



FRAUDERISICOANALYSE 2022



FRAUDERISICOANALYSE

Gemeente Borger-Odoorn, februari 2022

Inleiding

Het is van belang dat het onderwerp frauderisico periodiek (jaarlijks) op de agenda staat en onderwerp van gesprek is in het College en het managementteam. De voor dit doel opgestelde frauderisicoanalyse wordt vervolgens ter kennisneming aangeboden aan de Raad. Een gemeente heeft namelijk altijd te maken met frauderisico's, die deels wel en ook deels niet voorkomen kunnen worden. Door een analyse van de frauderisico's op te stellen kunnen we weloverwogen een keuze maken of en in welke mate we bepaalde risico's willen accepteren.

Doel

Vanaf 2022 is het College zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een rechtmatigheidsverantwoording. Voor de rechtmatigheid kennen we de volgende drie criteria:

- Voorwaarden criterium
- Begrotings criterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De frauderisicoanalyse maakt onderdeel uit van de onderbouwing voor de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast is de frauderisicoanalyse vanaf 2022 ook een verplicht thema voor de accountantscontrole.

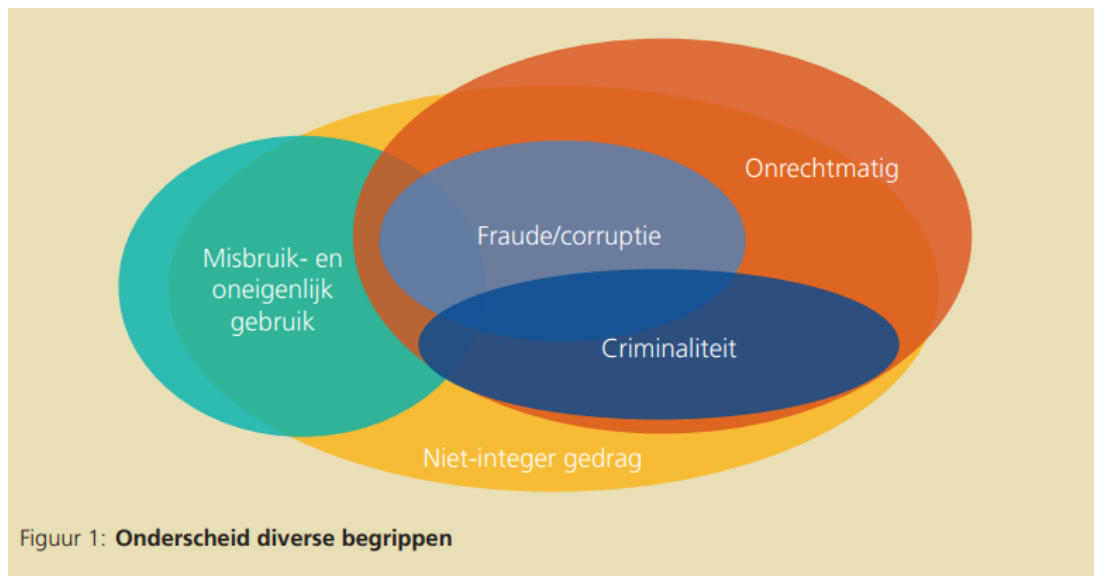
Wanneer spreek je van fraude?

Volgens de definitie van COS 240 (controlestandaarden voor accountants) is er bij fraude sprake van:

- een opzettelijke handeling
- door leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden
- ter verkrijging van een onrechtmatig of onwettig voordeel
- ten laste van de gemeente Borger-Odoorn
- door misbruik te maken van vertrouwen (misleiding, verhulling van feiten).

Fraude kan door iedereen worden gepleegd, intern of extern. Zowel door de leden van de gemeenteraad, iemand uit het college van burgemeester & wethouders, een ambtenaar of iemand die niet bij de gemeente werkzaam is (bijvoorbeeld burger, contractpartner of opdrachtnemer). Iedereen kan middels frauduleus handelen de gemeente benadelen.

Het begrip fraude heeft raakvlakken met een aantal andere begrippen. Het volgende figuur geeft de relatie weer tussen fraude en deze begrippen.



