

Beleid Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) 2025

Vastgesteld door het college: 11-03-2025

Vastgesteld door de raad: 24-04-2025

Opgesteld door: Adviseur AO/IC Eliana van Elsacker

Datum: Landsmeer, 24-02-2025

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
	1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)	3
	1.2 Overkoepelend kader	4
	1.3 Leeswijzer	4
2.	Doelstelling en uitgangspunten	5
	2.1 Definities en afbakening M&O beleid	5
	2.2 Doelstelling	5
	2.3 Uitgangspunten	6
	2.4 Rollen en verantwoordelijkheden	6
3.	Risicogebieden	7
	3.1 Intensiteit M&O beleid	7
	3.1.1 Streng M&O-beleid	7
	3.1.2 Gematigd M&O-beleid	7
	3.1.3 Geen specifiek M&O-beleid	7
	3.2 Risicovolle processen	7
	3.2.1 Verstrekken uitkeringen (streng M&O beleid)	7
	3.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid)	8
	3.2.3 Vergunningverlening en handhaving (streng M&O beleid)	8
	3.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O beleid)	8
	3.2.5 Wet Inburgering (streng M&O beleid)	8
	3.2.6 Verstrekken van subsidies (streng tot gematigd M&O beleid)	8
	3.2.7 Inkopen en aanbestedingen (gematigd M&O beleid)	8
	3.2.8 Integriteit van relaties (gematigd M&O beleid)	9
	3.2.9 Belastinginkomsten (gematigd M&O beleid)	9
4.	Maatregelen	10
	4.1 Preventieve maatregelen	10
	4.1.1 Regelgeving	10
	4.1.2 Voorlichting	10
	4.1.3 Controle vooraf	11
	4.2 Repressieve maatregelen	11
	4.2.1 Controle achteraf	11
	4.2.2 Maatregelen en/of sancties	11
	4.3 Evaluatie	12
5.	Privacy en informatiebeveiliging, en ondermijning	
	5.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	13
	5.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	13
	5.3 Ondermijning	14
6.	Verantwoording	15

1. Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Rechtmatigheid is een van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente 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 regelgeving. Het gaat hierbij zowel om inkomsten als uitgaven van de gemeente.

Gemeentelijke regelingen kunnen gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bijvoorbeeld het geval als de verplichting om een heffing te betalen of de aanspraak op een uitkering 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').

In de Financiële verordening art. 212 GW - Verordening financieel beleid beheer en organisatie - Gemeente Landsmeer 2025, vastgesteld in de raad van april 2025, is in artikel 12 het volgende hierover vastgelegd, Het college draagt zorg voor: het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Voorop staat het vertrouwen van de gemeente in een goed gebruik door inwoners en instellingen/bedrijven van gemeentelijke financiële regelingen. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij het actuele maatschappelijke debat, waarbij gemeentelijk optreden in een juiste verhouding moet staan tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Maar er komen ook situaties van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden voor. Daarvoor moet de gemeente waarborgen en maatregelen treffen, die in verhouding moeten staan tot het risico dat wordt gelopen. Een gemeentelijk M&O beleid biedt hiervoor handvatten. 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.

Het college dient met ingang van boekjaar 2023 een rechtmatigheidsverantwoording te verstrekken die toeziet op een drietal criteria (begrotingscriterium, voorwaardencriterium en M&O criterium) Op deze wijze legt het college verantwoording af over het naleven van wet- en regelgeving binnen de gemeente Landsmeer. Het vaststellen van het getrouwe beeld blijft onderdeel van de jaarrekeningcontrole door de accountant. Getrouw wil zeggen of de informatie juist, toereikend en volledig is alsmede geschikt is voor het doel waarvoor het wordt gebruikt. Omdat de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel wordt van de jaarstukken, controleert de accountant straks ook of deze verantwoording getrouw is.

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting en Jaarstukken doet het college melding van (de naleving van) het M&O beleid.

