

Gemeente Governance Fraude Managen van frauderisico's geeft voorsprong!



Woord van dank

Wij willen graag iedereen die heeft meegeholpen aan de totstandkoming van dit boek danken voor hun inzet en constructieve bijdragen.

Wij willen graag iedereen die heeft meegeholpen aan de totstandkoming van dit boek danken voor hun inzet en constructieve bijdragen.

Deloitte heeft dit handboek geschreven in samenwerking met een projectgroep van vertegenwoordigers van gemeenten en andere organisaties die betrokken zijn bij gemeenten. Onze dank gaat met name uit naar de deelnemers van de projectgroep. Zij hebben veel tijd en energie gestoken in de realisatie van dit boek. Wij denken hierbij terug aan de bijeenkomsten en de levendige discussies die mede hebben bijgedragen aan het boek in zijn huidige vorm. Ook willen wij de deelnemende gemeenten danken voor hun bijdrage aan de fraudebestendigheidsonderzoeken die wij bij hen hebben uitgevoerd. De uitkomsten van deze onderzoeken worden in dit boek besproken.

Deelnemende gemeenten en gemeenschappelijke regelingen:

- Gemeente Haarlemmermeer, de heer H. Zuurbier
- Gemeente Hardinxveld-Giessendam, de heer mr. W. Kersbergen
- Gemeente Rotterdam, de heer M.K.A. Grauss, de heer L.J. de Vos en de heer E. Frederiks
- Gemeente Spijkenisse, de heer E.G. de Leest en de heer J.M. van den Boogert
- Gemeente Vlaardingen, de heer E.A. van de Veer RA RO CIA en mevrouw drs. C.C.L.M. Dubber
- Griffie Gemeente Westland en Gemeente Den Haag, de heer N. Broekema en mevrouw M.F. Stein
- Gemeente Zwijndrecht, de heer J. Luyte en mevrouw drs. E.I.M. Goutziers-Leidekker
- Regio Zuid-Holland Zuid, de heer drs. E.J. van Genderen RA MPM

Overige deelnemers:

- AKD Prinsen van Wijmen, de heren mr. P.J. Huys en G.A. van der Veen
- Nedap N.V. Election Systems, de heer M. Schippers
- Onderlinge Verzekeringen Overheid u.a. OVO, de heer mr. A. Khan en de heer mr. J. Mols
- Rijksrecherche, de heer R. de Kruif
- ZyLAB – Information Access Solutions, de heer R. De Bie

Praktische informatie 10 gaat in op de achtergrond van onze deelnemers en hun motivatie om bij te dragen aan de totstandkoming van dit boek.

Voorwoord

‘Een beetje integer bestaat niet.’ Dat zei wijlen Ien Dales in 1992. Zij was destijds minister van Binnenlandse Zaken en ze stelde vast dat er sprake was van een glijdende schaal. Voortvarend presenteerde zij een Integriteitsnota met extra aandacht voor de aanpak van fraude en de bestrijding van corruptie. Zij kreeg daarmee terecht de handen op elkaar. Dales’ nota en haar kernachtige uitspraak slaan nog altijd de spijker op zijn kop.

Sindsdien zijn de onderwerpen integriteit, fraude en corruptie niet meer van de bestuurlijke agenda geweest. Dat resulteerde onder meer in de oprichting van Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) per 1 januari 2009. Aan het eind van dat jaar kondigde de huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Guusje ter Horst, aan dat burgemeesters wettelijk verantwoordelijk worden voor de bestuurlijke integriteit in hun gemeenten. Daartoe wordt de Gemeentewet aangepast. Hoe dat er in de praktijk uit gaat zien, is nog een vraag. In elk geval is aandacht nodig voor de rol van de burgemeester. Vanuit mijn taak als toezichthouder op de kwaliteit van bestuur in gemeenten ben ik me ervan bewust dat deze extra verantwoordelijkheid voor burgemeesters, die door de Kroon zijn benoemd, mogelijk tot gevolg heeft dat hun positie kwetsbaarder wordt.

Fraude en corruptie zijn van alle tijden. In iedere organisatie kan het voorkomen en dus ook bij gemeenten. Dit boek biedt handvatten voor functionarissen bij gemeenten om de kans op fraude en corruptie te verlagen. Daarbij gaat het om preventie, opsporing en sanctionering. De meeste ‘zaken’ komen via tips/klokkenluiders aan het licht, zo blijkt uit onderzoek. Dit zou niet moeten. Naar mijn idee is er meer aandacht nodig voor externe, en zeker ook interne controle. Ook vind ik het van groot belang dat bestuurders het goede voorbeeld geven.

Het integreren van integriteitsbeleid in al het overheidshandelen, good governance genoemd, is één van de uitdagingen waar het openbaar bestuur voor staat in de komende periode. Ik ben ervan overtuigd dat de toegenomen aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur een positieve rol speelt bij het noodzakelijk herstel van vertrouwen in de overheid. Deze uitgave van Deloitte verschijnt daarom op een goed moment.

Jan Franssen,

Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland



Gids door het handboek

In 2007 heeft Deloitte in samenwerking met diverse deelnemers (zie praktische informatie 10; deelnemers projectgroep) het handboek Gemeente Governance Fraude ontwikkeld en uitgebracht. Nu bijna drie jaar na het uitbrengen zijn nagenoeg alle gedrukte exemplaren uitgedeeld en worden de boeken nog steeds met veel enthousiasme ontvangen. Gezien de komende gemeenteraadsverkiezingen en daarmee de komst van een groot aantal nieuwe raadsleden, hebben wij ervoor gekozen een tweede druk van dit handboek uit te brengen die daar waar relevant is geactualiseerd.

Gemeenten beheren maatschappelijk kapitaal. Burgers hebben er recht op dat gemeenten hun financiële middelen rechtmatig besteden. Van frauduleus handelen kan en mag dan ook geen sprake zijn. Wij hopen dat dit handboek u van dienst is bij de aanpak van fraude en dat de fraude binnen gemeenten door een integrale en doelgerichte aanpak steeds meer tot het verleden gaat behoren.

Het boek is opgedeeld in acht hoofdstukken en elf inhoudelijke overzichten met praktische informatie.

- Hoofdstuk 1 geeft een kort overzicht van de gebeurtenissen in de afgelopen jaren die het belang van 'fraude governance', het beheersen van de frauderisico's, duidelijk maken.
- De belangrijkste begrippen met betrekking tot fraude die relevant zijn in het kader van deze publicatie, brengt hoofdstuk 2 onder uw aandacht, evenals de onderlinge samenhang tussen deze begrippen.
- Hoofdstuk 3 dringt door tot de kern van fraudepreventie. In dit hoofdstuk kunt u lezen op

welke wijze u vorm en inhoud kunt geven aan het beperken van de frauderisico's bij uw gemeente. Dit hoofdstuk kunt u ook als leidraad gebruiken om uw gemeente daadwerkelijk bestendiger te maken tegen frauderisico's.

- Taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid van de verschillende actoren ten aanzien van fraude en fraudepreventie komen in hoofdstuk 4 aan de orde.
- Hoofdstuk 5 geeft u inzicht in hoe te handelen in geval van een fraude-incident. Dit hoofdstuk bevat een concreet stappenplan, waarmee u aan de slag kunt in het geval u wordt geconfronteerd met een (vermoeden) van fraude.
- De hoofdstukken 6 en 7, de capita selecta, zijn bestemd voor de vakspecialisten. Deze hoofdstukken gaan op een gedetailleerd en specialistisch niveau in op de mogelijkheden tot verhaal van de schade en ICT-aspecten bij fraude. Hierbij behandelt hoofdstuk 6 de rol van de verzekeraar in geval van fraude en de juridische aspecten van het verhaal van geleden schade. Hoofdstuk 7 gaat in op ICT als object van onderzoek en ICT als onderzoeksmiddel.
- Hoofdstuk 8 tot slot bevat een beknopte managementsamenvatting, de conclusies en sluit af met enkele concrete aanbevelingen.

De overzichten met praktische informatie zijn bedoeld om handvatten te geven bij het beheersbaar maken en houden van de frauderisico's van een gemeente. Aan de hand van deze overzichten kunt u direct aan de slag om de fraudebestendigheid van uw gemeente te vergroten. Het schema in figuur 1 leidt u op eenvoudige wijze door het boek.

Aanleiding Begrippen	Theorie	H1 H2
Gemeente Governance en fraudepreventie Taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid	Preventie	H3 H4
Wat als het toch fout gaat? Wie betaalt de rekening? Onderzoek van aan fraude gerelateerde ICT-aspecten	Repressie	H5 H6 H7
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen		H8

Figuur 1: Indeling handboek

Inhoud

Woord van dank	1
Voorwoord	2
Gids door het Handboek	3
1. Aanleiding voor dit handboek	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Heroriëntatie en herorganisatie van overheidsorganisaties	6
1.3 Reactie op incidenten en fraudezaken	6
1.4 Aandacht voor toezicht en risicomanagement	7
1.5 Frauderisicoanalyse geeft een voorsprong!	8
2. Begrippenkader fraude	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Wat is fraude?	9
2.3 Wie fraudeert?	11
2.3.1 Gebruikmaken van de gelegenheid	13
2.3.2 Creëren van gelegenheid	13
2.4 Ambtenaren en fraude	14
2.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik	20
2.5.1 Preventie	21
2.5.2 Handhaving en controle	21
2.5.3 Sanctiebeleid	23
2.5.4 Evaluatie	23
2.6 Rechtmatigheid	23
2.7 Verslaggevings- en informatiefraude	23
2.7.1 Verslaggevingsfraude	23
2.7.2 Informatiefraude	24
2.8 Integriteit	25
2.9 Fraude versus rechtmatigheid en integriteit	26
3. Gemeente governance en fraudepreventie	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Het begrip public governance	28
3.2.1 Dualisering gemeentebestuur	28
3.2.2 Governance als cyclisch proces	29
3.3 Sturen	29
3.3.1 Onderkennen en inventariseren van frauderisico's	29
3.3.2 Invulling van het integriteitbeleid	33
3.4 Beheersen	35
3.4.1 Fraudegevoeligheid	35
3.4.2 Beheersmaatregelen	38
3.5 Toezicht houden	41
3.5.1 Controle	41
3.5.2 (Laten) treffen van maatregelen	42
3.6 Verantwoording	42
3.6.1 Verantwoording over fraudebestendigheid	42
3.6.2 In control statement	43
3.6.3 Stappenplan	44
4. Taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Dualisme, gemeente governance en integer besturen	47
4.3 Taken en verantwoordelijkheden in het kader van fraudebestrijding	48
4.3.1 Gemeenteraad	48
4.3.2 College van burgemeester en wethouders	50
4.4 Aansprakelijkheid in het kader van fraude	50
4.4.1 Aansprakelijkheid van de dader	51
4.4.2 Aansprakelijkheid van bestuurders	51
4.5 Rol van de accountant	51
4.5.1 Controle- en overige standaarden 240 (COS 240)	52
4.5.2 Wet toezicht accountantsorganisaties /	
Besluit toezicht accountantsorganisaties	53
4.5.3 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)	54

1 Aanleiding voor dit handboek

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk nemen wij u mee langs de gebeurtenissen die aanleiding zijn voor dit handboek. Het belang van frauderisicoanalyse wordt hiermee duidelijk. In dit hoofdstuk brengen wij ook de visie van Deloitte ten aanzien van fraudepreventie onder uw aandacht.

1.2 Heroriëntatie en herorganisatie van overheidsorganisaties

Er zijn grenzen aan wat de publieke sector kan. Economische grenzen in de zin van betaalbaarheid; organisatorische grenzen wat betreft de capaciteit van de overheid. De publieke sector onderkent dit en anticipeert hierop door heroriëntatie en herorganisatie. Het doel van de heroriëntatie is het streven naar een nieuw evenwicht tussen taken en omvang van de publieke sector enerzijds en de mate van dienstverlening aan de steeds veeleisender burgers anderzijds. De overheid dient steeds efficiënter en effectiever te werken om tegemoet te komen aan de eisen die de maatschappij aan haar stelt. Bij het streven naar dit nieuwe evenwicht vervult public governance een sleutelrol.

Onder public governance verstaan we goed bestuurlijk handelen bij de overheid. Public governance houdt in: het scheppen van waarborgen voor goed bestuur zodat doelstellingen in de publieke sector worden gerealiseerd. Public governance zorgt voor versterking van het openbaar bestuur en vormt de verankering van het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Public governance bestaat uit vier samenhangende elementen – sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Een belangrijke toegevoegde waarde is dat public governance deze begrippen van goed openbaar bestuur met elkaar verbindt.

De aandacht voor goed bestuurlijk handelen is groot. Door het grotere belang van goed bestuurlijk handelen is bij overheidsorganisaties de wil en de noodzaak ontstaan om zich publiekelijk te verantwoorden over de kwaliteit van hun dienstverlening. Concreet gaat het dan om het rekenschap afleggen over het besturen van de organisatie, de behaalde resultaten en de ingezette middelen. De overheid werkt altijd met publieke middelen en moet daarom hoge ethische normen hanteren. Integriteit is een absoluut basisbeginsel bij

het nemen van bestuursbeslissingen. Inbedding van public governance in organisaties biedt adequate mogelijkheden tot interne beheersing in iedere fase van het bestuursproces. Hierdoor kan op elk gewenst moment intern en extern worden aangetoond dat het bestuur verantwoord en integer heeft gehandeld.

1.3 Reactie op incidenten en fraudezaken

In het proces van heroriëntatie en herorganiseren van de publieke sector is een toenemende aandacht voor financieel en bestuurlijk management. Die aandacht is onder meer gevoed door incidenten en fraudezaken in de publieke sector, zoals de vuurwerkramp, de brand in Volendam, de Hbo-fraude, de Bouwfraude, de ESF-affaire de Vastgoedfraude maar ook lokale incidenten als van corruptie verdachte marktmeesters. Recente voorbeelden van integriteitkwesaties binnen het openbaar bestuur zijn de Commissaris van de Koningin van Noord-Holland en de burgemeesters van de gemeente Tilburg en Maastricht.

Binnen de overheid worden volgens De Vrije Universiteit per jaar 130 interne corruptieonderzoeken verricht¹. Van die onderzoeken worden ruim 50 vermeende corruptiegevallen gemeld bij politie en justitie. Gegeven het totale aantal ambtenaren en politici, lijkt dat aantal mee te vallen. Toch is er geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Veel gemeenten, provincies en ministeries melden dat ze de laatste jaren geen enkel onderzoek naar corruptie noch naar fraude hebben gedaan, aldus De Vrije Universiteit.

De Vrije Universiteit heeft in augustus 2004 de uitkomsten van een onderzoek naar fraude en corruptieonderzoeken gepubliceerd². Uit dit rapport blijkt dat bij 225 deelnemende gemeenten in de periode 1998-2003 in totaal 197 onderzoeken naar (vermeende) fraude of corruptie hebben plaatsgevonden. In 90% van deze onderzoeken waren ambtenaren betrokken en in 10% bestuurders. Opvallend hierbij is dat 140 van de 225 deelnemende gemeenten geen onderzoeken hebben uitgevoerd naar (vermeende) fraude of corruptie en dat 2 gemeenten 12 onderzoeken hebben laten uitvoeren.

¹ <http://www.vu.nl/nl/dienstverlening/onderzoek-in-opdracht/corruptie/index.asp>

² Nederland fraude- en corruptieland? De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003 door Leo Huberts, Henriëtte Hulsebosch, Karin Lasthuizen en Carel Peeters.

Ook het (inter)nationale bedrijfsleven kende fraudeschandalen, zoals Madoff, Siemens, Enron, Ahold en Parmalat. De reactie hierop liet niet lang op zich wachten. Een stroom aan nieuwe wet- en regelgeving was het gevolg: het COSO-rapport en de Sarbanes-Oxley Act in de Verenigde Staten, het rapport van de commissie-Peters en de code-Tabaksblat in Nederland alsmede beleid omtrent integer handelen en integriteitcodes.

Zo is de gewijzigde Ambtenarenwet per 1 maart 2006 het directe antwoord van de Nederlandse regering voor de publieke sector op voornoemde fraudeschandalen. Het gemeenschappelijke doel van al deze nieuwe wet- en regelgeving is de integriteit van bedrijfsleven en openbaar bestuur te versterken, de transparantie te vergroten en de interne managementsystemen bij grotere organisaties te verbeteren.

1.4 Aandacht voor toezicht en risicomanagement

Toezicht is gericht op zaken die gepasseerd zijn. Achteraf kan alleen maar aan 'damage control' worden gedaan. Steeds meer, ook in de publieke sector, dringt het besef door dat toezicht achteraf niet voldoende is. Het staat vast dat we incidenten in de toekomst kunnen voorkomen door (meer) checks en balances in besluit- en uitvoeringsprocessen aan te brengen. Checks en balances ondersteunen het bedrijfsproces. Toezicht achteraf volstaat niet, toezicht dient continu te worden uitgeoefend om tijdig afwijkingen te signaleren.

Meer met minder, maar hoe? Logisch gevolg van de toegenomen belangstelling voor de realisatie van prestaties is dat meer aandacht ontstaat voor de risico's die het behalen van de prestaties negatief beïnvloeden.

Risicomanagement is onlosmakelijk verbonden met de nieuwe bestuurscultuur. Procesbeheersing leidt tot vergroting van het rendement van primaire en ondersteunende processen. Optimale beheersing moet er niet toe leiden dat alle risico's helemaal worden dichtgeregeld. Te ver doorgevoerde regelgeving verlamt een organisatie. Steeds duidelijker wordt dat overheidsorganisaties op korte termijn moeten kunnen aantonen dat ze 'in control' zijn ofwel dat de interne risicobeheers- en controlemaatregelen adequaat en effectief zijn. Een dergelijke verklaring past in de publieke verantwoordingsfunctie.

Risicomanagement moet organisaties in staat stellen hun doelstellingen optimaal te realiseren. Dit impliceert prioriteiten stellen en sommige risico's bewust accepteren. Daartoe is het noodzakelijk gedetailleerd inzicht te hebben in alle risico's die samenhangen met alle gemeentelijke activiteiten en processen. Bijzondere aandacht verdienen de risico's uit hoofde van fraude, corruptie en niet-integer gedrag. Van een overheidsinstantie en dus ook van gemeenten wordt verwacht dat zij volkomen integer en onkreukbaar zijn. Dit vloeit voort uit het feit dat gemeenten middelen besteden, die middels belastinginning bijeen zijn gebracht. Daarnaast hebben gemeenten op veel gebieden een monopoliepositie en beschikken zij over bevoegdheden zoals het opleggen van boetes en dergelijke. Als een gemeente wordt geconfronteerd met fraude, corruptie of niet-integer handelen van een ambtenaar, is daarom al snel sprake van negatieve publiciteit. Lokale en landelijke dagbladen meten deze zaken vaak zeer breed uit. Dit is overigens ook wel logisch. De pers heeft immers de functie van waakhond van de democratie. Herstel van (imago)schade als gevolg van fraude, corruptie en niet-integer gedrag is moeilijk. De gemeente zal het geschade vertrouwen moeten herstellen. Dit kan onder meer door duidelijke en zichtbare maatregelen te treffen tegen ambtenaren of bestuurders die fraude hebben gepleegd. Maar belangrijker is het treffen van afdoende maatregelen om toekomstige incidenten te voorkomen. Een proactieve houding is daartoe noodzakelijk.

“Bij rampen- en crisisbeheersing, de corebusiness van onze veiligheidsregio, is de aandacht de laatste jaren verschoven van preparatie en repressie naar proactie en preventie. Het is noodzakelijk dat organisaties een zelfde beweging maken als het gaat om fraude: voorkómen is beter dan blussen.”

1.5 Frauderisicoanalyse geeft een voorsprong!

Het is belangrijk dat een gemeente zich realiseert welke frauderisico's zij loopt en hoe zij hier bewust mee kan omgaan. De gemeente is namelijk zelf verantwoordelijk voor fraudebestrijding. Vanwege de maatschappelijke functie is het van belang om dit intern en extern zichtbaar en transparant te maken. Hiervoor is expliciete aandacht voor en beheersing van frauderisico's noodzakelijk. Accountants spelen een rol in de berichtgeving rond fraude.

Door diverse boekhoudschandalen zijn accountants sinds 2006 – als gevolg van internationale controlerichtlijnen – verplicht meer aan het onderwerp fraude te doen. Accountants moeten de te controleren personen kritisch bevragen op hun beheersing van frauderisico's en dit vervolgens kritisch toetsen.

Deloitte vindt dat elke gemeente of andere lokale overheid een proactieve houding dient aan te nemen ten aanzien van het voorkomen van fraude. Een uitgewerkte en doordachte frauderisicoanalyse dient volgens Deloitte onderdeel uit te maken van het risicomanagement van de gemeente, waarbij de analyse periodiek beleidsmatig op de agenda van het college van burgemeester en wethouders staat, de gemeenteraad kritisch toezicht houdt op het gevoerde beleid en die maatregelen neemt die passend en nodig zijn.

De uitkomsten van de frauderisicoanalyse dienen te leiden tot adequate beheersmaatregelen om de gesignaleerde frauderisico's te beperken. Onderdeel van de beheersmaatregelen is het inschatten van het restrisico. Dit is het risico van eventuele fraudes als gevolg van het (bewust) niet treffen van beheersmaatregelen voor bekende frauderisico's. Restrisico's worden geaccepteerd omdat het niet doelmatig of wenselijk is om alle potentiële frauderisico's af te dekken. Om fraude in de vorm van diefstal van gemeentelijke eigendommen (zoals kantoorartikelen) te voorkomen, is het doorzoeken van de kleding en tassen van alle ambtenaren die het gemeentehuis verlaten, bijvoorbeeld een zeer effectieve maatregel. Een dergelijke maatregel is voor een gemeente niet doelmatig en ook niet wenselijk.

Bij het uitvoeren van de periodieke frauderisicoanalyse en het treffen van beheersmaatregelen moet uiteraard worden gewaakt voor een beleid dat neigt naar paranoïa. Niet iedereen is een fraudeur! Tegelijkertijd is het maken van een frauderisicoanalyse een preventieve maatregel. Veel gemeenten beschikken op dit moment nog niet over een frauderisicoanalyse.

Dit handboek Gemeente Governance Fraude is bedoeld om u als gemeente in staat te stellen tijdig de juiste afwegingen te kunnen maken daar waar het gaat om het fraudebestendig maken van uw gemeente en u een voorsprong te geven op de fraudeur.

“De enquêtecommissie merkt op dat het gebruik van valse facturen om verschrijvingen in bestekken of voor de gemeente uitgevoerde werkzaamheden te verhullen relatief vaak voorkomt. (...) Dit soort handelingen worden naar de mening van de enquêtecommissie vergemakkelijkt door het ontbreken van een goede administratieve organisatie, waarbij procedures van functiescheiding van belang zijn. Het uitvoeren van interne controles op basis van een risicoanalyse kan dit soort gevallen aan het licht brengen.”

De bouw uit de schaduw, eindrapport Parlementaire enquête Bouwnijverheid

2 Begrippenkader fraude

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verklaren we een aantal veel voorkomende begrippen op het gebied van fraude. Goede kennis van deze begrippen is in het kader van dit handboek belangrijk. Te meer omdat deze begrippen nauw aan elkaar verwant zijn en om deze reden door elkaar gehaald kunnen worden. In dit hoofdstuk komen aan de orde:

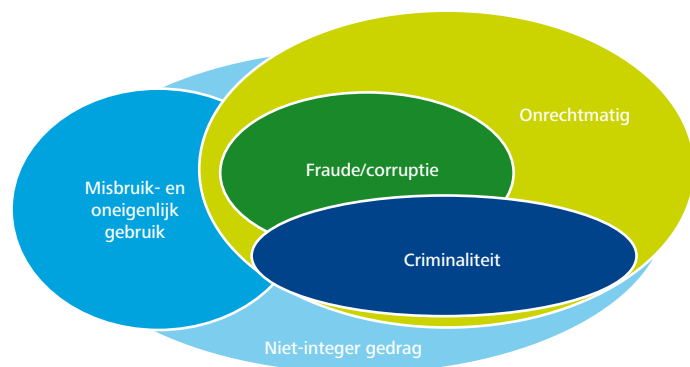
- wat is fraude;
- wie fraudeert;
- ambtenaren en fraude;
- misbruik en oneigenlijk gebruik;
- rechtmatigheid;
- verslaggevingsfraude en informatiefraude;
- integriteit;
- fraude versus rechtmatigheid en integriteit.

2.2 Wat is fraude?

Het woord fraude is afgeleid van het Latijnse 'fraus'. De inhoud van het begrip fraude raakt termen als: list, bedrog, valselyk, arglistig et cetera. Fraude, frauduleus of frauderen zijn woorden die vaak worden gebruikt om aan te geven dat er iets niet klopt. Zomaar een greep uit de dagelijkse berichtgeving in de media: boekhoudfraude, verkiezingsfraude, identiteitsfraude, managementfraude, fraude met uitkeringen, hbo-fraude, wijnfraude, internetfraude, fraude met paspoorten, verzekeringsfraude en examenfraude.

Fraude is een verzamelnaam voor allerlei verwijtbaar, niet-toegestaan of niet-gewenst gedrag. Fraude komt ook voor in het volgende door criminologen gebruikte rijtje: criminaliteit³, fraude, misbruik en andere vormen van ongewenst gedrag; een aflopende reeks dus. Veel vormen van ongewenst gedrag worden nogal eens, terecht of onterecht, van het etiket fraude of frauduleus voorzien. In het spraakgebruik is het begrip fraude daarmee een containerbegrip geworden. Bij overheden heeft fraude vaak te maken met corruptie. Er is sprake van corruptie indien een ambtenaar iets doet of nalaat in ruil voor wederdiensten of als een vriendendienst. In figuur 2 is het onderscheid tussen criminaliteit,

fraude, corruptie, onrechtmatig handelen, misbruik en oneigenlijk gebruik en niet-integer gedrag in beeld gebracht.



Figuur 2: Onderscheid diverse begrippen

De begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik, rechtmatigheid en integriteit worden respectievelijk in paragraaf 2.5, 2.6 en 2.8 behandeld.

Het begrip fraude is niet in de wet gedefinieerd⁴. 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, (niet-)ambtelijke corruptie en eenvoudige en bedrieglijke bankbreuk. Naast de hierboven genoemde strafbare feiten is fiscale fraude een veel voorkomende vorm van fraude.

³ Al het handelen dat middels het Wetboek van Strafrecht wordt gesanctioneerd

⁴ In de Wet Toezicht Accountantsorganisaties wordt het begrip fraude wel genoemd. In het Besluit Toezicht Accountantscontrole wordt wel het begrip 'fraude van materieel belang' ook gedefinieerd.

Voor ambtenaren geldt nog meer dan voor anderen dat zij onkreukbaar en van onberispelijk gedrag dienen te zijn. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft op zijn website⁵:

‘Voor de geloofwaardigheid van de overheid is het belangrijk dat zij betrouwbaar en integer is. Een overheid die niet integer is, verliest het vertrouwen van de burgers en uiteindelijk haar gezag. Het kunnen vertrouwen op de overheid is ook essentieel omdat de overheid enige aanbieder is voor vele noodzakelijke diensten, zoals de afgifte van paspoorten, het verstrekken van vergunningen en het verlenen van subsidies. Vanwege die monopoliepositie en de afhankelijkheid van burgers moet de overheid tot op de graat zuiver en onkreukbaar zijn. Risico’s voor integriteitschendingen moeten worden geminimaliseerd en vastgestelde integriteitschendingen moeten worden bestraft.’

Deze onkreukbaarheid is de reden dat in het Wetboek van Strafrecht artikelen zijn opgenomen die specifiek betrekking hebben op de positie van ambtenaren. Een aantal van deze artikelen hebben raakvlakken met fraude. Deze artikelen worden in paragraaf 2.4 behandeld.

De definities gaan alle uit van het schenden van normen door de dader (onwettig, onrechtmatig, wederrechtelijk, etc.). Dat is dan ook de kern van fraude: er moet sprake zijn van het schenden van regels. Bij fraude bevoordeelt iemand zichzelf en/of een ander (persoon of organisatie). Bij fraude wordt vaak misbruik van vertrouwen gemaakt. Een schending van een regel of norm betekent echter (nog) niet per definitie dat er ook is gefraudeerd

Definities van fraude:

Bron	Omschrijving
Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal	Bedrog bestaande uit vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften.
Besluit toezicht accountantscontrole	Onder fraude van materieel belang als bedoeld in artikel 26, derde lid, van de wet wordt verstaan een opzettelijk handelen of nalaten waarbij misleiding wordt gebruikt om een wederrechtelijk voordeel te behalen en waarbij de aard of de omvang zodanig is dat beslissingen die in het maatschappelijk verkeer worden genomen op grond van de financiële verantwoording van de controlecliënt zouden kunnen worden beïnvloed door die misleiding.
Controle- en Overige Standaarden (COS) 240	Een opzettelijke handeling door één of meer personen uit de kring van de leiding, de organen belast met governance, het personeel of derden, waarbij misleiding wordt gebruikt om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen.
Handboek Fraudepreventie ⁶	Fraude is het vanuit een positie van vertrouwen, macht of invloed, in het kader van enigerlei economisch, bestuurlijk of politiek bedrijf op schijnbaar wettelijke wijze deelnemen aan het erkende economische en/of politieke verkeer met de bedoeling de daarvoor geldende maatschappelijke spelregels wederrechtelijk te gebruiken voor eigen of andermans gewin.

⁵ http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar_bestuur/integriteit, d.d.17 november 2006

⁶ Duyne, prof. mr. dr. P.P. van; Vliet, mr. A. van; Wielenga, A. Handboek Fraudepreventie. Alphen aan den Rijn. 1996.

Voor dit handboek wordt de volgende ruime definitie gehanteerd: **Fraude is het bevoordelen van jezelf of een ander middels opzettelijk wederrechtelijk⁷ handelen. Bepalend voor fraude zijn dus de elementen bevoordeling en opzettelijke strijdigheid met de wet- en of regelgeving.**

2.3 Wie fraudeert?

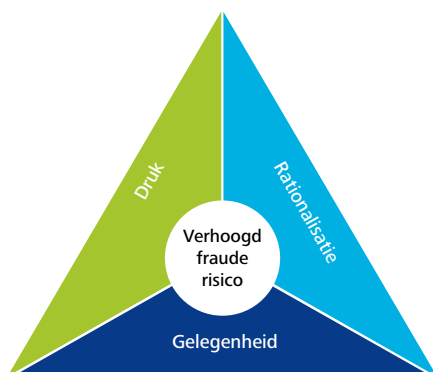
De fraudeur kent verschillende gedaanten. Bij een gemeente kan onderscheid gemaakt worden tussen de fraudeur in de gedaante van (leden van):

- de gemeenteraad;
- het college van burgemeester en wethouders;
- de ambtenaren;
- iemand die niet bij de gemeente werkzaam is (bijvoorbeeld een burger, een contractpartner of opdrachtnemer) en 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 in uw organisatie met fraude te worden geconfronteerd, is weergegeven in de zogenaamde fraudedriehoek in figuur 3.

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

- **Gelegenheid.** De gelegenheid is de mogelijkheid die de organisatie openlaat (niet met beheersmaatregelen heeft afgedekt) om te



Figuur 3: Fraudedriehoek

frauderen. Gelegenheid bestaat altijd. Immers, waar gewerkt wordt, bestaat gelegenheid.

De aanwezigheid van inventaris biedt reeds gelegenheid (het meenemen van een laptop, het kopiëren van software etc.) In de praktijk richten fraudebeheersmaatregelen zich met name op de gelegenheid. Hier ligt de kern van het probleem. Immers, de gelegenheid op zich maakt nog niet de dief.

- **Druk.** Wanneer belangen met de normen conflicteren, zoals geldgebrek, het behalen van targets of concurrentie overwegingen ontstaat er druk die tot fraude kan leiden (prikkel). Het gaat hierbij niet alleen om geld, ook prestige en de privésituatie (bijvoorbeeld schulden, echtscheidingverslaving) veroorzaken druk. Er zijn factoren aan te wijzen die drukverhogend werken

“Leefbaarheid wordt de komende jaren hét maatschappelijke thema; daarbij zijn gedeelde normen en waarden cruciaal. Om een organisatie leefbaar te houden moet integriteit ‘genetisch’ verankerd worden binnen de organisatiecultuur als onlosmakelijk onderdeel van het HRM-beleid.”

Drs. E.J. van Genderen RA, Regiocontroller Regio Zuid-Holland Zuid

en daarmee een verhoogd frauderisico voor een organisatie veroorzaken.

- **Rationalisatie (genegenheid).** Dit heeft betrekking op het begrijpen van de normen en het willen nakomen van die normen. Het is inherent aan de mens dat hij/zij een rechtvaardiging zoekt waarom hij/zij met de bestaande druk gebruik maakt van de gelegenheid. Voor deze rechtvaardiging speelt bijvoorbeeld voorbeeldgedrag (rechtvaardiging of rationalisatie van goed, maar ook van fout gedrag) een grote rol. Goed voorbeeldgedrag ('the tone at the top') van de leiding en het bestuur is essentieel, zodat intern geen voedingsbodem voor rationalisatie ontstaat. Maar de cultuur binnen de organisatie is eveneens doorslaggevend. Medewerkers spiegelen hun eigen gedrag immers ook aan het gedrag van hun collega's ('tone of the peers').

⁷ In het 'Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal' is wederrechtelijk omschreven als 'in strijd met het recht'. Bijvoorbeeld strafrecht, civiel recht et cetera.

Voorbeeld[®]

Psycholoog Jerald Greenberg van de 'Ohio State University' ontdekte tijdens een vernuftig experiment dat frauderende medewerkers meer scrupules hebben dan we doorgaans denken. Ze stelen veel gemakkelijker van een anonieme onderneming dan van individuele managers. Omdat ze anderen geen schade willen berokkenen. Of uit loyaliteit. Greenberg vroeg aan 270 medewerkers van een groot Amerikaans bedrijf of ze na hun werk een uur wilden nablijven om een vragenlijst in te vullen. Als beloning kregen ze een luttel 2 euro. Ze mochten dit bedrag eigenhandig uit een bokaal nemen ... En om deze handeling was het Greenberg te doen. Wat bleek? Niet minder dan de helft van de deelnemers bezweek voor de verleiding en besloot om wat meer te grabbelen dan de 2 euro waar ze het recht op hadden. Ze visten gemiddeld 20 eurocent extra uit de bokaal. Kregen ze vooraf te horen dat het geld eigendom was van de manager zelf en niet van het bedrijf, dan pikte haast niemand een extraatje.

Een goede beheersing van frauderisico's beziet elke norm in het kader van deze drie elementen en voorziet in preventieve, detectieve en bevorderende/handhavende beheersmaatregelen per element. De drie elementen die verklarend zijn voor frauduleus gedrag of een al dan niet opzettelijke integriteitsinbreuk zijn vergelijkbaar met de componenten brandstof, zuurstof en ontsteking: als één van de componenten ontbreekt is de kans op vuur nihil. Echter, als alle drie componenten in enige mate aanwezig zijn, is de kans op vuur groot. In theorie zou het daarom mogelijk zijn om bij beheersing aandacht te besteden aan slechts één component. De praktijk leert dat het niet mogelijk blijkt één component geheel te mitigeren. In de praktijk blijkt er bijna altijd een gelegenheid om een motief te realiseren of bestaat er een mogelijkheid een gelegenheid te creëren.

Daarnaast kan de organisatie de factoren rationalisatie en druk slechts gedeeltelijk beïnvloeden omdat deze elementen óók door factoren van buiten de organisatie beïnvloed kunnen worden. Dat betekent overigens niet dat de organisatie geen aandacht voor deze factoren dient te hebben. De organisatie kan de factor gelegenheid het meest beïnvloeden.

Daarnaast kunnen maatregelen zoals pre-employment screening en een goed werkend bedrijfsmaatschappelijk werk zicht blijven houden op de bijzondere omstandigheden die zich in de privé sfeer van de medewerker kunnen voordoen en aanleiding kunnen zijn voor niet-integer gedrag. Een recent voorbeeld is de miljoenenfraude bij Subaru-Nederland veroorzaakt door de gokverslaving van de CFO.

Gelegenheid wordt in de hand gewerkt door verschillende factoren binnen de organisatie, zoals:

- Gebrek aan mogelijkheden om ongewenst gedrag te voorkomen en/of te ontdekken;
- Gebrek aan mogelijkheid de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- Gebrek aan handhaving;
- Gebrek aan informatie of de gebrekkige kwaliteit van de informatie,
- Geen 'audit' trail, door gebrekkige administratie of vernietiging sleuteldocumentatie.

Ten aanzien van de factor gelegenheid spelen bij de inschatting van het frauderisico de volgende aspecten een rol:

- Het vertrouwen dat medewerkers in elkaar hebben en de houding ten aanzien van het controleren van eigen collega's.
- De feitelijke grondigheid van de uitgevoerde controlemaatregelen (naast opzet, bestaan en werking ervan). De kwaliteit van de werking van controlemaatregelen kan soms beter worden ingeschat op basis van intern geconstateerde afwijkingen dan de conclusie dat 'een deelwaarneming geen afwijkingen oplevert'. Immers als geen afwijkingen zijn geconstateerd, is dan wel met voldoende diepgang gecontroleerd?
- De mate waarin de administratieve organisatie en interne controlemaatregelen zijn gestandaardiseerd. Standaardisatie draagt bij aan het vergroten van de effectiviteit van processen. Echter een te grote mate van standaardisatie kan leiden tot voorspelbaarheid. Een te grote voorspelbaarheid vergroot het frauderisico. Immers een potentiële fraudeur weet precies welke controles hij kan verwachten. Hij kan dus anticiperen op eventuele vragen of er voor zorgen dat zaken buiten het zicht van de interne controle blijven. Daarom is het raadzaam dat een organisatie onaangekondigde controles uitvoert, bijvoorbeeld door onverwachts de kas na te tellen.

[®]Dit voorbeeld is ontleend aan de website: www.nature.com/nsu/020902/020902-3.html (d.d. 3-11-2006)

Veel fraude gebeurt omdat de gelegenheid zich voordoet. De 'echte' fraudeur echter creëert de gelegenheid zelf.

Screening personeel⁹

Vier van de zes aan dit handboek deelnemende gemeenten screent bij de aanname van personeel (op sleutelfuncties) de integriteit van de kandidaat. De screening blijft overigens in het algemeen beperkt tot het opvragen van een verklaring omtrent het gedrag.

Een bekend voorbeeld is de fraude met parkeergelden enige jaren geleden bij een grote Nederlandse gemeente. Op een moment bleek dat de organisatie kennelijk niets deed met verschillen tussen opgehaalde parkeergelden en de registratie van metergelden. De parkeerwachters waren niet uit op het plegen van fraude, maar uiteindelijk konden zij de verleiding niet meer weerstaan. De ambtenaren werden op heterdaad betrapt bij het overladen van emmers vol muntgeld in hun eigen auto.

2.3.1 Gebruikmaken van de gelegenheid

Oscar Wilde stelde reeds: 'I can resist everything except temptation'¹⁰. Alhoewel Oscar Wilde ook stelde 'The only way to get rid of a temptation is to yield to it'¹¹, gaat het te ver om te stellen dat iedereen voor de verleiding door de knieën zal gaan. De organisatie heeft gebreken die de fraudeur heeft opgemerkt en afhankelijk van de aanwezigheid van de componenten 'druk' en 'rationalisatie' van de fraudedriehoek zal uitbuiten.

Bij veel organisaties is er gelegenheid om te frauderen. Die gelegenheid kan bestaan uit een procedure die niet waterdicht is of niet wordt nageleefd, het ontbreken van controle of toezicht, te veel vertrouwen, slordigheid, routinematig werken, gemakzucht, kritiekloosheid en dergelijke, zie praktische informatie 2.

Van alle interne fraude zou 90 procent mogelijk zijn door de geboden gelegenheid. Opmerkelijk daarbij is dat die gelegenheid zich soms al jaren voordoet, maar de fraude pas later wordt gepleegd. De gemiddelde werknemer of manager is doorgaans niet op zoek naar mogelijkheden om te frauderen. Het zijn echter vaak de componenten druk en rationalisatie die zorgen voor (veranderde) persoonlijke omstandigheden en die de fraudeur aanzetten tot zijn daden. Deze componenten maken dat hij (alsnog) misbruik maakt van de bestaande gelegenheid. Druk vanuit sociale omstandigheden (gokverslaving, te duur leven, relatieproblemen, et cetera) vormen de belangrijkste oorzaak.

2.3.2 Creëren van gelegenheid

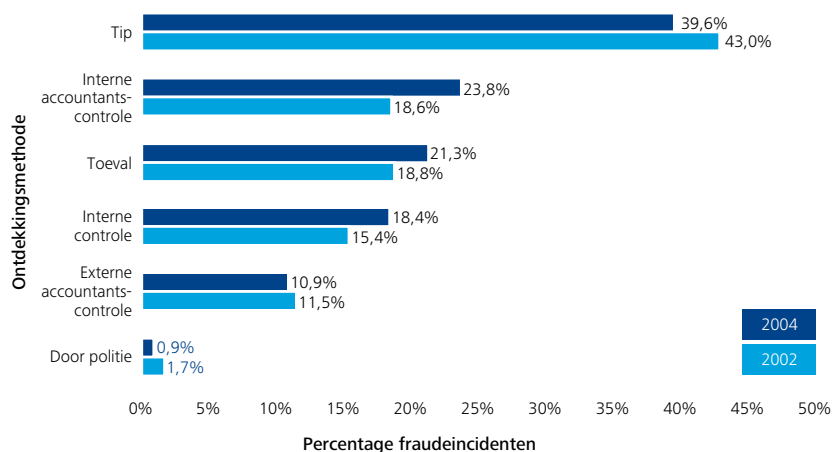
Het 'creëren van gelegenheid' is een moeilijk te bestrijden vorm van fraude, omdat de fraudeur de gelegenheid creëert door het (administratieve) systeem (procedures etc.) te manipuleren. Hij bedenkt een constructie om de organisatie te benadelen en zichzelf of een ander te bevoordelen. Dit is de meest gevaarlijke vorm van fraude, namelijk bewust, met opzet en gepland.

Wanneer de fraudeur eerst de gelegenheid creëert voor het plegen van fraude, is sprake van voorbereidingshandelingen. De boekhouder die een eigen bankrekening opent, de tekeningsbevoegdheid verandert en een aparte grootboekrekening opent om zichzelf ten nadele van zijn werkgever te verrijken, handelt willens en wetens en accepteert het risico dat de fraude wordt ontdekt. De fraudeur richt zich bij zijn voorbereiding niet alleen op de daad (het onttrekken van geld of goederen), maar ook op het manipuleren of verwijderen van de sporen die de daad achterlaat. Door het manipuleren of verwijderen van sporen is deze vorm van fraude moeilijker te ontdekken dan de fraude waarbij de fraudeur gebruik maakt van de gelegenheid

⁹ In dit handboek leggen wij op een aantal plaatsen de link naar de praktijk. De genoemde onderzoeksresultaten hebben betrekking op een onderzoek bij zes gemeenten dat is uitgevoerd in 2007. Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat ten aanzien van het fraudebewustzijn nog diverse verbeterlagen gemaakt kunnen worden.

¹⁰ Oscar Wilde (1854-1900), *Lady Windermere's Fan*, 1892, Act I.

¹¹ Oscar Wilde (1854-1900), *The picture of Dorian Gray*, 1891.



Figuur 4a: Hoe wordt fraude ontdekt?

Of en wanneer de fraude wordt ontdekt, hangt af van de wijze waarop geld en goederen aan de organisatie worden onttrokken en de wijze waarop de organisatie haar risicomanagement heeft opgezet. De fraude wordt mogelijk sneller geconstateerd als de fraudeur zich meer bekommert om de fraudehandeling zelf dan om het verhullen ervan. Dat gebeurt als de fraudeur in korte tijd grote sommen geld uit de onderneming haalt. Het verlies aan liquiditeit is dan het signaal. Vaak sluist de fraudeur kleinere bedragen weg over een langere periode, zodat de fraude in beginsel niet opvalt of wordt ontdekt. De organisatie ontdekt deze fraudes meestal bij toeval, bijvoorbeeld als de fraudeur van werkplek verandert of bij overname van zijn werk tijdens ziekte of vakantie. Hij kan de manipulatie dan (vaak) niet meer voortzetten.

Voorbeeld

Een opzichter geeft een bevriende aannemer opdracht tot het verrichten van fictief meerwerk. De aannemer factureert de niet-verrichte werkzaamheden aan de gemeente. De betreffende opzichter ondertekent de facturen voor het meerwerk voor akkoord. De opzichter en de aannemer verdelen het voordeel van deze gefactureerde, niet-uitgevoerde werkzaamheden.

In bovenstaand voorbeeld creëert de opzichter de

gelegenheid tot fraude door opdracht te geven voor fictieve werkzaamheden. De noodzaak het meerwerk uit te voeren kan slechts vastgesteld worden op het moment dat de opzichter de opdracht geeft. Het is dus van belang dat de leidinggevende van de opzichter de noodzaak van het meerwerk vaststelt voor de verstrekking van de opdracht.

Opzichter straatwerk

Een opzichter voor het straatwerk is al geruime tijd in dienst van de gemeente. Hij geldt binnen de gemeente als een ervaren medewerker en geniet om deze reden veel zelfstandigheid. De uitvoering van onderhoud aan het straatwerk wordt aan de hand van een bestek uitbesteed aan een aannemer. De opzichter laat personeel van de aannemer tijdens werktijd privéklusjes opknappen. Zo vraagt hij het personeel een vetput te plaatsen in een pand dat hij verhuurt, maar ook wordt zijn tuin opnieuw bestraat.

