



Fraude-risico analyse 2023

Gemeente Harlingen

Zaak	: 242930
Document	: 242934
Status	: Definitief
Datum	: 7 november 2023
Door	: Nick Doorn

1. Inleiding.

Het is van belang dat het onderwerp frauderisico en de frauderisicoanalyse periodiek (jaarlijks) op de agenda staan en onderwerp van gesprek is van het College, de directie, de staf, het LGO, de teams en de projecten. Vervolgens wordt de frauderisicoanalyse doorgeleid naar de auditcommissie.

De frauderisicoanalyse is in het kader van de reguliere controle opgesteld. Het is van belang dat periodieke risicoanalyse een vast onderdeel uitmaakt van het interne beheersingssysteem. Risicoanalyses hebben vooral toegevoegde waarde voor de organisatie zelf. Het identificeren van bedrijfsrisico's en het inschatten van de impact en de kans dat deze risico's zich zouden kunnen voordoen is van belang voor de organisatie om naar eigen maatstaven in control te zijn. De risicoanalyses zijn erop gericht zodanige maatregelen te treffen dat het zogenoemde restrisico tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht.

Met ingang van 2023 dient het college een rechtmatigheidsverklaring af te geven. Hiervoor is een plan van aanpak opgesteld. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de doorontwikkeling van de frauderisicoanalyse waarbij een verdieping van de verbijzonderde interne controle zal gaan plaatsvinden.

In deze notitie komen achtereenvolgens aan de orde: de administratieve organisatie, risicomangement, sociaal domein, cultuur, integriteitsbeleid, gegevensbescherming en informatieveiligheid en de rol van de directie en de teamleiders.

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 op 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 Harlingen in 2020 uitvoering aan is gegeven.

Beheersmaatregelen binnen de (financiële) processen.

In de (financiële) processen zijn (waar mogelijk) maatregelen getroffen waardoor zoveel mogelijk functiescheiding aanwezig is in de beschikkende-bewarende-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 "vierogen-principe" en de kwaliteitscontroles op verstrekte uitkeringen binnen het sociaal domein. Deze controles zijn geregeld in het proces zelf.

Interne controle

Proceseigenaren willen weten hoe hun processen verlopen. Daarvoor laten zij achteraf (steekproef)controles uitvoeren door een medewerker die niet in het proces is betrokken. Deze medewerker rapporteert over de bevindingen en doet, waar mogelijk, aanbevelingen ter verbetering. Deze rapportage gaat naar de proceseigenaar en naar de concerncontroller.

Uitvoering verbijzonderde interne controle.

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 of namens de concerncontroller.

Deze controles worden uitgevoerd aan de hand van checklists. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden door de concerncontroller vastgelegd in een rapport van bevindingen, dat wordt aangeboden aan de directie en het college.

Monitoring van de voortgang van de aanbevelingen vindt plaats door de concerncontroller. Rapportage over de monitoring vindt plaats aan de directie en het college. Hiermee is de voortgang op de uitvoering van de aandachtspunten geborgd.

In het boekjaar 2023 worden de volgende processen gecontroleerd:

1. Inkopen en aanbestedingen
2. Salarissen en personeel
3. Subsidieverstrekingen
4. Administratie van verplichtingen en contracten
5. Huren en pachten
6. Belastingen (inclusief leges en omgevingsvergunningen)
7. Gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek
8. Onderwijsachterstandenbeleid
9. Stimulering verkeersmaatregelen
10. Brede doeluitkering verkeer/vervoer
11. Factuurafhandeling en betalingsverkeer
12. Vennootschapsbelasting
13. Straatparkeren
14. Langparkeren
15. Leerlingvervoer
16. Memoriaalboekingen
17. Afschrijvingen / activa
18. IT-beheer en beveiliging
19. Reserves en voorzieningen

Regeling bevoegdheden.

