

Van Concern controller
Aan College van B&W, Directieteam

Onderwerp Frauderisicoanalyse 2022

Datum 20 maart 2023
Ons kenmerk T23.02037

Als onderdeel van de controle op de jaarrekening 2022 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 en 2021 deden we een update van dit onderzoek.

Dit memo geeft een update van de eerdere analyses uit 2010, 2016 en 2021 door het benoemen van de belangrijkste risico's die we als organisatie zien op dit gebied en beschrijft op hoofdlijnen welke maatregelen we hebben genomen.

Dit memo bieden we ter kennisname aan het college aan en agenderen we 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 uitgebreide analyse uit 2010 periodiek te actualiseren, aan te vullen 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 frauderisico's die er zijn en op welke wijze deze 'beheerst' kunnen worden. De gemeente beschikt over spelregels op het gebied van integriteit, zij heeft voorzieningen getroffen om vraagstukken bespreekbaar te maken waar dat nodig is en er zijn mogelijkheden om (anoniem) melding te doen.

Vanuit het DT en de organisatie zijn in 2022 bij de verantwoordelijke organen geen signalen bekend (gemaakt) dat er sprake is van vermoedens van fraude of onregelmatigheden. Dat is goed nieuws. Tegelijk zijn we ons ervan bewust dat frauderisicobeheersing blijvende aandacht vraagt. Dat doen we enerzijds via het integriteitsbeleid, anderzijds ook door dit punt periodiek te laten terugkomen in het CMT. De rechtmatigheidsverantwoording en de vereisten rondom het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik helpen in de doorontwikkeling. Hier zetten we in 2023 stappen in.

Belangrijk is om ons ervan bewust te zijn dat we fraude en onregelmatigheden nooit geheel kunnenvoorkomen, 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 2021' (T21.05139). Momenteel leggen we de laatste hand aan een actualisatie van de 'gedragscode' (voor de ambtelijke organisatie) inclusief actuele regelingen voor het melden van ongewenst gedrag en melden vermoeden misstand en daarmee het voldoen aan nieuwe wettelijke eisen op grond van de Wet bescherming klokkenluiders. De actuele informatie is voor medewerkers te vinden in het Personeelshandboek en op @work (intranet).

1.2 Nevenfuncties en melding hiervan

In aanvulling op het integriteitsbeleid worden met ingang van 2014 ook van de DT-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 O&HRM.

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 2022 is te lezen dat er 2 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 andere melding had geen betrekking op fraude. De meldingen zijn naar tevredenheid van de melders afgewikkeld. Vanwege privacy kan niet meer dan dit worden opgenomen in dit memo. Bij het MT en de directie zijn ook geen meldingen bekend die wijzen op fraude of onregelmatigheden die aan de accountant moeten worden gemeld.

2. 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 grondexploitatie
- Bewaring ICT-activa

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 facturen². Uit de standaardroutes voor de factuurafhandeling in Key2Financien blijkt dat facturen nooit door één en dezelfde persoon kunnen worden goedgekeurd en betaald³. Overigens zijn er altijd situaties denkbaar waarbij deze werkwijze wordt omzeild (ambtenaar en leverancier spannen samen) of 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.

Als onderdeel van de 'interne controle' en de externe accountantscontrole is de factuurafhandeling en de betaalprocedure in 2022 getest en hierbij zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Er zijn in 2022 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 Hierbinnen is ook sprake van functiescheiding (zie volgende alinea): opstellen betaalbatch, controle betaalbatch, betaling in de bank zetten, 2^e handtekening in de bank.

³ 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 dat 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 via de periodieke accountgesprekken. Het raamcontract voor de inhuur van personeel waardoor teams en teammanagers inhuur centraal verloopt verkleint het risico op 'onrechtmatige' inkoop van inhuur.

Als onderdeel van de interne rechtmatigheidscontrole wordt jaarlijks de naleving van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid en de daarbij behorende procedures vastgesteld. Indien vooraf wordt afgeweken van het beleid dan ligt hier een besluit van het college en/of directie aan ten grondslag. Hiermee treffen we in opzet voldoende maatregelen om die kwetsbaarheden te beperken.

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

In 2022 hebben enkele 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 grondprijzen⁴ 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 bepaald⁵. 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).

Voor wat betreft grondaan- en verkopen geldt dat er in alle situaties 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).

⁴ Zie Kaderbrief grondprijzen 2022 (T22.00868)

⁵ Zie Nota Grondbeleid paragraaf 5.3 (T18.11092) (wordt in 2023 herzien)

Bij de interne controle wordt vastgesteld of aan deze voorschriften is voldaan. De in 2022 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.

