M&O beleid

Versie 1.0
Datum 1 december 2023

Inhoud

1. Inleiding

1.1 Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Voor u ligt het M&O beleid van de RUD Utrecht. Dit beleid betreft een overkoepelend beleid met daarin opgenomen de algemene uitgangspunten voor M&O, de risico's en ook de maatregelen ter voorkoming en afdoening misbruik en oneigenlijk gebruik. Rechtmatigheid is één van de essentiële pijlers. De RUD moet overheidsgelden rechtmatig verwerven en besteden.

Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening zal de accountant nagaan of de RUD over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen -en diensten zoveel mogelijk ondervangen of voorkomen.

Met ingang van het verslagjaar 2023 legt het Dagelijkse Bestuur zelf in de jaarstukken verantwoording af aan het Algemeen Bestuur over de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Het Dagelijks Bestuur dient in dit kader een uitspraak te doen in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen en bestreden, en of de getroffen maatregelen werken. Het M&O criterium dient samen met het begrotingscriterium en het voorwaardencriterium als basis voor de afgifte van de rechtmatigheidsverklaring.

Het vertrouwen van de RUD Utrecht in de inwoners en instellingen/bedrijven binnen het werkgebied van de RUD staat voorop. Vanuit het maatschappelijk perspectief bezien, staat het optreden van de RUD dan ook in een proportionele verhouding tot eventuele fouten of een onjuist gebruik. Ook heeft de RUD een vertrouwen in handelen van de eigen medewerkers.

Er kunnen zich echter ook situaties van (pogingen tot) misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden, middelen -en diensten voordoen. Daarvoor moet de RUD Utrecht waarborgen en (preventieve) maatregelen treffen, dit M&O beleid biedt hiervoor de nodige handvatten.

Vergunningen gaan alleen naar inwoners, bedrijven en instellingen die daar recht op hebben. De uitvoering van toezicht en handhaving gebeurd op een rechtmatige wijze. Getoetst wordt er aan vigerende wet- en regelgeving en interne integriteitsregelingen/afspraken. Daarnaast is er sprake van functiescheiding en is er beleid m.b.t gebruik van middelen door medewerkers.

2. Doelstelling en uitgangspunten

De aanleiding voor het opstellen van een (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 Definities en afbakening M&O beleid

De commissie BBV heeft in de Kadernota Rechtmatigheid 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.

Als wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt (“de mazen van de wet”) is het noodzakelijk dat wet- en regelgeving worden aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht.

De afbakening van het M&O beleid is enerzijds extern gericht, namelijk op de inwoner, instelling of organisatie die via de RUD vergunningen aanvragen of met handhaving of toezicht in aanraking komen. Interne regelingen vallen ook onder de werking van dit beleid. Het gaat hierbij om hoe medewerkers met de middelen van de organisatie omgaan.

Risicogebieden betreffen vergunningverlening, handhaving/toezicht en het gebruik van de middelen van de organisatie door de medewerkers.

2.2 Doelstelling M&O beleid

Het M&O beleid heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden, middelen -en diensten. 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 RUD Utrecht. 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).

2.3 Uitgangspunten

Aan het M&O beleid van de RUD Utrecht liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- De RUD Utrecht werkt vanuit een basishouding van vertrouwen met haar inwoners en instellingen/bedrijven. Ook werkt het vanuit een basishouding van vertrouwen ten opzichte van haar medewerkers.
- Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juiste verstrekking van vergunningen, juiste uitvoering van handhaving/toezicht en goed gebruik van organisatiegelden/middelen 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 bij het verstrekken van vergunningen, het uitvoeren van toezicht en handhaving alsmede bij het gebruik maken van organisatiegelden/middelen.
- Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld.
- De Strategisch Manager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het daadwerkelijk treffen/uitvoeren van M&O beheersmaatregelen.
- Het M&O beleid wordt gemiddeld eens in de twee jaar geactualiseerd, op basis van ontwikkelingen in wetgeving en ervaring met de maatregelen en controles.
- De Controller van de RUD Utrecht beoordeeld jaarlijks of het M&O-beleid voldoende waarborgen kent om de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen leggen.

2.4 Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van onze organisatie. De Strategisch Manager 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 lijns- en 2e lijnscontroles en het onder de aandacht houden van het M&O beleid via werkoverleggen en het Intranet, vanaf 2023 te verifiëren in hoeverre het beleid wordt nageleefd en ten uitvoer wordt gebracht.

De Strategisch Managers zien erop toe dat de coördinatoren deze taak oppakken en dat waar nodig risico's en beheersmaatregelen tijdig worden besproken. Het Algemeen Bestuur vervult een kaderstellende rol door het beleid en de periodieke actualisaties daarvan vast te.

3. Beheersmaatregelen

Regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen 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).