- In het Organisatiebesluit is de structuur en inrichting van de organisatie vastgelegd en de instructie voor de algemeen directeur / gemeentesecretaris bepaald.
- In de Mandaatregeling is vastgelegd wie welke bevoegdheden van burgemeester en wethouders of de burgemeester in mandaat mag verrichten en onder welke voorwaarden.
- Daarnaast komen afzonderlijke mandaatbesluiten voor waarin bevoegdheden zijn vastgelegd voor werkzaamheden die extern geborgd zijn; bijvoorbeeld het mandaatbesluit rondom de CISO-medewerker (CISO staat voor Concern Information Security Officer).
- In de Financiële verordening zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie gemeente Harlingen vastgelegd.
- In de Budgethoudersregeling is vastgelegd hoe het budgetbeheer in de gemeente Harlingen 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, die een negatief gevolg voor de organisatie met zich mee kan brengen. Dit kunnen financiële en niet financiële risico's zijn.

In Harlingen 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

Binnen het sociaal domein zijn veel werkzaamheden uitbesteed aan De Dienst. Van De Dienst wordt gevraagd om aan het einde van het jaar door de accountant een oordeel te laten geven over het frauderisico en eventueel geconstateerde fraude.

Zowel bij de cliënten van de WMO, de jeugdwet en de participatiewet ligt de nadruk op preventie van fraude wat zich door vertaalt in meer bewustzijn bij medewerkers van het sociaal domein. Dit bewustzijn is te merken aan het sneller stellen van vragen, korte lijntjes naar de toezichthouders rechtmatigheid en eerder betrekken van de sociale recherche waar nodig.

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

2.4. Cultuur

De gemeente Harlingen kent een open, informele en transparante cultuur. De werkomgeving is open en flexibel. Medewerkers kunnen gemeentebreed elkaars agenda's raadplegen. Transparantie en informatievoorziening via het intranet/SeaYou 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 het Organisatiebesluit en zijn bekend bij medewerkers.

Bij projecten hoort het opdrachtgever- opdrachtnemerschap vast te liggen in het betreffende Plan van Aanpak. Tussentijdse verantwoording vindt plaats via een voortgangsrapportage aan de opdrachtgever. Dit is nu nog niet overal goed geregeld, maar met de invoering van projectmatig werken en de documenten die daarbij verplicht worden, is dit op korte termijn gerealiseerd.

Er zijn op de diverse niveaus verschillende communicatielijnen zoals:

- Bestuurlijk: wekelijks Collegevergadering, wekelijks portefeuillehouders (overleg ambtelijke organisatie met de verschillende Collegeleden) driehoeksoverleg met burgemeester-algemeen directeur/gemeentesecretaris en griffier.
- Directie: wekelijks overleg tussen algemeen directeur en adjunct directeur.
- Staf: elke veertien dagen overleg van de stafleden met de directie.
- Teamleiders: elke veertien dagen overleg van de teamleiders met de directie
- Teamoverleg: periodiek overleg van (een deel van het) team met de teamleider.
- Daarnaast vinden er op alle niveaus en afhankelijk van het onderwerp bilaterale overleggen plaats.

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

2.5 Integriteitsbeleid.

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

- Een Gedragscode ambtelijke integriteit. De hierin opgenomen gedragsregels gelden voor alle medewerkers van de organisatie. 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 gemeente Harlingen.
- Een Regeling melding vermoeden misstand. Bij vermoeden van misstand kan een beroep gedaan worden op de hiertoe aangewezen externe vertrouwenspersoon. De contactgegevens van deze vertrouwenspersoon zijn beschikbaar via intranet.
- Een Regeling openbaarmaking nevenfuncties topambtenaren. Deze regeling heeft tot doel te regelen op welke wijze nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt.
- In het wervings- en selectiebeleid van de gemeente Harlingen is vastgelegd dat bij iedere vervulling van een vacature binnen de gemeente Harlingen een 'Verklaring Omtrent het Gedrag'(VOG) is vereist. Met de invoering van de WNRA per 1-1-2020 is de ambtenarenwet 2017 van toepassing (artikel 4 lid 1 en 4 AW 2017) waarin staat dat de werkgever een VOG aan kan vragen. Daarnaast staat in de laatste wijziging van de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid) dat het nu niet meer verplicht is om voor alle medewerkers een VOG aan te vragen, maar dat alleen op basis van risicoafweging te doen. Ook voor stagiaires, trainees en voor tijdelijk (ingehuurd) personeel.
- Nieuwe medewerkers leggen na aanstelling de ambtseed af in aanwezigheid van de burgemeester en wordt bij nieuwe medewerkers ondertekening van een integriteitsverklaring gevraagd.

