en branchegerichte aanpak. In regionaal verband werken we samen op aspecten zoals mensenhandel en milieufraude.

Eén van dé schakels die niet mag ontbreken in een effectieve integrale aanpak van ondernijnde criminaliteit is onze samenleving (inwoners, bedrijven en instellingen). Zij vormen de oren en ogen in de gemeente en hebben een uiterst belangrijke signaalfunctie. Het voorkomen en verstoren van georganiseerde en ondernijnde criminaliteit heeft prioriteit. We willen voorkomen dat misdaad loont. Zo worden er gerichte voorlichtingsbijeenkomsten gegeven, wordt zorgfraude aangepakt, zijn integrale controles ten aanzien van kamerverhuur, prostitutie, autohandel etc. gestart. Het uitvoeringsplan veiligheid 2023 gaat hier dieper op in.

Verder voert de gemeente Emmen integriteitsonderzoeken op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) uit. Met dit onderzoek kijkt de gemeente vooral naar: hoe de aanvrager voor de activiteit betaalt, de achtergrond van de aanvrager en met wie de aanvrager zaken doet.

Ondermijning op het gebied van gezag heeft meer een relatie met integriteit.

4. Waarborgen in beleid, uitvoering en verantwoording

Voor activiteiten die vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, geven we hieronder handvatten om op verschillende stadia in processen waarborgen in te richten, ter voorkoming of vermindering van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder andere beleidsmakers, beleidsuitvoerders, juristen, inkopers en adviseurs hanteren dit als richtsnoer bij hun werkzaamheden. We kiezen dus voor een procesmatige benadering. Hierbij wordt een aansluiting gezocht bij de Plan, Do, Check, Act (PDCA) cyclus. Deze cyclus is gericht op continue verbetering. We onderkennen in de processen acht stappen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik, te weten:

1. Beleidsvoorbereiding;
2. Regelgeving;
3. Uitvoering en eerste lijnscontroles;
4. Interne tweede lijnscontrole
5. Verbijzonderde interne derde lijnscontrole (VIC);
6. Maatregelen en/of sancties;
7. Verantwoording en
8. Evaluatie/bijsturen.

Hierna worden de stappen verder toegelicht.

4.1. Beleidsvoorbereiding

In de planfase wordt beleid opgesteld en worden verordeningen of regelingen (regelgeving) voorbereid. Medewerkers moeten zich in dit stadium van het beleidsproces al afvragen of er sprake is van een voor misbruik en oneigenlijk gebruik gevoelig beleidsterrein. In hoofdstuk 6 gaan we beknopt verder in op een aantal risicogebieden. Bij het opstellen van de verordeningen en regelingen zorgen we ervoor dat we de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik zo klein mogelijk maken.

4.2. Regelgeving

Regelgeving moet dus zo min mogelijk ruimte bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit bereiken we door heldere definities, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en het opnemen van rechten, plichten en voorwaarden. In de regelgeving wordt ook opgenomen welke maatregelen en/of sancties worden toegepast bij het vaststellen van misbruik of oneigenlijk

gebruik. Vervolgens dienen in beschikkingen of bijlagen hierbij altijd (indien van toepassing) de volgende punten te worden vermeld:

- rechten;
- plichten;
- voorwaarden en
- mogelijke maatregelen of sancties.

4.3. Uitvoering en eerste lijns controles

De (verbijzonderde) interne controles worden bij de gemeente Emmen uitgevoerd door een interne controlefunctie. De gemeente Emmen gebruikt het zogeheten 'three lines of defence'-model (hierna 3LoD-model genoemd). In het 3LoD-model is de gewenste functiescheiding tussen de uitvoering van werkzaamheden en de controle daarop uitgewerkt.

