

FRAUDERISICOANALYSE

februari 2024

Concerncontroller, drs. [REDACTED]

GEMEENTE TIEL



Inleiding

De organisatie inventariseert **jaarlijks** welke **risico's** er zijn op fraude door onttrekking van geld, goederen of informatie. Daarbij wordt ook gekeken of (aanvullende) maatregelen moeten worden getroffen om fraude te voorkomen of te bestrijden. De accountant checkt vervolgens bij de controle of er een actuele inventarisatie en beheersing van frauderisico's is. Deze inventarisatie maakt onderdeel uit van het accountantsdossier voor de jaarrekeningcontrole. De frauderisicoanalyse wordt vastgesteld door het college en ter informatie aangeboden aan de raad.

De frauderisicoanalyse is **geen onderzoek** naar daadwerkelijke fraude. De frauderisicoanalyse is een analyse naar de kwetsbare aspecten in de organisatie en de wijze waarop die **kwetsbaarheid** wordt ondervangen.

In 2021 is de gemeente Tiel geconfronteerd met een **fraudegeval**. Hierover is gepubliceerd in de krant. Het betrof een voormalig medewerker van de gemeente Tiel die door fake-facturen in behandeling te nemen, middelen aan de organisatie heeft onttrokken waarvoor geen tegenprestatie is geleverd. Dit onderstreept nogmaals het belang van een frauderisicoanalyse én het belang van een goed integriteitsklimaat binnen de organisatie.

In deze analyse wordt eerst kort ingegaan op enkele relevante begrippen. Daarna wordt in de analyse voor de geselecteerde onderwerpen aangegeven welke maatregelen er getroffen zijn om fraude te voorkomen.

Deze analyse is tot stand gekomen na consultatie van de medewerkers, het management en de directie. Vanuit het management en de directie wordt het belang van een **goed integriteitsklimaat** onderschreven. In bijlage 1 is een aantal aspecten benoemd die relevant zijn in het kader van een goed integriteitsklimaat.

De eed/gelofte is binnen de organisatie gestructureerd aangepakt. Met de komst van de nieuwe burgemeester wordt de ambtseed vernieuwd, waarbij ook het afleggen van de eed/gelofte en het voeren van een dialoog over integriteit en het voorkomen van frauderisico's worden meegenomen. In 2024 gaat onderzoeksbureau Necker een protocol over integriteit voor ambtenaren, raadsleden en collegeleden opstellen. Hiermee zet de gemeente Tiel een verdere stap in de bevordering van een goede integriteit binnen de organisatie.

Begrippen

Fraude is iedere opzettelijke handeling – of nalaten om te handelen – met de bedoeling om een ander te misleiden met als gevolg dat die ander schade lijdt en/ of de fraudeur een voordeel heeft. Fraude onderscheidt zich van fouten en vergissingen omdat fraude opzettelijk wordt gepleegd en wordt verdoezeld om ontdekking te voorkomen.

Er is dus sprake van 3 elementen:

- opzettelijke handeling
- misleiding
- verkrijgen van voordeel/ oplopen van nadeel

Frauderisico is een gebeurtenis of omstandigheid die wijst op een stimulans of druk om fraude te plegen of die een gelegenheid scheppen om te frauderen. Dit wordt ook wel uitgebeeld door de fraudedriehoek:



Gelegenheid (kunnen) zorgt ervoor dat de fraude gepleegd en niet (tijdig) ontdekt kan worden. Gelegenheid is feitelijk 'de deur open laten staan'. Omdat iemand in de positie is om alles te kunnen doen of procedures te doorbreken. Omdat er 'blind' vertrouwd wordt op wat medewerkers doen en er in de processen geen functiescheiding of op enigerlei wijze een vierogenprincipe is ingebouwd. En er geen cultuur is om elkaar aan te spreken. Vanuit de ogen van de fraudeur gaat het om de pakkans. Tot slot heeft gelegenheid ook te maken met de soort transacties, het gaat bijvoorbeeld om geldstromen, waardevolle goederen zoals gereedschap en computers, maar ook data en om externe relaties.