1.2 Overkoepelend kader

In dit beleid worden de belangrijkste uitgangspunten, die ten grondslag liggen aan de bestaande maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen, beschreven. Dit overkoepelend beleid biedt handvatten voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O beleid in de bedrijfsvoering is vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.

Er wordt inzichtelijk gemaakt wat er geregeld is op M&O gebied binnen Landsmeer. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstelling en de algemene uitgangspunten van het M&O beleid belicht. Hoofdstuk 3 benoemt de risicogebieden waarop het beleid betrekking heeft. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van mogelijke M&O beheersmaatregelen. In hoofdstuk 5 wordt aanvullend ingegaan op het gemeentelijk beleid op het gebied van privacy en informatiebeveiliging, en ondermijning. Deze onderwerpen vallen overigens buiten de strekking van het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium, maar kunnen (indirect) wel financiële risico's met zich meebrengen. Het laatste hoofdstuk 6 is gewijd aan de rapportage en verantwoording in de gemeentelijke P&C cyclus

2. Doelstelling en uitgangspunten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 moet de aanleiding voor het opstellen van een overkoepelend gemeentelijk M&O beleid vooral gezocht worden in de wettelijke verplichting om over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties verantwoording af te leggen in de jaarrekening.

2.1 Definities en afbakening M&O beleid

De commissie BBV heeft in de Kadernota Rechtmatigheid 2024 de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

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”.

Bij misbruik van overheidsgelden is er sprake van het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

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. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering wet- en regelgeving.

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van wet- en regelgeving. Bij oneigenlijk gebruik passen beheersmaatregelen zoals handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik is dus onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

In deze definities gaat het met name over misbruik en oneigenlijk gebruik door inwoners en bedrijven (extern gericht). In deze notitie nemen we ook het mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik door medewerkers mee (interne gerichtheid).

2.2 Doelstelling

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden. 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 en te handhaven is.

M&O beleid draagt bij aan een duidelijk en samenhangend 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 financieel nut ervan. Beheersmaatregelen in het kader van M&O teneinde 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 interne controle.

2.3 Uitgangspunten

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

- De gemeente werkt vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met gemeentelijke regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van Landsmeer.
- Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van gemeentelijke regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding moeten staan tot de risico's die worden gelopen.
- Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van beleid en maatregelen is primair gericht op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen.
- Maatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na een eventuele afweging van de kosten en de baten. (waarbij de verwachte kosten worden afgewogen ten opzichte van de te verwachten baten voor één of meerdere onderwerpen, zodat de meest voordelige oplossing kan worden gekozen)
- De maatregelen zijn zowel extern als intern gericht. Intern kijken we naar ons eigen handelen. Extern geldt dat zaken niet de deur uitgaan zonder toetsing aan de geldende wetgeving.
- Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
- De teammanager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van M&O beheersmaatregelen.

2.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Het 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 manager verantwoording af over de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, zie hiervoor hoofdstuk zes. De gemeentesecretaris ziet erop toe dat de managers deze taak oppakken en dat waar nodig risico's tijdig worden besproken.

Het college vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te stellen.

3. 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.

3.1 Intensiteit M&O beleid

Afhankelijk van de mate van een M&O risico wordt een streng, een gematigd of een basis beleid gevoerd. De hoogte van een risico is afhankelijk van de kans dat misbruik en oneigenlijk gebruik zich voordoet en de (financiële) impact die het heeft.

3.1.1 Streng M&O-beleid

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

3.1.2 Gematigd M&O-beleid

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

3.1.3 Geen specifiek M&O-beleid

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

3.2 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.

3.2.1 Verstrekken uitkeringen (streng M&O beleid)

Inkomensoverdrachten vinden plaats in het kader van werk en inkomen (Participatiewet, Besluit bijstandverlening zelfstandigen, minima-regelingen en schulddienstverlening). 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. Om die reden geldt ten aanzien van inkomensoverdrachten een streng M&O-beleid. Deze stromen zijn belegd bij gemeente Waterland en Haltewerk en hiervoor geldt het M&O beleid van de betreffende instantie.