Dit is meer dan alleen maar organisatiestructuur en het benoemen van rollen. Het is een manier van (samen)werken, denken en draagt zodoende bij aan de beheersing van de bedrijfsvoering. De bedoeling achter het 3LoD-model is dat het moet ondersteunen bij het creëren van meer 'eigenaarschap' van de teams (het primaire proces). Het gaat erom dat de teams in de dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk 'eigenaar' zijn van hun eigen processen, inclusief hun eigen budgetten en zich ook als eigenaar daarvan gaan gedragen. Het eerste (lijns)management is verantwoordelijk voor de interne beheersing van de processen inclusief risicobeheersing.

Misbruik en oneigenlijk gebruik speelt met name bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het verlenen of vaststellen van uitkeringen, subsidies, vergunningen, heffingen en belastingen. Processen waarbij gevoeligheden spelen, moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevering te toetsen van de door belanghebbende verstrekte gegevens. Hoe we dit organiseren leggen we vast in procesbeschrijvingen. Regelmatig wordt door verantwoordelijken getoetst of wordt gewerkt conform de procesbeschrijvingen. Deze checks worden zichtbaar vastgelegd.

We zorgen ervoor dat de eerst (lijns)medewerker goed nagaat of aan de toetsingsvoorwaarden is voldaan. De ter toetsing aangeleverde gegevens worden – indien mogelijk – gecontroleerd aan andere bronnen. Deze toetsing wordt ook vastgelegd. Voordat wordt beschikt en/of uitbetaald, controleert een andere medewerker of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier ogen principe).

4.4. Interne tweede (lijns)controle (IC)

De rol vanuit de tweede lijn betreft 'aanvullende' expertise, ondersteuning, monitoring en een kritische blik. Gericht op risicomanagement, op het niveau van processen, systemen en entiteiten. Vanuit deze rol worden analyses en rapportages gemaakt over de toereikendheid van risicomanagement. Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Emmen zijn voornamelijk de Businesscontroller, de Financieel adviseur en de HRM adviseur in de Zelfrijn werkzaam. Het gaat dan om zaken als:

- ✓ Zijn we qua bedrijfsvoering in controle (in de basis op orde)?
- ✓ Worden de wetten en regels nageleefd?
- ✓ Is er sprake van aanvaardbaar ethisch gedrag?
- ✓ Is de interne beheersing en kwaliteitsborging ingericht?
- ✓ Hoe staat het met de beveiliging van informatie en technologie?

Een breed pallet waarbij kaders van belang zijn en ook gedragscodes. Het gaat hier om de vraag of de gemeente Emmen 'compliant' zijn (voldoen aan wet- en regelgeving) en daar werkbare checks en balances voor hebben ingericht.

4.4. Verbijzonderde interne derde (lijns)controle (VIC)

Zoals hierboven beschreven, zijn de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen in de dagelijkse uitvoering van het eerste (lijn)management opgenomen. De interne controles vinden plaats in de 2^e lijn van de gemeente. In control termen praten we dan over de eerste en tweedelijns control. Daarnaast toetst het team CCA periodiek middels VIC-werkzaamheden als derde lijn, de opzet, het bestaan en de werking van interne beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit doen we op basis van een risico gedreven controleaanpak. Basis hiervoor is het door het college jaarlijks vast te stellen interne controleplan, waarin duidelijk aandacht is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Over de uitvoering van het interne controleplan wordt periodiek, met bevindingen en aanbevelingen, gerapporteerd aan het CMT en college.

4.5. Maatregelen en/of sancties

Om te kunnen reageren op geconstateerd misbruik of oneigenlijk gebruik, is een toereikend pakket aan maatregelen en sancties vereist dat aansluit op de regelgeving. Als norm hierbij hanteren we, dat minimaal het behaalde voordeel wordt weggenomen. Afhankelijk van de ernst van de situatie, doen we in voorkomende gevallen aangifte. Door voorlichting over en het strikt toepassen van maatregelen en/of sancties bereiken we een preventieve werking

4.6. Verantwoording

Over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en nageleefd, leggen we verantwoording af. Dit wordt gerealiseerd door aan te sluiten bij de reguliere planning- en control cyclus. Het college doet dit vanaf het boekjaar 2023 als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording die wordt opgenomen in de jaarrekening.