Druk (moeten) gaat over de situatie van de fraudeur, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van privéomstandigheden zoals schuldenproblematiek of verslaving. Of wanneer de fraudeur een variabele beloning krijgt van de resultaten. Ook kan groepsdruk in de omgeving van de fraudeur een rol spelen.

Rechtvaardiging (willen) gaat over de rationalisatie om fraude te plegen. Bijvoorbeeld: iedereen doet het, ik leen maar tijdelijk en ik geef het geld weer terug; er is mij een hogere beloning toegezegd die niet doorgaat dus ik heb er recht op; aan de top wordt ook het verkeerde voorbeeld gegeven.

Mogelijke signalen van fraude

Er kunnen omstandigheden of gebeurtenissen zijn die een signaal zijn voor fraude, ook wel *red flags* genoemd. Bij gemeenten kan worden gedacht aan:

- te mooi om waar te zijn – aanbiedingen van leveranciers, sollicitanten
- transacties met buitenlandse partijen
- verkopen van activa tegen een te lage prijs
- flamboyante levensstijl
- doorbreken van procedures door het management of bestuurders
- beïnvloeding van advisering

Rechtmatigheid is één van de kernwaarden van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet voert de accountant, naast de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van jaarrekening van de gemeente, een toets uit op de financiële rechtmatigheid. Rechtmatigheid houdt in dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het betreft niet alleen externe wet- en regelgeving (Europees, nationaal, provinciaal) maar ook gemeentelijke regelgeving. Het gaat hierbij zowel om inkomsten als uitgaven van de gemeente.

De **rechtmatigheidsverantwoording** is met ingang van 2023 nog belangrijker dan eerder. Tot en met 2022 vormde de accountant zich een oordeel over de rechtmatigheid en bracht hierover verslag uit in de controleverklaring en het accountantsverslag. Met ingang van het boekjaar 2023 is het een verplichting van het college van burgemeester & wethouders om verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid middels de rechtmatigheidsverantwoording. Deze verantwoording is gebaseerd op een model dat per wet is.

Analyse en activiteiten

Analyse frauderisico's en beheersingsmaatregelen

In deze frauderisicoanalyse leggen we de nadruk op de risico's rondom geldstromen, aangaan van contracten, inkoop en goederen en jaarrekeningfraude (*management override*). We beschrijven het onderwerp, het risico en de beheersingsmaatregel(en). Daarbij is als eerste ingezoomd op de algemene onderwerpen die een goed integriteitsklimaat verstevigen. Uiteraard moeten we ook oog hebben voor de frauderisico-onderdelen die niet hieronder zijn beschreven, denk aan de zwarte zwanen. In de dilemma- en managementgesprekken is dat punt van aandacht (ontbrekende risicogebieden).

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
Contant geldverkeer			
1. Kas Publiekszaken	Diefstal, (tijdelijk) lenen	De Easy Cash betaalautomaat is een machine die werkt als een 'ijzeren' hoofdkassier. Het systeem neemt het tellen en behandelen van contant geld uit handen. Het systeem legt alle betalingen vast. Het systeem telt de bankbiljetten en slaat de bankbiljetten op in een transportcassette. Het systeem heeft een verbinding met de kassasoftware en met Key2Financiën. Met de Easy Cash verloopt de verwerking van het contante geld geheel elektronisch. Er is minder risico op overvallen en diefstal. De geldlade is vervangen door een systeem dat geld wisselt en opslaat. Het geld zit in een compleet gesloten systeem. Het systeem controleert de bankbiljetten en munten ook op echtheid. Verder wordt steeds geprobeerd om het chartale geld te minimaliseren. Hierdoor neemt het frauderisico verder af. Ten opzichte van voorgaande jaren hebben we nog maar heel weinig geld in kas. De Verbijzonderde Interne Controle kan op overvals-momenten een kascontrole uitvoeren. Hier gaat een preventieve werking vanuit.	Afdeling Inwoners

