



Inhoudsopgave

Inhoud

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Achtergrondinformatie	4
2.1 Fraude	4
2.2 Corruptie	5
2.3 Crimineel gedrag	5
2.4 Integriteit.....	6
2.5 Misbruik, oneigenlijk gebruik	6
2.6 Rechtmatigheid	7
2.7 Verslaggevings- en informatie fraude	7
2.8 Samenhang tussen de begrippen	7
3. Governance (wie is verantwoordelijk voor wat)	9
4. Werkplan Fraudepreventie	11
4.1 Algemene beleidsuitgangspunten	11
4.2 Algemene beleidsmaatregelen.....	11
4.3 Uitvoeringsagenda fraudepreventie: waar wordt aandacht aan geschonken	12
5. De Fraudepreventiekaart	13
5.1 Algemene risico's	13
5.2 Specifieke frauderisico's per domein.	15
5.3 Frauderisico's bij werkzaamheden die in mandaat bij Meerinzicht worden uitgevoerd.	17
6. (Vermoeden van) Fraude, wat nu?	19
6.1 Aansprakelijkheid.	19

1. Inleiding

De gemeenten Ermelo, Harderwijk, Zeewolde en bedrijfsvoeringsorganisatie Meerinzicht (hierna: EHZM) hebben de krachten gebundeld om een gezamenlijk fraudepreventie beleid op te stellen en aanvullend daarop, individueel een lokale risico analyse daaraan toe te voegen. De beroepsorganisatie van de accountants (NBA) heeft het toezicht op fraude, fraudepreventie maatregelen en frauderisico aangescherpt. Met ingang van 2023 zal de (gemeentelijke) accountant ook verplicht gaan rapporteren over de wijze waarop EHZM hieraan invulling geeft. Ook voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college is een stevig fundament onder fraudepreventie belangrijk als onderlegger voor het rechtmatig handelen.

Met deze nota fraudepreventie wordt beoogd om bewustwording te creëren en aandacht te schenken aan het onderwerp fraude, fraudepreventie en potentiële frauderisico's. Door het hanteren van eenzelfde begrippenkader en het benoemen en beleggen van de diverse verantwoordelijkheden kan het juiste gesprek gevoerd worden. Door het stappenplan fraudebestrijding wordt geborgd dat bij het signaleren van fraude op een juiste wijze wordt gehandeld. Het "Werkplan Fraudepreventie" is verder toegespitst op de individuele organisaties. Het is een groeimodel waarbij als ontwikkelingen daar aanleiding toe geven dit beleid of de uitvoeringsagenda op die punten zal worden aangevuld.

Is het nieuw?

In alle 4 de organisaties wordt er al invulling gegeven aan fraudepreventie. Vanuit de nieuwe wetgeving is aangegeven dat dit explicieter zichtbaar zal moeten zijn. In de samenwerking EHZM is gezocht naar een gemene deler (het beleid en de uitgangspunten) en uitvoering (werkplan) waarin ruimte is voor de lokale kleur. Immers iedere organisatie heeft een ander ontwikkelpad op het gebied van fraudepreventie.

Waar wordt fraudepreventie beleid zichtbaar in de 4 organisaties?

In de Planning en control cyclus krijgt, vanuit het beleid, fraudepreventie een plek in het jaarlijks op te stellen controleplan. Dit controleplan wordt voor iedere organisatie apart gemaakt samen met de VIC. Deze laatste voert de controles uit die uit het controleplan komen en rapporteert daarover. Dit controleplan heeft een belangrijke functie om te kunnen komen tot de verklaring van rechtmatigheid.

De EHZM organisaties hebben als doel betrouwbare overheidsorganen te zijn, waar misstanden zo veel mogelijk worden voorkomen. Als deze zich onverhoopt toch voordoen, wordt dit gesignaleerd en hierop adequaat gereageerd.

2. Achtergrondinformatie

In dit hoofdstuk worden een aantal veel voorkomende begrippen inzake fraude behandeld. Kennis van en de onderlinge relatie tussen deze begrippen is noodzakelijk om tot herkenning van fraude te kunnen komen en vervolgens passende maatregelen te kunnen nemen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- wat is fraude en wie fraudeert;
- corruptie
- integriteit;
- misbruik, oneigenlijk gebruik;
- rechtmatigheid;
- verslaggevingsfraude en informatie fraude;
- samenhang tussen de begrippen.

2.1 Fraude

Fraude is een verzamelnaam voor allerlei verwijtbaar, niet-toegestaan of niet gewenst gedrag. Het begrip fraude is niet in de wet gedefinieerd. Dit betekent dat er geen wettelijke bepaling is die de term fraude beschrijft. Fraude is een verzamelbegrip van (strafrechtelijke) bepalingen waarbij het gaat om vermogensdelicten, bijvoorbeeld: valsheid in geschrifte, verduistering, oplichting en eenvoudige en bedrieglijke bankbreuk. Naast de hierboven genoemde strafbare feiten is fiscale fraude een veel voorkomende vorm van fraude.

De fraudeur kent verschillende gedaanten. Bij een gemeente kan onderscheid gemaakt worden tussen de fraudeur in de gedaante van (leden van) de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, ambtenaren en iemand die niet bij de gemeente werkzaam is (bijvoorbeeld een burger, een contractpartner of opdrachtnemer) en die middels frauduleus handelen de gemeente benadeelt en/of misbruikt.