Daarnaast laat de opzichter zich na zijn vakantie door de aannemer ophalen van het station en thuisbrengen. De opzichter brengt de door de aannemer verrichte privéwerkzaamheden bij de gemeente in rekening. Daarnaast heeft de opzichter aan de aannemer geld gevraagd voor het gunnen van extra werkzaamheden.

2.4 Ambtenaren en fraude

Burgers verwachten dat ambtenaren, vanwege hun maatschappelijke positie, integer en onkreukbaar zijn. 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!

Bij fraude door ambtenaren is al snel sprake van corruptie aangezien ambtenaren toegang hebben tot maatschappelijke goederen of dienstverlening. 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

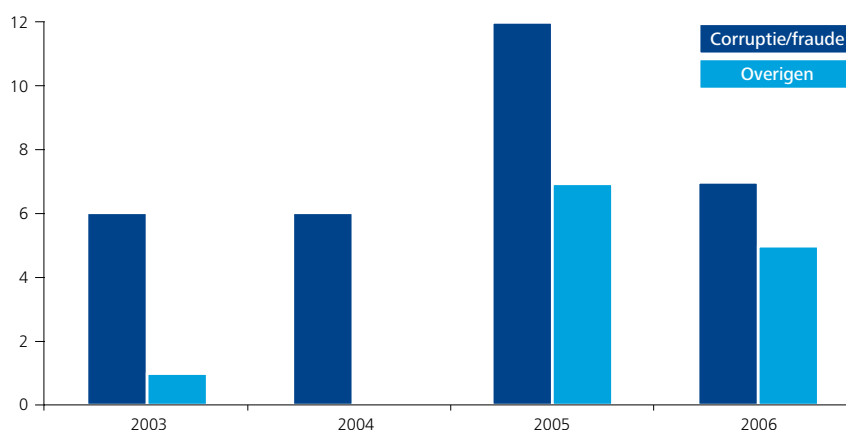
“De kwaliteit van het functioneren van de overheid, en het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft, staat of valt met de integriteit van haar ambtenarenapparaat. Integriteit is een van de kerncompetenties binnen Gemeentewerken Rotterdam.”

Ir. C. de Wijs, voormalig Algemeen Directeur Gemeentewerken Rotterdam

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.

Uit figuur 4b blijkt dat er in 2005 sprake was van een stijgend aantal fraude- en corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche bij gemeenten. Deze stijging

is mogelijk te verklaren uit de toegenomen aandacht voor fraude en de parlementaire enquête inzake Bouwnijverheid. Corruptie wordt echter slechts weinig vervolgd¹². Als verklaring hiervoor kan gelden dat veel vervolgingen in verband met corruptie niet gebaseerd zijn op de specifieke corruptieartikelen in het Wetboek van Strafrecht. De officier van justitie gebruikt eerder andere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. De tenlastelegging en bewijsvoering aan de hand van de corruptieartikelen is vaak veel lastiger dan vervolging op basis van het artikel valsheid in geschrifte.



Figuur 4b: Onderzoeken Rijksrecherche binnen gemeenten

¹² Mr. B.W.M. van der Lugt, Tijdschrift v. ondernemen en Sr.

De toename van het aantal fraude- en corruptieonderzoeken blijkt ook uit de publicatie Justitiële Verkenningen, Ambtelijke corruptie¹³:

	1991 Gemiddelde over vooraafgaande jaren	2003 Gemiddelde over vooraafgaande jaren (incl. Amsterdam)	2003 Gemiddelde overvooraafgaande jaren(excl. Amsterdam)
Aantal onderzoeken per jaar	102	179	103
Verhouding			
- corruptie	46%	34%	47%
- fraude	54%	66%	53%

Opvallend is dat ten opzichte van het aantal corruptieonderzoeken bij de overheid, gemeenten relatief veel zijn vertegenwoordigd. Dit blijkt onder meer uit onderstaande tabel¹⁴:

	Interne corruptieonderzoeken		Corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar
	Aantal per jaar	Onderzoeksperiode	
Departementen	43	1999-2003	0,19
Provincies	2	1999-2003	0,13
Rechterlijke macht	1	1999-2003	0,10
Waterschappen	2	1999-2003	0,17
ZBO's	3	1999-2003	0,06
Gemeenten	61	1998-2002	0,31
Politie	13	1999-2000	0,22
Gevangeniswezen	5	1997-1999	
Totaal	130		

¹³ Justitiële Verkenningen, Ambtelijke corruptie, jaargang 31, nr. 7 2005

¹⁴ Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur, Omvang, aard en afdoening door L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen, 2005

Hieronder behandelen we de voor dit boek relevante ambtsmisdrijven uit het Wetboek van Strafrecht. We gaan tevens in op artikel 225 (valsheid in geschrifte) uit het Wetboek van Strafrecht. Valsheid in geschrifte is op zich geen ambtsmisdrijf, maar wel relevant in het kader van fraude.

Samenvatting artikelen Wetboek van Strafrecht	Nadere uitleg wetsartikel	Praktijkvoorbeeld
Art. 225 (geen ambtsmisdrijf) Valsheid in geschrifte Het valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen. Of het gebruik maken van een vals dan wel vervalst geschrift. Strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar.	Het gaat hier om het vertrouwen van gebruikers in de juistheid van bepaalde geschriften en documenten. In veel onderzoeken wordt dit feit naast de ambtsmisdrijven ten laste gelegd. Het gaat hier niet alleen om valse declaraties of facturen. Ook bij het valselijk opmaken van bijvoorbeeld notulen of gespreksverslagen kan sprake zijn van dit feit.	Een hoofd automatisering van een gemeente heeft een budget voor de aanschaf van nieuwe hardware. Om het budget 'veilig te stellen' moet het budget nog voor het einde van het jaar worden besteed. Dit kan alleen worden gerealiseerd door het antidateren van facturen en ontvangstbonnen. Hier is sprake van valsheid in geschrifte (antidateren) immers de prestatie is per het einde van het boekjaar niet verricht.
Art. 359 Ambtsmisdrijf verduistering Een ambtenaar die opzettelijk geld of geldswaardig papier dat hij onder zich heeft, verduistert of toelaat dat het door een ander wordt weggenomen of verduisterd. Ook de medeplichtigheid is hier strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar.	Dit artikel beschermt niet direct het financiële vermogen van een gemeente maar primair de juiste bestemming van de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen. De gemeenteraad bepaalt namelijk de bestemming van het gemeenschapsgeld. Ambtenaren kunnen geen andere bestemming aan deze middelen geven. Doen zij dit wel dan kan sprake zijn van dit misdrijf. Elke medeplichtigheid van de ambtenaar is strafbaar.	Een ambtenaar, hoofd financiën, is bevriend met een ondernemer. Op zijn verzoek stuurt deze ondernemer valse nota's voor werkzaamheden aan een pand van de gemeente. Vanuit de gereserveerde gelden voor het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen worden de nota's betaald. In werkelijkheid verricht het bedrijf werkzaamheden voor een muziek-vereniging waar deze ambtenaar een nauwe band mee heeft. Hier wordt het geld aan de vastgestelde bestemming, namelijk onderhoud aan gemeentelijke gebouwen, onttrokken. Overigens is in dit voorbeeld ook sprake van valsheid in geschrifte ex artikel 225 Wetboek van Strafrecht.
Art. 361 Wegmaken van bewijsstukken Als een ambtenaar zaken bestemd om tot bewijs te dienen: • verduistert; • vernielt; • beschadigt; • onbruikbaar maakt of toestaat dat dit gebeurt. Ook medeplichtigheid is hier strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar en 6 maanden.	Beschermd is hier het belang van een goed en integer functionerende overheid. De aanwezigheid en zuiverheid van bewijsstukken is vooral voor de controle onmisbaar. De strafbepaling over verduistering is gesplitst. De straf is zwaarder als er gelden verduisterd worden (art. 359).	Een ambtenaar heeft een verantwoordelijke functie, waarbij geen controle op zijn functioneren plaatsvindt. De betreffende ambtenaar vernietigt facturen van werkelijk gemaakte kosten. Vervolgens declareert hij valse facturen met hogere kosten. Een ambtenaar vernietigt zijn briefwisseling met een ondernemer aan wie hij geheime informatie verstrekke over een aanbesteding.

Samenvatting artikelen Wetboek van Strafrecht	Nadere uitleg wetsartikel	Praktijkvoorbeeld
Art. 362 Corruptie Gift, belofte of dienst aannemen, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem wordt gedaan hem te bewegen zonder daardoor in strijd met zijn plicht in zijn bediening iets te doen of na te laten. Ook om een gift of belofte vragen is strafbaar gesteld. Gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar.	Een gift, belofte of dienst aannemen is dus voor een ambtenaar ook strafbaar wanneer hij niets doet wat in strijd is met zijn plicht. Ook hier geldt dat eenieder die de overheids-taak vervult, onomkoopbaar moet zijn. Een ambtenaar kan door zijn informatiepositie, invloed en macht 'bevriende' burgers en/of ondernemingen bevoordelen. Ook wanneer alle procedures 'eerlijk' zijn doorlopen. Nadelig gevolg voor de gemeenschap is groot: • schade van het vertrouwen in de overheid; • verspilling overheidsgelden; • oneerlijke concurrentie. Dit is ook van toepassing voor art. 363 Sr.	Niet verboden is het aannemen van sociaal gebruikelijke 'bagatelgiften' (giften van geen betekenis). Maar een grens is zo overschreden. Bijvoorbeeld bij de ambtenaar die voor de gemeente verantwoordelijk is voor een groot project. Hij ontvangt samen met andere relaties van de aannemer die dat project uitvoert, een uitnodiging voor een theatervoorstelling. Na afloop van de voorstelling ontvangt hij als relatiegeschenk een kistje exclusieve wijn. Met name door het aannemen van het kistje exclusieve wijn wordt de grens overschreden. Zonder twijfel wordt de grens ook overschreden als hij op kosten van deze aannemer een week wintersport geniet.
Art. 363 Corruptie Gift, belofte of dienst aannemen, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem wordt gedaan hem te bewegen om in strijd met zijn plicht in zijn bediening iets te doen of na te laten. Ook om een gift of belofte vragen is strafbaar gesteld. Gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar. Het verschil met artikel 362 heeft te maken met het handelen of nalaten van handelen in strijd met de plicht van de ambtenaar. Dit komt ook tot uitdrukking in de hoogte van de strafmaat.	Beschermde wordt het vertrouwen van de burgers in de objectiviteit van overheids-beslissingen. Iedereen die een overheids-taak vervult, moet onomkoopbaar zijn. De term 'redelijkerwijs vermoedende' in het artikel is van toepassing bij verwijtbare of wellicht gefingeerde naïviteit van de ambtenaar. In deze gevallen kan strafrechtelijk worden opgetreden. Het voordeel voor de corrupte ambtenaar en betrokken burger of onderneming (omkopers) staat vaak niet in verhouding tot elkaar. Een voordeel voor de ambtenaar van 500 euro kan staan tegenover een voordeel van 1 miljoen euro voor de burger of onderneming die de ambtenaar omkoopt. • Praktijk is dat relaties tussen ambtenaren en ondernemingen die voor de gemeente werk verrichten, risicovol zijn. • Zichtbaar is frequentie en duur van de opdrachten voor bepaalde onder-nemingen binnen gemeenten. Inventarisatie en het nemen van (beleids)-maatregelen zoals een relatieregister ambtenaren/ondernemingen, kunnen preventief werken.	Een ondernemer investeert in zijn 'vriendschappelijke contacten' met een ambtenaar. De betreffende ambtenaar heeft een functie waaraan de aannemer voordeel kan hebben. Middels de bevriende ambtenaar krijgt de ondernemer de positie van 'huisaannemer'. De controle bij de gemeente op de facturen van deze ondernemer is onvoldoende waardoor de facturen voor niet-verricht werk niet worden opgemerkt. Bij een gemeentelijke aanbesteding verwerft deze 'huisaannemer' het werk dankzij informatie van de ambtenaar en verdient vervolgens vooral aan het meerwerk. De ambtenaar mag als tegenprestatie gebruikmaken van de vakantiewoning in Frankrijk van de aannemer en voor een kleine verbouwing aan zijn privéwoning ontvangt hij geen factuur.

Samenvatting artikelen Wetboek van Strafrecht	Nadere uitleg wetsartikel	Praktijkvoorbeeld
Art. 365 Dwang door ambtenaren De ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden. Gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar.	Beschermd publiek belang is de zuiverheid van de wijze waarop de ambtenaar zijn werk doet. Beschermd persoonlijk belang is de vrijheid van de individuele ambtenaar. Een hogere ambtenaar kan een lagere ambtenaar vanuit zijn functie rechtmatig een opdracht geven. Wanneer die opdrachten de integriteit van de overheid schaden kan sprake zijn van dit misdrijf.	Een ambtenaar geeft een collega de opdracht om facturen te tekenen voor geleverde diensten terwijl deze diensten niet zijn geleverd. Een ambtenaar dreigt met het opzeggen van een tijdelijk contract teneinde de betreffende partij te dwingen niets te zeggen over onrechtmatig handelen
Art. 376 Deelnemen aan aannemingen of leveranties De ambtenaar die opzettelijk deelneemt aan aannemingen of leveranties waarover hem het bestuur of toezicht is opgedragen. Gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden.	Het gaat hier om het nemen of hebben van een rechtstreeks financieel belang. Een dergelijk belang schaadt het vertrouwen in de overheid. Ook bestaat het gevaar dat ondeugdelijk werk of waar wordt geleverd. Dergelijke financiële belangen vinden meestal heimelijk plaats door constructies via BV's waarbij een familielid of vriend als bestuurder staat ingeschreven. Meestal is in dit geval ook sprake van andere (ambts) misdrijven maar ook zelfstandig is hier sprake van een misdrijf.	Een ambtenaar is hoofd van de facilitaire dienst en kent de materiële behoefte van de gemeente. Om daar zelf aan te verdienen richt hij een bedrijfje op en schrijft dat in bij de Kamer van Koophandel met zijn vrouw als directeur (zij gebruikt haar familienaam). Regelmatig bestelt het hoofd van de facilitaire dienst goederen voor de gemeente bij het bedrijf 'van zijn vrouw'. Hij geeft en ontvangt zo de opdracht voor de bestelling. Hij verzorgt ook de levering en tekent voor ontvangst van de levering op de factuur waarna deze betaalbaar wordt gesteld. Uiteraard wel met een door hem vastgestelde aantrekkelijke winstmarge.

Tenslotte, door de toenemende internationale aandacht voor het voorkomen van corruptie, zijn in 2001 in het Wetboek van Strafrecht bepalingen opgenomen met betrekking tot het corrumpen van buitenlandse ambtenaren. Ook zijn de straffen aanzienlijk verzwwaard.

De straffen voor degene die een ambtenaar een omkoopt met als doel de ambtenaar te bewegen in strijd met zijn verplichtingen te handelen worden verzwwaard naar vier jaar gevangenisstraf of een boete van de vijfde categorie.

Voorheen was het niet strafbaar gesteld om een ambtenaar om te kopen met de bedoeling hem te bewegen iets te doen zonder dat de ambtenaar daarmee in strijd met zijn plicht handelt. Deze vorm van omkoping is nu strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van twee jaar of een boete van de vierde categorie.

De Nederlandse ambtenaar is ook strafbaar als het delict in het buitenland wordt gepleegd, aldus het nieuwe WvSr artikel 6.

Corruptie is van alle tijden

Hoewel Nederland thans behoort tot de top tien van minst corrupte landen, wisten wij in het verleden wel van wanten. In de 17de eeuw was daar Cornelis Musch, griffier der Staten-Generaal en getrouwd met Elisabeth, de dochter van Jacob Catz, de dichter en raadspensionaris. Om de functie van griffier te verwerven moest Musch 30.000 (toenmalige) guldens betalen. Hij had een jaarinkomen van 1.800 gulden, maar stierf als miljonair dankzij zijn niet-aflatende corrupte handelen.

De Nederlandse geschiedenis kent dan ook een langdurige worsteling om uit het moeras der corruptie omhoog te komen. Johan de Witt bepaalde: '(...) ende zal de raadspensionaris eedt doen dat hij oock geen giften of geschenken zal onfangen, geniete nochte profiteren van enige dingen, hoe kleyn oock (...)' In het wetboek van Joost den Damhouder staat geschreven dat rechters en beambten wel fazanten, kapoenen en bier in kannen mochten aanvaarden, maar geen wijn in vaten die geschikt waren om te bewaren.

In sommige staten in Amerika geldt nog steeds dat politieambtenaren alleen zaken mogen aannemen die binnen 24 uur uur op te drinken, te eten of te roken zijn.

2.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik worden overheidsgelden aangewend voor doeleinden waarvoor deze niet zijn bestemd. Op nagenoeg alle beleidsterreinen van een gemeente is misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk. Misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude liggen dicht bij elkaar. Bij de begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het over derden buiten de organisatie (extern), zoals burgers, klanten en leveranciers van de gemeente. Hier bestaat het risico dat zij misbruik of oneigenlijk gebruik maken van middelen of diensten van de gemeente. Fraude heeft betrekking op raadsleden, collegeleden en/of ambtenaren. Hier betreft het personen binnen de organisatie (intern). Door deze indeling is het eenvoudiger onderscheid te maken tussen het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik en het beleid ten aanzien van fraude, corruptie en niet-integer

gedrag. Bij oneigenlijk gebruik wordt niet gehandeld in strijd met wet- en regelgeving, hetgeen bij misbruik wel aan de orde is. Uiteraard kunnen fraude en corruptie nauw samenhangen met misbruik en oneigenlijk gebruik. Een frauderende of corrupte ambtenaar kan met een burger, klant of leverancier zodanig samenspannen dat dit leidt tot misbruik of oneigenlijk gebruik door die burger, klant of leverancier. Het voordeel wordt vervolgens met de ambtenaar gedeeld. In dit geval is er sprake van zowel fraude, corruptie als oneigenlijk gebruik.

Het Platform Rechtmatigheid provincies en gemeenten heeft misbruik en oneigenlijk gebruik als volgt gedefinieerd¹⁵:

- **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.

Misbruik lijkt op fraude en vraagt om repressieve maatregelen jegens de pleger. Misbruik is altijd onrechtmatig. Bij oneigenlijk gebruik is geen sprake van overtreding van de wet- en regelgeving; er wordt gebruik gemaakt van de 'mazen van de wet'. Oneigenlijk gebruik is niet onrechtmatig, wel kan het niet-integer zijn. Bij oneigenlijk gebruik is het wenselijk dat de betreffende wet- en regelgeving wordt aangepast, zodat toekomstig oneigenlijk gebruik wordt voorkomen.

Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is van belang. Overheidsgelden dienen voor de juiste doelen aangewend te worden. Adequaat beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, is hierbij een eerste noodzakelijke stap. In dit beleid worden de algemene kaders gesteld, waarna een concrete invulling dient te volgen in diverse (gemeentelijke) verordeningen en beleidsplannen. De gemeente

¹⁵ Conform notitie Rechtmatigheid: Voorkoming Misbruik & Oneigenlijk Gebruik van het Platform Rechtmatigheid provincies en gemeenten (2006 05 01).

dient per beleidsterrein te beschikken over beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik. Van belang is dat dit gemeentebestuur intern en extern wordt gecommuniceerd. In het beleid moet aandacht zijn voor:

- preventie;
- handhaving en controle;
- sanctiebeleid;
- evaluatie.

2.5.1 Preventie

Preventie heeft vooral betrekking op voorlichting, communicatie en duidelijke regelgeving. Voor het maken van duidelijke regelgeving zijn de volgende aspecten van belang:

- wegnemen van irritaties in wet- en regelgeving;
- wet- en regelgeving moet maatschappelijk gewenst gedrag bevestigen en stimuleren;
- wet- en regelgeving moet de redenen voor misbruik en oneigenlijk gebruik wegnemen of minimaliseren;
- wet- en regelgeving moet de kansen op misbruik en oneigenlijk gebruik wegnemen of minimaliseren;
- wet- en regelgeving moet helder en eenduidig zijn, dit voorkomt dat bepalingen hieruit mogelijk multi-interpretabel zijn.

Voorbeelden

- Bij misbruik is een uitkeringscliënt werkzaam als tuinman; hij meldt deze inkomsten niet aan de gemeente.
- Bij oneigenlijk gebruik doet een miljonair een beroep op de Bijzondere Bijstand voor aanschaf van een wasmachine; in de Verordening Bijzondere Bijstand is geen bepaling opgenomen ten aanzien van het vermogen van de aanvrager.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) toetst nieuwe wet- en regelgeving op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Met deze HUF-toets wordt nieuwe VROM-regelgeving in een vroegtijdig stadium op genoemde aspecten getoetst, waarna de VROM-bewindslieden deze regelgeving ter goedkeuring krijgen voorgelegd. Het gaat om een ex ante beleidsinstrument waarbij integraal wordt getoetst. Gemeenten zouden ook een dergelijke toets kunnen

uitvoeren op zowel nieuwe als bestaande regelgeving (ex post).

Uiteraard blijft bij elke regeling, ongeacht de inrichting en voorgenomen beheers-maatregelen, het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik bestaan. Voor een onderbouwd beleid en ten behoeve van de politieke besluitvorming is het transparant en gewenst eventueel resterende risico's te benoemen en daar waar mogelijk te kwantificeren. Bij het kwantificeren van restrisico kan gedacht worden aan de financiële impact of een inschatting van de kans (percentage).

2.5.2 Handhaving en controle

Onmisbaar bij het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is het hebben en toepassen van een adequaat handhavings- en controlebeleid. Dit beleid moet zich richten op de controle-inspanningen die de gemeente dient te verrichten om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Immers, zonder adequate handhaving en controle wordt misbruik en oneigenlijk gebruik niet zichtbaar. In het handhavings- en controlebeleid moet een gemeente invulling geven aan de aard en de periodiciteit van de te verrichten handhavings- en controlewerkzaamheden, zoals:

- controleren van door derden aangeleverde bescheiden met onderliggende brondocumenten of opgaven van onafhankelijke partijen;
- uitvoeren van huisbezoeken ter verificatie van de thuissituatie;
- navraag doen bij bureau Bibob (zie kader);
- inschakelen (sociale) recherche.

Wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB)

Op 1 juni 2003 is de Wet BIBOB in werking getreden, met het doel de integriteit van de overheid te bewaken. Het gaat bijvoorbeeld om het bevorderen van eerlijke concurrentie en het voorkomen dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. De Wet BIBOB geeft bestuursorganen de mogelijkheid om aanvragen voor bepaalde vergunningen, inschrijvers op overheidsaanbestedingen en potentiële subsidieaanvragers te screenen. In hoofdlijn omvat dit de screening van de betrokken personen en de betrokken financiële middelen.

Toepassingsgebied

De Wet BIBOB is een effectief instrument gebleken voor bestuursorganen in de strijd tegen criminaliteit. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat het werkingsgebied van de Wet BIBOB is verruimd. Bij vergunningaanvragen kan de Wet BIBOB worden toegepast voor de volgende branches en activiteiten:

- Horeca;
- bouw (reguliere bouwvergunningen);
- milieu (vergunningplichtige inrichtingen volgens de Wet milieubeheer);
- transport (goederen- en personenvervoer);
- woningbouwcorporaties.

Verder is de wet van toepassing op een aantal exploitatievergunningen voor bepaalde inrichtingen, zoals

- coffeshops;
- seksinrichtingen (ook escortvergunningen);
- speelautomatenhallen; en
- smart- en growshops.

Voor wat betreft de aanbestedingen geldt de Wet BIBOB in de branches bouw, milieu en ICT. Bij subsidies zijn er geen sectoren of branches aangewezen.

Eigen onderzoeksplicht van de gemeente

Op grond van de jurisprudentie is het voor gemeenten steeds belangrijker geworden dat het uitgevoerde BIBOB-onderzoek gedegen wordt uitgevoerd. De gemeente dient in eerste instantie zelf een onderzoek in te stellen en de resultaten goed te onderbouwen. De gemeente kan in geval van twijfel een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau BIBOB. (LBB). Het LBB kan voor het opstellen van het advies voor de gemeente bepaalde bronnen raadplegen welke voor de gemeente zelf niet toegankelijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan informatie van de Belastingdienst. De gemeente dient echter zelf alle feiten te wegen en een beslissing te nemen over het al dan niet verlenen van de vergunning. Ook in het geval er een advies van het LBB is ontvangen, neemt de gemeente zelf de uiteindelijke beslissingen om bijvoorbeeld een vergunning wel of niet te verlenen.

Het is dan ook raadzaam om de beoordeling van de BIBOB-dossiers op een gestructureerde wijze aan te

pakken en een dossier aan te leggen. Dit begint al bij de aanvang, namelijk het opvragen van bescheiden bij het aanvraagformulier. De gemeente dient over de juiste stukken te beschikken om een goede beoordeling te kunnen doen. Verder is het aan te bevelen met elke aanvrager een gesprek te organiseren, zodat de gemeente zijn bevindingen kan mededelen en vervolgens de aanvrager er op kan reageren. Een gestructureerde aanpak en een juist en volledig dossier komt de besluitvorming ten goede.

Organisatie rond de BIBOB beoordelingen

Het reguliere proces van het beoordelen van een vergunningaanvraag, inschrijving bij aanbesteding of subsidieaanvraag wordt uitgebreid met werkzaamheden die specifiek zien op de uitvoering van de Wet BIBOB. Het hangt van de omvang van de gemeente (ofwel het aantal aanvragen / aanbestedingen) af, of een afzonderlijke functionaris deze specifieke werkzaamheden kan uitvoeren, dat één of meer personen van bijvoorbeeld juridische zaken deze taak erbij krijgt of dat deze werkzaamheden worden uitbesteed aan een extern deskundige die deze werkzaamheden voor meerdere gemeenten uitvoert.

Onze ervaring leert dat het soort werkzaamheden in geval van een vergunningaanvraag globaal als volgt kan worden omschreven.

- Bij een vergunningaanvraag zal naast het reguliere vragenformulier ook een specifiek BIBOB vragenformulier worden verstrekt. In dit vragenformulier wordt gevraagd bepaalde bescheiden te overleggen.
- Deze verkregen informatie dient te worden geanalyseerd, waarbij ook een openbronnen onderzoek zal worden uitgevoerd.
- Blijven er vragen bestaan dan zal een gesprek met de aanvrager(s) worden georganiseerd. Tijdens dit gesprek wordt een mondelinge toelichting gevraagd en komen de bij de beoordeling van de stukken gerezen vragen aan de orde.
- In geval van twijfel kan de gemeente het LBB vragen om een advies uit te brengen over de mate van het risico dat de vergunning mogelijk gebruikt zou kunnen worden voor het plegen van criminele activiteiten.
- Vervolgens neemt de gemeente zelf de beslissing om een vergunning wel of niet te geven.

Naast het goed stroomlijnen van de specifieke BIBOB werkzaamheden bij de gemeente, dient de gemeente een BIBOB beleidsrichtlijn op te stellen.

In deze beleidsrichtlijn geeft de gemeente aan voor welke branches de Wet BIBOB toegepast wordt, welke tolerantiegrenzen gehanteerd worden en in welke gevallen advies van het LBB kan worden gevraagd. Dit voorkomt willekeur, biedt duidelijkheid en is transparant naar de vergunningaanvrager, inschrijver op een aanbesteding en subsidieaanvrager.

2.5.3 Sanctiebeleid

Sanctiebeleid is er op gericht om in geval van misbruik en oneigenlijk gebruik, adequaat te kunnen reageren en passende maatregelen mogelijk te maken. Sancties kunnen onder meer bestaan uit het opleggen van boetes en het terugvorderen van de voorzieningen waarvan misbruik is gemaakt, maar ook het (tijdelijk) uitsluiten van de aanspraak op bepaalde voorzieningen. Vooraf dient duidelijk te zijn welke sancties de gemeente kan opleggen. Hier kan een preventieve werking vanuit gaan (afschrikkeffect).

2.5.4 Evaluatie

Het verdient aanbeveling om periodiek het gehele gemeentelijk beleid te evalueren op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik. Uit deze evaluaties komt naar voren op welke onderdelen dit beleid aanscherping en/of verandering behoeft.

2.6 Rechtmatigheid

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (hierna: BAPG) is opgenomen dat de rechtmatigheidscontrole vanaf 2004 onderdeel uitmaakt van de accountantscontrole en dat de accountant in zijn accountantsverklaring een expliciet oordeel uitspreekt over zijn bevindingen over rechtmatigheid. Het BAPG maakt onderscheid tussen het juridische begrip rechtmatigheid en rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het juridische begrip rechtmatigheid is rechtmatigheid in de breedste zin van het woord. Het betreft naleven van wet- en regelgeving, dus externe wetten en de regels van de gemeenten zelf (verordeningen, begrotingen en beleidsregels).

Bij het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat volgens het BAPG een duidelijke relatie met het financiële beheer. Bij de accountantscontrole van de jaarrekening 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. In het BAPG wordt dit korthedshalve aangeduid met financiële rechtmatigheid.

Niet-financiële rechtmatigheid heeft onder meer betrekking op de naleving van wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld privacy, milieu, arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening, archivering, openbaarheid bestuur en plaatselijke verordeningen. Bij niet-financiële rechtmatigheid kan de accountant volgens het BAPG volstaan met het beoordelen van het interne systeem van risicoafweging. Alleen indien uit het interne systeem van risicoafweging risico's blijken of wanneer de accountant indicaties krijgt van bijvoorbeeld advocaten of juristen over eventuele risico's, dan moet de accountant de mogelijke financiële gevolgen voor de jaarrekening van de gemeente onderzoeken.

2.7 Verslaggevings- en informatiefraude

Vanwege de publiciteit rondom de diverse boekhoudschandalen mag specifieke aandacht aan verslaggevingsfraude in dit hoofdstuk niet ontbreken. Ook diverse gemeenten zijn in de afgelopen jaren meermalen verweten hun jaarrekening niet getrouw en zelfs frauduleus te hebben opgemaakt. Hierbij kan naast verslaggevingsfraude ook worden gedacht aan informatiefraude. Hiermee wordt bedoeld dat belanghebbenden opzettelijk onjuist worden geïnformeerd.

2.7.1 Verslaggevingsfraude

In dit geval is sprake van verslaggevingsfraude. Immers relevante informatie aangaande het bestaan en de omvang van deze claim is niet opgenomen in de jaarrekening. De jaarrekening geeft geen getrouw beeld. Een eventueel motief voor deze handelswijze is het verdoezelen van bijvoorbeeld een slecht werkend intern beheerssysteem.

Voorbeeld

Een gemeente ontvangt op 30 december van enig jaar een claim van een aannemer die aangeeft gedupeerd te zijn als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Na intern (juridisch) onderzoek blijkt dat de gemeente inderdaad niet de juiste aanbestedingsprocedures heeft gevolgd. Hierdoor heeft de aannemer een zeer grote kans om de claim toegewezen te krijgen. De claim die materieel van omvang is voor het beeld van de jaarrekening, wordt niet opgenomen in de jaarrekening. Ook wordt het bestaan van de claim bewust niet vermeld in de jaarrekening.

Soms wordt in de volksmond gesproken over verslaggevingsfraude terwijl hiervan geen sprake is. Dit kan aan de orde zijn indien niet iedereen de geldende voorschriften ten aanzien van de verslaggeving als aanvaardbaar beschouwt.

Op grond van de verslaggevingsvoorschriften is het gemeenten toegestaan (onder strikte voorwaarden) om dotaties of onttrekkingen aan reserves in de jaarrekening te verwerken. Dit heeft invloed op het resultaat van de jaarrekening dat nog expliciet door de gemeenteraad moet worden bestemd. De voorwaarden om via de dotaties en onttrekkingen op voorhand resultaat 'te bestemmen', houden in dat de gemeenteraad hiertoe eerder een besluit genomen heeft (bijvoorbeeld als onderdeel van de vaststelling van de begroting) en dat deze mutaties afzonderlijk zichtbaar gemaakt zijn in de jaarrekening van de gemeente.

Sommigen zijn van mening dat het doen van tussentijdse dotaties of onttrekkingen aan reserves een vorm van verslaggevingsfraude is. Zij zijn van mening dat de gemeenteraad maar ook de burgers onjuist worden geïnformeerd over het 'werkelijke resultaat'. Dit werkelijke resultaat zou in hun ogen bestaan uit het verschil tussen het eigen vermogen aan het einde van het vorige boekjaar en het eigen vermogen aan het einde van het huidige boekjaar. Echter indien de gemeente de verslaggevingsrichtlijnen volgt, is er geen sprake van verslaggevingsfraude.

Samengevat: 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.

Artikel 336 van het Wetboek van Strafrecht stelt het openbaar maken van een valse jaarrekening strafbaar. De tekst van dit artikel luidt als volgt:

De koopman, de bestuurder, beherende vennoot of commissaris van een rechtspersoon of vennootschap, die opzettelijk een onware staat of een onware balans, winst- en verliesrekening, staat van baten en lasten of toelichting op een van die stukken openbaar maakt of zodanige openbaarmaking opzettelijk toelaat, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vijfde categorie'. (euro 45.000)

2.7.2 Informatiefraude

Voorbeeld

De gemeente participeert samen met omliggende gemeenten in een stichting voor de exploitatie van een sportcomplex. De stichting wil een financiering aanvragen bij de Bank Nederlandse Gemeenten en vraagt hiertoe een garantiestelling van de gemeenten. De verantwoordelijke wethouder vermeldt niet in het raadsvoorstel voor de toekenning van de garantie, dat de stichting in grote financiële problemen verkeert en dat de prognoses negatief zijn. De gemeenteraad wordt in dit geval onvolledig geïnformeerd en zou mogelijk met volledige en juiste informatie een andere beslissing ten aanzien van de toekenning van de garantiestelling nemen.

In dit geval is sprake van informatiefraude. Immers de gemeenteraad wordt onvolledig geïnformeerd en zou mogelijk met volledige en juiste informatie een andere beslissing ten aanzien van de toekenning van de garantiestelling nemen.

Je bent pas echt integer als je onberispelijk handelt ook al is er niemand in de buurt. Integriteit komt van binnen uit.

Onderlinge Verzekeringen Overheid (OVO)

2.8 Integriteit

Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Het omvat echter veel meer dan dat. Integriteit is een gezindheid van 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 rechtstatelijke beginselen. Het gaat om het voldoen aan regels (interne en externe wet- en regelgeving) enerzijds en het voldoen aan de bedoeling achter de regels of aan de identiteit/principes van de organisatie en maatschappij (normconform gedrag) anderzijds. Door fraude, corruptie en niet-integer gedrag staan deze onderwerpen enorm in de belangstelling. De overheid en dus ook gemeenten hebben een belangrijke voorbeeldfunctie te vervullen om fraude, corruptie en niet-integer gedrag te voorkomen en te bestrijden. Dan gaat het om voorbeeldgedrag van raadsleden, burgemeesters, wethouders en ambtenaren.

De Belastingdienst en het Openbaar Ministerie brengen vanaf 1 januari 2006 verdachten van ingrijpende belastingontduiking eerder voor de rechter om daarmee nadrukkelijker een voorbeeld te stellen in de bestrijding van fraude. Opvallend daarbij is dat beroepsbeoefenaren met een voorbeeldfunctie als burgemeesters, wethouders, politici, rechters, advocaten, adviseurs, notarissen, bankiers en effectenhandelaren eerder voor de strafrechter zullen worden gebracht.

‘Aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer’, sprak toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales in 1992 al op het VNG-jaarcongres.

Integriteitbeleid staat hoog op de agenda. In dat kader is op 1 maart 2006 een belangrijke wijziging van de Ambtenarenwet in werking getreden. De wijziging van de Ambtenarenwet regelt zowel goed ambtenaarschap als goed werkgeverschap. Integriteit is dus niet alleen de verantwoordelijkheid van de individuele ambtenaar, maar vooral ook van de werkgever die zijn medewerkers dient te beschermen. Overheidswerkgevers zijn verplicht om een integriteitbeleid te voeren gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties formuleerde de volgende basishoudingsnormen in het integriteitbeleid:

- aandacht voor integriteit (integriteitnota, workshops, cursussen etc.);
- gedragscodes;
- onderzoek bij werving en selectie van medewerkers;
- kwetsbare functies onderkennen, daar een overzicht van bijhouden en maatregelen treffen;
- afleggen van de eed of belofte;
- regeling voor de melding van nevenwerkzaamheden en daar een overzicht van bijhouden;
- verplichte melding van financiële belangen en transacties in effecten voor bepaalde functies;
- maatregelen gericht op informatiebescherming van vertrouwelijke gegevens en informatie;
- regeling met een meldplicht voor het aannemen van relatiegeschenken en uitnodigingen;
- inkoop- en aanbestedingsprocedures vastleggen;
- vertrouwenspersoon aanstellen voor integriteit;
- opstellen en in werking laten treden van een klokkenluidersregeling;
- procedure voor het verrichten van onderzoek bij een vermoeden van integriteitbreuk.

Klokkenluidersregeling geen onbekend fenomeen

Vier van de zes aan dit handboek deelnemende gemeenten hebben een klokkenluidersregeling ingevoerd.

Ambtseed nog steeds uit de gratie

Slechts twee van de zes aan dit handboek deelnemende gemeenten brengt de ambtseed of gelofte op in de praktijk.

Voor ambtenaren, raadsleden, burgemeesters en wethouders zijn vijf basisnormen geformuleerd:

- gedragscodes;
- regeling voor de melding van nevenwerkzaamheden en daar een overzicht van bijhouden;
- regeling voor de melding van financiële belangen;
- maatregelen die beogen te voorkomen dat onbevoegde derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen;
- regeling met een meldplicht voor het aannemen van relatiegeschenken en uitnodigingen.

Regeling aanname relatiegeschenken gemeengoed

Vijf van de zes aan dit handboek deelnemende gemeenten beschikken over een regeling waarin is vastgelegd hoe om te gaan met het aannemen van relatiegeschenken.

De primaire verantwoordelijkheid voor integriteit en het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden ligt bij de organen belast met governance en bij de leiding van de huishouding. De achtergrond hiervan is dat in de huidige maatschappij toezichthouders (de gemeenteraad), het college van burgemeester en wethouders en het management moeten kunnen aantonen dat hun organisatie integer is en dat een op de organisatie toegesneden risicomanagementsysteem aanwezig is. Via een frauderisicoanalyse en het toepassen en implementeren van een integriteitbeleid kan hieraan worden tegemoet gekomen.

Zesmaal dezelfde declaratie

Als gevolg van de uitbreiding van de gemeenschappelijke regeling krijgt een organisatie diverse medewerkers overgedragen, waaronder enkele deurwaarders. Teneinde de openstaande vorderingen te innen, zijn de deurwaarders nagenoeg hun gehele werktijd buiten kantoor en hebben om deze reden recht op vergoeding van de verblijfskosten. Bij hun oude werkgever ontvingen zij een vaste onkostenvergoeding per dag, welke niet afhankelijk was van werkelijk gemaakte kosten. Bij de nieuwe organisatie is de vaste onkostenvergoeding vervangen door een regeling waarbij op basis van werkelijk gemaakte kosten de vergoeding wordt verstrekt. De betrokken deurwaarders zijn niet blij met de invoering van deze regeling. Nadat de nieuwe regeling is ingevoerd, geven de deurwaarders op een creatieve wijze invulling aan het begrip werkelijk gemaakte kosten. Zo voegen de deurwaarders bonnen bij de declaraties waarbij de boven- of onderkant is afgescheurd. Hierdoor is het niet meer herleidbaar op welk moment de consumptie is genuttigd of in welk etablissement. Tussen de declaraties worden ook bonnen aangetroffen van dezelfde uitbater met daarop dezelfde datum en nagenoeg dezelfde tijd. Van één deurwaarder worden zes van dergelijke bonnen aangetroffen met hierop vijf koffie en zes gebak. De deurwaarders zijn blijkbaar goed in het verzamelen van (andermans) bonnen. Ook werden regelmatig dezelfde bonnen gedeclareerd. Deze bonnen zijn afkomstig van restaurants die werken met handgeschreven bonnen, met doorslag. Het origineel van de bon wordt door de ene deurwaarder gedeclareerd en de doorslag door zijn collega. Beide uiteraard niet voor de helft, maar voor het gehele bedrag op de nota!

2.9 Fraude versus rechtmatigheid en integriteit

Fraude, rechtmatigheid en integriteit zijn verschillende begrippen. Ze kunnen elkaar overlappen, maar zijn zeker geen synoniemen. Er zit een 'opbouw' in deze begrippen van fraude naar rechtmatigheid naar integriteit.

1. 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.

Voorbeeld

Een milieuambtenaar ziet tijdens een surveillance dat een burger illegaal afval loost in een sloot. De ambtenaar spreekt de burger hier op aan. De burger geeft de ambtenaar 500 euro voor het niet nemen van verdere acties. De ambtenaar neemt dit geld aan. Hier is sprake van met opzet (nalaten van) handelen in strijd met de regels en dus sprake van onrechtmatigheid evenals van corruptie (zie ook artikel 363 Wetboek van Strafrecht in paragraaf 2.4). Dat de integriteit van de ambtenaar hier ter discussie staat, behoeft geen toelichting.

2. 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. Onrechtmatig handelen is dus niet altijd fraude.

Voorbeeld

Een ambtenaar verstrekt een subsidie aan een welzijnsinstelling. De welzijns-instelling heeft echter niet voldaan aan alle door de gemeente voorgeschreven subsidievoorwaarden. Binnen de gemeente heerst een cultuur van vertrouwen en wordt niet strak de hand gehouden aan het controleren op naleving van de gestelde voorwaarden. Indien geen opzet in het spel is, is wel sprake van onrechtmatig handelen, maar is de subsidie niet frauduleus verstrekt.

3. Rechtmatigheid 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.

Voorbeeld

Een ambtenaar vraagt conform het vastgestelde aanbestedingsbeleid drie offertes aan voor de verbouwing van het dorps huis. Eén van de uitgenodigde aannemers is de zwager van de ambtenaar. De ambtenaar doet hiervan geen melding bij zijn leidinggevende. De ambtenaar volgt hier de formele aanbestedingsrichtlijnen en handelt hiermee dus rechtmatig. Ten aanzien van de integriteit van de ambtenaar kunnen in dit geval wel kritische kanttekeningen worden geplaatst.

4. 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.

Voorbeeld

Bij de gemeente is in een reglement vastgelegd dat het niet is toegestaan geschenken met een waarde groter dan 50 euro aan te nemen. Een ambtenaar ontvangt van een leverancier een kunstwerk ter waarde van 300 euro. Het kunstwerk laat hij in de publieksruimte van het gemeentehuis plaatsen. De ambtenaar kan hier integer hebben gehandeld, maar niet rechtmatig. Immers het accepteren van geschenken met een waarde van meer dan 50 euro is niet toegestaan.

3 Gemeente governance en fraudepreventie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kunt u lezen op welke wijze uw gemeente effectief invulling kan geven aan het fraudebestendig maken van uw gemeente. Het model van 'public governance' is hierbij het uitgangspunt.

3.2 Het begrip public governance

De ontwikkeling van het fraudevraagstuk heeft veel bedrijven en organisaties tot het inzicht gebracht fraude als een 'regulier' bedrijfsrisico te beschouwen. Deze ontwikkeling heeft in de afgelopen jaren een forse extra impuls gekregen door wet- en regelgeving (Sarbanes Oxley, VS) en ook door gedragscodes (Tabaksblat).

Als gevolg van voornoemde ontwikkelingen is het in het bedrijfsleven inmiddels gebruikelijk een zogenaamde 'in control statement' af te geven. Binnen de publieke sector is het equivalent, de bestuursverklaring, nog een relatief nieuw fenomeen. Te voorzien is dat op korte termijn ook van gemeenten wordt verwacht dat zij aantonen dat hun organisatie 'in control' is. Nu wordt een dergelijke verklaring wel achteraf aan een gemeente gevraagd in geval van een incident, denk hierbij aan de rol van de gemeente Utrecht bij het drama met de afgebroken trap tijdens de muzikale botenparade in augustus 2006. Bij het afgeven van zo'n 'in control statement' is het van belang dat gemeenten kunnen aantonen dat hun organisatie integer is en dat een op de organisatie toegesneden risicomanagementsysteem aanwezig is. Populair gezegd: het is niet alleen tell me en show me, maar ook prove me.

De grondslagen voor het afgeven van een 'in control statement' kunnen worden gevonden in de governancecyclus. Hierbij gaat het om het juiste samenspel tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Dit zijn de vier elementen van good governance. De invulling van good governance is in de publieke sector uiteraard gericht op specifieke eisen die aan goed overheidsbestuur worden gesteld.

De volgende elementen zijn kenmerkend voor public governance¹⁶:

- onbaatzuchtigheid;
- integriteit;
- objectiviteit;
- rekenschap;
- openheid;
- eerlijkheid;
- leiderschap.

3.2.1 Dualisering gemeentebestuur

Met ingang van 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Deze dualisering heeft een einde gemaakt aan de situatie waarin het college van burgemeester en wethouders enerzijds op de stoel van bestuurder zat en anderzijds op de stoel van toezichthouder. Transparantie is in de afgelopen jaren een sleutelwoord geworden in het gemeentelijk bestuur.

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn de verhoudingen tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders veranderd. De kern van dualisering is de ontvlechting van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De belangrijkste verandering is dat bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders zijn overgeheveld.