3.2.2 Verstrekken voorzieningen Wmo en Jeugdwet (streng M&O beleid)

Individuele voorzieningen worden verstrekt in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Ook hier geldt dat 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 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.

3.2.3 Vergunningverlening en handhaving (streng M&O beleid)

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. Niettemin zijn vergunningverlening en handhaving - op grond van ervaring – M&O gevoelig en is een streng beleid geboden.

De vergunningverlening en handhaving is uitbesteed aan omgevingsdienst IJmond (OdIJmond). Voor de gemeente Landsmeer behandelen zij onder andere aanvragen, conceptverzoeken en meldingen. Tevens voeren zij frontofficetaken uit namens gemeente, waaronder de afhandeling van klantvragen. Daarnaast voeren zij het bouwtoezicht uit. OdIJmond is daarom de aangewezen instantie om een M&O-beleid vast te leggen en tot uitvoering te brengen.

3.2.4 Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen (streng M&O beleid)

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. Een streng M&O beleid is noodzakelijk.

3.2.5 Wet inburgering

Naar aanleiding van de Wet Inburgering (2021) heeft de gemeente een beleids- en uitvoeringsplan inburgering opgesteld. Hierin is ook de toetsing op de gegevensverstrekking opgenomen, omdat de gemeente inzake inburgering afhankelijk is van gegevensverstrekking door belanghebbenden. Daarom geldt voor inburgering een streng M&O beleid.

3.2.6 Verstrekken van subsidies (streng tot gematigd M&O beleid)

Subsidieverlening is een kritisch proces vanwege de afhankelijkheid van door instellingen verstrekte gegevens. Subsidies binnen de gemeente Landsmeer worden verstrekt op basis van de subsidieverordening. Het financiële belang bepaalt de mate van het M&O-beleid, variërend van streng tot gematigd.

3.2.7 Inkopen en aanbestedingen (streng tot gematigd M&O beleid)

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, alsmede gemeentelijke inkoopbeleid bevatten echter 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. Aanvullende M&O-maatregelen kunnen zich beperken tot enkele extra controles van aangeleverde gegevens. Om die reden vragen inkoop en aanbesteding om een gematigd beleid.

3.2.8 Integriteit van relaties (gematigd M&O beleid)

Integriteit van medewerkers en bestuurders in de omgang met externe relaties vormt een M&O-risico. 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. Denk aan scholing en vorming bewustwording.

3.2.9 Belastinginkomsten (gematigd M&O beleid)

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 inkomensregelingen². Hier zijn aanvullende M&O maatregelen nodig en daarmee een gematigd M&O-beleid. Deze stroom is belegd bij Cocensus.

De belastingheffing in Landsmeer is grotendeels uitbesteed aan Cocensus. Cocensus is daarom de aangewezen instantie om een M&O-beleid vast te leggen en tot uitvoering te brengen.

Bij de afdeling Bedrijfsvoering van gemeente Landsmeer worden marktgelden, begraafrechten, (Wabo)leges en precariobelasting geheven.

²Dit 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.

4. Maatregelen

Bepaalde regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Dat is in het bijzonder het geval als er 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 extra (beheers)maatregelen 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 integriteitsbeleid, functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties etc. Een onderscheid kan worden aangebracht tussen preventieve en repressieve maatregelen (of een mix daarvan). De met de controle gemoeide kosten moeten in verhouding staan tot de mate van zekerheid die ze verschaffen.

4.1 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.

4.1.1 Regelgeving

(Gemeentelijke) regelgeving moet zo min mogelijk ruimte bieden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder (gemeentelijke) regelgeving wordt verstaan: verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van de gemeente. Adequate en handhaafbare regelgeving is een belangrijke beheersmaatregel in het kader van het M&O beleid. Dit bereiken we doordat onze regelgeving voldoet 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.

