

MEMO

Datum : 14 januari 2021

Aan : College van B en W

Van : Gerald Oude Nijhuis, Carmen van der Meer

Afschrift : Controllersoverleg, Concerndirectie

Onderwerp : Frauderisicoanalyse interne financiële processen 2020

De gemeente is vanuit de Ambtenarenwet verplicht jaarlijks verantwoording af te leggen over het gevoerde integriteitsbeleid. Een onderdeel van dit integriteitsbeleid is het periodiek opstellen en actualiseren van een frauderisico-analyse. In deze memo wordt daar nader op ingegaan langs de lijn van de volgende onderwerpen:

- (1) Het belang van integriteitsbeleid
- (2) De uitgangspunten van ons integriteitsbeleid
- (3) De uitgangspunten onder onze frauderisicoanalyse
- (4) De aanpak van onze frauderisicoanalyse
- (5) Bevindingen uit onze frauderisicoanalyse
- (6) Conclusies en aanbevelingen voor verbetering van onze frauderisico-analyse

Het Bedrijfsvoeringsoverleg, de Concerndirectie en vervolgens het college van B&W worden gevraagd kennis te nemen van deze frauderisicoanalyse. Daarnaast heeft het Bedrijfsvoeringsoverleg ingestemd met de vervolgactie om komend jaar ook te gaan toetsen op bestaan en werking van beheersingsmaatregelen op frauderisico's. Dat onderzoek wordt in 2021 als stageopdracht opgepakt.

Opgemerkt wordt dat in de rekeningencommissie ook de behoefte is uitgesproken om inzicht te krijgen in waar de gemeente risico's op fraude loopt en hoe daarop beheersmaatregelen zijn gezet. Deze memo zal daar ook voor worden gebruikt.

1. Belang van integriteitsbeleid

Met de toenemende complexiteit van de samenleving en grotere afhankelijkheid van partners en netwerken voor het realiseren van onze doelstellingen, wordt het steeds belangrijker om aandacht te schenken aan integriteit en weerbaarheid. Dit geldt zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Jaarlijks is aandacht nodig voor de frauderisico's die aanwezig kunnen zijn, met name bij specifieke functies en binnen processen met significant financieel belang. Diverse voorbeelden van misstappen in de afgelopen periode in het openbaar bestuur maken duidelijk, dat het belangrijk is aandacht te besteden aan de weerbaarheid van onze medewerkers en bestuurders.

Met het actualiseren van het ambtelijk integriteitsbeleid en de strategische opgave 'Goed Bestuur', één van de vijf strategische opgaven uit het coalitieprogramma 2018-2022, krijgt dit onderwerp nadrukkelijk aandacht. Goed bestuur is de wijze waarop het gemeentebestuur de stad wenst te besturen en is daarmee de randvoorwaarde voor het realiseren van onze strategische opgaven. Open, eerlijk en integer zijn daarbij onze kernwaarden.

Open, eerlijk & integer

- **Onze informatiebasis is op orde (piramide)**
- **We zijn Direct Duidelijk**
- **We bereiden ons voor op de Wet open overheid**
- **We actualiseren ons Integriteitsbeleid**
- **We investeren in onze weerbaarheid**

bron: agenda goed bestuur 2020

2. Uitgangspunten van ons ambtelijk integriteitsbeleid

In ons integriteitsbeleid zijn regels vastgelegd, die er voor moeten zorgen dat niet integer gedrag wordt voorkomen. Het betreft onder meer de volgende onderwerpen:

- verplichte eedaflegging
- melding, registratie en beoordelen van nevenwerkzaamheden
- melding van financiële belangen
- procedure omgaan met vermoedens van misstanden

In 2008 is een uitgebreide update gedaan op het Enschedese integriteitsbeleid. Er is destijds een Vertrouwenspersoon Integriteit aangesteld en er zijn spelregels ingesteld en herijkt. Daarbij gaat het om regels voor het openbaar maken van nevenwerkzaamheden voor topambtenaren en voor werving en selectie en de screening daarbij. Ook de gedragscode voor ambtenaren is destijds op een aantal punten aangepast.