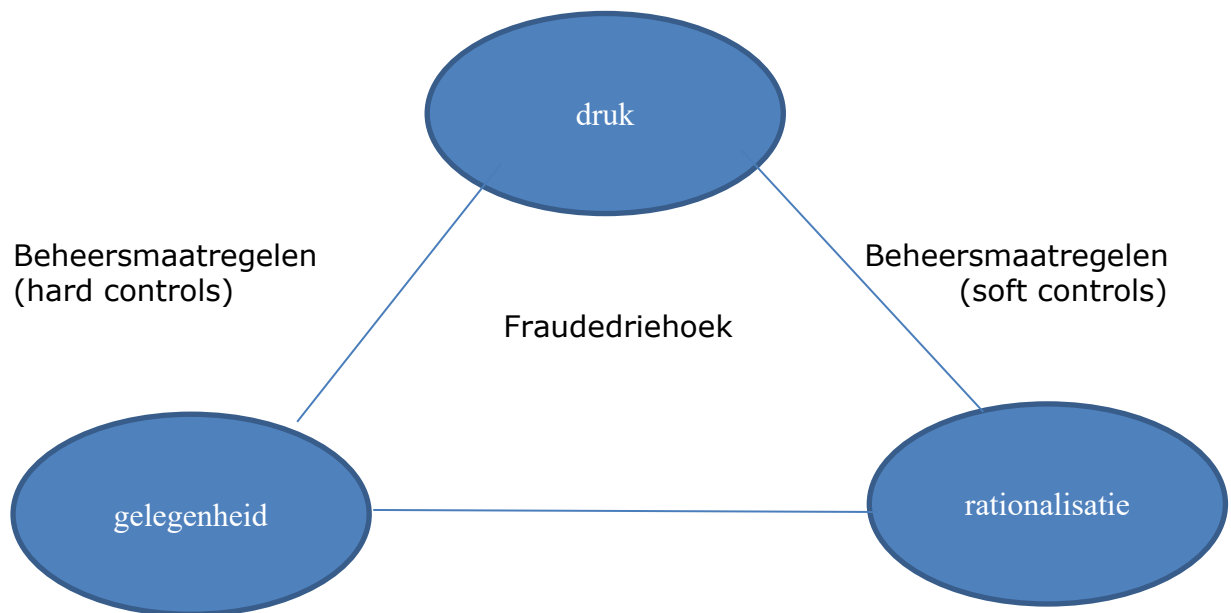
Hoe ontstaat fraude

Fraude ontstaat door **druk**. Druk kan uit de organisatie komen, bijvoorbeeld bij het realiseren van doelen of het afgeven van vergunningen maar druk kan ook uit de privésfeer komen. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan schulden of verslavingen. Er zijn factoren te bedenken die druk verhogend werken en daarmee een verhoogd potentieel frauderisico veroorzaken.

Naast de druk doet er zich vaak ook een **gelegenheid** tot het plegen van fraude voor. De gelegenheid ligt binnen de organisatie. Meestal omdat er geen adequate beheersmaatregelen zijn of deze worden omzeild. De gelegenheid kan worden ingeperkt door het treffen van zogenaamde "hard controls". Bijvoorbeeld het toepassen van controle technische functiescheidingen of een 4-ogen principe. Ook het uitvoeren van verbijzonderde interne controlemaatregelen achteraf helpt fraude te voorkomen.

Een fraudeur heeft de neiging om zijn gedrag te **rationaliseren**, goed te praten. Om deze rechtvaardiging te beïnvloeden zijn zogenaamde "soft controls" nodig. Deze bestaan uit goed voorbeeldgedrag door de leiding (tone at the top), integriteitsbeleid, gedragscodes en dergelijke.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven. We spreken dan van de fraudedriehoek.



Gevolgen van fraude

De gevolgen van fraude kunnen divers zijn van aard:

- Financiële schade als gevolg van de fraude
- Extra kosten van onderzoek of controlemaatregelen
- Imagoschade bij negatieve publiciteit

Frauderisicoanalyse, de aanpak

Op basis van de belangrijkste processen, geldstromen, overige activiteiten en eerdere fraude incidenten is een inventarisatie gemaakt van de potentiële risicogebieden. Per risicogebied zijn de frauderisico's (gelegenheden) bepaald. Vervolgens zijn, zonder rekening te houden met getroffen beheersmaatregelen, met een risicoschaal op basis van waarschijnlijkheid en impact, de **bruto** frauderisico's bepaald.

