

Frauderisicoanalyse 2016 gemeente Raalte

1. Inleiding

Het is van belang dat het onderwerp frauderisico periodiek (jaarlijks) op de agenda staat en onderwerp van gesprek is van het College en directie/management. Door de accountant is in de managementletter 2015 aangegeven deze frauderisicoanalyse te bespreken met (een afvaardiging van) de Raad. Door de wethouder is toegezegd deze met ingang van 2016 te behandelen in de rekeningcommissie. Behandeling in de rekeningcommissie staat op de planning voor februari 2017.

De frauderisicoanalyse is in het kader van de reguliere accountantscontrole opgesteld sinds 2014. De accountant hecht eraan het belang te benadrukken dat periodieke risicoanalyses een vast onderdeel uitmaken van het interne beheersingssysteem. Risicoanalyses hebben vooral toegevoegde waarde voor de organisatie zelf. Deze risicoanalyses zijn gericht op het onderkennen van bedrijfsrisico's en op het inschatten van het belang en de waarschijnlijkheid dat deze risico's zich inderdaad gaan voordoen. Om de risico's zo beheersbaar mogelijk te houden, kan de inrichting van de interne beheersing hierop aangepast worden. Daardoor blijft de organisatie in control.

In deze notitie komen achtereenvolgens aan de orde: de administratieve organisatie, risicomanagement, sociaal domein en cultuur en integriteitsbeleid.

2. Analyse

2.1. Administratieve organisatie

Voor "het in control zijn" van de organisatie is een toereikende opzet van de administratieve organisatie en interne beheersing van belang. Onderdeel daarvan is de (verbijzonderde) interne controle. Interne controle gaat in op de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening en de rechtmatigheid van beheerhandelingen. Het doel hiervan is om vast te stellen dat de organisatie in control is. Bij een organisatie die in control is, zijn de procedures zo ingericht dat misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen zoveel mogelijk voorkomen kan worden. Door op een juiste wijze uitvoering te geven aan de (verbijzonderde) interne controle zijn waarborgen gelegd voor een toereikende opzet van de interne beheersing. In het vervolg van deze paragraaf wordt beschreven hoe hier binnen de gemeente Raalte in 2016 uitvoering aan is gegeven.

Interne controle maatregelen binnen de (financiële) processen

In de (financiële) processen zijn maatregelen getroffen waardoor zoveel mogelijk functiescheiding aanwezig is in de beschikkende-uitvoerende-registrerende en controlerende handelingen. Bepaalde handelingen kunnen alleen worden uitgevoerd als twee of meer personen hun akkoord geven. Vaak is dit geregeld in ict toepassingen, denk aan het verrichten van betalingen.

Binnen het systeem van interne beheersing vindt zichtbare controle plaats op deze beheerhandelingen. Enkele voorbeelden: akkoordverklaring facturen door daartoe aangewezen budgethouders/budgetbeheerders, controle op invoer van salarismutaties volgens het "vier-ogen-principe" en de kwaliteitscontroles op verstrekte uitkeringen binnen het sociaal domein. Deze controles zijn geregeld in het proces zelf.

Uitvoering verbijzonderde interne controle conform de richtlijnen van de accountant

Naast de reguliere interne controles binnen de (financiële) processen vindt verbijzonderde interne controle plaats op een aantal (financiële) processen. Dit zijn controles die achteraf plaatsvinden door een medewerker die niet betrokken is bij het proces zelf.

In overleg met de accountant is een controleplan opgesteld. Daarin is vastgelegd welke processen gecontroleerd worden. De controles zijn uitgevoerd aan de hand van de door de accountant beschikbaar gestelde checklisten. De accountant heeft hierbij een onafhankelijke steekproef getrokken van de te controleren posten. De resultaten van de uitgevoerde controles zijn door de accountant gereviewd. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden vastgelegd in de door de accountant uitgebrachte managementletter/boardletter en het rapport van bevindingen. Deze aanbevelingen zijn in de organisatie uitgezet. Monitoring van de voortgang vindt plaats via de teammanagers. Hierover vindt medio het jaar, via een follow-up van de aanbevelingen uit de boardletter van de accountant, rapportage plaats aan het hoger management (eenheidsmanager en directieoverleg). Hiermee is de voortgang op de uitvoering van de aandachtspunten voldoende geborgd.

