

**Kadernota voorkoming Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)
Waterschap Hunze en Aa's 2018**



1.	Inleiding	3
1.1	Doel kadernota	3
1.2	Wettelijke kader	3
2.	Beleid ter voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik binnen het waterschap	3
2.1	Misbruik en oneigenlijk gebruik	3
2.2	Belang van M&O beleid	4
2.3	Algemene beleidsuitgangspunten	5
3.	Risicogebieden waterschap	6
3.1	Algemeen	6
3.2	Integriteit	7
3.3	Verstrekken van subsidies en bijdragen	8
3.4	Personeelskosten en -voorzieningen	8
3.5	Inkopen en aanbesteden	9
3.6	Belastinginkomsten	10
3.7	Vergunningverlening en handhaving	11
3.8	Schadeclaims	12

1. Inleiding

1.1 Doel kadernota

Deze kadernota beschrijft op hoofdlijnen het beleid ten aanzien van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van het waterschap Hunze en Aa's. M&O- beleid maakt een organisatie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is van belang dat er vanuit één integrale visie wordt gewerkt aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Bovendien dienen de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen met elkaar in overeenstemming te zijn.

Uitvoering geven aan M&O beleid betekent met een kritische blik kijken naar bestaande interne regelgeving maar ook naar de totstandkoming van nieuwe regelingen en uitvoering van interne en externe regelgeving die M&O 'gevoelig' is (zie hierna onder 2.1).

In deze kadernota worden daarom de belangrijkste risicogebieden beschreven die M&O 'gevoelig' zijn. Per risicogebied wordt na een korte algemene inleiding de situatie bij het waterschap Hunze en Aa's beschreven en is het M&O beleid vastgelegd, zoals dit is vervat in verordeningen, beleidsregels en beheersmaatregelen in de organisatie.

1.2 Wettelijke kader

Ingevolge de Waterschapswet die op 29 december 2007 in werking is getreden, dienen waterschappen vanaf boekjaar 2009 aan te tonen dat zij rechtmatig hebben gehandeld met betrekking tot de mutaties in de balans en de lasten en baten in de jaarrekening. De accountant geeft niet alleen een oordeel over het getrouwe beeld maar tevens een oordeel over de rechtmatigheid. De accountantscontrole omvat een onderzoek naar de naleving van (financiële) wet- en regelgeving (voorwaardencriterium), naleving van begrotingsregels (begrotingsrechtmatigheid) en de toepassing ervan inzake misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-criterium).

In het kader van goed financieel beheer dient de organisatie zodanig ingericht te worden dat bij de beleidsuitvoering relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd, zodat de besteding en inning van het publieke geld waarmee het waterschap werkt rechtmatig gebeurt.

Door middel van een goede interne beheersing en inrichting van de organisatie beperkt het dagelijks bestuur de kans op onrechtmatigheden. Hieronder valt ook een toereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap. Het algemeen bestuur heeft daarom in artikel 8 lid 1 letter i van de 'Verordening uitgangspunten financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie Waterschap Hunze en Aa's 2008' (vastgesteld op 22 oktober 2008) bepaald dat het dagelijks bestuur hiervoor zorgdraagt en dit beleid vastlegt. Met deze (geactualiseerde) kadernota wordt uitvoering gegeven aan deze bepaling.

2. Beleid ter voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik binnen het waterschap

2.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Onder misbruik en oneigenlijk gebruik wordt het volgende verstaan:

- **Misbruik:** “Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of niet of dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen, dan wel het bevoordelen van relaties.”
- **Oneigenlijk gebruik:** “Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of gelden, of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.”

Misbruik is onrechtmatig en kan gelijkgesteld worden met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving maar is het handelen in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Kortom, misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

M&O-beleid heeft zowel externe als ook interne werking. Het raakt de (integriteits)aspecten die samenhangen met misbruik (i.c. fraude) of oneigenlijk gebruik. Samenspanning door een ambtenaar met een aanbesteder/aanvrager, het bevoordelen van bevriende relaties of het aannemen van steekpenningen en dergelijke kunnen in financiële zin dezelfde effecten hebben als door derden bewust onjuist handelen.

- **M&O-gevoeligheid:** daarvan is sprake als het waterschap bij de uitvoering van (financiële) regelingen afhankelijk is van gegevens van derden. Gegevens van derden kunnen gedefinieerd worden als gegevens, afkomstig van natuurlijke of rechtspersonen binnen of buiten de waterschapsorganisatie. Een M&O-gevoelige regeling is een regeling waarbij de aanspraak op een subsidie (uitkering), de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing of subsidie, afhankelijk is van gegevens die door de belanghebbende zelf worden verstrekt. Maar ook het verkrijgen van een recht (vergunning) of handhaving kan M&O gevoelig zijn en kunnen zich vertalen in geld. Dit betekent dus dat M&O gevoeligheden vooral betrekking hebben op financiële aanspraken en/of lasten.