Dit met, indien van toepassing, een nadere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering. De raad stelt hierbij de verantwoordingsgrenzen vast. De accountant betreft de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de nadere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering, in zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarstukken.

4.7. Evaluatie/bijsturen

De bevindingen en aanbevelingen in de VIC-rapportages en de verantwoording in de jaarstukken over de werking van het beheersinstrumentarium ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik gebruiken we (waar nodig) om van te leren en het beleid en uitvoering hiervan verder te verbeteren.

5. Beheersmaatregelen

Regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Dat is met name het geval als sprake is van afhankelijkheid van gegevens die derden aan de gemeente verstrekken. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik te treffen. Dat zijn maatregelen uit landelijke wetgeving en lokale regelgeving die sowieso worden ingezet.

Daarnaast zijn er extra beheersmaatregelen denkbaar die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik verder kunnen terugdringen. Extra beheersmaatregelen worden alleen daar ingezet waar het risico dit vraagt in combinatie met een kosten baten afweging. Op dit moment zijn er geen extra beheersmaatregelen getroffen.

Tevens zijn beheersmaatregelen die intern zijn gericht relevant. Het gaat dan om zaken zoals functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in log-ins, en rapportages over deze maatregelen. In de maatregelen kan een onderscheid worden aangebracht tussen preventieve en repressieve maatregelen (of een mix daarvan).

5.1 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.

5.1.1 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 zoals vastgelegd in processen en interne afspraken op het intranet van de gemeente Emmen.

Adequate en handhaafbare regelgeving 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 mogelijke sancties bij geconstateerd M&O zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

5.1.2 Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt door voorlichting onder de aandacht van belanghebbenden (inwoners, bedrijven en instellingen) gebracht. De gemeente verstrekt informatie over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Voorlichting draagt in positieve zin 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 over het M&O beleid via de website van de gemeente stimulerend op de naleving van regelgeving.

5.1.3 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 op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. De ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld een 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). Aan de controle vooraf dient de komende periode nog een verdere /betere invulling te worden gegeven.

In beleid wordt bepaald welke controlemethoden worden gebruikt ten aanzien van regelingen. Controles kunnen variëren van integraal (totale controle), steekproefsgewijs tot incidenteel. Hierbij is van belang: de aard en omvang van de doelgroep en hoe misbruikgevoelig een regeling is. Processen waarbij gevoeligheden spelen, moeten voldoende maatregelen bevatten om de tijdigheid, juistheid, volledigheid en prestatielevering te toetsen van door belanghebbende(n) verstrekte gegevens

5.2 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 maatregelenbeleid.

5.2.1 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. In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC)/2e lijnscontrole zal vanaf 2023 specifieke aandacht zijn voor M&O.

5.2.2 Maatregelen(beleid)/sanctionering

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

Maatregelenbeleid is vereist om adequaat te reageren op geconstateerd misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Maatregelenbeleid moet voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder andere in dat maatregelen en sancties proportioneel moeten zijn in relatie tot het vergrijp. Uitgangspunt is dat het behaalde voordeel wordt teruggevorderd en er indien nodig een boete wordt opgelegd. Concreet leidt het tot terugvordering van te veel betaalde bedragen, naheffing van ten onrechte gederfde ontvangsten en intrekking van een ten onrechte verstrekte vergunning. 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 fraude of diefstal wordt na afweging (eventueel) aangifte gedaan bij de politie.

Van opgelegde sancties gaat een preventieve werking uit. Daarnaast kan een leereffect optreden. Van belang is:

- sanctiebepalingen op te nemen in de desbetreffende verordening c.q. regeling;
- te waarborgen dat sancties in gelijke gevallen op gelijke wijze worden toegepast en
- bij voorlichting aandacht te besteden aan het sanctiebeleid.