In het boekjaar 2016 zijn voorafgaand aan de interimcontrole van de accountant de volgende processen gecontroleerd:

1. Betalingen
2. Inkopen
3. Aanbestedingen
4. Subsidies
5. Personeel
6. Belastingen
7. Omgevingsvergunningen
8. Treasury
9. Investerings
10. Burgerzaken

Vanwege ontwikkelingen in de accountantswetgeving liggen de vereisten aan de interne controle erg hoog. Om die reden is ervoor gekozen de interne controle voor een aantal processen met een materiële omvang voor 2016 te beleggen bij de accountant zelf. Dit gaat om de processen in het sociaal domein en het proces grondexploitatie.

Regeling bevoegdheden

- In de financiële verordening gemeente Raalte 2015 zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie gemeente Raalte vastgelegd. In 2016 is het BBV vernieuwd. Als gevolg hiervan zal de financiële verordening in 2017 geactualiseerd worden.
- In de mandaatregeling gemeente Raalte is vastgelegd wie welke bevoegdheden van burgemeester en wethouders in mandaat mag verrichten en onder welke voorwaarden. In 2016 zijn wijzigingen in deze regeling vastgesteld. Hierover is een Collegebesluit genomen op 22 november 2016.
- Daarnaast komen afzonderlijke mandaatbesluiten voor waarin bevoegdheden zijn vastgelegd voor werkzaamheden die extern geborgd zijn; bijvoorbeeld het mandaatbesluit rondom de CISO medewerker die in DOWR verband is aangesteld. (CISO staat voor Chief Information Security Officer).
- In de budgethoudersregeling gemeente Raalte is vastgelegd hoe het budgetbeheer in de gemeente Raalte is geregeld en wie welke bevoegdheid daarin heeft en onder welke voorwaarden. In 2017 wordt gezien of deze regeling al dan niet moet worden geactualiseerd.

- Naast deze regelingen is er sprake van fysieke toegangsbeveiliging (toegangspas nodig om toegang in het gebouw te verkrijgen) en ict toegangsbeveiliging (password om toegang te krijgen tot computersystemen en digipas met pincode om bankbetalingen te kunnen doen).

2.2. Risicomanagement

In de beleidsnota reserves en voorzieningen en weerstandsvermogen is ingegaan op risicomanagement. De gemeente loopt risico's op allerlei manieren en op allerlei terreinen. Risico's, zijn niet altijd concreet te benoemen.

Jaarlijks vindt actualisatie van de risico's plaats in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening. De voorschriften voor de paragraaf weerstandsvermogen zijn weergegeven in artikel 11 van het BBV. Daar staat dat de paragraaf weerstandsvermogen ten minste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, de risico's en het beleid bevat.

Een risico is te definiëren als de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de organisatie. Dit kunnen financiële en niet financiële risico's zijn.

In Raalte is gekozen voor de volgende methodiek:

1. Inschatten van het risico (laag, midden, hoog; zo mogelijk in euro's);
2. De waarschijnlijkheid bepalen dat het risico zich voordoet: laag (25%), midden (50%), hoog (75%);
3. Het risico in relatie brengen tot de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet; daarmee wordt het risicobedrag berekend;
4. Aan de hand van het risicobedrag bepalen welke maatregelen de gemeente moet nemen om de risico's zoveel mogelijk te kunnen beheersen.

Hiermee ontstaat een goed beeld van de risico's om daarmee vervolgens de beheersingsmaatregelen te bepalen die de risico's kunnen verlagen.