2.4 Bewaring ICT-activa

Nu het hybride werken steeds gebruikelijker is en er meer gebruik wordt gemaakt van verschillende ICT-devices, bestaat ook initieel het risico dat devices 'kwijt' raken bij levering/ontvangst, uitgifte/voorraadbeheer (in- en uitdiensttreding of reparatie).

We hebben binnen de organisatie het Regelement gebruik digitale middelen (I21.10726). Uitgangspunt hierbij is dat iedere medewerker een laptop en telefoon krijgt. Uitzondering hierop zijn bijvoorbeeld de BOA's die twee telefoons hebben i.v.m. het gebruik van Sigmoid City Control en de raadsleden die een Ipad hebben. De uitzonderingen zijn dus functie gebonden.

De voorraad van devices is te herleiden uit TOPdesk.

Medewerkers tekenen voor ontvangst van de apparatuur via de Bruikleenovereenkomst (T21.00391).

Daarnaast worden alle apparaten geregistreerd in TOPdesk (asset management). De servicedesk is bezig de taken (omgang nieuwe apparatuur, uitleveren apparaat, innemen apparaten) op te nemen in procedures. Hier vindt momenteel dus een professionaliseringsslag plaats. In 2023 zullen we een controle laten uitvoeren.

3. 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 2023 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. 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 en 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 worden op de financiële administratie 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 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 door het systeem wordt afgedwongen. De twee financieel beheerders kunnen zelfstandig memoriaalboekingen maken en doorvoeren. Via procesafspraken is dit afgevangen, aangezien een memoriaal altijd ter controle aangeboden moet worden aan een business controller of een andere financial controller. Overigens zijn er op voorhand geen indicaties aanwezig zijn dat dit bewust niet gebeurt om interne controles te omzeilen. Het invoeren van memorialen via deze technische route 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.

4. Overige frauderisico's

Voor een overzicht van de overige frauderisico's die de gemeente loopt en op welke wijze we daarmee omgaan wordt verwezen naar de analyse van Deloitte uit 2010 en de raadsbrief (U10.55920) die naar aanleiding van dit onderzoek is gestuurd. Deze zijn nog steeds actueel. 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 opbrengstgerelateerde ‘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 2022 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 (vaste en 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. De verhuur van het merendeel van de gemeentelijke accommodaties wordt na Europese aanbesteding vanaf januari 2023 uitbesteed aan Optisport.

4.2 Uitkeringen, WMO-verstrekkings en toekenning Jeugdzorg

Er is in 2022 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.

4.3 Energiearmoede

In 2022 zijn vanuit het Rijk regelingen getroffen om inwoners financieel te ondersteunen in het kader van de energielasten. Deze regeling was nieuw en brengt daarmee initiële risico's met zich mee. De processen rondom de uitvoering van de regeling zijn dusdanig opgezet dat het risico op fraude en misbruik beperkt is. Inwoners geven inkomensinformatie door c.q. de gemeente ontvangt deze informatie via 'overheidsbronnen' en de bijdragen worden op grond daarvan geverifieerd.

Het proces rondom de toekenning van de energietoeslag is in 2022 nieuw ingericht en wordt uitgevoerd door het team Participatie. We hebben de regeling zo eenvoudig mogelijk gehouden. Alle inwoners die op 1 januari 2022 een uitkering van de gemeente ontvingen hebben de energietoeslag automatisch ontvangen. Vanaf 1 juni konden daarnaast ook andere inwoners de energietoeslag aanvragen, in eerste instantie met een inkomen tot 120% van de geldende bijstandsnorm, later is dit verhoogd naar 140%. Bij al deze aanvragen na 1 juni is een inkomensstoets gedaan. Aanvragers moeten bewijs van de inkomsten van het gezin (loon, uitkering etc) aanleveren en dit wordt door ons gecontroleerd en vastgelegd. Vanaf Q4 van 2022 is het proces energietoeslag meegenomen in de Interne Controlerapportage van het Sociaal Domein. Door de controles en aangezien het een eenmalige uitkering is, is het risico op financieel nadeel voor de gemeente door onrechtmatige toekenning minimaal.

Met een vriendelijke groet,
gemeente Lansingerland

Wanda Bouwmeester
Concern controller

Team CS
Domein
Email wanda.bouwmeester@lansingerland.nl
Telefoon 40 52
Postbus 1
2650 AA Lansingerland
www.lansingerland.nl

Bijlage(n):
Frauderisicoanalyse