



Aan
Directie
C.c.
Jaarrekeningdossier 2020

Martijn de Quartel
Telefoon
(010) 800 40 54
E-mail
martijn.de.quartel@lansingerland.nl

Datum **9 april 2021**
Onderwerp **Frauderisicoanalyse jaarstukken 2020**
Nummer **T21.09342**

Beste directieleden,

Als onderdeel van de controle op de jaarrekening 2020 heeft de accountant (PSA) verzocht om een frauderisicoanalyse van de organisatie. In 2010 hebben wij door Deloitte een integraal onderzoek laten doen naar de fraudebestendigheid van de organisatie. In 2016 deden we een update van dit onderzoek.

Dit memo geeft een update van de eerdere analyses uit 2010 en 2015 door het noemen van de belangrijkste risico's die we als organisatie zien op dit gebied (feitelijk de 'rode vlekken' uit het eerdere rapport Deloitte en beschrijft op hoofdlijnen welke maatregelen we hebben genomen).

We agenderen dit memo ook in voor de BAC. Dit vloeit voort uit het vereiste dat de accountant op grond van zijn beroepsvoorschriften jaarlijks de frauderisico's bespreekt met het toezichthoudende orgaan binnen een organisatie.

Samenvatting en conclusie

Door de analyse uit 2010 periodiek te actualiseren en onder de aandacht te brengen van de directie (en via de directie de MT's van de domeinen) blijft het management zich bewust van de risico die er zijn en op welke wijze deze 'beheerst' kunnen worden. De gemeente beschikt over spelregels op het gebied van integriteit en heeft voorzieningen getroffen om vraagstukken bespreekbaar te maken waar dat nodig is en er zijn mogelijkheden om (anoniem) melding te doen.

Vanuit het MT en de organisatie zijn in 2020 bij de verantwoordelijke organen geen signalen bekend (gemaakt) dat er sprake is van vermoedens van fraude of onregelmatigheden.

Belangrijk is om ons ervan bewust te zijn dat we fraude en onregelmatigheden nooit geheel kunnen voorkomen, zeker niet als er sprake zou zijn van samenspanning tussen meerdere personen binnen en buiten de organisatie. Als organisatie kunnen we er wel alles aan doen om dit zo veel mogelijk te voorkomen en, indien er toch sprake is van (signalen) van fraude deze adequaat oppakken en afwikkelen.

1. Algemene maatregelen in het kader van frauderisico's en integriteit

1.1 Integriteitsbeleid

In 2013 is een brief aan de Raad gestuurd (U13.08724) met een overzicht van de maatregelen die wij hebben genomen op het gebied van integriteitsbeleid. Deze maatregelen zijn allen nog van kracht en op onderdelen geactualiseerd. Bijvoorbeeld 'Reglement gebruik digitale middelen 2020' (T20.01004).

1.2 Nevenfuncties en melding hiervan

In aanvulling op het integriteitsbeleid worden met ingang van 2014 ook van de DT-leden, MT-leden en de Concerncontroller eventuele nevenfuncties gemeld op de website van de gemeente.

Zie de daarvoor geldende verordening:

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Lansingerland/337512/337512_1.html.

De publicatie vindt plaats op de gemeentelijke website:

<https://www.lansingerland.nl/politiek-en-organisatie/organisatiestructuur-en-nevenfunctieregister-2/>

Controle op naleving daarvan vindt plaats door het team P&O.

N.a.v. een vraagstuk in 2015 is het beleid met betrekking tot de melding van nevenactiviteiten door ambtenaren op de volgende onderdelen verscherpt:

- Expliciet in onze regels op te nemen dat bij detachering de gemeente Lansingerland de formele hoofdwerkgever blijft en de gemeentesecretaris de verantwoordelijke is voor de beoordeling van een verzoek tot het verrichten van nevenactiviteiten.
- Bij algemene verzoeken tot het verrichten van nevenactiviteiten is het wenselijk om vast te leggen dat bij een nadere concretisering van de activiteiten e.e.a. formeel schriftelijk ter beoordeling aan de gemeentesecretaris wordt voorgelegd.

Deze aanscherping is nog niet formeel opgenomen in de regeling melding nevenfuncties maar bij de beoordeling van nevenactiviteiten wordt wel conform gewerkt.