De afgelopen jaren hebben diverse vervolgactiviteiten plaatsgevonden. Deze activiteiten zijn erop gericht om iedereen in de organisatie van het belang van integriteit te doordringen en frauderisico's te voorkomen. Het gaat onder andere om de volgende activiteiten:

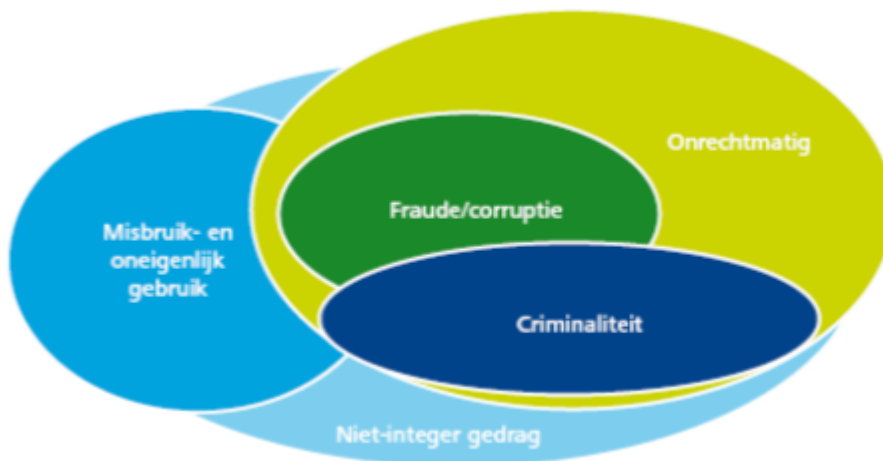
- Bij organisatieonderdelen is een inventarisatie gemaakt van risicovolle functies. Ook start binnenkort een onderzoek naar risicovolle processen. In een samenwerking tussen Juridische Zaken en Concernstaf wordt concern breed gekeken naar de risicovolle processen. Het ontwerp onderzoeksmethode en aansluitend de uitrol vindt plaats in het najaar van 2020 met doorloop naar 2021.

- Er zijn verschillende zogenaamde 'wasstraatsessies' gehouden, waarbij aan MT's van de programma's is gevraagd uitdrukkelijk en structureel aandacht te besteden aan integriteit binnen hun afdelingen en teams.
- Separate integriteitstrainingen en workshops zijn georganiseerd voor teams die daarom verzochten, waarbij aan de hand van concrete, afdelingseigen dilemma's over integriteit is gesproken.
- Per 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking getreden. Dit had onder meer tot gevolg dat de Ambtenarenwet is gewijzigd en dat integriteitsbeleid onderdeel is geworden van personeelsbeleid. Hiermee zijn uitgangspunten rond integriteit wettelijk verankerd. Momenteel wordt het gemeentelijk ambtelijk integriteitsbeleid geactualiseerd.

In de Ambtenarenwet is de verplichting neergelegd om jaarlijks verantwoording af te leggen over het gevoerde integriteitsbeleid. Uitvloeisel van dit integriteitsbeleid is het periodiek opstellen en actualiseren van een frauderisico-analyse. Daar wordt in dit memo nader op ingegaan.

3. Uitgangspunten onder onze frauderisico-analyse

Via een frauderisicoanalyse wordt inzicht verkregen waar frauderisico's zich binnen de organisatie en processen kunnen voordoen. Met de analyse wordt een inschatting gemaakt van het belang en de waarschijnlijkheid dat deze frauderisico's kunnen optreden. En daarmee de noodzaak om beheersmaatregelen te treffen.



