Waterschap Noorderzijlvest

WATERSCHAPSBLAD

Officiële uitgave van het dagelijks bestuur van het Waterschap Noorderzijlvest

Nr. 29209
6 november
2026

BELEID VOORKOMING MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

Inhoudsopgave

Samenvatting
1. Inleiding
1.1 Overkoepelend kader
2. Doelstellingen en uitgangspunten
2.1 Definities en afbakening M&O-beleid
2.2 Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning
2.4 Uitgangspunten
2.5 Rollen en verantwoordelijkheden
3. Beheersmaatregelen
3.1 Preventieve maatregelen
3.1.1 Regelgeving
3.1.2 Voorlichting
3.1.3 Controle vooraf
3.2 Repressieve maatregelen
3.2.1 Controle achteraf
3.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid
3.3 Evaluatie
4. Risicogebieden
4.1 Intensiteit M&O-beleid
4.1.1 Categorie 1: M&O-beleid met aanvullende beheersmaatregelen
4.1.2 Categorie 2: M&O-beleid met minimale aanvullende beheersmaatregelen
4.1.3 Categorie 3: M&O-beleid zonder aanvullende beheersmaatregelen
4.2 Risicovolle processen
4.2.1 Vergunningverlening en handhaving (Categorie 1)
4.2.2 Verstrekken van subsidies (Categorie 1/2)
4.2.3 Inkopen en aanbestedingen (Categorie 2)
4.2.4 Integriteit van relaties (Categorie 2)
4.2.5 Belastinginkomsten (Categorie 2)
4.2.6 Salarissen (Categorie 3)
4.3 Privacy en gegevensbeveiliging
4.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
4.3.2 Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)
4.4 Bibob
5. Verantwoording
Bijlage 1 Rechtmatigheid
Bijlage 2 Afwegingskader M&O
Bijlage 3 Verwerking financiële gevolgen M&O bij misbruik

Samenvatting

Het voorliggend beleid beschrijft op hoofdlijnen het beleid ten aanzien van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van het waterschap Noorderzijlvest. Vanuit één integrale visie wordt invulling gegeven aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. We beschrijven de preventieve en repressieve maatregelen om de risico's te beperken. Met onze interne controle toetsen we jaarlijks of de maatregelen gewerkt hebben. Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de criteria die onder de (wettelijk verplichte) rechtmatigheidsverantwoording vallen[1]. Hierover rapporteren we in het jaarverslag in de paragraaf Bedrijfsvoering. In het vervolg van deze notitie wordt gesproken over het M&O-beleid.

M&O-beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, ondernemer, instelling of organisatie die via het waterschap gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen niet onder de werking

1) Dit wordt het M&O criterium genoemd

van dit beleid. Interne regelingen worden wat betreft eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik onder het fraude- en integriteitsbeleid geschaard.

Risicogebied	Bestaande maatregelen	Belang	Intensiteit M&O-beleid
Vergunningverlening en Handhaving	Functiescheiding Standaardmodellen vergunningen Collegiale toetsing en vier-ogen principe Risicogericht toezicht (Verbijzonderde) Interne controle	Middel	Streng
Subsidies en bijdragen	Vastlegging voorwaarden voor verkrijgen subsidie (Verbijzonderde) Interne controle	Middel	Gematigd
Inkopen en aanbestedingen	Inkopen > € 25.000 inkoopadvies nodig Controle op inkoop- en betaalprocedure Screenen van inschrijvende partijen Contractmanagement Budgetten Controle op prestatielevering (Verbijzonderde) Interne controle	Groot	Geen specifiek M&O-beleid
Integriteit van relaties	Ambtseed/belofte Gedragscode Meldplicht nevenfuncties Vertrouwenspersoon	Middel	Gematigd
Belastinginkomsten	Uitvoering door Noordelijk Belastingkantoor	Groot	Gematigd
Salarissen	Kopie ID/VOG (Verbijzonderde) Interne controle	Groot	Geen specifiek M&O-beleid

1. Inleiding

Het voorliggend beleid beschrijft op hoofdlijnen het beleid ten aanzien van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van het waterschap Noorderzijlvest.

Vanaf 1 januari 2025 is het algemeen bestuur van de waterschappen zelf verantwoordelijk om de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in het jaarverslag. Met de invoering van deze rechtmatigheidsverantwoording wordt de toets op misbruik en oneigenlijk gebruik een van de voorwaarden waaraan het waterschap de uitvoering van haar taken toetst op rechtmatigheid. Dit overkoepelend beleid is daarmee een onderdeel van het toetsingskader bij de uit te voeren audits door de Adviseur Verbijzonderde Interne Controle (VIC).

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om het geheel van maatregelen die we als organisatie nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken. Deze maatregelen hebben betrekking op wet- en regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sancties en evaluatie. Gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen kan bij overheidsorganisaties bijvoorbeeld optreden:

- Wanneer iemand aanspraak maakt op een uitkering;
- Wanneer iemand de verplichting heeft om een heffing te betalen;
- Wanneer de hoogte van de uitkering of heffing afhankelijk is van gegevens die een belanghebbende zelf moet verstrekken.