5.3 Evaluatie

Gebreken kunnen worden ontdekt en hersteld wanneer tijdens de beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan misbruik en oneigenlijk gebruik. Naar aanleiding van de gegevens die voortkomen uit de evaluatie kan inzicht worden verkregen in de effectiviteit van de genomen beheersmaatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Tevens is er aandacht voor de toereikendheid van de controle-instrumenten. Evaluatie kan leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld regelgeving of het controlebeleid.

Het is raadzaam om de voor misbruik en of oneigenlijk gebruik gevoelige regelingen periodiek, doch minimaal eenmaal per drie jaar te evalueren. Evaluatie geschiedt aan de hand van de PDCA-methodiek. Speciale aandacht gaat dan uit naar risico's waarvoor een strenger M&O-beleid geldt.

6. Risicogebieden ingedeeld naar risico-indeling

M&O-beleid wordt toegepast bij regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling worden de beheersmaatregelen bepaald. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste risicogebieden, waarop het M&O-beleid van toepassing is, beschreven.

6.1. Risico-indeling M&O-beleid

Basis M&O-beleid

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

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. Een voorbeeld is het (extra) kritisch beoordelen van de onderbouwing van informatie die door een aanvrager is aangeleverd en de herkomst van door derden aangeleverde gegevens.

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. Aan de ene kant gaat het om maatregelen in de preventieve en voorwaardenscheppende sfeer. Aan de andere kant betreft het maatregelen in de repressieve sfeer, zoals het frequenter uitvoeren van steekproeven en strikter handhaven

6.2 Risicovolle processen

Regelingen waarbij de informatie van andere partijen bepalend is voor het verlenen en vaststellen van de (hoogte van) 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. Dit betreffen dus processen met een verhoogd risicoprofiel.

6.2.1 Verstrekken uitkeringen

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van Participatie (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, bijzonder bijstand, inburgeringswet, minima-regelingen en schulddienstverlening). Het betreft open einderegelingen waarbij een cliënt die aan de voorwaarden voldoet de gevraagde uitkering of dienstverlening verkrijgt.

Het risico van een onbetrouwbare gegevensverstrekking is aanwezig vanwege de persoonlijke behoefte van iemand bij de uitkering of de dienstverlening en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen, het recht op en de hoogte en duur, van de gevraagde inkomenscompensatie.

6.2.2 Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet. Ook hier geldt dat sprake is van open einderegelingen, het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking en het feit dat de gegevens bepalend zijn voor het toekennen van de gevraagde voorziening. Dit zijn redenen om een streng M&O-beleid te voeren. Dit M&O beleid sluit aan bij de beleidskaders zoals opgenomen het Beleidsplan Toezicht en Handhaving Sociaal Domein 2019 -2022 van de gemeente Emmen. 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. De gemeente Emmen draagt zorg voor de betaling aan de diverse zorgaanbieders en toetst op de prestatielevering. De diverse zorgaanbieders leveren een controleverklaring bij de eindafrekening aan de gemeente Emmen aan.

6.2.3 Vergunningverlening en handhaving

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 mogelijke sancties worden voorkomen. Niettemin zijn vergunningverlening en handhaving - op grond van ervaring M&O gevoelig.

Zie tevens de toevoeging in bijlage 2 bij het Sociaal domein. Daarmee maken we duidelijk dat het M O Beleid uitgaat van de bestaande kaders en niet nieuwe of aanvullende kaders zijn voor handhaving in het sociaal domein.

6.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen

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.

6.2.5 Verstrekken van subsidies

Met subsidieverstrekking is een aanmerkelijk financieel belang gemoeid. Ook hier is de gemeente afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Met de grote(re) instellingen is er regelmatig overleg (ambtelijk en bestuurlijk) waarin belangrijke onderwerpen ter sprake komen.

6.2.6 Inkopen en aanbestedingen

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, alsmede gemeentelijke inkoopbeleid bevatten al de nodige waarborgen op het gebied van M&O. Reeds van toepassing zijnde interne controles op transacties zijn eveneens een waarborg dat deze juist en volledig zijn. Ook interne budget- en functiescheidingen zijn van toepassing. Voor aanvullende opdrachten (meerwerk) en opdrachten die één-op-één gegund worden is een streng beleid gewenst, omdat hierop mogelijk niet alle voorstaande beheersmaatregelen worden toegepast.