Iedere organisatie loopt het risico slachtoffer te worden van fraude. Om zich tegen deze risico's te wapenen treft een organisatie beheersmaatregelen. Hoe kwetsbaarder voor fraude een (deel van de) gemeente is, hoe meer beheersmaatregelen de gemeente moet treffen. De kans om met fraude te worden geconfronteerd, is weergegeven in de zogenaamde fraudedriehoek.

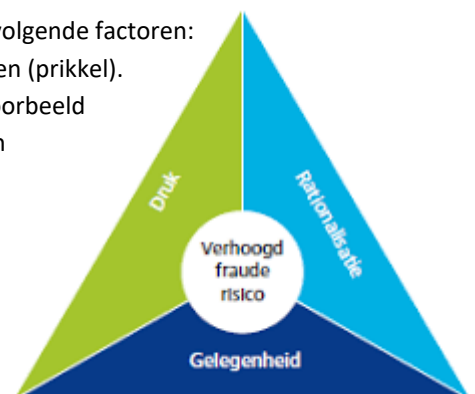
In de fraudedriehoek is gevisualiseerd dat het frauderisico bestaat uit de volgende factoren:

- **Druk.** Vanuit de organisatie wordt druk opgelegd die tot fraude kan leiden (prikkel).

Het gaat hierbij niet alleen om geld, ook prestige en de privésituatie (bijvoorbeeld verslaving, echtscheiding, schulden) veroorzaken druk. Er zijn factoren aan te wijzen die drukverhogend werken en daarmee een verhoogd frauderisico voor een organisatie veroorzaken.

- **Gelegenheid.** De gelegenheid is de mogelijkheid die de organisatie openlaat (niet met beheersmaatregelen heeft afgedekt) om te frauderen. Het voorkómen van het frauderisico dient zich met name op het punt 'gelegenheid' te concentreren. Beheersmaatregelen beïnvloeden de factor 'gelegenheid'.

- **Rationalisatie.** Dit heeft betrekking op gedrag. In hoeverre hebben mensen de neiging om fraude te plegen? Goed voorbeeldgedrag ('the tone at the top') van de leiding en het bestuur is essentieel, zodat intern geen voedingsbodem voor rationalisatie ontstaat: "als hij/zij het doet, waarom zou ik dan roomser dan de Paus zijn?"



Onze inwoners mogen ervan uitgaan dat ambtenaren, vanwege hun maatschappelijke positie, integer en onkreukbaar zijn. Niet integer gedrag biedt ruimte voor fraude. Ambtenaren die hiermee in strijd handelen of handelen nalaten, wordt niet-integer handelen zwaar aangerekend. Het Wetboek van Strafrecht geeft dit aan; ambtsmisdrijven zijn in aparte artikelen opgenomen. Naast het feit dat de ambtsmisdrijven apart worden benoemd is de strafmaat hoger. Het motto zou dus moeten zijn: een gewaarschuwd ambtenaar telt voor twee!

Fraudegevoeligheid hangt in het algemeen ook samen met:

- Cultuur en managementstijl,
- Aantal, omvang en complexiteit verbonden partijen,
- Aard en omvang van projecten, grondexploitaties,
- Wijze van aanbesteden,
- Aard en omvang van treasury activiteiten,
- Omvang van kasverkeer/liquide middelen,
- Organisatieontwikkelingen,
- Ambtenaren die niet in de beveiligde omgeving van het stadhuis/gemeentehuis werken.

Bij het treffen van beheersmaatregelen tegen potentiële fraude kan worden gedacht aan functiescheiding, interne controle, duidelijke procedures en richtlijnen en specifieke onderzoeken. Daarbij moet het effect van eventuele maatregelen op de doelmatigheid van werken niet uit het oog worden verloren. Het vinden van de juiste balans is de uitdaging. Het eventueel niet afdekken van (rest-) risico's moet een bewuste keuze zijn van college en/of directie.

2.2 Corruptie

Er is sprake van corruptie indien een functionaris iets doet of nalaat in ruil voor wederdiensten of als een vriendendienst. Corruptie is evenals fraude eigenlijk ook een verzamelterm, die naast omkoping ook afpersing en ongeoorloofde beïnvloeding omvat. Hierbij maakt het niet uit of de ontvanger, afperser of uitlokker van de omkoping een ambtenaar, politicus of een privaat persoon is.

Omkoping is met giften, diensten, relatiebeheer of beloften iemand aanzetten om iets te doen of na te laten, met als gewenst resultaat het behalen van oneerlijke zakelijke voordelen. Het maakt niet uit of het de bedoeling is dat de omgekochte ambtenaar of privaat persoon in strijd met zijn plicht zal handelen of niet.

Bij fraude door ambtenaren is al snel sprake van corruptie. Bij corruptie onderkennen we drie partijen. Er is een omkoper, een omgekochte persoon en een slachtoffer. Dat slachtoffer is vaak anoniem, abstract en beseft (nog) niet of nauwelijks dat hij slachtoffer is. Het slachtoffer is niet altijd een persoon. Het kan ook gaan om de democratische rechtsstaat, de gemeentelijke overheid, het milieu, het vertrouwen van de burger, de beoogde onpartijdigheid van een overheidsorgaan et cetera. De omkoper en de omgekochte persoon hebben er beiden belang bij dat hun handelen niet bekend wordt. Een tip geven, een klacht indienen of aangifte doen door een 'slachtoffer' of een derde komt zelden voor.