Risicomanagement is ingebed in de reguliere planning en control cyclus. De risicoanalyse wordt geactualiseerd bij zowel de begroting als de jaarrekening. Via de reguliere planning en control cyclus staat risicomanagement ook op de agenda van directie en college.

Indien zich nieuwe risico's voordoen wordt het college en de gemeenteraad, afhankelijk van de importantie, zo nodig tussentijds geïnformeerd. Ook bij beleidsnota's/ beleidsvoorstellen wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van een risicoparagraaf in de betreffende nota/ voorstel.

2.3. Sociaal domein

Voor het sociaal domein (Wmo, Participatie, Jeugdzorg) wordt een fraudebeleidsplan opgesteld. De opzet is om het huidige beleid rondom Participatie te verbreden naar Wmo en Jeugdzorg. Nieuw in deze opzet zijn de zorgaanbieders, die een belangrijke rol innemen in dit proces. De verwachting is dat dit fraudebeleidsplan het eerste kwartaal van 2017 gereed komt.

2.4. Cultuur en integriteitsbeleid

Cultuur

De gemeente Raalte kent een open, informele en transparante cultuur. De werkomgeving is open en flexibel (flexconcept). Medewerkers kunnen gemeente breed elkaars agenda's raadplegen.

Transparantie en informatievoorziening via het intranet/ SharePoint draagt bij aan de openheid en bekendheid van interne regels en afspraken.

In het kader van frauderisico-beperking zijn er naast transparantie duidelijke verantwoordingslijnen en open communicatielijnen. De verantwoordingslijnen zijn beschreven in de organisatieregeling gemeente Raalte en zijn bekend bij medewerkers. Deze organisatieregeling is in 2016 op onderdelen aangepast.

Bij projecten ligt het opdrachtgever- opdrachtnemerschap vast in het betreffende Plan van Aanpak. Tussentijdse verantwoording vindt plaats via een voortgangsrapportage aan de opdrachtgever.

Er zijn op de diverse niveaus verschillende communicatielijnen zoals:

- Bestuurlijk: wekelijks Collegevergadering, frequent portefeuillehouders overleg ambtelijke organisatie met de verschillende Collegeleden; driehoeksoverleg met burgemeester-secretaris en griffier.
- Directie: wekelijks directieoverleg (gemeentesecretaris, eenheidsmanagers en bestuurssecretaris).
- Eenheidsoverleg: twee wekelijks overleg eenheidsmanager en teammanagers.
- Teamoverleg: periodiek teammanager en medewerkers.
- Daarnaast vinden er op alle niveaus en afhankelijk van het onderwerp bilaterale overleggen plaats.

De toepassing van heldere verantwoordings- en communicatielijnen vraagt op onderdelen nog aandacht.

Er is sprake van een voldoende veilige omgeving voor het doorspreken van knelpunten, onzekerheden en dilemma's.

Integriteit heeft ook in het organisatieontwikkelplan 2017 een plek gekregen. Daar is als concreet actiepunt een bewustwordingscampagne integriteit benoemd.

Integriteitsbeleid

Het integriteitsbeleid bij de gemeente Raalte bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een gedragscode integriteit. Deze regeling dateert van 2004 en is gewijzigd in 2009 en 2013. De hierin opgenomen gedragsregels gelden voor de gehele organisatie, dus zowel voor de bestuurders als voor de medewerkers. De gedragscode heeft onder meer betrekking op:
 - Het aanvaarden van geschenken
 - Het maken van binnen- en buitenlandse reizen
 - Belangenverstrengeling en nevenfuncties
 - Gebruik van gemeentelijke eigendommen
 - Inkoop van goederen en aanvaarden van kortingen.
- Een gedragscode integriteit politieke ambtsdragers. Deze regeling dateert van 2012.
- Een regeling melding vermoeden misstand. Deze geactualiseerde regeling is op 1 januari 2016 in werking getreden. Bij vermoeden van misstand kan een beroep gedaan worden op de hiertoe aangewezen externe vertrouwenspersoon. De contactgegevens van deze vertrouwenspersoon zijn beschikbaar via intranet. Overigens zal deze regeling in overeenstemming gebracht worden met de wet voor klokkenluiders die sinds 1 juli 2016 van toepassing is.
- Een Regeling openbaarmaking nevenfuncties topambtenaren. Deze regeling dateert van 2014.
- In het wervings- en selectiebeleid 2013 van de gemeente Raalte is vastgelegd dat bij iedere vervulling van een vacature binnen de gemeente Raalte een 'Verklaring Omtrent het Gedrag' (VOG) is vereist (zie CAR/UWO 2:2, lid 3). Ook voor stagiaires en voor tijdelijk (ingehuurd) personeel geldt dat voor invulling van bepaalde taken of functies een VOG verplicht is.
- Nieuwe medewerkers leggen na aanstelling de ambtseed af in aanwezigheid van het College van Burgemeester en Wethouders.