2.2 Belang van M&O beleid

De rechtmatigheid van financiële mutaties is in belangrijke mate afhankelijk van de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens, alsmede de integriteit van het handelen van personen. Dit geldt zowel ten aanzien van derden als voor interne functionarissen. Waar het waterschap afhankelijk is van informatie die door derden is verstrekt, is het van belang te controleren dat deze informatie juist en volledig is.

Door derden verstrekte gegevens kunnen een “natuurlijke” tendentie hebben *niet* betrouwbaar te zijn, door onjuiste, onvolledige of niet tijdige informatie, vanwege het financiële belang om meer middelen/rechten te kunnen ontvangen of minder middelen te hoeven betalen. Maar ook de functionarissen van een organisatie kunnen in verleiding of in de positie komen om handelingen te verrichten of na te laten om daarmee financieel gewin te behalen. Hierbij kan sprake zijn van fraude of tenminste van doorbreking van de gewenste integriteit.

De integriteit van interne of externe personen is in het kader van de jaarrekeningcontrole geen object van accountantsonderzoek, tenzij er specifieke risico's worden gesignaleerd. Het is wel van belang dat door het treffen van de juiste maatregelen zoveel mogelijk wordt voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik kan plaatsvinden of dat dit tijdig wordt ontdekt. Specifieke maatregelen die zijn getroffen, en betrekking hebben op het financieel beheer, zijn wel onderwerp van accountantsonderzoek.

Het M&O beleid maakt onderdeel uit van individuele verordeningen, beleidsregels en beheersmaatregelen. Bij het opstellen van nieuwe regels/verordeningen wordt nagegaan of er voldoende maatregelen zijn genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Afzonderlijke aandacht voor dit onderwerp in een integrale kadernota M&O beleid is gewenst omdat:

- het van belang is dat er vanuit één integrale visie wordt gewerkt aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Bovendien dienen de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen met elkaar in overeenstemming te zijn;
- de betrouwbaarheid van door derden verstrekte gegevens niet in alle gevallen kan worden ondervangen met de normale interne controles. Interne controle maatregelen reiken in veel gevallen niet verder dan de grenzen van de eigen organisatie.
- de praktische werking van beheersmaatregelen staat of valt uiteindelijk in belangrijke mate met de integriteit van functionarissen. Bij niet integer handelen kunnen bestaande procedures en interne controles (bewust) worden omzeild of zelfs buiten werking worden gesteld. Alertheid op risicogebieden en zwakke plekken in de organisatie is dus geboden, in aanvulling op de reguliere beheersmaatregelen;
- er een risico-afweging dient plaats te vinden en een kosten/baten analyse bij de vaststelling van beheersmaatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Door middel van een vastgesteld M&O beleid kan het waterschap zich zowel intern als extern verantwoorden over de gemaakte keuzes.

2.3 Algemene beleidsuitgangspunten

Het M&O-beleid is ingedeeld naar de volgende categorieën maatregelen:

1. Opstellen regelgeving en procedures.
2. Voorlichting/communicatie.
3. Controle.
4. Sancties.
5. Evaluatie en bijsturing.

2.3.1 Opstellen regelgeving en procedures

Bij de totstandkoming van nieuw beleid/regelgeving wordt aandacht besteed aan de M&O gevoelige aspecten van de voorgenomen regelgeving of beleid. Het proces richt zich zoveel mogelijk op het vermijden van M&O gevoeligheid. Dit door middel van heldere definities te gebruiken, vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden, een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep en een slagvaardige reparatiewetgeving bij toch gebleken misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook dienen in M&O gevoelige regelingen sancties op misbruik te worden opgenomen.

Wanneer een expliciete M&O gevoelige component in de regeling om bestuurlijke of andere redenen toch wordt gehandhaafd, dient dit nadrukkelijk in de besluitvorming tot uitdrukking te worden gebracht.

2.3.2 Voorlichting/communicatie

Via voorlichting worden belanghebbenden op de hoogte gebracht van het bestaan en inhoud en toepassing van de wet- en regelgeving door het bestuur. Bij die voorlichting wordt aangegeven dat misbruik en oneigenlijk gebruik en/of fraude gevolgen zullen hebben. Mogelijk leidend tot een besluit tot intrekking of naheffing of bestraffing. Het geven van voorlichting is voornamelijk bedoeld om de acceptatiegraad van de regeling te verhogen. Wanneer een regeling niet geaccepteerd wordt, zal de neiging tot niet naleven van de regeling hoger zijn dan bij acceptatie. In het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is voorlichting daarom een belangrijk middel.