2.3 Crimineel gedrag

In het algemeen kan worden gesteld dat onder crimineel gedrag valt alles wat door de wetgever als misdrijf strafbaar is gesteld. Voor de zwaardere overtredingen van de wet heeft de wetgever een straf bepaald

2.4 Integriteit

Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Het omvat echter veel meer dan dat. Integriteit gaat over onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen. Door fraude, corruptie en niet-integer gedrag staan deze onderwerpen enorm in de belangstelling. De gemeente heeft een belangrijke voorbeeldfunctie om fraude, corruptie en niet-integer gedrag te voorkomen en te bestrijden. Dan gaat het om voorbeeldgedrag van zowel raadsleden, burgemeester, wethouders en ambtenaren.

Expliciet ethisch leiderschap lijkt een sterkere invloed te hebben op het morele bewustzijn en handelen van medewerkers dan het formele integriteitsbeleid en is daarmee een effectief middel om integriteitsschendingen tegen te gaan. Dit omvat zowel de mate waarin iemand zelf een integer persoon is, als de wijze waarop hij of zij probeert integriteit onder anderen te bevorderen. Onderzoek heeft uitgewezen dat bestuurders en managers een cruciale rol hebben in het bewaken en bevorderen van integriteit in organisaties. Onethisch (voorbeeld-)gedrag van bestuurders vindt veelal zijn weerslag bij managers en onethisch (voorbeeld-)gedrag van managers heeft effect op het gedrag van medewerkers.

De werkgever is verantwoordelijk voor het voeren van een samenhangend en evenwichtig integriteitsbeleid. Daartoe hoort ook het zo goed mogelijk in kaart brengen van kwetsbare functies, het mogelijk wegnemen van integriteitsrisico's en verleidingen om de medewerker te beschermen tegen misstappen. De gemeente wil invulling geven aan deze verantwoordelijkheid door:

- voorbeeldgedrag door de raadsleden,
- voorbeeldgedrag door de collegeleden,
- voorbeeldgedrag van directie en teamleiders,
- duidelijk te zijn door middel van de gedragscode voor ambtenaren en het afnemen van eed dan wel belofte wat wordt verwacht van de medewerkers,
- minimaal jaarlijks maar vaker als daar aanleiding voor is aandacht te schenken aan het onderwerp tijdens werkoverleg,
- een open gesprek te faciliteren bij twijfel bij een medewerker of een leidinggevende,
- benoeming van een vertrouwenspersoon;
- aansluiting bij het "Huis voor de klokkenluiders"

2.5 Misbruik, oneigenlijk gebruik

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik worden overheidsmiddelen aangewend voor doeleinden waarvoor deze niet zijn bestemd. Op nagenoeg alle beleidsterreinen van een gemeente is misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk.

Misbruik. Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Oneigenlijk gebruik. Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Bij oneigenlijk gebruik is het wenselijk dat de betreffende wet- en regelgeving wordt aangepast, zodat toekomstig oneigenlijk gebruik wordt voorkomen.

Misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude liggen dicht bij elkaar. Bij de begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het over derden zoals burgers, klanten en leveranciers van de gemeente. Hier bestaat het risico dat zij misbruik of oneigenlijk gebruikmaken van middelen of diensten van de gemeente. Bij fraude gaat het over het handelen van raadsleden, collegeleden en/of ambtenaren binnen de organisatie.

2.6 Rechtmatigheid

Het juridische begrip rechtmatigheid is rechtmatigheid in de breedste zin van het woord. Het betreft naleven van wet- en regelgeving, dus wetten en de regels van de gemeenten zelf (verordeningen, begrotingen en beleidsregels). Bij financiële rechtmatigheid moet worden vastgesteld dat de baten en lasten en de balansmutaties in de jaarrekening tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen waaronder de gemeentelijke verordeningen. Niet-financiële rechtmatigheid heeft onder meer betrekking op de naleving van wetten en andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld privacy, milieu, arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening, archivering, openbaarheid bestuur en plaatselijke verordeningen.

2.7 Verslaggevings- en informatie fraude

Vanwege de publiciteit rondom de diverse boekhoudschandalen mag specifieke aandacht aan verslaggevingsfraude niet ontbreken. Naast verslaggevingsfraude ook worden gedacht aan informatie fraude. Hiermee wordt bedoeld dat belanghebbenden opzettelijk onjuist worden geïnformeerd.

Er is sprake van verslaggevingsfraude wanneer de financiële informatie met opzet valselijk is opgemaakt, dat wil zeggen in strijd met de van toepassing zijnde verslaggevingsvoorschriften.

Van informatie fraude is sprake als niet onwaarschijnlijk is dat de gebruiker van de informatie, als hij volledig zou zijn geïnformeerd, een andere beslissing zou hebben genomen. Integrale advisering (vermelding van alle aspecten die van invloed zouden kunnen zijn op besluitvorming) is daarom van belang.

2.8 Samenhang tussen de begrippen

Fraude is altijd onrechtmatig.

Bij fraude is altijd sprake van onrechtmatig handelen. In geval van fraude wordt met opzet niet voldaan aan de interne of externe regels met als doel er zelf (of anderen) beter van te (laten) worden.

Onrechtmatig is niet altijd fraude.

In geval van onrechtmatig handelen hoeft daarentegen niet altijd sprake te zijn van opzet en bewuste bevoordeling. Onrechtmatig handelen kan ook voortvloeien uit onwetendheid of onverschilligheid ten aanzien van de relevante wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente subsidievoorschotten uitbetaalt voordat er een subsidieaanvraag binnen is.