Maar ook functionarissen van een organisatie kunnen in de verleiding of positie komen om handelingen te verrichten of juist na te laten om daarmee persoonlijk gewin te behalen. Hierbij kan sprake zijn van fraude. Daarom moeten we door het treffen van bepaalde maatregelen zoveel mogelijk voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt en/of dat we dit tijdig ontdekken. Oneigenlijk gebruik van regelingen vindt overigens niet altijd bewust plaats. In veel gevallen is onjuist gebruik het gevolg van gebrekkige kennis van de regels en processen.

1.1 Overkoepelend kader

De wet schrijft niet voor dat er M&O-beleid moet worden vastgesteld. In de Financiële verordening Waterschap Noorderzijlvest 2025 is bepaald dat het dagelijks bestuur regels vastlegt voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap. De commissie BBV [2]geeft via de Kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording van de decentrale overheden. Voorliggend M&O-beleid is in overeenstemming met de richtlijnen van de commissie BBV opgesteld.

2) Commissie Besluit Begroting en Verantwoording

Deze nota is opgesteld om het overkoepelend beleid en de belangrijkste uitgangspunten bij de voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen vast te leggen. Het overkoepelend beleid biedt een kader voor controle en sancties, benoemt welke risicogebieden er zijn en hoe M&O-beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van beheersmaatregelen.
De uitwerking van het overkoepelend M&O-beleid vindt plaats in de specifieke regelingen, verordeningen en processen, die zijn ingedeeld in risicogebieden. Deze risicogebieden komen in deze nota aan de orde. De inzet van beheersmaatregelen (regelgeving, voorlichting, controle, sancties) in de risicogebieden wordt getypeerd variërend van licht, middel tot zwaar. De meeste regelingen zijn gebonden aan wettelijke eisen en minimumnormen voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van fraude en misbruik. Vanuit het M&O-beleid is het mogelijk daar maatregelen aan toe te voegen.

2. Doelstellingen en uitgangspunten

De commissie BBV heeft in de Kadernota Rechtmatigheid 2025 de volgende definities van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

2.1 Definities en afbakening M&O-beleid

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.

Afbakening
M&O-beleid is extern gericht, namelijk op de inwoner, ondernemer, instelling of organisatie die via het waterschap 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 fraude- en integriteitsbeleid geschaard.
Het M&O-beleid ziet verder toe op de publiekrechtelijke taakuitoefening van het waterschap. Privaatrechtelijk handelen, zoals de aan- en verkoop en de aan- en verhuur van vastgoed en gronden en het oneigenlijk gebruik van gronden, vormt geen onderdeel van dit beleid aangezien het geen wettelijke regelingen betreft.
Er wordt een brede definitie gehanteerd van M&O gevoelige regelingen, namelijk zowel regelingen met directe financiële gevolgen voor derden/belanghebbenden (denk aan subsidies, heffingen/belastingen, vergunningen), als regelingen die niet directe financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen). Uit deze laatste regelingen kunnen immers op termijn ook financiële gevolgen voortvloeien voor derden/belanghebbenden.

2.2 Relatie met rechtmatigheid, integriteit en ondermijning

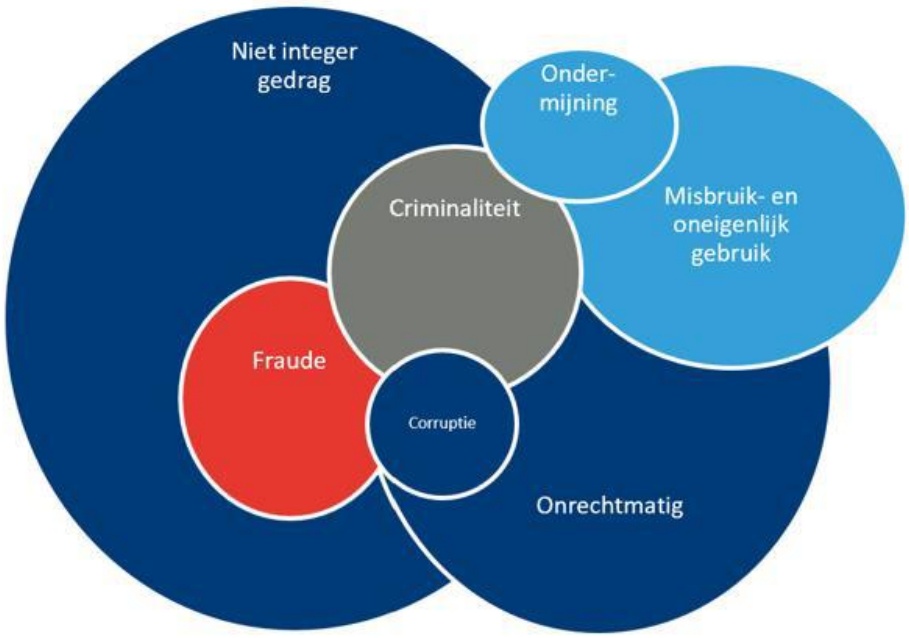
Rechtmatigheid
Misbruik en oneigenlijk gebruik is één van de drie criteria van rechtmatigheid. Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft een relatie met rechtmatigheid, in die zin dat misbruik een onrechtmatige handeling is, maar bij oneigenlijk gebruik is dat niet het geval. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in

overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van handelen in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving.
In de Kadernota Rechtmatigheid 2025 zoals deze is gepubliceerd door de commissie BBV wordt ook op de relatie tussen M&O en rechtmatigheid ingegaan. Onder het begrip rechtmatigheid valt ook het misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. Dit wordt het M&O-criterium genoemd.