Daarna zijn de beheersmaatregelen en reeds aanwezige aanvullende controlemaatregelen geïnventariseerd en afgezet tegen de bruto risico's om de resterende **netto** risico's te bepalen. Van deze restrisico's wordt per risicogebied vastgesteld of deze voor de gemeente Borger-Odoorn aanvaardbaar zijn. Zo niet, dan worden er aanvullende beheersmaatregelen voorgesteld.

Inventarisatie van de bruto frauderisico's

Bijlage 1 geeft de risicoschaal weer op basis waarvan de geïnventariseerde frauderisico's zijn ingedeeld naar waarschijnlijkheid en impact.

In bijlage 2 zijn de potentiële risicogebieden weergegeven met per gebied de frauderisico's, gerangschikt naar waarschijnlijkheid (van zeer onwaarschijnlijk tot vrijwel zeker) en impact (van zeer klein tot zeer groot). De combinatie van waarschijnlijkheid en impact is beoordeeld volgens de in bijlage 1 weergegeven risicoschaal.

De gedefinieerde risicogebieden (inclusief de begrote bedragen x 1 mln) zijn:

- Inkoop en aanbesteding (52)
- Sociaal domein (37)
- Subsidieverstrekingen (3)
- Betalingsverkeer (70)
- Personeels- en salarisadministratie (15)
- Belastingen en heffingen (13)
- Huren en pachten (0.3)
- Leges omgevingsvergunningen (0.5)
- Leges burgerzaken en overige (0.4)
- Leerlingenvervoer (0.4)
- Grondexploitatie (1)
- Algemene uitkering (46)
- Budgetverschuivingen (n.v.t)
- Informatisering/automatisering (n.v.t)
- Bestuurs- en directiefraude (n.v.t)
- Memoriaalboekingen (n.v.t)
- Verkiezingen (n.v.t)

Bijlage 3 geeft in een grafiek de inschatting van de risicogebieden weer zonder rekening te houden met aanwezige beheersmaatregelen. Groen en geel staan voor een beperkt respectievelijk aanvaardbaar risico, oranje en rood staan voor verhoogd en hoog risico.

Beheersings- en controlemaatregelen, netto frauderisico's

In bijlage 4 worden de in de organisatie aanwezige beheersmaatregelen samen met de maatregelen van interne controle afgezet tegen de geïnventariseerde gelegenheden (frauderisico's). Deze afweging levert per risicogebied een (netto) restrisico op. Uit deze analyse blijken een 4-tal restrisico's nog verhoogd of hoog te zijn. Dit wordt grafisch weergegeven in bijlage 5.

De verhoogde restrisico's betreffen:

- Inkoop en aanbesteding
- Sociaal domein
- Leges omgevingsvergunning
- Automatisering

Voorstellen om deze risico's verder te beperken volgen in de conclusie.

Conclusie

Uit de uitwerking van deze frauderisicoanalyse blijkt dat bij een aantal risicogebieden beheersingsmaatregelen in het proces zijn ingebed. Bij andere processen is de beheersing geborgd door achteraf gegevensgerichte controles uit te voeren. Bij de risicogebieden waar een verhoogd of hoog restrisico is vastgesteld worden de volgende voorstellen gedaan:

Inkoop en aanbesteding

De belangrijkste maatregel om fraude te voorkomen betreft een adequaat proces rond de prestatie-akkoordverklaring. In de budgethoudersregeling 2022 is hier nadrukkelijk aandacht aan besteed. Daarnaast is de verwachting dat met het benoemen van een eigen inkoopadviseur dit risico verder afneemt tot een aanvaardbaar niveau.

Sociaal domein

Het verhoogde risico bij het sociaal domein betreft vooral het risico op dubbele bekostiging door zorgaanbieders. Omdat dit zich buiten het zicht van de gemeente voltrekt is het moeilijk om passende maatregelen te treffen. De nadruk ligt op preventie. Het blijft daarom van belang dat de medewerkers alert blijven op mogelijke signalen van fraude. Contacten met andere gemeenten en toezichthouders kunnen helpen om signalen van fraude door externe partijen eerder te onderkennen.

Leges omgevingsvergunningen

Leges worden berekend op basis van de hoogte van de bouwsom. Uit (interne) controle is gebleken dat meestal niet wordt vastgelegd of en hoe de opgegeven bouwsommen op aanvaardbaarheid worden gecontroleerd. Voorgesteld wordt om meer controle op de bouwsommen toe te passen door middel van het opvragen van offertes of het werken met standaardprijzen. Deze laatste zijn wel in het rekenmodel voor de leges opgenomen maar zijn sterk verouderd. Werkdruk als gevolg van onderbezetting op de afdeling is hier mede de oorzaak van.

