

# Frauderisicoanalyse

---



SAMENWERKINGS  
ORGANISATIE

---

**DE WOLDEN  
HOOGVEEEN**

# 1. INLEIDING

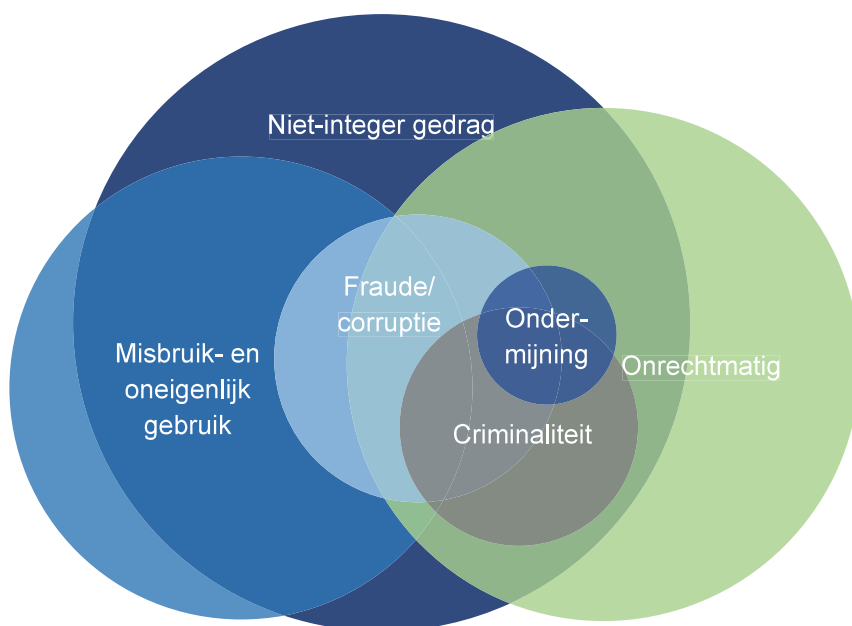
## 1.1 FRAUDERISICOANALYSE

Deze frauderisicoanalyse actualiseren wij jaarlijks met als doel:

- Het ontwikkelen van bewustwording bij management en medewerkers;
- Inzicht bieden in de organisatiebrede analyse van de frauderisico's en beheersmaatregelen;
- Het definiëren van duidelijke procedures voor de te nemen stappen bij (het vermoeden van) fraude inclusief de taken en verantwoordelijkheden van iedereen in dat proces.

Deze frauderisicoanalyse is opgesteld voor de gemeente De Wolden, Hoogeveen en de Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen. In dit memo wordt met organisatie deze 3 organisaties bedoeld.

Met fraude hangen echter een aantal andere begrippen samen die deels overlappen met fraude en allen vormen zijn van niet integer gedrag. Hieronder is de relatie tussen deze begrippen weergegeven (zie figuur 1), waarna voor de voor deze frauderisicoanalyse relevante begrippen een definitie en uitleg is opgenomen.



Figuur 1. Relatie fraude met ander vormen van niet integer gedrag.

## 1.2 FRAUDE

Het begrip fraude is niet in de wet gedefinieerd. Dit betekent dat er geen wettelijke bepaling is die de term fraude beschrijft. Toch heeft iedereen wel een beeld bij wat fraude is. Om een effectief fraudebeleid te kunnen voeren is het belangrijk een eenduidige definitie van fraude te hanteren. Op die manier kan ook binnen onze organisatie op een effectieve manier het gesprek over fraude(risico's) plaatsvinden.

Zie onderstaande de definitie van fraude<sup>1</sup> zoals wij die hanteren voor ons beleid.