2.3.3 Controle

Door middel van controle kan gesignaleerd worden of er sprake is van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Controle is een onderdeel van het beleid dat gericht is op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Controles maken primair onderdeel uit van de bedrijfsprocessen. Daarnaast worden verbijzonderde interne controles uitgevoerd op de getrouwheid en rechtmatigheid.

2.3.4 Sancties

Sancties zijn erop gericht misbruik en oneigenlijk gebruik te herstellen in de rechtmatige situatie dan wel, in geval van fraude, te bestraffen. Opgelegde sancties kunnen een leereffect hebben maar hebben daarnaast ook een preventieve werking. Sancties moeten zijn neergelegd in de voor het betreffende risicogebied geldende regelgeving (interne of externe regelgeving zoals onder andere de Algemene Wet Bestuursrecht, Burgerlijk Wetboek of de Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel-SAW).

De algemene norm voor de toepassing van sancties is dat tenminste het behaalde voordeel wordt weggenomen. In geval van (vermoeden van) fraude wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

2.3.5 Evaluatie en bijsturing

Gebreken in een regeling of beleid kunnen worden ontdekt en hersteld, wanneer in de fase van de beleidsevaluatie expliciet aandacht wordt besteed aan M&O.

Naar aanleiding van evaluaties kan een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van het M&O beleid. Tevens wordt inzicht verkregen in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. In het kader van de cyclusbenadering (Plan, Do, Check, Act) kan deze evaluatie leiden tot een aanpassing van bijvoorbeeld de regelgeving of het controlebeleid.

In bijlage 1 is een niet limitatieve opsomming gegeven van mogelijkheden voor de vormgeving van M&O beleid.

3. Risicogebieden waterschap

3.1 Algemeen

De uitwerking van de algemene beleidsuitgangspunten met betrekking tot het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik leidt tot de keuzes die de organisatie terzake maakt. De uitwerking daarvan, in (een mix van) concrete beheersmaatregelen, maakt geen deel uit van een "kadernota M&O-beleid", maar is uiteraard wel geïntegreerd in de administratieve organisatie/ interne controle (AO/IC) van de organisatie.

Bij M&O beleid is onderscheid te maken in:

* **streng M&O-beleid:** ten opzichte van de reguliere AO/IC zijn specifieke en aanvullende (controle) maatregelen noodzakelijk om het risico van misbruik of eigenlijk gebruik te mitigeren; deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer als het actieve toezicht daarop (controle, handhaving);

* **gematigd M&O-beleid:** waakzaamheid, in de vorm van (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie, is geboden; maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen;

* **geen specifiek M&O-beleid:** mits de reguliere AO/IC (bijvoorbeeld inzake functiescheiding) toereikend is, zijn geen aanvullende maatregelen noodzakelijk

In het vervolg van deze paragraaf worden de belangrijkste risicogebieden met betrekking tot M&O nader uitgewerkt. Na een korte algemene inleiding wordt ingegaan op de situatie bij het waterschap. Hierbij is aangegeven in welke mate de risico's worden afgedekt en is de intensiteit van het gewenste M&O-beleid vastgelegd. M&O-beleid is proportioneel, ofwel de maatregelen staan in relatie tot het risico dat misbruik en oneigenlijk gebruik kan voorkomen.

Niet alle beleidsterreinen van het waterschap zijn even gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

Leidend is hierbij in welke mate de hoogte van de geldstroom afhankelijk is van gegevens die door derden worden verstrekt. Op basis hiervan is het gewenste M&O-beleid geformuleerd.

Voordat ingegaan wordt op de specifieke risicogebieden, wordt eerst kort ingegaan op het overkoepelende beleid inzake integriteit.

3.2 Integriteit

3.2.1 Algemeen

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. In opdracht van de Unie van Waterschappen heeft een landelijke werkgroep, handreikingen en voorbeeldregelingen ontwikkeld om de sector bij het vormgeven van het beleid en de uitvoering hiervan te faciliteren. Het A&O-fonds Waterschappen heeft nieuwsbrieven en informatietoolkits ter beschikking gesteld .

