

FRAUDERISICOANALYSE

december 2022

Concerncontroller, Pieter Koks

GEMEENTE TIEL



Inleiding

De organisatie inventariseert **jaarlijks** welke **risico's** er zijn op fraude door onttrekking van geld, goederen of informatie. Ook wordt daarbij gekeken of (aanvullende) maatregelen moeten worden getroffen om fraude te voorkomen of te bestrijden. De accountant checkt vervolgens bij de jaarrekeningcontrole of er een actuele inventarisatie 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 mogelijk daadwerkelijke fraude. De Frauderisicoanalyse betreft een analyse naar de kwetsbare aspecten in de organisatie en de wijze waarop die **kwetsbaarheid** getracht wordt te ondervangen.

In 2021 is de organisatie geconfronteerd met een **fraudegeval**. Hierover zijn publicaties in de krant geweest. Het betrof een voormalig medewerker van de gemeente Tiel, door fake-facturen in behandeling te nemen zijn er middelen aan de organisatie 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 begrippen die in dit kader van belang zijn. 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 (DMT 22 december 2021). In bijlage 1 is een aantal aspecten benoemd die relevant zijn in het kader van een goed integriteitsklimaat.

Voor 2022 zijn de belangrijkste aandachtspunten; bewustwording stimuleren door enerzijds de bekendheid met de regelingen, waaronder het afleggen van de eed/gelofte en anderzijds het voeren van de dialoog met elkaar over integriteit en het voorkomen van frauderisico's.

De **eed/gelofte** zijn vanaf de tweede helft 2022 gestructureerd opgepakt binnen de organisatie. Het voeren van de **dialoog** over de integriteit gebeurt en ook de alertheid hiervoor is goed. Gestructureerd dilemmagesprekken heeft nog niet plaatsgevonden, dit is een volgende stap.

Voor het boekjaar 2022 is het nieuw dat de accountant in zijn oordeel over de jaarrekening van onze gemeente, expliciet moet aangeven welke werkzaamheden zij hebben uitgevoerd om fraudes te ontdekken, c.q. te voorkomen in de verantwoording van de gemeente.

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 vier-ogen-principe is ingebouwd. En er geen cultuur is om elkaar aan te spreken. Vanuit de ogen van de fraudeur gaat het om de pakkans en hoe kom ik ermee weg? 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. Is bijvoorbeeld sprake van privéomstandigheden zoals schuldenproblematiek of verslaving. Of krijgt de fraudeur een variabele beloning afhankelijk van de resultaten. Of is er groepsdruk in de omgeving van de fraudeur.

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. Voor de gemeente kun je hierbij denken aan:

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

Analyse en activiteiten 2022

Analyse frauderisico's en beheersingsmaatregelen 2022

In deze frauderisico analyse 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-/managementgesprekken is dat punt van aandacht (ontbrekende risicogebieden).

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
Algemeen			
Verzekering		Tiel heeft geen Fraude- en berovingsverzekering meer (bij Centraal Beheer Achmea). Gebleken is dat een dergelijke verzekering niet zinvol is. Redenen hiervoor zijn o.a. het gegeven dat een groot deel van de verzekering betrekking had op chartaal geld en het gegeven dat in het geval van fraude bij giraal geld er veelal niet tot uitkering van schade zal worden overgegaan als blijkt dat (onderdelen van) de administratieve organisatie niet op orde zijn. Daarvan zal al gauw sprake zijn in geval van fraude. Daarom is het des te belangrijker de AO/IC op orde te hebben.	BWB/Directie
Concerncontroller		Conform het "Organisatiebesluit 2020" is de "gemeentecontroller" belast met de sturing van de planning- en controlcyclus en de onafhankelijke advisering van het College, het Directieteam en het team Teammanagers op het gebied van kwaliteitsbewaking en verbetering van de bedrijfsvoering. Aangezien bedrijfsvoering een zeer breed begrip is raakt dit vrijwel de hele organisatie met in het bijzonder de sturing en de kwaliteit en integriteit van processen en informatievoorziening.	Directie
Integriteit		- Er is een gedragscode voor ambtenaren (integriteitsbeleid) vastgesteld. - Aan nieuwe ambtenaren wordt gevraagd om de eed/belofte voor ambtenaren af te leggen.	BWB/Directie