**Fraude:**

*“Het bevoordelen van zichzelf of een ander middels opzettelijk wederrechtelijk (in strijd met wet- en regelgeving) handelen. Bepalend voor fraude zijn dus de elementen bevoordeling en opzettelijke strijdigheid met de wet- en of regelgeving.”*

In de praktijk betekent dit dat fraude op 2 manieren kan plaatsvinden:

- Het vervreemden van middelen die eigenlijk toebehoren aan de organisatie (geld, andere bezittingen of toegekende rechten)
- Zogenaamde verslaggevingsfraude: het bewust onjuist informatie in officiële uitingen zetten met als doel gebruikers van die informatie te misleiden

### 1.3 MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) is een begrip dat voortkomt uit de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening. Het betreft het bewust misbruik of oneigenlijk gebruikmaken van wet- en regelgeving (de zogenaamde mazen of grijze gebieden in wet- en regelgeving). Onderstaand is de definitie van misbruik en van oneigenlijk gebruik opgenomen<sup>2</sup>

**Misbruik & Oneigenlijk gebruik:**

Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen en is dan ook onrechtmatig.

Bij oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Formeel is er bij oneigenlijk gebruik geen sprake van fraude.

Wij hebben een separaat M&O beleid reeds vastgesteld waarin onze visie en filosofie met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen is. De risicoanalyse ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik is geïntegreerd in deze frauderisicoanalyse.

### 1.4 DOEL

Deze frauderisicoanalyse is uitgevoerd met als doel de mogelijkheden van frauduleuze handelingen door personen binnen de organisatie (college, bestuur, directie, management en medewerkers) en buiten de organisatie (leveranciers, bedrijven en particulieren) inzichtelijk te maken en aan te geven welke beheersmaatregelen de organisatie in werking heeft gesteld om eventuele risico te mitigeren.

Bij de frauderisicoanalyse en het nemen van beheersmaatregelen moeten grenzen aangegeven worden. Enerzijds is het onmogelijk vooraf alle mogelijke vormen van frauduleus handelen te kennen, laat staan te voorkomen. Anderzijds is een uitgebreide analyse en een zo volledig mogelijke set aan beheersmaatregelen een zeer kostbare zaak die leidt tot extra en soms overbodige regelgeving. Het is zoeken naar de juiste balans tussen het beoogde effect (nut en noodzaak) en de inspanningen (kosten en regelgeving) om dat effect te bereiken.

<sup>1</sup> Deze definitie is conform de VNG publicatie “Gemeente Governance Fraude”

<sup>2</sup> Gebaseerd op de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV

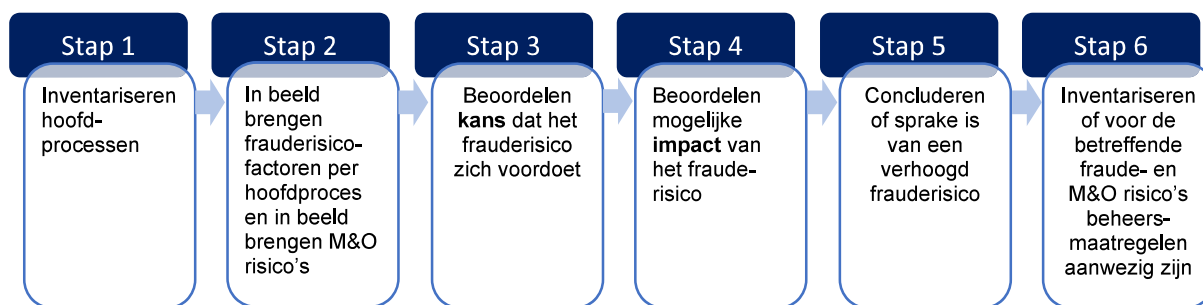
Een prioritering binnen de risicoanalyse en de beheersmaatregelen is dus van belang. De invalshoeken om tot prioritering te komen zijn:

1. het belang per taakgebied vaststellen, dit kan zowel financieel als immaterieel (imago) zijn;
2. de kwetsbaarheid van college, bestuur, directie, management en medewerkers analyseren;
3. balans tussen effect maatregelen en daarmee samenhangende inspanningen/kosten.

Om misverstanden te voorkomen: deze frauderisicoanalyse geeft geen inzicht in het bestaan van concrete fraudezaken of fraudeverdenkingen.