Integriteit
Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om derden van buiten de organisatie die gebruik maken van regelingen en/of bezittingen van het waterschap. Het gaat dus om externe gerichtheid. Integriteit richt zich op de eigen organisatie en medewerkers en is intern gericht. De "integriteit" met betrekking tot het omgaan met relaties is een punt van continue aandacht.
Het is van belang dat overheden gedrags- en omgangscodes ontwikkelen, bijvoorbeeld ten aanzien van: relatiegeschenken, uitnodigingen voor evenementen, internet en emailgebruik, relaties, nevenfuncties etc. De waterschappen zien integriteit als een belangrijk onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid van alle medewerkers en bestuurders. Bij Noorderzijlvest is dit geregeld in het Integriteitsbeleid.

Ondermijning
Ondermijning is een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze nota genoemde onderwerpen, met name wanneer ondermijning financiële risico's met zich meebrengt. Ondermijning op het gebied van gezag heeft meer een relatie met integriteit.

De samenhang van rechtmatigheid en de overige begrippen is hieronder uitgewerkt in figuur 1.



2.3 Doelstelling M&O-beleid
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 is en te handhaven is.
M&O-beleid draagt bij aan transparantie en consistentie van 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 om de be-

trouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens te controleren gaan soms verder dan reguliere interne controles. M&O-beleid identificeert ook zwakke plekken in de administratieve organisatie en in de interne audits die wij uitvoeren.

2.4 Uitgangspunten

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

1. Wij werken vanuit een basishouding van vertrouwen in een juiste omgang met regelingen door inwoners en instellingen/bedrijven van ons beheergebied, tenzij er een aanleiding is anders te veronderstellen.
2. Maatregelen die worden getroffen ter bevordering van een juist gebruik van onze regelingen zijn proportioneel. Dat wil zeggen dat zij in verhouding staan tot de risico's die worden gelopen.
3. De betrouwbaarheid van aangeleverde informatie, afgezet tegen het mogelijk optreden van risico's, is bepalend voor de mate van controle en sanctionering.
4. Voorkomen is beter dan genezen. Wij zetten in op beleid en maatregelen die primair gericht zijn op preventie van misbruik en oneigenlijk gebruik van onze regelingen.
5. Wij controleren zoveel mogelijk van derden ontvangen gegevens.
6. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld en zo nodig bestraft (boete).
7. De teammanager waar de betreffende regelingen worden uitgevoerd is verantwoordelijk voor het treffen van M&O-beheersmaatregelen.
8. Beheersmaatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten.

2.5 Rollen en verantwoordelijkheden

Het in deze nota geformuleerde beleid vormt een kapstok voor de opsomming en inkadering van bestaand beleid en bevat geen nieuwe regels. Rollen en verantwoordelijkheden zijn in lijn met de inrichtingsprincipes van de organisatie.

- Het Dagelijks Bestuur (DB): Is verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders en het operationele M&O-beleid. Het Algemeen Bestuur (AB) stelt vanuit haar controlerende rol vast dat dit gebeurt.
- De Portefeuillehouder Bedrijfsvoering: Ziet toe op de uitvoering en rapporteert hierover jaarlijks aan het Algemeen Bestuur.
- De Controllers en Auditor: Voeren onafhankelijke toetsen uit op de interne beheersingsmaatregelen.
- Teammanagers en Medewerkers: De teammanager (procesleider) zorgt binnen het team voor het onderkennen van risico's, het actueel houden van processen en procedures, de te treffen beheersmaatregelen en het afleggen van verantwoording hierover. De teammanager en medewerkers zijn de 'ogen en oren' op de werkvloer en in het veld. Zij zijn verantwoordelijk voor het naleven van de controleprocedures en het melden van incidenten.

Het Algemeen Bestuur stelt uiteindelijk, via het vaststellen van de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarrekening, vast dat de regelingen organisatiebreed adequaat zijn uitgevoerd.

3. Beheersmaatregelen

Bepaalde regelingen en processen (of onderdelen daarvan) kunnen het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik met zich meedragen. Wettelijke eisen en minimumnormen verbinden aan de meeste regelingen de verplichting om maatregelen te nemen. Dat zijn maatregelen uit landelijke wetgeving en lokale regelgeving die sowieso worden ingezet. Daarnaast zijn extra beheersmaatregelen denkbaar die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik verder terugdringen.
Ook beheersmaatregelen die intern zijn gericht zijn relevant. Het gaat dan om zaken zoals functiescheiding, toegangsrechten tot applicaties, regelmatige controle daarvan, het vastleggen van gebeurtenissen in logging, en rapportages over deze maatregelen. Een onderscheid kan worden aangebracht tussen preventieve en repressieve maatregelen (of een mix daarvan).