6.2.7 Integriteit van relaties

Integriteit van medewerkers en bestuurders in de omgang met externe relaties vormt een M&O risico. Preventieve maatregelen in de zin van integriteitsdocumenten en gedragscodes, zoals gepubliceerd op het intranet zijn reeds van kracht. Het M&O-beleid kan dan ook beperkt zijn tot het treffen van enkele aanvullende maatregelen.

6.2.8 Belastinginkomsten

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 verlenging sterk afhankelijk is van de juistheid van inkomensregelingen. Overigens is dit risico 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.

6.2.9 Personeel (indiensttreding)

De salarislasten van de medewerkers van de gemeente Emmen zijn materieel in omvang. Het is denkbaar dat er bij bijvoorbeeld vóór de indiensttreding sprake kan zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik. Belangrijke onderdelen bij het aannameproces zijn het verkrijgen van een kopie ID en een Verklaring omtrent gedrag (VOG) van een indiensttreder. De controle op deze documenten is een standaard onderdeel in het proces waar niet van afgeweken kan worden (AO/IC). Derhalve is sprake van een basis M&O-beleid waardoor geen aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik.

6.3 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. En het kan gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

6.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Om persoonsgegevens van de inwoners binnen Europa beter te beschermen, is vanaf 25 mei 2018 een nieuwe Europese privacywet van kracht, namelijk 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 Emmen houdt conform artikel 30 AVG een register van de verwerkingsactiviteiten (verwerkingsregister) bij. Als andere organisaties persoonsgegevens verwerken in opdracht van de gemeente Emmen worden hierover afspraken gemaakt en vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.

6.3.2 Wet Politie Gegevens (WPG)

De verwerking van persoonsgegevens door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) valt niet onder de AVG, maar in plaats daarvan onder de Wet Politie Gegevens (WPG). De aangepaste wet is per 1 januari 2019 van kracht geworden. Deze wet regelt onder meer de verwerking van persoonsgegevens in de strafrechtelijke keten. In het kader van de WPG is de gemeente verplicht jaarlijks een interne WPG-audit uit te voeren en daarnaast eens per vier jaar een externe audit uit te laten voeren en de resultaten hiervan aan de Autoriteit Persoonsgegevens te sturen. Ook voor de WPG geldt dat de gemeente een register van verwerkingen bijhoudt.

6.3.3 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is de verzamelnaam voor de processen die ingericht worden om de betrouwbaarheid van gemeentelijke processen, de gebruikte informatiesystemen en de daarin opgeslagen gegevens te beschermen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) het belangrijkste kader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. De BIO is een gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normering. De uitwerking van dit kader is vastgelegd in het gemeentelijk Informatiebeveiligingsbeleid.

6.3.4 Wet open overheid (Woo)

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Met deze nieuwe wet is een belangrijke stap gezet naar een open en transparante overheid. De Woo vergroot voor iedereen de toegang tot overheidsinformatie en bevordert de actieve openbaarmaking. Iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie. Het uitgangspunt is dat overheidsinformatie openbaar is tenzij er een reden is waarom dit niet kan. De Woo omvat twee hoofdonderdelen: passieve openbaarmaking en actieve openbaarmaking. Passieve openbaarmaking is op verzoek documenten openbaar maken voor een ieder (Woo-verzoek). Actieve openbaarmaking is het verplicht openbaar maken van documenten, opgedeeld in 11 informatiecategorieën.

6.4 Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Bibob)

Bibob staat voor 'Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur'. Door middel van de Wet Bibob kan de gemeente een (gevraagde) beschikking weigeren of intrekken als twijfel bestaat over de integriteit van een betrokkene. Hiermee kan de gemeente dus voorkomen of tegengaan dat een beschikking wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. De gemeente Emmen heeft voor de verlening van een vergunning voor een speelautomatenhal en

seksbedrijf specifieke beleidsregels uitgewerkt in de 'Beleidsregels schaarde vergunningen gemeente Emmen'.