3.2.2 Situatie bij Hunze en Aa's

Het algemeen bestuur heeft diverse integriteitsregelingen vastgesteld waaronder:

- gedragscode integriteit voor politieke ambtsdragers waterschap Hunze en Aa's 2017;
- regeling voor de melding van een vermoeden van een misstand waterschap Hunze en Aa's 2017 vaststellen;
- protocol Vertrouwenspersoon en regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag waterschap Hunze en Aa's 2017
- verordening behandeling bezwaren en klachten waterschap Hunze en Aa's 2017
- protocol e-mail, internetgebruik en gebruik Social Media waterschap Hunze en Aa's 2015
- protocol Agressie en geweld tegen bestuurders of ambtenaren van het waterschap Hunze en Aa's 2015

Daarnaast zijn door het dagelijks bestuur de navolgende regelingen vastgesteld:

- Gedragscode voor medewerkers Hunze en Aa's 2017;

- Regeling aanbestedingsklachten waterschap Hunze en Aa's 2017
- Besluit betreffende het afleggen van eed en belofte door ambtenaren van het waterschap Hunze en Aa's 2015

Naar aanleiding van de aanpassing van de ambtenarenwet hebben de waterschapsmedewerkers sinds begin 2009 allemaal de eed of de belofte hebben afgelegd. Bestuursleden aanvaardden hun bestuurslidmaatschap tevens na het afleggen van de eed of de belofte. Er is bij het waterschap Hunze en Aa's voortdurend aandacht voor het onderwerp integriteit en wordt door middel van verschillende themabijeenkomsten en workshops gecommuniceerd en besproken

3.2.3 Gewenst M&O beleid

Tenminste een gematigd M&O-beleid is gewenst. Het huidige beleid van het waterschap past hierin en is actueel.

3.3 Verstreken van subsidies en bijdragen

3.3.1 Algemeen

Subsidieverlening is een kritisch proces. Subsidies kunnen in beginsel alleen worden verstrekt op basis van een daarvoor geldende verordening, tenzij de subsidies met naam en toenaam in de begroting zijn vermeld. Een beroep van instellingen op een subsidieverordening, mits passend binnen de gestelde kaders, kan niet zomaar worden geweigerd. Omdat het waterschap daarbij afhankelijk is van de betrouwbaarheid van de door instellingen verstrekte gegevens is dit proces M&O gevoelig.

3.3.2 Situatie Hunze en Aa's

Het waterschap is co-financier van de Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) subsidieregelingen voor de provincies Groningen en Drenthe. Vanuit de opgestelde subsidieregelingen zijn de provincies penvoerder en uitvoerder van de subsidieregeling, mede namens de waterschappen. Hierover zijn in de regelingen zelf afspraken gemaakt. Ten behoeve van de instandhouding van molens en (stoom)gemalen zijn met de diverse stichtingen afspraken gemaakt over bijdragen en de hiervoor te overleggen gegevens.

3.3.3 Gewenst M&O beleid

Gezien het aanmerkelijke financiële belang dat met subsidieverlening gemoeid kan zijn, is tenminste een gematigd M&O-beleid gewenst.

In de regelingen zijn een aantal subsidievoorwaarden gesteld; deze worden gecommuniceerd aan betrokkenen. In voorkomende nieuwe (subsidie-/bijdrage)regelgeving aan de M&O bepalingen in de regeling voldoende aandacht besteden. Gelet op de problematiek is aandacht voor kritische beoordeling van validatie van aangeboden informatie (bijv. door accountantsverklaring) gewenst.

3.4 Personeelskosten en -voorzieningen

3.4.1 Algemeen

De interne controle op personeelslasten is in het algemeen behoorlijk goed te organiseren. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn: kopie ID-bewijs, formele aanstelling door het bestuur, directie of management, relatie met prestaties/ activiteiten, en een (interne) controle losstaand van de personeelsadministratie. Indien de administratieve organisatie hieromtrent goed is geregeld, zijn geen bijzondere risico's aan de orde. Bijzonder aandachtspunt is het gebruik van personeelsvoorzieningen/kostenvergoedingen. De uitbetaling van personeelsvoorzieningen is M&O gevoelig omdat uitbetaling alleen kan geschieden indien aan de bepalingen is voldaan. Het financiële belang hiervan is in het algemeen echter beperkt.

3.4.2 Situatie Hunze en Aa's

Formele aanstelling vindt plaats door de secretaris-directeur. Bij de aanneming worden de persoons- en identiteitsgegevens en diploma's van betrokkenen opgevraagd, beoordeeld en vastgelegd. Jaarlijks wordt in totaal circa € 25 miljoen aan personeelslasten uitbetaald.

Onder de personeelsvoorzieningen worden diverse vergoedingen verstaan ten aanzien van secundaire arbeidsvoorwaarden zoals bijv. vergoeding dienstreizen, verblijfkosten en studiekosten. Voor de (uitbetaling van de) personeelsvoorzieningen heeft het waterschap diverse regelingen vastgesteld, mits niet geregeld in de SAW. De regelingen zijn op het Intranet geplaatst zodat alle personeelsleden hiermee bekend zijn. Als een wijziging plaatsvindt, wordt dit eveneens gecommuniceerd.