3.1 Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of ontvangen van een voorziening, vergunning of uitkering. Preventieve maatregelen betreffen regelgeving,

voorlichting en controle vooraf. Zij zijn gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

3.1.1 Regelgeving

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

- Eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid;
- Er gelden eenduidige definities;
- Het doel en de doelgroep van de regeling is nauwkeurig bepaald;
- Rechten, plichten en voorwaarden zijn opgenomen;
- Er zijn geen overbodige en/of met elkaar strijdige bepalingen;
- De afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden is zoveel mogelijk beperkt;
- Mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik zijn in de regeling opgenomen;
- Ingangsdatums en overgangsregels zijn in de regeling opgenomen.

3.1.2 Voorlichting

Wet- en regelgeving wordt door middel van voorlichting onder de aandacht gebracht van inwoners, ondernemers en organisaties en instellingen. Het is onze taak om informatie te verstrekken over het bestaan van een regeling, aard en doel van de regeling, de specifieke doelgroep, geldende voorwaarden en controle- en sanctiebeleid. En daarbij is begrijpelijkheid van wat wij voorstaan van doorslaggevend belang: Inwoners, ondernemers en mensen die bij organisaties en instellingen werken (soms vrijwilligers) moeten snappen wat wij schrijven. Voorlichting geven draagt in preventieve zin ook bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling, zeker als ook duidelijk wordt gecommuniceerd over mogelijke sancties. Daarnaast werkt actieve voorlichting in begrijpelijke (B1) taal over het M&O-beleid via de website van de het waterschap stimulerend op de naleving van regelgeving.

3.1.3 Controle vooraf

Controle in de uitvoering is een middel om (de kans op) misbruik of oneigenlijk gebruik te signaleren. Mogelijke M&O gevallen kunnen al in een vroegtijdig stadium worden waargenomen. Controle vooraf van gegevens wordt uitgevoerd tot aan het moment van betaling of beschikkingsverlening en geldt daarmee als preventieve maatregel.

Controle vooraf richt zich ook op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. Onze ambtenaar gaat na of door de inwoners, bedrijven of instellingen aan de voorwaarden van bijvoorbeeld subsidie of vergunning wordt voldaan. Door betrokkene(n) aangeleverde gegevens worden indien mogelijk geverifieerd. Uitgangspunt is dat voordat wordt uitbetaald, een andere medewerker controleert of deze werkzaamheden zichtbaar, volledig en juist zijn uitgevoerd (vier-ogen principe).

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

3.2 Repressieve maatregelen

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Het gaat om controle achteraf waarbij M&O kan worden vastgesteld en eventuele sanctionering kan worden bepaald.

3.2.1 Controle achteraf

Controle van gegevens achteraf wordt uitgevoerd na het uitkeren/innen van bedragen, dan wel nadat de beschikking is verleend. Daarmee is het een repressieve maatregel. Controles achteraf kunnen (evenals bij controles vooraf) integraal, steekproefsgewijs of incidenteel worden uitgevoerd. Manieren

om te controleren kunnen zijn: verzoeken om inlichtingen, inspecties, waarneming, bevestigingen, herberekeningen, cijferanalyses en het opnieuw uitvoeren van controles.

Interne controles worden periodiek uitgevoerd om te beoordelen of conform de interne procedures is gewerkt en of transacties getrouw en rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) is expliciet aandacht voor M&O. Vastlegging van de controleresultaten is verplicht. De resultaten van de controle kunnen bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het controlebeleid en/of de regelgeving.

3.2.2 Sanctionering/maatregelenbeleid

Sancties worden opgelegd als reactie op een vaststelling van misbruik. Immers, alleen misbruik is onrechtmatig en moet worden hersteld en/of beboet.
De te nemen maatregelen gericht op misbruik en/of oneigenlijk gebruik moeten voldoen aan de beginselen van goed ambtenaarschap en behoorlijk bestuur of voortvloeien uit jurisprudentie. Dit houdt onder andere in dat maatregelen en sancties proportioneel moeten zijn in relatie tot het vergrijp. Uitgangspunt is dat het behaalde voordeel wordt teruggevorderd en er indien nodig een boete wordt opgelegd. Concreet leidt het tot terugvordering van 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 misdrijf (fraude of diefstal) wordt aangifte gedaan bij de politie.
Van sanctionering gaat een afschrikeffect uit. Daarom draagt het om die reden bij aan het voorkomen en beperken van misbruik van regelingen.

3.3 Evaluatie

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

4. Risicogebieden

M&O-beleid wordt toegepast bij regelingen waar een risico bestaat op misbruik en oneigenlijk gebruik. Afhankelijk van de misbruikgevoeligheid van een regeling wordt de intensiteit van de inzet van beheersmaatregelen bepaald.

In dit hoofdstuk worden de risicogebieden waarop M&O-beleid van toepassing is beschreven. Daarbij wordt de intensiteit van inzet van het M&O-beleid benoemd en onderbouwd.

4.1 Intensiteit M&O-beleid

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

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

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

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

Deze categorie beleid houdt in dat waakzaamheid is geboden. Enkele aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals een actieve en begrijpelijke voorlichting en een kritische beoordeling van de onderbou-

wing en herkomst van door derden aangeleverde gegevens (b.v. verscherpte controles, antecedenten-onderzoek).