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
2. Kas Cultuurbedrijf	Diefstal, (tijdelijk) lenen	De horecakas (Agnietenhof en Zinder) is afgedicht door een dagelijkse telling door de Floor Manager. Aan de hand van het Financieel Dagrapport uit het kassasysteem Vectron wordt gecontroleerd wat er in kas aanwezig moet zijn. Op basis hiervan wordt het kasboek opgemaakt. Het Hoofd Horeca & Evenementen controleert 2-wekelijks het kasboek. Maandelijks wordt het kasboek zichtbaar gecontroleerd op juistheid en volledigheid door de Senior Financieel Administrateur en ondertekend door het Hoofd Horeca & Evenementen en de Manager Bedrijfsvoering. De theaterkas (Agnietenhof) is afgedicht door middel van het dagelijks opstellen van een kasafrekenstaat door de kassamedewerker. Aan de hand van het rapport "Omzetlijst per user per betalingskanaal" uit het kassasysteem TRS wordt gecontroleerd wat er volgens de kasadministratie in kas aanwezig zou moeten zijn. De kasafrekenstaten worden wekelijks door de Coördinator Kassa gecontroleerd en op basis hiervan wordt het kasboek opgesteld. Het kasboek wordt tweewekelijks overgedragen aan de Senior Financieel Administrateur en gecontroleerd op juistheid en volledigheid met de onderliggende financiële documenten. Bij akkoord van het kasboek wordt het ondertekend door de Senior Financieel Administrateur en de Manager Marketing & Communicatie. Verder wordt steeds geprobeerd om het chartale geld te minimaliseren. Hierdoor neemt het frauderisico verder af. Ten opzichte van voorgaande jaren hebben we nog maar heel weinig geld in kas. De Verbijzonderde Interne Controle kan op overvals-momenten een kascontrole uitvoeren. Hier gaat een preventieve werking vanuit.	Cultuurbedrijf Tiel

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
Giraal geldverkeer			
3. Giraal geldverkeer	Diefstal, ongeautoriseerde betalingen	In het proces van factuurverwerking wordt door functiescheiding en interne controle geborgd dat de juiste betalingsgegevens worden ingegeven. Twee keer per week worden de goedgekeurde en vervallen facturen klaargezet voor betaling (generen betaalopdracht/overzicht betalingsvoorstel) door de persoon die de eerste handtekening zet. De eerste handtekeninghouder controleert steekproefsgewijs een aantal vooraf vastgestelde facturen in de betaalrun. De persoon die de tweede handtekening zet controleert steekproefsgewijs ook een vooraf vastgesteld aantal facturen in de betaalrun en geeft door middel van zichtbare controle of het controlegetal op de betaalopdracht (K2F) overeenkomt met de betaalbatch (BNG). Deze medewerkers kunnen geen crediteurgegevens wijzigen. Daarnaast wordt periodiek de mutaties van de crediteurenstambestanden beoordeeld. Betalingen worden verricht door bevoegde functionarissen conform betaalbevoegdheden van de bank. Er wordt gewerkt met 1e en 2e handtekening. Hiervoor geldt het vierogenprincipe. Tot slot wordt melding gemaakt van de applicatie Surepay waarmee een separate controle wordt uitgevoerd op de consistentie van de naam/rekeningnummers.	BWB
4. Crediteurenstamgegevens Suite SD	Onbevoegd wijzigen bankgegevens crediteur waardoor diefstal mogelijk wordt	Er is functiescheiding georganiseerd tussen mutatieverwerking en controle. De nieuwe werkwijze per 1-1-2021. De Backoffice (administratie) voert de crediteur op. IBAN-nummer wordt geblokkeerd en kan alleen maar vrij gegeven worden door de Zorgadministratie die dat controleert aan de hand van bijgevoegde stukken ter bewijs van het juiste IBAN-nummer. Niet iedereen kan een IBAN-nummer in het systeem zetten. Degene die fiatteert heeft geen autorisaties om een IBAN-nummer te wijzigen, c.q. in het systeem te zetten. Dus goede functiescheiding. Het betreft een kritisch proces, om deze reden wordt een controle uitgevoerd door VIC op de rechtmatige onderbouwing van de verwerkte mutaties in Suite SD. Dit als extra maatregel. Daarnaast is door een externe partij Surepay filechecks uitgevoerd op de integriteit van de NAW/bankrekening gegevens. Vanaf 1 januari 2023 zullen alle nieuwe crediteuren vooraf gecheckt worden en achteraf zal er jaarlijks een bestandscontrole worden gedaan binnen Tiel.	Afdeling Mens en Samenleving