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
		Hieronder valt ook dat zorgvuldig met data omgegaan moet worden (o.a. privacy). - Er worden dilemmagesprekken gevoerd met college, management en medewerkers. - Verder wordt bij indiensttreding van elke nieuwe medewerker een VOG aangevraagd. - Ook is er een gedragscode politiek – bestuurlijke integriteit. - Zowel ambtenaren als bestuurders dienen opgave te doen van hun nevenfuncties.	
Contant geldverkeer			
Kas Publiekszaken	Diefstal, (tijdelijk) lenen	Onlangs is de Easy Cash betaalautomaat voor gesloten kasverwerking aangeschaft. 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. De Verbijzonderde Interne Controle kan op overvals-momenten een kascontrole uitvoeren. Hier gaat een preventieve werking vanuit.	Team Publiekszaken

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
Kas Cultuurbedrijf	Diefstal, (tijdelijk) lenen	De horekakas (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 Administrator 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 2-wekelijks overgedragen aan de Senior Financieel Administrator en gecontroleerd op juistheid en volledigheid met de onderliggende financiële documenten. Bij akkoord van het kasboek wordt het ondertekend door de Senior Financieel Administrator en de Manager Marketing & Communicatie. Verder wordt steeds geprobeerd om het chartale geld te minimaliseren. Hierdoor neemt het frauderisico verder af.	Cultuurbedrijf

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
		De Verbijzonderde Interne Controle kan op overvals-momenten een kascontrole uitvoeren. Hier gaat een preventieve werking vanuit.	
Giraal geldverkeer			
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 vier-ogen-principe. Tot slot wordt melding gemaakt van de applicatie Surepay waarmee een separate controle wordt uitgevoerd op de consistentie van de naam/rekeningnummers.	BWB
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. Ibannummer wordt geblokkeerd en kan alleen maar vrij gegeven worden door de Zorgadministratie die dat	Teams in het Sociaal Domein

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
		controleert aan de hand van bijgevoegde stukken ter bewijs van het juiste ibannummer. Niet iedereen kan een ibannummer in het systeem zetten. Degene die fiatteert heeft geen autorisaties om een ibannummer te wijzigen, c.q. in het systeem te zetten. 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.	
Crediteurenstamgegevens Key2F	Onbevoegd wijzigen bankgegevens crediteur waardoor diefstal mogelijk wordt	Er is een functiescheiding gerealiseerd (4-ogen-principe). 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			
	Werknemers eigenen zich goederen toe die niet aan hen toebehoren: - gereedschappen en materialen(ont-	Zie ook bij "Integriteit" - Voor gereedschappen en materialen zijn er op dit moment geen signalen dat zaken verdwijnen.	Diverse Teams

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
	vreemding en privégebruik) - ICT-apparatuur - Kantoorartikelen	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 ivm 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.	BWB
Uitkeringen			
	Fraude bij het verstrekken van diverse uitkeringen zoals b.v. onjuiste indicaties, te hoge budgetten toekennen, enz.	Binnen het Sociaal Domein is het vier-ogen-principe 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. 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.	Teams in het Sociaal Domein
Inkoop			
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 danwel het onrechtmatig	- 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 vier-ogen-principe van toepassing. - Het merendeel van de medewerkers heeft in voorgaande jaren een interne inkoopcursus gevolgd, waarin ook risico's als fraude en	Diverse teams

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
	onttrekken van financiële middelen aan de organisatie.	- 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 vier-ogen-principe 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 vier-ogen-principe. - Expliciete toets op basis van prestatielevering van de jaarafgrenzing voor de grote contracten.	
Subsidies			
Subsidies	Ongeautoriseerde betalingen	- Beleidskader subsidies betreft de door de raad vastgestelde Algemene Subsidie Verordening 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. - Alle subsidies vanaf het boekjaar 2022 (met aanvragen in 2021) worden hierin onder gebracht. - Subsidieaanvragen worden centraal via de website en de vastgestelde aanvraagformulieren in ontvangst genomen. Hierop wordt vier-ogen-principe toegepast evenals bij de toekenning tussen de inhoudelijk beoordelaar, afdelingsmanagement en	Team K&C (coördinator subsidies)

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
		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 checks and balances. - Daarnaast is door een externe partij Surepay filechecks uitgevoerd op de integriteit van de NAW/bankrekening gegevens.	
Verkopen			
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 vier-ogen-principe 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.	Team Vastgoed en Grondzaken
Veiligheid			

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
	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 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 Burgerzaken extra opleidingen gevolgd. Een opleiding om technisch en tactisch onderzoek te	Team Publiekszaken

Onderwerp	Risico	Beheersingsmaatregel	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
		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	

Relevante regelingen

- Gedragscode politiek – bestuurlijke integriteit [2014 te actualiseren]
- 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 vier-ogen-principe)

BIJLAGE 1: Integriteitsklimaat (bron: Muel Kaptein)