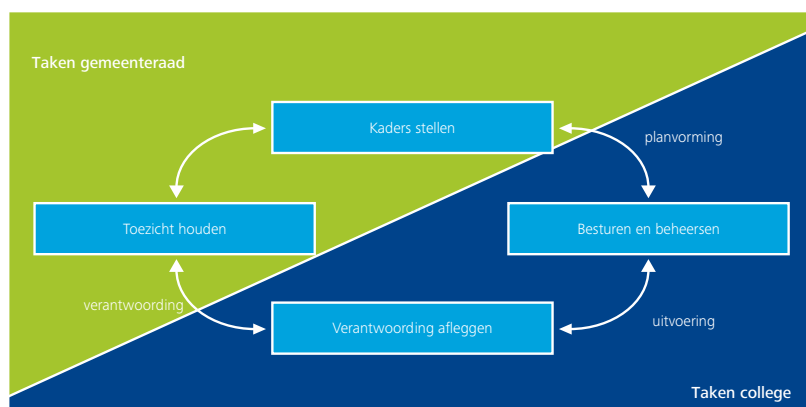
Naast de volksvertegenwoordigende taak liggen de primaire bestuurlijke taken van de gemeenteraad op het kaderstellende en controlerende (= toezichthoudende) vlak. Het college van burgemeester en wethouders krijgt de uitvoerende taak toebedeeld van het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. Praktisch betekent dit dat de gemeenteraad minder bemoeienis heeft met de directe uitvoering van het beleid. De raad is met name verantwoordelijk voor de kaderstelling en de controle op de naleving van de gestelde doelen en randvoorwaarden.

Op basis van deze kaders neemt het college van burgemeester en wethouders de daadwerkelijke besturing ter hand, dat zijn uitvoering van het beleid en realisatie van de vooraf vastgestelde doelen. De gemeenteraad heeft een rol op meer afstand gekregen. Ook zijn er nieuwe rollen ontstaan of zijn

¹⁶ Afkomstig uit het rapport 'Corporate Governance, a framework for public Service Bodies' van het Chartered Institute of Public Finance (CIPFA).

bestaande rollen qua inhoud gewijzigd. Hierbij kan worden gedacht aan de gemeenteraadsgriffier, de rekenkamer(commisie) en de gemeentesecretaris.

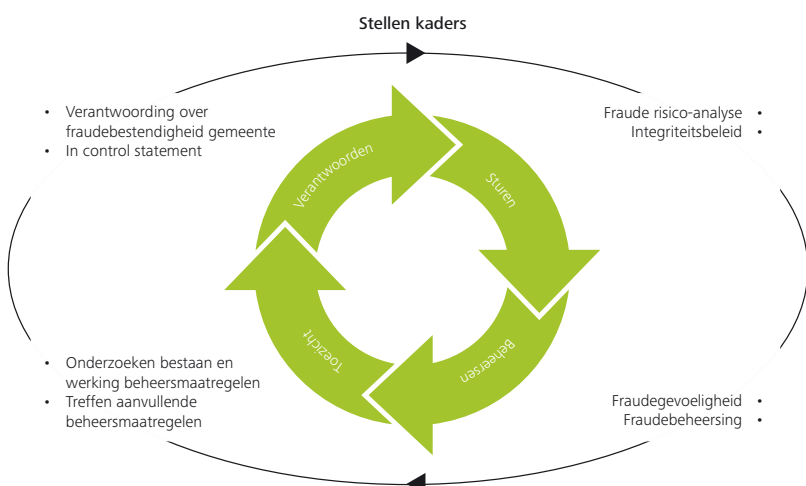
Figuur 5 laat zien hoe het bestuursmodel van de gemeente eruit ziet sinds de invoering van het duale stelsel.



Figuur 5: Bestuursmodel gemeenten

3.2.2 Governance als cyclisch proces

De vier deelprocessen van governance – sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden – worden benaderd als een cyclisch proces. Risicomanagement is hierbij het uitgangspunt. Figuur 6 geeft inzicht in de onderlinge samenhang en de nadere invulling van public governance in het kader van fraudepreventie bij gemeenten.



Figuur 6: Samenhang governancedeelprocessen

Hieronder besteden we uitgebreid aandacht aan de vier genoemde deelprocessen van public governance in relatie tot de fraudebestendigheid van gemeenten, in de volgorde:

1. sturen;
2. beheersen;
3. toezicht houden;

3.3 Sturen

Vanuit het publicgovernancemodel is de invulling van het deelproces 'sturen' de eerste stap van fraudebestendigheid. Sturen betreft het richting geven aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Het bestuur doet dit onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen van beleidsuitvoering. De gemeenteraad formuleert in haar kaderstellende rol de doelstellingen en regels waaraan het gemeentebestuur zich houdt bij de uitvoering van zijn beleid. Van de raadsleden wordt verwacht dat zij zich uitspreken over het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van het voorkomen van fraude¹⁷. Van burgemeester en wethouders wordt verwacht dat zij aan het geformuleerde beleid nadere invulling geven. Sturen in het kader van fraudebestendigheid bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de beheersing van frauderisico's binnen alle drie de componenten van de fraudedriehoek (gelegenheid, druk en rationalisatie). Het gaat hierbij om:

- onderkennen en inventariseren van frauderisico's;
- invulling geven aan het integriteitsbeleid.

3.3.1 Onderkennen en inventariseren van frauderisico's

Risicomanagement is de eerste stap in het managen (voorkomen en beperken van de gevolgen) van incidenten. Risicomanagement houdt in dat risico's periodiek worden geïdentificeerd, dat beheersmaatregelen per risico worden vastgesteld en dat specifieke managers verantwoordelijk worden voor de naleving van beheersmaatregelen.

¹⁷ In het kader van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk steeds gesproken over fraude, frauderisico's fraudebestendigheid. Hiermee wordt echter ook bedoeld corruptie, niet-integer gedrag en misbruik en oneigenlijk gebruik.

Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Ministerie van Financiën, 2001

Op dit terrein wordt een actieve toezichthoudende rol van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad verwacht.

Gemeenten zijn zich nog onvoldoende bewust van de risico's en specifiek de frauderisico's

Slechts één van de zes aan dit handboek deelnemende gemeenten heeft een risicomanagementplan. Slechts twee gemeenten hebben een frauderisicoanalyse uitgevoerd.

In het verleden bestond het risicomanagement van een gemeente vaak uit niet veel meer dan het tweemaal per jaar opstellen van de risicoparaagraaf bij de begroting en de jaarrekening. Een structurele inbedding van risicoanalyse en -management ontbrak binnen de bedrijfsvoering en processen. Met de invoering van het BAPG en de rechtmatigheidscontrole (zie ook paragraaf 2.6) is het voeren van een systeem van risicoafweging wettelijk verankerd. De gemeente dient een risico-inventarisatie op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen. Daarnaast beoordeelt de accountant jaarlijks het interne systeem van risicoafweging in het kader van zijn beoordeling van de niet-financiële rechtmatigheid. Deze wetswijziging

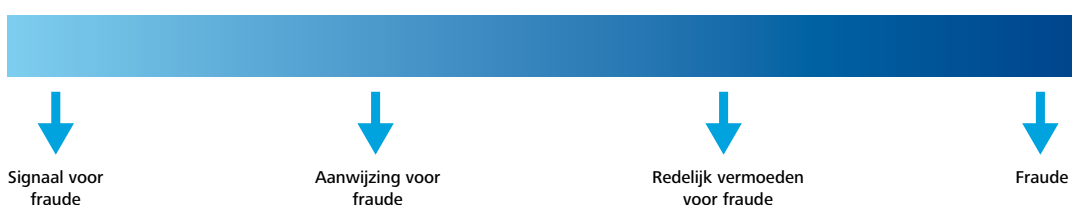
en het meer risicobewustzijn heeft nadrukkelijk het risicomanagement bij gemeenten op de kaart gezet.

Een gemeente die zich bewust is van de diverse frauderisico's, handelt alerter in het geval van aanwijzingen van fraude dan een gemeente die zich hiervan niet bewust is. Figuur 7 laat het belang van fraudebewustzijn zien. Een gemeente die niet fraudebewust is, pakt signalen en aanwijzingen wellicht niet op en wordt pas alert indien daadwerkelijk sprake is van een fraude. Een niet-fraudebewuste gemeente treedt hierdoor mogelijk niet adequaat op. Een ander risico is dat, als gevolg van een te laag fraudebewustzijn, aanwezige beheersmaatregelen in de praktijk minder of niet goed werken.

Voorbeeld

De betalingen op een betaaladvieslijst worden telkens door twee bevoegde ambtenaren geautoriseerd. In opzet wordt hiermee het risico beperkt dat onrechtmatige of frauduleuze betalingen worden verricht. Indien de medewerkers echter (in vertrouwen) 'blind' tekenen dan is de werking die van deze procedure uitgaat niet of in mindere mate aanwezig. Het is dus van belang dat medewerkers die interne controlehandelingen verrichten ook weten en beseffen met welk doel zij dit doen en welke risico's door deze interne controle worden ondervangen

Van belang is dat het college van burgemeester en wethouders periodiek de frauderisico's inventariseert per activiteit of proces. Deze frauderisicoanalyse kan worden gecombineerd met de risicoanalyse in het kader van de rechtmatigheidscontrole of de risicoanalyse in het kader van de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. Dit omdat een overlap bestaat tussen fraude- en rechtmatigheidsrisico's en risico's

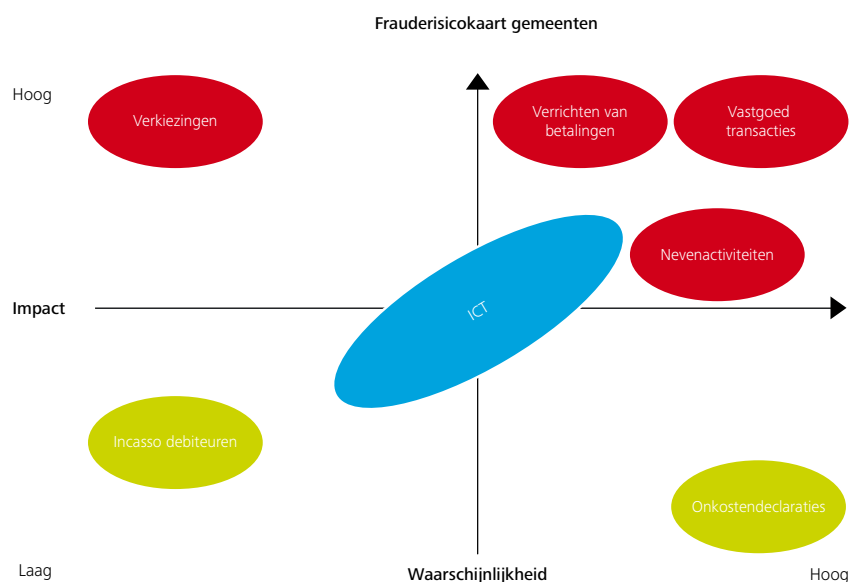


Figuur 7: Stadia van fraude

in meer algemene zin. In figuur 8 is dit visueel weergegeven.



Figuur 8: Overzicht risico's



Figuur 9: Frauderisicokaart gemeenten

De risicoanalyse moet in ieder geval de volgende werkzaamheden bevatten:

- inventarisatie normen;
- inventarisatie potentiële risico's;
- analyse potentiële risico's;
- inventarisatie beheersmaatregelen voor (potentiële) risico's (zie paragraaf 3.4);
- toetsen van de werking van de beheersmaatregelen (zie paragraaf 3.5).

Bij de inschatting van de frauderisico's is het verstandig reeds getroffen beheersmaatregelen buiten beschouwing te laten. Hierdoor komen de zuivere risico's naar voren, ook wel de bruto risico's genoemd. Nadat een juist en compleet beeld bestaat van deze risico's kan worden bepaald of de bestaande beheersmaatregelen volstaan, welke (aanvullende) beheersmaatregelen nodig zijn (zie paragraaf 3.4) en/of een bewuste keuze wordt gemaakt voor het aanvaarden van een mate van resterende risico's. Eerder werd al vermeld dat het voor een onderbouwd beleid en ten behoeve van de politieke besluitvorming transparant en gewenst is resterende frauderisico's te benoemen en te kwantificeren.

Zodra de frauderisico's zijn geïdentificeerd, is het van belang deze te classificeren. Doel hiervan is het prioriteren van de frauderisico's. Bij de classificatie zijn twee grootheden van belang: impact en waarschijnlijkheid. Impact wil zeggen de omvang van de mogelijke schade die voortvloeit uit een gesignaleerd risico. Deze gevolgen kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn. Een eventuele verkiezingsfraude heeft relatief kleine financiële gevolgen. De niet-financiële effecten in de vorm van een bestuurscrisis kunnen echter aanzienlijk zijn. De waarschijnlijkheid van een geïdentificeerd risico heeft betrekking op de kans dat het risico daadwerkelijk uitkomt. Voor iedere gemeente zijn de impact en de waarschijnlijkheid anders verdeeld afhankelijk van de lokale omstandigheden.

Door de risico's in beeld te brengen wordt duidelijk op welke onderdelen een gemeente de meeste risico's loopt. Figuur 9 is een voorbeeld van hoe een risicokaart voor een gemeente er uit kan zien (zie ook praktische informatie 4).

Aan de hand van de frauderisicokaart kan de gemeente prioriteiten stellen. Voor risico's die in het veld hoge impact en hoge waarschijnlijkheid liggen, zijn de meest adequate beheersmaatregelen noodzakelijk. Uiteraard geldt dat de beheersmaatregelen voor de processen in het vlak lage impact en lage waarschijnlijkheid beperkter kunnen zijn. Binnen goed bestuurlijk handelen is het gerechtvaardigd (kosten/baten) om een zekere mate van resterend frauderisico (bewust) te accepteren. Voorwaarde is wel dat het besluitvormingsproces transparant is (aantoonbaar integer en achteraf toetsbaar).

De uitkomsten van de frauderisicoanalyse horen thuis op de agenda van de gemeenteraad. Met name ten aanzien van de kwalificering van de niet-financiële impact kan de gemeenteraad een andere visie hebben dan het college van burgemeester en wethouders. Het bespreken van de frauderisicokaart past in de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Immers, door het bijstellen van de risicoclassificatie van het college van burgemeester en wethouders kan de raad nader richting geven aan de in te vullen beheersmaatregelen. Een voorbeeld van een uitwerking van potentiële frauderisico's ten aanzien van de legesopbrengsten burgerzaken is:

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude
Afschrift persoonlijst Eigen verklaring Huwelijk Identiteitskaart Inlichtingen GBA Kortingspas Naturalisatie Paspoort Rijbewijs Uittreksel GBA Uittreksel/afschrift burgerlijke stand Verklaring goed gedrag Verklaring omtrent het gedrag Etc.	Het risico dat de verschuldigde secretarieleges niet of te laag wordt opgelegd/verantwoord.

“Per ongeluk een pen meenemen van je werk kan je integriteit niet schaden, de mate van inspanning om het terug te brengen wel.”

Mr. A. Khan en de mr. J. Mols, Onderlinge Verzekeringen Overheid

In de praktische informatie 3 hebben we per activiteit/proces van een gemeente de meest voorkomende risico's van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik beschreven.

3.3.2 Invulling van het integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid nog niet overal

Opvallend is dat twee van de zes aan dit handboek deel-nemende gemeenten nog niet beschikken over een vastgesteld integriteitsbeleid, een ethische gedragscode en een regeling ter voorkoming van belangenverstrengeling. Slechts één van de deelnemende gemeenten voert (periodiek) een integriteitsaudit uit. Doel van een dergelijke audit is het toetsen of het (vernieuwde) integriteitsbeleid in de dagelijkse praktijk wordt nageleefd.

Drie redenen

We onderscheiden drie redenen voor gemeenten om aan integriteit te werken: het moet, het loont en de gemeente wil het zelf.

Het moet

Sinds 1 maart 2006 zijn wijzigingen in de Ambtenarenwet van kracht die alle overheidswerkgevers verplichten om werk te maken van integriteit. Deze wijzigingen staan beschreven in paragraaf 2.8. Deze verplichtingen zullen de gemeenten niet vreemd voorkomen. Zo golden al sinds 1997 volgens de Ambtenarenwet enkele specifieke integriteitsbepalingen voor ambtenaren waarop de nieuwe voorschriften voortbouwen. Ook waren het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad al verplicht om een gedragscode te hebben volgens de Wet dualisering gemeentebestuur 2003.

Het loont

De tweede reden om integriteit te bevorderen is dat het 'loont'. Werken aan integriteit voorkomt vooral financiële schade. In de private sector zou jaarlijks circa 5% van bedrijfswinsten verloren gaan aan fraude. In 2006 werd duidelijk dat op een ministerie voor 22 miljoen euro is gefraudeerd. Andere schade heeft te maken met de reputatie van de gemeenten. Zo kopte de Volkskrant op 28 mei 2005: 'Gemeente (...) doet aangifte van fraude ambtenaar'. Dergelijke berichten ondermijnen het gezag van de overheid en veroorzaken maatschappelijke schade. En dan is er nog de emotionele schade voor alle betrokkenen. Een geval van fraude schaadt het vertrouwen van medewerkers in elkaar en de organisatie en werkt verlamdend op de motivatie en de productiviteit van het personeel.

De gemeente wil het

De derde reden om te werken aan integriteit is omdat de gemeente dat zelf wil. Deze reden heeft alles te maken met de vele belanghebbenden met wie een gemeente van doen heeft: burgers, verenigingen en instellingen, bedrijven, projectontwikkelaars, bestuurders, belangengroeperingen, de politiek en andere overheden. In de dienstverlening aan al deze partijen moet de gemeente zich aan de wet te houden.

Eenvoudig is dat niet. Belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen. Welke principes zijn leidend bij die belangenafweging? Kan en wordt verantwoording afgelegd over genomen beslissingen? Een gemeente kan haar integriteit niet afschuiven op de regels. Het gezicht van de gemeente wordt bepaald door de mentaliteit van ambtenaren en bestuurders. Als gemeente wil je een organisatie waar ambtenaren en bestuurders werken met innerlijke beschaving en fatsoen en waar je kunt bouwen op de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers. Waar gedeelde waarden en normen uitgangspunt zijn voor transparant handelen.

Hoe maakt een gemeente werk van integriteit?

De regelingen en procedures die aan de gewijzigde Ambtenarenwet kleven, kan een jurist of beleidsmedewerker van de gemeente opstellen. Voor de verdere invulling van het beleid is meer nodig dan papieren oplossingen. Het gaat dan om de ontwikkeling van een integriteitsbeleid, de ontwikkeling van een

“Integriteit ontstaat niet vanzelf en het blijft ook niet vanzelf in stand. Integriteit moet worden bewaakt. Ambtenaren en bestuurders van hoog tot laag moeten hierop alert zijn.”

Mr. A.H.P. van Gils, gemeentesecretaris Rotterdam

“Integriteit binnen een organisatie is geen rustig bezit. Natuurlijk is een ieder verantwoordelijk voor zijn eigen (niet-)integer handelen. Tegelijkertijd kunnen er oorzaken zijn die niet-integer gedrag bevorderen zoals slecht voorbeeldgedrag van leidinggevers maar ook de gelegenheid die zich voordoet. Het is van groot belang die oorzaken weg te nemen. Integer gedrag impliceert voor iedereen actief handelen, er alleen over praten is onvoldoende. Wat heb je er aan gedaan en... wat heb je nagelaten.”

R. de Kruif, Rijksrecherche

gedragscode voor goed ambtelijk handelen en de invoering van de ambtseed of -belofte.

Integriteitsbeleid

Om een zo effectief mogelijk integriteitbeleid te ontwikkelen, is het van belang om drie uitgangspunten in acht te nemen:

1. Ontwikkel een visie op integriteit in de top. Wie het begrip integriteit voor het eerst in zijn organisatie introduceert, stuit op vragen en onzekerheden. ‘Hoezo integriteit, doen wij iets niet goed?’ hoort u medewerkers zeggen. Om dit soort afwerende reacties te voorkomen, en een integriteitbeleid gericht op het bevorderen van gewenst gedrag te ontwikkelen is het belangrijk om in de top van de organisatie een visie op integriteit te ontwikkelen.
2. Formuleer een positief concept dat gericht is op het bevorderen van gewenst gedrag, in plaats van op het betrappen op slecht gedrag. Integriteit reikt verder dan regels naleven. Bij integriteit gaat het om juridisch verantwoord, maar ook om normconform gedrag. Zorg dat uw integriteitvisie gericht is op versterking van professionaliteit. Koppel uw integriteitvisie aan actuele ontwikkelingen en voorkom dat uw integriteitvisie een loodzwaar programma wordt dat losstaat van de lopende organisatieontwikkeling.

3. Zorg voor evenwicht en wisselwerking tussen integriteitmaatregelen en bedrijfsvoering. Persoonlijk gedrag enerzijds en de kwaliteit van de organisatie anderzijds zijn twee zijden van dezelfde integriteitmedaille. Als u van elke individuele bestuurder en ambtenaar integer gedrag verwacht, dan moet de bedrijfsvoering integer gedrag mogelijk maken. U werkt optimaal aan integriteit wanneer u evenwicht aanbrengt in de toepassing van specifieke integriteitmaatregelen en de verbetering van de kwaliteit van beheersmaatregelen binnen de normale bedrijfsvoering.

Ontwikkeling gedragscode

Als een gemeente nog geen gedragscode heeft voor haar ambtenaren of als zij ‘slechts’ de modelcode van de VNG heeft overgenomen, dan valt er nog het nodige te doen. De ideale ontwikkeling van een gedragscode bestaat uit het organisatiebreed uitvoeren van een bewustwordingsprogramma en het zelf schrijven van de gedragscode. Hierbij zou de gedragscode als handvat moeten dienen om bewustwording en bewust handelen te bereiken en te behouden.

Bewustwordingsprogramma

Niet een gedragscode zelf, maar het ontstaansproces is een stap naar het uiteindelijke doel: een integere organisatie met integere ambtenaren. U stimuleert de bewustwording van het gedeelde en gedragen belang van integriteit op een positieve wijze door organisatiebreed een bewustwordingsprogramma uit te voeren. De organisatie zelf neemt het integriteitstokje over van de top en gaat aan de slag. Zodoende gaan opdoen van inzicht en verbeteren van de toekomst hand in hand. Een discussie over integriteit is effectief wanneer het personeel discussieert over dilemma's die zich in de praktijk van de gemeente (kunnen) voordoen. Na afloop van de dilemmadiscussies met de medewerkers vormen de verzamelde standpunten uit de organisatie de ingrediënten van de uiteindelijke, gedeelde en breed gedragen gedragscode.

Een voorbeeld

Stel, u bent leidinggevende van de afdeling Technische Ontwikkeling. Een bekende aannemer nodigt één van uw medewerkers uit voor de Champions League-wedstrijd van PSV tegen Olympique Lyonnais. De

betreffende medewerker komt, enthousiast, informeren of dit geoorloofd is of niet. Wat vindt u?

- Ik vind dit geen probleem, zolang er maar niet gegeten en niet in een hotel wordt overnacht.
- Ik vind dit geen probleem, zolang deze medewerker niet in zijn eentje gaat. Ik ga mee!
- De medewerker mag niet mee. Dit kan de schijn van belangenverstrengeling veroorzaken.

Gedragcode

Deloitte onderscheidt drie soorten gedragscodes: een normerende code (rule-based), een streefcode (principle-based) en de zogenoemde zebra-code waarin zowel normerende elementen als algemene principes zijn opgenomen. Een normerende code is een verlengstuk van wet- en regelgeving en vormt een goede basis. Een streefcode vertolkt de geest van de wet- en regelgeving en de identiteit van de organisatie. Een streefcode noemen we ook wel cultuurcode. De zebra code bevat zowel duidelijke normen die gehanteerd dienen te worden, als principes die de kaders geven waarbinnen het gedrag tot stand komt.

Ambtseed of -belofte

Tegen de verplichting tot het afleggen van de ambtseed of -belofte blijkt in de praktijk weerstand te bestaan. 'Hoezo, ik werk hier al 20 jaar en nu moet ik opeens een eed afleggen?' De weerstand tegen de ambtseed neemt snel af als de top van de gemeente erin slaagt om de meerwaarde van de ambtseed duidelijk te maken. Dat lukt niet door slechts een rituele dans uit te voeren. Wat wel werkt is dat de gemeente zorgt dat het afleggen van de ambtseed geen technische handeling is met als gevolg dat de medewerkers de belangrijke boodschap – goed ambtenaarschap – missen. Verbind de ambtseed aan andere acties binnen de gemeente op het gebied van integriteit. Het afleggen van de ambtseed kan op door te kiezen voor een schriftelijke integriteitverklaring. Deze integriteitverklaring bevat de tekst van de ambtseed, eventueel aangevuld met bepalingen die de integriteit helpen te waarborgen. Vervolgens ondertekent elke ambtenaar de integriteitverklaring.

Welke winst kan op integriteitgebied worden gerealiseerd?

Als een gemeente aan integriteit werkt op de manier zoals dit handboek aangeeft, dan boekt de gemeente op diverse fronten winst:

- De gemeente voldoet aan de verplichtingen in de wetgeving (Ambtenarenwet).
- In een gedragen gedragscode is vastgelegd wat gewenst gedrag is volgens de gehele organisatie, zodat management en medewerkers een basis hebben om elkaar op gedrag aan te spreken.
- Medewerkers zijn weerbaarder tegen risico's van integriteitschendingen en hun morele competentie is versterkt.
- De teamgeest is vergroot, om te beginnen in de top en naderhand binnen de ambtelijke organisatie.

Kortom

Als de gemeente echt voor integriteit kiest, dan is integriteit geen afrekening van het verleden, maar een investering in de toekomst!

3.4 Beheersen

De tweede stap van fraudebestendigheid in de publicgovernancecyclus is beheersen. Nadat een organisatie is ingericht, is voor de beheersing een adequaat en effectief stelsel van maatregelen en procedures noodzakelijk. Bestuurders krijgen hiermee de zekerheid dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat om de vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het stelsel van beheersmaatregelen bepaalt de mate van fraudebestendigheid van de gemeente.

Teneinde te kunnen bepalen welke beheersmaatregelen de gemeente dient te treffen, is het van belang om te weten:

- op welke onderdelen de gemeente de meeste frauderisico's loopt (zie paragraaf 3.4.1);
- op welke onderdelen de gemeente het meest gevoelig is.

3.4.1 Fraudegevoeligheid

Met fraudegevoeligheid wordt bedoeld de mate waarin een gemeente gevoelig is voor fraude. De drie peilers van de fraudedriehoek: druk, gelegenheid en rationalisatie (zie ook paragraaf 2.3) bepalen onder meer de fraudegevoeligheid. De gemeente kan hierbij

“Afhankelijk van de functie moet een ambtenaar of bestuurder beschikken over bepaalde competenties, maar drie vereisten staan altijd centraal: professionaliteit, loyaliteit en integriteit.”

Mr. I.W. Opstelten, voormalig Burgemeester Rotterdam

de gelegenheid het meest beïnvloeden. Druk en rationalisatie zijn factoren die deels buiten de reikwijdte van het college van burgemeester en wethouders en het management liggen, denk bijvoorbeeld aan privéschulden van een ambtenaar. Dat deze factoren minder beïnvloedbaar zijn, wil niet zeggen dat het college van burgemeester en wethouders en het management hieraan geen aandacht dienen te besteden. Het is juist van groot belang signalen die wijzen op een verhoogde fraudegevoeligheid te onderkennen, om er vervolgens op toe te zien dat (aanvullende) beheersmaatregelen worden getroffen.

Andere factoren die de fraudegevoeligheid van een gemeente beïnvloeden, zijn:

- de cultuur binnen de gemeente, waaronder de managementstijl;
- de omvang en complexiteit van het aantal verbonden partijen;
- de aard en de omvang van de (investerings) projecten;
- de wijze van aanbesteden;
- de aard en omvang van de treasury-activiteiten;
- de omvang van kasverkeer/aanwezigheid liquide middelen;
- de mate van groei van de gemeente;
- de aantallen en complexiteit van de grondexploitaties;
- ambtenaren die buiten het gemeentehuis werkzaam zijn, daar hier minder direct toezicht kan worden uitgeoefend.

Factoren zoals de aard en omvang van de investeringsprojecten, zijn afhankelijk van gemaakte beleidskeuzen, de activiteiten en processen alsmede de grootte van een gemeente. Deze factoren kan een gemeente veelal slechts in beperkte mate beïnvloeden. Het zijn wel factoren waarmee de gemeente bij het treffen van beheersmaatregelen rekening dient te houden.

De managementstijl is wel een factor waarop de gemeente invloed kan uitoefenen. Uit onderzoek van The American Institute of Certified Public Accountants blijkt dat de aanwezige cultuur en managementstijl van invloed is op de kans dat zich een fraude voordoet. Bijgaande tabel is hiervan een samenvatting¹⁸.

¹⁸ Samenvatting en vertaling uit
The CPA's Handbook of Fraud and
Commercial Crime Prevention,
Copyright 2002 by the American
Institute of Certified Public
Accountants, Inc., New York, NY.

In praktische informatie 1 is de volledige tabel opgenomen.

Factoren	Hoog potentieel frauderisico	Laag potentieel frauderisico
Managementstijl	Autocratisch	Participerend
Management- richting	Laag vertrouwen Machtgedreven	Hoog vertrouwen Resultaatgedreven
Machtsverdeling	Gecentraliseerd, gereserveerd voor top van het management	Gedecentraliseerd, verspreid over niveaus, gedelegeerd
Beleid en regels	Rigide en niet flexibel, sterk bewakend	Redelijk, fair, handhavend
Beloningssysteem	Bestraffend	Bekrachtigend
Interne relaties	Sterk competitief, vijandig	Vriendelijk, competitief, ondersteunend
Bestuurders- karakteristiek	Snelle jongen, opschepper, egoïstisch, doordrijver, ongevoelig, angstaanjagend, onzorgvuldig, gokker, impulsief, gierig, op grote aantallen en bezit ingesteld, winstgericht, ijdel, bombastisch, sterk emotioneel, partijdig, beter doen voorkomen dan hij is	Professioneel, besluitvaardig, gerespecteerd door gelijken, overwogen risiconemer, attent, genereus met persoonlijke tijd en geld, mensen-, producten-, en marktgeoriënteerd, opbouwer, zelfvertrouwen, beheerst, rustig, overwogen, evenwichtig karakter, eerlijk, weten wie hij is, wat hij is en wat zijn doel is
Interne communicatie	Formeel, stijf, gewichtig, bevooroordeeld, dubbelzinnig	Informeel, duidelijk, vriendelijk, open, onbevooroordeeld, openhartig
Sfeer/relaties	Vijandig, agressief, rivaliserend	Coöperatief, vriendschappelijk, vertrouwend

Cultuur bij gemeenten in het algemeen positief ten aanzien van het voorkomen van fraude

Wij hebben de zes aan dit handboek deelnemende gemeenten gevraagd hun eigen cultuur op bovenstaande aspecten te waarderen op een schaal van 1 tot 10. Waarbij een score van 1 bijdraagt aan het verhogen van de fraudegevoeligheid en een score van 10 juist bijdraagt aan het verlagen ervan. De zes gemeenten typeren hun cultuur gemiddeld met een 7,3. Meest opvallend zijn de lage scores op machtsverdeling (gemiddeld een 6,3) en de score op rapportering (5,7).

De mate van fraudegevoeligheid is van invloed op de te treffen beheersmaatregelen. De omvang en kwaliteit van de te treffen beheersmaatregelen hangt af van de mate van fraudegevoeligheid.

3.4.2 Beheersmaatregelen

Voor het opstellen van beheersmaatregelen is het verstandig het gedrag dat de organisatie wil beheersen te bezien vanuit de elementen 'gelegenheid', 'druk' en 'rationalisatie'.

Onder beheersmaatregelen in het kader van fraudepreventie worden verstaan de maatregelen die een gemeente treft om de frauderisico's in te perken. Hierbij kunnen we denken aan adequate functiescheidingen, interne controlewerkzaamheden,



duidelijke en transparante procedures en richtlijnen. Ook het gebruik maken van open informatiebronnen helpt om fraude te voorkomen, bijvoorbeeld screenen van leveranciers, werknemers, kopers van gemeentelijke eigendommen et cetera (zie ook kader over screening). De primaire verantwoordelijkheid voor het treffen van de juiste beheersmaatregelen ligt bij het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk is hier ook een belangrijke rol weggelegd voor het managementteam en in het bijzonder voor de concerncontroller.

Uitvoeren van achtergrond onderzoeken (screening)

Met de vitale achtergrondinformatie over personen en organisaties, (markt)posities en reputaties kan uw gemeente potentiële risico's inzichtelijk maken en de verkregen informatie kan vervolgens ondersteunend zijn bij de besluitvorming. We onderscheiden op hoofdlijnen drie vormen van screening:

Pre- & during employment screening (Ken uw medewerkers)

Iedere organisatie kent functies waarin medewerkers toegang hebben tot vitale bedrijfsgegevens. Een pre- & during employment screening is erop gericht eventuele kwetsbaarheden van een kandidaat/sollicitant in kaart te brengen, om genoemde kwalificaties te verifiëren en om de betrouwbaarheid en integriteit van de persoon te toetsen. Een onderzoek zal zich richten op het verifiëren van de voormalige werkkring, diplomering en opleiding, als ook het discreet afnemen van interviews en/of discreet onderzoek met behulp van relevante bronnen en andere open bronnen naar eventuele nevenfuncties en nevenwerkzaamheden.

Business partner screening (Ken uw zakelijke relatie)

Bij de overweging om een zakelijke overeenkomst te sluiten met een zakenpartner is het van belang om nog onbekende risico's te leren kennen. Hierdoor verkleint u het risico dat u later in vervelende situaties terechtkomt. In toenemende mate wordt van organisaties verlangd dat ze op de hoogte zijn van de reputatie en integriteit van hun zakenpartners, zoals leveranciers, klanten en andere zakelijke relaties. Ook vanuit de Wwft hebben organisaties de verantwoordelijkheid om de identiteit te (laten) verifiëren en om extra maatregelen te nemen indien sprake is van verhoogd risico op bijvoorbeeld witwassen en financieren van terrorisme. Onderzoek naar rechtspersonen, hun bestuurders en

belangen is een essentieel onderdeel geworden in de bedrijfsvoering, ter voorkoming van bijvoorbeeld reputatieschade door niet-integer of zelfs crimineel gedrag.

Integrity Due Diligence (Ken uw investering)

Indien een organisatie investeert in binnen- of buitenlandse bedrijven, een publiek private samenwerking aangaat (PPS) of in een fusietraject zit dient zij vooraf de potentiële problemen/risico's te kennen. Potentiële risico's kunnen inzichtelijk worden gemaakt door snel betrouwbare en relevante informatie te verschaffen over de achtergronden van bedrijven en hun bestuurders. Zo zijn opdrachtgevers beter in staat om de juiste beslissingen te nemen voor de toekomst van hun bedrijf. Naast het in kaart brengen van de zakelijke geschiedenis is het van belang de werkelijke identiteit van de beoogde partij, de bevoegdheden, belangen en positie van deze partij inzichtelijk te krijgen. Denk hierbij ook aan de politieke en operationele risico's zoals de mate van corruptie en culturele aspecten.

Bij het opzetten van de beheersmaatregelen dient beseft te worden dat algemene interne controlemaatregelen vooral zijn bedoeld om financiële risico's te voorkomen. Ze zijn niet gericht op het wegnemen van frauderisico's. Dit betekent dat aanwezige interne controlemaatregelen voldoende kunnen zijn om de getrouwheid van de jaarstukken te waarborgen. Ter voorkoming van eventuele frauderisico's zijn aanvullende beheersmaatregelen noodzakelijk. Het is dus een misvatting te denken dat er geen frauderisico meer is als er algemene interne controlemaatregelen zijn.

Ten aanzien van het in paragraaf 3.3.1 genoemde voorbeeld van de legeskas burgerzaken kunnen de volgende beheersmaatregelen worden getroffen (zie ook praktische informatie 3).

Belangrijk in het proces van het opzetten van de beheersmaatregelen is dat gemeente de doelmatigheid van eventuele maatregelen niet uit het oog verliest. Om alle onderkende frauderisico's volledig af te dekken, is wellicht een onevenredig groot controleapparaat nodig. Dit is niet wenselijk en bovendien zijn hiervoor onvoldoende middelen aanwezig. Het is raadzaam dat het college van burgemeester en wethouders keuzes maakt welke frauderisico's volledig, niet of niet geheel worden afgedekt door beheersmaatregelen. De waarschijnlijkheid en de impact van de risico's zijn hierbij bepalend. Het risico van fraude in de vorm van diefstal van paspoorten en rijbewijzen wordt met meer beheersmaatregelen afgedekt dan het risico van eventuele fraude met het afgeven van een uittreksel uit het bevolkingsregister.

Belangrijk is dat het college de keuzes ten aanzien van het al dan niet afdekken van beheersmaatregelen bewust en onderbouwd maakt. Hierbij is het noodzakelijk dat de restrisico's worden ingeschat. Restrisico's bestaan uit de niet door beheersmaatregelen afgedekte onderkende frauderisico's.

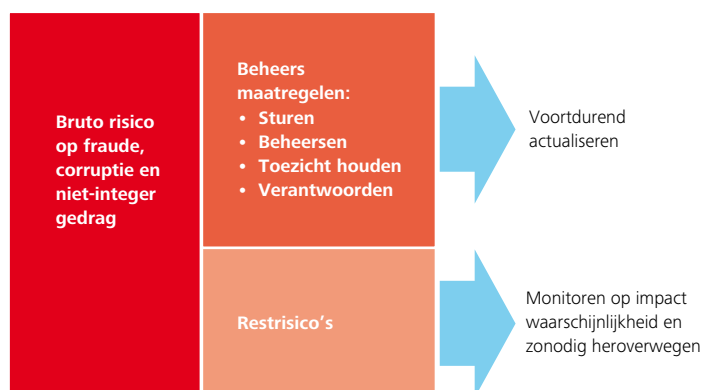
Het college moet ook de restrisico's classificeren op basis van hun impact en waarschijnlijkheid. Indien uit de kwantificering blijkt dat de kans op eventuele fraude bij een niet-afgedekt risico groot is of dat de impact (financieel of niet-financieel) groot is, is het verstandig de oorspronkelijke keuze om het restrisico te accepteren, te heroverwegen.

Het college van burgemeester en wethouders is primair verantwoordelijk voor het treffen van de beheersmaatregelen en het inschatten en accepteren van de restrisico's. In het kader van de toezichthoudende rol van de gemeenteraad verdient het aanbeveling dat het college de uitkomsten van de besluitvorming rondom de acceptatie van de restrisico's ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorlegt.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Beheersmaatregelen
Leges burgerzaken: • Afschrift persoonlijst • Eigen verklaring • Huwelijk • Identiteitskaart • Inlichtingen GBA • Kortingspas • Naturalisatie • Paspoort • Rijbewijs • Uittreksel GBA • Uittreksel/afschrift burgerlijke stand • Verklaring goed gedrag • Verklaring omtrent het gedrag • Etc.	• Het risico dat de verschuldigde secretarieleges niet of te laag wordt opgelegd/verantwoord.	• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale dagbladen. • Legestarieven worden opgeslagen in geautomatiseerde kassa. • Wijziging van legestarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af. • Wijziging van deze tarieven kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen baliefunctie vervullen. • Legestarieven zijn voor de cliënten zichtbaar bij de balie. • Cliënt wordt bij de balie geattendeerd op het verkrijgen van een kassabon. • In functiescheiding verstrekken van waardedocumenten/ informatie uit GBA. Functiescheiding tussen kassier en verstrekker. • Oogtoezicht door de leiding. • Er wordt periodiek een sluitende verbandscontrole uitgevoerd op de mutatiestroom van waardedocumenten: beginvoorraad + ingekochte waarde documenten – vernietigde waardedocumenten – eind voorraad = verkochte waardedocumenten. • Het automatiseringssysteem registreert het aantal vervaardigde waardedocumenten per categorie afzonderlijk, zoals uittreksels en dergelijke. • De toewijzing van cliënten aan baliemedewerkers gebeurt op basis van willekeur / volgorde van binnenkomst. • Cliënten dienen bij ontvangst van het waardedocument hun betalingsbewijs te overleggen. • Aanvragen kunnen niet worden verwerkt zonder dat deze in het systeem worden geregistreerd. Het systeem dwingt dit af. • Functiescheiding tussen het vaststellen van de tarieven, het toekennen en behandelen van de aanvraag, het verstrekken van het document, de betaling, de voorraadregistratie en kasopname.

“Stringentere regels leiden niet per definitie tot correcter gedrag. Soms leidt het juist tot ‘immoreler’ gedrag, omdat medewerkers van alles doen om (het papierwerk) voortvloeiend uit de regels te ontwijken. Of ze volgen klakkeloos de regels zonder erbij na te denken. En dat is niet de bedoeling. Bij het coachen en trainen van medewerkers (budgethouders) besteden wij aandacht aan de motivatie achter regels; we staan stil bij het feit dat je met gemeenschapsgeld ‘werkt’. We gaan voor het verhogen van het bewustzijn zodat medewerkers uit zichzelf zorgvuldig en efficiënt handelen.”

J. Luyte en mw. drs. E.I.M. Goutziers-Leidekker, Gemeente Zwijndrecht



Figuur 10: Restrisico's

3.5 Toezicht houden

De derde fase van de publicgovernance-cyclus is het houden van toezicht op de fraudebestendigheid van de gemeente. Ten behoeve van alle belanghebbenden is het nodig te kunnen vaststellen of de doelstellingen van de gemeente worden gerealiseerd. Toezicht strekt zich zowel uit over de planvorming als over de uitvoering en de verantwoording. Toezicht is een fase die veelal bij gemeenten wordt overgeslagen, dan wel niet voldoende wordt onderkend.

Voorbeeld

Een gemeente stelt beleid vast ten aanzien van het bekleden van nevenfuncties door de ambtenaren en bestuurders. Het vastgestelde beleid wordt naar alle betrokkenen gecommuniceerd. Vervolgens komt het in de praktijk veelvuldig voor dat de gemeente geen aandacht besteedt aan de naleving van het beleid. Er wordt bijvoorbeeld niet aan ambtenaren gevraagd opgave te doen van hun nevenfuncties. Gebeurt dit wel, dan geeft de gemeente vaak geen gevolg aan de door ambtenaren en bestuurders ingediende opgaven van nevenfuncties. Met andere woorden: er wordt niet vastgesteld of de opgegeven nevenfuncties die ambtenaren of bestuurders bekleden, aanvaardbaar zijn in relatie tot hun ambtelijke of politieke functie. Bij fraudeonderzoeken komt te vaak aan het licht dat er sprake is van onverenigbare nevenfuncties, terwijl de betrokken ambtenaren deze wel hebben gemeld. Maatregelen in het geval van niet-aanvaardbare

nevenfuncties kunnen zijn het verbieden van de nevenfunctie of het aanpassen van de bevoegdheden van de ambtenaar.

Toezicht houden bestaat uit de onderdelen: controle en het (laten) treffen van maatregelen.

3.5.1 Controle

Onder controle wordt verstaan het daadwerkelijk toetsen van de naleving van de gemaakte afspraken. Controle is toetsen aan normen. De normen en richtlijnen dienen hierbij duidelijk en controleerbaar te zijn. Periodiek controleren van gemaakte afspraken werkt enerzijds repressief (aanspreken van medewerkers op het niet naleven van de gemaakte afspraken) maar kan ook preventief werken. Indien voor medewerkers duidelijk is dat zij gecontroleerd kunnen worden, heeft dit een positief effect op het nakomen van de afspraken. Andersom: indien medewerkers het gevoel hebben dat zij niet gecontroleerd worden, draagt dit bij aan een gemakzuchtige houding en mogelijk deviant gedrag.

De controle in het kader van fraudebestendigheid spitst zich toe op twee deelgebieden:

1. Het eerste deelgebied is het vaststellen dat de getroffen beheersmaatregelen ook in de praktijk zijn ingevoerd en daadwerkelijk functioneren.

Een interne controleafdeling van een gemeente kan deze controle uitvoeren namens het college van burgemeester en wethouders. Indien een gemeente hier niet over beschikt, kan de concerncontroller hier een rol in spelen of kan deze controle worden uitbesteed aan bijvoorbeeld de accountant. Belangrijk is dat de uit te voeren controlewerkzaamheden vooraf zijn vastgelegd in een (intern) controleplan en dat de uitvoering van de controle zichtbaar wordt uitgevoerd en vastgelegd. Wanneer de uitvoering van controlewerkzaamheden goed is vastgelegd, is achteraf voor met name het college van burgemeester en wethouders, het management en voor de accountant zichtbaar en dus aantoonbaar dat de interne controle heeft bestaan en gewerkt. Het is dan achteraf ook eenvoudig te traceren wat is getoetst en wat niet. Dit kan belangrijke informatie geven over bijvoorbeeld de oorzaak van eventuele tekortkomingen en waarom die niet (eerder) zijn gesignaleerd. Hiermee zijn de controleresultaten ook bruikbaar voor het treffen van aanvullende beheersmaatregelen. De periodiciteit van de uit te voeren controles is afhankelijk van de aard en omvang van de onderkende frauderisico's.

2. Het tweede deelgebied heeft betrekking op integriteit. Doel hierbij is het vaststellen of de gemeentelijke normen en waarden, zoals deze zijn vastgelegd in de diverse regelingen, ook daadwerkelijk worden nageleefd. Deze controle is uitermate belangrijk en draagt bij aan het integriteitbewustzijn van de ambtenaren en bestuurders. De kracht van deze controle wordt versterkt door het uitdragen dat niet-integer gedrag onacceptabel is en het daadwerkelijk bestraffen van aangetoond niet-integer gedrag. Het is belangrijk dat het college van burgemeester en wethouders hierbij een zeer proactieve houding aanneemt en door goed voorbeeldgedrag de toon zet voor de rest van de organisatie. Een methode om vast te stellen dat het integriteitbeleid ook wordt nageleefd is het uitvoeren van een integriteitaudit. Door een dergelijke audit wordt het feitelijk handelen van ambtenaren gelegd naast het geformuleerde beleid.