Rechtmatig is niet altijd integer.

Een beslissing of handeling kan uitstekend in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving, maar vanuit niet-integere bedoelingen plaatsvinden. Ook kan een beslissing of handeling in overeenstemming met de wet- en regelgeving zijn, terwijl onderliggend gedrag niet integer is. Een voorbeeld hiervan is wanneer een budgethouder, binnen de grenzen van zijn budget en overeenkomstig de factuur, een hoger bedrag dan nodig is betaalt voor een geleverde dienst of product.

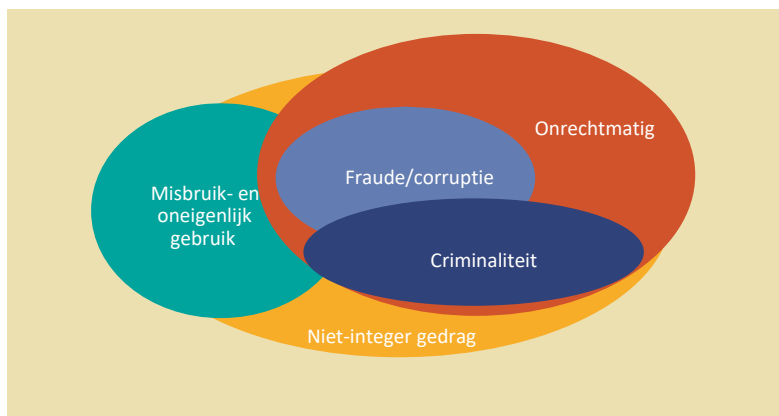
Onrechtmatigheid kan wel integer zijn. Een beslissing of handeling kan in letterlijke zin in strijd zijn met wet- en regelgeving, terwijl de bedoeling van de beslissing of handeling integer is. Een voorbeeld hiervan is

een situatie waarbij de gemeente versneld een subsidie uitbetaalt om te voorkomen dat de instelling failliet gaat en de kans groot is dat niet alle overeengekomen prestaties verricht kunnen gaan worden.

Misbruik & Oneigenlijk gebruik en fraude.

Misbruik lijkt op fraude en vraagt om repressieve maatregelen jegens de pleger. Misbruik is altijd onrechtmatig. Het beleid Misbruik & Oneigenlijk gebruik is in 2023 geactualiseerd.

Oneigenlijk gebruik is geen fraude, maar “een maas in de wet”. Zie hiervoor ons M&O beleid.



3. Governance (wie is verantwoordelijk voor wat)

Bij de governance van fraudepreventie gaat het om het borgen van de onderlinge samenhang bij sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van het beleid en de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd.

Sturen: het college van B&W stelt het fraudepreventiebeleid vast en formuleert het ambitieniveau met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van fraude.

Er is een aantal redenen voor de gemeenten om verder aan fraudepreventie te werken:

- Het loont; fraude voorkomen loont. Niet alleen gaat het hierbij om het voorkomen van financiële schade, maar ook om imagoschade en meer in het algemeen “het vertrouwen in de overheid”.
- De gemeente wil het; deze sluit ook aan bij het gewenste “vertrouwen in de overheid”. Iedereen moet zich aan wet- en fatsoensnormen houden. De gemeente vervult hierbij een voorbeeldrol en moet “het braafste jongetje in de klas” zijn. Dit zit niet alleen in de naleving van regels, maar vooral ook in “the tone at the top”, de eigen uitvoering en de ten toongespreide mentaliteit van ambtenaren en bestuurders.

Beheersen: B&W geeft invulling aan dit beleid door beheersing van de frauderisico's zoals vastgelegd in het lokale werkplan en daadkrachtig op te treden als er sprake is van gesignaleerde fraude.

Toezicht, verantwoording en communicatie

De gemeenteraad houdt toezicht op het handelen van de organisatie en bestuur zoals dat onder verantwoordelijkheid van het college wordt uitgevoerd. Dat kan de raad zelfstandig door het vasthouden van een kritische instelling, het beschikken over een gedegen kennis van de gemeentelijke activiteiten en het toezien op de aanwezigheid van een actuele en toereikende evaluatie van de frauderisico's die de gemeente loopt, bijvoorbeeld door het stellen van vragen. Daarnaast beschikt de raad over mogelijkheid om de bevindingen van haar accountant te analyseren en eventueel de accountant vooraf accenten mee te geven voor de accountantscontrole.

Het college legt jaarlijks verantwoording af in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken.

Fraude en integriteit zijn ook voor raadsleden zelf van belang. Het is daarom nuttig om als gemeenteraad zelf te discussiëren over de eigen integriteit en die van het college van B&W. De burgemeester is de hoeder van de integriteit van de raad. Op basis van afspraken in het presidium wordt aandacht besteed aan het combineren van maatschappelijk bestuurlijke rollen en raadslidmaatschap.

Het college van B&W is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het integriteitsbeleid, de beheersing van frauderisico's en adequate informatievoorziening naar de raad. Naast het bewaken van de integriteit binnen het college is het onderwerp integriteit belegd bij de burgemeester. De portefeuillehouder, samen met de algemeen directeur zien erop toe dat zowel binnen het bestuur als in de ambtelijke organisatie voldoende aandacht wordt besteed aan het onderwerp fraude en fraudepreventie.