Declaraties dienen altijd te worden geaccordeerd door de leidinggevende en dienen voorzien te zijn van achterliggende stukken, zoals bonnen en facturen. De procedure is dat geen uitbetaling wordt verricht zonder accordering van de leidinggevende en een achterliggend stuk.

3.4.3 Gewenst M&O beleid

Omdat er voldoende administratief organisatorische maatregelen binnen het proces van uitbetaling van personeelslasten zijn genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, is voor personeelslasten geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk.

3.5 Inkopen en aanbesteden

3.5.1 Algemeen

Inkopen en aanbestedingen vertegenwoordigen in de praktijk een aanzienlijk financieel belang. De interne controle op de uitvoering van de transactie en de (financiële) afwikkeling daarvan kan in het algemeen via budgetten en functiescheiding echter wel zodanig vorm worden gegeven dat de juistheid en volledigheid daarvan voldoende is gewaarborgd. Door de wettelijke aanbestedingsprocedures is de (interne) afhankelijkheid van de informatieverstrekking van bedrijven tamelijk beperkt. In het aanbestedingsbeleid is bovendien al vaak aandacht besteed aan specifieke M&O-aspecten, zoals criteria voor het uitsluiten van (malafide) bedrijven. Op basis hiervan lijkt een specifiek M&O-beleid ten aanzien van inkopen en aanbestedingen als zodanig niet van belang.

Kritische punten blijven echter wel de totstandkoming van de transactie en de objectieve controle op de aanvaardbaarheid (vooral kwaliteit) van de geleverde prestatie. 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 integriteitbeleid (zie paragraaf 3.2) binnen de organisatie, met name voor wat betreft het omgaan met relaties.

3.5.2 Situatie Hunze en Aa's

Jaarlijks wordt door Hunze en Aa's voor circa € 40 tot € 50 miljoen ingekocht. Er zijn hiermee dus grote bedragen gemoeid. Relevante M&O aspecten bij inkoop en aanbesteding zijn: kredietwaardigheid en certificering van de leverancier, geleverde prestaties, kwaliteit en duurzaamheid van de geleverde prestaties en financiële afwikkeling van de transactie en juiste naleving van de (externe en interne) aanbestedingsregels.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is door het dagelijks bestuur vastgesteld. Alle afspraken rondom inkoop en aanbesteding zijn op Intranet opgenomen. Het proces van inkoop en aanbesteden is

momenteel decentraal georganiseerd met een adviserende en deels uitvoerende rol voor de inkoopadviseurs.

De inkoopadviseurs hebben een belangrijke rol in de bewaking en toepassing van de aanbestedingsregels en de (toetsing van de) kwaliteitsbeoordeling van de leveranciers (onderdeel van contractmanagement). Voor wat betreft de aspecten rondom prestaties en de financiële afwikkeling zijn in het inkoopproces en de factuurverwerking administratief organisatorische maatregelen opgenomen. Verplichtingen > € 50.000,- mogen op grond van de mandaatregeling alleen door de secretaris-directeur worden aangegaan.

3.5.3 Gewenst M&O beleid

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

3.6 Belastinginkomsten

3.6.1 Algemeen

De belastingheffing is grotendeels gebaseerd op redelijk objectieve gegevens (bevolkingsregister, woningcartotheek, kadaster) of gegevens van niet-betrokken derden (beëdigd taxateurs). De interne controle op de belastingheffing kan, zeker in de grotere organisaties, tamelijk goed worden georganiseerd. Adequate functiescheidingen zijn hierbij uiteraard van groot belang. Op onderdelen (bijvoorbeeld waarde eigen woning) zijn uiteraard wel bewuste beïnvloedingen van derden mogelijk, maar het financiële effect hiervan zal beperkt zijn. Om deze reden lijkt M&O-beleid voor belastinginkomsten niet urgent.

In geval van kwijtschelding en verminderingen wordt gebruik gemaakt van inkomensgegevens van de betreffende aanvrager. Hiervoor is, voor de (rechtstreekse) toetsbaarheid van de gegevens, de afhankelijkheid van de informatie van derden groter. In de praktijk kunnen hiermee voor individuen belangrijke bedragen gemoeid zijn. Voor deze categorie is een gematigd M&O-beleid aan te bevelen.