6.5 Ondermijning

Een bijzondere vorm van misbruik is ondermijnende criminaliteit. Een exacte definitie is moeilijk in een zin samen te vatten. Grofweg betekent het de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele elementen in buurten en woonwijken en/of het ontstaan van 'vrijplaatsen'. In de gemeente Emmen zetten we ons samen met onze ketenpartners in om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Per casus bekijken we welke instrumenten van welke partner we het beste kunnen inzetten om het gestelde doel te bereiken. In samenwerking met ketenpartners werpen we daarnaast barrières op om georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

7. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet er verantwoording worden afgelegd. Dit wordt gerealiseerd door zo veel mogelijk 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 wordt met ingang van boekjaar 2023 door het college een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Eén van de criteria ten grondslag aan deze verantwoording is het M&O criterium. In deze verantwoording wordt verklaard of er rechtmatig is gehandeld. 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, en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid;
- De ambtenaren in de organisatie zijn verantwoordelijk voor meldingen van M&O-schendingen;
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O gevoelige aspecten.

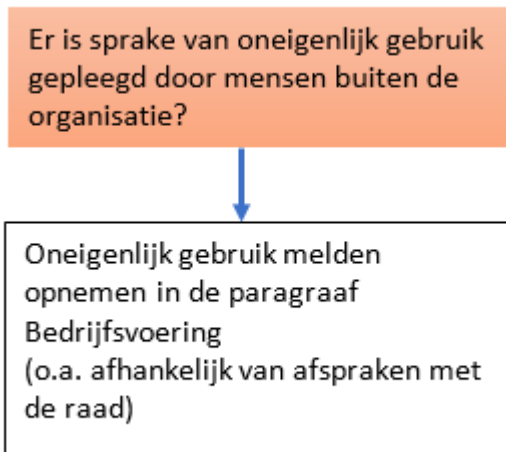
Ondertekening

Vastgesteld door College van Burgmeester en Wethouders
van de gemeente Emmen
op 7 november 2023

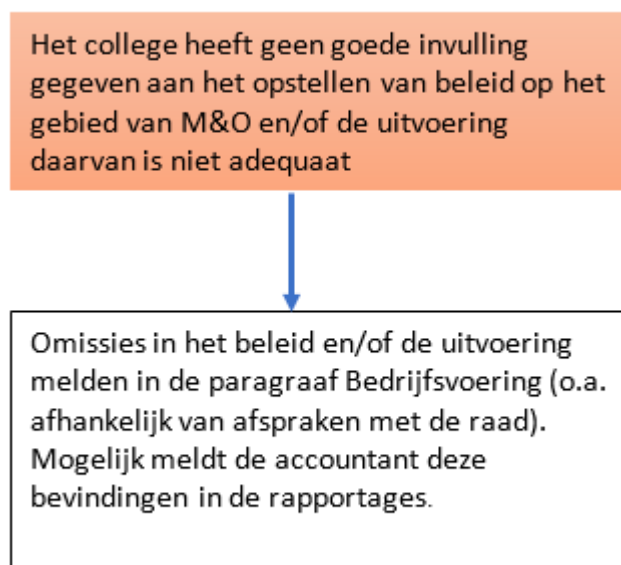
8. Bijlage 1: Schematische weergave afwegingskader misbruik en oneigenlijk gebruik

In deze bijlage wordt een schematische weergave gegeven van het afwegingskader dat van toepassing is bij misbruik en oneigenlijk gebruik. De blauwe/doorlopende pijlen staan voor een bevestigend antwoord. De oranje/gestippelde lijnen voor een ontkennend antwoord. De zwarte pijlen staan voor een automatisch gevolg.