Automatisering

Ondanks alle getroffen maatregelen blijkt uit de managementletter 2021 van de accountant dat het beveiligingsbeleid is verouderd, er geen zichtbare maandelijkse toetsing op gebruikers is en er geen diepgaande controle op rechten en rollen plaatsvindt. Daarnaast is er de afhankelijkheid van Emmen. Het advies is om de verbetervoorstellen naar aanleiding van de managementletter met prioriteit op te pakken. Daarnaast blijft het in de huidige tijd van belang dat alle medewerkers alert blijven op bedreigingen van buitenaf.

Bijlage 1	Risicoschaal
Bijlage 2	Inventarisatie bruto risico's per risico gebied.
Bijlage 3	Grafische weergave risicogebieden voor beheersmaatregelen
Bijlage 4	Inventarisatie beheers- en controlemaatregelen
Bijlage 5	Grafische weergave risicogebieden na beheersmaatregelen

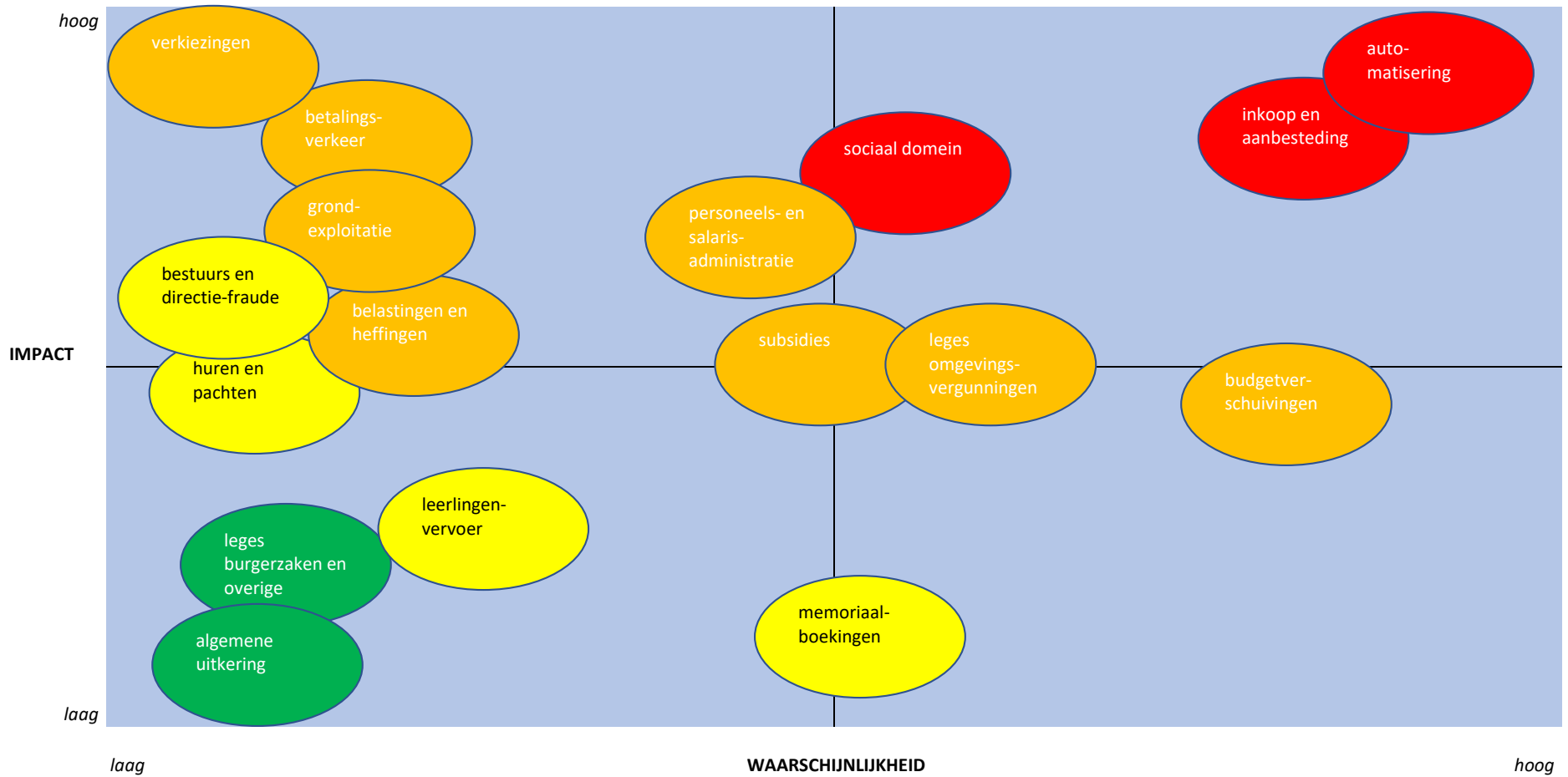
BIJLAGE 1 RISICOSCHAAL

Risicoschaal			Waarschijnlijkheid				
			Zeer onwaarschijnlijk in de komende periode en niet structureel van aard	Onwaarschijnlijk in de komende periode en niet structureel van aard	Mogelijk in de komende periode en structureel van aard	Waarschijnlijk in de komende periode en structureel van aard	Vrijwel zeker in de komende periode en structureel van aard
			Zeer onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Mogelijk	Waarschijnlijk	Vrijwel zeker
Impact	- Zeer grote financiële schade; - Direct gevaar op behalen bedrijfsdoelstelling en/of - Zeer grote imagoschade	Zeer groot					
	- Grote financiële schade; - Grote impact op behalen bedrijfsdoelstelling en/of - Grote imagoschade	Groot					
	- Matige financiële schade; - Matige impact op behalen bedrijfsdoelstelling en/of - Matige imagoschade	Midden					
	- Kleine financiële schade; - Kleine impact op behalen bedrijfsdoelstelling en/of - Kleine imagoschade	Klein					
	- Zeer kleine financiële schade; - Zeer kleine impact op behalen bedrijfsdoelstelling en/of - Zeer kleine imagoschade	Zeer klein					

BIJLAGE 2 INVENTARISATIE VAN DE BRUTO RISICO'S

risicogebied	frauderisico / gelegenheid	waarschijnlijkheid	impact	bruto risico
inkoop en aanbesteding	Indienen van een spookfactuur (niet bestaande transactie).	mogelijk	zeer groot	
	Indienen van een onjuiste factuur (onjuiste p of onjuiste q).	vrijwel zeker	midden	
	Het doen van inkopen voor eigen gebruik.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
	Misbruik van activa voor eigen gewin / diefstal.	mogelijk	midden	
	Gunnen van opdrachten niet conform regelgeving. (bv door omkoping of samenspanning met leverancier)	mogelijk	zeer groot	
	Opdelen van opdrachten tot onder grens prestatielevering.	mogelijk	midden	
sociaal domein - wmo / jeugdzorg				
	Spookzorg, gedeclareerde maar niet geleverde zorg.	mogelijk	zeer groot	
	Op-coderen, bewust duurdere behandeling declareren.	mogelijk	groot	
	Onder-behandeling, te laag niveau van zorg leveren.	onwaarschijnlijk	groot	
	Dubbele bestokking, ook declareren bij Zwv, Wlz e.d.	mogelijk	groot	
	Bevoordelen familie / kennissen.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