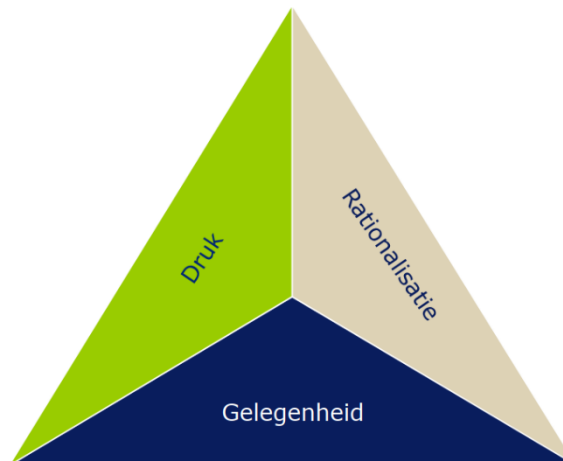
De gemeente Enschede heeft als overheidsorgaan een voorbeeldrol in rechtmatig handelen. Een frauderisicoanalyse is een aspect van integriteitsbeleid, waardoor het inzichtelijk wordt welk belang de gemeenteraad, het college en de concerndirectie hecht aan een bedrijfscultuur die de nadruk legt op integriteit en ethisch handelen. De analyse maakt onderdeel uit van het risicomanagementsysteem van de organisatie. Het moet periodiek op de agenda staan van college en concerndirectie. Het is gericht op het voorkomen en beperken van risico's, die de gemeentelijke doelstellingen in gevaar brengen.

Fraude is 'opzettelijke misleiding om onrechtmatig voordeel te verkrijgen'.

Kenmerkend voor frauduleus handelen zijn:

- Het verkrijgen van (financieel) voordeel;
- Het bewust overtreden van wetten en regels;
- Het opzettelijk en misleidend handelen.

Fraude ondermijnt het vertrouwen in de overheid. Een bekend concept om risico's op fraude in kaart te brengen is de fraudedriehoek. Deze maakt duidelijk dat frauderisico's voortkomen uit de factoren druk, gelegenheid en rationalisatie. Druk gaat over de druk of verleiding die iemand kan voelen om iets te doen wat niet mag. Gelegenheid gaat over de vraag hoe gemakkelijk het voor iemand is om fraude te plegen. Rationalisatie gaat over bewuste rechtvaardiging van normafwijkend gedrag. Een goed begrip van de fraudedriehoek is belangrijk voor het onderkennen van frauderisico's.



Bij het beheersen van frauderisico's gaat het in eerste instantie om het onderkennen van de risico's en het invulling geven aan integriteitsbeleid. De gemeente legt haar visie op integriteit in beleid vast. Het gaat hierbij om het naleven van regels, normen en waarden, zoals dat van een overheidsorganisatie mag worden verwacht, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Het fundament voor het voorkomen van frauduleus handelen ligt in de organisatiecultuur. Daarbij streeft de gemeente Enschede naar een cultuur van respectvol en integer handelen. Voor de beheersing is verder een adequaat en effectief stelsel van maatregelen en procedures noodzakelijk. Het is een misvatting te denken dat met het treffen van controlematregelen ook alle frauderisico's kunnen worden voorkomen. Daarom is het ook van belang om maatregelen in te zetten gericht op tijdige signalering van fraude in geval dit zich voordoet.

Ten aanzien van het frauduleus handelen met financiële gevolgen liggen de meest belangrijke risico's op de volgende terreinen:

- a) financiële administratie, betalingsverkeer
- b) (Europese) aanbestedingen
- c) diefstal goederen, waardepapieren, contant geld
- d) financiële verslaglegging (vooral bij waarderingsaspecten)

4. Aanpak frauderisicoanalyse

De frauderisicoanalyse (opgenomen in de bijlage) is tot stand gekomen middels een gemeentebrede inventarisatie. Daarnaast is fraude een expliciet gespreksonderwerp bij de periodieke risicomanagementgesprekken die plaatsvinden tussen de concernstaf en de programma's. Naast de (interne) controlebevindingen in het kader van de verschillende P&C producten wordt hiermee een beeld verkregen van de mogelijke frauderisico's die de gemeente zou kunnen lopen.

De frauderisicoanalyse is daarbij gericht op de meest risicovolle financiële processen van de Gemeente Enschede. Het gaat hierbij om interne fraude. Fraude of misbruik door externe partijen zoals bijvoorbeeld (zorg)leveranciers en (gesubsidieerde) instellingen maken geen onderdeel uit van deze analyse.