De Algemeen Directeur is als hoogste ambtenaar, eindverantwoordelijk voor fraude en fraudepreventie in de ambtelijke organisatie. Hij is verantwoordelijk voor agendering in de (lijn)organisatie. Dit geldt voor het bewustwordingsproces, beleidsuitvoering en -evaluatie en toezien op de kwaliteit van de risico-

inventarisatie en controle. De verantwoording hierover vindt plaats in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken.

Directieleden/teamleiders/concerncontroller/VIC-team zijn als lijnverantwoordelijken dan wel in hun onafhankelijke controlerende rol attent op signalen die mogelijk een indicatie zijn van integriteitsvraagstukken of fraude. Zij zien toe op naleving van de gedragscode integriteit en naleving van de maatregelen in het kader van fraudepreventie. Overigens geldt voor alle medewerkers en bestuurders een zelfstandige verantwoordelijkheid om kritisch te zijn naar eigen handelen en naar eventuele signalen in het handelen van collega's.

Verantwoording en communicatie over de fraudebestendigheid van de gemeente kan door B&W en het bestuur van Meerinzicht - elk vanuit hun eigen rol - worden afgelegd bij de jaarrekening (in de paragraaf bedrijfsvoering). Hierbij kan dan kort aandacht worden besteed aan de visie, de uitkomsten van de frauderisicoanalyse, beheersmaatregelen en restrisico's, uitkomsten van de controles en eventuele aanvullende maatregelen.

4. Werkplan Fraudepreventie

4.1 Algemene beleidsuitgangspunten

De gemeente Harderwijk wil onderdeel zijn van een betrouwbare overheid. Fraude brengt grote schade aan in de beeldvorming over de gemeente. Om die reden wil Harderwijk actief en structureel fraude voorkomen door randvoorwaarden te scheppen, een open gesprek te bevorderen en last but not least ook toe te zien op de afspraken. Op deze wijze worden potentiële (interne en externe) fraudeurs ontmoedigd.

Het voldoen aan wet- en regelgeving is een eerste vereiste. Maar alleen focussen op regels kan gemakkelijk leiden tot verstarring. Het is van belang dat aandacht wordt besteed aan ethische waarden gebaseerd op gedrag van bestuurders, leidinggevendenden en medewerkers. Wanneer aandacht wordt besteed aan ethische waarden draagt dat niet alleen bij aan de cultuur binnen de organisatie, maar ook aan het functioneren ervan. Daarbij is communicatie en het daarvoor nodige onderlinge vertrouwen tussen bestuurders, management en medewerkers van doorslaggevend belang.

Belangrijk is ook om elke derde partij (met wie een zakelijke relatie wordt onderhouden) vooraf deugdelijk te screenen. In het inkoopbeleid ISNV is aandacht besteed aan integriteit bij inkoop. In de algemene inkoopvoorwaarden wordt melding gemaakt van de toepassing van de wet BIBOB. In het inkoophandboek wordt aandacht besteed aan de verleidingen waar een inkoper aan bloot staat en hoe hij/zij daar mee om moet gaan.

4.2 Algemene beleidsmaatregelen

Als we de relatie leggen met de fraudedriehoek zoals deze in de nota fraudepreventie in paragraaf 2.1 is beschreven, kunnen we de maatregelen die we kunnen nemen indelen in drie groepen.

1. *De maatregelen ter vermindering van druk.* Hierbij is onderscheid te maken in druk/prikkel die vanuit de werksituatie ontstaat en de druk die vanuit de privé situatie kan ontstaan (verslaving, echtscheiding, schulden). Om tijdig privéproblemen te kunnen signaleren is het van belang om als leidinggevende voldoende band met de medewerkers op te bouwen zodat een vertrouwensband ontstaat en informatie over de privésituatie bekend wordt. Dit stelt eisen aan de “span of control/care” van met name de teamleiders. Vanuit de werksituaties moeten de zogenaamde “perverse prikkels” worden vermeden die ervoor zorgen dat medewerkers worden gemotiveerd om beslissingen te nemen die niet in het belang van de organisatie zijn. Voorbeelden van verkeerde prikkels zijn: te hoge werkdruk, hanteren van onrealistische tijdsplanningen en in het algemeen te veel van medewerkers verwachten. Bij de samenstelling van teams wordt dit aspect meegewogen.
2. *De maatregelen ter vermindering van de gelegenheid.* In het algemeen is het van belang om voldoende “checks and balances” in een organisatie op te nemen. Dit vermindert de kans op fraude. In organisaties waarbij “lean werken” doorgeschoten is en “vertrouwen is geen controle” de boventoon voert, wordt frauderen veelal eenvoudiger. Harderwijk kiest voor “het beste van beide werelden”, dat wil zeggen “lean werken” met handhaving van voldoende “checks and balances”.
3. *De maatregelen ter voorkoming van rationalisatie.* Mensen zijn geneigd zich te spiegelen aan anderen. Algemeen aanvaarde normen en waarden worden bepaald door je omgeving. De cultuur binnen een organisatie bepaalt in grote mate het gedrag van medewerkers. De “tone at the top” of in goed Nederlands “het gedrag van de leiding” is vaak cultuur- en daarmee ook gedragsbepalend voor de medewerkers. Het gedrag, de mentaliteit die door raadsleden, bestuurders en

leidinggevers ten toon wordt gespreid bepaalt in grote mate wat we van medewerkers kunnen verwachten. Harderwijk verwacht van bestuurders en management een voorbeeldrol. Van medewerkers wordt verwacht dat zij open zijn over druk vanuit de privésituatie en van het management dat zij voldoende aandacht heeft voor dergelijke signalen.