3.5.2 (Laten) treffen van maatregelen

De evaluatie van de controlebevindingen maakt de eventuele noodzaak tot het treffen van aanvullende beheersmaatregelen inzichtelijk. Het college van burgemeester en wethouders dient er alert op te zijn dat veranderende maatschappelijke omstandigheden kunnen nopen tot bijstelling van het integriteitbeleid. Gaat u maar na. Hoe lang geleden was het nog vanzelfsprekend dat ambtenaren thuis kerstpakketten ontvingen van zakelijke relaties?

De uitkomsten van de uitgevoerde controles of veranderde (maatschappelijke) omstandigheden kunnen aanleiding zijn tot het alsnog (laten) treffen van beheersmaatregelen voor eerder geaccepteerde restrisico's.

Gebrekkige naleving van afgesproken beheersmaatregelen dient te leiden tot het aanspreken van de verantwoordelijke personen. Het management is hierbij de direct aangewezen om dit te doen. Gaat het om het niet naleven door managers, dan is dit de taak van het college van burgemeester en wethouders. Zij dienen er overigens op toe te zien dat het aanspreken van verantwoordelijke personen ook daadwerkelijk plaatsvindt. Belangrijk is dat iedereen vooraf duidelijk is gemaakt wat de consequenties zijn van het niet naleven van gemaakte afspraken of van niet-integer gedrag. Niet naleven van gemaakte afspraken of niet-integer gedrag dient te worden bestraft. Bestrafen is maatwerk waarbij rekening moet worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden.

3.6 Verantwoording

3.6.1 Verantwoording over fraudebestendigheid

De laatste stap in de publicgovernancecyclus is het afleggen van verantwoording. In dit geval betreft het het afleggen van verantwoording door het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad en andere belanghebbenden over de fraudebestendigheid van de gemeente. Het getuigt van een proactieve houding wanneer het college van burgemeester en wethouders dit jaarlijks doet. Deze verantwoording dient dan in te gaan op:

- de visie en uitwerking van integriteit;
- de uitkomsten van de frauderisicoanalyse;
- de getroffen beheersmaatregelen en de

geaccepteerde restrisico's;

- de uitkomsten van de controlebevindingen;
- de aanvullende maatregelen die naar aanleiding van de bevindingen zijn getroffen, inclusief de effecten op de restrisico's.

Ten aanzien van de rapportage over de restrisico's is het belangrijk dat het college van burgemeester en wethouders onderbouwt waarom de risico's niet zijn afgedekt door aanvullende beheersmaatregelen. Hierbij is het goed om aandacht te besteden aan de kans dat het onderkende restrisico zich voordoet (waarschijnlijkheid) en de mogelijke impact ervan (kwantificering).

Door deze jaarlijkse verantwoording krijgt de gemeenteraad inzicht in de publicgovernancecyclus van de gemeente ten aanzien van de fraudebestendigheid van de gemeente. De raad kan het college van burgemeester en wethouders vervolgens nadere aanwijzingen geven of accenten benoemen waarvan de raad vindt dat deze opgepakt moeten worden. Immers de raad stelt de kaders, het college van burgemeester en wethouders geeft uitvoering en de raad ziet toe op de juiste naleving.

Voortdurende veranderende (maatschappelijke) omstandigheden maken het noodzakelijk dat de gemeente getroffen beheersmaatregelen voortdurend actualiseert en aanvaarde restrisico's monitort en zonodig heroverweegt.

3.6.2 In control statement

Een middel om aan de toezichthouders te tonen dat het college van burgemeester en wethouders zijn zaken goed op orde heeft en ook beheerst is een zogenaamde 'in control statement'. In een dergelijke verklaring verklaart het college van burgemeester en wethouders in zijn rol van de leiding van een huishouding dat de interne risicobeheers- en controlemaatregelen adequaat en effectief waren. Een deugdelijke onderbouwing is hierbij van belang.

Een 'in control statement' is inmiddels verplicht voor in Amerika aan de beursgenoteerde ondernemingen. De commissie-Tabaksblat adviseert ook voor Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen een 'in control statement'. Verschil met de Amerikaanse

situatie is dat daar een 'in control statement' wettelijk verplicht is en dat het toetsingskader wettelijk is bepaald. In Nederland geldt dit niet voor beursgenoteerde ondernemingen. Inmiddels zien we dat ook niet-beursgenoteerde ondernemingen de code-Tabaksblat willen naleven en een 'in control statement' opnemen.

Voor publieke organisaties, zoals gemeenten, kan het opnemen van een 'in control statement' in het jaarverslag toegevoegde waarde hebben. Ten eerste omdat aan het afgeven van een dergelijke verklaring veelal een gedragsverandering ten grondslag dient te liggen. Oftewel het moet tussen ieders oren zitten dat risicomanagement en het controlesysteem noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse bedrijfsvoering. Een ander belangrijk argument om een 'in control statement' af te geven is dat het college van burgemeester en wethouders genoodzaakt is te onderzoeken of het systeem van risicobeheersing en interne controle daadwerkelijk op orde is. Hiertoe moet dit systeem eerst in kaart worden gebracht en vervolgens dient de werking ervan te worden getoetst. Ten slotte geeft het college van burgemeester en wethouders met het afgeven van een 'in control statement' een signaal af aan de gemeenteraad en burgers waaruit blijkt dat zij het belang van het op orde hebben van de eigen organisatie onderkennen.

Een 'in control statement' voor een gemeente houdt in dat het college van burgemeester en wethouders verklaart dat het de bedrijfsvoering van de gemeente op orde heeft, hier zelf op toeziet maar ook dat het controlebaar is. De vraag is echter wanneer de gemeente 'in control' is. Ofwel aan welke meetlat dienen we een gemeente te meten? Zoals gezegd in Amerika is in de Sarbanes-Oxley Act gedetailleerd beschreven waaraan een bedrijf dient te voldoen wil het 'in control' zijn. Deze regeling geldt alleen voor aan de Amerikaanse beurs genoteerde ondernemingen en is hiermee niet van toepassing en mogelijk ook niet geschikt voor de publieke sector in Nederland. Het toetsingskader moet dus nog nader ontwikkeld worden!

Een 'in control statement' is overigens geen garantie dat er geen incidenten plaatsvinden. Incidenten zijn van alle dag en gebeuren ook in de toekomst. Wel

is veranderd dat we het niet meer accepteren van organisaties, en zeker overheden, dat een incident het gevolg is van het niet 'in control' zijn van de desbetreffende organisatie. Om deze reden is een proactieve houding noodzakelijk.

In de Verenigde Staten zijn inmiddels diverse strafrechtelijke procedures in gang gezet tegen bestuurders van bedrijven. Hun is ten laste gelegd het onvoldoende in controle hebben van hun bedrijven. Ook in Nederland groeit de druk om bestuurders van bedrijven die fraudeleus handelen (toelaten) harder strafrechtelijk aan te pakken. Het lijkt een kwestie van tijd dat bestuurders van overheidsorganisatie hetzelfde risico lopen.

In praktische informatie 5 is een voorbeeld opgenomen van een 'in control statement'.

3.6.3 Stappenplan

De kern van public governance in het kader van het vergroten van de fraudebestendigheid is risicomanagement. Concreet leidt dit tot het volgende stappenplan in figuur 11.

Te ondernemen stappen	Door wie	Periodiciteit
Sturen		
Uitspreken ambitieniveau van beleid inzake fraudepreventie (kwaliteit governance)	Gemeenteraad	Eenmaal per raadsperiode
Inventariseren frauderisico's, evt. gecombineerd met de risico-inventarisatie in het kader van de rechtmatigheidscontrole en risicoanalyse weerstandsvermogen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Inschatten waarschijnlijkheid en impact van de onderkende frauderisico's	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Stellen kaders van het integriteitbeleid	Gemeenteraad	Jaarlijks
Uitwerken van het integriteitbeleid in concrete handvatten ten aanzien van onder andere regels, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, personeelsbeleid, beveiligingsmaatregelen in processen	College van burgemeester en wethouders en management	Eenmaal per jaar toetsing op noodzakelijke bijstellingen
Tonen van voorbeeldgedrag ten aanzien van integer handelen	College van burgemeester en wethouders en management	Continu
Beheersen		
Inventariseren fraudegevoeligheid gemeente en processen (gelegenheid, rationalisatie en druk)	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Beoordelen van de getroffen beheersmaatregelen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Inschatten van de restrisico's (aandacht voor waarschijnlijkheid en impact)	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Rapportage en besluitvorming over geaccepteerde restrisico's	College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	Jaarlijks
Houden van toezicht op uitvoering (naleving vastgestelde kaders)	Gemeenteraad	Continu
Toezicht		
Uitvoeren van controles op de aanwezigheid en werking van de beheersmaatregelen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Aanspreken van verantwoordelijke ambtenaren in geval van niet naleven van gemaakte afspraken en/of niet-integer gedrag	College van burgemeester en wethouders en management	Continu
Beoordelen noodzakelijkheid aanvullende beheersmaatregelen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Houden van toezicht op de door de gemeenteraad gestelde kaders inzake kwaliteit bedrijfsvoering. Eventueel geven van nadere aanwijzingen ter verbetering	Gemeenteraad	Continu
Verantwoording		
Rapporteren over uitkomsten getroffen maatregelen en uitkomsten onderzoeken in het kader van fraudebestendigheid	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Afgeven van een 'in control statement'	College van burgemeester en wethouders	Jaarlijks in de gemeenterekening
Vaststellen van de jaarrekening (met daarin de 'in control statement') en decharge	Gemeenteraad	Jaarlijks

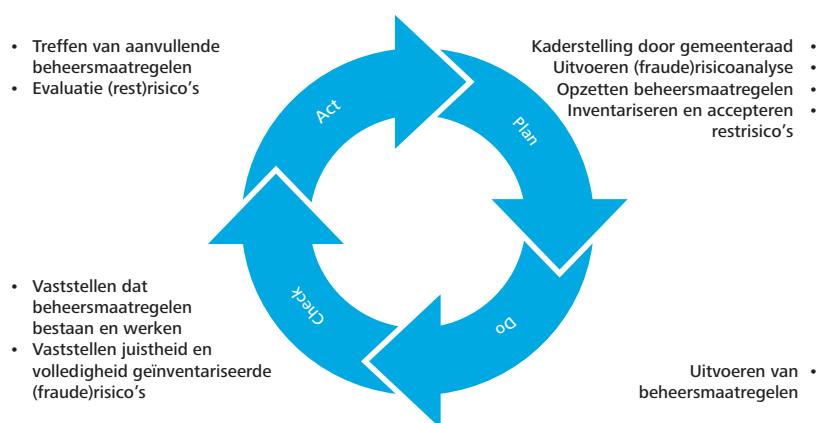
Figuur 11: Stappenplan fraudebestendigheid

Om de stappen in figuur 11 ten aanzien van het risicomanagement praktisch uitvoerbaar te houden, ligt het voor de hand om dit niet in één keer voor de gemeente als geheel te doen. Een oplossing kan zijn de gemeente te splitsen in onderdelen (bijvoorbeeld afdelingen) en jaarlijks voor één of meer onderdelen de frauderisicoanalyse te implementeren. Aansluiting hierbij op andere risico-inventarisatieprojecten, zoals bijvoorbeeld in het kader van de

rechtmatigheidscontrole, is zeer efficiënt. Het verdient aanbeveling deze cyclische opzet af te stemmen met de controlerend accountant.

De opname van het risicomanagement in de planning- en controlcyclus zorgt daarnaast voor een goede inbedding in de gemeentelijke organisatie.

Figuur 12 laat zien op welke wijze dit vorm kan krijgen.



Figuur 12: Planning-en-controlcyclus fraudebestendigheid

4 Taken, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we achtereenvolgens de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren. In paragraaf 4.2 gaan we hiertoe eerst in op ontwikkelingen als gevolg van het dualisme, waardoor de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college zijn veranderd. In paragraaf 4.4 gaan we in op de aansprakelijkheid van de gemeente in geval van fraude. Tot slot gaan wij in paragraaf 4.5 in op de rol van de accountant in het kader van het ontdekken van fraude.

4.2 Dualisme, gemeente governance en integer besturen

De invoering van dualisme in 2002 heeft geleid tot een begin van bestuurlijke lente in de verhouding tussen raden en colleges. Structuurverandering en de nieuwe positie van de bestuursorganen binnen de gemeente konden dat mede bewerkstelligen.

Op het gebied van financieel beleid en controle is veel veranderd. De veranderingen gaan door: het is een proces dat onomkeerbaar is. Het in de laatste jaren toenemende aantal raadsonderzoeken op grond van art. 155a Gemeentewet en andere vormen van door de raad ingestelde onderzoeken getuigen daarvan. De nieuwe positie van de raad in het jaarrekeningproces, de doorvertaling daarvan naar de accountants en het formuleren van het eigen integriteitsbeleid zetten trends op het gebied van integer bestuur en integer financieel beleid en beheer. Burgemeesters, raadsleden en wethouders, maar ook ambtenaren, door de gemeente gesubsidieerde instellingen, accountants- en andere externe bureaus zijn gehouden een voorbeeldfunctie waar te maken.

Voorbeeld

Een gemeente heeft als plan een bestaand industriegebied te ontwikkelen tot een nieuwe woningbouw en kantoorlocatie. De oorspronkelijke plannen blijken als gevolg van veranderde omstandigheden te leiden tot een aanzienlijk tekort. De gemeenteraad besluit tot een raadsonderzoek in te stellen naar de wijze waarop de planvorming binnen de gemeente heeft plaatsgevonden, welke informatie beschikbaar was en of deze informatie juist en volledig ter kennis aan de raad is gebracht. Ook onderwerp van

onderzoek is of de betrokken bestuurder ten tijde van het nemen van cruciale beslissingen integer hebben gehandeld. De uitkomsten van het raadsonderzoek leiden tot verhitte politieke discussies en uiteindelijk tot het aftreden van twee wethouders.

De ontwikkeling van de positie van het lokaal bestuur sinds 2002 kent de volgende fasen:

1. De startfase van dualisme waarbij vooral een structuurgerichte aanpak centraal stond in de periode tot en met 2004. De nieuwe instrumenten en verordeningen, zoals voor het financieel beheer, het fenomeen rekenkamer, maar ook het omgaan met het nieuwe instrumentarium, moesten zich nog uitkristalliseren.
2. De fase vanaf 2005 tot het aantreden van de nieuwe raden in 2006 met het vinden van een nieuw evenwicht tussen raad en college en het omgaan met de soms problematische situatie van wethouders in het nieuwe stelsel. Aan het eind van deze periode hadden de rolbewuste raden zowel in de controle als in de bestuurs- en controletaken hun positie hernomen.
3. De derde fase, die inging met de raadsperiode 2006-2010. Dit is de fase waarin een duurzaam evenwicht gevonden is/wordt; de kwaliteit van de lokale democratie wordt weer meer focuspunt. Rigide scheiding tussen kaderstelling en controle wordt beslecht. De raad neemt vooral weer de positie in van de volksvertegenwoordiging zoals hem die op grond van de Grondwet en Gemeentewet ook toekomt. Als hoofd van de gemeente (Grondwet artikel 125) neemt de raad zijn controletaken serieuzer en benut dit beter voor zijn kaderstellende arbeid.

De trend voor de komende raadsperiode 2010-2014 is, dat de gemeenteraden zich nadrukkelijker op hun controlerende taak zullen richten. Dit zal leiden tot een toenemend aantal raadsonderzoeken naar de wijze waarop het college invulling heeft gegeven aan de aan haar gemandateerde taken en bevoegdheden. Ook zal hierbij veel aandacht zijn voor de juiste en volledige informatievoorziening aan de raad alsmede de integriteit van de bestuurders. De landelijke maar zeker ook de lokale politieke processen en daarbij horende

dynamiek bepalen ook op het gebied van het toezicht het uiteindelijke beeld. De raad bepaalt zelf hoe ver hij gaat in de controle van het college en de ambtelijke organisatie en hoe gedetailleerd hij het begrip kaderstelling invult. Raden die een adequate controle organiseren dragen bij aan het scheppen van een beleid voor integriteit en voorkomen van fraude.

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in aanpak en competentie, ook al kennen ze dezelfde duale structuur. De gemeenten laten zien dat lokale tradities en omstandigheden, maar vooral bestuursstijlen en omgangsvormen zeer van belang zijn. De open receptuur van dualisme, zoals professor Elzinga van de Staatscommissie dualisering Gemeentebesturen dit typeerde, blijkt grote ruimte aan lokale variatie te bieden. Daarbij onderscheiden we de volgende typologieën:

- samenwerkingsdualisme (accent op samenwerking tussen raad en college en een evenwichtige balans tussen beide);
- partijendualisme (accent op consensus binnen de raad);
- bestuursdualisme (accent op krachtig opereren door college, met duidelijk draagvlak binnen de raad);
- taakdualisme (accent op de formele takenscheiding en het zich verschuilen hierachter);
- gemeenschapsdualisme (accenten op ontwikkelen lokale democratie, op democratische waarden en eigen voorbeeldfuncties, zoals met betrekking tot integriteit).

Een kwalitatief informatieniveau en optimale transparantie steunen de goede bestuursverhoudingen tussen college en raad en scheppen een klimaat waarin fraude en niet-integer handelen tot een minimum zijn teruggedrongen. In het kader van gemeente governance en het stimuleren van antifraudebeleid verdient het aanbeveling dat gemeenteraden prioriteit geven aan gedegen controle. Het vrijmaken van voldoende tijd (aandacht) en middelen zijn hiervoor voorwaarden. Hierdoor kan de raad beter onderbouwde kaders stellen aan besluiten met betrekking tot de begroting, beleidsnota's en andere vormen van regie, sturing en opdrachtverlening aan het college.

De informatiepositie van de raad wordt sterker,

de actieve informatieplicht van het college wordt gestimuleerd. Een betere informatiepositie van de raad bevordert dat tussen alternatieven gekozen kan worden en nieuw beleid beter op resultaatmeting te baseren is. De raad kan bij elk strategisch besluit duidelijk aangeven waarop hij het college ter zake van dit besluit wenst te controleren, en dit voornemen ook uitvoeren, desnoods door zelf onderzoek te doen. Door controle serieus te nemen en besluitvorming (kaderstelling) niet meer geïsoleerd te benaderen, wordt een sterke basis gelegd voor gemeente governance en integer besturen.

4.3 Taken en verantwoordelijkheden in het kader van fraudebestrijding

4.3.1 Gemeenteraad

De organisatiestructuur van gemeenten heeft consequenties voor het vormgeven van een goede governancestructuur. Zo kennen gemeenten geen Algemene Vergadering van Aandeelhouders die direct toezicht houdt op de interne toezichthouder. Wel worden gemeenten omgeven door stakeholders. Het ontbreken van aandeelhouders heeft als consequentie dat er geen autonoom mechanisme is om de kwaliteit van het interne toezicht te waarborgen. De gemeenteraad is bij uitstek het orgaan om namens de maatschappij en de verschillende belanghebbenden de beleidskaders te stellen en de gemeente 'in de gaten te houden'.

Van de gemeenteraad wordt verwacht dat deze duidelijke maatschappelijke doelstellingen (ambities) formuleert voor het uit te voeren beleid en hierbij de randvoorwaarden (grenzen) voor de realisatie formuleert. De raad kan met verschillende instrumenten inhoud geven aan het beleid en de randvoorwaarden. De volgende instrumenten geven inhoud aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad:

- gemeenteraadsprogramma;
- collegeprogramma;
- kadernota;
- begroting;
- verordeningen;
- beleidsregels en beleidsnota's.

De gemeenteraad dient de kaderstellende en controlerende (toezichthoudende) rol zodanig uit te oefenen dat de kansen op fraude, corruptie en

niet-integer gedrag worden geminimaliseerd. In de nieuwe Ambtenarenwet is zelfs vastgelegd dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de vaststelling van het integriteitsbeleid. Hiermee kan de gemeenteraad invulling geven aan een zorgvuldige uitoefening van zijn taken en als sparringpartner fungeren voor het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk betekent dit onder andere het vasthouden van de kritische instelling, het beschikken over een gedegen kennis van de gemeenteactiviteiten en het toezien op de aanwezigheid van een actuele en toereikende evaluatie van de frauderisico's die de gemeente loopt. Fraude en integriteit zijn ook voor raadsleden zelf van belang. Het is daarom nuttig om als gemeenteraad zelf te discussiëren over integriteit. De aanwending van de fractievergoedingen is hier een goed voorbeeld van.

Fractievergoedingen

In een aantal gemeenten heeft na de invoering van het dualisme het onderwerp fractievergoedingen op meer dan gemiddelde belangstelling van de pers mogen rekenen. Deze budgetten zijn in veel gemeenten en provincies ten gevolge van de nieuwe wetgeving alsnog ingevoerd of verhoogd. Problemen zijn bij een aantal gemeenten ontstaan over de aanwending van de budgetten, maar ook over de verantwoording daarover en wie uiteindelijk aansprakelijk is. De Gemeentewet geeft op dit laatste punt niet meteen afdoende duidelijkheid. De wet spreekt in artikel 33.2 en 33.3 van 'groeperingen' die recht hebben op fractieondersteuning. Of dat in juridische zin ook betekent dat leden van de raad die een fractie vormen aansprakelijk zijn is niet zonder meer duidelijk.

Het is daarom verstandig om:

- In de verordening limitatief vast te leggen voor welke soort kosten de fractievergoeding mag worden gebruikt, met in acht name van de kosten die moeten worden besteed uit onkostenvergoeding van de raadsleden en het feit dat aan individuele raadsleden geen andere vergoedingen mogen worden uitgekeerd dan wettelijk mogelijk is
- De accountant te laten toezien op de verantwoording van de fracties op dezelfde wijze als gebeurt voor de gemeentelijke jaarrekening.
- In de verordening de aansprakelijkheid nader te regelen voor uitgaven uit het fractiebudget die als onrechtmatig worden aangemerkt.

Een voorbeeld van een verordening die deze elementen

goed regelt, is de verordening van de gemeente Den Haag; zie ook praktische informatie 8.

In de Haagse verordening is opgenomen dat de raadsleden die deel uitmaken van de fractie voor de besteding van het fractiebudget verantwoordelijkheid nemen. Een raadslid kan ervoor kiezen daar niet voor te tekenen waarmee het budget naar rato wordt gekort.

Naast de fractievergoedingen lenen onderwerpen als vertrouwelijke informatie en beïnvloeding van besluitvorming door lobbyisten, geschenken et cetera zich uitstekend voor een goede raadsdiscussie over fraude, corruptie en integriteit.

Wanneer de gemeenteraad de kaders duidelijk (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (SMART)) stelt met heldere doelstellingen, is er ook wat te controleren. Op basis hiervan voert het college van burgemeester en wethouders het beleid uit en legt hierover via diverse documenten verantwoording af. De gemeenteraad controleert of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd (= doeltreffendheid) en of de ingezette middelen efficiënt (= doelmatig) en rechtmatig zijn besteed.

Om het toezicht houden, het uitvoeren van zijn controlerende rol goed uit te oefenen staan de gemeenteraad instrumenten ter beschikking. Voor de controle van het getrouwe beeld van de programmarekening en de rechtmatige besteding en verwerving van financiële middelen is dat de accountant. Voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen en effecten en de beoordeling van de efficiency is dat met name de rekenkamer. Ook de doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken door het college van burgemeester en wethouders in het kader van artikel 213a Gemeentewet zijn een goed hulpmiddel bij de controlerende rol. Daarnaast staan de gemeenteraad instrumenten ter beschikking als het stellen van vragen, recht van enquête, recht op ambtelijke ondersteuning en het recht van interpellatie.

Hoewel genoemde instrumenten niet specifiek zijn ingericht op fraude, corruptie en niet-integer handelen, kunnen bevindingen uit externe en interne rapportages wel degelijk signalen bevatten van kritische activiteiten

en functies binnen de gemeente. Het is zaak dat de gemeenteraad altijd met een kritische blik, gericht op dergelijke signalen, zijn toezichthoudende taak uitvoert. Hierbij is van belang dat de gemeenteraad aangeeft op welke wijze hij over mogelijke gevallen van fraude en corruptie wil worden geïnformeerd, vertrouwelijk, alleen de fractievoorzitters, het presidium, seniorenconvent et cetera.

4.3.2 College van burgemeester en wethouders

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden ligt bij de organen van de gemeente belast met governance. In de Gemeentewet en de Modelverordening van de VNG zijn relevante toezichtsbepalingen opgenomen, waaruit blijkt dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor onder andere:

- het uitvoeren van de strategie;
- het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de gemeente;
- de opzet en de werking van de interne risicobeheers- en controlesystemen;
- de naleving van de wet- en regelgeving;
- het integer handelen (onafhankelijkheid en belangenverstrengeling);
- de rapportage over het voorgaande aan de gemeenteraad.

Het college van burgemeester en wethouders zorgt dat in de gemeente een op de organisatie toegesneden intern prestatie- en risicomanagementsysteem aanwezig is. Over dit systeem rapporteert het college aan de gemeenteraad. Daarnaast geeft het college een oordeel over de effectiviteit van dit systeem in het jaarverslag (paragraaf bedrijfsvoering) en de eventuele maatregelen die worden getroffen ter verbetering. Het college van burgemeester en wethouders voert periodiek onderzoek uit in het kader van de verplichting van collegeonderzoeken naar de doelmatigheid van de organisatieonderdelen en/of processen, hetzij alleen, hetzij in samenwerking met andere gemeenten. In deze onderzoeken worden de prestaties van de gemeente vergeleken met prestaties van vergelijkbare gemeenten.

Duidelijk is dat het college van burgemeester en wethouders in het kader van gemeente governance verantwoordelijk is voor het risicomanagement waaronder de beheersing van de frauderisico's.

Aangezien het college van burgemeester en wethouders zelf verantwoordelijk is voor de risicoafwegingen en interne controle, kan het college deze ook manipuleren¹⁹.

Machtsmisbruik?

Een wethouder werd door de oppositie verweten zijn macht en voorkennis te hebben misbruikt voor het verkrijgen van een voorkeursbehandeling bij de toewijzing van een woning. Achtergrond bij deze casus is dat de oppositie graag ziet dat de huidige wethouder schade zou ondervinden als gevolg van mogelijk onjuist handelen. Door de oppositie wordt hem dan ook verweten voorkennis te hebben gehad ten aanzien van het tijdstip waarop de verloting van nieuw te bouwen woningen zou starten. Deze voorkennis zou hij hebben doorgegeven aan een familielid.

Ten aanzien van de aankoop van zijn eigen woning wordt ook een belangenverstrengeling vermeend. De wethouder zou in de periode dat hij raadslid was gedurende lange tijd faliekant tegenstander zijn geweest van een woningbouwproject dat door een lokale aannemer was uitgewerkt. Het nieuwbouwplan zou met name dankzij zijn tegenstand niet zijn doorgegaan. Nadat het betreffende plan door een andere lokale aannemer werd opgepakt, was de huidige wethouder, en toen nog steeds in de rol van raadslid, plotseling een voorstander van het plan en heeft hij ook één van de woningen aangekocht.

Van beide aantijgingen zijn geen feiten aangetroffen die de beschuldigingen onderbouwen. Wel toont dit voorbeeld hoe kwetsbaar de positie van een politicus kan zijn en waartoe allerlei vermoedens kunnen leiden.

4.4 Aansprakelijkheid in het kader van fraude

In hoofdstuk 2 is onderscheid gemaakt tussen twee soorten 'daders' bij fraude, te weten de dader die gebruik maakt van de gelegenheid en de dader die de gelegenheid creëert. Om een dader (ambtenaar of bestuurder) 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

¹⁹ In het najaar van 2004 hield het tijdschrift Binnenlands Bestuur een enquête onder 1660 rijks-, provincie- en gemeenteambtenaren. Uit deze enquête blijkt dat vier op de tien overheidsmedewerkers wel eens twijfelen aan de integriteit van naaste collega's. Twintig procent denkt dat leidinggevendens soms niet integer zijn

voor de schade in de regel geen probleem. De categorie ambtenaren/bestuurders 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 (misbruik en oneigenlijk gebruik) geldt als eis dat bij aansprakelijkheidstelling het causaal verband aangetoond moet worden tussen de fraude en de geleden schade (zie ook hoofdstuk 6).

4.4.1 Aansprakelijkheid van de dader

In hoofdstuk 2 is onderscheid gemaakt tussen twee soorten 'daders' bij fraude, te weten de dader die gebruik maakt van de gelegenheid en de dader die de gelegenheid creëert. Om een dader (ambtenaar of bestuurder) 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 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 (misbruik en oneigenlijk gebruik) geldt als eis dat bij aansprakelijkheidstelling het causaal verband aangetoond moet worden tussen de fraude en de geleden schade (zie ook hoofdstuk 6).

4.4.2 Aansprakelijkheid van bestuurders

Bestuursaansprakelijkheid is een ruim begrip. Het staat voor alle soorten aansprakelijkheid waarmee een persoon die een bestuurlijke taak binnen een rechtspersoon vervult, te maken kan krijgen. De aansprakelijkheid van een bestuurder valt hieronder maar ook de aansprakelijkheid van een commissaris of directeur. De bestuurdersaansprakelijkheid geldt voor bestuurders van NV's, BV's, stichtingen en verenigingen. Voor bestuurders van gemeenten geldt de bestuurdersaansprakelijkheid niet, tenzij zij bijvoorbeeld namens de gemeente bestuurder zijn van

een gemeentelijk zwembad dat in de vorm van een BV wordt uitgeoefend.

De volgende factoren kunnen relevant zijn voor het bepalen van bestuursaansprakelijkheid. In de eerste plaats de bestuurlijke positie die een persoon inneemt in de rechtspersoon. Voor het bepalen van aansprakelijkheid is het van belang of de persoon bestuurder, directeur of toezichthouder/commissaris is (geweest). Daarnaast kan de periode dat de persoon deel uitmaakt(e) van een bestuurlijk gremium een rol spelen. Een verhoogde kans op aansprakelijkheid geldt bijvoorbeeld voor een bestuurder of commissaris van een BV of NV, of bij faillissement van een vereniging of stichting die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen.

Bij bestuursaansprakelijkheid kan sprake zijn van interne en/of externe aansprakelijkheid. Interne aansprakelijkheid is de aansprakelijkheid van een bestuurder of commissaris ten opzichte van de eigen rechtspersoon: de stichting, vereniging, BV of NV. Externe aansprakelijkheid is de aansprakelijkheid van een bestuurder of commissaris ten opzichte van derden, personen buiten de rechtspersoon.

4.5 Rol van de accountant

Accountants hebben slechts in beperkte mate een verantwoordelijkheid in het ontdekken van fraude bij gemeenten. In artikel 197 van de Gemeentewet is de accountantscontrole voor gemeenten wettelijk verankerd. Hoewel het ontdekken van fraudegevallen niet het primaire doel is van de accountantscontrole, is de perceptie van het maatschappelijk verkeer in de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Dit is mede het gevolg van diverse grote fraude-incidenten. Naar aanleiding van deze incidenten hebben discussies plaatsgevonden rondom de mogelijke verantwoordelijkheid van de accountant voor het ontdekken van deze fraudes.

De verantwoordelijkheid die de accountant heeft ten aanzien van fraude is (wettelijk) geregeld in de Wet toezicht accountantsorganisatie (Wta), het Besluit toezicht accountantsorganisatie (Bta) en de Controle- en Overige Standaarden 240 (COS 240).

4.5.1 Controle- en Overige Standaarden 240 (COS 240)

Volgens COS 240 is de accountant niet verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude. Hij is wel verantwoordelijk voor het zodanig plannen en uitvoeren van zijn controle dat hij in staat is een redelijke mate van zekerheid te krijgen dat de jaarrekening geen materiële afwijkingen wegens fraude of onjuistheden bevat. Absolute zekerheid kan de accountant daarover nooit krijgen. Er blijft altijd een risico bestaan dat materiële afwijkingen niet worden ontdekt. Dit risico is groter bij fraude dan bij onjuistheden, aangezien de neiging bestaat fraude te verhullen. Bij fraude door bestuurders is dit risico groter dan bij fraude door werknemers, omdat bestuurders gemakkelijker in staat zijn interne beheersmaatregelen te doorbreken.

Primair verantwoordelijk voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden zijn volgens de richtlijn zowel de organen belast met governance binnen de huishouding als de leiding. Bij de gemeente gaat het dan om het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en het managementteam. Het college van burgemeester en wethouders dient te zorgen voor een adequate beheersomgeving en procedures die de gemeentelijke activiteiten ordelijk en efficiënt laten verlopen. De gemeenteraad moet door toezicht waarborgen dat de financiële verslaggevingssystemen integer zijn en dat de gemeente over een effectief intern beheerssysteem beschikt.

In de standaardopdrachtbevestiging van Deloitte voor controleopdrachten bij gemeenten, is dit als volgt verwoord

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude berust bij zowel het toezichthoudend orgaan als het college van burgemeester en wethouders. De accountant is niet verantwoordelijk en aansprakelijk voor de preventie van fraude.

Onze controleopdracht richt zich niet specifiek op het ontdekken van fraude. Indien bij de uitvoering van de controleopdracht aanwijzingen van fraude worden verkregen, zullen wij, ongeacht de mogelijke omvang en de aard van de vermoedelijke fraude, aanvullend onderzoek verrichten, afgestemd op het vaststellen

van de aard en omvang van de fraude in relatie tot de jaarrekening. Indien wij een aanwijzing voor – of een redelijk vermoeden van – fraude verkrijgen, zullen wij hierover communiceren met het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad.

Indien sprake is van een redelijk vermoeden van fraude van materieel belang ten aanzien van de jaarrekening zullen wij tevens handelen conform artikel 26, lid 2 van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

In het kader van de Standaard 240 “De verantwoordelijkheid van de accountant voor het onderkennen van het risico van fraude in het kader van de controle van financiële overzichten”. zullen wij het college van burgemeester en wethouders vragen de volgende punten schriftelijk te bevestigen:

1. Het college van burgemeester en wethouders erkent zijn verantwoordelijkheid voor de opzet en invoering van de maatregelen van interne beheersing om fraude te voorkomen en te ontdekken.
2. Het college van burgemeester en wethouders heeft ons de resultaten gemeld van zijn inschatting van het risico dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang zou kunnen bevatten als gevolg van fraude.
3. Het college van burgemeester en wethouders heeft ons alles gemeld wat hem bekend is in verband met aanwijzingen voor fraude, beschuldigingen van fraude of fraude die de gang van zaken binnen de gemeente beïnvloed kunnen hebben en waarbij betrokken zijn:
 - a. leidinggevenden;
 - b. werknemers die een belangrijke rol spelen bij de maatregelen van interne beheersing; ofc. anderen in het geval dat de fraude van materieel belang kan zijn voor de jaarrekening.
4. Het college van burgemeester en wethouders heeft ons op de hoogte gesteld van alle aanwijzingen voor fraude, beschuldigingen van fraude of fraude met mogelijke invloed op de jaarrekening van de gemeente die hem bekend zijn door mededelingen van werknemers, voormalige werknemers, analisten, regelgevende instanties of anderen.

Indien bij onze controle een afwijking als gevolg van fraude of een vermoedelijke fraude wordt signaleerd, zullen wij overwegen of het tot

onze verantwoordelijkheid behoort om over deze informatie te communiceren met het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en onder bepaalde omstandigheden met regelgevende en justitiële instanties.

Op basis van genoemde ontwikkelingen is COS 240 ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de accountants aanzienlijk aangescherpt. De herziene richtlijn COS 240 heeft de taken en verantwoordelijkheden van de accountant op het gebied van fraude niet veranderd, maar beoogt wel de effectiviteit van de controlemaatregelen op het gebied van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening te verhogen.

De belangrijkste wijzingen in COS 240 voor de accountant zijn:

- het inwinnen van inlichtingen bij het management, het toezichthoudende orgaan en anderen over de wijze waarop de organisatie het frauderisico beheerst en in hoeverre zij bekend zijn met (vermoedens van) fraude;
- het met de leden van het controleteam bespreken van de kwetsbaarheid van de jaarrekening van de huishouding voor fraude van materieel belang;
- het evalueren van de maatregelen die de organisatie heeft getroffen om fraude van materieel belang te voorkomen en te ontdekken;
- het treffen van controlemaatregelen om het risico van het opzettelijk verkeerd verantwoorden van opbrengsten en het doorbreken van de interne beheersing door de leiding tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. In dit kader dient bijzondere aandacht te worden besteed aan handmatige boekingen, schattingen in de jaarrekening en belangrijke ongebruikelijke transacties;
- het uitvoeren van overige controlewerkzaamheden gericht op het terugdringen van geïdentificeerde frauderisico's;
- het bij aanwijzingen voor fraude advies vragen aan ter zake vakbekwame personen;
- het documenteren van de controlemaatregelen en de uitkomsten van de werkzaamheden

Een professioneel-kritische instelling is van belang bij de uitvoering van de accountantscontrole. De accountant dient zich steeds bewust te zijn van het risico dat zich een afwijking kan voordoen als gevolg van fraude, ongeacht de eerdere ervaringen met de huishouding voor wat betreft de eerlijkheid en integriteit van de leiding van de huishouding en het toezichthoudende orgaan. Hierbij kan de accountant gebruikmaken van een frauderisicoanalyse. Deze frauderisicoanalyse kan dan door of namens het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd en door de gemeenteraad worden vastgesteld. In paragraaf 3.3.1. is nader ingegaan op de uitvoering van een frauderisicoanalyse.

4.5.2 Wet toezicht accountantsorganisaties / Besluit toezicht accountantsorganisaties

In de Wta is vastgelegd dat de accountant een meldingsplicht aan een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering heeft indien hij tijdens het verrichten van een wettelijke controle de beschikking krijgt over gegevens of inlichtingen die het redelijk vermoeden rechtvaardigen dat sprake is van fraude van materieel belang ten aanzien van de financiële verantwoording van de controlecliënt.

In het Bta is bepaald dat de melding van de fraude door de accountant achterwege kan blijven indien de controlecliënt voldoende maatregelen heeft getroffen om de fraude te redresseren (herstellen). Deze maatregelen houden in dat de controlecliënt een schriftelijk plan opstelt waarin is vastgelegd:

- welke maatregelen de controlecliënt zal nemen om de gevolgen van de fraude, voor zover mogelijk, ongedaan te maken;
- welke maatregelen de controlecliënt zal nemen om herhaling te voorkomen;
- binnen welke termijn de controlecliënt dit zal realiseren.

De accountant moet controleren of het plan toereikend is en moet vaststellen dat het plan ook daadwerkelijk binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd.

Belangrijk is dus dat een meldingsplicht bestaat bij wettelijke controleopdrachten indien de controlecliënt

onvoldoende maatregelen neemt om de fraudes te herstellen (redresseren).

4.5.3 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Met ingang van 1 augustus 2008 zijn de inmiddels ingetrokken Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties samengevoegd.

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is in 2003 aangewezen als toezichthouder op de naleving van de anti-witwasregelgeving in Nederland voor zover van toepassing voor advocaten, (kandidaat-) notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants, accountants-administratieconsulenten, dan wel degene die anderszins zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verricht, zoals administratiekantoren. Hieronder gaan wij in wat dit betekent voor de accountantscontrole van de jaarrekening van een gemeente.

Op grond van de Wwft dienen accountantsorganisaties voorafgaand aan de acceptatie van nieuwe cliënten een zogenaamd cliëntenonderzoek uit te voeren. Gezien de risico's kan de accountant bij gemeenten volstaan met een beperkt onderzoek.

Naast de verplichte uitvoering van het cliëntenonderzoek dient heeft de accountant ook een meldplicht voor ongebruikelijke transacties. Wanneer sprake is van een ongebruikelijke transactie hangt af van zowel objectieve- als zowel subjectieve criteria.

Objectieve indicatoren

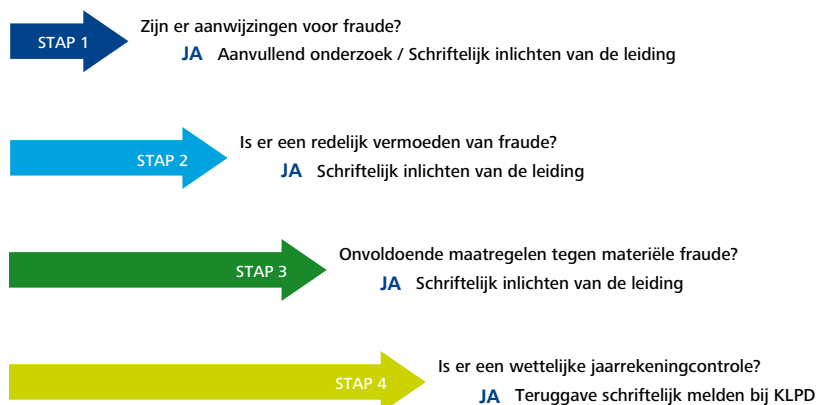
Een accountant dient op grond van de Wwft een transactie in verband met witwassen waarvan aangifte is gedaan bij politie en/of justitie,) eveneens te melden aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU). De meldplicht geldt ook voor transacties van € 15.000 of meer betaald in contanten of cheques aan toonder aan of door tussenkomst van de accountant.

Een accountant dient alle transacties die voldoen aan deze objectieve indicatoren te melden aan de FIU, zonder dat ruimte is voor nadere. Dit ligt anders bij de subjectieve indicatoren. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden zal de accountant beoordelen of er aanleiding is te veronderstellen dat de transacties verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.

Subjectieve indicator

De subjectieve indicator betreft transacties waarbij naar het subjectieve oordeel van de accountant aanleiding is te veronderstellen dat deze transacties verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme. Het Ministerie van Financiën heeft een aantal algemene richtlijnen ('guidelines') opgesteld die als hulpmiddel kunnen dienen voor het beoordelen of er sprake is van een ongebruikelijke transactie (bijvoorbeeld ongebruikelijke transactie met betrekking tot bepaalde landen, legitimatie van cliënt, financiële verkeer, juridische entiteiten/structuren etc.). Daarnaast zijn er specifieke richtlijnen voor de beroepsgroepen opgesteld.

De accountant dient de melding zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 14 dagen na het kenbaar worden van de ongebruikelijke transactie, in te dienen bij het FIU. Op grond van artikel 23 WWFT mag de accountant niet aan de cliënt mededelen dat een melding zal worden gedaan of is gedaan.



Figuur 13: Beslissingsschema COS 240

5 Wat als het toch fout gaat?

“Fraude, hoe klein ook, moet hard worden aangepakt wil een organisatie niet op een hellend vlak terechtkomen.”

Mr. A. Khan en mr. J. Mols, OVO

5.1 Inleiding

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. In dit hoofdstuk behandelen praktische aspecten bij het afwikkelen van deze signalen. Voor de leesbaarheid spreken we in dit hoofdstuk alleen over fraudesignalen. Hiermee bedoelen we echter ook de signalen van corruptie of niet-integer gedrag.

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.

Klokkenluideregeling

Alvorens er een onderzoek naar fraude plaatsvindt dienen de signalen bekend te worden gemaakt. Om te voorkomen dat dergelijke signalen vanuit de organisatie via de pers naar buiten bekend worden gemaakt is het noodzaak als organisatie een uiterst vangnet voor niet-integer of frauduleus gedrag in te stellen.

De laatste jaren is het onderwerp 'klokkenluider' in onze samenleving een veelbesproken onderwerp geworden. In de praktijk worstelen veel organisaties met de wijze waarop zij deze voorziening voor hun medewerkers kunnen implementeren. Het uitgangspunt van een klokkenluideregeling is dat een medewerker die een misstand vermoedt, een procedure kan volgen voor het melden daarvan, zonder dat dit gevolgen voor de arbeidsrelatie heeft.

Een klokkenluideregeling is een voorziening opgesteld voor medewerkers om misstanden van verschillende aard binnen de organisatie te kunnen melden zonder dat zij daar in hun werk nadelige consequenties van ondervinden.

Een klokkenluideregeling is meer dan een procedure alleen. Voor het opzetten en implementeren van een klokkenluideregeling dient de scope te worden bepaald van de misstanden die in de organisatie via een klokkenluideregeling gemeld kunnen worden. Daarnaast dienen de randvoorwaarden te worden opgesteld om het vertrouwelijk melden van misstanden mogelijk te maken en dient de daarbij behorende vertrouwensfunctie te worden ingericht.

Een medewerker kan een misstand constateren die zich voordoet binnen de eigen afdeling, maar ook bij één van de andere afdelingen. Het basis principe blijft dat iedereen geacht wordt misstanden in de lijn te melden. Alleen wanneer de melder dit niet durft, of als het al in de lijn is gemeld maar daar niets mee is gedaan, kan de melder de klokkenluideregeling gebruiken. Iedere melding wordt serieus onderzocht om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van een misstand, zodat er daarna tot actie kan worden overgegaan. De klokkenluideregeling is uitdrukkelijk niet bedoeld voor klachten van persoonlijke aard van de medewerkers.

De klokkenluideregeling:

- heeft als doel het verlagen van de drempels om een misstand te melden;
- regelt de vertrouwelijkheid van de melding;
- verschaft de mogelijkheid om aan de klokkenluider nadere vragen te stellen;
- bevat filters op en checks van de meldingen;
- garandeert overzicht en toezicht op het hoogste niveau;
- beperkt risico's, schade en kosten;
- is gemakkelijk te communiceren met en te begrijpen door de gebruikers;
- is een integraal onderdeel van het integriteitbeleid van de organisatie.