## 2. WERKWIJZE INVENTARISEREN FRAUDERISICO'S

Het inventariseren van frauderisico's kent een logisch proces. Zo wordt eerst inzichtelijk gemaakt welke hoofdprocessen de organisatie heeft, vervolgens welk frauderisicofactoren aanwezig zijn voor deze processen en tot slot of deze frauderisicofactoren leiden tot frauderisico's. Onderstaand is dit schematisch weergegeven:



### Stap 1 Inventariseren hoofdprocessen

Om de hoofdprocessen te inventariseren beoordelen we kwantitatief (op basis van de financiële omvang van het betreffende proces) en kwalitatief (op basis van niet-financiële overwegingen) of processen relevant zijn voor de begroting of jaarrekening van de organisatie. Voor de kwantitatieve beoordeling hanteren we hiervoor de goedkeuringstolerantie van 1% van de totale lasten (incl. toevoegingen aan reserves) zoals door de gemeenteraden en het bestuur vastgesteld.

### Stap 2 In beeld brengen frauderisicofactoren en M&O risico's per hoofdproces

Frauderisicofactoren zijn wat anders dan frauderisico's. Frauderisicofactoren zijn te omschrijven als gebeurtenissen of omstandigheden die wijzen op een stimulans of druk om fraude te plegen of die een gelegenheid scheppen om te frauderen. Frauderisicofactoren kunnen daarmee dus een aanwijzing zijn voor een frauderisico. Daarnaast wordt in deze stap beoordeeld of er risico's op misbruik of oneigenlijk gebruik aanwezig zijn.

### Stap 3 Beoordelen frauderisicofactoren langs de zijden van de fraudedriehoek (de waarschijnlijkheid van een frauderisico)

Frauderisico's zijn die risico's waarin de frauderisicofactoren er voor zorgen dat er een verhoogde kans bestaat op een fraude groter dan de goedkeuringstolerantie. Dit risico is daarmee de resultante van de waarschijnlijkheid van een frauderisico en de impact van het frauderisico. In deze stap beoordelen we de waarschijnlijkheid daarom langs de zijden van de fraudedriehoek. Op die manier maken we inzichtelijk of sprake is van verhoogde druk/motivatie, rationalisatie en/of gelegenheid.

### Stap 4 Beoordelen van de omvang van risico's (de mogelijke impact van het frauderisico)

Bij het uitvoeren frauderisicoanalyse gaat het niet om het risico dat iemand een keer een pen mee naar huis neemt of een privé printje of kopie maakt op kantoor. Het gaat om het risico op een dusdanige fraude dat het beeld van de jaarrekening voor de gebruikers ervan verstoord wordt. Om die reden is het gebruikelijk frauderisico's te beoordelen in relatie tot de goedkeuringstolerantie. In deze stap beoordelen we daarom de potentiële impact van het frauderisico.

### Stap 5 Concluderen of sprake is van een frauderisico

In deze stap brengen we de waarschijnlijkheid van het frauderisico en de potentiële impact samen om te beoordelen of sprake is van een frauderisico. Voor het risico op fraude geldt, anders dan voor het

risico op fouten, niet dat sprake kan zijn van een 'middel' risico. Een frauderisico is er, of het is er niet. Om die reden is de zogenaamde 'heatmap' voor frauderisico's als volgt weer te geven:

Voor alle risico's waarvoor de potentiële impact naar verwachting kleiner is dan de goedkeuringstolerantie is sprake van een normaal risico: een eventueel fraudegeval zal naar de huidige inschatting het beeld van de jaarrekening als geheel niet verstoren. Voor de risico's waarbij de potentiële impact naar verwachting hoog is (groter dan de goedkeuringstolerantie) is vervolgens gekeken naar de kans.

Impact	Hoog	Normaal	Verhoogd	Verhoogd
	Middel	Normaal	Normaal	Normaal
	Laag	Normaal	Normaal	Normaal
		Laag	Middel	Hoog
		kans		

Overall waar de kans groter is dan niveau 'laag' is sprake van een verhoogd frauderisico. Daar waar de kans 'laag' is kan het risico op een fraude groter dan de goedkeuringstolerantie als dusdanig laag worden verondersteld dat dit niet leidt tot een verhoogd frauderisico.