3.6.2 Situatie Hunze en Aa's

De gemeenschappelijke regeling Noordelijk Belastingkantoor voert, op basis van regelgeving van het waterschap Hunze en Aa's, de belastingheffing en –invordering uit voor het waterschap Hunze en Aa's op basis van de regelgeving van het waterschap. Het bestuur van het Noordelijk Belastingkantoor zal voldoende maatregelen moeten treffen om binnen de eigen uitvoeringsorganisatie misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Het waterschap heeft een kwijtscheldingsregeling die regels van de Uitvoeringsregeling van de Invorderingwet en de bepalingen van de Leidraad Invordering Waterschappen volgt.

Het waterschap heeft een regeling voor het heffen van leges (bij het verlenen van bepaalde diensten van het waterschap). Gezien het zeer geringe belang (enkele duizenden euro's per jaar), is hiervoor geen specifiek M&O-beleid noodzakelijk.

3.6.3 Gewenst M&O beleid

Voor het onderdeel kwijtschelding en verminderingen is een gematigd M&O-beleid wenselijk. De uitvoering van de regelingen ligt bij het Noordelijk Belastingkantoor. Via de accountantscontrole en het

verslag van bevindingen bij de jaarlijkse verantwoording van belastingopbrengsten, geeft de accountant van het Noordelijk Belastingkantoor zijn bevindingen over de uitvoering van het desbetreffende M&O-beleid.

3.7 Vergunningverlening en handhaving

3.7.1 Algemeen

Bij vergunningverlening en handhaving gaat het om belangrijke juridische en maatschappelijke processen. De directe financiële gevolgen zijn minder van betekenis, maar gezien de maatschappelijke belangen (gevaaraspecten, milieu, gezondheid) is sprake van een afbreukrisico. Bovendien kan sprake zijn van indirecte financiële gevolgen (schadeclaims). De belangen van de vergunningaanvrager, in combinatie met de relatief sterke afhankelijkheid van het waterschap van die aanvrager voor wat betreft de informatievoorziening, alsmede de mogelijke invloeden die de vergunningbeoordelaar en handhaver kunnen ondergaan, vormen de grootste risico's het gebied van M&O bij vergunningverlening en handhaving.

3.7.2 Situatie Hunze en Aa's

De taken van het waterschap op het gebied van vergunningverlening hebben betrekking op directe en indirecte lozingen (kwalitatief), het aan- en afvoeren van water uit oppervlaktewater, het lozen of onttrekken van oppervlaktewater (kwantitatief), het onttrekken van grondwater en waterwetvergunningen (voorheen keurontheffingen).

Als wettelijk kader hiervoor is van toepassing de Waterwet (2010). Voor alle handelingen in een watersysteem wordt een vergunning verleend. Ten gevolge van de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) is de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor indirecte lozingen bij de gemeente dan wel de provincie komen te liggen (omgevingsvergunning). Het waterschap heeft voor de indirecte lozingen een adviserende rol c.q. geeft voor bepaalde lozingen een bindend advies. Voor directe lozingen blijft het waterschap het vergunningverlenende en handhavende gezag. 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

- De taken vergunningverlening en handhaving zijn functioneel gescheiden. Voor de kleine dammen en duikers vindt toezicht plaats door de leggermedewerkers. Ten aanzien van eventuele veiligheidsissues rondom keringen vindt toezicht plaats door de specialisten veiligheid en keringen.
- Voor alle vergunningen en ontheffingen zijn modellen (standaarden) opgesteld.
- Van de standaard afwijkende vergunningen en ontheffingen worden beoordeeld door de juridisch beleidsmedewerker en handhaver van het waterschap.
- Voor alle lozingsvergunningen voor complexe bedrijven geldt dat de ontwerp-beschikkingen door een collega-vergunningverlener en een juridisch beleidsmedewerker worden getoetst.
- Voor alle lozingsvergunningen voor minder complexe bedrijven geldt dat de ontwerp-beschikkingen door een collega-vergunningverlener worden getoetst.
- Voor de beoordeling van aanvragen om lozingsvergunning op grond van de Waterwet worden in principe de voorschriften uit de Ministeriele Regeling Omgevingsrecht (MOR) gevolgd. Hierin staan in bijlage 1 en 2 respectievelijk Europese en landelijke documenten aangegeven waarmee de vergunningverlener bij de beoordeling rekening moet houden.
- Afdoening van aanvragen om vergunning of ontheffing is niet aan behandelende ambtenaren gemandateerd, maar aan afdelingshoofden.