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
4. Crediteurenstamgegevens Key2F	Onbevoegd wijzigen bankgegevens crediteur waardoor diefstal mogelijk wordt	Er is een functiescheiding gerealiseerd (vierogenprincipe). Hierop wordt controle uitgevoerd door de VIC. Dit heeft tevens een preventieve werking. Daarnaast is door een externe partij Surepay filechecks uitgevoerd op de integriteit van de NAW/bankrekening gegevens. Vanaf 1 jan. Zal vooraf gecheckt worden op naam/IBAN-nummer. Jaarlijks vind er achteraf een bestandcontrole plaats.	BWB
Goederen			
5. Toe-eigenen goederen	Werknemers eigenen zich goederen toe die niet aan hen toebehoren: - gereedschappen en materialen(ontvreemding en privégebruik) - ICT-apparatuur - Kantoorartikelen - Et cetera	Zie ook bij "Integriteit" - Voor gereedschappen en materialen zijn er op dit moment geen signalen dat zaken verdwijnen. Overigens heeft de gemeente niet veel gereedschap in eigendom en daarmee voldoende zicht op en zouden die ook gemist worden. - Er zijn diverse gedragsregels opgesteld in verband met het gebruik van bepaalde ICT apparatuur (laptops en iPads), deze worden bij ontvangst van de apparatuur ondertekend (Procedure bruikleen gemeentelijke middelen i.v.m. thuiswerken). Aandachtspunt is de registratie door de BWB van de ICT-middelen. De voorraad van kantoorartikelen is gering in aantallen en in waarde. Om deze reden geen maatregelen getroffen.	Alle afdelingen BWB
Uitkeringen			
6. Uitkeringen	Fraude bij het verstrekken van diverse uitkeringen zoals b.v. onjuiste indicaties, te hoge budgetten toekennen, enz.	Binnen het sociaal domein is het vierogenprincipe ver doorgevoerd. Dat betekent dat bij het vaststellen van beschikkingen er een check plaatsvindt op rechtmatige verstrekking. Daarnaast loopt een proces waarbij de prestatielevering centraal staat. Dit is voor zorgaanbieders > €50.000,- qua toetsing goed ondergebracht bij de regio Rivierenland. Binnen Rivierenland is aandacht voor de zogenaamde zorgcowboys. Hiervoor wordt een methodiek nog ontwikkeld ter voorkoming. Gezien de omvang van het proces vindt periodieke toetsing plaats door de VIC, hier gaat tevens een preventieve werking vanuit. Overigens hebben ons geen signalen bereikt die duiden op fraude.	Afdeling Mens en Samenleving