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

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

4.2 Risicovolle processen

Regelingen waarbij de informatie van andere partijen bepalend is voor het verlenen en vaststellen van de (hoogte van) 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 het waterschap in grote mate afhankelijk is van door die derden verstrekte gegevens.

4.2.1 Vergunningverlening en handhaving (Categorie 1)

Vergunningverlening en handhaving hebben betrekking op wezenlijke overheidstaken en er spelen vaak grote publieke belangen met mogelijke (juridische, financiële en politiek-bestuurlijke) gevolgen. De belangen van de vergunningaanvrager, in combinatie met de relatief sterke afhankelijkheid van het waterschap van die aanvrager voor wat betreft de informatievoorziening, vormen risico's op het gebied van M&O (bijv. integriteit). De onafhankelijkheid van de vergunningverlener en de handhaver is hierbij tevens kritisch.

De taken van het waterschap op het gebied van vergunningverlening en handhaving hebben betrekking op directe lozingen, het aan- en afvoeren van water uit oppervlaktewater, het lozen of onttrekken van oppervlaktewaterwater (kwantitatief), het onttrekken van grondwater en activiteiten op en/of nabij waterstaatswerken en zuiveringstechnische werken.

Met betrekking tot vergunningverlening en handhaving is, gezien de juridische en maatschappelijke belangen en de mogelijke risico's, een streng M&O-beleid noodzakelijk. Dit uit zich in de volgende maatregelen / waarborgen om misbruik en oneigenlijk gebruik (zoveel mogelijk) uit te sluiten:

- De taken vergunningverlening en handhaving zijn functioneel gescheiden.
- Voor het verlenen van vergunningen en maatwerkvoorschriften, het afhandelen van meldingen werken we met standaardmodellen.
- De van de standaard afwijkende vergunningen voorafgaand aan verzending controleren/beoordelen door juristen van het waterschap.
- Negatieve beschikkingen op vergunningaanvragen vooraf bespreken met een jurist.
- Het toekennen van een gedoogschikking[3] gaat in overleg met een jurist.
- De ontwerpbeschikkingen voor lozingsvergunningen voor complexe bedrijven vooraf toetsen door een collega-vergunningverlener of een andere functionaris en een jurist.
- De ontwerpbeschikking voor lozingsvergunningen voor minder complexe bedrijven vooraf toetsen door een collega-vergunningverlener of een andere functionaris.
- Voor de beoordeling van aanvragen om lozingsvergunning op grond van de Omgevingswet de CIW-aanbevelingen volgen.
- Afdoening van aanvragen om een vergunning ligt bij de directeur Waterveiligheid en watersysteem en is niet aan behandelende ambtenaren gemandateerd.
- Het verlenen van bestuurlijk gevoelige vergunningen laten ondertekenen door een directeur, na voorafgaand overleg met de portefeuillehouder c.q. het dagelijks bestuur.
- Handhaving van de eigen rioolwaterzuiveringsinstallaties vindt onafhankelijk plaats door handhavers van andere organisaties[4].

4.2.2 Verstrekken van subsidies (Categorie 1/2)

Gezien het (aanmerkelijke) financiële belang dat met subsidieverlening gemoeid kan zijn, is tenminste een gematigd M&O-beleid gewenst. Ook hier is het waterschap afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door instellingen worden verstrekt. Het waterschap kent in structurele zin slechts in beperkte mate subsidies/bijdragen toe aan derden. Zo wordt jaarlijks een bijdrage verstrekt aan een

3) Komt nagenoeg niet voor bij NZV

4) Bijvoorbeeld handhaving op zuivering door JHunze en Aa's

molenstichting. Het algemeen bestuur heeft voor het verlenen van subsidies een subsidieverordening vastgesteld.

Bij het vaststellen van de subsidievoorwaarden (voorwaardenscheppend) wordt extra aandacht geschonken aan de te nemen M&O maatregelen. Gedacht kan worden aan voorwaarden voor het indienen van een verzoek (standaardformulier), afgeven van een voorlopige beschikking, indienen definitief verzoek met onderbouwing van gegevens, eventueel eisen van een accountantsverklaring etc. Deze voorwaarden worden vooraf gecommuniceerd naar de subsidieontvangers.

4.2.3 Inkopen en aanbestedingen (Categorie 2)

Met inkoop en aanbesteding kan een aanmerkelijk financieel belang gemoeid zijn en de wet- en regelgeving rondom aanbestedingen is complex. Het waterschap is hierbij deels afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die door derden worden verstrekt. Relevante M&O aspecten bij inkoop en aanbesteding zijn: de kredietwaardigheid en certificering van de leverancier, geleverde prestaties, kwaliteit en duurzaamheid van de geleverde prestaties, de financiële afwikkeling van de transactie en de juiste naleving van de (externe en interne) aanbestedingsregels. Het sluiten van de transactie (overeenkomst) is uiteindelijk vaak terug te voeren tot een “persoonlijke” afspraak tussen twee mensen, die elk grote belangen vertegenwoordigen. Subjectieve overwegingen en invloeden zijn hier bijna per definitie aan de orde. Dit geldt, zij het in mindere mate, ook voor de beoordeling van de verrichte prestaties. Dit aspect raakt het integriteitsbeleid binnen de organisatie, met name voor wat betreft het omgaan met relaties (zie punt 4.2.4 hierna).