In de bijlage zijn voor de risicovolle processen de frauderisico's en beheersmaatregelen binnen de gemeente Enschede in beeld gebracht. Voor elke activiteit/proces is inzichtelijk gemaakt wat het netto risico is als rekening wordt gehouden met de maatregelen die reeds getroffen zijn. Dat leidt tot een indeling van activiteiten/processen in categorieën laag, midden of hoog risicovol. Daarbij geldt dat als er voldoende maatregelen zijn die het risico beperken dit een risicoscore laag oplevert. Op het moment dat er onvoldoende maatregelen zijn getroffen, zal dit leiden tot een score midden of hoog. Ook de aard van het proces kan tot een hogere risicoscore leiden. Als voorbeeld hiervan noemen wij het proces memorialen ofwel correctieboekingen, waarvan de risicoscore op midden is gesteld. Bij dit proces is het risico van management 'override' altijd aanwezig. Vandaar ook dat accountants in de jaarrekening controle altijd extra aandacht hebben voor het proces memoriaalboekingen. Bij het scoren van de risico's is derhalve rekening gehouden met de aard van het proces en de aanwezige maatregelen.

5. Bevindingen uit onze frauderisicoanalyse

Uit de inventarisatie, risicomanagementgesprekken en beoordeling van beheersingsmaatregelen en (interne) controlewerkzaamheden zijn geen bijzonderheden aangetroffen voor de gemeente Enschede. Met beleid op het gehele speelveld van ambtelijke integriteit wordt voldoende invulling gegeven aan de (wettelijke) kaders. Het stelsel van preventieve maatregelen en controlewerkzaamheden is zodanig ingericht dat invulling wordt gegeven aan het voorkomen van fraude. Het is echter geen garantie dat ook alle frauderisico's worden voorkomen. De ingezette instrumenten, zoals bijvoorbeeld het 4-ogenprincipe, dienen daarnaast ook voor een snelle opsporing van mogelijke fraude.

Opgemerkt wordt wel dat gedurende deze inventarisatie met name is gekeken naar de opzet van de beheersingsmaatregelen binnen de gemeente Enschede. Op enkele onderdelen van het betalingsverkeer heeft ook een verdiepingsonderzoek plaatsgevonden. Deze verdiepingen was dan met name gericht op het beoordelen van het daadwerkelijk bestaan van de maatregelen en het daarop volgende onderzoek naar de werking. Daarbij is gekeken of de beheersingsmaatregelen ook daadwerkelijk effectief zijn. In de toekomst is het verstandig ook breder op de overige processen het bestaan en de werking van beheersingsmaatregelen te toetsen.

6. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van bovengenoemde werkzaamheden en bevindingen kan de volgende conclusie worden getrokken:

Conclusie: Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de gemeente op dit moment een verhoogd risico loopt op fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik. Er is tijdens onze analyse ook geen fraude geconstateerd. Dit sluit aan bij de constatering van de accountant bij de jaarrekeningcontrole.

Het doel van de voorliggende risicoanalyse was een beoordeling van de opzet van de maatregelen waarmee fraude zoveel mogelijk wordt voorkomen. Met de inventarisatie van de opzet is deze analyse afgerond. Het vaststellen van het bestaan- en de werking van de maatregelen in de praktijk worden voor een deel uitgevoerd tijdens de interne controle op deze processen. Echter nog niet alle maatregelen zijn systematisch onderwerp van controle. Een volledige uitspraak over het bestaan en de werking van de genoemde beheersingsmaatregelen is dan ook nog niet mogelijk. Daarom wordt de volgende aanbeveling gegeven:

Aanbeveling: Voer naast de periodieke actualisatie van de frauderisico-analyse ook een toets uit op bestaan en werking van de getroffen beheersingsmaatregelen (zie bijlage). Het advies is om deze toetsingswerkzaamheden zoveel mogelijk te combineren met de bestaande controleprogramma's.

Daarnaast zal er blijvend aandacht geschonken moeten worden aan dit onderwerp. De fraude risico analyse, met inbegrip van de “zachte kant” van de risico factoren (zie fraudedriehoek), moet ook naar de toekomst toe regelmatig terugkomen en bespreekbaar worden gemaakt in de verschillende geledingen van de organisatie.

Bijlage: zie fraudematrix gemeente Enschede (geheim)