

Van Concern controller
Aan College van B&W, Directieteam

Onderwerp Memo Frauderisicoanalyse 2024

Datum 5 maart 2025
Ons kenmerk

Zorgvuldige inzet van publieke middelen vragen om een effectieve interne beheersing. Het inrichten van een beheersingsproces, waaronder een frauderisicoanalyse, speelt hierin een cruciale rol. Om die reden maakte de frauderisicoanalyse integraal deel uit van het interne controleplan 2024 zodat het een vast onderdeel is van de interne beheersingsmaatregelen.

In dit memo staan de belangrijkste risico's die we als organisatie zien op het gebied van frauderisico-beheersing en welke maatregelen we hebben genomen.

Dit memo wordt voorgelegd aan het college wordt geagendeerd in de BAC van 26 maart 2025. 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 voorgaande jaren periodiek te actualiseren, aan te vullen en onder de aandacht te brengen van de directie (en via de directie met 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 2024 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. De rechtmatigheids-verantwoording en de vereisten rondom het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik helpen in de doorontwikkeling dan ook breder te kijken dan onze eigen organisatie.

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.

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

1.1 Integriteitsbeleid

In 2023 is geactualiseerd integriteitsbeleid vastgesteld inclusief een gedragscode, het melden van ongewenst gedrag en melden van vermoedens van misstanden. Daarmee voldoen we ook aan de nieuwe wettelijke eisen op grond van de Wet bescherming klokkenluiders. Daarbij is ook het 'Reglement gebruik digitale middelen 2021' (T21.05139) van belang. De actuele informatie is voor medewerkers te vinden in het Personeelshandboek en op @work (intranet).

Nieuwe medewerkers leggen allemaal de ambtseed af. Voorafgaand daaraan worden zij uitgenodigd voor een presentatie omtrent integriteit, waarbij ook een dialoog plaatsvindt over verschillende integriteits-casussen.

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/>

1.3 Meldingen integriteit

De gemeente heeft een externe vertrouwenspersoon integriteit. In 2024 zijn er door de vertrouwenspersoon geen meldingen ontvangen over misstanden. Op het gebied van ongewenste omgangsvormen zijn er eveneens geen meldingen ontvangen.

1.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is er meer nadruk komen te liggen op het begrip Misbruik en oneigenlijk gebruik. Als gemeente hebben wij ook de nota misbruik en oneigenlijk gebruik (T23.03378) vastgesteld om onze aanpak op dit onderwerp weer te geven. Strikt formeel zit er een scheiding tussen fraude en misbruik, echter in hoe wij ernaar kijken en handelen maken wij geen onderscheidt. Het verschil tussen misbruik en fraude zit namelijk in het feit wie de handeling uitvoert. Als een burger of bedrijf probeert voordeel te behalen door misleiding dan spreken wij over misbruik en wanneer een medewerker van de gemeente dit probeert spreken we van fraude. In onze frauderisicoanalyse en in onderstaande uitwerking nemen wij alle risico's mee in het kader van fraude en misbruik.

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.

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.

Het betreft:

1. Factuurafhandeling en betalingsprocedure;
2. Inkoop- en aanbesteding;
3. Aan- en verkoop van gronden c.q. sluiten van overeenkomsten grondexploitaties;
4. Bewaring ICT-activa;
5. Prestatielevering van gewerkte uren door eigen medewerkers en ingehuurd medewerkers.

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.

Er zijn in 2024 interne controles uitgevoerd op de factuurafhandeling waarbij ook specifiek controle heeft plaatsgevonden van de feitelijke levering van het gefactureerde. Het blijkt dat niet voor alle verplichtingen die zijn aangegaan, de prestatielevering even makkelijk te achterhalen is. Omdat we in enkele gevallen de prestatielevering niet kunnen vaststellen is op die leveringen niet te toetsen of er sprake is geweest van fraude. Mogelijke maatregel is het opnemen van alle prestatieleveringen in de systemen of het accepteren van het risico. Dit is onderdeel van gesprek vanuit de Verbijzonderde Interne Controle.

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 heeft in 2023 het inkoop- en aanbestedingsbeleid geactualiseerd en beschikt daarmee over een actueel inkoop- en aanbestedingsbeleid dat voldoet aan de externe wetgeving en een centrale ondersteunende inkoop-organisatie. 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

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.

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 zaken (panden en grond)

In 2024 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 de marktconformiteit aangetoond is. Dit kan door taxaties door een 'beëdigd' taxateur of een vastgestelde gronduitgifteprijs. Het college stelt jaarlijks de kaderbrief Grondprijzen vast. De doelstelling van de kaderbrief is het op transparante wijze richting geven aan de grondprijzen die de gemeente hanteert bij gronduitgiftes. De beleidsuitgangspunten zijn opgenomen in de nota Grondbeleid 2019-2022. De kaderbrief grondprijzen bevat de richtinggevende gronduitgifteprijsen voor het betreffende jaar.

Daarnaast wordt bij de verkoop van onroerende zaken het uitgangspunt gehanteerd dat er géén een-op-een overeenkomsten worden gesloten; in beginsel vindt er altijd een openbare selectieprocedure plaats. Er zijn uitzonderingen mogelijk, zoals vastgelegd in de door het college vastgestelde richtlijn uitgifte van gemeentelijke onroerende zaken.