1.3 Externe vertrouwenspersoon integriteit en klokkenluidersregeling

De gemeente heeft een externe vertrouwenspersoon integriteit. Jaarlijks brengt de externe vertrouwenspersoon (Winston en Partners) verslag uit aan de gemeente. In het jaarverslag van de vertrouwenspersoon over 2020 is te lezen dat er 5 meldingen zijn gedaan. Hiervan is 1 melding op het gebied van integriteit gedaan aan de vertrouwenspersoon maar dit had geen betrekking op mogelijke fraude. Dit betrof een vraag over welke procedure gehanteerd wordt wanneer er een integriteitskwestie zou spelen. De overige meldingen hadden geen betrekking tot integriteit.

Bij het MT en de directie zijn ook geen meldingen bekend die wijzen op fraude of onregelmatigheden die aan de accountant moeten worden gemeld.

1. Frauderisico's in bedrijfsprocessen: risico op onrechtmatige onttrekkingen van geld/goederen

Gezien de aard van de gemeentelijke activiteiten kennen een aantal daarvan een hoger initieel risico (dus zonder rekening te houden met aanvullende maatregelen) op materiële¹ fraude of onregelmatigheden in de vorm van het onrechtmatig onttrekken van geld of goederen aan de gemeente. Een deel van deze activiteiten is ook eerder benoemd naar aanleiding van het fraudebestendigheidsonderzoek 2010 en de (verkorte) update hiervan in 2016.

Het betreft:

- Factuurafhandeling en betalingsprocedure
- Inkoop- en aanbesteding
- Aan- en verkoop van gronden c.q. sluiten van overeenkomsten grondexploitaties

Hierna lichten we deze risico's toe en op welke wijze de gemeente deze risico's beheerst.

2.1 Factuurafhandeling en betalingsprocedure

De factuurafhandeling en de betalingsprocedure is het slot op de deur qua uitgaande geldstroom. Zowel bij de factuurafhandeling (route in Key2Financien) als de betalingsprocedure zijn altijd minimaal twee verschillende medewerkers betrokken.

Er is in opzet sprake van functiescheiding tussen het verstrekken van een opdracht, het vaststellen van geleverde prestaties (het inhoudelijk goedkeuren van de factuur), het vaststellen van de juiste boekingsgang van de factuur en het betalen van facturen. Uit de standaard routes voor de factuurafhandeling in Key2Financien blijkt dat facturen nooit door één en dezelfde persoon kunnen worden goedgekeurd en betaalt². Overigens zijn er altijd situaties denkbaar waarbij deze werkwijze wordt omzeilt (ambtenaar en leverancier spannen samen), niet goed werkt (iemand let bijvoorbeeld niet goed op en keurt een factuur onterecht goed of stelt niet goed vast of een prestatie is nagekomen). In dergelijke gevallen is het zaak dit zo snel mogelijk te signaleren en adequaat actie te ondernemen.

De gemeente kent een betalingsprocedure. De afdeling Financiën verzorgt de betalingen voor alle soorten opdrachten binnen de gemeente. Dus zowel de reguliere facturen als uitkeringen als salarissen. Er zijn altijd minimaal twee verschillende elektronische handtekeningen nodig van de BNG. Er vinden voordat de goedkeuring van de betalingen plaatsvindt zichtbare controles plaats op de betaallijsten. Ook in de periode vanaf 16 maart 2020 (start thuis werken i.v.m. Corona) is deze werkwijze gehandhaafd.

Als onderdeel van de 'interne controle' en de externe accountantscontrole is de factuurafhandeling en de betaalprocedure in 2020 (en 2021) getest en hierbij zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Er zijn in 2020 (en 2021) interne controles uitgevoerd op de factuurafhandeling waarbij ook specifiek controle heeft plaatsgevonden van de feitelijke levering van het gefactureerde. Hierbij zijn geen bijzonderheden vastgesteld.

¹ Er zijn meer risico's op het onrechtmatig onttrekken van geld of goederen, maar die zijn veelal beperkter in financiële omvang en worden daarom in dit memo niet verder toegelicht; zie ook de analyse uit 2010.

² Er van uitgaande dat medewerkers de afspraak nakomen dat inloggegevens voor het systeem en Key2Financien niet met andere medewerkers/personen worden gedeeld.