Een vertrouwensfunctie is onlosmakelijk verbonden aan een klokkenluideregeling. Bij de inrichting van een vertrouwensfunctie dienen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nauwkeurig te worden omschreven zodat de vertrouwenspersoon over heldere kaders beschikt en een goed doordacht werkproces volgt. De vertrouwenspersoon moet hiervoor kennis en kunde opbouwen en onderhouden.

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. Een deskundig uitgevoerd forensisch onderzoek en aandacht voor de (interne) communicatie over het forensisch onderzoek zijn van groot belang. Een heldere en consequente reactie van het management op vragen en opmerkingen van medewerkers en mogelijk ook (zaken)relaties van de gemeente, voorkomt veel onrust. Een beklemmende sfeer van wantrouwen en te ver doorgevoerde aanvullende beheersmaatregelen leiden tot verlamming en veel grotere schade. Niet alleen binnen de gemeente maar dat geldt ook buiten de gemeente, denk aan imagoschade. Voor gemeenten, organisaties met een van nature openbaar karakter, is onderling vertrouwen en integriteit van groot belang. Daarom is het belangrijk inzicht te hebben in fraude en hoe met fraude moet worden omgegaan.

In dit hoofdstuk komen bij de behandeling van fraudesignalen de volgende aspecten aan de orde:

- vastleggen handelingen;
- actief optreden;
- inschakelen juiste personen.

5.2 Vastleggen handelingen

Wanneer binnen de gemeentelijke organisatie fraude of een vermoeden daarvan is geconstateerd, is het van belang een coördinator aan te wijzen voor het bijhouden van een logboek en dossier. In het logboek legt de contactpersoon vast wanneer wat door wie is gedaan en besproken (het proces). Het logboek is feitelijk een chronologische weergave van gebeurtenissen. Hieronder vallen ook telefoonnotities en afspraken met (externe) adviseurs en betrokkenen. Daarnaast legt de contactpersoon een zaakdossier aan, waarin de onderbouwing van de mogelijke fraude is uiteengezet. Hierin kunnen brieven van schorsing zitten, bewijsstukken van de fraude, maar bijvoorbeeld ook krantenartikelen.

Het logboek maakt onderdeel uit van het fraudedossier. Dit dossier inclusief alle besprekingen en notities kan

van doorslaggevende betekenis zijn in een eventuele juridische procedure. Het is zaak dat het bijhouden van het logboek en zaakdossier zorgvuldig gebeurt.

5.3 Actief optreden

Een aspect bij het afwikkelen van fraudesignalen is het vaststellen van de fysieke en digitale toegang van de mogelijk bij de fraude betrokken personen. Zonodig dient deze toegang beperkt of gestopt te worden. Dit kan betekenen dat de (vermoedelijke) fraudeur de toegang tot het pand moet worden ontzegd, sleutels en laptop worden ingenomen, beveiligingscodes en wachtwoorden worden gewijzigd en bevoegdheden worden ingetrokken. Als sleutels gekopieerd zijn, kan het bovendien nodig zijn om sloten te vervangen.

Als de fraudeur nog contact met collega's heeft, kan hij mogelijk op deze wijze toegang houden tot gevoelige informatie, zoals zijn computer waarop bewijs staat. Om deze reden adviseren we de computer, agenda, schijfruimte op de server, niet-persoonlijke bureauspullen zo spoedig mogelijk te verzamelen. Daarnaast is het van belang dat de toegangspas wordt ingenomen of geblokkeerd evenals de toegang tot de geautomatiseerde omgeving. Dit is nog meer van belang indien medewerkers vanaf een locatie buiten het gemeentehuis kunnen inloggen.

Voor een stevige bewijspositie verdient het aanbeveling de data van de fraudeur niet door de eigen ICT-afdeling te laten veiligstellen of onderzoeken. Enerzijds kunnen hierdoor (onbedoeld) sporen worden verwijderd en – wellicht nog erger – kan onzekerheid ontstaan over de wijze waarop de data zijn veiliggesteld. Tijdens een juridische procedure kan dit gevolgen hebben voor de hardheid van het bewijs. Met specifieke onderzoeksprogrammatuur worden deze risico's voorkómen. Anderzijds zijn de betrokkenen bij een mogelijke fraude niet altijd direct volledig in beeld. In theorie is het mogelijk dat achteraf blijkt dat iemand van de eigen ICT-afdeling betrokken is bij de fraude. Het belang van het veiligstellen van deze bewijspositie rechtvaardigt daarom in veel gevallen inschakeling van een onafhankelijke externe deskundige. In hoofdstuk 7 gaan we hier nader op in.

5.4 Inschakelen juiste personen

Naast het vastleggen van alle handelingen en het onderzoeken van de fysieke en digitale toegangen, dient de gemeente zo snel mogelijk juridisch advies in te winnen. In verband met vragen als: kan de vermoedelijke fraudeur geschorst (als ordemaatregel) of op staande voet ontslagen worden? De gemeente is verantwoordelijk voor het eigen (disciplinaire) traject. Hiertoe kan de gemeente een intern fraudeonderzoek (laten) uitvoeren door bijvoorbeeld een (forensisch) accountant of een particulier onderzoeksbureau.

Hierbij worden de volgende aspecten van de (mogelijke) fraude in kaart gebracht:

- de toedracht;
- de betrokken personen bij de fraude (dit kunnen ambtenaren, bestuurders maar ook personen of organisaties buiten de gemeente zijn);
- het relevante toetsingskader;
- de omvang van de fraude;
- advies om dergelijke fraude in de toekomst te voorkomen.

Voor een goed verloop van het onderzoek is het raadzaam dat de gemeente een contactpersoon aanwijst die de contacten onderhoudt met de advocaat, de accountant, de onderzoeker, de politie en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Verder verdient het aanbeveling om een communicatiemedewerker aan te stellen (de afdeling Voorlichting) die de noodzakelijke contacten onderhoudt met de media. Voor andere bij het onderzoek betrokken ambtenaren en bestuurders moet duidelijk zijn hoe en door wie intern en extern wordt gecommuniceerd over het (lopende) onderzoek.

In praktische informatie 9 is een uitwerking van de gemeente Rotterdam opgenomen van aandachtspunten bij het openbaar worden van integriteitkwesities.

Als de gemeente verzekerd is tegen fraude, is het van belang de polisvoorwaarden door te nemen en na raadpleging van deskundigen vast te stellen of de gemeente een claim voor de geleden schade bij de verzekering kan indienen. Overigens stellen sommige fraudeverzekeringspolissen als eis dat aangifte wordt gedaan.

Zodra de schade in hoofdlijnen bekend is, kan de gemeente de mogelijkheden onderzoeken om via conservatoir beslag²⁰ een deel van het vermogen van de vermoedelijke dader veilig te stellen voor verhaal (zie hoofdstuk 6).

5.5 Onderzoeken in geval van fraude?

Afhankelijk van de feiten en omstandigheden dient bij een fraudeonderzoek onder verantwoordelijkheid van de gemeente een intern onderzoek ingesteld te worden. Het is van belang dat dit een zorgvuldig uitgevoerd kwalitatief onderzoek is. In het bijzonder omdat de uitkomsten in een disciplinair en mogelijk ook strafrechtelijk onderzoek gebruikt kunnen worden. Al aan het begin, maar ook tijdens het interne onderzoek kan de verplichting ontstaan om aangifte te doen bij de (hulp)officier van justitie (art. 162 Sv; zie paragraaf 5.6). Deze aangifte betekent niet dat de gemeente het eigen interne onderzoek moet stopzetten.

Een opsporingsonderzoek en de daaruit voortvloeiende vervolging is meestal een langdurig traject. Intern onderzoek kan parallel aan een opsporingsonderzoek worden uitgevoerd. Beide onderzoeken hebben een eigen doel. Een opsporingsonderzoek is gericht op waarheidsvinding voor een eventuele strafrechtelijke vervolging. Een intern onderzoek is gericht op het vaststellen van de feiten teneinde zelfstandig adequate (arbeidsrechtelijke) maatregelen te kunnen treffen.

Zo kan de gemeente het onderzoeksrapport gebruiken voor:

- een disciplinair traject voor het vaststellen van plichtsverzuim en het treffen van arbeidsrechtelijke maatregelen;
- verbeterprogramma van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van een gemeente;
- het strafrechtelijk onderzoek, een opsporingsambtenaar kan de uitlevering bevelen van het onderzoeksmateriaal.

Iedere fraude is uniek en vereist een specifieke onderzoeksaanpak. Op hoofdlijnen doorloopt een fraudeonderzoek, ook wel toedrachtsonderzoek genoemd, de volgende stappen:

1. Het veiligstellen van de aanwezige bescheiden, digitale informatie en de werkplek van de

²⁰ Beslag ter bewaring, gelegd op goederen of rechten van een schuldenaar.

vermoedelijke fraudeur. Belangrijk is dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium en bij voorkeur door een onafhankelijk deskundige gebeurt, zodat de kans op het (bewust) kwijt maken van bewijsmateriaal wordt voorkomen.

2. Het inventariseren en analyseren van het relevante toetsingskader, zoals wet- en regelgeving, arbeidsovereenkomst, werkinstructies en dergelijke. Het toetsingskader is belangrijk omdat dit bepalend is voor de aanwezigheid van al dan niet frauduleuze gedragingen.
3. Het onderzoeken van de (administratieve) bescheiden, digitale informatie en overige vergaarde documenten. Met name in de laatste jaren wordt het belang van digitaal onderzoek steeds groter. Daarnaast is het met de huidige technische mogelijkheden ook mogelijk om informatie in hard copy om te zetten naar digitaal doorzoekbare data. Indien de omvang van deze papieren informatie groot is, levert dat enorme tijdswinst op. In hoofdstuk 7 gaan wij nader in op fraude en automatisering. Hierbij komen de mogelijke onderzoekstechnieken ten aanzien van digitale informatie aan bod.
4. Uitvoeren van een openbronnenonderzoek naar mogelijk betrokken personen en/of organisaties.
5. Het houden van interviews met getuigen en de medewerkers die verdacht worden van fraude.
6. Het analyseren van alle verkregen informatie en het verrichten van noodzakelijk aanvullende werkzaamheden. Doel hiervan is de toedracht, de aard en omvang van de eventuele fraude in kaart te brengen.
7. Het opstellen van een conceptrapport van bevindingen.
8. Het houden van wederhoor met in het onderzoek betrokken personen. Doel hiervan is dat het onderzoeksrapport zorgvuldig tot stand komt.
9. Het definitief rapporteren over de uitkomsten van het toedrachtsonderzoek.
10. Het beoordelen van eventuele arbeidsrechtelijke- en juridische vervolgstappen (dit is een stap die de werkgever zelf dient te doen).

5.6 Wie kan fraude onderzoeken?

De gemeente moet bepalen wie het onderzoek naar de fraude verricht. Een fraudeonderzoek kan intern worden uitgevoerd, maar ook overheidsorganisaties of private organisaties kunnen het onderzoek verrichten.

In de praktijk komt het vaak voor dat de private sector het verkennend onderzoek doet. Indien dit een redelijk vermoeden van schuld oplevert, wordt op grond van het onderzoeksrapport aangifte gedaan. De officier van justitie bepaalt of er na de aangifte een opsporingsonderzoek wordt ingesteld.

5.6.1 Overheidsorganisatie

Fraude wordt bij kleine bedragen onderzocht door de (regio)politie. Zodra het gaat om omvangrijke (specifieke) fraude, voeren gespecialiseerde eenheden het onderzoek uit. Zo beschikt de politie over interregionale fraudeteams²¹ die per regio gespecialiseerd zijn in verschillende vormen van fraude, zoals telecom, faillissement, bank, aandelen en dergelijke. Behalve over de politie beschikt Nederland over enkele bijzondere opsporingsdiensten. De opsporingsdienst van de Belastingdienst is de FIOD-ECD. De FIOD-ECD is ontstaan uit het samengaan van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en de Economische controledienst (ECD). De Sociale Inlichtingendienst (SIOD) is de handhavingsorganisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bestrijdt misbruik van sociale wetgeving en voorzieningen.

De Rijksrecherche bestaat naast de staf voor het grootste gedeelte uit ervaren rechercheurs, verdeeld over drie locaties in Nederland te weten Den Haag, Zwolle en Den Bosch. De Rijksrecherche valt als enig onderdeel van de Nederlandse politie uitsluitend onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Deze dienst heeft daarmee in de Nederlandse rechtsstaat een bescheiden, maar toch bijzondere rol. In Europa is de Rijksrecherche uniek, omdat geen enkel ander land een soortgelijke onafhankelijke rechercheorganisatie kent.

Onderzoeken van de Rijksrecherche richten zich primair op opsporingsonderzoeken tegen (semi) overheidsbestuurders en -ambtenaren die verdacht worden van misdrijven, waarbij de integriteit van de rechtspleging en/of die van het openbaar bestuur in het geding is. Het gaat hierbij om onderzoeken waarbij andere opsporingsdiensten niet voldoende onafhankelijk het onderzoek kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld onderzoek naar een van fraude verdachte

²¹ Deze teams maken thans deel uit van de bovenregionale researchteams.

burgemeester. Onderzoeken van de Rijksrecherche richten zich, onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie, primair op het optreden van politiemensen die tijdens de uitoefening van hun taak geweld hebben gebruikt of nalatig in hun optreden zijn geweest waarbij letsel is ontstaan. De Rijksrecherche draagt daarmee bij aan de bewaking en behoud van een integere overheid. Niet elk onderzoek op dat gebied wordt overigens door de Rijksrecherche gedaan. Onderzoek kan ook worden toegewezen aan Bureaus Interne Zaken of -Onderzoeken (BIZ of BIO), die werken binnen de eigen organisatie. Om een en ander op de juiste wijze te kunnen uitvoeren heeft het College van procureurs-generaal een aanwijzing vastgesteld. Doel van die aanwijzing is om duidelijk te maken volgens welke de criteria de Rijksrecherche kan worden ingezet. Ten slotte bepaalt de Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR) of en wanneer de Rijksrecherche een onderzoek daadwerkelijk uitvoert.

Naast genoemde opsporingsonderzoeken kunnen de opsporingsinstanties voorafgaand aan het opsporingsonderzoek een informatief onderzoek uitvoeren. Dit informatieve onderzoek maakt deel uit van het strafrechtelijk onderzoek. Binnen zo'n onderzoek kunnen bevoegdheden worden ingezet die een privaat onderzoeksbureau niet heeft.

Het inschakelen van een opsporingsinstantie heeft twee voordelen: de kosten van de onderzoekers zijn nihil en de benadeelde kan de schade voegen in het strafproces. Daarnaast zijn er ook nadelen: de zaak komt in de openbaarheid (reputatieschade), de controle en/of beheersbaarheid ligt bij de officier van justitie en niet bij de organisatie, en daarnaast kan de doorlooptijd van een onderzoek voor de betrokken gemeente ongewenst lang zijn. Dit kan het gevolg zijn van een andere prioriteitstelling bij de officier van justitie, als het onderzoek al wordt opgepakt. Deze lange doorlooptijd kan ook een nadelig financieel effect hebben, indien de ontslaggrond niet vaststaat en daardoor loon doorbetaald moet worden aan de betreffende van fraude verdachte medewerker.

5.6.2 Private sector

Binnen de private sector houden verschillende organisaties zich bezig met fraudeonderzoek. Het gaat

hierbij voornamelijk om forensische afdelingen van accountantskantoren en particuliere recherchebureaus. Forensische accountantskantoren zijn hierbij met name gespecialiseerd in het uitvoeren van (financiële) toedrachtsonderzoeken.

Een voordeel van private onderzoekers is dat het onderzoek snel en zorgvuldig kan en dat daarna kan blijken dat er geen aangifte hoeft te worden gedaan. Mogelijk kan het onderzoek buiten de media worden gehouden, hetgeen de reputatiebeschadiging van de betrokken medewerker beperkt. Nogmaals wordt vermeld dat een belangrijk voordeel is dat de gemeente op basis van privaat onderzoek veel sneller kan overgaan tot het treffen van arbeidsrechtelijke maatregelen.

Een nadeel van private onderzoekers zijn de kosten. Op verzoek van de opdrachtgever kan informatie-uitwisseling tussen de private sector en een opsporingsinstantie (publieke sector) plaatsvinden.

5.7 Aangifte van fraude

In artikel 162 Wetboek van Strafvordering is de aangifteplicht opgenomen. Dat artikel bepaalt dat openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun functie kennismaken van een misdrijf, verplicht zijn daarvan direct aangifte te doen bij de (hulp)officier van justitie indien:

- het gaat om een ambtsmisdrijf (zie ook paragraaf 2.4), dan wel
- het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel
- door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.

Uit dit artikel blijkt dat de aangifteplicht geldt voor openbare colleges en ambtenaren, dus ook gemeenten.

Indien een gemeente besluit over te gaan tot het doen van aangifte, mag dat niet (te) lichtvaardig gebeuren. Bij het doen van strafrechtelijke aangifte van fraude bestaat een tegenstrijdig belang voor de melder. Enerzijds kan te vroeg aangifte doen leiden

tot beschadiging van (naar later blijkt) onschuldige personen en de (naam van de) gemeente. Te lichtvaardige aangifte kan leiden tot beschadiging van personen, wat tot gevolg kan hebben dat er een vertrouwensbreuk ontstaat tussen werknemer en werkgever. Dit kan reden voor de werknemer zijn om ontbinding van de arbeidsovereenkomst te vragen, met vergoeding van de schade (reputatie, baan). Anderzijds kan te laat melden leiden tot vergroting van schade, bijvoorbeeld imagoschade door het in de media bekend worden van de mogelijke fraude terwijl nog geen aangifte is gedaan.

Voordat aangifte wordt gedaan dient de gemeente een goed inzicht te hebben in de mogelijke fraude. Dit inzicht kan verkregen worden via eigen onderzoek of forensisch onderzoek. Zodra het vermoeden van fraude onderbouwd is door middel van een grondig (verkenkend) onderzoek, kan de gemeente bepalen of er (al dan niet verplicht) aangifte wordt gedaan. Belangrijk voordeel is dat de gemeente op basis van het eigen onderzoek of extern forensisch onderzoek zelfstandig eventuele arbeidsrechtelijke maatregelen kan treffen. Voordat een rechter definitief vonnis wijst in een fraudezaak zijn vaak vele jaren verstreken.

Verder kan op basis van de verzekeringsvoorwaarden een (niet-wettelijke) aangifteplicht bestaan. Dit is afhankelijk van de polisvoorwaarden van de verzekeraar. Het niet doen van aangifte kan betekenen dat geen recht op uitkering van de geleden schade bestaat. Het is daarom belangrijk bij het vermoeden van fraude zo snel mogelijk vast te stellen of er een fraudeverzekering is afgesloten en zo ja, wat de polisvoorwaarden zijn.

5.8 Welke maatregelen kunnen worden getroffen?

Afhankelijk van de aard en omvang van de geconstateerde fraude kan een gemeente een disciplinaire straf opleggen aan de betrokken ambtenaar. Voor het opleggen van een disciplinaire straf is plichtsverzuim van de ambtenaar nodig. Plichtsverzuim moet ruim worden uitgelegd. Het gaat om opgelegde verplichtingen die een ambtenaar niet (voldoende) nakomt of ander plichtsverzuim, zoals het overtreden van enig voorschrift en het doen of nalaten van hetgeen een goed ambtenaar behoort te doen en na te laten. Een geval van geconstateerde

fraude voldoet in het algemeen aan de voorwaarde van plichtsverzuim

De zwaarste vorm van een disciplinaire straf is het ontslag van de ambtenaar, oftewel strafontslag (art. 8:13 CAR/UWO). Bij het opleggen van de disciplinaire straf dient de gemeente een zorgvuldige afweging te maken van de belangen van de gemeente en de betrokken ambtenaar. Van een gemeente mag hierbij een grote mate van zorgvuldigheid worden verlangd.

Disciplinaire straffen die de gemeente kan toepassen zijn naast het strafontslag (zie art. 16:1:1 e.v. CAR/UWO):

- schriftelijke berisping;
- werkstraf;
- vermindering vakantie;
- geldboete;
- niet-betaling van het salaris;
- stilstand van verhoging van salaris;
- vermindering van salaris;
- plaatsing in een andere betrekking;
- schorsing voor een bepaalde tijd met of zonder genot van bezoldiging.

Tussen het moment dat iemand strafontslag krijgt aangezegd en het moment dat het dienstverband eindigt, kan veel tijd zitten. In deze situatie kan een gemeente de ambtenaar schorsen zonder betaling van salaris.

5.9 Stappenplan fraude-incidenten

Onderstaande checklist 'Eerste hulp bij fraude' geeft inzicht in de belangrijkste stappen die u dient te ondernemen op het moment dat u een fraudesignaal krijgt.

Wat te doen bij vermoeden van fraude

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 uw 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.

Let op:

- Fraude heeft veel kenmerken van een crisis; behandel het incident dan ook vanuit crisismanagement.
 - Onderschat de aard, omvang, impact en ernst niet; ga uit van een worstcasescenario.
-

6 Wie betaalt de rekening?

In hoofdstuk 6 gaan we gedetailleerd en op specialistisch niveau in op de rol van de verzekeraar in geval van fraude. De juridische aspecten van verhaal van geleden schade komt ook aan bod. Dit hoofdstuk is net als hoofdstuk 7 bestemd voor de vakspecialisten. Het zijn de capita selecta.

6.1 Inleiding

Voor het begrip schade zijn verschillende definities te geven. De betekenis van het begrip schade hangt af van de context. Schade wordt in het 'Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal' omschreven als:

- nadeel dat voor iemand of voor een bepaald belang uit een gebeurtenis, handeling of handelwijze voortvloeit;
- al wat de gaafheid van iets tenietdoet en (daardoor) de waarde ervan vermindert.

“Een gemeente kan ‘slachtoffer’ worden van fraude, maar niet getreurd: er zijn mogelijkheden om de geleden schade terug te krijgen.”

Mr. G.A. van der Veen en mr. P.J. Huys, AKD

Civilrechtelijke jurisprudentie geeft geen definitie van het begrip schade, wel wordt de strekking van schade in een individuele casus beschreven. Civilrechtelijke schadeplichtigheid is geregeld in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. De schade als gevolg van fraude bestaat uit vermogensschade (art. 6:95 BW). Vermogensschade omvat zowel geleden verlies als gederfde winst als gevolg van een gebeurtenis waarvoor een (rechts)persoon aansprakelijk kan worden gehouden. Voor vergoeding komt slechts die schade in aanmerking die in zodanig verband staat met de gebeurtenis (fraude) waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend (art. 6:98 BW).

6.2 Rechtsacties

Een gemeente kan schade leiden door strafbare handelingen van gemeente-ambtenaren. In bepaalde gevallen is het mogelijk die schade in een strafzaak tegen de ambtenaar te verhalen. Naast de mogelijkheid om zich als benadeelde partij te voegen kan een gemeente ook een civiele procedure beginnen tegen een ambtenaar.

6.2.1 Voeging als benadeelde partij

De gemeente kan zich in de strafzaak voegen als 'benadeelde partij'. Hierbij gelden twee voorwaarden:

1. Er moet een rechtstreeks verband bestaan tussen de geleden schade en het feit waarvoor de ambtenaar wordt vervolgd. Wordt een ambtenaar bijvoorbeeld vervolgd voor het onterecht declareren van reiskosten en heeft de gemeente schade geleden door het vergoeden van die ten onrechte gedeclareerde reiskosten, dan kan de gemeente zich als benadeelde partij voegen.
2. De vordering moet eenvoudig zijn. Het oordeel over de mate van eenvoud ligt bij de strafrechter. In de praktijk betekent dit dat een vordering wordt afgewezen indien nader onderzoek noodzakelijk is.

Het is mogelijk de vordering in te dienen tot het moment dat de officier van justitie tijdens de behandeling van de strafzaak zijn eis formuleert, 'het requisitoir'. Het spreekt voor zich dat een dergelijke vordering onder-bouwd moet zijn. De vordering kan alleen worden toegewezen bij een veroordeling van de ambtenaar. Bij vrijspraak kan de gemeente de schade in een civiele procedure claimen. Wanneer de strafrechter vindt dat de vordering te complex is of dat de schade niet rechtstreeks voortvloeit uit het feit waarvoor de ambtenaar wordt vervolgd, dan verklaart de strafrechter de vordering niet-ontvankelijk. Na een verklaring van niet-ontvankelijkheid, kan de gemeente een civiele procedure beginnen. Bij veroordeling van de ambtenaar en afwijzing van de vordering van de gemeente, is een civiele rechtsgang niet mogelijk.

Als de officier van justitie de ambtenaar niet vervolgt, heeft een belanghebbende de mogelijkheid zich over die beslissing bij de rechter te beklagen. Als deze klacht wordt toegewezen, zal de rechter de officier van justitie bevelen de vervolging alsnog in te zetten.

Het voordeel van voeging in de strafzaak is dat de benadeelde geen griffiekosten verschuldigd is. Het nadeel is dat het alleen werkt met eenvoudige vorderingen en dat het zeer lang kan duren voor het strafproces leidt tot een onherroepelijke veroordeling.

6.2.2 Civiele procedure

Een andere mogelijkheid die voor een gemeente openstaat is de civiele procedure. Via een vordering voor de civiele rechter heeft de benadeelde meer controle over de schadevordering en het verloop ervan.

In een civiele procedure is het mogelijk voor de gemeente een schadevergoeding te krijgen op de volgende gronden:

- een vordering op grond van onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW);
- een vordering op grond van contractbreuk/wanprestatie (art. 6:265 BW);
- een vordering in verband met onbehoorlijke taakvervulling (art. 2.9 BW);
- een vordering op grond van onbehoorlijk bestuur (art. 2.10 BW).

De schade als gevolg van fraude kan – naast het gefraudeerde bedrag – uit verschillende onderdelen bestaan:

- kosten als direct gevolg van de fraude (forceren deuren, vernietigen back-ups);
- kosten voor het aantrekken van personeel om de fraudeur te vervangen;
- kosten voor het (laten) onderzoeken van de fraude;
- kosten voor het opstellen van maatregelen om nieuwe fraude te voorkomen;
- kosten van vervolging (advocaat);
- negatieve publiciteit;
- renteverlies van het gestolen geld;
- extra kosten door verhoging van de (fraude) verzekeringspremie.

6.3 Verzekering

6.3.1 Fraudeverzekering

Een fraudeverzekering dekt geleden financiële schade als gevolg van fraude door werknemers of oplichting door derden. Een fraude is niet onder alle omstandigheden verzekerd. Enerzijds omdat dit een

onverzekerbare risico en/of een 'onbetaalbare' premie zou betekenen. Anderzijds zou dit overheden niet voldoende stimuleren om binnen hun organisatie zoveel mogelijk fraude te voorkomen.

De voorwaarden van de fraudeverzekering kennen naast een financieel ook een moreel element. In de voorwaarden worden eisen aan de organisatie gesteld, vooral ten aanzien van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Deze dient aan de daaraan te stellen minimeisen te voldoen om in aanmerking te komen voor polisdekking. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de verzekeringnemers en verzekerden openbare lichamen betreffen, die worden bekostigd door gemeenschapsgeld. Een fraude binnen deze organisatie brengt naast financiële consequenties ook een grote mate van imago-schade richting de maatschappij met zich mee. Hierdoor worden aan deze organisaties andere eisen gesteld dan aan een 'normale' privaatrechtelijke rechtspersoon.

De Onderlinge Verzekeringen Overheid (OVO) is een onderlinge waarborgmaatschappij met twee branches, te weten aansprakelijkheid en fraude. Op dit moment zijn, op een enkele uitzondering na, alle gemeenten bij OVO verzekerd voor de gevolgen van fraude en beroving. De belangrijkste bepalingen uit de Algemene Voorwaarden van OVO (AV 2006) ten aanzien van de dekking van fraude zijn:

- Algemene zorgplicht ligt bij verzekeringnemer in het treffen van maatregelen ter voorkoming van schade.
- Ten minste éénmaal in de drie jaar dient verzekerde de opzet van en toezicht op procedures en processen te laten toetsen door een accountant.
- De aanbevelingen van de controlerend accountant ter verbetering van AO/IB dienen binnen drie maanden door verzekerde te worden opgevolgd. In het geval deze termijn niet kan worden gehaald dient de verzekeraar hiervan op de hoogte te worden gesteld.
- De AO/IB en het elektronische betalingssysteem dienen te voldoen aan de eisen van de accountant. Om dit te toetsen kan zowel preventief als repressief een onderzoek worden bevolen door de verzekeraar.
- Er dient sprake te zijn van een stringente scheiding tussen de bewaar- en beheerfunctie binnen een organisatie.
- Betalingsopdrachten boven de 2.500 euro dienen

zichtbaar te zijn voorzien van handtekeningen van twee tot betalingen bevoegde personen.

Gemeenten zijn goed verzekerd

Alle zes aan dit handboek deelnemende gemeenten beschikken over een fraudeverzekering, vijf van de zes onderzochte gemeenten beschikken over een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering.

Indien de schade als gevolg van het verzuim van genoemde verplichtingen is ontstaan, leidt dit in beginsel tot een uitsluiting van polisdekking. Wanneer een organisatie aan de gestelde eisen voldoet, wordt op basis van de voorwaarden tot uitkering overgegaan. Bij een uitkering worden de rechten aan de verzekeraar overgedragen, zodat die op zijn beurt verhaal kan halen op de fraudeur. De verzekeringnemer dient bij het verhaal op de fraudeur alle medewerking te verlenen.

De minimum verzekerde som is afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente. Bij een grotere gemeente zal, gezien de grootte van de organisatie en de daarmee samenhangende omvangrijkere geldstromen, het risico op een grotere schade meer aanwezig zijn. Het minimaal te verzekeren bedrag op basis van de polis bedraagt 280.000 euro.

Een fraudeverzekering is, zoals uit de voorwaarden blijkt, niet bedoeld om leemten in het controlesysteem op te vangen en als sluitstuk op de administratie te dienen. De zin van een fraudeverzekering bestaat daarin dat ook de beste administratieve controle de mogelijkheid van fraude/oplichting niet geheel kan elimineren. Het frauderisico is voor OVO daarom alleen acceptabel als dit door administratieve maatregelen, controles en 'goed huisvaderschap' door verzekerden tot redelijke proporties is teruggebracht. De te treffen maatregelen zouden een ondergrens moeten betekenen voor de verzekerden. Het aan de voorwaarden voldoen betekent niet dat 'je achterover mag en kan leunen'. De bedoeling is dat een organisatie streeft naar het 'hogere leggen van de lat' dan de verzekeringsvoorwaarden voorschrijven.

De maatregelen bedoeld in de bepalingen dienen vanuit deze gedachte te worden gezien. De bestaande voorschriften alléén zijn niet toereikend. Controle op

de uitvoering van deze voorschriften is essentieel.

Fraude kan in iedere organisatie voorkomen.

Als een organisatie 'in control' is, zal een fraude gewoonlijk spoedig uitkomen. Voor die situaties is een fraudeverzekering bedoeld.

Voor een organisatie is een schriftelijke vastlegging en actualisering van procedures met betrekking tot de AO/IC van essentieel belang. Hierin worden bedrijfsprocessen beschreven en worden verantwoordelijkheden en controles met betrekking tot die processen vastgelegd. Zaken als werkelijke functiescheiding en echte controles spelen daarbij een grote rol. Indien er veranderingen in organisatie of werkwijze plaatshebben, dient het systeem direct aangepast te worden. Medewerkers en leidinggevenden dienen goed geïnformeerd en geïnstrueerd te worden over de AO/IC en het hoe en waarom van de daaraan te stellen eisen. Het bewustmaken en controleren van medewerkers op een goede uitvoering van de AO/IC is naast de te stellen eisen van groot belang. Zonder naleving en controle op naleving is de AO/IC immers slechts een 'dode letter'. Een verzuim van bovengenoemde essentiële aspecten leidt in veel gevallen tot een ontzegging van de polisdekking.

In het kader van preventie worden de verzekeringnemers/leden geïnformeerd hoe het risico op fraude beheersbaar kan worden gemaakt. De lat dient zoals gezegd hoger te liggen dan de eisen zoals de fraudeverzekering die aan een organisatie stelt. Daarnaast dient preventie het uitgangspunt te zijn en de verzekering het sluitstuk. De verzekeringsnemers moeten geïnformeerd worden over de inhoud en werking van de verzekeringsvoorwaarden. De verzekeringnemer heeft op deze wijze duidelijkheid of de eigen organisatie voldoet aan de eisen van de verzekering. Dit voorkomt dat ze bij een eventueel fraudegeval voor nog meer 'verrassingen' komen te staan.

Voorbeeld

Bij een financiële afdeling van een gemeentelijke organisatie ontstaat door langdurige ziekte van een medewerker per direct en met spoed een vacature. Deze vacature wordt tijdelijk opgevuld door een uitzendkracht. Deze uitzendkracht wordt niet gescreend door de gemeente. De gemeente gaat ervan uit dat het uitzendbureau dit heeft gedaan. De uitzendkracht neemt de taken van de zieke medewerker direct over. De organisatie zit op dat moment in een reorganisatieproces. De noodzaak tot herziening van de processen op de financiële afdeling is eerder door de accountant reeds geconstateerd. Zo is er onvoldoende scheiding tussen de taken van administrateur, controleur en uitvoerder. Financiële transacties kunnen volledig worden afgerond door één persoon, in casu ook de betrokken uitzendkracht. Er bestaat echter een groot vertrouwen in deze man en de organisatie ziet in hem daarom ook geen gevaar. Al met al was sprake van een onoverzichtelijk geheel binnen de financiële afdeling, deels gecreëerd door de uitzendkracht. Door hem werden onder meer bewust achterstanden gecreëerd; een fenomeen dat vaker terugkomt bij fraudezaken. Dit complex van factoren resulteerde in een goede 'voedingsbodem' voor fraude, waar de fraudeur met kwade wil dankbaar gebruik van maakte. De onoverzichtelijke situatie, in belangrijke mate ontstaan door toedoen van de fraudeur in samenhang met de veranderingen door de reorganisatie, maskeerde de fraude lange tijd. Pas laat is ontdekt dat sprake was van een op grote schaal wegsluizen van geld. De gemeente kwam pas tot deze ontdekking op het moment dat de uitzendkracht de organisatie had verlaten. Deze bleek later als een soort 'Paard van Troje' door een criminele organisatie binnen de organisatie te zijn geplaatst. Bij een eventuele pre-employment screening, onder andere door beoordelen juistheid volledigheid CV, natrekken opgegeven referenties, bestaan van diploma's, zou gebleken zijn dat hij geen onbeschreven blad was. Een tijdige herziening van de AO/IB, mede op aandringen van de accountant, had de schade ook in belangrijke mate voorkomen. Een adequate AO/IB had er in ieder geval voor gezorgd dat de fraude tijdig was ontdekt.

6.3.2 Aansprakelijkheidsverzekeringen

Ten aanzien van hun aansprakelijkheid als bestuurder van een (gemeentelijke) stichting of BV kan het college van burgemeester en wethouders een specifieke bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering afsluiten om het risico af te wenden. Een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering biedt de bestuurders bescherming tegen schade waarvoor zij persoonlijk, dat wil zeggen in hun privévermogen, aansprakelijk worden gesteld (zie ook paragraaf 4.4). Ook hierbij geldt dat voldoen aan de polisvoorwaarden van groot belang is.

7 Onderzoek van aan fraude gerelateerde ICT-aspecten

Hoofdstuk 7 is net als hoofdstuk 6 bestemd voor de vakspecialisten. In dit hoofdstuk behandelen we gedetailleerd en op specialistisch niveau en soms zelfs in een bredere context dan fraude, ICT als object van onderzoek en ICT als onderzoeksmiddel.

Het onderzoek naar feiten en omstandigheden bij incidenten krijgt steeds meer directe en indirecte relaties met informatie- en communicatietechnologie (ICT). Bij dergelijke onderzoeken wordt ICT namelijk steeds belangrijker. Aan de ene kant is ICT steeds vaker een hulpmiddel bij het plegen van ongewenst gedrag. Aan de andere kant is ICT steeds vaker bewijsmiddel om ongewenst gedrag aan te tonen. De inzet van ICT vergemakkelijkt het onderzoek.

7.1 ICT als object van onderzoek

Degelijk forensisch onderzoek kenmerkt zich door transparantie en integriteit van onderzoeker en onderzoeksproces en een hoogwaardige rapportage op basis van deskundigheid en deugdelijke grondslagen. Meer nog dan in de 'klassieke' omgeving vergt dit bij ICT een zorgvuldige aanpak. De onderzoeker dient zich altijd (bijvoorbeeld bij de rechter) te kunnen verantwoorden over de gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken. Forensisch onderzoek is meer dan onderzoek alleen. Voorbereiding, uitvoering, rapportering, en verantwoording over het proces van onderzoek behoren eveneens tot het forensisch onderzoek. Forensisch onderzoek moet worden uitgevoerd door vaktechnisch adequaat geschoolde en ervaren specialisten. De onderzoeker moet het vergaarde en gepresenteerde bewijs helder, eenduidig en voor een niet-forensisch deskundige begrijpelijk kunnen presenteren. Een buitenstaander moet op basis van het rapport en het dossier van de forensisch deskundige kunnen vaststellen of herleiden hoe deze het resultaat is gekomen.

7.1.1 Ongewenst (ICT-)gedrag

De media schrijven graag over criminaliteit en fraude en de rol van ICT daarbij. Een greep uit de ruime dagelijkse aandacht in de media voor de minder plezierige kanten van ICT leert dat er veel meer aan de hand is dan inbreken op websites van banken en het verstopt raken van netwerken als gevolg van virussen. In cyberspace lijkt ongewenst gedrag namelijk steeds vaker voor

te komen, zoals beledigen, bedriegen, gluren, inbreken, kwetsen, liegen, machtsmisbruik en -wellust, manipulatie, schelden, ontrouw, pesten, roddelen et cetera.

7.1.2 De forensisch ICT-deskundige

Zodra een vermoeden bestaat van onrechtmatig, hinderlijk en/of strafbaar gedrag is eerst behoefte aan inzicht in aard, ernst en omvang van het vermeend onwenselijke gedrag. Met andere woorden: wat zijn de feiten en omstandigheden. Om die reden wordt bij veel geschillen een forensisch deskundige aangesteld die onpartijdig en onafhankelijk onderzoek uitvoert.

Wat is forensisch ICT-onderzoek en welke werkzaamheden vallen daaronder?

Forensisch ICT-onderzoek vindt plaats op het grensgebied van ICT, wet- en regelgeving en digitaal rechercheren. ICT behoeft geen toelichting; wet- en regelgeving dient in de meest ruime zin te worden opgevat; (digitaal) rechercheren is een relatief nieuwe term. Rechercheren is onderzoek gericht op het achterhalen en/of reconstrueren van feiten om mogelijk niet-toegestaan, onfatsoenlijk en onrechtmatig handelen te toetsen aan het betreffende recht. De forensische ICT-onderzoeker gebruikt in een digitale omgeving de digitale informatie-infrastructuur om bewijzen van ongewenst, onzorgvuldig, onrechtmatig of strafbaar handelen op te sporen en vast te leggen. De fact finding van de forensische ICT-onderzoeker leidt tot een deskundigen-rapport, waarin hij gedetailleerd aan zijn opdrachtgever verslag doet van zijn werkzaamheden.

Het onderzoek van onregelmatigheden en onrechtmatigheden in een geautomatiseerde omgeving dient plaats te vinden vanuit een weloverwogen onderzoeks-strategie en -tactiek. Het bewijs van onregelmatigheden in geautomatiseerde omgevingen vergt naast het nodige intelligente spoorwerk ook de nodige zorg bij het veilig stellen ('bevriezen') bewaren en weer reproduceren. Het vaak elektronische, digitale bewijs is vluchtig en dus kwetsbaar. Strategie en tactiek dienen uit een uitgeschreven onderzoeksmodel te blijken.

Forensisch ICT-onderzoek bij een gemeente kan breed zijn. De volgende twee voorbeelden geven een indruk van dit brede werktelein:

- In een complexe fraudezaak verzoekt de gemeente de forensische ICT-onderzoeker een onderzoek in te stellen naar de systeemlogging van een financieel informatiesysteem. De raadsman van de gemeente wenst hiermee een antwoord te krijgen op de vraag of de vermoedelijke fraudeur en alleen hij een bedrijf voor een aanzienlijk bedrag onrechtmatig heeft benadeeld. De specifieke werkzaamheden van de forensische ICT-onderzoeker bestaan uit het analyseren van de systeemlogging en het reconstrueren van het proces van identificatie, authenticatie en autorisatie. De rechter gebruikt de rapportage van de forensische ICT-onderzoeker bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van wettig en overtuigend bewijs.
- Een internetprovider wordt verzocht mee te werken aan het vergaren van bewijs inzake de mogelijke onrechtmatige en wellicht strafbare handelingen van enkele ambtenaren die via deze provider vertrouwelijke gegevens hebben verspreid over een aanbesteding. Een van de bedrijven uit de aanbesteding beweert schade te hebben geleden en heeft een schadeclaim ingediend. Er dient onderzoek plaats te vinden bij de internetprovider. Het onderzoek richt zich allereerst op het analyseren van de beweerdte verwijtbare handelingen (tactisch onderzoek). Vervolgens brengt de deskundige de toedracht in kaart, in veel gevallen een chronologische reconstructie van feiten; daarna bepaalt hij welke gegevens als bewijs kunnen dienen voor deze toedracht (technisch onderzoek).

Artikel 338 Wetboek van Strafvordering: 'Het bewijs dat de verdachte het feit heeft begaan, kan door de rechter slechts worden aangenomen, indien hij daarvan uit het onderzoek ter terechtzitting door de inhoud van wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft bekomen.'

7.1.3 Bewijsvoering bij forensisch onderzoek van incidenten

De bewijsgaring en -verzameling
Het strafrecht en het civiele recht kennen ieder geheel eigen regels voor het vergaren en verzamelen van bewijs. In het strafrecht nemen in de regel de opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie het voortouw bij het verzamelen en vergaren van bewijs. In een civiele procedure is een advocaat de partij die de bewijslast heeft of verwacht deze mogelijk te krijgen.

In het strafrecht zijn de regels voor het vergaren van bewijs veel stringenter vastgelegd dan in het civiele recht. Dit is te verklaren door de ongelijke verhouding

tussen een verdachte en de staat die hierbij van oudsher wordt verondersteld. Een en ander heeft tot gevolg dat het vergaren en verzamelen van bewijs, in de basis vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, in het algemeen aan strikte regels is gebonden. Afhankelijk van de ernst van het delict en de persoon die toestemming dient te verlenen (hulpofficier, officier, rechter-commissaris, etc.) zijn meer dwangmiddelen toegestaan.

Volgens artikel 94 Wetboek van Strafvordering zijn bijvoorbeeld vatbaar voor inbeslagneming alle voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen, of welke verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld een computer, maar ook aan externe geheugens/gegevensdragers, zoals cd-rom's, USB sticks, geheugenkaartjes, diskettes, tapes et cetera.

Met de inwerkingtreding van de Wet computercriminaliteit is een speciaal regime ontwikkeld om digitale gegevens in beslag te nemen. Steeds dient een gedetailleerd verslag en/of proces-verbaal te worden opgesteld. Van groot belang is de nog aanwezige gegevens veilig te stellen door het nemen van adequate maatregelen, die voorkomen dat gegevens (on)bewust vernietigd of gewist worden. Zo'n maatregel is het isoleren en bevriezen van het computersysteem.

Voor het in beslag nemen van computer-materiaal geldt dat:

- de inbeslagneming niet onredelijk bezwarend mag zijn (proportionaliteit);
- de inbeslagneming achterwege dient te blijven als het bewijs ook op minder ingrijpende wijze verkregen kan worden (subsidiariteit);
- de inbeslagneming in beginsel niet plaats mag vinden voor andere doeleinden dan voor strafvordering (behoorlijk strafprocesrecht);
- de inbeslagneming dient te gebeuren in overeenstemming met de bevoegdheden (verbod van detournement de pouvoir: een bevoegdheid mag niet worden aangewend voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven).

Voor al het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel leidt bij onderzoek in geautomatiseerde omgevingen tot ongewenste (bij)effecten, zoals verstoringen van lopende verwerkingsprocessen tot continuïteitsproblemen. Tot huiszoeking en inbeslagname van gegevens in een geautomatiseerde omgeving wordt pas overgegaan als rekening is gehouden met deze beginselen.

In het civiele recht is de waardering van bewijs bij uitstek het werk van de rechters. De waardering van het bewijs is aan het oordeel van de rechter overgelaten, tenzij de wet anders bepaalt (artikel 152 Rechtsvordering). Volgens de heersende leer hanteren rechters in civiele zaken als waarderingsmaatstaf een redelijke mate van zekerheid, anders dan in het strafrecht.

7.1.4 Het wettig bewijs en de bewijsmiddelen in het strafrecht

De bewijsmiddelen

Wat betreft de bewijsmiddelen bestaat er een belangrijk verschil tussen strafrechtelijke en civiele procedures. Het civiele recht kent een vrije bewijsleer. Bewijs kan daarbij op alle denkbare wijze worden geleverd. Het strafrecht kent een veel stringenter bewijsleer. Hierbij worden de volgende vuistregels gehanteerd:

- De rechter mag de gegevens voor de bewijsbeslissing slechts ontleen aan een beperkt aantal bronnen, de wettige bewijsmiddelen.
- Alleen bewijsmateriaal dat ter terechtzitting aan de orde is geweest mag meewerken bij de bewijsbeslissing.
- De wet kent geen bindende bewijskracht toe aan enig wettelijk bewijsmiddel; in plaats daarvan is de rechter vrij in de waardering van de beschikbare bewijsmiddelen.
- De rechter mag alleen tot bewezenverklaring overgaan indien het feit bewezen is en hij ervan overtuigd is dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan.
- Een bewezenverklaring is in het algemeen slechts geoorloofd wanneer meer dan één bewijsmiddel is aan te voeren als grond voor hetgeen wordt bewezen verklaard.