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is door het dagelijks bestuur vastgesteld. Alle afspraken rondom inkoop en aanbesteding zijn op Waterweb opgenomen. Het proces van inkoop en aanbesteden is decentraal georganiseerd met een adviserende en deels uitvoerende rol voor team Inkoop. Dit team heeft een belangrijke rol in de bewaking en toepassing van de aanbestedingsregels en de (toetsing van de) kwaliteitsbeoordeling van de leveranciers (onderdeel van contractmanagement). De juistheid en volledigheid van financiële transacties zijn over het algemeen voldoende gewaarborgd door de AO/IC, bestaand uit:
- Inkoop- en betaalprocedure (functiescheiding en vier-ogen principe);
- Screenen van inschrijvende partijen (Uniform Europees aanbestedingsdocument);
- Contractmanagement (documentatie);
- Budgetten;
- Controle op prestatielevering (conform vastgesteld beleid).

Voor inkoop- en aanbesteding is geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk. Op grond van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid en op grond van AO/IC-maatregelen zijn er voldoende waarborgen. Vanuit de verbijzonderde interne controle wordt aandacht geschonken naar de M&O-aspecten bij inkoop- en aanbesteding.

4.2.4 Integriteit van relaties (Categorie 2)

Integriteit van medewerkers en bestuurders in de omgang met externe relaties vormt, naast dat dit een intern frauderisico met zich meebrengt, ook een M&O-risico. Immers, interne onbetrouwbaarheid/onverschilligheid kan misbruik en oneigenlijk gebruik in de hand werken, bijvoorbeeld bij een samenwerking tussen medewerker/bestuurders en externe relaties of wanneer vereiste controles om M&O te voorkomen/detecteren niet worden uitgevoerd. Preventieve maatregelen bestaan onder meer uit:
- Afleggen ambtseed/belofte incl. ondertekenen integriteitsverklaring;
- Gedragscode;
- Meldplicht nevenfuncties;
- Vertrouwenspersoon.

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

4.2.5 Belastinginkomsten (Categorie 2)

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

Het Noordelijk Belastingkantoor voert, op basis van regelgeving van het waterschap Noorderzijlvest, de belastingheffing en –invordering uit voor het waterschap. Het Noordelijk Belastingkantoor is daarom de aangewezen instantie om M&O-regels of -beleid vast te leggen en tot uitvoering te brengen. Het Noordelijk Belastingkantoor heeft overkoepelend beleid vastgesteld om misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen die vallen binnen de uitvoeringstaak van de gemeenschappelijke regeling te voorkomen.

4.2.6 Salarissen (Categorie 3)

De salarislasten van de medewerkers van het waterschap zijn materieel in omvang. Het is denkbaar dat er bijvoorbeeld bij indiensttreding sprake kan zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik. Belangrijke onderdelen bij dit proces zijn het verkrijgen van een kopie ID en een Verklaring omtrent gedrag (VOG) van een indiensttreder. Het aantal documenten is beperkt. Omdat er voldoende AO/IC maatregelen binnen het proces van uitbetaling van personeelskosten zijn genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, is voor personeelslasten geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk.

4.3 Privacy en gegevensbeveiliging

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

4.3.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Om persoonsgegevens van de inwoners binnen Europa beter te beschermen, is de Europese privacywet van toepassing, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Voorbeelden van persoonsgegevens zijn: naam, adres, geboortedatum, BSN, medische informatie en geloofsovertuiging. De AVG legt vast dat persoonsgegevens alleen verzameld en bewaard mogen worden als daar een wettelijke grondslag voor is en zo lang dat strikt noodzakelijk is. Het waterschap 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 het waterschap worden hierover afspraken gemaakt en vastgelegd in een verwerkersovereenkomst.
Binnen onze organisatie is een privacy-team actief bestaande uit de Functionaris Gegevensbescherming en de Privacy Officer. Het privacy-team werkt nauw samen met de Chief Information Security Officer en de informatiemanagers. Nieuwe medewerkers krijgen een e-learning module over informatieveiligheid en AVG.

4.3.2 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 (BIO2) het belangrijkste kader. Vanaf 1 januari 2020 is deze van kracht. Hiermee ontstaat één gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid, gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek. De uitwerking van dit kader is vastgelegd in het Informatieveiligheids- en privacybeleid (IV&P-beleid).

4.4 Bibob

De mogelijkheid om de wet Bibob toe te passen bestaat voor de waterschappen sinds 1 oktober 2022. Vanaf die datum is de bevoegdheid uitgebreid om de integriteit van aanvragers te toetsen bij onder meer vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en aanbestedingen. Tot op heden wordt hier in de sector waterschappen geen gebruik van gemaakt. Op moment van schrijven zijn we bezig om samen met het RIEC en de UVW Model Bibob-beleid te ontwikkelen. Dit zou dan ook instrumenten voor de implementatie van beleid moeten bevatten. Kortom: toepassing van de Wet Bibob zit nog op het niveau van het creëren van bewustwording.