Dit vraagt om:

- Periodieke aandacht voor het onderwerp bij bestuur, directie, teamleiders en medewerkers.
- Een open cultuur waarbij vertrouwen tussen bestuurders, directie, teamleiders en medewerkers vanzelfsprekend is.
- Periodieke actualisatie van de risico's en eventueel aanpassing van de beheersmaatregelen.
- Interne controle waarbij aandacht is voor voldoende functiescheiding

4.3 Uitvoeringsagenda fraudepreventie: waar wordt aandacht aan geschonken

1. *Bestuurlijke aandacht:* de gemeentesecretaris draagt er zorg voor dat het onderwerp jaarlijks op de bestuurlijke en directie agenda komt. In overleg met de portefeuillehouder wordt een vorm gekozen die op dat moment het beste past.
2. *Aandacht bij de directie:* ook hierbij is een centrale rol voor de gemeentesecretaris weggelegd. Hij bevordert een open communicatielijn tussen bestuur en ambtenaren waarbij ruimte is voor de mening van alle partijen. Ook draagt hij er zorg voor dat jaarlijks de fraudepreventiekaart en de voortgang van de invoering van de maatregelen in de directie wordt besproken.
3. *Aandacht bij de medewerkers:* directeuren en teamleiders bespreken het onderwerp minimaal één maal per jaar tijdens een themabijeenkomst.
4. *Open cultuur:* de kernwaarden voor de gemeentelijke organisatie zijn: Open, Ontspannen en Ondernemend. Wij willen een organisatie zijn die zo mogelijk fouten vermijdt, maar als ze worden gemaakt hiervan leert. Directie en teamleiders dragen dit uit naar de medewerkers.
5. *Periodieke actualisatie van de risico's:* jaarlijks in het vierde kwartaal vindt door het stafbureau Concerncontrol een update van risico's en beheersmaatregelen plaats. Belangrijke wijzigingen in risico's en (gewenste) beheersmaatregelen worden door het stafbureau in de vorm van een gewijzigde fraudepreventiekaart in het Directieteam besproken. Bij belangrijke wijzigingen wordt het voorgelegd aan het college ter vaststelling.
6. *Interne controle:* Deze is veelal niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude, maar kan wel fraude signaleren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde "key-controls"/functiescheiding in het proces en "verbijzonderde interne controle" (VIC) zoals dat op basis van een onderzoeksprogramma gedurende het jaar wordt uitgevoerd. De uitvoering van deze (VIC) is ondergebracht bij Meerinzicht. De concerncontroller is opdrachtgever voor de VIC. De basis voor het VIC-plan wordt gelegd door een inschatting van risico's. De fraudepreventiekaart kan hiervoor input leveren.

5. De Fraudepreventiekaart

In hoofdstuk 3 is de fraudepreventiekaart ingeleid als inventarisatie van de belangrijkste frauderisico's. Daarnaast worden op deze kaart de beheersmaatregelen, restrisico's en verantwoordelijkheden benoemd.

De risico's zijn gerangschikt naar de verantwoordelijken. De eerste groep (5.1) omvat algemene risico's waarbij "iedereen" (bestuurders, directieleden, teamleiders en medewerkers) is betrokken. In de tweede groep (5.2) worden specifieke risico's per domein benoemd. In de derde groep (5.3) betreft het risico's waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij Meerinzicht ligt. De jaarlijkse update van deze frauderisicoanalyse wordt uit doelmatigheidsoverwegingen gecombineerd met de algemene risicoanalyse zoals deze jaarlijks door het stafbureau concerncontrol geïnventariseerd en deels wordt opgesteld.

5.1 Algemene risico's

Omschrijving	Risico	Maatregel / key control	Restrisico		Verantwoordelijk
Vermenging "onder"- en "boven"-wereld	Onderwereld heeft invloed op ambtelijke dan wel bestuurlijke besluitvorming	Structureel implementeren integriteitsbeleid en open cultuur (elkaar ambtelijk en bestuurlijk aanspreken bij twijfel).	Niet signaleren of gedogen		Bestuurders, directieleden, teamleiders en medewerkers
"vriendjespolitiek" bij de toekenning van gemeentelijke opdrachten	Onerlijke verdeling opdrachten in de markt, te hoge prijs, te lage kwaliteit, persoonlijk voordeel voor individuele ambtenaren / bestuurders, vermenging privé en zakelijk	Toepassing inkoopbeleid en wetgeving Functiescheiding bij inkoop Interne toets op gunning van opdrachten (niet steeds aan dezelfde) Introductie PAV-er	Niet signalering of gedogen		Bestuurders, directieleden, teamleiders en medewerkers
Nevenwerkzaamheden	Raadsleden opereren niet onafhankelijk	Openbaar maken register van	Geen opgave		Griffier