- participatiewet	Door onjuiste informatie te hoge uitkering ontvangen.	<i>Uitbested aan Emmen. Deze risico's dienen nog onderzocht te worden.</i>		nbn
	Bevoordelen familie / kennissen.			nbn
subsidieverstrekingen	Een te hoge subsidie aanvragen of verstrekken.	mogelijk	midden	
	Onrechtmatig een subsidie aanvragen of verstrekken.	mogelijk	groot	
betalingsverkeer	Op een onjuiste bankrekening betalen.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
	Willekeurig bedrag betalen (betaling zonder factuur).	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
personeel				
	Een onjuist salaris toekennen.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
	Onjuiste declaraties indienen.	mogelijk	midden	
	Het niet registreren van verlof.	waarschijnlijk	midden	
	Een spookwerknemer opvoeren.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
belastingen en heffingen				
	Een onjuiste waardering van de woz voor familie/kennissen.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
	Het bankrekeningnummer op de aanslag manipuleren.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
huren en pachten (en bijbehorende opbrengsten)	Opbrengsten niet of te laat verantwoorden, voor eigen gewin.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
	Onjuiste opbrengsten factureren.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
leges omgevingsvergunningen				
	De opbrengsten niet verantwoorden, voor eigen gewin.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
	Onjuiste opbrengsten factureren (bv te lage bouwsom).	mogelijk	midden	
leges burgerzaken en overige				
	De opbrengsten niet verantwoorden, voor eigen gewin.	zeer onwaarschijnlijk	zeer klein	
	Onjuiste opbrengsten factureren.	zeer onwaarschijnlijk	zeer klein	
leerlingenvervoer				
	Het afgeven van een onjuiste toekenningsbeschikking.	mogelijk	zeer klein	
	Het indienen van onjuiste declaraties.	mogelijk	zeer klein	
grondexploitatie				
	Onjuiste kavelprijzen factureren.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
	Onjuiste kaveloppervlakte factureren.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	
	Misbruik informatie bestemmingsplannen.	mogelijk	groot	
algemene uitkering	Bewust onjuist boeken om zaken te verhullen.	zeer onwaarschijnlijk	zeer klein	
budgetverschuivingen				
	Het schuiven met budgetten tussen taakvelden.	mogelijk	zeer klein	
	Het schuiven met budgetten tussen boekjaren.	waarschijnlijk	midden	
	Het boeken op budget van een ander.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
	Het oneigenlijk gebruik maken van budgetten (genoemde punten kunnen verslaggevingsfraude zijn)	mogelijk	klein	
informatisering/automatisering				
	Het onbevoegd toegang krijgen tot informatie. Cybercrime / hack / ransomware.	vrijwel zeker	zeer groot	
		vrijwel zeker	zeer groot	
bestuurs- en directiefraude	Het doorbreken functiescheiding voor eigen gewin.	zeer onwaarschijnlijk	midden	
memoriaalboekingen	Een boeking maken om onregelmatigheden te verhullen.	mogelijk	zeer klein	
verkiezingen	Het beïnvloeden van de uitslag.	zeer onwaarschijnlijk	zeer groot	