2.2 Inkoop en aanbesteding

Bij de inkoop en aanbesteding bestaat initieel het risico op bevoordeling van partijen (gunnen van werk of diensten c.q. te hoge vergoedingen voor geleverde werken of diensten). De gemeente beschikt over een actueel inkoop- en aanbestedingsbeleid die voldoet aan de externe wetgeving en een centrale ondersteunende inkooporganisatie. Dit beleid is actief gecommuniceerd in de organisatie en er wordt door de teammanagers in samenwerking met team inkoop op toegezien dat dit beleid ook wordt nageleefd. Om informatie te krijgen over de aard van de inkopen en de leveranciers worden periodiek door team inkoop 'spend' analyses gemaakt en besproken met de teammanagers. In verband met Corona en prioriteiten heeft deze analyse voor 2020 (en 2021) nog niet plaatsgevonden. Wel is gewerkt aan het 'oplossen' van een aantal bevindingen uit eerdere analyses. Zo is in 2020 een raamcontract aanbesteed voor de inhuur van personeel. Dit contract is gestart vanaf 1 maart 2021. Teams en teammanagers besteden vanaf die datum de inhuur dus niet meer zelf aan. Dit verkleint het risico op 'onrechtmatige' inkoop van inhuur.

Als onderdeel van de interne rechtmatigheidscontrole wordt jaarlijks de naleving van de inkoop- en aanbestedingsprocedures vastgesteld. Bij de interne controle 2020 zijn geen onrechtmatige afwijkingen geconstateerd van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Indien afgeweken is van het beleid dan ligt hier een besluit van het college en/of directie aan ten grondslag.

2.3 Aan- en verkoop onroerende goed (panden en grond)

In 2020 hebben diverse aan- en verkooptransacties plaatsgevonden in het kader van onroerend goed. Het college is bevoegd te besluiten tot aan- en verkoop mits deze passen binnen de financiële kaders (begroting, MPG etc.). Alle transacties dienen dus onderbouwd te zijn met een besluit van het college. Uitgangspunt is dat aan de prijsvorming van de aan- en verkooptransacties taxaties door een 'beëdigd' taxateur ten grondslag liggen c.q. de door het college vastgestelde methodieken voor het bepalen van grondprijzen³ zijn gehanteerd zoals vastgelegd in de 'nota grondbeleid' en de jaarlijkse Kaderbrief grondprijzen. Daarnaast wordt bij de verkoop van onroerend goed zo veel mogelijk gewerkt met openbare (aanbestedings)procedures of veilingen.

Binnen Lansingerland wordt de grondprijs voor de woningbouwlocaties in principe residueel bepaald⁴. In dergelijke gevallen bepaalt het bouwprogramma (geschatte opbrengsten VON -/- bouwkosten en rekening houdend met winst & risico voor de ontwikkelaar) de opbrengstpotentie van de locatie. Indien sprake is van dergelijke afspraken wordt door de planeconomen continu beoordeeld of de residueel bepaalde prijs marktconform is. Deze toetst vindt plaats door bijvoorbeeld de opbrengstpotentie van het bouwprogramma (de VON-prijzen) te toetsen aan vergelijkbare programma's bij andere gemeenten en de bouwkosten/stichtingskosten te toetsen. Hierbij wordt ook gebruikt gemaakt van taxateurs en kostendeskundigen/externe planeconomen.

Voor vrije kavels woningbouw worden de grondprijzen bepaald op basis van vaste prijzen per m2. De kwaliteit van de locatie bepaalt daarbij de prijs per m2.

Binnen Lansingerland wordt voor de bedrijventerreinen in principe gewerkt met comparatief bepaalde grondprijzen (vaste prijzen per m2 die gebaseerd zijn op vergelijking met de markt) en in sommige situaties residueel. In de nota grondbeleid is ook opgenomen dat bij een afname in één keer van een groot kavel een aanpassing van de grondprijzen onderhandelbaar is (maatwerk mogelijk is).

³ Zie Kaderbrief grondprijzen 2020 (T19.22200)

⁴ Zie Nota Grondbeleid paragraaf 5.3 (T18.11092)

Voor wat betreft grondaan- en verkopen geldt dat in alle situaties er sprake is van meerdere personen (minimaal vier-ogen principe) die betrokken zijn bij de aan- en verkopen inclusief de bijbehorende onderhandelingen (projectleiders, planeconomen, juristen en leden van het college).