Rol van het management belangrijk

Het management heeft een belangrijke rol in het tegen gaan van fraude.

Belangrijke beheersingsmaatregelen hierbij zijn:

- Zicht houden op de druk die zowel door interne als externe partijen op de medewerkers wordt uitgeoefend
- Zicht houden op de persoonlijke omstandigheden van medewerkers.
- Zorgen voor beheersbare werkdruk en aandacht voor ontwikkeling van medewerkers.
- Kennis van kwetsbare situaties en sturen op de beheersing daarvan.
- Het beschermen van medewerkers in kwetsbare functies.
- Bijdragen aan een open en transparante werkwijze door voorbeeldgedrag.
- Het bespreken van dilemma's met medewerkers en bijdragen aan een veilig werkklimaat.
- Het nemen van verantwoordelijkheid als budgethouder. Enerzijds door het goedkeuren van opbrengsten en betalingen voor geleverde prestaties en anderzijds door het monitoren van de budgetuitputting en toezien op correcte administratievoering. Hierbij kan de financieel adviseur vanuit het team advies ondersteuning bieden.
- Het bewaken van de juiste toepassing van interne regels en procedures (bijvoorbeeld declaraties).

Gesteld kan worden dat binnen de gemeente Raalte sprake is van een voldoende veilige omgeving voor het doorspreken van knelpunten, onzekerheden en dilemma's. Denk daarbij aan gevraagde en ongevraagde signalen van medewerkers, bilaterale gesprekken met medewerkers en de jaarlijks terugkerende plannings- voortgangs- en beoordelingsgesprekken. In combinatie met een informele cultuur (naast de formele cultuur) én veel onderlinge sociale controle geeft dit het management voldoende handvatten om op eigen wijze invulling te geven aan bovengenoemde beheersingsmaatregelen om op die manier het frauderisico te beperken.

Conclusie

Uit de uitwerking van deze frauderisicoanalyse blijkt dat bij een aantal (financiële) processen beheersingsmaatregelen in het proces zijn ingebed. Bij andere processen is de beheersing geborgd door achteraf gegevensgerichte controles uit te voeren. De resultaten van deze toetsing vormen onderdeel van de accountantscontrole.

Naast deze "harde aspecten" spelen ook de "zachte aspecten" een belangrijke rol in het beperken van frauderisico's. Dit zijn factoren zoals de cultuur en integriteitswaarden van de organisatie. Deze elementen zijn binnen Raalte voldoende ontwikkeld en vanuit het organisatieontwikkelplan 2017 blijkt dat dit onderwerp in 2017 organisatie brede aandacht krijgt.

Uit deze nadere uitwerking van de frauderisicoanalyse blijkt dat zowel de harde als de zachte aspecten binnen de gemeente Raalte voldoende zijn geborgd.

Aldus vastgesteld,

door de directie d.d. 16 januari 2017

Karin Cornelissen, algemeen directeur/ gemeentesecretaris.

door het College van Burgemeester en Wethouders van Raalte d.d. 7 februari 2017

Martijn Dadema, burgemeester

Karin Cornelissen, gemeentesecretaris