## Stap 6 Inventariseren beheersmaatregelen

Tot deze stap worden alleen inherente risico's (het risico voordat de interne beheersing heeft gewerkt) geïnterpreteerd. In deze stap ligt de nadruk op het beoordeeld of voor de aanwezige frauderisico's interne beheersingsmaatregelen aanwezig zijn die het risico in opzet ondervangen. Indien dit het geval is dan worden deze beheersmaatregelen op werking getoetst via de verbijzonderde interne controle. Zijn geen beheersmaatregelen aanwezig of werken de beheersmaatregelen in de praktijk niet, dan zullen aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd moeten worden om het risico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

## 2.1 HOE KAN FRAUDE PLAATSVINDEN

Fraude kent vele oorzaken en verschijningsvormen. Iedereen kent de voorbeelden uit de media waarbij medewerkers uit de organisatie via valse facturen geld naar zichzelf overgemaakt hebben of waar een ambtenaar is omgekocht door een aannemer om zo een opdracht te krijgen. Alle vormen kennen echter een gemeenschappelijke achtergrond: ze zijn altijd gebaseerd op een samenspel van de drie elementen van de fraudedriehoek (zie figuur 2). De factoren druk en rationalisatie hangen af van de persoon (de 'fraudeur') en van zijn persoonlijke situatie. De organisatie kan deze factoren daarom beperkt beïnvloeden. Dat betekent overigens niet dat de organisatie geen aandacht voor deze factoren dient te hebben. De organisatie kan de factor gelegenheid echter het meest beïnvloeden. Het is namelijk de organisatie die via haar processen potentieel de gelegenheid biedt om te frauderen.

- **Druk:** Oplopende druk kan tot fraude leiden. Druk kan zowel door werk gerelateerde zaken (werkdruk, prestige, etc.) als door problemen binnen de privésfeer (schulden, overlijden, verslaving, etc.) veroorzaakt worden.
- **Rationalisatie:** Hiermee wordt bedoeld het begrijpen en het willen nakomen van normen.



Figuur 2. De fraudedriehoek

- Mensen gaan maar al te graag op zoek naar argumenten om hun (wan)gedrag te rechtvaardigen. Voor deze rechtvaardiging speelt o.m. het voorbeeldgedrag van de leiding van de organisatie (zgn. tone at the top) een belangrijke rol. Ook de organisatiecultuur bepaalt mede het gedrag van mensen. Medewerkers spiegelen hun eigen gedrag immers aan dit van hun collega's (tone of the peers): 'Als anderen het doen, mag ik dit toch ook?'.
- **Gelegenheid:** Een fraudepleger maakt vakkundig gebruik van de gebreken in het interne controlesysteem om fraude te plegen. Gebreken kunnen bestaan doordat bepaalde procedures leemtes bevatten of niet worden nageleefd of er kan een gebrek aan toezicht zijn. Allemaal gelegenheden voor de fraudepleger.

## 2.2 SOFT CONTROLS

Soft controls dragen, naast procedures en richtlijnen, bij aan het voorkomen van fraude binnen onze organisatie. Soft controls gaan over cultuur en gedragingen van management en medewerkers en de invloed hiervan op het bereiken van organisatiedoelstellingen. Soft controls zijn daarom een essentiële randvoorwaarde voor een effectieve interne beheersing. Daarmee zijn soft controls vooral van invloed op het aspect 'rationalisatie' van de fraudedriehoek. In het kader van soft controls hanteren wij het model van 'Kaptein' die onderscheid maakt in 8 soorten soft controls.