Bij de interne controle wordt vastgesteld of aan deze voorschriften is voldaan. De in 2020 verantwoorde grondaan- en verkopen zijn nagenoeg integraal in de interne controle betrokken. Er zijn daarbij geen bijzonderheden geconstateerd.

Op basis van het voorgaande is de conclusie dat grondaan- en verkopen altijd een kwetsbaar proces blijft, maar de gemeente in opzet voldoende maatregelen neemt om die kwetsbaarheid te beperken.

2. Onrechtmatige beïnvloeding van cijfers in de jaarrekening en administratie

Er bestaat initieel het risico dat de jaarrekening en de cijfers in de administratie beïnvloed kunnen worden door personen om daar persoonlijk voordeel uit te halen (in financiële zin of reputatie). Hierna spitsen we dit risico toe op de gemeente Lansingerland en geven we aan welke maatregelen we nemen om dit te voorkomen.

3.1. Risico op onrechtmatig beïnvloeden getrouwe beeld jaarrekening

Indien het saldo van de concept jaarrekening te hoog is in relatie tot bijvoorbeeld eerdere ramingen kan de tendens zijn dit saldo te beïnvloeden en naar beneden te brengen en vice versa. Belangrijke schattingsposten die hiervoor gebruikt kunnen worden zijn o.a. onterecht aanwenden van reserves, misbruik van afschrijvingstermijnen, niet nemen van verwachte verliezen op de grondexploitatie c.q. misbruik van de toegerekende rente aan de grondexploitaties en doorschuiven van lasten naar begrotingsjaar 2021 en verder.

De gemeente kent een financiële verordening die verder is uitgewerkt in o.a. een nota reserves en voorzieningen en een nota activabeleid. Deze documenten zijn vastgesteld door de gemeenteraad. In oktober 2020 zijn beide nota's geactualiseerd en door de Raad vastgesteld. Deze nota's zijn van toepassing op de begrotingsjaren vanaf 2021. De oude nota's zijn nog van toepassing op begrotingsjaar 2020 en daarmee de jaarrekening 2020. Onderdeel van de interne controle en opstelproces van de jaarrekening is dat wordt vastgesteld dat mutaties in de reserves rechtmatig zijn geweest (besluit van de Raad aan ten grondslag) en de uitgangspunten uit de nota activabeleid zijn nageleefd. Bij deze controle zijn geen bijzonderheden geconstateerd die wijzen op bewuste manipulatie van cijfers.

Voor wat betreft de waardering van de grondexploitaties incl. de hoogte van de toegerekende rente is uitgebreide documentatie beschikbaar die de waardering onderbouwt. Er zijn specifieke onderzoeken uitgevoerd naar o.a. de effectieve vraag naar bedrijventerreinen en woningbouw. De gemeente heeft ook geen historie met het 'maskeren' van verliezen op de grondexploitatie, is een van de eerste gemeenten geweest die waardering fors naar beneden heeft bijgesteld toen de economische crisis uitbrak rond 2008/2009.

De beloningen en beoordelingen van de medewerkers c.q. collegeleden hebben geen rechtstreeks verband met het financieel gerealiseerde resultaat. Vanuit die achtergrond zijn er ook geen specifieke redenen om cijfers te 'manipuleren'.

3.2 Beïnvloeden administratie door memoriaalboekingen

Memoriaalboekingen kunnen alleen op de financiële administratie worden ingevoerd. Voor het boeken van memoriaalposten is een procedure afgesproken. Deze procedure is echter niet schriftelijk vastgelegd. Afspraak is, en de formulieren voor memorialen (bijvoorbeeld formulieren voor 'staat te vorderen' en 'staat te verhalen') voorzien hierin, dat een memoriaal altijd opgesteld dient te worden door de ene medewerker en geaccordeerd door een andere medewerker (ook K2F dwingt dit af) en

voorzien te zijn van achterliggende brondocumenten waaruit blijkt waarom de memoriaalboeking is gemaakt en daarmee de audit trail zichtbaar is. Daarnaast zijn er ook memorialen waarin hier vier-ogen principe op de boeking niet aanwezig is c.q. niet zichtbaar aanwezig is. De twee financieel beheerders kunnen zelfstandig memoriaalboekingen maken en doorvoeren. Overigens zijn er op voorhand geen indicaties aanwezig zijn dat dit bewust gebeurt om interne controles te omzeilen. Dit is om praktische redenen het geval, bijvoorbeeld om systeemboekingen door te voeren (bijvoorbeeld vanuit de activamodule kapitaallasten doorboeken).