		nevenwerkzaamheden	Niet onafhankelijk opereren		
	Bestuurders opereren niet onafhankelijk	Openbaar maken register van nevenwerkzaamheden	Geen opgave Niet onafhankelijk opereren		Gemeentesecretaris
	Ambtenaren opereren niet onafhankelijk	Actief inventariseren nevenfuncties Toetsing opgaven door leidinggevende	Geen opgave Niet onafhankelijk opereren		MIZ/HRM Directieleden en teamleiders
Vermoeden misstanden	Misstanden	Aangesloten bij het "Huis voor de klokkenluiders" Benoemen vertrouwenspersoon	Misstanden worden niet gemeld		Directieleden, teamleiders en medewerkers (elkaar steunen om te melden)
Vermenging gezags- en persoonlijke relaties	Privé en zakelijk lopen door elkaar, gebrek aan functiescheiding	Geen relaties van leidinggevend met medewerkers	Persoonlijke relaties worden niet gesignaleerd.		Directieleden, teamleiders en medewerkers
Betaling nep-facturen of te hoge facturen	Ten onrechte betalen	Goed personeelsbeleid, functiescheiding budgethouder en PAV-er vastlegging van de wijze waarop controle prestatielevering heeft plaatsgevonden	Geen of onvoldoende controle door budgethouder		Directieleden, teamleiders en medewerkers/budgethouders
Onkostendeclaraties	Ten onrechte, te hoge declaraties en daardoor te	Leidinggevende beoordeelt declaraties	Leidinggeven de signaleert		Bestuurders, directieleden en teamleiders

	hoge uitbetalingen		ten onrechte geen omissie.	
--	-----------------------	--	-------------------------------	--

Betaling van nepfacturen of te hoge facturen. Nepfacturen zijn veelal niet te onderscheiden van echt. Het verschil zit hem in wat er al dan niet geleverd is. Om vast te kunnen stellen dat een betaling geen nepfactuur betreft of dat de hoogte van de factuur in overeenstemming is met de prestatie, is het nodig dat door de budgethouders voldoende vastgelegd wordt ten aanzien van bestelling/opdracht en dat de medewerker belast met de prestatieakkoordverklaring (PAV-er) onderbouwt hoe hij tot zijn verklaring is gekomen.

Op basis van de notitie prestatieverlening van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO) en aanbevelingen van zowel accountant en Hoffmann is het nodig dat de functie van PAV-er ingebed moet worden in de organisatie. In de notitie van de commissie BADO is hierover opgenomen:

“Relevant in dit kader is dat functiescheiding nodig is ten opzichte van de initiatie van de inkoop, het plaatsen van de inkoop en het vaststellen van de levering. De functionaris die belast is met de prestatieakkoordverklaring, heeft de verantwoordelijkheid om de levering van de prestatie vast te stellen, onafhankelijk van bestelling, budget en betaling.”

Ook hier is sprake van een gedragscomponent en kan het nodig zijn dat budgethouders en PAV-er aangesproken op voldoende vastlegging en vindbaarheid.

5.2 Specifieke frauderisico's per domein.

Omschrijving	Risico	Maatregel / key control	Restrisico		Verantwoordelijk
Milieufraude	milieuverontreiniging	Voldoende handhaving(s-capaciteit)	Niet signalering		Domein Ruimte i.s.m. ODNV
Grondexploitatie (informatiefraude)	GREX geeft geen betrouwbare schatting van het verwachte resultaat GREX bevat onjuiste/onrechtmatige componenten	Beoordeling door 2 ^e planeconoom, de werkgroep grondzaken en de accountant	Controle signaleert ten onrechte geen omissie		Domein Ruimte

Omschrijving	Risico	Maatregel / key control	Restrisico		Verantwoordelijk
Identiteitsfraude	Informatieverstrekking aan onbevoegde Uitbetaling aan de onbevoegde	Controle op originele documenten (Identiteitskaart, paspoort) Gebruik DIGID	Onbevoegde heeft beschikking over originele documenten en toegangs-codes		Domein Samenleving,
Adresfraude	Misbruik van regelingen als kinderbijslag en studiefinanciering , (belasting-) schulden en boetes ontwijken	Adresfraude-onderzoek BRP	Niet signalering adresfraude		Domein Samenleving
Verkiezingsfraude	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde verkiesbaar te worden gesteld Het risico dat het stemproces niet onafhankelijk plaatsvindt Het risico dat verkiezingen op onrechtmatige wijze worden beïnvloed.	Naleving betreffende protocol inclusief antecedentenonderzoek. Geen raadsleden of wethouders op het verkiezingsbureau. Voldoende functiescheiding op het verkiezingsbureau. Toezicht op de tellingen	Beoordeling signaleert ten onrechte geen omissie Beïnvloeding wordt niet gesignaleerd Idem en daardoor worden verkeerde kandidaten benoemd.		Domein Samenleving

5.3 Frauderisico's bij werkzaamheden die in mandaat bij Meerinzicht worden uitgevoerd.

Omschrijving	Risico	Maatregel / key control	Restrisico		Verantwoordelijk
Uitkeringsfraude (Participatiewet)	Ten onrechte verstrekte uitkering.	Functiescheiding (vierogenprincipe) bij beoordeling aanvraag en Sociale recherche	Ten onrechte niet signalering TOG		Meerinzicht Sociaal Domein
Zorgfraude (Jeugdzorg en Wet Maatschappelijke Ondersteuning)	Ten onrechte verstrekte zorg	Zorgvuldig beoordelingsproces , functiescheiding bij toekenning en interne controle	Onnodig verstrekte zorg		Meerinzicht Sociaal Domein
Belastingfraude	Er wordt te weinig belasting geheven door foutieve opgave burger of foutieve registratie afval	Geautomatiseerde registratie afval of WOZ-taxatie en afhandeling bezwaarschriften	Niet goed werkende (landelijk in gebruik zijnde) software of te lage taxatie		Meerinzicht Belastingen
Personeels- en salarisadministratie	Ten onrechte dan wel te hoge salarisbetaling (spook-ambtenaren)	Leidinggevend en controleren periodiek op "spookambtenaren" en inschaling	Ten onrechte wordt omissie niet gesignaleerd		Meerinzicht HRM en Financiën
Diplomafraude	Niet-deskundige medewerkers	Opvragen originele documenten bij een sollicitatie/benoeming	Vervalste originele documenten		Meerinzicht HRM
Jaarrekeningfraude	De jaarrekening geeft geen betrouwbaar beeld	Functiescheiding in de onderliggende processen, interne en externe controle	Controle signaleert ten onrechte geen omissie		Meerinzicht Financiën