BIJLAGE 3 GRAFISCHE WEERGAVE BRUTO FRAUDERISICO'S, ZONDER REKENING TE HOUDEN MET INTERNE CONTROLES EN BEHEERSMAATREGELEN

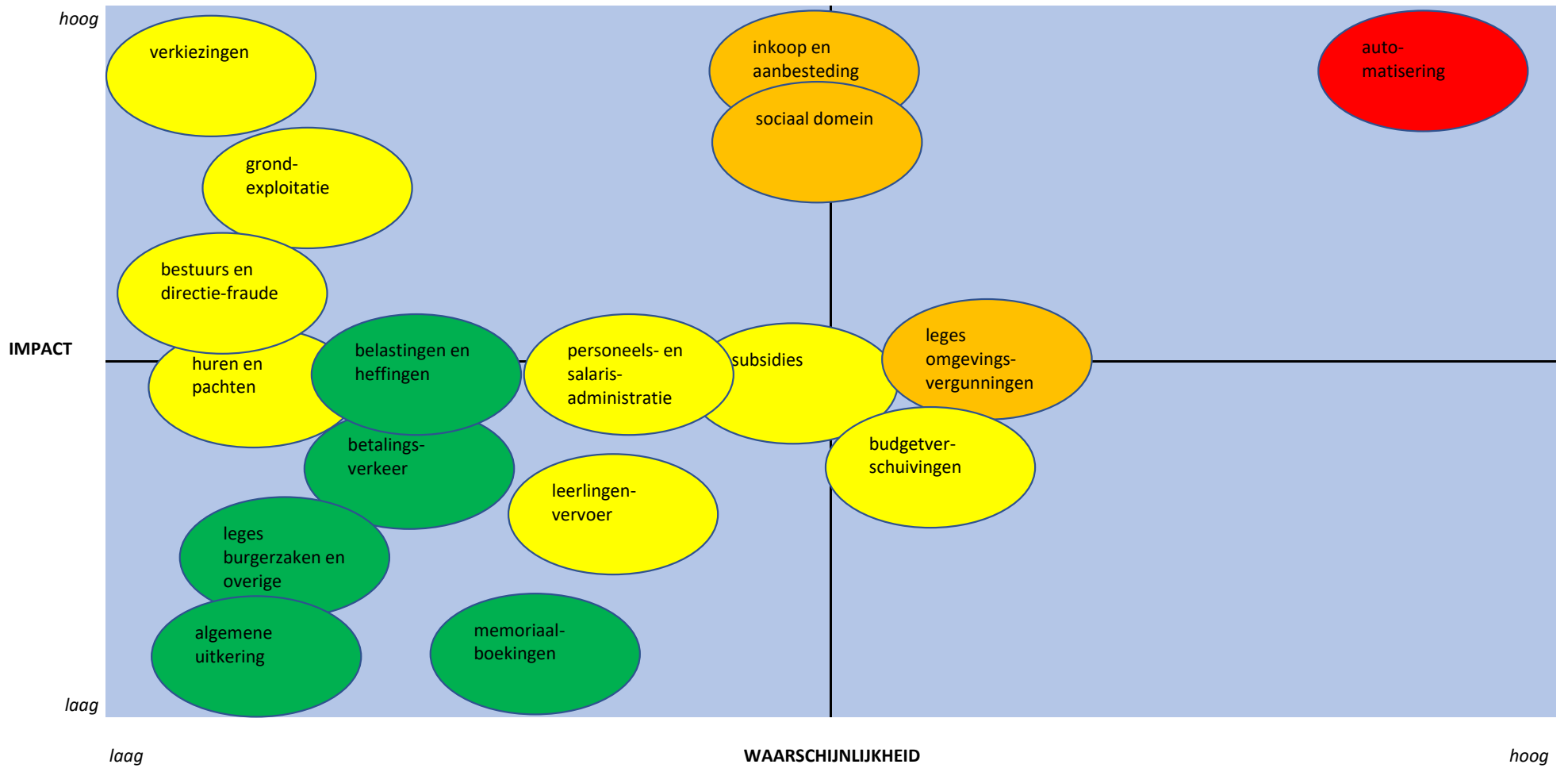


De kleuren zijn ontleend aan de risicoschaal die als bijlage 1 is opgenomen. Zichtbaar is dat van de 17 geïnventariseerde processen er 11 zijn benoemd met een verhoogd (oranje) of zelfs hoog (rood) risico.