4.1.2 Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van belanghebbenden (inwoners, bedrijven en instellingen). Er dient informatie te worden verstrekt over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. Voorlichting draagt in preventieve zin aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling.

4.1.3 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 uitkering, subsidie of vergunning wordt voldaan.

De controles vooraf zijn zichtbaar vastgelegd in procesbeschrijvingen.

4.2 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 sanctionering/maatregelenbeleid.

4.2.1 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.

Zoals hierboven beschreven, zijn de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen in de dagelijkse uitvoering en het management en monitoring daarvan. In control termen praten we dan over de eerstelijns controle. Daarnaast toetst periodiek de VIC (=Verbijzonderde interne controle) in de tweede lijn, het bestaan en de werking van interne beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit betreft een controle achteraf. De basis hiervoor is het door het college vast te stellen interne controleplan.

4.2.2 Maatregelen en/of sancties

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

De maatregelen en/of sancties moeten 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.

Afhankelijk van de ernst van de situatie wordt aangifte gedaan bij de politie.

Als een medewerker intern de afspraken overtreedt of anderszins niet integer werkt, wordt dit beschouwd als plichtsverzuim. Maatregelen en/of sancties hiervoor zijn opgenomen in de cao.

Door voorlichting over en het toepassen van maatregelen en/of sancties bereiken we een preventieve werking.

4.2 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 het voldoen van controlewerkzaamheden. Het M&O beleid kan hierop worden aangepast.

5. Privacy en informatiebeveiliging, en ondermijning

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 ook gaan om het lekken van vertrouwelijk informatie of persoonsgegevens.

5.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in werking getreden. De AVG stelt de verplichting om gegevens van onze inwoners op een rechtmatige manier te verwerken en om maatregelen te treffen om gegevens te beschermen. Voor de uitvoering van haar taken is informatie-uitwisseling noodzakelijk. De AVG legt vast onder welke voorwaarden organisaties, zoals gemeenten, persoonsgegevens mag verwerken. Voorbeelden van persoonsgegevens zijn: naam, adres, geboortedatum, BSN, medische informatie en geloofsovertuiging. Wij zijn als gemeente verplicht om een register bij te houden waarin een beschrijving wordt gegeven van alle processen en de persoonsgegevens die daarin verwerkt worden. Afspraken met andere organisaties leggen we vast in een verwerkersovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en/of convenanten.

In de raad van 23 juli 2019 is het algemene Privacybeleid gemeente Landsmeer vastgesteld. Dit biedt een kader met uitgangspunten waaraan de gemeente aan moet voldoen bij het verwerken van persoonsgegevens. Daarnaast worden voor verschillende teams die met veel en/of gevoelige/bijzondere personeelsgegevens werken specifieke procedures en/of protocollen vastgelegd.

De gemeente is ook verplicht om een Functionaris Gegevensbescherming aan te stellen om intern toezicht te houden op de naleving van de AVG. Jaarlijks wordt door de Functionaris Gegevensbescherming hierover verslag gedaan aan het college.

5.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Per 1 januari 2020 is voor gemeenten de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) van kracht geworden. De BIO is een set van maatregelen die beleidsmatig, procesmatig en technisch bijdragen aan een goede beveiliging van informatie.

Bij informatiebeveiliging gaat het om drie aspecten van informatie:

- **Beschikbaarheid:** is de informatie op de benodigde tijdstippen beschikbaar)
- **Integriteit:** (is de informatie juist en actueel)
- **Vertrouwelijkheid:** (is de informatie alleen toegankelijk voor geautoriseerde personen).

De BIO is gebaseerd op internationale standaarden zoals **ISO 27001 en 27002** en biedt een uniform en transparant kader voor informatiebeveiliging. Hierdoor is voor leveranciers en ketenpartners duidelijk welke beveiligingseisen voor gemeenten gelden en waaraan zij zelf moeten voldoen.