Berichtgeving waarbij ten onrechte de indruk wordt gewekt dat deze door of namens de gemeente plaats vindt (bijvoorbeeld door gebruik gemeentelijk logo)	Imagoschade raad, politieke partij, B&W of ambtenarenapparaat	Regelmatig ambtelijk speuren in kranten, facebook, twitter, etc. op uitingen die niet van de gemeente afkomstig zijn. Degene die dit "nepnieuws" in omloop brengt hierop aanspreken en aandringen om via hetzelfde medium te rectificeren.	Imagoschade niet te herstellen		Meerinzicht Communicatie
--	---	--	--------------------------------	--	--------------------------

Uitkeringsfraude/Zorgfraude: wanneer de inname en beoordeling van en beslissing op een aanvraag door één persoon gebeurt, is het risico te groot dat per abuis of vanwege belangenverstrengeling ten onrechte of een te hoge uitkering wordt verstrekt. Om die reden is invoering van permanente functiescheiding/vier ogen principe noodzakelijk.

6. (Vermoeden van) Fraude, wat nu?

Een belangrijk onderdeel van beheersing van frauderisico's is, naast preventie van fraude, corruptie en niet-integer gedrag, het adequaat handelen in geval van fraude of corruptiesignalen.

Er is verschil tussen twijfel over het gedrag van een medewerker (aanleiding voor een open gesprek) en een vermoeden van fraude (in werking treden stappenplan). Bij een vermoeden is er sprake van concrete aanwijzingen voor fraude, bij twijfel is er sprake van gedrag dat verkeerd kan worden begrepen of gedrag dat fraude kan uitlokken/bevorderen.

Bij fraudesignalen is de kans op juridische gevolgen groot, denk bijvoorbeeld aan verhaal van schade of ontslag van een frauderende medewerker. Het is dus belangrijk om op het juiste moment de juiste stappen te zetten. Het tijdig en adequaat optreden in geval van een fraudesignaal kan de omvang van de schade beperken. De negatieve gevolgen van fraude bestaan niet alleen uit financiële schade. Een onzorgvuldig uitgevoerd onderzoek naar mogelijke fraude leidt al snel tot onrust in de organisatie in de vorm van geruchten en verdachtmakingen. Dit is voor alle betrokkenen zeer ongewenst.

Het stappenplan bij het vermoeden van fraude, corruptie of niet-integer handelen :

1. "Bevries" de fraudelocatie; stel administratieve en digitale sporen veilig.
2. Benoem een adviseur of raadsman.
3. Laat onafhankelijk, deskundig onderzoek verrichten.
4. Beperk het onderzoek niet tot het incident (aard en omvang), maar breng ook de oorzaak en toedracht in kaart.
5. In geval van arbeidsrechtelijke maatregelen (bijv. schorsing): blokkeer toegangspassen, toegang netwerk, mandateringen, betaalbevoegdheden, bankpassen e.d.
6. Houd een journaal (logboek) bij, waarin alle gebeurtenissen worden vastgelegd.
7. Informeer de verzekeringsmakelaar.
8. Zorg voor een professionele communicatie (contactpersoon).
9. Doe aangifte in geval van strafbaar handelen.
10. Tref aanvullende beheersmaatregelen om nieuwe fraudes te voorkomen

6.1 Aansprakelijkheid.

In de praktijk kunnen de volgende partijen aansprakelijk worden gesteld voor fraude:

- Ø *De fraudeur.* Om een fraudeur (ambtenaar, bestuurder of derde) civielrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen voor geleden schade geldt dat sprake moet zijn van opzettelijk of bewust roekeloos handelen. Voor daders die hun eigen gelegenheid hebben gecreëerd, is de aansprakelijkheidstelling door de organisatie voor de schade in de regel geen probleem. De categorie ambtenaren/bestuurders of derde die gebruik heeft gemaakt van de aanwezige gelegenheid kan eveneens civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, maar de rechter kan en zal bij het bepalen van de strafmaat (strafrechtelijk) rekening houden met de 'nalatigheid' van de organisatie inzake het treffen van toereikende maatregelen. Voor schade als gevolg van fraude door derden geldt als eis dat bij aansprakelijkheidstelling het causaal verband aangetoond moet worden tussen de fraude en de geleden schade.
- Ø *De bestuurder.* Voor bestuurders van gemeenten geldt de bestuurdersaansprakelijkheid niet, tenzij zij namens de gemeente bestuurder zijn van een aparte rechtspersoon.

Ø *De accountant.* Deze heeft de plicht een redelijk vermoeden van fraude ten aanzien van de financiële verantwoording te melden aan een opsporingsambtenaar. Wanneer accountants volgens richtlijnen te werk gaan, kunnen zij niet aansprakelijk worden gesteld. Wanneer zij hierbij nalatig zijn gebleken, zo leert de ervaring, kunnen zij hiervoor veroordeeld worden.