BIJLAGE 4 BEHEERS- EN CONTROLEMAATREGELEN

risicogebied	frauderisico / gelegenheid	bruto risico	beheers- en (verbijzonderde) interne controlemaatregelen	netto risico
inkoop en aanbesteding	Indienen van een spookfactuur (niet bestaande transactie).	■	Er bestaat functiescheiding tussen prestatie akkoord verklaren (controleerend) en het goedkeuren (beschikkend) van de facturen. Er wordt een deelwaarneming uitgevoerd op facturen. Er is sprake van Europese regelgeving en inkoopbeleid waar door middel van een spendanalyse op getoetst wordt. Er zijn gedragscodes en integriteitsbeleid. Er wordt een cijferanalyse op de crediteurenmutaties uitgevoerd.	■
	Indienen van een onjuiste factuur (onjuiste p of onjuiste q).	■		
	Het doen van inkopen voor eigen gebruik.	■		
	Misbruik van activa voor eigen gewin / diefstal. Gunnen van opdrachten niet conform regelgeving. (bv door omkoping of samenspanning met leverancier) Opdelen van opdrachten tot onder grens prestatielevering.	■		
sociaal domein - wmo / jeugdzorg	Spookzorg, gedeclareerde maar niet geleverde zorg. Op-coderen, bewust duurdere behandeling declareren. Onder-behandeling, te laag niveau van zorg leveren. Dubbele bekostiging, ook declareren bij Zvw, Wlz e.d. Bevoordelen familie / kennissen.	■	Er bestaat een organisatorische scheiding tussen de indiener van de aanvraag en de beschikkende partij. Daarnaast is er sprake van een strakke regie op de geleverde zorg door contacten van de sociaal werker met de client. Vanaf een bepaald bedrag komen beschikkingen via een 4-ogenprincipe tot stand. Jaarlijkse enquête geleverde zorg. Voor alle wmo/jeugdzorg geldt een uitgebreide deelwaarneming op de dossiers.	■
	- participatiewet	Door onjuiste informatie te hoge uitkering ontvangen. Bevoordelen familie / kennissen.		
subsidieverstrekkings	Een te hoge subsidie aanvragen of verstrekken. Onrechtmatig een subsidie aanvragen of verstrekken.	■	Deelwaarneming op de verstrekte subsidies (20% dossiers / 80% van de uitgaven)	■
betalingsverkeer	Op een onjuiste bankrekening betalen.	■	Mutatie van crediteurenstamgegevens middel 4-ogenprincipe. Controleur kan zelf niet muteren. Bankomgeving dwingt 1e en 2e handtekening af door verschillende personen.	■
	Willekeurig bedrag betalen (betaling zonder factuur).	■		
personeel	Een onjuist salaris toekennen.	■	Er is een 4-ogen principe van toepassing op salarismutaties. Declaratie gaat voor goedkeuring via leidinggevende. Functiescheiding tussen beschikkende, controlerende, registrerende en uitvoerende taken, check op volledigheid van ondertekende documenten, standenregister.	■
	Onjuiste declaraties indienen.	■		
	Het niet registreren van verlof.	■		
	Een spookwerknemer opvoeren.	■		
belastingen en heffingen	Een onjuiste waardering van de woz voor familie/kennissen.	■	Bezwaren van bekenden worden door een collega behandeld. Er vindt een cijferbeoordeling plaats op de m2 prijs. Er is extern toezicht door de waarderingskamer. Het opmaken van de aanslagen en het verzenden gaat via externe partij.	■