Om te toetsen in hoeverre de gemeente voldoet aan de BIO-normen en waar verbeteringen nodig zijn, wordt jaarlijks een GAP-analyse uitgevoerd. Met deze aanpak borgt de gemeente een continue verbetering van haar informatiebeveiliging

Jaarlijks wordt een zelfevaluatie uitgevoerd naar het voldoen aan alle BIO-normen conform de ENSIA-methodiek. Eenduidige Normatief Single Information Audit, landelijk vastgesteld door het Rijk en verplicht voor alle gemeenten.

5.3 Ondermijning

Een bijzondere vorm van misbruik is “ondermijnende criminaliteit”. Een exacte definitie daarvan is moeilijk in één 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.

Ondermijning is een van de prioriteiten uit het Integraal Veiligheidsplan (IVP). Tot eind 2027 wordt uitvoering gegeven aan dit plan. Dit vraagt om een integrale samenwerking tussen de regiogemeenten, ketenpartners en interne afdelingen.

Het team Openbare Orde en Veiligheid (OOV) speelt een rol in het signaleren en oppakken van signalen van ondermijning, waaronder ook onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en fraude met subsidies en uitkeringen. Signalen worden beoordeeld en waar nodig gedeeld met relevante partners voor verdere opvolging.

Binnen de organisatie wordt actief ingezet op bewustwording en weerbaarheid. Er wordt aandacht besteed aan het herkennen van signalen van ondermijning en hoe collega's adequaat kunnen handelen en melden. Dit draagt bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is een belangrijk instrument om ondermijning effectief tegen te gaan. De Wet Bibob geeft gemeenten de mogelijkheid zich te beschermen tegen het risico dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteren. Met behulp van de Wet Bibob kunnen gemeenten onderzoeken of de persoon “met wie zij zaken doet” betrouwbaar en integer is. De Wet Bibob wordt toegepast op de horeca -, prostitutie en exploitatievergunningen, evenementvergunningen, omgevingsvergunningen bouwactiviteiten en milieu, overheidsopdrachten, subsidies en vastgoed- en grondtransacties. Ten behoeve van de uitvoering van de wet zijn beleidsregels vastgesteld in het college van B&W van 17 december 2019 (Beleidslijn Bibob gemeente Landsmeer 2019). Het Bibob-beleid is - in concept - geactualiseerd en wordt in het voorjaar van 2025 door het college vastgesteld.

6 Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, moet verantwoording worden afgelegd.

Vanaf verslagjaar 2023 moeten gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. De Eerste Kamer nam op 27 september 2022 de Wet versterking Decentrale Rekenkamers aan. De wet is vanaf 1 januari 2023 van kracht. Voor gemeenten betekent dit dat over het verslagjaar 2023 (in 2024) voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording is afgegeven. Hiermee legt het college verantwoording af over de naleving van de regels voor het financiële reilen en zeilen in de organisatie.

Voor het bepalen van de rechtmatigheid gelden drie criteria, te weten:

1. Begrotingscriterium, zoals begrotingsafwijkingen en de kaders in de Financiële verordening.
2. Voorwaardencriterium, zoals wet- en regelgeving met betrekking tot aanbestedingen, staatssteun, subsidies en verstrekkingen binnen het sociaal domein. (Normenkader)
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium.

Geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe (eerlijk, juist en volledig) wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik.

Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid niet volledig of actueel is, een derde organisatie zoals een GR geen M&O-beleid heeft vastgesteld of het M&O-beleid feitelijk niet is nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering

Slotbepaling

Intrekking oude regeling

De Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik (2023) vastgesteld door de raad 29-02-2024 wordt hierbij ingetrokken.

Inwerkingtreding

Het beleid Misbruik en Oneigenlijk gebruik 2025 treedt, na vaststelling door de raad, per direct in.