- Bestuurlijk gevoelige vergunningen en ontheffingen mogen niet door het afdelingshoofd worden afgedaan, maar door het dagelijks bestuur.
- Voor zover het vergunningen, ontheffingen en gedoogbeschikkingen betreft voor (grote) projecten of werken van het waterschap Hunze en Aa's is dit gescheiden van de operationele verantwoordelijke en gemandateerd aan het afdelingshoofd Personeelszaken, Financiën en Bedrijfsvoering (PFB) met submandaat voor het teamhoofd Algemene Zaken. Voor deze grote werken wordt een projectplanprocedure gevolgd. Voor kleiner reguliere vervangingswerken wordt geen vergunning aangevraagd/verstrekst gezien de aard van het werk
- Handhaving van de eigen (rioolwaterzuiverings)installaties vindt onafhankelijk plaats door handhavers van het buurwaterschap Noorderzijlvest.

3.7.3 Gewenst M&O beleid

Met betrekking tot vergunningverlening is een streng M&O-beleid gewenst.

3.8 Schadeclaims

3.8.1 Algemeen

Er zijn twee bronnen op grond waarvan een schadeclaim bij het waterschap kan worden ingediend, te weten op grond van de wet als sprake is van een onrechtmatige daad of van een van een rechtmatige daad die schade voor derden heeft opgeleverd, of op grond van een overeenkomst. Eventuele aansprakelijkheid op grond van de wet volgt uit schuld- of risicoaansprakelijkheid voor feitelijk handelen of nalaten, de onrechtmatige daad. Aansprakelijkheid uit hoofde van een overeenkomst ontstaat door een toerekenbare tekortkoming in de nakoming van afspraken, beter bekend als wanprestatie. Tenslotte kan er sprake zijn van aansprakelijkheid voor handelen of nalaten dat niet onrechtmatig is maar waardoor toch een verplichting tot schadevergoeding ontstaat.

Het indienen van schadeclaims gebeurt op basis van gegevens en verklaringen van de claimant. Er is dus sprake van een hoge M&O gevoeligheid. Het risico van onbetrouwbare gegevensverstrekking is hierbij groot gezien de sterke persoonlijke belangen.

3.8.2 Situatie Hunze en Aa's

Wettelijke aansprakelijkheid.

Het waterschap wordt op alle twee hiervoor genoemde gronden geconfronteerd met schadeclaims. De ingediende schadeclaims zijn vaak niet voldoende onderbouwd en de geclaimde bedragen zijn veelal hoog. Na ontvangst van de claim wordt die door het team Juridische Zaken onderzocht. Daartoe wordt eerst intern navraag gedaan bij medewerkers van het waterschap die mogelijk informatie kunnen geven over de gestelde schade en eventuele betrokkenheid van het waterschap. Als voorbeeld kan dienen de relatief veel ingediende claims wegens schade aan aardappelen na hevige regenval. Daarvoor kan het waterschap niet aansprakelijk worden gehouden tenzij de schade mede het gevolg is van een gelijktijdig verwijtbaar haperend deel van zijn infrastructuur. Is dat laatste het geval dan is er sprake van een wettelijke aansprakelijkheid waarvoor het waterschap verzekerd is.

Geringe schades, worden door het waterschap zelf afgehandeld. Claims hoger dan € 2.500,-, het bedrag van het eigen risico van de WA verzekering van het waterschap, worden doorgezonden naar de verzekeraar die een expert inschakelt om de oorzaak van de schade en de omvang daarvan beoordelen. Zijn er geen aanwijzingen van enig manco aan de zijde van het waterschap dan wordt de claim afgewezen. Het is dan aan de claimant om zelf met een nadere onderbouwing van zijn claim en met bewijs te komen.

Schade als gevolg van rechtmatige daad.

Het komt voor dat het waterschap bij de uitvoering van zijn wettelijke taken schade aan derden berokkent. Te denken valt aan het gebruik van bergingsgebieden en noodbergingsgebieden, aan noodzakelijke ingrepen tijdens hoog water of aan werkzaamheden in het beheergebied waardoor gewasschade ontstaat.

Het waterschap heeft eigen schaderegelingen vastgesteld voor schadeclaims op grond van rechtmatige overheidsdaad. De Nadeelcompensatieverordening Waterschap Hunze en Aa's regelt de procedure voor het vorderen van nadeelcompensatie. De vordering wordt beoordeeld door een onafhankelijke Commissie nadeelcompensatie. Na advies van de Commissie neemt het Dagelijks Bestuur van het waterschap een besluit tot toekenning of afwijzing van de vordering.

Voorts heeft het waterschap de Regeling Schadevergoeding waterbergingsgebieden Waterschap Hunze en Aa's waarin schadevergoedingsrechten zijn vastgelegd.

Uitbetalingen voor planschades die het waterschap voor de noodbergingsgebieden doet, vinden pas plaats na een uitgebreide procedure waarbij uiteindelijk een planschadecommissie adviseert.