Bewijswaardering door de rechter in het strafrecht

Voor de bewijskracht is de strafrechter vrij in de waardering van de bewijsmiddelen. Uit de bewijsmiddelen moet de rechter de overtuiging bekomen dat de verdachte het ten laste gelegde heeft begaan. Specifieke criteria waaraan computer materiaal wordt getoetst zijn niet in de Nederlandse strafwet te vinden. Op basis van wet, jurisprudentie en literatuur kunnen we wel aandachtspunten formuleren voor de bruikbaarheid van uit een computer afkomstige gegevens als bewijsmateriaal.

Dit betreft in het bijzonder de rechtmatigheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid van het materiaal.

De bewijsvoering

Zoals bij de meeste onderzoeken zijn de processen van bewijsgaring en bewijsvoering bij fraude en ICT vaak makkelijk te plannen. Tactisch en technisch onderzoek beïnvloeden elkaar over en weer waardoor bewijsgaring een regelmatig terugkerend proces is. Zodra de werkwijze van de vermeende fraudeurs alsmede de geld- en goederenstromen in kaart zijn gebracht, dient de onderzoeker de vergaarde elektronische sporen te 'vertalen' en 'veredelen' naar bewijs, zonder dat deze sporen van gedaante veranderen. Ook in een geautomatiseerde omgeving gaat het bij fraude met name om het doorgronden, door onderzoek en overleg op het spoor komen van zaken die men nog niet weet maar vermoedelijk wel aanwezig zijn of zich aan het ontwikkelen zijn.

Drie uitgangspunten in het proces van bewijsvoering zijn:

1. het zo gedetailleerd mogelijk transparant maken van de beweerde en vermoede handelingen en daarbij betrokken personen; dit betreft een opsommende chronologische beschrijving van de (computer) handelingen en de daarbij gebruikte hardware, programmatuur, gegevens en gegevensbestanden;
2. het beschrijven en opsommen van de elektronische sporen waaruit dit is komen vast te staan;
3. het kwalificeren van de hiermee gemoeide strafbare feiten.

Artikel 150

Rechtsvordering: 'De partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, draagt de bewijslast van die feiten of rechten, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit.'

Bij het in het eerste punt genoemde 'trans-parant maken van de modus operandi' dient juist in een geautomatiseerde omgeving te worden teruggegrepen op het aloude rechercheprincipe: de zeven gouden W's:

Wie	Welke personen binnen en buiten de getroffen organisatie zijn mogelijk betrokken bij de verkrijging, afhandeling en verdere verplaatsing van de geldstroom?
Wat	Welke geautomatiseerde processen spelen zich af voorafgaand, tijdens of na het plegen van de fraude?
Waar	Waar hebben de frauduleuze handelingen plaatsgevonden, waar zijn elektronische sporen achtergebleven, waar zijn aanwijzingen te vinden?
Waarmee	Welke 'automatiseringsmiddelen' zijn gebruikt om de fraude te plegen (hardware, programmatuur, gegevensbestanden, gegevens)?
Welke	Welke technieken zijn gebruikt wijze om te frauduleuze handelingen te plegen en te verhullen?
Wanneer	Op welke tijdstippen hebben de omstreden transacties in de geld- en goederenbeweging plaats gehad?
Waarom	Wat waren het oogmerk, het motief en de achtergronden van de frauduleuze handelingen of de vermoede modus operandi en wat zijn de oorzaken daarvan en welke factoren hebben hieraan bijgedragen?

7.1.5 Afsluiting

De behoefte aan forensisch (ICT-)onderzoek neemt flink toe. Forensisch onderzoek wordt veelal ten onrechte direct geassocieerd met strafrecht! Juist in civiele zaken worden steeds meer deskundigen ingeschakeld. Het verdient aanbeveling de problematiek van de bewijsvoering vanuit het strafrecht te benaderen, omdat de bewijslast in dat juridische domein het zwaarst is.

Aan forensisch bewijs (deskundigenbewijs) worden zware eisen gesteld. De deskundige moet beschikken over aantoonbare specialistische kennis, hij moet een erkende discipline beoefenen, hij moet kunnen aangeven waarop zijn kennis en ervaring berusten en hij mag geen uitspraken doen die aan de rechter zijn voorbehouden.

Het primaire doel van het forensische onderzoek is het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Bijvoorbeeld: zijn de betwiste ICT-handelingen toe te rekenen aan een persoon of gebeurtenis? De lezer van het onderzoeksrapport wil het door de forensisch deskundige geleverde antwoord of bewijs op zijn waarde kunnen inschatten. Daarvoor zijn onder andere de volgende gegevens van belang:

- een beschrijving van de aard van de onderzoeksmethode;
- een beschrijving van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de toegepaste onderzoeksmethode.

7.2 ICT als onderzoeksmiddel

Het zoeken naar sporen in een ICT-omgeving vraagt om een specialistische aanpak. Een forensisch ICT-onderzoek, het onderzoeken van ICT-middelen op een forensische wijze, kent een bijzondere uitdaging. Het onderzoek van ICT-middelen (object van onderzoek) wordt uitgevoerd met ICT-middelen (gereedschap). Aanpak en gereedschappen moeten garanderen dat het onderzoeksobject niet beïnvloed wordt door het onderzoek zelf.

Onderzoek naar ICT-sporen wordt ook wel e-discovery genoemd. E-discovery is het vinden en interpreteren van een digitaal 'kruimelspoor' in het onderzoek van incidenten of fraude. Een zoekprogramma kan de basis vormen voor goede e-discovery en e-disclosure. Met e-disclosure gaat het om het uitwisselen van gevonden informatie met andere betrokken onderzoekspartijen.

Naast zoekmogelijkheden bieden e-discovery- en e-disclosureoplossingen mogelijkheden voor het langdurig opslaan van informatie en volledig kennismanagement van belangrijke elementen binnen grootschalige onderzoeken, zoals onlangs in de vastgoedfraudeaffaire in Nederland. De belangrijkste voorwaarden voor het effectief inzetten van e-discovery- en e-disclosure zijn:

- veilige en duurzame dataopslag;
- beheer en beheersing van een grootschalig onderzoek;
- structurele kwaliteitsbeheersing voor ontsluiting van informatie binnen grootschalige onderzoeken.

7.2.1 Veilige en duurzame dataopslag

Aan het archiveren van grote hoeveelheden informatie en het omgaan met data in een sterk beveiligde omgeving worden hoge eisen gesteld. In dit verband is alleen de opslag in een zogenaamd Xml-gebaseerde omgeving toereikend. Vaak duurt het jaren voordat voldoende bewijs is gevonden, verwerkt en gepresenteerd om tot een constatering van fraude of een veroordeling te komen. Directe toegang tot alle originele documenten is dan essentieel. Deze documenten moeten in oorspronkelijke formaat gebruikt kunnen worden, zonder de informatie te converteren. Alleen een open, op Xml-gebaseerde, constructie biedt een oplossing.

7.2.2 Beheer en beheersing van een grootschalig onderzoek

Bij het evalueren van de haalbaarheid van een voorgestelde technologie voor een grootschalig e-discoveryproject moeten de onderzoekers uit te voeren taken onderkennen en in kaart brengen. Veel beschikbare tools zijn goed in een bepaald aspect van e-discovery zoals grootschalige opslag, maar slechts enkele tools zijn in staat op het juiste niveau de volgende taken uit te voeren die samen de basis vormen van een volledige e-discoveryoplossing. Hieronder noemen we enkele van die tools.

Volledigheid in data capturing

Een onderzoek kan pas beginnen zodra alle benodigde data doorzoekbaar zijn. Hoewel veel van de beschikbare tools zich standaard richten op het doorzoekbaar maken van elektronische data, ligt de grootste uitdaging bij de huidige grootschalige onderzoeken vaak juist op het doorzoekbaar maken van informatie op papier. Om een goede verwerking van alle informatie te kunnen garanderen, moet de onderzoeker ook rekening houden met bestanden van slechte kwaliteit, met afwijkende maten, dubbelzijdige of beschadigde documenten, verloren clusters en verwijderde bestanden. Elke e-discoveryoplossing zou idealiter alle soorten media doorzoekbaar moeten kunnen maken, inclusief papier, e-mail, multimedia en alle andere soorten elektronische bestanden.

Wat betreft de tekstherkenning van gescande documenten (OCR, Optical Character Recognition) binnen het digitaliseringproces dienen mogelijkheden

zoals automatische taalherkenning, bitmapidentificatie en het OCR'en van bitmaps in bijlagen aanwezig te zijn. Een volledige reeks hulpmiddelen voor auditing en analyse, workflow, digitale handtekeningen en herstellen van verwijderde documenten en verloren clusters is een onmisbaar aspect van alle e-discoverysoftware. Deze hulpmiddelen bieden ondersteuning aan de verschillende verantwoordelijke partijen en kunnen het discoveryproces bespoedigen, mits er een goede discoverystrategie is opgesteld.

Er moet een duidelijke link bestaan tussen de fysieke gegevens zoals papier, harddisks, servers, en de elektronische kopieën. Ook inventarissen die zijn gearchiveerd voorafgaand aan de conversie naar elektronische archieven, moeten meegenomen worden.

Geavanceerde zoekmogelijkheden, met name fuzzy en meertalig zoeken

De belangrijkste eis van e-discovery-gebruikers is dat ze geen gearchiveerde e-mails, documenten of elektronische bestanden over het hoofd willen zien die wellicht relevant zijn voor hun onderzoek. Daarom dienen de zoekmogelijkheden binnen e-discovery zich in eerste instantie te richten op het vinden en tonen van 100 procent van de mogelijk relevante informatie, in plaats van op precisie (zoals Google bijvoorbeeld). Een risico hierbij is dat het gaat om documenten in verschillende talen en/of verschillende structuur, typen en domeinen van documenten, maar ook dat de onderzoeker vaak niet weet wat hij zoekt. Fuzzy search en meertalige zoekhulpmiddelen zijn in deze context van groot belang. Een goede onderzoeker herkent een verdachte situatie zeker, maar desondanks heeft hij tools nodig die helpen bij het vinden van de juiste woorden om de informatie boven water te krijgen.

Hit-highlighting, hit-navigatie, sorteren op relevantie, geoptimaliseerde gebruikersinteractie, text-mining en visualisatie

Geavanceerde zoekmogelijkheden in een e-discoverycontext dienen vergezeld te gaan van hulpmiddelen voor het eenvoudiger beoordelen van omvangrijke collecties resultaten. Belangrijke tools zijn hit-highlighting, hit-navigatie, sorteerbare relevantie, geoptimaliseerde gebruikersinteractie, text-mining en visualisatie. Het kunnen doorzoeken van grote hoeveelheden informatie is iets anders

dan het ook daadwerkelijk vinden van de specifieke stukjes informatie die relevant zijn voor het onderzoek. Effectieve e-discoveryoplossingen stellen gebruikers in staat goed om te gaan met de beschikbare gegevens, met name het herkennen van entiteiten, feiten en gebeurtenissen door middel van geavanceerde linguïstische technologie.

Flexibele mogelijkheden voor beoordeling, het maken van aantekeningen en organisatie van bewijslast

Zelfs als alle benodigde informatie wordt gevonden in de enorme collecties data, dient deze door de groep gebruikers te worden benut voor het samenstellen van een goede bewijslast of het afleveren van of verweren tegen een audit. Alle gebruikers moeten informatie kunnen beoordelen binnen de context van hun eigen werkteerrein. Deze taken vereisen extra technologieën die een platform voor samenwerking vormen waarmee informatie bijvoorbeeld op een logische manier kan worden gebundeld, op- en aanmerkingen kunnen worden toegevoegd en beheerd, voor gespecificeerde gebruikers tijdslijnen kunnen worden aangebracht, gebruikers genotificeerd kunnen worden als er nieuwe informatie is toegevoegd en nieuwsgroepen kunnen worden ontwikkeld voor het doornemen van informatie.

7.2.3 Structurele kwaliteits-beheersing voor ontsluiting van informatie

Het vinden en implementeren van tools die de bestaande procedures voor ontsluiting ondersteunen is lastig. De kwaliteit van elke softwareoplossing is rechtstreeks gekoppeld aan de mogelijke toepassing en nauwkeurigheid van de interne processen die de oplossing moet ondersteunen. Procedures voor informatieontsluiting moeten natuurlijk zo worden opgesteld dat ze tegemoet komen aan de wensen van de organisatie en de regels voor het ontsluiten van informatie die daar gelden. Daarnaast moeten de procedures uitvoerbaar zijn voor de daarvoor aangestelde medewerkers, waarbij goede training en het bieden van inzicht in de logica achter de activiteiten voor document- en recordsmanagement een vereiste is.

Op structureel niveau dient de oplossing – zodra de informatie ontsloten kan worden – deze activiteit te ondersteunen door de informatie in verschillende bestandsformaten beschikbaar te maken, afhankelijk van de procedures en ontvangers. Een innovatieve oplossing kan informatie eenvoudig publiceren als Pdf, Tiff, DII, Xml et cetera en via oplossingen van derden (zoals de juridische software CaseMap) ontsloten worden.

8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

8.1 Fraude als bedrijfsrisico

Anno 2010 is het voorkómen van fraude- en integriteitkwesaties ook voor overheidsorganisaties onderdeel geworden van de dagelijkse bedrijfsvoering. De afgelopen jaren zijn in de publieke en private sector tal van aanpassingen gedaan in wet- en regelgeving, interne procedures, de verantwoordingsstructuur (operationeel, financieel en bestuurlijk) en niet in de laatste plaats op het gebied van toezicht en controle. De drijfveer om iets te doen aan vermeende misstanden (waaronder fraude en corruptie) lijkt nog nooit zo groot te zijn geweest. Vanuit de Angelsaksische landen is met name aangestuurd op een codificatie van transparantie van het besturen van organisaties. Het in regels en wetten vastleggen van verantwoordelijkheden voor het adequaat en fatsoenlijk besturen gebeurt ook in Nederland. Zij het dat meer en eerder gekozen wordt voor 'principle based' oplossingen, zeg maar het vastleggen van afspraken in gedragscodes. Ieder zich zelfrespecterende branche of sector heeft een gedragscode waarin normen en waarden zijn vastgelegd.

Maar daar blijft het niet bij. Van organisaties, ook in de publieke sector, wordt gevraagd 'aan te tonen' (prove me!) dat de organisatie ten aanzien van fraude- en integriteitsrisico's 'in control' is. De organisatie legt periodiek verantwoording af over deze risico's en de mate waarin deze worden beheerst. Fraude, corruptie en niet-integer handelen worden gezien als bedrijfsrisico's, die iedere dag kunnen voorkomen. Deze bedrijfsrisico's kunnen schade voor de organisatie met zich meebrengen; niet alleen in financiële zin, maar ook in de vorm van reputatie- en imagoschade.

Gemeenten en gemeentelijke organisaties zijn al jaren in de weer met het verbeteren van de processen en systemen om publiekelijk verantwoording af te leggen. Meer concreet gaat het dan om het rekenschap afleggen over het besturen van de organisatie, de behaalde resultaten en de middelen die daartoe zijn ingezet. De publieke sector werkt per definitie met publieke middelen en moet derhalve hoge ethische normen hanteren.

Het zomaar benoemen van fraude, corruptie en niet-integer handelen als een 'normaal' bedrijfsrisico is risicovol. Uit eerdere aanpassingen van beleid,

organisatie, toezicht en controle om het fraudespook beter te kunnen bestrijden, is geleerd dat het voor alle bij de betreffende organisatie betrokken partijen ('stakeholders') duidelijk moet zijn wat fraude, corruptie en met name niet-integer handelen inhoudt. Een diffuus begrippenkader leidt tot een complexe en moeizame bestrijding (preventief en repressief) daarvan. Een helder begrippenkader maakt onderdeel uit van risicomanagement, wat onlosmakelijk verbonden is met de bestuurscultuur van deze tijd.

8.2 Fraude governance gemeenten

Deloitte heeft specifiek voor de publieke sector een visie ontwikkeld om een gemeentelijke organisatie in staat te stellen fraude- en integriteitsrisico's adequaat te beheersen: fraude governance gemeenten. Hierin staat een uitgewerkte en doordachte frauderisicoanalyse centraal die, als onderdeel van het risicomanagement van de gemeente, periodiek beleidsmatig op de agenda van het college van burgemeester en wethouders staat. De gemeenteraad stelt hiervoor de kaders (uitgangspunten) vast en houdt kritisch toezicht op het gevoerde beleid en toetst of het college die maatregelen neemt die passend en nodig zijn.

De uitkomsten van de frauderisicoanalyse dienen te leiden tot het treffen van adequate beheersmaatregelen ter beperking van de gesignaleerde frauderisico's. Onderdeel van het treffen van de beheersmaatregelen is het inschatten van het restrisico. Dit is het risico van eventuele fraudes als gevolg van het (bewust) niet treffen van beheersmaatregelen voor bekende frauderisico's. Restrisico's worden geaccepteerd omdat het niet doelmatig of wenselijk is om alle potentiële frauderisico's af te dekken.

Internationaal wordt bij de verbetering van controle en toezicht vaak de zogenoemde fraudedriehoek genoemd als instrument om fraudeoorzaken en gelegenheid zichtbaar te maken.

De fraudedriehoek laat zich als volgt omschrijven:

- **Gelegenheid.** De gelegenheid is de mogelijkheid die de organisatie openlaat (en die dus niet door beheersmaatregelen is afgedekt) om een eventuele fraude uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn een gebrekkige administratie of ontoereikende maatregelen van administratieve organisatie. Voor de organisatie zal het voorkomen van het frauderisico zich met name op het punt 'gelegenheid' concentreren. Via beheersmaatregelen kan de factor 'gelegenheid' worden beïnvloed.
- **Druk.** Vanuit de organisatie kan met name het management druk opleggen die tot fraude kan leiden (prikkel). Het gaat hierbij om geld (prestatiebeloning), prestige (levensstijl), verleidingen (bijvoorbeeld in de privésfeer zoals verslaving, echtscheiding, schulden) en werkgerelateerde druk (behoefte aan erkenning, behalen promotie). Er zijn diverse factoren aan te wijzen die drukverhogend werken en daarmee een verhoogd frauderisico voor een organisatie veroorzaken.
- **Rationalisatie (genegenheid).** Dit heeft betrekking op gedrag. In hoeverre hebben mensen de neiging om fraude te plegen. Niet-integer handelen wordt 'goedgepraat' (het komt mij toe, het was slechts eenmalig, niemand heeft er last van). Goed voorbeeldgedrag ('the tone at the top') vanuit de leiding en het bestuur is essentieel, zodat intern geen voedingsbodem voor rationalisatie kan ontstaan (mijn baas steelt, dus mag ik ook frauderen, mijn baas pakt fraude niet aan, dus waarom zou ik ook niet frauderen).

Andere factoren die de fraudegevoeligheid van een gemeente beïnvloeden, zijn:

- de cultuur binnen de gemeente, waaronder de managementstijl;
- de omvang en complexiteit van het aantal verbonden partijen;
- de aard en de omvang van de (investerings) projecten;
- de wijze van aanbesteden;
- de aard en omvang van de treasuryactiviteiten;
- de omvang van kasverkeer / aanwezigheid van liquide middelen;
- de mate van groei van de gemeente;
- de aantallen en complexiteit van de grondexploitaties;

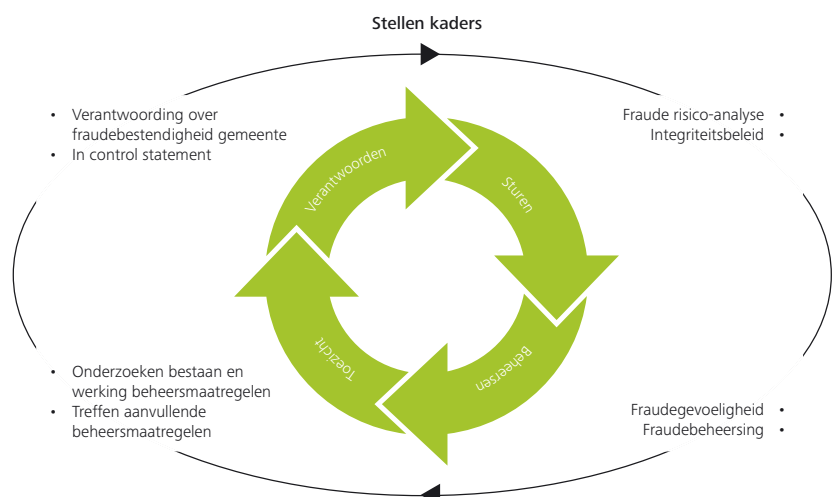
- ambtenaren die buiten het gemeentehuis werkzaam zijn, daar hier minder direct toezicht kan worden uitgeoefend.

Een definitie van governance (Ministerie van Financiën, 2001) luidt: 'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'. De vier deelprocessen van governance – sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden – zijn ook toepasbaar op het beheersen van fraude- en integriteitsrisico's, waarbij het cyclisch denken van belang is. In veel oudere benaderingen ontbreekt dit namelijk.

8.2.1 Sturen

Vanuit het publicgovernancemodel is de invulling van het deelproces 'sturen' de eerste stap van fraudebestendigheid.

Sturen betreft het richting geven aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Het bestuur doet dit onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen van beleidsuitvoering. De gemeenteraad dient in zijn kaderstellende rol de doelstellingen en regels te formuleren waaraan het college van burgemeester en wethouders zich dient te houden bij de uitvoering van zijn beleid. Van de gemeenteraad wordt dan ook verwacht dat die zich



uitsprekt over het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van het voorkomen van fraude. Van burgemeester en wethouders wordt verwacht dat zij aan het geformuleerde beleid nadere invulling geven.

Sturen in het kader van fraudebestendigheid bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de beheersing van frauderisico's. Het gaat hierbij om het:

- onderkennen, inventariseren en classificeren van frauderisico's;
- invulling geven aan het integriteitbeleid.

Zodra de frauderisico's zijn geïdentificeerd, is het van belang deze te classificeren. Doel hiervan is het prioriteren van de frauderisico's. Bij de classificatie gelden twee grootheden: de **waarschijnlijkheid** dat een fraude wordt gepleegd en de **impact** die een fraude veroorzaakt (politieke, imago- of financiële schade).

Bij sturen in het kader van fraudebestendigheid speelt daarnaast integriteitbeleid een belangrijke rol. We onderscheiden drie redenen voor gemeenten om aan integriteit te werken: het moet, het loont en de gemeente wil het zelf.

Als een gemeente aan integriteit werkt, dan boekt de gemeente op diverse fronten winst:

- De gemeente voldoet aan de verplichtingen in de wetgeving (Ambtenarenwet).
- In een gedragen gedragscode is vastgelegd wat gewenst gedrag is volgens de gehele organisatie, zodat management en medewerkers een basis hebben om elkaar op gedrag aan te spreken.
- Medewerkers zijn weerbaarder tegen risico's van integriteitschendingen en hun morele competentie is versterkt.
- De teamgeest is vergroot, om te beginnen in de top en naderhand binnen de ambtelijke organisatie.

8.2.2 Beheersen

De tweede stap van fraudebestendigheid in de publicgovernancecyclus is 'beheersen'. Nadat een organisatie is ingericht, is voor de beheersing een adequaat en effectief stelsel van maatregelen en procedures noodzakelijk.

Onder beheersmaatregelen in het kader van fraudepreventie worden verstaan de maatregelen die een gemeente treft om de frauderisico's in te perken. Hierbij kan worden gedacht aan adequate functiescheidingen, interne controlewerkzaamheden, duidelijke en transparante procedures en richtlijnen. Maar ook het gebruikmaken van open informatiebronnen kan helpen om fraude te voorkomen, bijvoorbeeld het screenen van leveranciers, werknemers, kopers van gemeentelijke eigendommen, aanvragers van vergunningen et cetera. De primaire verantwoordelijkheid voor het treffen van de juiste beheersmaatregelen ligt bij het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk is hier ook een belangrijke rol weggelegd voor het managementteam en in het bijzonder voor de concerncontroller.

Bij het opzetten van de beheersmaatregelen moet in ogenschouw worden genomen dat algemene interne beheersmaatregelen vooral zijn bedoeld om financiële risico's te voorkomen. Deze maatregelen zijn niet gericht op het wegnemen van frauderisico's. Dit betekent dat aanwezige interne beheersmaatregelen voldoende kunnen zijn om de getrouwheid van de administratie en jaarstukken te waarborgen, terwijl ter voorkoming van eventuele frauderisico's aanvullende beheersmaatregelen noodzakelijk zijn. Het is dus een misvatting te denken dat met het treffen van algemene interne beheersmaatregelen ook alle frauderisico's worden afgedekt.

Belangrijk is dat de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van het al dan niet afdekken van beheersmaatregelen, bewust en onderbouwd worden gemaakt. Hierbij is het noodzakelijk dat de restrisico's worden ingeschat. Restrisico's bestaan uit de niet door beheersmaatregelen afgedekte onderkende frauderisico's.

Ook de restrisico's moeten worden geclassificeerd op basis van hun waarschijnlijkheid en impact. Indien uit de kwantificering blijkt dat de kans op eventuele fraude bij een niet-afgedekt risico groot is of dat de impact (financieel of niet-financieel) groot is, is het verstandig de oorspronkelijke keuze om het restrisico te accepteren, te heroverwegen.

8.2.3 Toezicht houden

De derde fase van de publicgovernance-cyclus is het 'toezicht houden' op de fraudebestendigheid van de gemeente. Ten behoeve van alle belanghebbenden is het nodig te kunnen vaststellen of de doelstellingen van de gemeente worden gerealiseerd. Toezicht strekt zich uit over de planvorming, de uitvoering en de verantwoording. Toezicht is een fase die veelal bij gemeenten wordt overgeslagen, dan wel onvoldoende wordt onderkend.

Toezicht houden is alleen mogelijk als ook voldoende interne controle plaatsvindt. Onder controle wordt verstaan het daadwerkelijk toetsen van de naleving van de gemaakte afspraken. Controle is toetsen aan normen, dus is het van belang dat de normen en richtlijnen duidelijk en controleerbaar zijn. Het periodiek controleren van gemaakte afspraken werkt enerzijds repressief (aanspreken van medewerkers op het niet-naleven van de gemaakte afspraken) maar kan ook preventief werken.

De interne controle in het kader van fraudebestendigheid spitst zich toe op twee deelgebieden:

- Het eerste deelgebied is het vaststellen dat de getroffen beheersmaatregelen ook in de praktijk zijn ingevoerd en daadwerkelijk functioneren.
- Het tweede deelgebied heeft betrekking op integriteit. Doel hierbij is het vaststellen of de gemeentelijke normen en waarden, zoals deze zijn vastgelegd in de diverse regelingen, ook daadwerkelijk worden nageleefd.

Deze interne controle is uitermate belangrijk en draagt bij aan het integriteitbewustzijn van de ambtenaren en bestuurders. De kracht van deze controle wordt versterkt door het uitdragen dat niet-integer gedrag onacceptabel is en het daadwerkelijk bestraffen van aangetoond niet-integer gedrag.

8.2.4 Verantwoorden

De laatste stap in de publicgovernancecyclus is het afleggen van 'verantwoording'. In dit geval het afleggen van verantwoording door het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad en andere belanghebbenden over de fraudebestendigheid van de gemeente. Het getuigt van een proactieve houding wanneer het college van burgemeester en wethouders dit jaarlijks doet.

Deze verantwoording dient in te gaan op:

- de visie en uitwerking van integriteit;
- de uitkomsten van de frauderisicoanalyse;
- de getroffen beheersmaatregelen en de geaccepteerde restrisico's;
- de uitkomsten van de controlebevindingen;
- de aanvullende maatregelen die naar aanleiding van de bevindingen zijn getroffen, inclusief de effecten op de restrisico's.

Een middel om aan de toezichhouders te tonen dat het college van burgemeester en wethouders zijn zaken goed op orde heeft en ook beheerst, is een zogeheten 'in control statement'. Hierin verklaart het college van burgemeester en wethouders in zijn rol van de leiding van een huis-houding dat de interne risicobeheers- en controlemaatregelen adequaat en effectief zijn. Een deugdelijke onderbouwing is hierbij van belang.

8.3 Fraude governance en de rol van college en raad

De organisatiestructuur van gemeenten heeft consequenties voor het vormgeven van een goede governancestructuur. De gemeenteraad dient de kaderstellende en controlerende (toezichhoudende) rol zodanig uit te oefenen dat de kansen op fraude, corruptie en niet-integer gedrag worden geminimaliseerd. In de nieuwe Ambtenarenwet is zelfs vastgelegd dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de vaststelling van het integriteitsbeleid. Hiermee kan de gemeenteraad invulling geven aan een zorgvuldige uitoefening van zijn taken en als sparringpartner fungeren voor het college van burgemeester en wethouders.

Hoewel veel instrumenten van public governance niet specifiek zijn ingericht op fraude, corruptie en niet-integer handelen, kunnen bevindingen uit externe en interne rapportages signalen bevatten van kritische activiteiten en functies binnen de gemeente. Het is zaak dat de gemeenteraad altijd met een kritische blik, gericht op dergelijke signalen, zijn toezichthoudende taak uitvoert. Hierbij is het van belang dat de gemeenteraad het niveau van fraudebestendigheid, de kwaliteit van het beheersingssysteem en de aard en wijze van het periodiek afleggen van verantwoording door het college vooraf aangeeft. Tevens dient de raad van tevoren te bepalen op welke wijze hij over mogelijke gevallen van fraude en corruptie wil worden geïnformeerd (vertrouwelijk, alleen de fractievoorzitters, het presidium, seniorenconvent, etc.).

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden ligt bij het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk management van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders zorgt ervoor dat een op de organisatie toegesneden intern prestatie- en risicomanagementsysteem aanwezig is en dat de instrumenten van governance concreet worden ingevuld.

8.4 Aansprakelijkheden

Om een dader (ambtenaar of een bestuurder) aansprakelijk te kunnen stellen (civielrechtelijk) voor geleden schade geldt dat sprake moet zijn van opzettelijk of bewust roekeloos handelen. Voor daders die hun eigen gelegenheid hebben gecreëerd, is de aansprakelijkheidsstelling door de organisatie voor de schade in de regel geen probleem.

De categorie ambtenaren/bestuurders die gebruik heeft gemaakt van de aanwezige gelegenheid kan eveneens aansprakelijk worden gesteld (civielrechtelijk), 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 (misbruik en oneigenlijk gebruik) geldt dat voor aansprakelijkheidsstelling is vereist dat het causale verband aangetoond dient te worden tussen de fraude en de geleden schade.

Voor bestuurders van gemeenten geldt de bestuurdersaansprakelijkheid niet, tenzij zij bijvoorbeeld namens de gemeente bestuurder zijn van een gemeentelijk zwembad dat in de vorm van bijvoorbeeld een BV of een stichting wordt uitgeoefend.

8.5 Het vangnet

Omdat bij fraudesignalen de kans op juridische gevolgen groot is (denk bijvoorbeeld aan verhaal van schade of het ontslag van de frauderende medewerker) is het 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.

Voor gemeenten, organisaties met een van nature openbaar karakter, is onderling vertrouwen en integriteit van groot belang. Daarom is het belangrijk inzicht te hebben in fraude en hoe met fraude moet worden omgegaan. Bij de afhandeling van fraudesignalen komen de volgende aspecten aan de orde:

- vastleggen van handelingen;
- actief optreden;
- inschakelen van de juiste personen.

Onderstaande checklist 'Eerste hulp bij fraude' geeft inzicht in de belangrijkste stappen die u dient te ondernemen op het moment dat u een fraudesignaal krijgt.

Wat te doen bij vermoeden van fraude

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 uw 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.

Let op:

- Fraude heeft veel kenmerken van een crisis; behandel het incident dan ook vanuit crisismanagement.
- Onderschat de aard, omvang, impact en ernst niet; ga uit van een worstcasescenario.

8.6 Conclusies

Fraude, corruptie en ander niet-integer handelen is helaas een alledaags verschijnsel in Nederland, ook bij gemeenten en gemeentelijke instellingen en organisaties. Een verschijnsel ook, dat ontegenzeggelijk maatschappelijk zeer ongewenst is. Overheid en bedrijfsleven zijn daarom al jaren druk in de weer om de oorzaken en gevolgen hiervan onder controle te krijgen. Of met andere woorden: de hiermee gemoeide risico's beter beheersbaar te maken. De praktijk heeft inmiddels uitgewezen dat het van naïviteit getuigt om te veronderstellen dat fraude niet bij uw gemeente zou kunnen voorkomen.

Fraude, corruptie en ander niet-integer handelen zijn een uitermate complexe aangelegenheid. De vele invalshoeken (risico's en risicobeheersing, onrust,

wantrouwen, cultuur, schade, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, privacy, aangifte en afdoening, etc.) vergen van het verantwoordelijke management en bestuur dat zij dienen te beschikken over de juiste competenties, instrumenten en vaardigheden. Daarnaast dienen zij een adequate visie te hebben op het vraagstuk van beheersing van fraude, corruptie, integriteitsrisico's en het op te stellen beleid. Bestuur en management van gemeenten en gemeentelijke instellingen en organisaties hebben er dan ook een aanzienlijke verantwoordelijkheid en taak bij gekregen. Een taak om risico's van niet-integer handelen tijdig te signaleren, beheersmaatregelen te treffen en toe te zien op de handhaving (compliance) daarvan. Deze preventieve taak staat los van de verantwoordelijkheden en taken die er al lagen ten aanzien van het adequaat redresseren in geval van (het vermoeden van) incidenten (repressieve taak). Menig bestuurder of manager is de laatste jaren geconfronteerd met een of meer incidenten. Ook de behandeling van deze incidenten vergt kennis en vaardigheden en bovenal een visie op een aanpak van incidenten.

Steeds meer organisaties gaan over tot het opstellen van een fraudepreventie- en integriteitbeleid. Organisaties kiezen hiervoor meer en meer een risicomanagementaanpak, die ook nog eens een interessante 'bijvangst' kent, namelijk de verbetering van de kwaliteit van de beheersing van de bedrijfsprocessen.

Met andere woorden: het managen van frauderisico's door governance is een investering met een mooi rendement! Het managen van frauderisico's is een aanpak die bovendien voorsprong geeft!

8.7 Aanbevelingen

Voor de interne beheersing om fraude, corruptie en ander niet-integer handelen te voorkomen, doen wij vijf kernaanbevelingen.

1. Kies voor een governance-aanpak (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden), met risicomanagement als kerninstrument en met het uitgangspunt dat fraude, corruptie en ander niet-integer handelen als 'gewone' bedrijfsrisico's moeten worden aangemerkt.
2. Classificeer gesignaleerde risico's naar waarschijnlijkheid en impact. Naarmate het risico groter wordt (hogere waarschijnlijkheid en grotere impact), moeten de te treffen beheersmaatregelen sterker zijn. Het niet afdekken van restrisico's dient weloverwogen te gebeuren.
3. Integriteitbeleid vormt een essentieel onderdeel van de aanpak.
4. Aanpak van fraude, corruptie en ander niet-integer handelen is geen eenmalig project. Het is een cyclisch en lerend proces dat periodiek op de agenda van het managementteam, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad moet staan. Hierbij staan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en de uitvoerende rol van het college van burgemeester en wethouders centraal.
5. Naast de gebruikelijke preventieve aspecten dient in deze aanpak tevens aandacht te bestaan voor de incident-afhandeling en het crisismanagement. Hierbij is een op papier uitgewerkt stappenplan cruciaal.

Tot slot: een echte fraudeur is creatief, blijf daarom altijd scherp en behoud voorsprong!

Praktische informatie

Frauderisico indicatoren

Factoren	Hoog potentieel frauderisico	Laag potentieel frauderisico
1. Managementstijl	• Autocratisch	• Participerend
2. Managementrichting	• Laag vertrouwen • Macht gedreven	• Hoog vertrouwen • Resultaat gedreven
3. Machtsverdeling	• Gecentraliseerd, gereserveerd voor top van het management	• Gedecentraliseerd, verspreid over niveaus, gedelegeerd
4. Planning	• Gecentraliseerd • Korte termijn	• Gedecentraliseerd • Lange termijn
5. Prestatie	• Kwantitatieve meting gebaseerd op korte termijn	• Kwantitatieve en kwalitatieve meting gebaseerd op lange termijn
6. Businessfocus	• Focus op winst	• Focus op klant
7. Managementstrategie	• Crisismanagement	• Management gericht op doelstellingen
8. Rapportering	• Routinematig rapporteren	• Uitzonderingen rapporteren
9. Beleid en regels	• Rigide en niet-flexibel, sterk bewakend	• Redelijk, fair, handhavend
10. Primair belang management	• Vaste activa	• Menselijk, dan vaste en technologische activa
11. Beloningssysteem	• Bestraffend • Armoedig • Politiek gestuurd	• Bekrachtigend • Fair gestuurd
12. Feedback op prestaties	• Negatief kritisch • Negatief	• Positief kritisch • Strelend
13. Wijze van samenwerken	• Kwesties en persoonlijke verschillen worden ontweken of onderdrukt	• Kwesties en persoonlijke verschillen worden openlijk aan de orde gesteld en het hoofd geboden
14. Beloning voor goed gedrag	• Voornamelijk geld	• Erkenning, promotie, meer verantwoordelijkheid, taakkeuze, plus geld
15. Businessethiek	• Tegenstrijdig, met de stroom meegaan	• Duidelijk gedefinieerd en correct gevolgd
16. Interne relaties	• Sterk competitief, vijandig	• Vriendelijk, competitief, ondersteunend
17. Normen en waarden	• Economisch, politiek, zelfzuchtig	• Sociaal, spiritueel, samenwerkend
18. Succesformule	• Harder werken	• Efficiënter werken
19. Human resources	• Burn-out • Hoge omzet • Wrok	• Niet genoeg promotionele kansen voor al het talent • Lage omzet • Tevredenheid
20. Loyaliteit jegens het bedrijf	• Laag	• Hoog
21. Belangrijkste financiële zorg	• Cashflow tekort	• Kansen voor nieuwe investeringen
22. Groeipatroon	• Sporadisch	• Consistent
23. Relatie met concurrenten	• Vijandig	• Professioneel
24. Innovatie	• Copy cat, reactief	• Leider, proactief

Factoren	Hoog potentieel frauderisico	Laag potentieel frauderisico
25. Bestuurderskarakteristiek	• Snelle jongen, opschepper, egoïstisch, doordrijver, ongevoelig, angstaanjagend, onzorgvuldig, gokker, impulsief, gierig, op grote aantallen en bezit ingesteld, winstgericht, ijdel, bombastisch, sterk emotioneel, partijdig, beter doen voorkomen dan hij is	• Professioneel, besluitvaardig, gerespecteerd door gelijken, overwogen risico nemer, attent, genereus met persoonlijke tijd en geld, mensen-, producten- en markt-georiënteerd, opbouwer, zelfvertrouwen, beheerst, rustig, overwogen, evenwichtig karakter, eerlijk, weten wie hij is, wat hij is en wat zijn doel is
26. Managementstructuur, systemen en controles	• Bureaucratisch • Onderdrukkend • Onbuigzaam • Opgedrongen controles • Verticale structuur (veel lagen) • Alles gedocumenteerd, voor alles een regel	• Collegiaal • Systematisch • Open voor verandering • Zelfbeheersing • Platte structuur • Documentatie is adequaat maar geen doel op zich
27. Interne communicatie	• Formeel, stijf, gewichtig, bevooroordeeld, dubbelzinnig	• Informeel, duidelijk, vriendelijk, open, onbevooroordeeld, openhartig
28. Sfeer en relaties	• Vijandig, agressief, rivaliserend	• Coöperatief, vriendschappelijk, vertrouwend

Een vertaling van: The CPA's Handbook of Fraud and Commercial Crime Prevention.
 Copyright © 2002 by the American Institute of Certified Public Accountants, Inc.,
 New York, NY

COS 240 – 250

Fraude-indicatoren

Fraude-indicatoren

Voorbeelden die aanwijzingen vormen voor de aanwezigheid van fraude en onjuistheden:

- Een belangrijk deel van de honorering van leidinggevenden bestaat uit bonussen of andere financiële prikkels, waarvan de hoogte afhankelijk is van het bereiken door de gemeente van te agressieve doelstellingen met betrekking tot bedrijfsresultaten, financiële positie of kasstromen.
- De leiding heeft een uitermate groot belang bij het handhaven of verhogen van het resultaat en/of financiële positie door het gebruikmaken van ongebruikelijk agressieve wijzen van verantwoorden.
- De leiding heeft er belang bij onjuiste middelen te gebruiken om vanwege fiscale redenen het gepresenteerde resultaat te verlagen (in geval van dochters die Vpb-plichtig zijn).
- De leiding ondersteunt en draagt niet krachtadig genoeg de waarden of ethische normen van de gemeente uit of draagt niet de juiste waarden of ethische normen uit.
- De leiding wordt gedomineerd door een enkele persoon of een kleine groep zonder dat aanvullende beheersmaatregelen zijn genomen zoals een doelmatig toezicht door organen belast met governance.
- De leiding bewaakt belangrijke beheersmaatregelen niet op adequate wijze.
- De leiding herstelt belangrijke tekortkomingen in de interne beheersing niet tijdig.
- De leiding confronteert het personeel voor de 'commerciële activiteiten' met te agressieve financiële doelstellingen en verwachtingen.
- De leiding toont een sterke tegenzin om regelgevende instanties te volgen.
- De leiding handhaaft ondoelmatig functionerend personeel op afdelingen die zich bezig houden met financiële verslaggeving, informatietechnologie en interne accountantscontrole.
- Leidinggevenden die niet gespecialiseerd zijn in financiële zaken, zijn in hoge mate of geheel betrokken bij de keuze van verslaggevingsgrondslagen of de bepaling van belangrijke schattingen.
- Er is sprake van een groot verloop binnen de leidinggevenden en de geraadpleegde adviseurs.
- Vaak voorkomende meningsverschillen met de accountant of een voorgaande accountant over onderwerpen met betrekking tot de controle of (jaar)verslaggeving.
- De leiding van de gemeente legt onrealistische tijdlimieten op voor het voltooien van de controle.
- De organen die belast zijn met governance, besteden weinig aandacht aan onderwerpen met betrekking tot financiële verslaggeving en aan de administratieve organisatie en interne beheersing.
- Weerstand bij de leiding van de gemeente om vrijelijk te communiceren met solide derden zoals regelgevende instanties (bijv. Ministerie van BZK of Provincie) en bankiers.
- Beperkingen in de controle die zijn opgelegd door de leiding van de gemeente.
- De ontdekking van belangrijke zaken die niet eerder door de leiding van de gemeente zijn gerapporteerd.
- Omvangrijke moeilijk te controleren cijfers in de administratie.
- Een agressieve toepassing van de grondslagen voor financiële verslaggeving (BBV).
- Strijdige of onbevredigende informatie van de zijde van de leiding van de gemeente of het personeel.
- Ongebruikelijk gedocumenteerde informatie zoals handmatige wijzigingen in documenten of handmatige documentatie, terwijl die gewoonlijk in elektronische vorm ter beschikking is.
- Informatie die met tegenzin wordt aangeleverd of na een onredelijk lange tijd.
- In ernstige mate onvolledige of ontoereikende administratieve bescheiden.
- Transacties zonder bewijsstukken.
- Ongebruikelijke transacties qua aard, omvang of complexiteit, in het bijzonder als deze transacties hebben plaatsgevonden kort voor de balansdatum.
- Transacties die niet zijn vastgelegd conform de richtlijnen van de leiding van de gemeente.

Fraude-indicatoren

- Belangrijke niet-afgestemde verschillen tussen controlerekeningen en subrekeningen of tussen de uitkomst van een inventarisatie en de bijbehorende grootboekrekening, die niet-tijdig op aanvaardbare wijze zijn onderzocht en gecorrigeerd.
- Onvoldoende controle over de computerverwerking (bijvoorbeeld te veel verwerkingsfouten, te late verwerking en rapportage).
- Door cijferanalyse aangetoonde grote verschillen met eerdere verwachtingen.
- Minder reacties op verzoeken om financiële saldi te bevestigen dan verwacht of grote verschillen die door verzoeken om financiële saldi te bevestigen worden ontdekt.
- Aanwijzingen dat leidinggevend en/of ander personeel ruim boven hun stand leven.
- Niet-geanalyseerde tussenrekeningen.
- Debiteurenrekeningen waarop gedurende lange tijd geen gelden binnenkomen.
- Grote druk om extra vermogen te verwerven noodzakelijk om zelfstandig te kunnen blijven, dit tegen de achtergrond van de financiële positie van de gemeente.
- Belangrijke transacties met verbonden partijen die niet tot de gewone bedrijfsactiviteiten behoren.
- Belangrijke transacties met verbonden partijen die niet (intern en/of extern) gecontroleerd worden.