Via de budgetanalyses t.b.v. zomerrapportage, slotwijziging en de voorbereiding van de 'in control' gesprekken en de analyse bij de jaarstukken zouden materiële afwijkingen als gevolg van foutieve memoriaalboekingen c.q. onreglementaire boekingen geconstateerd moeten worden.

3. Overige frauderisico's

Voor een overzicht van de overige frauderisico's die de gemeente loopt wordt verwezen naar de analyse van Deloitte uit 2010 en de raadsbrief (U10.55920) die naar aanleiding van dit onderzoek is gestuurd. Hierna lichten we daaruit nog twee specifieke categorieën toe.

4.1 Gemeentelijke opbrengsten

De opbrengsten van de gemeente bestaan hoofdzakelijk uit uitkeringen van het Rijk en opbrengsten uit belastingen en heffingen. Er zijn geen opbrengst gerelateerde 'beloningen' die een potentieel risico zouden vormen om opbrengsten 'op te blazen'. De belastingen en heffingen zijn uitbesteed aan de SVHW. Jaarlijks ontvangen wij een door de externe accountant van de SVHW gecertificeerde verantwoording. Op basis van deze verantwoording over 2020 en de informatie die wij hebben als lid van het 'algemeen bestuur' van de SVHW zijn er geen aanwijzingen of signalen van fraude.

Op een aantal opbrengsten vindt verbijzonderde interne controle plaats (detailcontroles) in combinatie met cijferbeoordelingen. Dit betreft de bouwleges, huuropbrengsten en de leges burgerzaken. Ook voor deze opbrengsten geldt dat er geen signalen zijn van fraude of onregelmatigheden.

Voor wat betreft de huuropbrengsten (incidentele verhuren gemeentelijke accommodaties) blijft er natuurlijk altijd een risico dat er verhuurd wordt zonder dat de opbrengst bij de gemeente wordt verantwoord. Dit is alleen te ondervangen door on aangekondigde 'leegstands'-controles uit te voeren. Deze controles kosten ook tijd en geld. Het risico dat er dusdanig veel incidenteel wordt verhuurd zonder dat de gemeente hier opbrengsten van krijgt dat sprake zou zijn van een risico op een materiële onjuistheid in de jaarrekening of materiële fraude wordt beperkt geacht. Overigens is de verhuur van het merendeel van de gemeentelijke accommodaties uitbesteed aan Sportfondsen, waarbij er voor Sportfondsen een bonus-manus regeling is t.a.v. het optimaliseren van het exploitatieresultaat. Bij meer verhuur en minder operationele kosten hebben zij recht op een deel van de verbetering van dit resultaat t.o.v. de oorspronkelijke begroting. Het risico dat de verhuuropbrengsten buiten de 'boeken' worden gelaten is daarmee niet helemaal weg genomen (bij niet verantwoorden zou men in theorie 100% van de extra huuropbrengsten krijgen en nu een lager deel), maar wel sterk terug gebracht. In 2020 zijn de opbrengsten uit verhuur accommodaties wel achtergebleven, dit komt door Corona. Het merendeel van het jaar 2020 konden de accommodaties niet (los) verhuurd worden, daarnaast besloot het college om de huren van de vaste gebruikers kwijt te schelden.

4.2 Uitkeringen, WMO-verstrekingen en toekenning Jeugdzorg

Er is in 2020 interne controle uitgevoerd op de betalingen via de uitkeringsadministratie (betalingen sociale uitkeringen en WMO). Hier zijn geen aanwijzingen of signalen van fraude geconstateerd.

Onderdeel van de werkprocessen binnen het domein Samenleving is de alertheid en waar nodig gericht onderzoek op misbruik & oneigenlijk gebruik van sociale uitkeringen en maatschappelijke voorzieningen. Dit heeft geleid tot een aantal geconstateerde fraudegevallen. In deze gevallen wordt, indien een uitkering was betaald, deze uitkering teruggevorderd. Sinds 2019 beschikt het team Veiligheid en APV ook over twee toezichthouders Sociaal Domein (gericht op voorkomen, opsporen en afhandelen van misbruik & oneigenlijk gebruik). Hier is ook beleid voor geformuleerd.

Met een vriendelijke groet,
Martijn de Quartel
Concern controller