5. Verantwoording

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het M&O-beleid wordt uitgevoerd en wordt nageleefd, wordt regelmatig verantwoording afgelegd. In het kader van de verantwoording worden in ieder geval de volgende stappen ondernomen:

- In de jaarrekening dient door het Dagelijks Bestuur een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen te worden in de paragraaf bedrijfsvoering. Eén van de criteria ten grondslag aan deze verantwoording is het M&O-criterium. In deze verantwoording wordt verklaard of er rechtmatig is gehandeld. Indien dit niet het geval is dienen onrechtmatigheden (inclusief de situaties waarin sprake van misbruik en oneigenlijk gebruik) hierin genoemd te worden;
- Bij het verrichten van verbijzonderde interne controles door Adviseur VIC wordt aandacht besteed aan het M&O-beleid en hierover wordt per proces gerapporteerd;

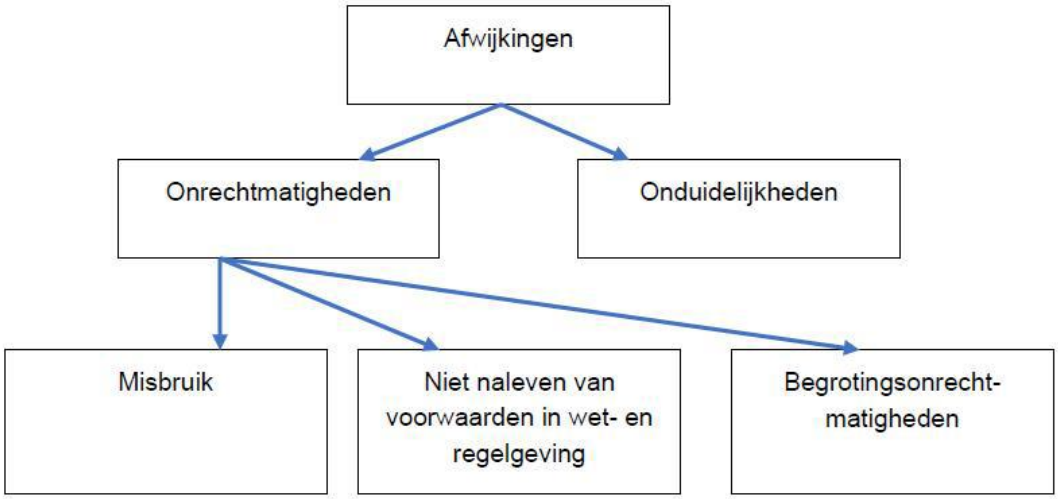
Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording heeft een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen. Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zijn te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer van het waterschap. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan claims inzake nadeelcompensatie. De ratio hiervan is dat niet-financiële handelingen wel kunnen leiden tot financiële risico's, waarvoor de door het Algemeen Bestuur bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.

In de Kadernota Rechtmatigheid 2025 van de Commissie BBV is een verplicht voorgeschreven model opgenomen waarmee verantwoording wordt afgelegd. In de bijlagen van deze nota is onder meer een schematische weergave van het afwegingskader misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen.

De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door het algemeen bestuur bepaald en bedraagt maximaal 2% van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt afzonderlijk verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en posten waarvan onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid, omdat deskundigen en adviseurs van mening verschillen over de rechtmatigheid van een financiële beheershandeling die ten grondslag ligt aan baten en lasten en balansmutaties.

Tot slot beoordeelt de accountant of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw (conform realiteit) tot stand is gekomen.

Bijlage 1 Rechtmatigheid



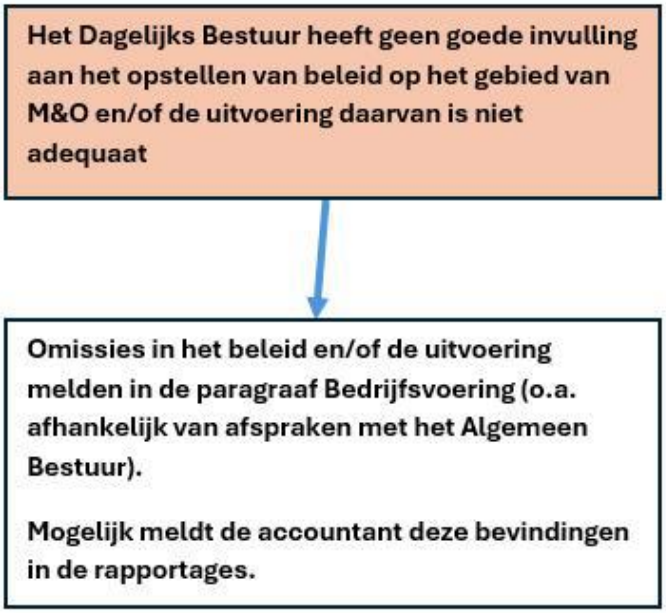
Bijlage 2 Afwegingskader M&O

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.