3.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van ontvangen van vergunning of het handhaven of toezicht houden en gebruik maken van organisatiemiddelen/gelden. Preventieve maatregelen betreffen regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Zij zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

3.1.1 Regelgeving

Heldere en eenduidige regelgeving beperkt de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder regelgeving wordt verstaan: verordeningen, beleidsregels, nadere regels en richtlijnen van de RUD Utrecht zoals vastgelegd in processen en interne afspraken op het intranet van de organisatie. 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 misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- ingangsdata en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3.1.2 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 een vergunning wordt voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden indien mogelijk geverifieerd.

3.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van ontvangen worden genomen. Het gaat om controle achteraf waarbij M&O kan worden vastgesteld en maatregelenbeleid.

3.2.1 Controle achteraf

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd nadat de vergunning is verleend, handhaving/ toezicht is uitgevoerd of nadat het organisatiemiddel is toegekend. 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.

3.2.2 Maatregelen(beleid)

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

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. Concreet leidt het bij de vergunningverlening tot intrekking van een ten onrechte verstrekte vergunning , toepassing van het vierogenprincipe, een juridische toets, de toets van de coördinator en Strategisch Manager. Bij toezicht en handhaving gaat het om de juridische toets, de toets van de coördinator en Strategisch Manager en een periodieke roulatie(plicht) van de toezichthouder.

Van maatregelen(beleid) gaat een afschrikeffect uit en het draagt om die reden eveneens bij aan het voorkomen en beperken van misbruik.

4. Risicogebieden

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

4.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving en inkopen en aanbestedingen

4.1.1 Vergunningverlening

Vergunningverlening heeft 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 RUD Utrecht 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. Om risico's te minimaliseren wordt het vierogenprincipe toegepast, is er een juridische toets en de toets van de coördinator en Strategisch Manager.

4.1.2 Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving hebben betrekking op wezenlijke overheidstaken en er spelen vaak grote publieke belangen met mogelijke (financiële en politiek-bestuurlijke) gevolgen. In de praktijk vindt (ambtelijk) overleg met 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. Om risico's te minimaliseren is er de juridische toets, de toets van de coördinator en Strategisch Manager en een periodieke roulatie(plicht) van de toezichthouder.

4.1.3 Inkopen en aanbestedingen

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn. Wet- en regelgeving, alsmede 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 noodzakelijk, omdat hierop mogelijk niet alle voorstaande beheersmaatregelen worden toegepast. Alle aanbestedingen worden goedgekeurd door de directeur.

4.1.4 Gebruik van organisatiemiddelen

Er zijn middelen binnen de organisatie beschikbaar die door de medewerkers oneigenlijk gebruikt kunnen worden. De auto's vormen hierin het grootste risico. Om deze reden is er een reserveringssysteem ingericht. Ook is er fysieke toegangsbeveiliging d.m.v. een sleutelkast en wordt er gebruik gemaakt van een blackboxsysteem die het gebruik van de auto's per medewerker vastlegt.

4.2 Privacy en gegevensbeveiliging

Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft niet alleen betrekking op misbruik van middelen. Het kan ook gaan om misbruik van data. Dit kan inbreuk op privacy betreffen met identiteitsfraude als meest vergaande vorm. Het kan gaan om het lekken van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens.

4.2.1 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 RUD Utrecht houdt een register bij met een beschrijving van alle processen en de persoonsgegevens die daarin verwerkt worden. Als andere organisaties persoonsgegevens verwerken in opdracht van de RUD Utrecht worden hierover afspraken gemaakt en vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.

4.2.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)

Informatiebeveiliging is de verzamelnaam voor de processen die ingericht worden om de betrouwbaarheid van 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 vervangt de bestaande baselines informatieveiligheid voor Gemeenten, Rijk, Waterschappen en Provincies: de BIG, BIR, BIR2017, IBI en BIWA zijn alle vervangen door de BIO. Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normering.

De BIO wordt als referentiekader:

- actief gebruikt in het samenwerkingsverband 'ICT Houten – WIL – RUD Utrecht en Razu'. Dit samenwerkingsverband heeft diverse taken op het gebied van informatiebeveiliging uitbesteed aan IT leverancier ASAPCloud. ASAPCloud acteert onder andere als het Security Operation Center (SOC) voor het samenwerkingsverband. Detectie van bedreigingen (ten aanzien van de informatiebeveiliging) en de reactie hierop (bedoeld wordt het uitzetten van mitigerende acties) staan centraal. 'Verdedigen is de beste aanval op een hackaanval' – aldus ASAPCloud. De BIO is in zekere zin een defensief normenkader.
- gebruikt als normenkader bij de jaarlijkse uitvoering van de zogenaamde penetratietest die de RUD Utrecht laat uitvoeren door een onafhankelijk gespecialiseerd bedrijf. In 2023 zijn de tests uitgevoerd door Defenced. Deze tests zijn aanvullend op de penetratietest die ICT Houten voor de gedeelde IT infrastructuur van het samenwerkingsverband laat uitvoeren.

5. 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:

- Bij het verrichten van interne controles, en onderzoeken wordt aandacht besteed aan het M&O beleid;
- Bij het opstellen van procesbeschrijvingen, in het kader van de administratieve organisatie, wordt rekening gehouden met M&O -gevoelige aspecten.