Figuur 3. 8 basis soft controls volgens Kaptein

### **Preventie**

Binnen de organisatie geven we op meerdere manieren invulling aan preventie. Enerzijds door het hanteren van heldere regels. Zo hebben we een integriteitsbeleid, is voor alle medewerkers helder dat ze bij indiensttreding een verklaring omtrent gedrag moeten overleggen, de eed moeten afleggen en is in processen beschreven wat ieders rol is binnen dat proces. Daarnaast beoogt het CMT voorbeeldgedrag te tonen in het dagelijks doen het laten.

### **Detectie**

Binnen de organisatie is sprake van een organisatie met een open werksfeer. Dit zorgt ervoor dat gedrag op de werkvloer transparant is en dat signalen snel opgepikt kunnen worden. In de verschillende werkoverleggen vindt dan ook in voorkomende gevallen casusbespreking plaats en worden dilemma's met elkaar gedeeld.

### **Respons**

Bij de organisatie wordt veel aandacht besteed aan de tone-at-the-top (CMT, managers, coördinatoren) en de doorvertaling hiervan lager in de organisatie. Dit met als uitgangspunten vertrouwen, integriteit, werken op basis van resultaatafspraken en collegiale aanspreekbaarheid binnen zelfstandige teams. Daarnaast is het uiteraard integraal onderdeel van de gesprekkencyclus binnen HR.



## **3. UITKOMSTEN**

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke stappen worden doorlopen om de risico's op fraude en M&O te inventariseren en identificeren. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van deze stappen opgenomen.

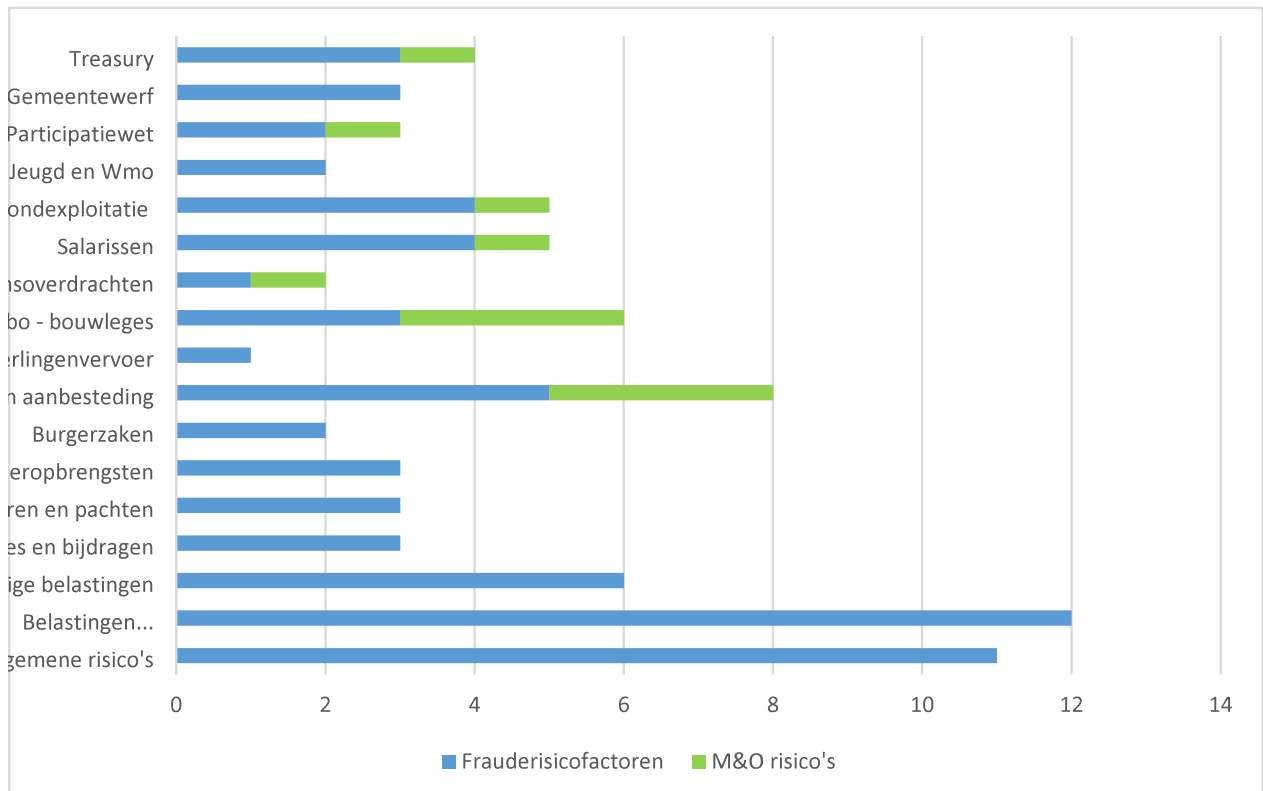
### **3.1 UITKOMST STAP 1: INVENTARISEREN HOOFDPROCESSEN**