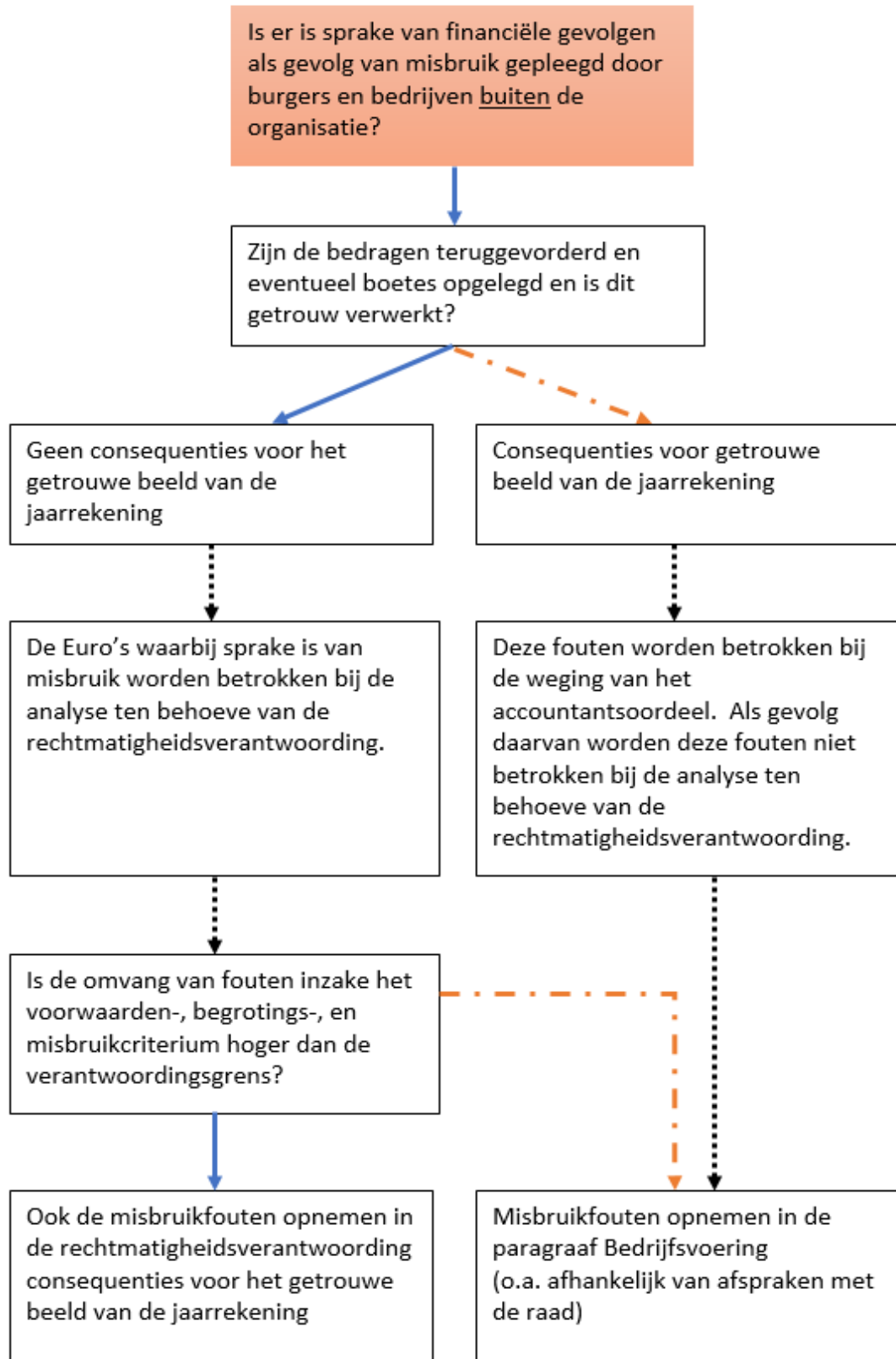
Oneigenlijk gebruik



Beleid en uitvoering Misbruik- en Oneigenlijk gebruik



Misbruik



9. Bijlage 2: Gemeentelijke kaders risicogebieden

Risicogebied	(Gemeentelijke) kaders	Bestaande maatregelen	Indeling M&O Beleid
Verstrekking uitkeringen	• Awb • Participatiewet en aanverwante regelingen • Verordeningen	• Administratieve organisatie/interne controle; • periodieke heronderzoeken (o.a. gesprekken met cliënten); • controle klantgegevens via Suwinet en Inlichtingenbureau. <i>NB: In opdracht van de gemeenten Emmen en Borger-Odoorn voeren wij ook de Participatiewet, de Bbz, de IOAW en de IOAZ uit</i>	Streng
Verstrekken voorzieningen WMO en Jeugdwet	• Awb • Wmo en Jeugdwet • Verordeningen • Beleidsplan Toezicht en Handhaving Sociaal Domein 2019-2022 van de gemeente Emmen	• Administratieve organisatie/interne controle; • risicogericht afleggen van werkbezoeken op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen (regionaal); • beleid rond toezicht Wmo en PGB wordt ontwikkeld (contract zorgaanbieders); • controle prestatielevering door het houden van enquêtes en telefonisch contact.	Streng
Vergunningverlening en handhaving	• Awb • Omgevingswet • Wet kwaliteitsborging bouw • Andere wetten rond ruimtelijke ordening • Legesverordening • APV	• Administratieve organisatie/interne controle; • mogelijkheid tot Bibob-onderzoek; • risicogericht toezicht op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen.	Gematigd
Identiteitsbewijzen reisdocumenten en rijbewijzen	• Waarschijnlijk alleen landelijk	• Administratieve organisatie/interne controle; • aanvragen en uitreiken van documenten gebeurt door verschillende teams; • zelfevaluatie Waardedocumenten (audit BRP), controle op actualiteit en naleving;	Gematigd

		• diverse procedures voor de uitreiking en vernietiging, voorraadbeheer, vermissing etc.; • niet uitgereikte documenten opgeslagen in de kluis	