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
Inkoop			
7. Fraude bij inkopen en het afsluiten van contracten.	Het gaat hier om het risico van bevoordeling van partijen, goederen bestellen en elders (privé) laten afleveren, het aannemen van geschenken dan wel het onrechtmatig onttrekken van financiële middelen aan de organisatie.	- Er is aandacht voor deze materie in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. - Er is een inkoopformulier dat bij alle inkopen boven de €5000,- wordt toegepast. Bij uitgaven is het vierogenprincipe van toepassing. - Het merendeel van de medewerkers heeft in voorgaande jaren een interne inkoopcursus gevolgd, waarin ook risico's als fraude en belangenverstrengeling aan bod is gekomen. - Daarnaast heeft de gemeente een actueel integriteitsbeleid. - Binnen de organisatie wordt actief uitgedragen dat contacten met derden-partijen rondom contractvorming etc. altijd vanuit het vierogenprincipe gevoerd moeten worden. Dus niet één medewerker in overleg met ontwikkelaars, of aannemers etc. (in voorfase contractvorming). - Expliciete toets en vastlegging van de prestatielevering door de leverancier op basis van het vierogenprincipe. - Expliciete toets op basis van prestatielevering van de jaarafgrenzing voor de grote contracten.	Alle afdelingen
Subsidies			
8. Subsidies	Ongeautoriseerde betalingen	- Beleidskader subsidies betreft de door de raad vastgestelde Algemene Subsidieverordening en een aantal deelverordeningen. - Subsidieregister eenmalige subsidies, subsidieregister kalenderjaar subsidies en subsidieregister boekjaarsubsidies bijhouden. - Functiescheiding toekennen en betalen en vier ogen principe bij toekenningsproces (accounthouder en subsidie-coördinator). - Het subsidieproces is opnieuw ingericht en ondergebracht in het subsidievolgsysteem Key2Subsidies. - Subsidieaanvragen worden centraal via de website en de vastgestelde aanvraagformulieren in ontvangst genomen. Hierop wordt vierogenprincipe toegepast evenals bij de toekenning tussen de inhoudelijk beoordelaar, afdelingsmanagement en medewerker van het subsidiebureau - Alle aanvragen, documenten en beschikkingen worden vastgelegd in Djuma. - Op basis van Key2Subsidies wordt een betalingsbestand aangemaakt voor Key2Financiën. - Betalingsproces verloopt verder zoals eerder toegelicht. Dus inclusief de benodigde <i>checks and balances</i>. - Daarnaast is door een externe partij Surepay filechecks uitgevoerd op de integriteit van de NAW/bankrekening gegevens.	Nagenoeg alle afdelingen

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
Verkopen			
9. Verkoop van gronden en vastgoed	Verkopen tegen een te lage waarde waardoor de gemeente Tiel wordt benadeeld	- Er is aandacht voor deze materie in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. - Er is een grondprijsbeleid vastgesteld, enerzijds gericht op de objectieve vaststelling van prijzen en anderzijds gericht op adequate beheersingsmaatregelen - Indien verkoop van gronden of vastgoed afwijkend is van het vastgestelde prijsbeleid, dan wordt de prijs objectief onderbouwd op basis van een onafhankelijk taxatierapport - De gemeente heeft een actueel integriteitsbeleid. - Binnen de organisatie wordt actief uitgedragen dat contacten met derden-partijen rondom contractvorming etc. altijd vanuit het vierogenprincipe gevoerd moeten worden. Dus niet één medewerker in overleg met ontwikkelaars, of aannemers etc. (in voorfase contractvorming). - De planeconoom stelt vanuit zijn rol vast dat de prijsvorming voldoende marktconform heeft plaatsgevonden, dit ook met het oog op staatssteunregels.	Afdeling Leefomgeving

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk
Veiligheid			
10 Fraude bij publiekszaken	Fraude met identiteitsdocumenten	Er is geïnvesteerd in hulpmiddelen, opleidingen en samenwerking om fraude tegen te gaan. Hulpmiddelen: - Bij de controle van identiteitsdocumenten en buitenlandse brondocumenten maken we gebruik van een paspoort- en brondocumentenscanner. - Voor een heterdaadsituatie maken we gebruik van een werkinstructie, die bij alle medewerkers bekend is. - Als er tijdens het werk identiteitsfraude wordt vastgesteld, registreren we de fraude in een landelijke identiteitsfraudemonitor. De identiteitsfraudemonitor verzamelt cijfers over gevallen van identiteitsfraude aan de balie. Hierdoor krijgt de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) een beter inzicht over identiteitsfraude bij gemeenten. - Het toepassen van 4-ogen principe vormt een extra waarborg dat corruptie (omkoping) in brede zin aan de kant van de ambtenaren wordt voorkomen. Ook helpt data-onderzoek om frauduleus handelen in de Basisregistratie Personen te detecteren en preventief te voorkomen. Opleidingen: - Medewerkers van de teams Publiekszaken en Ontvangst hebben een awareness-training gevolgd bij de Koninklijke Marechaussee. Deze training draagt bij aan een grotere bewustwording van het belang om identiteits- en brondocumenten te controleren. - Daarnaast hebben medewerkers van Publiekszaken extra opleidingen gevolgd. Een opleiding om technisch en tactisch onderzoek te doen naar iemands identiteit. Daarmee controleren zij of de persoon, het document en zijn/haar verhaal kloppen. En een opleiding om brondocumenten (zoals geboorteakten, huwelijksakten, etc.) technisch en tactisch te onderzoeken. Daarmee zijn zij in staat om zelf brondocumenten te onderzoeken op echtheid, legalisatie en verificatie. Samenwerking: We hebben goede contacten met de volgende organisaties: - Politie - Koninklijke Marechaussee - Immigratie- en Naturalisatiedienst - Rijksdienst voor het Wegverkeer - Openbaar Ministerie	Afdeling Inwoners