Op basis van kwalitatieve en kwantitatieve criteria zijn de volgende processen geïdentificeerd die relevant zijn voor de jaarrekening van de organisatie:

- Algemene risico's
- Belastingen (OZB/Afvalstoffenheffing/Rioolheffing)
- Overige belastingen
- Ontvangen subsidies en bijdragen
- Huren en pachten
- Parkeeropbrengsten
- Burgerzaken
- Inkoop en aanbesteding
- Leerlingenvervoer
- Wabo - bouwleges
- Inkomstenoverdrachten
- Salarissen
- Grondexploitatie
- Jeugd en Wmo
- Participatiewet
- Gemeentewerf
- Treasury

### **3.2 UITKOMSTEN STAP 2: IN BEELD BRENGEN FRAUDERISICOFACTOREN EN M&O RISICO'S PER HOOFDPROCES**

Onderstaand is aangegeven hoeveel frauderisicofactoren per proces zijn geïdentificeerd (zie figuur 3). In totaal is sprake van 68 frauderisicofactoren en 11 M&O risico's. Het aantal frauderisicofactoren als zodanig geeft geen andere indicatie dan de gevoeligheid van een proces voor fraude of M&O.



Figuur 4. Aantal frauderisicofactoren en M&O risico's per hoofdproces

### 3.3 UITKOMSTEN STAP 3/4/5/6

In het document *Frauderisicoanalyse* is de afweging gemaakt van de kans en impact van de frauderisicofactoren. Op basis hiervan zijn een 5tal verhoogde frauderisico's geïdentificeerde.

Onderstaand zijn deze verhoogde frauderisico's toegelicht:

Nr.	Proces	Frauderisicofactor	Reikwijdte risico	Aanwezige beheersingsmaatregel	Netto risico
1	Algemeen	Doorbreking van de interne beheersing door het management (Controlestandaard 240)  1b: doorbreking van interne beheersing door gemandateerden (geautoriseerden)	Jaarrekening als geheel	We hebben waar nodig in processen beheersmaatregelen, zoals het vier ogen principe, ingericht. Vanuit de audit is daarop toezicht. De onafhankelijke rol van control en audit is in het controlstatuut geborgd. Daarnaast kennen we de klokkenluidersregeling.	Significant frauderisico
2	Ontvangen subsidies en bijdragen	Het risico dat subsidievoorwaarden niet worden nageleefd en/of subsidies onrechtmatig worden gedeclareerd.	Specifieke transacties	De verantwoording van de subsidies gebeurt altijd door een inhoudelijk deskundige en een financieel adviseur. Hierdoor is er in de basis sprake van functiescheiding.	Geen verhoogd frauderisico
3	Inkopen en aanbestedingen	Het risico dat de Europese en/of interne aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd om	Diverse inkopen	Op basis van aanbestedingsbeleid is ingeregeld dat bij opdrachten boven de € 50,000 een inkoopstartformulier verplicht	Significant frauderisico