De gewasschades zijn over het algemeen bekend bij de betrokken medewerker c.q. teamhoofd van het waterschap. Indiening van de schadeclaim kan in dat geval middels het invullen van een schadeformulier die zowel door de eigenaar van het perceel waar de schade is ontstaan als door het teamhoofd van het waterschap wordt ondertekend. Voor de berekening van de hoogte van het schadebedrag aan gewassen wordt gebruik gemaakt van de actuele LTO/Gasunie-normen.

Schadeclaim op grond van overeenkomst

In het kader van de uitvoering van een overeenkomst kan bij één van de partijen schade ontstaan omdat de andere partij toerekenbaar tekort schiet in de nakoming van zijn/haar verplichtingen. In de praktijk is het waterschap over het algemeen opdrachtgever. Als opdrachtnemer in die relatie een claim indient gaat het daarbij in nagenoeg alle gevallen om betaling van meerwerk, niet om schadevergoeding.

3.8.3 Gewenst M&O beleid

Voor schadeclaims is in het algemeen een streng M&O-beleid wenselijk. Hieraan wordt in de praktijk invulling gegeven door een aantal maatregelen.

Bij de totstandkoming van een regeling wordt aandacht geschonken aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (voorwaardenscheppend).

Schadeclaims worden door het team juridische zaken of via de WA-verzekering afgehandeld, waarbij getoetst wordt of er een grondslag is voor aansprakelijkheid en voor het uitkeren van een schadevergoeding.

Gezien het beperkt financieel belang bij de gewasschaderegelingen, vindt er per schadegeval een afweging plaats of specifieke en aanvullende controles noodzakelijk zijn. Dit is ter beoordeling aan het verantwoordelijke afdelingshoofd.

Bijlage 1. Mogelijkheden vormgeving inhoud M&O-beleid (niet limitatief)

a) Regelgeving

- Screenen van verordeningen op:
 - duidelijkheid/ ondubbelzinnigheid van bepalingen, respectievelijk mogelijke verbeteringen hierin;
 - mogelijke tegenstrijdigheden tussen bepalingen;
 - eventuele overbodige bepalingen;
 - (on)mogelijkheden voor handhaving en controle, respectievelijk mogelijke verbeteringen hierin.
- Regelen in subsidieverordening en verordeningen inzake vergunningen en heffingen:
 - dat betrokkenen bij aanvraag expliciet dienen te verklaren dat de verstrekte gegevens betrouwbaar zijn en/of
 - dat betrokkenen verplicht zijn mee te werken aan een validatie (door waterschap) van verstrekte gegevens en/of
 - dat het dagelijks bestuur specifieke controlemaatregelen bij de betrokkenen kan doen/ laten uitvoeren.
- In het delegatie-en mandaatbesluit opnemen dat de budgethouder ook verantwoordelijk is (eventueel binnen nader te stellen kaders) voor het voorkómen van M&O- gebruik.

b) Voorlichting

- Brochures of publicaties (Internet) over integriteitsbeleid en M&O-beleid van waterschap:
 - wat zijn de risico's;
 - wat verwacht waterschap van betrokkenen;
 - wat is het handhavingsbeleid.
- Heldere voorwaarden inzake M&O-beleid opnemen in relevante verordeningen:
 - Opnemen van belangrijkste bepalingen;
 - zo mogelijk bepalen dat instellingen of personen zich hieraan conformeren als zij een subsidie of vergunning aanvragen.
- Interne voorlichting en communicatie van regels en gedragscodes (bijvoorbeeld persoonlijk uitreiken onder personeel, rapportage over naleving).

c) Controle

- In vastgelegde en vastgestelde administratief organisatorische procedures verankeren van:
 - inhoud, diepgang en frequentie van controle op gegevens, eventueel getrapt naar financiële omvang;
 - dubbele bezetting, c.q. verantwoordelijkheid voor kritische externe contacten;
 - specifieke aandacht voor mogelijk M&O-gebruik in besluitvormingsprocedures.
- Integriteitsbeheersende maatregelen:
 - Antecedentenonderzoek;
 - Integriteitscodes.
- Periodieke beoordeling interne beheersing, i.c. succes handhaving M&O-criterium.
- Periodieke risico-analyse.

d) Sanctie

- Terugvordering/ restitutie van subsidie in geval van achteraf gebleken onjuistheden.
- Intrekking van vergunning in geval van achteraf gebleken onjuistheden.
- Ambtshalve opleggen verhoging van belasting/ heffing in geval van achteraf gebleken onjuistheden
- Ontslaggronden.

e) Evaluatie

- Periodieke interne evaluatie-onderzoeken.
- Periodieke interne operational audits.