De aard van informatie die onder de aandacht van het bestuur/commissarissen/accountant komt kan duiden op mogelijke fraude. Voorbeelden hiervan zijn:

- Onderzoek door overheidsinstanties, betaling van boetes of strafvorderingen.
- Betalingen voor niet-gespecificeerde diensten of leningen aan adviseurs, verbonden partijen of overheidspersoneel.
- Commissies e.d. die excessief hoog lijken in relatie tot hetgeen normaliter wordt betaald door de gemeente of in de bedrijfstak, of in relatie tot de verleende diensten.
- Inkopen tegen prijzen die beduidend afwijken van marktprijzen.
- Ongebruikelijke betalingen in contanten, aankopen tegen cheques aan toonder of overboekingen naar nummerrekeningen.
- Ongebruikelijke transacties met vennootschappen in belastingparadijzen.
- Belangrijke ongebruikelijke of zeer complexe transacties met name vlak voor het einde van het jaar.
- Betalingen voor goederen of diensten aan een ander land dan het land van herkomst van de goederen of diensten.
- Internationale betalingen zonder behoorlijke documentatie van (centrale) banken voor buitenlands betalingsverkeer.
- Administratieve systemen die door hun ontwerp of opzettelijk, geen adequate mogelijkheid bieden transacties te volgen of voldoende bewijs te leveren.
- Ongeautoriseerde transacties of onjuist geregistreerde transacties.
- Berichten in de pers.
- Een veel te complexe organisatiestructuur die vergezeld gaat van talrijke of ongebruikelijke rechtspersonen, bestuurlijke gezagslijnen of contractuele regelingen die ogenschijnlijk geen enkel maatschappelijk doel dienen.
- Een zeer grote kwetsbaarheid voor wijzigingen in de rentestand.
- Het ontbreken van adequate functiescheidingen of onafhankelijke controles.
- Het ontbreken van een adequaat systeem van autorisatie en goedkeuring (bijvoorbeeld voor aankopen).
- Slechte fysieke beveiligingen met betrekking tot kasgeld, beleggingen, voorraden of vaste activa.
- Het ontbreken van actuele en goede documentatie bij transacties.
- Het ontbreken van de plicht om periodiek vakantie op te nemen voor functionarissen op sleutelposities.

Frauderisico's en beheersmaatregelen

Hieronder zijn de belangrijkste risico's op het gebied van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik weergegeven die zich bij een gemeente kunnen voordoen.

ALGEMEEN			
Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Alle processen/activiteiten			• Adequate training personeel. • Dilemma's bespreekbaar maken. • Actuele handboeken met procedurebeschrijvingen en met wet- en regelgeving. • Vastgesteld integriteitsbeleid. • Handvest normen en waarden. • Periodiek uitvoeren van een frauderisicoanalyse. • Aanwezigheid van een klokkenluidersregeling. • Afnemen van de ambtseed/ambtsbelofte. • Beleid ten aanzien van het vervullen van nevenfuncties en nevenwerkzaamheden. • Inventarisatie van de nevenfuncties en nevenwerkzaamheden. • (Integriteits)screening personeel bij indiensttreding.
BESTUUR			
Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Besluitvorming	Het risico dat besluitvorming niet onafhankelijk plaatsvindt.		• Afwegingen en motiveringen voor besluiten helder vastleggen in notulen en beslisdocumenten. • Er is inzicht in de nevenfuncties en nevenwerkzaamheden van beslissingsbevoegde functionarissen.
	Het risico dat besluitvorming niet volgens de geldende delegatie- en besluitregisters en/of onafhankelijk plaatsvindt.		• Vastleggen bevoegdheden in mandaatbesluit • In systeem afdwingen van maximum (bedragen) bevoegdheden. • Een onafhankelijke functionaris controleert of de besluiten conform het vigerende mandaatbesluit zijn genomen.
Bezwaar en beroep	Het risico dat behandeling van bezwaar- en beroepschriften niet onafhankelijk plaatsvindt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde de uitspraak op het bezwaar- of beroepsschrift te beïnvloeden.	• Er is een procedure voor bezwaar en beroep vastgesteld. • Er is een bezwarencommissie. • Leden van de bezwarencommissie vervullen geen politieke of ambtelijke functie. • Er is een registratie van het aantal binnengekomen bezwaar- en beroepszaken. • Er is een periodieke evaluatie van het aantal en de aard van de binnengekomen bezwaar- en beroepschriften. • Er is een periodieke evaluatie van de uitspraken op de binnengekomen bezwaar- en beroepschriften.
Verkiezingen	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde verkiesbaar te worden gesteld.	Het risico dat verkiezingen op onrechtmatige wijze worden beïnvloed.	• Kandidatenlijsten worden gescreend. • De door kandidaten aangeleverde informatie wordt gecontroleerd. • Alleen geregistreerde partijen kunnen kandidatenlijsten aanleveren.
	Het risico dat het stemproces niet onafhankelijk plaatsvindt.		• Er is een duidelijke procedure ten aanzien van het stemproces. • Stemlokalen zijn altijd bemand door ten minste drie personen. • De samenstelling van de leden van het stemlokaal wordt onafhankelijk bepaald. • Leden van het stemlokaal vervullen geen functie bij één van de verkiesbare partijen. • Er wordt steekproefsgewijs gecontroleerd of het stemproces daadwerkelijk onafhankelijk plaatsvindt.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Fractievergoedingen	Het risico dat fractievergoedingen worden gebruikt voor oneigenlijke doeleinden.		• Er is een duidelijke verordening fractievergoedingen waaraan de uitgaven van de fractievergoedingen dienen te voldoen. • De richtlijnen en de wijzigingen daarin worden expliciet onder de aandacht gebracht bij alle fracties. Nieuwe fracties krijgen de richtlijnen direct uitgereikt. • De fracties dienen jaarlijks verantwoording af te leggen over de besteding van de door hen ontvangen fractievergoeding. • De jaarverantwoordingen van de fracties dienen onderbouwd te worden met adequate bewijsstukken. • De voorzitter van de fractie dient de jaarverantwoording te ondertekenen. • Uitbetalingen van fractievergoedingen vindt plaats op basis van originele brondocumenten. • Er is functiescheiding tussen het vaststellen en uitbetalen van de fractievergoedingen.
Vergoedingen en tegemoetkoming raadsleden	Het risico dat vergoedingen worden uitbetaald waarvoor geen prestatie is verricht (bijvoorbeeld presentiegelden).		• Periodiek controleert de raadsgriffier of alle raadsleden volgens de salarisadministratie als raadslid fungeren. • Nieuwe raadsleden kunnen alleen in functiescheiding in de salarisadministratie worden opgenomen. Het systeem dwingt dit af. • Invoer van nieuwe raadsleden kan alleen op basis van een geldige installatieprocedure. • Invoer van nieuwe raadsleden in de salarisadministratie kan alleen met een geldig sofinummer. Het systeem dwingt dit af. • Er is functiescheiding tussen de aanwezigheidsregistratie en de uitbetaling van presentiegelden. • Er is een toereikend en helder beleid ten aanzien van het declareren van onkosten. Dit beleid is voldoende gecommuniceerd naar de raadsleden. • Declaraties moeten zijn voorzien van originele bewijzen. • De raadsgriffier/burgemeester tekent de declaraties voor akkoord. • Periodieke analyse van uitbetalingen per raadslid op opvallende afwijkingen en trends.

TREASURY

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Treasurybeleid	Het risico van ongewenste speculatie, innemen van gevaarlijke risicoposities; niet afsluiten overeenkomsten tegen de meest gunstige condities.		• Periodiek opstellen/actualiseren van het treasury-statuuut. • Functionering treasury-commissie. • Overwegingen over keuzes in het beleid moeten blijken uit beslisdocumenten. • Verbieden risicovolle producten (zoals bijvoorbeeld derivaten). • Vaststellen treasury-beleid door college van B en W en goedkeuring door gemeenteraad. • Jaarlijks opstellen van een afgeleid jaarplan. • Periodieke rapportage resultaten en evaluatie. • Controle naleving Wet Fido.
Beleggingen	Het risico dat er verschuivingen tussen privé- en zakelijke beleggingen plaatsvinden.		• Uitgangspunten/randvoorwaarden benoemd in treasury-statuuut en jaarplan (triple A-rating). • Vierorenprincipe bij telefonische transacties. • Periodieke rapportage activiteiten. Functiescheiding tussen behandelend ambtenaar en bevoegd treasurer. • Deugdelijke dossiervorming. • Controle naleving Wet Fido.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Aantrekken van geldleningen	Het risico dat het aantrekken van leningen niet onafhankelijk plaatsvindt.		• Uitgangspunten en randvoorwaarden benoemen in treasury-statuuat en jaarplan. • Procedure offerteaanvraag vastleggen (altijd meerdere). • Periodieke rapportage activiteiten. • Functiescheiding tussen aanvrager en beslisser. • Deugdelijke dossiervorming.
Uitzetten van gelden	Het risico dat het uitzetten van leningen niet onafhankelijk plaatsvindt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een lening in aanmerking te komen.	• Medewerkers worden periodiek gescreend op nevenfuncties. • Raadplegen Bureau Bevordering IntegriteitsBeoordeling door Openbaar Bestuur (BIBOB). • Functiescheiding tussen behandeling leningaanvraag, toekennen lening, registratie toegekende lening en uitbetalen. • Duidelijke leningvoorwaarden. • Vaststellen treasury-statuuat door gemeenteraad. • Kredietwaardigheid lening wordt onderzocht. • Er worden voldoende garanties gevraagd. • Goede dossiervorming. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren middels uittreksel uit KvK. • De door de aanvrager verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het dossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen. • Controle naleving Wet Fido.
	Het risico dat rente en/of aflossing wordt ontvangen op een privérekening van een ambtenaar/ bestuurder.		• In de leningovereenkomst wordt het bank/ girorekeningnummer van de gemeente opgenomen. • Uitgaande brieven worden geprint op voorbedrukt papier met daarop NAW-gegevens en bank/ gironummer van de gemeente. • Uitgaande brieven worden steekproefsgewijs gecontroleerd op juiste bank/gironummer. • Verbandscontrole tussen uitstaande geldleningen en ontvangen aflossing en rente. • Aflossingsschema ligt vast en wordt bewaakt.
Rentebaten en dividendopbrengsten	Het risico dat rentebaten of dividendopbrengsten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.		• Rentebaten en dividenden worden gestort op een vaste rekening van de gemeente. Dit wordt aan de betrokken instanties kenbaar gemaakt. • Er wordt een cijferanalyse uitgevoerd op de jaarlijks verantwoorde rentebaten en dividenden. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de uitgezette gelden en de ontvangen rentebaten. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de aandelen in bezit en de ontvangen dividenden.
Garantiestellingen	Het risico dat het verstrekken van garanties niet onafhankelijk plaatsvindt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een garantiestelling in aanmerking te komen.	• Medewerkers worden periodiek gescreend op nevenfuncties. • Raadplegen Bureau Bevordering IntegriteitsBeoordeling door Openbaar Bestuur (BIBOB). • Functiescheiding tussen behandelen garantieaanvraag, toekenning garantie en registratie toegekende garantie. • Duidelijke voorwaarden voor garantieverstrekking. • Kredietwaardigheid aanvrager wordt onderzocht. • Goede dossiervorming. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren, middels uittreksel uit KvK. • De door de aanvrager verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het dossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Cashmanagement	Het risico dat op onrechtmatige wijze geld wordt onttrokken aan de gemeente.		• Vaststellen dat bevoegdheden volgens interne procedures in overeenstemming zijn met bevoegdheden in systeem elektronisch bankieren. • De treasury medewerker heeft geen betaalbevoegdheden. • Deugdelijke dossiervorming.
Betalingsverkeer	Het risico dat op onrechtmatige wijze gelden aan de bank- en girorekeningen worden onttrokken.		• Bevoegdheden volgens interne procedures in overeenstemming met bevoegdheden in het betaalsysteem. • Screening medewerkers betalingsorganisatie. • Tweehandtekeningenstelsel. • Vertrouwelijk omgaan met wachtwoorden, keycodes/ cards. • Bij afwezigheid (ziekte, vakantie) zorgen voor adequate vervangingsmogelijkheden, rekening houdend met competenties en functiescheiding. • Controle door tweede handtekeningzetter op onderliggende factuur inclusief aansluiting rekeningnummer. • Functiescheiding tussen klaarzetten betaling en ondertekening/feitelijk betalen. Deze functiescheiding implementeren in automatiseringsomgeving door bevoegdheden (competenties) per medewerker/ functie. • Controle aansluiting dagafschrift – betaling (bedrag en saldo rekeningnummers) door medewerker niet betrokken bij betaling. • Aandacht voor afwijkingen van gangbare betalingen (buitenlandse rekeningen, data facturen, niet-verrichte werkzaamheden, privéwerkzaamheden, provisies) . • Steekproefsgewijze controle vanuit betalingsborderel om vast te stellen dat naam en rekeningnummer overeenstemmen met de factuur.
Kasgeld	Het risico dat op onrechtmatige wijze gelden aan de kas worden onttrokken Het risico dat de kasontvangsten niet volledig en tijdig zijn (slepen) en kasuitgaven niet juist (onttrekkingen) worden verantwoord.		• Minimaliseren kasgeld en activiteiten die kasgeld vereisen. • Controle kasstaten aan de hand van onderliggende bescheiden. • Dagelijkse kasopname (vierogenprincipe). Opmaken protocol. • Autorisatie van kasverschillen door leidinggevende. • Periodieke analyse van omvang kassaldi. • De financiële administratie stelt vast dat de afdrachten met betrekking tot de kas tijdig en volledig volgens de hiervoor geldende procedures bij de bank of de centrale kas worden afgestort. • Klachten over onterechte aanmaningen uitzoeken en periodiek oorzaken/trends analyseren.

Administratie

naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Budgetbeheer	Het risico dat de budgetten niet zijn onderbouwd met hiervoor te verrichten gemeentelijke taken.		• De budgetbeheerders dienen de aanvragen van de budgetten te onderbouwen met een kwantificering van de te leveren prestaties. • Er vindt onafhankelijke controle plaats op de onderbouwingen van de budgetaanvragen. • Bij grote budgetten vindt een periodieke onafhankelijke toets plaats op de hoogte van het (aangevraagde) budget, eventueel door een kostendeskundige. • Deugdelijke dossiervorming.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Verwerken inkomende facturen			• Onafhankelijke registratie facturen in (digitaal) postboek door bijvoorbeeld receptie/secretariaat. • Functiescheiding tussen invoer factuur, ondertekening factuur (autorisatie), financiële verantwoording en betaling factuur. • Functiescheiding tussen verstrekking opdracht en autorisatie factuur voor levering/uitvoering. • Attentie voor gescande facturen en gescande parafen op facturen. • Voorafgaand aan de betaalbaarstelling van de facturen controleert de administratie of de parafen op de facturen door de daartoe bevoegde medewerkers zijn geplaatst. • De bevoegdheid tot het zetten van parafen is gekoppeld aan het delegatie en mandaatregister.
Beheer crediteuren	Het risico dat informatie in het crediteurenstambestand niet betrouwbaar en niet juist is.		• Voor opvoeren/wijziging van crediteurgegevens in het financieel systeem zijn altijd twee personen nodig. Het systeem dwingt dit af. • Bijhouden van een doorlopend genummerde was/wordt lijst ten aanzien van wijzigingen in crediteurgegevens. • De bevoegde personen tot wijzigen van crediteurgegevens zijn niet bevoegd tot het zetten van de eerste of tweede handtekening en voorbereiding betaallijst.
Memoriaalboekingen	Het risico dat memoriaalboekingen niet juist, tijdig en volledig zijn geautoriseerd en verwerkt, waardoor het identificeren van afwijkingen wordt bemoeilijkt.		• Gebruik zoveel mogelijk beperken. • Memoriaalboekingen dienen altijd te worden gefiatteerd door een leidinggevende. • Niet-structurele (en 'vreemde') memoriaalboekingen kritisch beoordelen en goed documenteren. Vaststellen dat dit ook gebeurt. • Duidelijk omschrijven van de aard en de reden van de memoriaalboeking.
Tussenrekeningen	Het risico dat onrechtmatige handelingen door het oneigenlijk gebruik van tussenrekeningen wordt gemaskeerd.		• Aanmaken nieuwe grootboekrekeningen bij beperkt aantal functionarissen. • Periodiek inhoudelijk beoordelen aanvullingen (wijzigingen) van grootboekrekeningen. • Gebruik tussenrekeningen zoveel mogelijk beperken. • Periodiek tussenrekeningen specificeren, analyseren en verschillen laten verklaren. Vaststellen dat dit afdoende gebeurt.
Loonheffing en sociale lasten, BTW-Compensatiefonds, Omzetbelasting, Overdrachtsbelasting en overige heffingen	Het risico dat aangiften niet juist, tijdig en/of volledig worden ingediend en betaald.		• Aanbieden van cursussen/opleidingen voor medewerkers belast met belastingen en sociale premies. • Functiescheiding tussen opstellen en controle van de juistheid en volledigheid van de aangifte. • Ondertekening aangiften door controller/ hoofd Financiën. • Interne controle op labelling. • Deugdelijke dossiervorming. • Verbandscontrole tussen onroerendgoedtransacties en aangiften overdrachtsbelasting. • Jaarlijks verbandscontrole tussen inkopen en btw- en bcf-aangiften in het kader van het BCF. • Verbandscontrole tussen de financiële en salarisadministratie en de (loon)aangiften. • Periodiek intern onderzoek naar de naleving van alle relevante wet- en regelgeving.
	Het risico dat onrechtmatige fiscale constructies worden opgezet.		• Fiscale deskundigheid aanwezig of ingehuurd. • Betrokkenheid bestuur (gemeenteraad en college). • Gemaakte keuzes/modellen worden in een vroeg stadium aan de belastinginspecteur voorgelegd.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Betalingsregelingen	Het risico dat niet of onjuist geautoriseerde betalingsregelingen worden verstrekt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een (te gunstige) afbetalingsregeling in aanmerking te komen.	• De leidinggevende autoriseert de betalingsregeling op basis van onderliggende documentatie. Het systeem dwingt dit af. • Het systeem dwingt autorisatie van een leidinggevende af bij een nieuwe en gewijzigde betalingsregeling. • Bewaking op nakomen betalingsregeling onafhankelijk van degene die regeling heeft afgesloten. • Interne controle op de naleving van de betalingsregeling. • Bij het niet naleven van de betalingsregeling vindt automatisch overdracht plaats aan de deurwaarder. Het systeem dwingt dit af.
Contacten met deurwaarders	Het risico dat contacten met deurwaarders niet onafhankelijk tot stand zijn gekomen.	Het risico dat de deurwaarder onjuiste of onvolledige informatie verstrekt over door hem te innen of geïnde vorderingen.	• Screening deurwaarder (bijvoorbeeld aangesloten bij Stichting Garantiefonds Gerechtsdeurwaarders). • Functiescheiding tussen contractbeheer deurwaarders en incasso deurwaarder • Prestatieafspraken met de deurwaarder maken. • Werkwijze deurwaarder inzichtelijk en toetsbaar maken. • Resultaten analyseren. • Periodieke afstemming openstaande vorderingen met deurwaarder.
Afboekingen	Het risico dat niet of onjuist geautoriseerde afboekingen plaatsvinden.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een kwijtschelding/vermindering in aanmerking te komen.	• Richtlijnen ten aanzien van het afboeken van vorderingen (oninbaar verklaren). • Autorisatie afboeking vordering altijd door leidinggevende op basis van onderliggende documentatie. • Afboeking/terugbetaling van een voorstand moet worden onderbouwd met originele huurdergegevens (naam en bank/girorekeningnummer).

Verslaglegging

naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Rapportering	Het risico dat in de verslaggeving / budgetten (extern en intern) bewust aanpassingen plaatsvinden om prestatiecijfers, afrekeningen etc. te beïnvloeden.		• Functiescheiding tussen opstellen rapportages (medewerkers financiën) en interne controle (planning & control). • Analyse van afwijkingen ten opzichte van onder andere jaarbudgetten, kwartaalbudgetten, cumulatieve voortgang gerealiseerde kosten en prognose ontwikkelrichting. • Management toetst plausibiliteit en juistheid, volledigheid. Bestuur stelt vast.
Reserves	Het niet inzichtelijk maken van de beklemming van de reserves, waardoor een grotere bestedingsruimte aanwezig lijkt dan in werkelijkheid het geval is.		• Functiescheiding tussen besluitvorming (gemeenteraad) en administratieve verwerking. • Interne controle op juistheid mutaties reserves.
Voorzieningen	Het niet vormen van voorzieningen waar dit op grond van de verslaggevingsvoorschriften wel verplicht is (bijvoorbeeld niet-bestede doeluitkeringen of concrete risico's/claims) teneinde het resultaat hiermee te beïnvloeden.		• Deugdelijke risicoanalyse. • Toetsing risicoanalyse door controller. • Verbandscontrole op ontvangen doeluitkeringen en bestedingen hierop. • Interne controle op rechtmatige besteding aan de hand van controle protocol. • Interne controle op rechtmatige aanwending voorziening. • Interne controle onderbouwing voorziening.
	Het vormen/aanhouden van voorzieningen die niet noodzakelijk/verplicht zijn teneinde het resultaat hiermee te beïnvloeden.		• Voorzieningen dienen te zijn onderbouwd met oorzaak en financiële gevolgen. • Interne controle op onderbouwing voorziening.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Verbonden partijen	Het risico dat transacties met verbonden partijen niet onafhankelijk en/of transparant plaatsvindt.		• Opstellen en communiceren taken en verantwoordelijkheden diverse verbonden partijen. • Verankeren verantwoordelijkheden verbonden partijen in werkprocessen. • Duidelijke en toetsbare prestatieafspraken voor de verschillende verbonden partijen. • Toetsen naleving prestatieafspraken verbonden partijen. • Periodieke rapportage omtrent de doelstelling en de realisatie van de werkzaamheden van de verbonden partij aan de gemeenteraad. • De gemeenteraad stelt de periodieke rapportages vast.

Belastingen

naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Belastingen algemeen	Het risico dat objecten uit de belastingadministratie worden verwijderd of geblokkeerd en hierdoor de belastingopbrengst niet wordt geïnd en daarmee onvolledig is.		• Er wordt jaarlijks een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op het belastingbestand. • De mutaties in het objectenbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Periodiek wordt een lijst vervaardigd met verwijderde objecten. Deze lijst wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.
	Het risico dat belastingplichtigen uit de belastingadministratie worden verwijderd en hierdoor de belastingopbrengst niet wordt geïnd en daarmee onvolledig is.		• Er wordt jaarlijks een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op het belastingbestand. • De mutaties in het subjectenbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Periodiek wordt een lijst vervaardigd met verwijderde subjecten. Deze lijst wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.
	Het risico dat de belastingtarieven te laag in de belastingadministratie worden ingebracht en hierdoor de belastingopbrengst te laag is.		• De mutaties in het vastetarievenbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Er wordt periodiek een logbestand geprint van de in de administratie opgenomen tarieven.
	Het risico dat belastingaanslagen worden kwijtgescholden/verlaagd zonder geldige redenen en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Onjuiste of onvolledige aanvragen voor kwijtschelding of vermindering indienen door het verstrekken van verkeerde of onvolledige informatie.	• Richtlijnen ten aanzien van het kwijtschelden van belastingsschulden. • Autorisatie kwijtschelding altijd door leidinggevende op basis van onderliggende documentatie. • Er vindt controle/validatie plaats op de door de cliënt aangeleverde stukken/informatie. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd naar de aard en omvang van de kwijtscheldingen.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Afvalstoffenheffing	Het risico dat belastinggelden niet op een bank/girorekening van de gemeente worden ontvangen, maar op een rekening van een derde/ambtenaar.		- Voor verzending van de aanslagen vindt er onafhankelijke controle plaats op de juistheid van het bank/girorekeningnummer op de aanslag. - Autorisatie van afboekingen op openstaande vorderingen altijd door leidinggevende op basis van onderliggende documentatie.
	Het risico dat bij een belastingaanslag op basis van de hoeveelheid aangeboden afval de aanbodgegevens omlaag worden bijgesteld en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	De hoeveelheid aangeboden afval verlagen d.m.v. illegaal storten van afval, misbruik containers van derden en buiten de gemeentegrens storten van afval.	- Er wordt gebruik gemaakt van een elektronisch systeem van registratie van de hoeveelheid ingenomen afval. - Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de ingenomen hoeveelheid afval en de in rekening gebrachte hoeveelheid afval. - Er wordt periodieke of steekproefsgewijze controle uitgevoerd op illegaal storten van afval en misbruik van containers door derden. - De volgende verbandscontrole uitvoeren: Totaal aantal containers volgens opgave derden * door het management vastgesteld tarief = afvalstoffenheffing opbrengst. Dit wordt aangesloten met het bedrag aan gefactureerde afvalstoffenheffing. Het management stelt periodiek de verbandscontrole vast. - In het mandaatstatuut is vastgelegd welke personen bevoegd zijn tot het doen van aanslagen.
	Het risico dat bij een belastingaanslag op basis van het aantal containers, het aantal naar beneden wordt aangepast waardoor de belastingopbrengst te laag is.	Het risico dat een niet-geregistreerde container (als vermist of gestolen geregistreerd staande container) met afval wordt aangeboden.	- Er wordt gebruik gemaakt van een elektronisch systeem van registratie van de hoeveelheid ingenomen afval. - Op het moment van legen van de containers wordt (elektronisch) gecontroleerd of het een geregistreerde container betreft en deze niet als vermist is opgegeven. - Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de ingenomen hoeveelheid afval en de in rekening gebrachte hoeveelheid. - Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal ingekochte containers, het aantal containers nog in voorraad en het aantal containers waarvoor opbrengsten worden ontvangen.
	Het risico dat een container gratis wordt geledigd.		- Het vierogenprincipe wordt toegepast op het moment van legen van de containers. - Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de ingenomen hoeveelheid afval/containers en de in rekening gebrachte hoeveelheid.
	Het risico dat bij een belastingaanslag op basis van de grootte van het huishouden een meerpersoonshuishouden wordt aangeslagen als een eenpersoonshuishouden en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Onjuiste of onvolledige mutaties in de GBA-administratie laten aanbrengen door het verstrekken van verkeerde informatie.	- Er wordt jaarlijks een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op de samenstelling van het bestand met één- en meerpersoonshuishoudens. - De mutaties in het objecten- en subjectenbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. - Het belastingsbestand wordt periodiek aangesloten op de GBA-administratie. Verschillen worden uitgezocht en verklaard. - Er wordt een steekproefsgewijze controle uitgevoerd op de objecten die in de belastingadministratie geregistreerd staan als éénpersoonshuishoudens.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Baatbelasting	Het risico dat het bestand met daarin de op te leggen aanslagen (onjuist) wordt aangepast en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat het gebruik of genot van gemeentelijke eigendommen niet of niet tijdig worden aangegeven.	• Mutaties in het belastingsbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd tussen de opgelegde baatbelasting en het belastingsbestand. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd naar de opgelegde baatbelasting. • Er is periodieke controle op de volledigheid van de in rekening gebrachte baatbelasting voor gemeentelijke eigendommen waarvan door derden gebruik wordt gemaakt. • Middels oogcontrole (surveillance) wordt toezicht uitgeoefend op het gebruik van gemeentelijke eigendommen.
Hondenbelasting	Het risico dat het bestand met daarin de geregistreerde honden (onjuist) wordt aangepast en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat (niet alle) honden niet of niet tijdig bij de gemeente worden aangegeven.	• Mutaties in het belastingbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd tussen de opgelegde hondenbelasting en het aantal honden in het belastingbestand. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd naar de opgelegde hondenbelasting. • Er is periodieke controle op de volledigheid van het aantal geregistreerde honden. Dit door middel van waarneming ter plaatse door ambtenaar.
OZB	Het risico dat de WOZ-waarde te laag in het systeem wordt geregistreerd en hierdoor de belastingopbrengst te laag is.		• Mutaties in het belastingbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op de geregistreerde OZB-waarden in het belastingbestand. • Er wordt periodiek een onafhankelijke interne controle uitgevoerd op de juistheid van de geregistreerde waarde met behulp van het onderliggende taxatierapport. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal uitspraken op bezwaarschriften en het aantal handmatige mutaties in de objectenadministratie. • Periodiek aansluiten van de vastgoedregistratie met de belastingadministratie. • Wijzigingen in de WOZ-waarde worden aan de hand van taxatierapporten doorgevoerd. • De leidinggevende flatteert de wijzigingen in de WOZ-waarde in de belastingadministratie. Het systeem dwingt dit af en staat geen aanpassing toe. • Het bepalen van de WOZ-waarde gebeurt door een functionaris welke onafhankelijk is van de registrerende functie in de belastingadministratie.
	Het risico dat de WOZ-waarde te laag wordt vastgesteld en hierdoor de belastingopbrengst te laag is.		• Er wordt gewerkt met een beëdigd taxateur/taxatiebureau. • Er vindt onderlinge vergelijking plaats met gelijksoortige woningen in de gemeente.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Parkeerbelasting	Het risico dat bij het legen van de parkeerautomaten het geld wordt verduisterd.	Niet-betaald parkeren.	• Het vierogenprincipe wordt toegepast bij het legen van de parkeermeters. • De teams die parkeermeters legen wisselen periodiek van samenstelling. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op de belastingopbrengsten per parkeermeter/zone. • De parkeermeters kunnen (op afstand) elektronisch worden uitgelezen. • Er wordt een onafhankelijke interne verbandscontrole uitgevoerd op de getelde parkeergelden en de opbrengsten volgens de registraties van de parkeermeters. • Het vierogenprincipe wordt toegepast bij het tellen van het geld. • Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd tussen de getelde parkeergelden en de afgestorte bedragen op de bankrekening. • De tarieven voor parkeerbelasting zijn vastgelegd in een parkeerbelasting verordening. • De invoer van de tarieven in de parkeerautomaten wordt geautoriseerd door een tweede medewerker. • Aansluiten van chipopbrengsten met bankafschriften. • Er wordt oogtoezicht uitgeoefend door parkeerwachters op de aanwezigheid van een geldig parkeerkaartje.
	Het risico dat een parkeerwachter geen naheffingsaanslag uitschrijft.		• De parkeerwachters opereren altijd met ten minste twee personen. • De samenstelling van de teams wordt periodiek gewisseld. • De parkeerwachters wisselen regelmatig van wijk/zone om een te grote afhankelijkheid te voorkomen.
Precariobelasting	Het risico dat het bestand met daarin de op te leggen aanslagen wordt aangepast en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat het gebruik van openbare ruimte niet of niet tijdig bij de gemeente worden aangegeven.	• Mutaties in het belastingbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd tussen de opgelegde precariobelasting en het belastingbestand. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd naar de opgelegde precariobelasting. • Er is periodieke controle op de volledigheid van de in rekening gebrachte precariobelasting voor gemeentelijke eigendommen waarvan door derden gebruik wordt gemaakt. • Er wordt periodieke waarneming ter plaatse uitgevoerd op (mogelijk) gebruikte openbare ruimte.
Reclamebelasting	Het risico dat het bestand met daarin de op te leggen aanslagen wordt aangepast en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat reclame-uitingen in de openbare ruimte niet of niet tijdig bij de gemeente worden aangegeven.	• Mutaties in het belastingbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. • Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd tussen de opgelegde reclamebelasting en het belastingbestand. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd naar de opgelegde reclamebelasting. • Er is periodieke controle op de volledigheid van de in rekening gebrachte reclamebelasting voor in de openbare ruimte geplaatste reclame-uitingen. • Periodiek wordt middels waarneming ter plaatse vastgesteld of voor aangetroffen reclame-uitingen reclamebelasting wordt geïnd.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Rioolbelasting	Het risico dat bij een belastingaanslag op basis van het waterverbruik de verbruiksgegevens omlaag worden bijgesteld en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat verkeerde informatie omtrent het waterverbruik wordt doorgegeven.	- De verbruiksgegevens worden rechtstreeks ontvangen van de leverancier van het drinkwater. - De handmatige mutaties in de verbruiksregistratie worden in functiescheiding verwerkt. - Er wordt een periodieke onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op de geregistreerde verbruikscijfers. - Er wordt periodieke / steekproefsgewijze controle uitgevoerd op onwaarschijnlijk lage verbruiksgegevens (plausibiliteitscontrole). - De volgende verbandscontrole uitvoeren: Totaal verbruik volgens opgave derde * door het management vastgesteld tarief = opbrengst rioolbelasting. Dit bedrag wordt aangesloten met gefactureerde rioolbelasting opbrengst. Het management stelt periodiek de verbandscontrole vast. - In het mandaatstatuut is vastgelegd welke personen bevoegd zijn tot het doen van aanslagen.
	Het risico dat bij een belastingaanslag op basis van de grootte van het huishouden een meerpersoonshuishouden wordt aangeslagen als een éénpersoonshuishouden en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Onjuiste of onvolledige mutaties in de GBA-administratie laten aanbrengen door het verstrekken van verkeerde informatie.	- Er wordt jaarlijks een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd op de samenstelling van het bestand met één- en meerpersoonshuishoudens. - De mutaties in het objecten- en subjectenbestand worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. - Het belastingbestand wordt periodiek aangesloten op de GBA-administratie. Verschillen worden uitgezocht en verklaard. - Er wordt een steekproefsgewijze controle uitgevoerd op de objecten die in de belastingadministratie geregistreerd staan als éénpersoonshuishoudens.
Toeristenbelasting	Het risico dat niet alle overnachtingen worden aangeslagen en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat de opgegeven overnachtingsgegevens niet volledig zijn en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	- Mutaties in het belastingbestand worden in functiescheiding verwerkt. - Aanslagen worden onderbouwd met toereikende documentatie. - Er is periodieke controle op de juistheid en de volledigheid van de aangeleverde overnachtingsgegevens. - Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd tussen de geregistreerde overnachtingen en de opgelegde aanslagen. - Er wordt een onafhankelijke interne controle uitgevoerd op de opgelegde toeristenbelasting. - Opvragen van de boekhouding van recreatiehouders en aansluiten met de aangifte toeristenbelasting. - De aangifte van de recreatiehouders periodiek vergelijken met vorig jaar, met marktgegevens en met de begroting.
Woonforensenbelasting	Het risico dat het bestand met daarin de op te leggen aanslagen wordt aangepast en hierdoor de belastingopbrengst niet volledig is.	Het risico dat de woonforens niet of niet tijdig melding/aangifte doet.	- Mutaties in het belastingbestand worden in functiescheiding verwerkt. - Aanslagen worden onderbouwd met voldoende onderbouwende documentatie. - Er is periodieke controle op de juistheid en de volledigheid van de aangeleverde forensengegevens. - Er wordt een onafhankelijke verbandscontrole uitgevoerd op tussen de geregistreerde woonforensen en de opgelegde aanslagen. - Er wordt een onafhankelijke interne controle uitgevoerd op de opgelegde forensenbelasting.

Opbrengsten			
naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Algemene uitkering	Het risico dat indicatoren die de algemene uitkering bepalen worden beïnvloed.		• Er is periodieke interne controle op de juistheid en volledigheid van de gehanteerde indicatoren.
Alle opbrengsten	Het risico dat deze opbrengsten niet worden geïnd op een bank/girarekening van de gemeente en hierdoor geld aan de gemeente wordt onttrokken.		• Voorbedrukte facturen/briefpapier met hierop het bank/gironummer van de gemeente. • Uitgaande facturen/brieven worden steekproefsgewijs gecontroleerd op juiste bank/gironummer.
Opbrengsten langlopende huurcontracten en/of pachten, bijvoorbeeld woningen, bedrijfspanden, sportaccommodaties, gronden, visserij e.d.	Het risico dat huuropbrengsten of erfpachtcanons niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat de ruimte illegaal wordt doorverhuurd en/of de ruimte oneigenlijk wordt gebruikt.	• Er is een deugdelijke registratie van het aantal objecten dat wordt verhuurd. • De huurprijzen worden jaarlijks door het bevoegd gezag vastgesteld en schriftelijk kenbaar gemaakt. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal objecten en de verantwoorde opbrengsten. • Er is functiescheiding tussen de ambtenaar die de huurcontracten opstelt en de ambtenaar die factureert. • De huurcontracten worden doorlopend genummerd. • Er is een periodieke leegstandscontrole.
Opbrengsten kortdurende verhuringen, bijvoorbeeld sportaccommodaties, dorpshuizen, rouwcentra, speeltuinen e.d.	Het risico dat huuropbrengsten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat gebruik wordt gemaakt van accommodaties zonder dat hiervoor (volledig) wordt betaald.	• Er is een deugdelijke primaire registratie van het aantal gebouwen en locaties. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Tarieven worden opgeslagen in geautomatiseerde systemen. • Wijziging van tarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af. • Wijziging van deze prijzen kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen baliefunctie vervullen. • Tarieven zijn voor de cliënten zichtbaar. • Er worden periodiek controles ter plaatse uitgevoerd om de volledigheid van de opbrengsten te controleren. • Toepassen vierogenprincipe. • Deugdelijk sleutelbeheer. • Het adequaat vastleggen van mutaties in de verhuurcapaciteit aan de hand van brondocumenten en het bepalen van de maximale capaciteit. • De eisen, voorwaarden en prijsbeleid vastleggen in een actueel accommodatiebeleid.
Horecaopbrengsten	Het risico dat horecaopbrengsten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord en het risico dat producten voor eigen rekening worden verkocht en/of het risico van diefstal van producten.	Het risico dat alcohol aan personen onder de 16 jaar wordt verkocht.	• Er is functiescheiding tussen inkoop, opslag en verkoop. • Tarieven worden door het bevoegd gezag vastgesteld en jaarlijks schriftelijk kenbaar gemaakt. • Tarieven zijn voor de cliënten zichtbaar. • Tarieven worden opgeslagen in een geautomatiseerde kassa. • Wijziging van tarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af. • Wijziging van deze prijzen kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen verkoopfunctie vervullen. • Toepassen van het vierogenprincipe. • Er is altijd een leidinggevende aanwezig. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de verantwoorde opbrengsten en de goederenbeweging. • Er worden margeanalyses uitgevoerd op de verschillende productgroepen. • Er is een periodieke voorraadopname op onverwachte momenten. • Er wordt gelet op de aanwezigheid van alleen gangbare artikelen/merken. • Bij jongeren wordt om een legitimatiebewijs gevraagd in geval van verkoop van alcohol.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Eigen bijdrage ouderenalarm	Het risico dat eigen bijdragen niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt (bijvoorbeeld over leeftijd, inkomen, woonplaats e.d.) teneinde voor een ouderenalarm in aanmerking te komen en/of een te lage bijdrage wordt betaald.	• Er is een deugdelijke primaire registratie van het aantal aansluitingen. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal geregistreerde aansluitingen en de verantwoorde opbrengsten. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd op het aantal bij de gemeente in rekening gebrachte aansluitingen door de alarmcentrale en de in rekening gebrachte eigen bijdragen. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren. • De door de cliënt verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het cliëntdossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen.
Entreegelden		Het risico dat entreebewijzen worden vervalst. Het risico dat wordt deelgenomen zonder een geldig entreebewijs.	• Entreebewijzen worden voorzien van unieke en moeilijk te vervalsen kenmerken. • Entreebewijzen zijn doorlopend genummerd. • Entreebewijzen worden vervaardigd door de elektronische kassa. • Entreebewijzen worden vooraf verstrekt en bij reserveringen wordt een reserveringsnummer verstrekt. • Waarneming ter plaatse op de aanwezigheid van een geldig entreebewijs (periodiek).
		Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt (bijvoorbeeld over leeftijd) waardoor een te laag tarief wordt betaald.	• Er wordt een legitimatie gevraagd voor reductietarieven.
Entreegelden, zoals bijvoorbeeld zwembad, theater, evenementen	Het risico dat entreegelden niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat toegang wordt verkregen zonder hiervoor te betalen.	• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Tarieven worden opgeslagen in een geautomatiseerde kassa. • Wijziging van tarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af. • Wijziging van deze prijzen kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen baliefunctie vervullen. • Tarieven zijn voor de cliënten zichtbaar bij de balie. • Cliënt wordt bij de balie geattendeerd op het verkrijgen van een kassabon. • Er is functiescheiding tussen de verkoop van de entreebewijzen en de toegangscontrole. • Entreebewijzen zijn doorlopend genummerd. • De toegang kan alleen worden verkregen middels een tourniquet. • Het tourniquet registreert de bezoekersaantallen. • Er is periodiek controle op aanwezigheid van een geldig toegangsbewijs bij bezoekers die willen deelnemen/naar binnen willen gaan. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de verantwoorde opbrengsten en de aantallen verkochte toegangsbewijzen en geregistreerde bezoekers.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Havengelden	Het risico dat havengelden niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat ligplaatsen worden bezet, zonder dit te melden of het risico dat boten illegaal buiten de vastgestelde ligplaatsen worden aangemeerd. Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt waardoor te weinig havengeld wordt geheven.	• Er is functiescheiding tussen de registratie en facturatie van de havengelden. • Er is een (elektronisch) registratie- en reserveringsstelsel, waarin de bezette plaatsen worden vastgelegd. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Tarieven worden opgeslagen in een geautomatiseerde kassa. • Wijziging van tarieven kan alleen in functiescheiding. Het stelsel dwingt dit af. • Wijziging van deze prijzen kan alleen door daartoe bevoegde personen die geen functie in de haven of facturatie vervullen. • Toepassen van het vierogenprincipe. • Steekproefsgewijze interne controle ter plaatse op verantwoorde opbrengsten. • Er wordt surveillance uitgevoerd door havenmeester, (haven)politie. • Dagelijkse kasopname (vierogenprincipe). • Opmaken protocol en vierogenprincipe bij een kasopname. • De financiële administratie stelt vast dat de afdrachten met betrekking tot de havenkas tijdig en volledig volgens de hiervoor geldende procedures bij de bank of de centrale kas worden afgestort.
Marktgelden	Het risico dat marktgelden niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat een marktplaats illegaal wordt bezet.	• Er is functiescheiding tussen de registratie en facturatie van de marktgelden. • Er is een (elektronisch) registratie- en reserveringsstelsel, waarin de vaste plaatsen worden vastgelegd. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Tarieven voor de vaste standplaatsen worden opgeslagen in een geautomatiseerd stelsel. • Wijziging van tarieven kan alleen in functiescheiding. Het stelsel dwingt dit af. • Wijziging van deze prijzen kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen functie bij de markt of facturatie vervullen. • Toepassen van het vierogenprincipe. • Steekproefsgewijze interne controle ter plaatse op verantwoorde opbrengsten. • Mobiele kassa voor de afrekening van dagplaatsen. • Contant afrekenen wordt ontmoedigd, door mogelijkheid van pinnen/chippen. • Daggeldplaatsen worden aan het begin van de marktdag afgerekend. Marktkooplieden krijgen een doorlopend genummerde kwitantie. • Steekproefsgewijze controle ter plaatse op de aanwezigheid van geldige standhouderspas of het betalingsbewijs. • Uitvoeren cijferanalyses. • Er wordt surveillance uitgevoerd door marktmeester.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Veergelden	Het risico dat veergelden niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat wordt meegevaaren zonder hiervoor te betalen.	- Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. - De tarieven zijn voor de cliënten zichtbaar op de veerpont. - Er worden doorlopend genummerde vervoersbewijzen verstrekt aan de cliënten. - Abonnementen zijn doorlopend genummerd. - Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd op de verantwoorde opbrengsten in relatie tot de verkochte vervoersbewijzen. - Periodiek gaat een testcliënt mee op de veerboot. Hiermee wordt gecontroleerd of een geldig bonnetje wordt ontvangen en/of iedereen betaalt. - Controle op een geldig vervoersbewijs bij betreden veerboot.
Doeluitkeringen/subsidies	Het risico dat subsidievoorwaarden niet worden nageleefd en/of subsidies onrechtmatig worden gedeclareerd.		- Ondertekening van aanvraag en verantwoordingen door burgemeester en wethouders. - Deugdelijke dossiervorming. - Functiescheiding tussen aanvrager subsidie, uitvoering/naleving voorwaarden en controle verantwoording. - Bij de interne controle wordt gebruik gemaakt van aanwezige controleprotocollen. - Centrale registratie en bewaking subsidievoorwaarden.
	Het risico dat subsidiegelden niet worden verantwoord en/of ontvangen door de organisatie.		- Interne controle op de vermelding van het juiste bank/girokekeningnummer op de aanvragen en verantwoordingen. - Aanstelling van een subsidiecontroller die onder meer de volledigheid bewaakt.