Onderstaand zijn de risico's weergegeven in een zogenaamde 'heatmap':

Legenda			
Kans		Impact	
1	Laag	1	tot €50k
2	Midden	2	€50k tot €250k
3	Hoog	3	Boven €250k

Relevante regelingen

- Gedragscode politiek – bestuurlijke integriteit (deze zal in 2024 vernieuwd worden door het bureau Necker).
- De Tielse Gedragscode 2017, richtlijnen voor integer handelen door ambtenaren
- Introductiegids nieuwe medewerkers
- De “Regeling melding vermoeden misstanden gemeente Tiel”, in werking getreden op 1-1-2020
- Regeling Vertrouwenspersoon (extern via Enrgy)
- Regeling nevenwerkzaamheden gemeente Tiel, in werking getreden op 1-1-2020
- Regeling melding financiële belangen gemeente Tiel, in werking getreden op 1-1-2020
- Bevoegdhedenbesluit Tiel
- Regeling budgethouders 2021 (regelt bevoegdheden op gebied van budgetbeheer, waaronder ook vierogenprincipe)

BIJLAGE 1: Integriteitsklimaat (bron: Muel Kaptein)

HANDHAVING

De mate waarin werknemers worden bestraft voor onverantwoordelijk gedrag, en worden beloond voor verantwoordelijk gedrag.

AANSPREEKBAARHEID

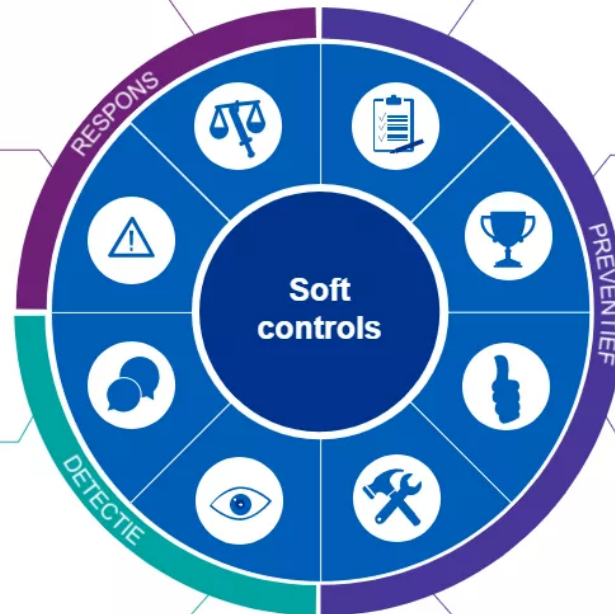
De mate waarin werknemers zich comfortabel voelen om elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag binnen de organisatie.

BESPREEKBAARHEID

De mate waarin werknemers dilemma's en vragen kunnen bespreken binnen de organisatie.

TRANSPARANTIE

De mate waarin het gedrag van de werknemers en de effecten daarvan zichtbaar zijn binnen de organisatie.



HELDERHEID

De mate waarin regels en procedures accuraat, concreet, en compleet zijn, zodat werknemers begrijpen wat er van hun verwacht wordt.

VOORBEELDGEDRAG

De mate waarin het management het goede voorbeeld geeft voor de organisatie en haar werknemers.

BETROKKENHEID

De mate waarin medewerkers de belangen van de organisatie en haar stakeholders onderschrijven.

UITVOERBAARHEID

De mate waarin medewerkers voldoende tijd, competenties en capaciteit hebben voor naleving van de normen.