Binnen Lansingerland wordt de gronduitgifteprijs voor de woningbouwlocaties in principe residueel bepaald⁴. In dergelijke gevallen bepaalt het bouwprogramma (geschatte opbrengsten VON +/- bouwkosten en rekening houdend met bijkomende kosten voor de ontwikkelende partij) de opbrengstpotentie (gronduitgifteprijs) van de locatie. Indien sprake is van dergelijke afspraken wordt door de planeconomen continu beoordeeld of de residueel bepaalde grondprijs marktconform is. Deze toets 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 gronduitgifteprijzen bepaald op basis van vaste prijzen per m², met hierbij onderscheid in een aantal type locaties. 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.

Voor wat betreft grond aan- 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 Nota Grondbeleid 2019 - 2023 paragraaf 5.3 (T18.11092) (wordt in 2024 herzien)

Bij de interne controle wordt vastgesteld of aan deze voorschriften is voldaan. De in 2024 verantwoorde grond aan- en verkopen zijn via deelwaarneming in de interne controle betrokken. Er zijn daarbij geen bijzonderheden geconstateerd.

Op basis van het voorgaande is de conclusie dat grond aan- 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 Reglement 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 Sigmax City Control en de college- en 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 een professionaliseringsslag plaats. In 2023 is een controle uitgevoerd en die zullen we jaarlijks herhalen. Uit de controle blijkt dat als afspraken zoals opgenomen in het reglement niet strikt worden uitgevoerd of als afgeweken wordt van de procedure, er dan risico's ontstaan. Met elkaar wordt het gesprek gevoerd om de afspraken weer scherp te hebben en deze uit te voeren.

2.5 Prestatielevering van gewerkte uren door eigen medewerkers en ingehuurd medewerkers.

Nadat we in de corona periode gewend zijn geraakt aan het op afstand werken is de sturing op medewerkers sterk veranderd. Waar voorheen de medewerkers en de teamleider op kantoor hun werk verrichtten en er direct toezicht was op de inzet van medewerkers, werkt een gedeelte van het personeel tegenwoordig (gedeeltelijk) vanuit huis of andere locaties. Hierdoor is het directe toezicht steeds minder aanwezig en wordt er meer gewerkt op basis van vertrouwen.

Vanuit landelijke nieuwsberichten is gebleken dat niet alle medewerkers (en inhuur) goed met deze vrijheid kunnen omgaan en zijn er steeds meer gevallen bekend waarbij wordt vastgesteld dat onterecht uren worden gedeclareerd of niet gewerkt wordt conform contracturen. Onze CAO is nog steeds gebaseerd op te maken uren en niet op te leveren output. In Lansingerland zijn op dit moment geen situaties van dergelijk misbruik bekend.

Controles op nevenfuncties van medewerkers worden daarmee steeds belangrijker. Ook een goed werkend systeem van meldingen omtrent ongewenst gedrag en bewustwording bij medewerkers is daarbij essentieel.

3. Frauderisico's als gevolg van 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 2025 en verder.

De gemeente heeft in 2024 de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Lansingerland 2024 geactualiseerd. De financiële verordening is verder uitgewerkt in o.a. een nota reserves en voorzieningen en een nota activabeleid. Beide nota's zijn geactualiseerd en door de Raad vastgesteld. Deze nota's zijn van toepassing op de begrotingsjaren vanaf 2024. 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 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 team financiën 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 het vier-ogen principe op de boeking niet door het systeem wordt afgedwongen. De drie 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 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 frauderisicoanalyse (T25.01859).

4.1 Risico's als gevolg van Misbruik (fraude door bewoners of bedrijven) bij opbrengstenstromen

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 2024 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 misbruik.

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 is na Europese aanbesteding vanaf januari 2023 uitbesteed aan Optisport.

4.2 Risico's op misbruik en fraude bij Uitkeringen, WMO-verstrekkings en toekenning Jeugdzorg

Er is in 2024 interne controle uitgevoerd op de betalingen via de uitkeringsadministratie (betalingen sociale uitkeringen en WMO). De gecontroleerde betalingen zijn als rechtmatig beoordeeld waarbij wij geen vermoedens van misbruik of fraude hebben geconstateerd.

4.3 Kinderopvangtoeslag

Als gemeente voeren wij ook de taken uit in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire. Hierbij moeten wij als gemeente inwoners helpen die mogelijk gedupeerd zijn. Het gedupeerd zijn is lastig vast te stellen, waardoor inwoners hiervan misbruik kunnen maken. Daarnaast is de regeling (kosten die wij als gemeente moeten vergoeden) erg breed opgesteld. Waardoor het voor inwoners aantrekkelijk kan zijn om kosten die buiten de regeling vallen toch in te dienen en vergoed te krijgen. Als maatregel hierop hebben wij de beheersmaatregel ingesteld dat alle declaraties integraal worden gecontroleerd om daarmee het risico op misbruik te voorkomen.

Met een vriendelijke groet,
gemeente Lansingerland

Wanda Bouwmeester
Concern controller

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

Bijlage(n):
Frauderisicoanalyse
Frauderresponsplan