		gunning aan bevriende partij mogelijk te maken.		(ISF) is. In het ISF moeten bij meervoudig onderhandse aanbestedingen altijd 3-5 aannemers opgegeven worden die uitgenodigd worden voor een offerte. Dit wordt echter niet afgedwongen in het proces. Daarnaast is geen check of de procedure cf ISF is gelopen.  Een verdere beheersmaatregel is het vergroten van de kennis van aanbestedingswetgeving om onbedoelde fouten te voorkomen.	
4	Grondverkopen	Het risico dat de mogelijke verwachte verliezen op onderhandenwerk posities (bestaat uit grex en overige majeure projecten) niet tijdig zichtbaar worden gemaakt door het verschuiven van kosten van verlieslatende projecten naar winstgevendende projecten.	Jaarrekeningpost voorraden	De onafhankelijke toets op het BBV wordt uitgevoerd door de controller grondexploitatie.	Geen verhoogd frauderisico
5	Grondverkopen	Het risico dat het verkopen van grond/grondposities niet onafhankelijk plaatsvindt of dat een schijn van afhankelijkheid ontstaat.	Jaarrekeningpost voorraden	De jaarlijkse actualisatie van de grondprijzennota en het laten vaststellen van afwijkingen hierop borgt de marktconformiteit. Ook worden er taxaties gemaakt. De controller grondexploitatie controleert of de verkopen conform grondprijzennotitie zijn, indien niet of er een collegebesluit aan ten grondslag ligt.	Geen verhoogd frauderisico

Naast deze frauderisico's is tevens sprake van de volgende 11 M&O risico's. Bij deze risico's is een inschatting gemaakt van de potentiële impact van het risico. Zie voor onderbouwing van deze risico's het bestand *frauderisicoanalyse*. Alleen de risico's waarvan de impact op 'hoog' wordt geschat wordt de beheersmaatregel in de verbijzonderde interne controle betrokken dan wel worden, in het geval van het niet aanwezig zijn van een beheersmaatregel, vervangende interne controles uitgevoerd.

Hieronder zijn de 4 M&O risico's met impact hoog opgenomen inclusief de aanwezige beheersmaatregelen.

Nr	Proces	M&O risico	Reikwijdte risico	Aanwezige beheersingsmaatregel	Netto risico
1	Treasury	Het risico dat het uitzetten van leningen niet onafhankelijk plaatsvindt.	Leningen	In het treasurystatuut staat in de Bevoegdheden en daarvan het kopje "Autorisatie": - Het aantrekken van kort- of langlopende leningen het College van B&W (Om een werkbare situatie te creëren autoriseert het college vooraf de omvang van de aan te trekken lening en (een bandbreedte voor) de condities waartegen deze	Laag

				door de Treasurer kan worden aangetrokken.) - Verstrekken van leningen en/of garanties uit hoofde van de publieke taak het college van B&W (zo nodig na afstemming met de raad)	
2	Inkopen en aanbesteding	Het risico dat bestelling wordt geplaatst door het onjuist of onvolledig verschaffen van informatie over bijvoorbeeld de onderneming, het product, de kredietwaardigheid of de leveringsvoorwaarden.	Specifieke transacties	Dit risico is te ondervangen door altijd een route (binnen de afwikkelingen van de facturen in Civision middelen) te kiezen met daarin opgenomen de budgethouder + PAV-er + budgetbeheerder. Op deze manier wordt het vier ogen principe gehanteerd. In Civision is zichtbaar welke route een factuur heeft afgelegd middels de workflow.	Laag
3	Inkopen en aanbestedingen	Het risico dat opdracht wordt verworven door het onjuist of onvolledig verschaffen van informatie over bijvoorbeeld de onderneming, het product, de kredietwaardigheid of de leveringsvoorwaarden.	Diverse inkopen	Vooraf wordt een aannemers selectie gemaakt.	Laag
4	Grondverkoop	Het risico dat onjuist of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een grondpositie in aanmerking te komen.	Jaarrekening post voorraden	De jaarlijkse actualisatie van de grondprijzennota en het laten vaststellen van afwijkingen hierop borgt de marktconformiteit. Ook worden er taxaties gemaakt.	Laag

Van bovenstaande beheersmaatregelen wordt opzet, bestaan en werking getoetst tijdens de VIC.