Verstrekken van subsidies	• Awb • Verordening(en) • Regelingen	• Administratieve organisatie/interne controle; • met grote subsidieontvangers regelmatig gesprekken voeren op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau; • controleverklaringen opvragen bij subsidies $\geq$ € 75.000; • risicogericht gesprekken voeren op basis van ontvangen klachten en opgevangen signalen.	Gematigd
Inkopen en aanbestedingen	• Awb • Europese wet- en regelgeving • Aanbestedingswet • Inkoop- en aanbestedingsbeleid • Gids - Proportionaliteit • Aanbestedings-reglement Werken	• Administratieve organisatie/interne controle; • advies en ondersteuning door inkoopadviseur en (inkoop)juristen aan lijnverantwoordelijke ambtenaren; • mogelijkheid tot Bibob-onderzoek; • afwijken van Gids Proportionaliteit alleen mogelijk mits goed gemotiveerd.	Gematigd
Integriteit van relaties	• Awb • Ambtenarenwet • Regeling ambtseed • Regeling melding vermoeden • Misstanden • Integriteitsbeleid inclusief gedragscode • Inkoop- en aanbestedingsbeleid	• Meldplicht nevenfuncties; • vertrouwenspersonen; • jaarlijkse goede gesprekken; • ambtseed of ambtsbelofte; • integriteitsonderzoek collegeleden door extern bureau; • verklaring omtrent gedrag nieuwe raadsleden; • voorlichting.	Gematigd
Belastinginkomsten	• Awb • Algemene wet rijksbelastingen • Gemeentewet • Invorderingswet • Belasting-verordeningen • Kwijtscheldings-verordening	• Administratieve organisatie/interne controle; • steekproefcontrole bij ondernemers op verblijf toeristen; • leegstandscontrole van gebouwen; • aanschrijven eigenaren vanwege signalen van gebruik van gebouwen; • aanschrijven nieuwe eigenaren van woningen over de staat van de woning.	Gematigd
Personeel (aannameproces)	• Awb • Cao-gemeenten	• Administratieve organisatie/interne controle.	Basis

	• Interne personele regelingen binnen de gemeente Emmen		
--	---	--	--