2.6. Gegevensbescherming

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) van toepassing. Deze verordening is de opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens. De AVG zorgt samen met de Uitvoeringswet AVG (UAVG) onder andere voor:

- versterking en uitbreiding van de privacy rechten van betrokkenen;
- meer verantwoordelijkheden voor organisaties die persoonsgegevens verwerken.

De AVG legt de verantwoordelijkheid bij een organisatie neer om aan te tonen dat aan de privacyregels wordt voldaan. Door te voldoen aan de verantwoordingsplicht (accountability) wordt een belangrijke bijdrage aan de bescherming van het grondrecht van mensen op privacy geleverd.

Het college heeft een Functionaris Gegevensbescherming (FG) aangewezen. De FG heeft een adviserende rol en ziet toe op de naleving van de AVG. Binnen de gemeente Harlingen wordt twee keer per jaar gemeten in hoeverre wordt voldaan de AVG. De uitkomsten van deze meting worden als input gebruikt voor het 'Jaarplan Privacy'. Belangrijke instrumenten die worden ingezet om de mate van gegevensbescherming te vergroten zijn het op- en bijstellen van het verwerkingsregister en het uitvoeren van Data Privacy Impact Assessments (DPIA). Met dit laatste instrument worden risico's geïnventariseerd die samenhangen met de voorgenomen verwerking van gegevens. Aan de hand van deze risico's worden adviezen gegeven met betrekking tot de rechtmatigheid van de voorgenomen verwerking en, indien rechtmatig, welke technische en organisatorische beheersmaatregelen getroffen moeten worden om de risico's die samenhangen met de verwerking zoveel als mogelijk te beperken.

2.7. Informatieveiligheid

Informatieveiligheid gaat over de technische, procesmatige en organisatorische maatregelen die de organisatie treft om de beschikbaarheid van informatie(systemen), de integriteit van data en de vertrouwelijkheid van informatie te waarborgen. Van belang is dat de inwoners en ondernemers van de gemeente Harlingen erop moeten kunnen vertrouwen dat de (digitale) dienstverlening, voor zoveel mogelijk, zonder verstoringen verloopt. Daarnaast moeten inwoners en ondernemers erop kunnen vertrouwen dat hun informatie en gegevens passend worden beschermd om te voorkomen dat deze gegevens op straat komen te liggen.

Om te komende tot een passende set van beheersmaatregelen wordt gebruik gemaakt van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO stelt over 14 verschillende thema's 188 normen. Jaarlijks wordt, door middel van de Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA), gemeten in hoeverre de gemeente voldoet aan de BIO. De uitkomsten van deze meting worden gebruikt als input voor het jaarplan Informatiebeveiliging. De acties zoals opgenomen in het jaarplan Informatiebeveiliging worden mede ingegeven door relevante interne- en externe ontwikkelingen. Ultimo 2022 voldeden we voor 71% aan de BIO.

2.8 Rol van de directie en de teamleiders is belangrijk.

Het management heeft een belangrijke rol in het tegengaan 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).
- Het regelmatig agenderen van het onderwerp fraude in diverse gremia van de organisatie.

In het kader van de gesprekkencyclus vinden er gesprekken plaats. Door het toegenomen thuiswerken, waarbij onderlinge sociale controle er wel anders uitziet, zijn deze gesprekken nog belangrijker geworden.

Gesteld kan worden dat binnen de gemeente Harlingen 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 voortgangs- plannings- en beoordelingsgesprekken. In combinatie met een informele cultuur (naast de formele cultuur) én 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 rechtmatigheidscontrole.

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.

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

Aldus vastgesteld,