	Het bankrekeningnummer op de aanslag manipuleren.	■		
huren en pachten (en bijbehorende opbrengsten)	Opbrengsten niet of te laat verantwoorden, voor eigen gewin. Onjuiste opbrengsten factureren.	■	Functiescheiding tussen facturering en innen van debiteuren. Door deelwaarneming worden facturen aan de hand van de contracten gecontroleerd.	■
leges omgevingsvergunningen	De opbrengsten niet verantwoorden, voor eigen gewin. Onjuiste opbrengsten factureren (bv te lage bouwsom).	■	Aansluiting register afgegeven vergunningen met grootboek door FIA. Controle achteraf middels deelwaarneming dossiers.	■
leges burgerzaken en overige	De opbrengsten niet verantwoorden, voor eigen gewin. Onjuiste opbrengsten factureren.	■	Functiescheiding en controle op de geld-goederenbeweging (afgifte documenten). De tarieven zijn na gecontroleerde (4-ogen) invoer niet muteerbaar.	■
leerlingenvervoer	Het afgeven van een onjuiste toekenningsbeschikking. Het indienen van onjuiste declaraties.	■	Inventarisatie moet nog plaats vinden.	nbn
grondexploitatie	Onjuiste kavelprijzen factureren.	■	Prijzen en oppervlakten liggen vast, transactie lopen via notaris. Er wordt geen gebruik gemaakt van externe ontwikkelaars. Vindt op beperkte schaal plaats en in de openbaarheid.	■
	Onjuiste kaveloppervlakte factureren.	■		
	Misbruik informatie bestemmingsplannen.	■		
algemene uitkering	Bewust onjuist boeken om zaken te verhullen.	■	Functiescheiding tussen de bewarende (FBC) en registrerende (FIA) functie.	■
budgetverschuivingen	Het schuiven met budgetten tussen taakvelden.	■	Er bestaan integriteits- en gedragscodes. Functiescheiding tussen beschikkende (budgethouder) en registrerende (FIA) functie. Systeemtechnisch onmogelijk gemaakt.	■
	Het schuiven met budgetten tussen boekjaren.	■		
	Het boeken op budget van een ander.	■		
	Het oneigenlijk gebruik maken van budgetten (genoemde punten kunnen verslaggevingsfraude zijn)	■		
informatisering/automatisering	Het onbevoegd toegang krijgen tot informatie. Cybercrime / hack / ransomware.	■	Er is sprake van een autorisatiestructuur en beveiligingsbeleid.	■
bestuurs- en directiefraude	Het doorbreken functiescheiding voor eigen gewin.	■	Er bestaan integriteits- en gedragscodes. Er is een vertrouwenspersoon.	■
memoriaalboekingen	Een boeking maken om onregelmatigheden te verhullen.	■	Functiescheiding tussen beschikkende (budget/FBC) en registrerende (FIA) functie.	■
verkiezingen	Het beïnvloeden van de uitslag.	■	De tellingen vinden plaats onder toezicht.	■

BIJLAGE 5 GRAFISCHE WEERGAVE RESTRISICO'S, NA VERWERKING VAN DE INTERNE CONTROLES EN GETROFFEN BEHEERSMAATREGELEN



De kleuren zijn ontleend aan de risicoschaal die als bijlage 1 is opgenomen.

Rekening houdend met de aanwezige beheersmaatregelen blijven er 3 processen over met een verhoogd risico en 1 met een hoog risico.