

Frauderisicoanalyse 2018 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. Vervolgens wordt de frauderisicoanalyse doorgeleid naar de rekeningcommissie. De laatst vastgestelde frauderisicoanalyse 2016 is aan de orde geweest in de rekeningcommissie van 21 juni 2017 (gelijktijdig met de jaarrekening 2016). In overleg met de accountant is de frauderisicoanalyse bij de jaarrekening 2017 niet geactualiseerd. Volstaan kon worden deze bij de jaarrekening 2018 te actualiseren.

De frauderisicoanalyse is in het kader van de reguliere accountantscontrole opgesteld. 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, cultuur, integriteitsbeleid, gegevensbescherming en informatieveiligheid en de rol van het management.

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 2018 uitvoering aan is gegeven.

Interne controlemaatregelen 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

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.

Deze controles worden uitgevoerd aan de hand van de door de accountant beschikbaar gestelde checklists. Voor één proces kan de organisatie zelf de steekproef trekken, bij de overige processen trekt de accountant de steekproef van de te controleren posten. De resultaten van de uitgevoerde controles worden door de accountant gereviewd. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden vastgelegd in de door de accountant uitgebrachte boardletter en het rapport van bevindingen. Deze aanbevelingen zijn in de organisatie uitgezet. Monitoring van de voortgang vindt plaats via de verantwoordelijke MT-leden. Tenminste éénmaal per jaar vindt rapportage plaats aan het directieteam. Hiermee is de voortgang op de uitvoering van de aandachtspunten geborgd.

In het boekjaar 2018 zijn/worden voorafgaand aan de interim controle/jaarrekeningcontrole van de accountant de volgende processen gecontroleerd:

1. Betalingen
2. Inkopen
3. Aanbestedingen
4. Subsidies
5. PSA (DOWR breed)
6. Sociaal Domein
7. Grondexploitatie
8. Omgevingsvergunningen
9. Treasury
10. Investerings
11. Kascontrole Burgerzaken

De uitvoering van de verbijzonderde interne controle voor het sociaal domein en de grondexploitatie is ook voor 2018 bij de accountant belegd.

Regeling bevoegdheden

- In de organisatieregeling is de structuur en inrichting van de organisatie vastgelegd en de instructie voor de gemeentesecretaris bepaald.
- In de mandaatregeling gemeente Raalte is vastgelegd wie welke bevoegdheden van burgemeester en wethouders in mandaat mag verrichten en onder welke voorwaarden.
- In 2018 zijn bij collegebesluit van 11 december 2018 wijzigingen in de organisatieregeling en de mandaatregeling vastgesteld als gevolg van wijzigingen in de organisatiestructuur van de ambtelijke organisatie met ingang van 2019.
- 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 Concern Information Security Officer).
- In de financiële verordening gemeente Raalte 2017 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 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.
- Naast de genoemde 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 bankmutaties en banksaldi te raadplegen)

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. Dit is in een afrondende fase. 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 in 2019 gereedkomt.

De wijze waarop binnen het brede sociaal domein het risico op fraude wordt gereduceerd, is ook onderdeel van de interne controle.

2.4. Cultuur en integriteitsbeleid

Cultuur

De gemeente Raalte kent een open, informele en transparante cultuur. De werkomgeving is open en flexibel (flexconcept). In de tweede helft van 2018 is een onderzoek gestart naar een nieuw huisvestingsconcept om weer aan "de eisen des tijds" te kunnen voldoen. 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 recent geactualiseerde organisatieregeling gemeente Raalte en zijn bekend bij medewerkers.

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; wekelijks portefeuillehouders overleg ambtelijke organisatie met de verschillende Collegeleden; driehoeksoverleg met burgemeester-secretaris en griffier.
- Management: wekelijks overleg Directieteam (gemeentesecretaris en directieleden) en wekelijks gezamenlijk overleg Directieteam en Managementteam (gemeentesecretaris, directieleden en domeinmanagers)
- Domein en/of clusteroverleg binnen de domeinen: periodiek clusteroverleg domeinmanager en medewerkers.
- Wekelijks “inloopspreekuur” bedrijfsvoering met de gemeentesecretaris en het directielid welke bedrijfsvoering “in portefeuille” heeft.
- 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.

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 naar verwachting in de eerste helft van 2019 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, trainees en voor tijdelijk (ingehuurd) personeel geldt dat een VOG verplicht is.
- Nieuwe medewerkers leggen na aanstelling de ambtseed af in aanwezigheid van het College van Burgemeester en Wethouders.

Integriteit is in 2018 nadrukkelijk onder de aandacht van medewerkers gebracht. In het voorjaar 2018 heeft onder leiding van een extern bureau een organisatiebrede campagne plaatsgevonden. Medewerkers namen deel aan een workshop van een dagdeel waarin dilemma's met elkaar werden besproken. De workshops hebben handelingsperspectief opgeleverd voor medewerkers.

De regeling melding vermoeden misstand zal in 2019 in overeenstemming worden gebracht met de wet voor klokkenluiders. Daarmee is het integriteitsbeleid weer actueel.

2.5. Gegevensbescherming

In mei 2018 is de Wet bescherming persoonsgegevens vervangen door de Europese regeling: de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Om invulling te geven aan organisatorische en technische maatregelen en waarborgen om persoonsgegevens te beschermen is in 2018 een Beleidskader Privacy en Uitvoeringsplan privacy en gegevensbescherming vastgesteld. Het college heeft een Functionaris Gegevensverwerking aangewezen als de gemeentelijke toezichthouder op de naleving van de AVG en andere privacywetgeving en het gemeentelijk privacy beleid. Verder is gestart met een nulmeting en brede inventarisatie van verwerkingen van persoonsgegevens. Deze verwerkingen zijn vastgelegd in een register. Het register is de basis voor verdere (risico)analyses en vervolgmaatregelen in 2019.

2.6. Informatieveiligheid

De gemeente Raalte kent in DOWR-verband een beleidskader informatieveiligheid inclusief een uitvoeringsplan. Daarin hanteren we de methodiek ENSIA2 (Eenduidig Normatief Single Information Audit) gebaseerd op de Baseline Informatieveiligheid Gemeenten (BIG). In februari 2018 is een DOWR-meting verricht naar de mate waarin de BIG is bereikt. Hieruit blijkt dat ten opzichte van 2017 een verbetering is behaald van circa 11%. Raalte voldoet voor 79% aan de Baseline. De ambitie is om uiteindelijk volledig te voldoen aan de BIG.

3. 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 cluster 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.

4. 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 blijvend in ontwikkeling en hebben ook in 2018 aandacht gekregen blijkend uit onder andere de bewustwordings-campagne integriteit.

Samenvattend kan uit deze nadere uitwerking van de frauderisicoanalyse geconcludeerd worden dat er in 2018 zowel op de harde als de zachte aspecten binnen de gemeente Raalte aandacht is geweest voor frauderisico en dat dit risico zich hiermee op een aanvaardbaar niveau bevindt.

Aldus vastgesteld,

door de directie d.d. 14 maart 2019

Karin Cornelissen, algemeen directeur/ gemeentesecretaris.

door het College van Burgemeester en Wethouders van Raalte d.d. 16 april 2019

Martijn Dadema, burgemeester

Karin Cornelissen, gemeentesecretaris