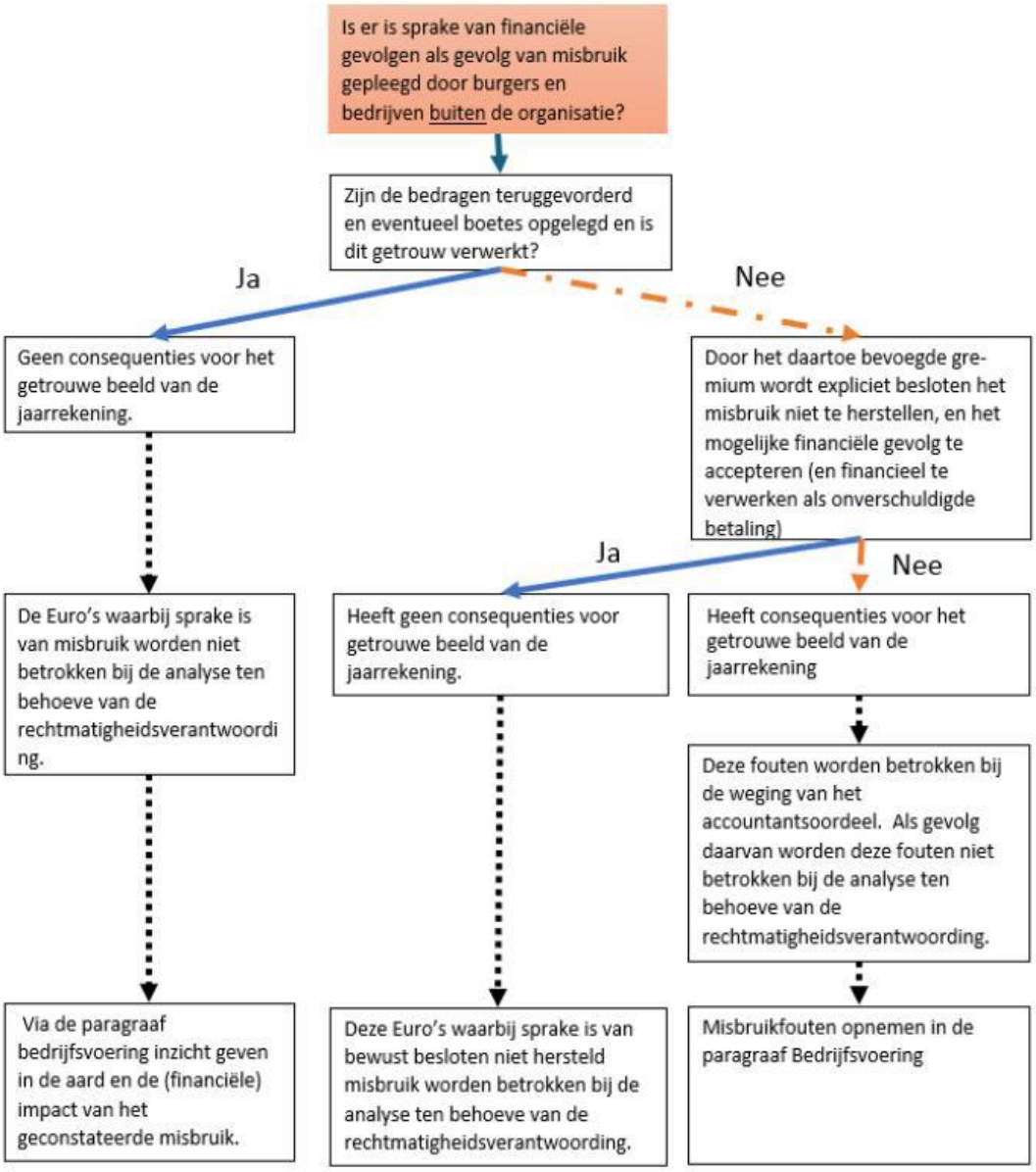
Oneigenlijk gebruik



Beleid en uitvoering Misbruik- en Oneigenlijk gebruik



Bijlage 3 Verwerking financiële gevolgen M&O bij misbruik


Is er is sprake van financiële gevolgen als gevolg van misbruik gepleegd door burgers en bedrijven buiten de organisatie?
Zijn de bedragen teruggevorderd en eventueel boetes opgelegd en is dit getrouw verwerkt?
Ja
Nee
Geen consequenties voor het getrouwe beeld van de jaarrekening.
Door het daartoe bevoegde gremium wordt expliciet besloten het misbruik niet te herstellen, en het mogelijke financiële gevolg te accepteren (en financieel te verwerken als onverschuldigde betaling)
Ja
Nee
De Euro's waarbij sprake is van misbruik worden niet betrokken bij de analyse ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording.
Heeft geen consequenties voor getrouwe beeld van de jaarrekening.
Heeft consequenties voor het getrouwe beeld van de jaarrekening
Deze fouten worden betrokken bij de weging van het accountantsoordeel. Als gevolg daarvan worden deze fouten niet betrokken bij de analyse ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording.
Via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht geven in de aard en de (financiële) impact van het geconstateerde misbruik.
Deze Euro's waarbij sprake is van bewust besloten niet hersteld misbruik worden betrokken bij de analyse ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording.
Misbruikfouten opnemen in de paragraaf Bedrijfsvoering

Waterschap Noorderzijlvest – 2026

Juli 2026