Personeel en organisatie

naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Personeels- en salarisadministratie	Het risico dat in de personeels- en salarisadministratie personen zijn opgenomen die niet in dienst zijn.		- Deugdelijke dossiervorming. - Periodiek controleert elke leidinggevende de juistheid en volledigheid van het personeel dat volgens de salarisadministratie op zijn afdeling werkzaam is. - Nieuwe medewerkers kunnen alleen in functiescheiding in de salarisadministratie worden opgenomen. Het systeem dwingt dit af. - Invoer van nieuwe medewerkers kan alleen op basis van een onderliggend persoonsdossier met daarin een door bevoegd gezag ondertekend aanstellingsbesluit. - Invoer van nieuwe medewerkers in de salarisadministratie kan alleen met een geldig sofinummer. Het systeem dwingt dit af.
	Het risico dat personeelsleden een hogere beloning of hogere (variabele) emolumenten krijgen, dan waar zij op grond van hun functie en/of prestatie recht op hebben.		- Invoer van mutaties worden in functiescheiding verwerkt. Het systeem dwingt dit af. - Salarismutaties worden alleen verwerkt op basis van door bevoegd gezag geautoriseerde besluiten. - Per personeelslid wordt cijferbeoordeling uitgevoerd t.o.v. het in het voorgaande maand uitbetaalde salaris. - Er wordt gebruik gemaakt van een standenregister, dat maandelijks wordt bijgewerkt. - Salarisuitbetalingen worden gecontroleerd door leidinggevende aan de hand van brondocumenten. - Controle betalingen aan personeelsleden buiten de salarisadministratie om. - Medewerkerstevredenheidsonderzoeken. - Functiescheiding tussen aanname en ontslag, bewaren en bijhouden van het personeelsdossier en verwerking in de salarisadministratie.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Onkostenvergoedingen	Het risico dat niet-gemaakte kosten worden gedeclareerd en/of het risico dat privé-uitgaven worden gedeclareerd.		• Er is een toereikend en helder beleid ten aanzien van het declareren van onkosten. Dit beleid is voldoende gecommuniceerd naar de medewerkers. • Declaraties moeten zijn voorzien van originele bewijzen. • De leidinggevende tekent de declaratie voor akkoord. Dit is een voorwaarde voor verwerking in de salarisadministratie. • Periodieke analyse van uitbetalingen per medewerker op opvallende afwijkingen/trends (aantal km's per maand, overwerk uren, lunch/dinerdeclaraties, benzineprijzen et cetera.). • Declaraties van leidinggevende worden door een hoger echelon gecontroleerd en geautoriseerd.
Tijdverantwoording	Het risico dat niet-gewerkte uren als werktijd worden verantwoord.		• Er is een prikkelsysteem dat de aanwezige uren registreert. • Er worden door de medewerkers weekstaten bijgehouden, welke direct na afloop van de week bij de leidinggevende ingediend dienen te worden. • Leidinggevenden autoriseren de weekstaten, direct na afloop van de week. • Verlof wordt (vooraf) in de tijdregistratie verantwoord.
	Het risico dat tijd wordt verschreven om kosten tussen budgetten te verschuiven.		• Er worden door de medewerkers weekstaten bijgehouden, welke direct na afloop van de week bij de leidinggevende ingediend dienen te worden. • Leidinggevende autoriseren de weekstaten, direct na afloop van de week. • De budgethouders keuren de op hun producten verantwoorde uren goed. • Er wordt periodiek een plausibiliteitscontrole uitgevoerd op de per product verantwoorde uren.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Nevenwerkzaamheden	Het risico dat als gevolg van nevenwerkzaamheden de werkzaamheden als ambtenaar/ bestuurder niet onafhankelijk plaatsvindt.		• Opstellen (sanctie)beleid terzake van nevenfuncties. • Inzicht in nevenfuncties van sleutelfunctionarissen. • Inzicht in gelieerde bedrijven van (key)functionarissen. • Inzicht in transacties met gelieerde bedrijven van functionarissen.

Burgerzaken

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Leges burgerzaken: Afschrift persoonlijst Eigen verklaring Huwelijk Identiteitskaart Inlichtingen GBA Kortingspas Naturalisatie Paspoort Rijbewijs Uittreksel GBA Uittreksel/afschrift burgerlijke stand Verklaring goed gedrag Verklaring omtrent het gedrag Etc.	Het risico dat de verschuldigde secretarieleges niet of te laag wordt opgelegd/verantwoord.		• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Legestarieven worden opgeslagen in een geautomatiseerde kassa. • Wijziging van legestarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af. • Wijziging van deze tarieven kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen baliefunctie vervullen. • Legestarieven zijn voor de cliënten zichtbaar bij de balie. • Cliënt wordt bij de balie geattendeerd op het verkrijgen van een kassabon. • In functiescheiding verstrekken van waardedocumenten/informatie uit GBA. Functiescheiding tussen kassier en verstrekker. • Oogtoezicht door de leiding. • Er wordt periodiek een sluitende verbandscontrole uitgevoerd op de mutatiestroom van waardedocumenten: beginvoorraad + ingekochte waarde documenten – vernietigde waardedocumenten – eind voorraad = verkochte waardedocumenten. • Het automatiseringssysteem registreert het aantal vervaardigde waardedocumenten per categorie afzonderlijk, zoals uittreksels en dergelijke. • De toewijzing van cliënten aan baliemedewerkers gebeurt op basis van willekeur/volgorde van binnenkomst. • Cliënten dienen bij ontvangst van het waardedocument hun betalingsbewijs te overleggen. • Aanvragen kunnen niet worden verwerkt zonder dat deze in het systeem worden geregistreerd. Het systeem dwingt dit af. • Functiescheiding tussen het vaststellen van de tarieven, het toekennen en behandelen van de aanvraag, het verstrekken van het document, de betaling, de voorraadregistratie en kasopname.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Waardedocumenten: Identiteitskaart Kortingspas Paspoort Rijbewijs Trouwboekje Uittreksel GBA Verklaring goed gedrag Etc.	Het risico dat waardedocumenten worden ontvreemd.		• Alle waardedocumenten worden opgeslagen in een goedgekeurde kluis. • De kluis wordt alleen geopend aan het begin van de dag en aan het einde van de dag om de dagvoorraad te pakken/op te bergen. • De afdeling burgerzaken is een afgesloten ruimte binnen het gemeentehuis. Alleen ambtenaren die op deze afdeling werken hebben toegang. • De dagvoorraad van waardedocumenten is opgeslagen in zogenaamde dispensers met tijdvertrager; er kan maximaal één waardedocument per 5 minuten worden uitgehaald. • Er wordt periodiek een sluitende verbandscontrole uitgevoerd op de mutatiestroom van waardedocumenten: beginvoorraad + ingekochte waarde documenten – vernietigde waardedocumenten – eind voorraad = verkochte waardedocumenten. • De voorraad wordt periodiek door ten minste twee personen geïnventariseerd. • De toegang tot de hoofdvoorraad waardedocumenten is beperkt tot slechts enkele personen van de afdeling burgerzaken. • Ingenomen waardedocumenten worden direct onherstelbaar vernietigd. • Verschreven waardedocumenten worden direct onherstelbaar vernietigd. • Van verschrijving van waardedocumenten wordt een protocol opgemaakt. • Overdracht van waardedocumenten gebeurt middels kwijting (ondertekening).
	Het risico dat ambtenaren vertrouwelijke/beschermde informatie verstrekken aan onbevoegde partijen/ individuen.	Het risico dat onbevoegde partijen/ individuen zich vertrouwelijke/ beschermde informatie toe-eigenen	• Er is functiescheiding tussen de ambtenaar die de aanvraag in behandeling neemt, de ambtenaar die het waardedocument vervaardigd en de ambtenaar die het waardedocument verstrekt. • Cliënten dienen zich bij de balie zowel bij de aanvraag als bij de in ontvangst name te legitimeren. • Het gebruik van de apparatuur en programmatuur waarmee de waardedocumenten worden vervaardigd zijn alleen toegankelijk voor daartoe bevoegde ambtenaren. • De apparatuur en programmatuur waarmee de waardedocumenten worden vervaardigd zijn toereikend beveiligd. • Bij verstrekking van een vervangend identiteitsbewijs of rijbewijs wordt het oude ingenomen en direct vernietigd. • Bij vervanging van een gestolen of vermist identiteitsbewijs of rijbewijs wordt altijd een politierapport opgevraagd en voor de eigen dossiervorming gekopieerd. • Telefonisch worden geen inlichtingen verstrekt. • Aan derden wordt geen informatie verstrekt, tenzij dit berust op een wettelijke basis. Dit wordt steeds gecontroleerd.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Aankoop eigen graf	Het risico dat aankoopssommen niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.		• Er is functiescheiding tussen de behandelend ambtenaar en de facturering. • Er is een doorlopend genummerde primaire registratie van aanvragen. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen de uitgegeven eigen graven (capaciteit) en de verantwoorde opbrengsten. • Legestarieven worden opgeslagen in een geautomatiseerde kassa. • Wijziging van legestarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af.
Begraafrechten	Het risico dat begraafrechten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.		• Er is functiescheiding tussen de behandelend ambtenaar en de facturering. • De planning begrafenis/gebruik aula en dergelijke wordt gedaan door een medewerker burgerzaken, niet zijnde begraafplaatsbeheerder. • Er is functiescheiding tussen de behandelend ambtenaar bij burgerzaken en de beheerder van de begraafplaats. • Er is een doorlopend genummerde primaire registratie van aanvragen tot begraven. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen de uitgegeven graven (capaciteit) en de verantwoorde opbrengsten.
Afkoop onderhoud gedenktekens	Het risico dat afkoopsommen niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het plaatsen van illegale gedenktekens.	• Er is functiescheiding tussen de behandelend ambtenaar en de facturering. • Er is functiescheiding tussen de behandelend ambtenaar bij burgerzaken en de beheerder van de begraafplaats. • Er is een deugdelijke primaire registratie van gedenktekens. • Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Er wordt periodiek controle ter plaatste uitgevoerd op de volledigheid van de primaire registratie van gedenktekens. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen de geplaatste gedenktekens en de verantwoorde opbrengsten. • Er wordt oogtoezicht uitgeoefend door de begraafplaatsbeheerder op het plaatsen van illegale gedenktekens.

Welzijn			
Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Uitkeringen	Het risico dat valse cliënten worden opgenomen in de uitkeringenadministratie en hierdoor te veel uitkeringen worden verstrekt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een uitkering in aanmerking te komen.	• Functiescheiding tussen het vaststellen van de verordening, behandelen van de aanvraag en dossiervorming, het besluiten op de aanvraag en voorstel tot betaling. • De eisen, voorwaarden en normbedragen met betrekking tot het verstrekken van een uitkering zijn vastgelegd in een normenkader. • Een onafhankelijke functionaris stelt vast of de procedure wordt nageleefd en/of het besluit in overeenstemming is met het intern en extern wettelijk kader. • Deugdelijke dossiervorming op basis van archiveringsrichtlijnen. • Het verstrekken van een uitkering vindt plaats op basis van authentieke documenten. • Alle toekenningen worden vastgelegd in de uitkeringenadministratie. • Periodiek vaststellen van de aansluiting tussen de financiële administratie en de uitkeringenadministratie. • Periodiek uitvoeren van heronderzoeken.
Uitkeringen	Het risico dat een te hoge norm wordt verstrekt aan cliënten.		• Er wordt gebruik gemaakt van standaardtabellen waarin de normbedragen van de uitkeringen zijn vastgelegd. • Wijziging van normbedragen is alleen mogelijk middels het toepassen van het vierogenprincipe. Het systeem dwingt dit af. • Periodiek wordt interne controle uitgeoefend op de juistheid van de normbedragen. • Er vindt interne controle plaats op de toekenning van de juiste normvergoedingen aan de cliënten. • Er is een helder en eenduidig beleid vastgesteld ten aanzien van toeslagen en verlagingen.
Uitkeringen	Het risico dat niet of niet alle gegevens van cliënten worden gecontroleerd en hierdoor te veel uitkeringen worden verstrekt.		• Belangrijke cliëntgegevens worden gekopieerd ten behoeve van het dossier. • De besluitvorming ten aanzien van de toekenning of continuering worden schriftelijk gemotiveerd in het cliëntdossier. • Een onafhankelijke functionaris stelt vast of de procedure wordt nageleefd en of het besluit in overeenstemming is met het intern en extern wettelijk kader. • Steekproefsgewijs worden cliëntdossiers integraal gecontroleerd door een interne controlemedewerker.
Uitkeringen	Het risico dat geen aandacht wordt besteed aan de uitstroom van cliënten en hierdoor te veel uitkeringen worden verstrekt.		• De gemeente heeft beleid geformuleerd ten aanzien van de uitstroom van cliënten. • Niet-uitgestroomde cliënten krijgen na een vastgestelde periode een nieuwe uitstroomconsulent. • Er is functiescheiding tussen de consulent die belast is met de uitstroombevordering en de consulent die belast is met de controle op de rechtmatigheid van de te verstrekken uitkering.
Verstrekingen	Het risico dat ten onrechte voorzieningen aan niet-bestaande cliënten worden verstrekt of het risico dat te hoge vergoedingen worden verstrekt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een verstrekking in aanmerking te komen.	• Functiescheiding tussen het vaststellen van de verordening, behandelen van de aanvraag en dossiervorming, het besluiten op de aanvraag en voorstel tot betaling. • Een onafhankelijke functionaris stelt vast of aan de bepalingen in de verordening is voldaan en of de juiste tarieven zijn toegepast. • Betaling vindt plaats op basis van een geautoriseerde beschikking. • Periodieke aansluiting tussen uitkeringenadministratie en de financiële administratie.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Schuldsanering	Het risico dat het behandelen van schuldsaneringsaanvragen niet onafhankelijk plaatsvindt of het risico dat vermenging van privéschulden en zakelijke schulden van cliënten plaatsvindt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor schuldsanering in aanmerking te komen.	• Medewerkers worden periodiek gescreend. • Functiescheiding tussen behandeling schuldsaneringsaanvraag, toekenning en registratie. • Duidelijke voorwaarden voor schuldsaneringstrajecten. • Goede dossiervorming. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren. • De door de aanvrager verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het dossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen. • Er is interne controle op de behandelde schuldsaneringstrajecten.
Gemeentelijke kredietbank	Het risico dat het behandelen van aanvragen voor gemeentelijke kredieten niet onafhankelijk plaatsvindt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een lening in aanmerking te komen.	• Medewerkers worden periodiek gescreend. • Functiescheiding tussen behandeling leningaanvraag, toekenning en registratie. • Duidelijke voorwaarden voor gemeentelijke leningen. • Goede dossiervorming. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren. • De door de aanvrager verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het dossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen. • Er is interne controle op de verstrekte gemeentelijke leningen.
Gemeentelijke kredietbank	Het risico dat rente en/of aflossing wordt ontvangen op een privérekening van een ambtenaar/bestuurder.		• In de leningovereenkomst wordt het bank/girorekeningnummer van de gemeente opgenomen. • Uitgaande brieven worden steekproefsgewijs gecontroleerd op juist bank/gironummer. • Verbandscontrole tussen uitstaande geldleningen en ontvangen aflossing en rente. • Aflossingsschema ligt vast en wordt bewaakt.
Subsidieverlening	Het risico dat subsidievoorwaarden niet worden nageleefd en/of subsidies onrechtmatig worden gedeclareerd.		• Ondertekening van aanvraag en verantwoordingen door burgemeester en wethouders. • Deugdelijke dossiervorming. • Functiescheiding tussen aanvrager subsidie, uitvoering/naleving voorwaarden en controle verantwoording. • Bij de interne controle wordt gebruik gemaakt van aanwezige controleprotocollen. • Centrale registratie en bewaking subsidievoorwaarden.
	Het risico dat subsidiegelden niet worden verantwoord en/of ontvangen door de organisatie.		• Interne controle op de vermelding van het juiste bank/girorekeningnummer op de aanvragen en verantwoordingen. • Aanstelling van een subsidiecontroller die onder meer de volledigheid bewaakt.
Lesgelden, bijvoorbeeld muziekonderwijs, zwembad e.d.	Het risico dat lesgelden niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt (bijvoorbeeld over leeftijd, inkomen, woonplaats e.d.) waardoor een te lage prijs wordt betaald of onterecht gebruik wordt gemaakt.	• Er is een deugdelijke registratie van het aantal leerlingen (aanwezigheidsadministratie). • Er is functiescheiding tussen de registratie van het aantal leerlingen e.d. en de facturatie. • Prijzen en tarieven worden door bevoegd gezag vastgesteld en schriftelijk kenbaar gemaakt/gecommuniceerd. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal leerlingen en de verantwoorde opbrengsten. Verschillen worden geanalyseerd. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren. • De door de cliënt verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken, voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het cliëntdossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen. • Oogtoezicht op het bezit van een geldig deelnemersbewijs, dan wel controle of aantallen en namen leerlingen volgens de administratie overeenstemmen met de aanwezige leerlingen.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Boekengeld, schoolreisjes, niet verplichte ouderbijdrage	Het risico dat deze gelden niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.		• Er is functiescheiding tussen de registratie van het aantal deelnemers/leerlingen e.d. en de facturatie. • Prijzen en tarieven worden door het bevoegd gezag vastgesteld en schriftelijk kenbaar gemaakt/gecommuniceerd. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal leerlingen en de verantwoorde opbrengsten. Verschillen worden geanalyseerd.
Leerlingenvervoer	Het risico dat leerlingenvervoer wordt toegekend aan niet-rechthebbenden.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor leerlingenvervoer in aanmerking te komen.	• Duidelijke richtlijnen waaraan de aanvrager dient te voldoen. • Functiescheiding tussen steller en beslisser. • Goede dossiervorming. • Voordat het leerlingenvervoer wordt toegekend, wordt deze eerst inhoudelijk door de leidinggevende gecontroleerd. • Leerlingenvervoer wordt alleen verstrekt op basis van een inhoudelijke en schriftelijk vastgelegde rapportage. • Er wordt gebruik gemaakt van standaard checklisten die ingevuld en ondertekend dienen te worden. • Er is (steekproefsgewijze) interne controle op het verleende leerlingenvervoer. • De aanvrager wordt verzocht zich te legitimeren. • De door de cliënt verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het cliëntdossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen.
	Het risico dat eigen bijdragen niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt (bijvoorbeeld over leeftijd, inkomen, woonplaats e.d.) waardoor een te lage eigen bijdrage wordt betaald.	• Er is functiescheiding tussen de registratie van het aantal deelnemers/leerlingen e.d. en de facturatie. • Prijzen en tarieven worden door bevoegd gezag vastgesteld en schriftelijk kenbaar gemaakt/gecommuniceerd. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen het aantal leerlingen en de verantwoorde opbrengsten. Verschillen worden geanalyseerd. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de verantwoorde opbrengsten en de door het taxibedrijf in rekening gebrachte aantallen leerlingen. • De door de cliënt verstrekte gegevens worden geverifieerd met bewijsstukken (voor zover mogelijk van derden) en t.b.v. het cliëntdossier gekopieerd. • Inlichtingen bij derden inwinnen.
Leerplicht	Het risico dat de controle op de naleving van de leerplicht niet onafhankelijk plaatsvindt.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde onder de leerplicht uit te komen.	• Leerplichtambtenaren werken in teamverband. • Leerplichtambtenaren vervullen geen functies bij scholen binnen de gemeenten.

VROM / openbare werken			
Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Vergunningverlening: Aanlegvergunning APV Ballonvaartvergunning Bouwvergunning Collectievergunning Evenementenvergunning Gebruiksvergunningen Glazenwassersvergunning Hinderwetvergunning Horecavergunning Inritvergunning Kansspelvergunning Kapvergunning Milieuvergunning Parkeervergunning Reclamevergunning Ventvergunning Visvergunning Woonvergunning Etc.	Het risico dat de verschuldigde bouwleges niet of te laag worden opgelegd.	Het risico dat geen aanvraag voor een vergunning wordt ingediend, dan wel onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt.	• De ontvangen bouw aanvragen worden doorlopende genummerd. • Er is onafhankelijke interne controle dat alle geregistreerde binnengekomen bouw aanvragen ook leiden tot in rekening gebrachte leges. Het verschil dient aan te sluiten met de registratie van geweigerde (niet-ontvankelijk verklaarde) bouwvergunningen. • De in rekening gebrachte leges worden door de leidinggevende geautoriseerd op basis van onderliggende documentatie/berekeningen. • Er is periodieke cijferanalyse op de in rekening gebrachte leges.
	Het risico dat te lage legestarieven in rekening worden gebracht.		• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • De tarieven van de bouwleges zijn vastgelegd in het systeem. • De mutaties in de tarievenlijst worden in functiescheiding gewijzigd. Het systeem dwingt dit af. • De in rekening gebrachte bouwleges worden door de leidinggevende geautoriseerd op basis van onderliggende documentatie/berekeningen • Er is periodieke cijferanalyse op de in rekening gebrachte bouwleges.
	Het risico dat leges niet op een bank/girokekening van de gemeente worden ontvangen, maar op een rekening van een derde/ambtenaar.		• Er is onafhankelijke interne controle dat alle geregistreerde binnengekomen bouw aanvragen ook leiden tot geïnde bouwleges, dan wel terecht zijn afgewezen (niet-ontvankelijk verklaard). • Autorisatie van afboekingen op openstaande vorderingen vindt altijd plaats door de leidinggevende op basis van onderliggende documentatie. • De facturen voor de bouwleges worden geprint op voorbedrukt briefpapier waar het bankrekeningnummer van de gemeente is voorbedrukt.
	Het risico dat bouwleges worden kwijtschelden of verlaagd zonder geldige redenen en hierdoor de bouwleges niet volledig zijn.	Onjuiste of onvolledige aanvragen voor kwijtschelding of vermindering indienen door het verstrekken van verkeerde of onvolledige informatie.	• Richtlijnen ten aanzien van het kwijtschelden/verlagen van bouwleges. • Autorisatie kwijtschelding/verlagen altijd door leidinggevende op basis van onderliggende documentatie. • Er vindt controle/validatie plaats op de door de cliënt aangeleverde stukken/informatie. • Er wordt periodiek een onafhankelijke cijferanalyse uitgevoerd naar de aard en omvang van de kwijtscheldingen van bouwleges.
Verhaal advies- en publicatiekosten bouw- en woningtoezicht	Het risico dat deze opbrengsten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.		• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Verbandscontrole met aantal bouw- en woningtoezichtaanvragen. • Verbandscontrole met aantal publicaties en gevraagde adviezen. • Functiescheiding tussen behandeling adviezen/publicaties en facturering.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Milieustraat	Het risico dat vergoeding voor het storten van vuil niet of te laag wordt ontvangen en/of verantwoord.	Het risico dat de hoeveelheid afval onjuist wordt opgegeven of beïnvloed. Het risico dat onjuiste informatie wordt gegeven over het (soort) afval, waardoor een te laag tarief wordt betaald.	• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Tarieven voor de verschillende afvalsoorten worden opgeslagen in geautomatiseerde systeem. • Wijziging van tarieven kan alleen in functiescheiding. Het systeem dwingt dit af. • Wijziging van deze prijzen kan alleen door daartoe bevoegde personen, die geen functie bij de milieustraat vervullen. • Bij binnenkomst worden bezoekers geregistreerd. Zij ontvangen hierbij een registratienummer inclusief het soort afval. Bij het afstorten van het afval dient dit registratiebewijs te worden getoond aan een andere medewerker. • Bij aankomst en vertrek worden de bezoekers gewogen. Het verschil in gewicht wordt afgerekend. • Het vierogenprincipe wordt toegepast. • Er wordt een verbandscontrole uitgevoerd tussen de hoeveelheid aangeboden afval en de hoeveelheid afgevoerd/afgestort afval. • Er is oogtoezicht bij de weging bij binnenkomst en vertrek. • Er is oogtoezicht op het soort aangeboden afval. • Het toegangsterrein is afgesloten.
	Het risico dat afval wordt verkocht.		• Er is een verbandscontrole tussen de hoeveelheid aangeboden afval en de hoeveelheid afgevoerd/afgestort afval. • Het vierogenprincipe wordt toegepast. • Er is altijd een leidinggevende aanwezig. • Het toegangsterrein is afgesloten.
	Het risico dat met afval milieufraude wordt gepleegd.	Het risico dat milieubelastend afval als regulier afval wordt aangeboden.	• Er is een verbandscontrole tussen de hoeveelheid aangeboden afval en de hoeveelheid afgevoerd/afgestort afval. • Afval wordt alleen gestort bij bedrijven die een geldige milieuvergunning hebben. • Er is oogtoezicht op het soort aangeboden afval.
	Het risico dat onjuist dan wel te veel bedrijfsafval wordt aangenomen.	Het risico dat afval wordt aangeboden door niet-ingezetenen van de gemeente. Of het risico dat bedrijfsafval als particulier afval wordt aangeboden.	• Het vierogenprincipe wordt toegepast. • Er is altijd een leidinggevende aanwezig. • Het toegangsterrein is afgesloten. • Burgers wordt om een geldig legitimatiebewijs gevraagd.
Concessievergoedingen	Het risico dat concessievergoedingen niet of te laag worden ontvangen. en/of verantwoord.	Het risico dat illegaal leidingen en dergelijke in gemeentegrond worden gelegd zonder dat dit wordt gemeld. Of het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt waardoor een te lage vergoeding wordt betaald.	• Tarieven worden door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks gepubliceerd in lokale huis-aan-huisbladen. • Er is een deugdelijke primaire registratie van het aantal aanvragen/verleende concessies. • Er is functiescheiding tussen de behandelend ambtenaar en de facturering. • Er wordt periodiek een verbandscontrole uitgevoerd tussen de primaire registratie en de verantwoorde opbrengsten. • Er wordt toezicht uitgevoerd op het illegaal openleggen van gemeentegrond, middels bijvoorbeeld: surveillance, stadswachten en overige buitendienstmedewerkers.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Verhaal schade gemeentelijke eigendommen (wegen, straten, pleinen, straatinventarissen)	Het risico dat schadeopbrengsten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.	Schade wordt niet of onjuist gemeld.	• Er is een deugdelijke registratie van het aantal schades aan gemeentelijke eigendommen. • Er is functiescheiding tussen de ambtenaar die de schade behandelt, de ambtenaar die de schade vaststelt en de medewerker die de schade in rekening brengt bij de veroorzaker. • De kosten voor herstel van schade worden apart in de financiële administratie verantwoord. Er is verbandscontrole tussen de verantwoorde kosten en de in rekening gebrachte schade. • Voor elke schade wordt een dossier gevormd. • De vaststelling van de schade gebeurt door een leidinggevende.
Verkoop bestekken	Het risico dat deze opbrengsten niet of te laag worden ontvangen en/of verantwoord.		• Er is functiescheiding tussen de ambtenaar die de aanvraag tot verkoop van een bestek in behandeling neemt, de ambtenaar die afrekent met de cliënt en de medewerker die het bestek verstrekt. • Bij verstrekking van het bestek dient het betalingsbewijs overgelegd te worden. • De prijzen van bestekken worden door het bevoegd gezag vastgesteld en schriftelijk kenbaar gemaakt.

Inkoop en aanbesteding

naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Aannemersselectie	Het risico dat de selectie van aannemers niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstrengeling ontstaat.		• Opstellen intern beleid t.a.v. werkwijze in aanbestedings- en offerteprocedure. • In het beleid is vastgelegd op welke wijze dient te worden aanbesteed. Hierbij is de wijze van aanbesteden afhankelijk van de hoogte van de opdracht. • In het beleid is vastgelegd dat opdrachten niet mogen worden opgeknipt. • In het beleid is aandacht voor de Europese aanbestedingsrichtlijnen. • Aannemers/architectselecties op basis van vooraf gestelde criteria inclusief screening van de financiële positie en de reputatie van de partijen waarmee zaken worden gedaan. • Verplicht voorgeschreven schriftelijke toelichting/motivering in dossier van de keuze van de uit te nodigen aannemers/architecten (transparantie). • Autorisatie keuze uit te nodigen aannemers door daartoe bevoegde persoon. • Alleen contracten afsluiten met aannemers die zich hebben verbonden aan een modelbedrijfscode (zoals SBIB). • 'Inschrijvers' gebruik laten maken van een standaard (eigen) offerte-indeling, zodat eenvoudiger kan worden vergeleken. • Er is periodieke interne controle op de naleving van de aanbestedingsregels. • Deugdelijke dossiervorming.
Leveranciersselectie	Het risico dat de selectie van leveranciers niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstrengeling ontstaat.		• Opstellen intern beleid t.a.v. werkwijze in selectie van leveranciers. • In het beleid is vastgelegd dat opdrachten niet mogen worden opgeknipt. • Selectie van leveranciers vindt plaats op basis van vooraf gestelde criteria inclusief screening van de financiële positie en de reputatie van de partijen waarmee zaken worden gedaan. • Verplicht voorgeschreven schriftelijke toelichting/motivering in dossier van de keuze van de uit te nodigen leveranciers (transparantie). • Er is periodieke interne controle op de naleving van het beleid ten aanzien van leveranciersselectie. • Deugdelijke dossiervorming.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Bestelling	Het risico dat de bestelling van de goederen en of diensten niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstremgeling ontstaat.	Het risico dat bestelling wordt geplaatst door het onjuist of onvolledig verschaffen van informatie over bijvoorbeeld de onderneming, het product, de kredietwaardigheid of de leveringsvoorwaarden.	• Voor alle verplichtingen wordt een opdrachtbon opgesteld. • De opdrachtbon wordt ondertekend door de budgetbeheerder/budgethouder. • Voor het aangaan van de verplichtingen wordt gecontroleerd of er voldoende budget is. • In geval van overschrijding van het budget wordt voorafgaand aan de verstrekking van de opdracht autorisatie gevraagd bij het college van B en W. • Verplichtingen groter dan een door de gemeente vastgesteld bedrag worden naast de budgethouder ook geautoriseerd door het hoofd van de dienst. • Alle verplichtingen worden geregistreerd in een verplichtingenadministratie.
Gunning	Het risico dat de gunning van opdrachten niet onafhankelijk plaatsvindt of dat er een schijn van belangenverstremgeling ontstaat.	Het risico dat opdracht wordt verworven door het onjuist of onvolledig verschaffen van informatie over bijvoorbeeld de onderneming, het product, de kredietwaardigheid of de leveringsvoorwaarden.	• Ingediende offertes worden vastgelegd in een centraal offerteregister. • Openen inschrijvingen in bijzijn van het afdelingshoofd aanbestedingszaken en de projectleider (vierogenprincipe). De prijsopgaven vastleggen in een proces-verbaal. • De onderlinge vergelijking van de ontvangen offertes vindt plaats op basis van objectieve en controleerbare uitgangspunten welke voorafgaand aan de aanbesteding zijn vastgesteld. • Het uitsluiten van handgeschreven inschrijfbiljetten en van (deels) handmatig ingevulde calculatiebiljetten. Het (deels) handmatig invullen van deze formulieren kan een aanwijzing zijn voor illegale prijsafspraken tussen aannemers. • Het verplicht voorschrijven van een schriftelijke toelichting in het dossier van de keuze van de geselecteerde aannemer/architect. • Het vergelijken van het calculatiebiljet van de laagste inschrijver met de 'eigen raming'. • De gemeente is alert op opmerkelijke signalen rondom de procedure van het indienen van de offertes. • Steekproefsgewijs worden de uitgebrachte offertes onafhankelijk getoetst door een kostendeskundige op basis van de voorcalculatie. • Periodieke rapportage over gunningresultaten versus bestekken/voorcalculaties, inclusief analyse afwijkingen. • De aanbestedingsresultaten van verschillende aanbestedingen worden in de tijd geanalyseerd. Bijzondere afwijkingen, zoals significant lagere inschrijvingen op het moment dat een nieuwe/ onbekende aannemer heeft ingeschreven, worden nader onderzocht. • Onderhandelingen over offertes op basis van vooraf geautoriseerde kaders en altijd door ten minste twee medewerkers van de gemeente. • Deugdelijke dossiervorming.
Wet Ketenaansprakelijkheid	Het risico dat opdrachten worden verstrekt aan aannemers die niet voldoen aan de eisen van de Wet Ketenaansprakelijkheid.		• Jaarlijkse evaluatie/screening van aannemers organisatiebreed met aansluitend actualiseren aannemerslijst. • Periodiek vaststellen percentages G-rekeningen en hierop storten. • Verleggen van de btw. • Periodiek WKA-verklaringen verlangen van aannemers zolang zij werkzaamheden uitvoeren voor de gemeente. • Opnemen van de WKA-vereisten en -voorwaarden in het aannemerscontract. • Opvragen van bankgaranties van de aannemers.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Projectbewaking (realisatie)	Het risico dat de werkzaamheden gedurende de realisatie van een project niet conform afspraken worden uitgevoerd en besluiten niet rechtmatig tot stand komen.		• Planning van de voortgang vooraf vastleggen. • Voor alle projecten een opzichter en een projectleider aanstellen. • Opzichter houdt toezicht. • Gedurende de looptijd van het project worden bouwverslagen gemaakt. • Bouwvergaderingen en/of werkbesprekingen worden genotuleerd. De notulen worden doorlopend genummerd en voor akkoord getekend namens opdrachtgever en opdrachtnemer. • Accorderen facturen door de opzichter, projectleider en hoofd afdeling. • Financiële bewaking van het project tijdens de uitvoering; aandacht voor tussentijdse resultaten, zoals aanbestedingsverschil. • Bij grotere opdrachten vindt regelmatig voortgangscntrole plaats teneinde de facturatievoortgang van het project af te stemmen en eventuele overige (subsidie/opleverings)voorwaarden. • Onafhankelijke klachtenbehandeling. • Analyse resultaten klachtenbehandeling. • De gemeente is alert op de inschakeling van onderaannemers, zeker in geval dit aannemers zijn die ook op de opdracht hebben ingeschreven.
Inkopen/aanbestedingen	Het risico dat valse facturen door ambtenaren worden ingediend.	Het risico dat facturen worden gestuurd aan de organisatie waar geen tegenprestatie aan ten grondslag ligt.	• Functiescheiding tussen inkoop, budgethouder, registratie facturen en betaling facturen. • Alleen originele facturen worden verwerkt (geen kopieën of faxen). • Bij nieuwe crediteuren raadpleegt medewerker administratie KvK. • Personeelsadministratie screent periodiek de budgethouders op nevenfuncties. • Er wordt gebruik gemaakt van een preferred-supplierlijst. Afwijkingen hiervan worden kritisch bekeken. • Iedere factuur wordt minimaal volgens het vierogenprincipe goedgekeurd. • Alleen via de post binnengekomen facturen worden verwerkt.
	Het risico dat privé-uitgaven ten laste van de organisatie worden gebracht.		• Alleen op de gemeente te naam gestelde facturen worden verwerkt. • Iedere factuur wordt minimaal volgens het vierogenprincipe goedgekeurd. • Alleen via de post binnengekomen facturen worden verwerkt.
	Het risico dat de Europese en/of interne aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd.		• Er is vastgesteld beleid dat opdrachten niet mogen worden opgeknipt. • Er is adequate voorlichting aan de ambtenaren die inkopen over de Europese aanbestedingsrichtlijnen. • Er wordt ingekocht via een centrale inkoopafdeling/ inkooporganisatie.

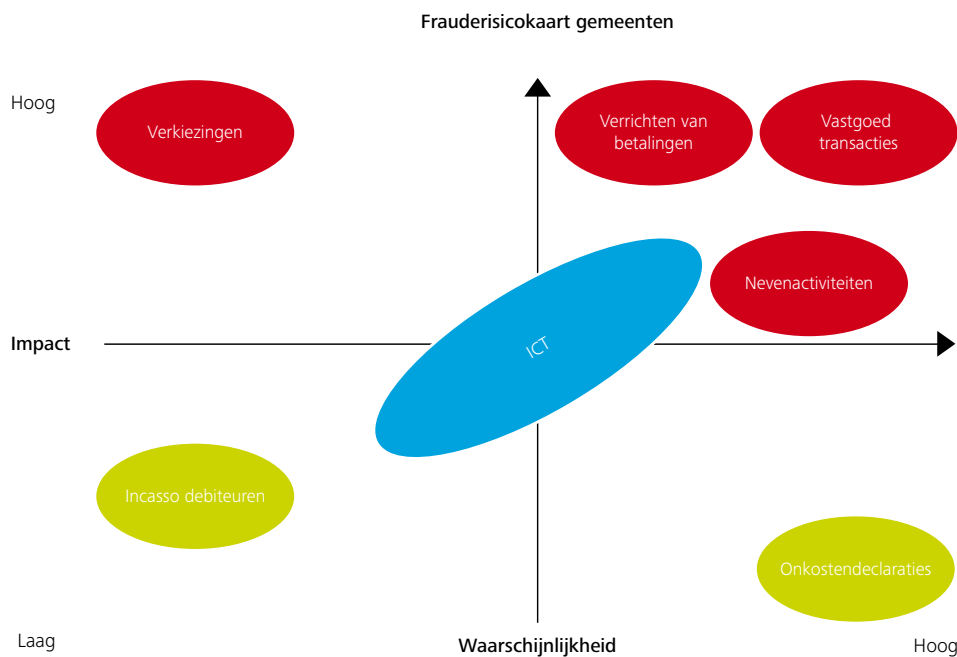
Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Ontvangst en controle	Het risico dat facturen worden betaald waarvoor geen overeenstemming is tussen de factuur en de voor de gemeente geleverde prestaties.		• Functiescheiding tussen verstrekken opdracht, controle levering prestatie, autorisatie factuur en registratie in de financiële administratie. • Opdrachtbonnen en ontvangstbonnen worden aan de betreffende factuur gehecht. • Bij grotere opdrachten is er een onafhankelijke kwaliteitscontrole op de geleverde prestaties. • De kassier, de betalingsflatteur en de medewerkers van de financiële administratie hebben geen bevoegdheden tot autorisatie van bestellingen, ontvangst goederen/prestatie en facturen. • De medewerkers van de financiële administratie controleren de juistheid van de factuur middels afstemming met de achterliggende opdrachtbon en de ontvangstbon.
Meer- en minderwerk	Het risico dat opdrachten (zowel investeringsprojecten als bijvoorbeeld onderhoud) voor meer- en minderwerk niet op juiste gronden en/of ten onrechte worden verstrekt en betaald.		• Meer-, minder- of extra werk blijkt uit de bouwnotulen. • Meer-, minder- of extra werk wordt schriftelijk onderbouwd met redenen/oorzaken. • In geval een aanneemsom het drempelbedrag van een andere aanbestedingsvorm nadert wordt het meer- en extra werk kritisch beschouwd. • Functiescheiding tussen signalering meer-, minder- of extra werk en opdrachtverstrekking. • Opdrachtverstrekking van meer-, minder- of extra werk vindt altijd schriftelijk plaats. • Opdrachtverstrekking vindt plaats op het juiste niveau, conform het mandaatbesluit. • Afwijkingen van het bestek (extra werk) worden opnieuw aanbesteed. • Periodieke analyse in functiescheiding bedragen meer-, minder- of extra werk (oorzaken, trends). • Vaststellen analyse meer-, minder- of extra werk door leidinggevende.
Nacalculatie	Het risico dat de nacalculatie van uitgevoerde opdrachten/werken niet of niet onafhankelijk plaatsvindt.		• Periodiek wordt door een medewerker die niet betrokken is geweest bij de gunning/uitvoering een nacalculatie opgesteld van alle verstrekte opdrachten. • Bij grotere projecten worden individuele nacalculaties opgesteld. • De nacalculatie wordt vastgesteld door het management. • Periodiek wordt een analyse gemaakt van de bouwkosten per aannemer (voor aannemers die een groot aantal opdrachten voor de gemeente uitvoeren). • De analyse per aannemer wordt vastgesteld door het management.

Grondbedrijf

naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Planontwikkeling	Het risico dat bij de planontwikkeling wordt gekozen voor een suboptimale en/of niet-onafhankelijke invulling.		• Vaststellen door gemeenteraad van grondexploitatieopzet. • Vaststellen bestemmingsplannen door gemeenteraad. • Inschakelen van gerenommeerd planologisch adviesbureau. • Verplicht werken met doorgerekende scenario's.

Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	Beheersmaatregelen
Grondaankopen	Het risico dat het aankopen van grond/grondposities niet onafhankelijk plaatsvindt of dat een schijn van afhankelijkheid ontstaat.	Het risico dat valse schonegrondverklaringen worden overgelegd.	• Vaststellen door gemeenteraad van grondexploitatieopzet. • Vaststellen bestemmingsplannen door gemeenteraad. • Aankoopbesluit door college van B en W of bevoegd ambtenaar. • Aankoopbesluiten worden doorlopend genummerd vastgelegd. • Aankopen vinden plaats via gerenommeerde notarissen. • Aankoopwaarde getaxeerd door taxateur welke onafhankelijk is van de makelaar. • Taxatierapport niet ouder dan één jaar. • Vaststellen identiteit verkoper (ter voorkoming van o.a. ABC-constructies). • Vierogenprincipe (onderhandelingen door 2 of meer personen namens gemeente) (ter voorkoming van o.a. ABC-constructies). • In geval van verkoop van ambtenaren of bestuurders besluitvorming via gemeenteraad. • Raadplegen Bureau Bevordering IntegriteitsBeoordeling door Openbaar Bestuur (BIBOB). • Goede dossiervorming. • Schonegrondverklaringen worden bij gerenommeerde adviesbureaus opgevraagd. • Second opinion wordt gevraagd op schonegrondverklaringen.
Grondverkoop	Het risico dat het verkopen van grond/grondposities niet onafhankelijk plaatsvindt of dat een schijn van afhankelijkheid ontstaat.	Het risico dat onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt teneinde voor een grondpositie in aanmerking te komen.	• Vaststellen door gemeenteraad van grondexploitatieopzet. • Vaststellen verkoopprijzen door gemeenteraad en publicatie ervan. • Vaststellen bestemmingsplannen door gemeenteraad. • Verkoopbesluit door college van B en W of bevoegd ambtenaar. • Verkoopbesluiten worden doorlopend genummerd en vastgelegd. • Verkopen vinden plaats via gerenommeerde notaris(sen). • Verkoopwaarde getaxeerd door taxateur welke onafhankelijk is van de makelaar. • Taxatierapport niet ouder dan één jaar. • Vaststellen identiteit koper (ter voorkoming van o.a. ABC-constructies). • Vierogenprincipe (onderhandelingen door 2 of meer personen namens gemeente) (ter voorkoming van o.a. ABC-constructies). • In geval van verkoop via loting, loting verricht door notaris. • Toewijzingscriteria zijn eenduidig vastgelegd en gepubliceerd. • In geval van verkoop aan ambtenaren of bestuurders besluitvorming via gemeenteraad. • Raadplegen Bureau Bevordering IntegriteitsBeoordeling door Openbaar Bestuur (BIBOB). • Goede dossiervorming. • In geval van verkoop o.b.v. volgorde inschrijving wordt startdatuminschrijving bepaald en deze onafhankelijk (bijvoorbeeld door een notaris) geregistreerd.
Onderhandenwerk	Het risico dat de mogelijke verwachte verliezen op onderhandenwerk posities niet tijdig zichtbaar worden gemaakt.		• Jaarlijks exploitatieopzetten actualiseren. • Onafhankelijke controle op exploitatieopzetten. • Functiescheiding tussen planologen / planeconomen en berekening exploitaties. • Periodieke toetsing prognoses door controller of extern deskundige.

Beheer algemeen			
Naam activiteit/proces	Risicodefinitie fraude	Risicodefinitie M&O	
Beheer gebouwen	Het risico dat personen zich in (delen van) de gemeentelijke gebouwen bevinden waartoe zij niet geautoriseerd zijn.	Het risico dat personen zich in (delen van) de gemeentelijke gebouwen bevinden waartoe zij niet geautoriseerd zijn.	• Bewakingsdienst, sleutelbeheer, procedure alarminstallatie (persoonlijke codes). • Logging van toegangspogingen tot het gebouw. • Publieke functies afgescheiden van de rest van het gemeentehuis. • Niet-publieke ruimten zijn afgesloten en alleen toegankelijk middels (elektronische) sleutels.
Beheer netwerk/automatisering	Het risico dat het netwerk en/of applicaties voor onbevoegden toegankelijk is en/of dat onbevoegden wijzigingen aanbrengen in het netwerk en/of de applicaties.	Het risico dat derden onbevoegd toegang verkrijgen tot het netwerk, applicaties, gegevens van de gemeente.	• Afsluitbare serverruimte. • Beveiliging netwerk, beheer netwerk, gebruikers en wachtwoordbeheer. • Toegangsbeveiliging netwerk intern: periodiek vaststellen dat vertrokken personeel geen toegang meer heeft tot netwerk en applicaties (keycards inleveren, codes afmelden). • Toegangsbeveiliging netwerk extern: maatregelen die voorkomen dat via (externe) internetverbinding toegang kan worden verkregen met bedrijfsinformatie (open poort). • Logging van mislukte pogingen tot verkrijgen toegang tot systeem. • Rolgebaseerde bevoegdheden toewijzen voor (vereenvoudiging) beheer van bevoegdheden. • Op onbeheerde werkplekken (pauze, vergaderen etc.) schermbeveiliging met wachtwoord.
Bezittingen	Het risico dat op onrechtmatige wijze bezittingen aan de gemeente worden onttrokken.	Het risico dat op onrechtmatige wijze bezittingen aan de gemeente worden onttrokken.	• Registreren van het cultuurhistorisch bezit en overige waardevolle zaken. • Periodieke onafhankelijke voorraadopname. • Beperken toegangsmogelijkheden tot waardevolle zaken. • Analyse van verschil tussen telling en registratie.
	Het risico dat op onrechtmatige wijze gebruik wordt gemaakt van bezittingen van de gemeente.	Het risico dat op onrechtmatige wijze gebruik wordt gemaakt van bezittingen van de gemeente.	• Registreren van het cultuurhistorisch bezit en overige waardevolle zaken. • Periodieke onafhankelijke voorraadopname. • Beperken toegangsmogelijkheden tot waardevolle zaken. • Analyse van verschil tussen telling en registratie.
Verzekeringen	Het risico dat schade onjuist en/of ten onrechte wordt gedeclareerd.		• Gedeclareerde schade wordt opgenomen door schade-expert. • Periodieke analyse van schadeverloop. • Deugdelijke dossiervorming.
Archivering	Het risico dat (belangrijke) stukken niet gedurende de wettelijke bewaartermijnen worden bewaard.		• Duidelijke richtlijnen ten aanzien van het archiveringsproces. • De archieven worden altijd up-to-date gehouden (er zijn geen grote achterstanden). • De bewaartermijnen van documenten zijn eenduidig vastgelegd. • Voorafgaand aan de vernietiging van documenten vindt interne controle plaats op de juistheid ervan (in overeenstemming met richtlijnen). • Tijdelijk uit het archief gehaalde dossiers worden doorlopend geregistreerd. Naam van de ontvanger wordt hierbij geregistreerd.
	Het risico dat belangrijke en/of vertrouwelijke informatie uit het archief niet vertrouwelijk wordt behandeld.		• Er zijn duidelijke richtlijnen ten aanzien van wie welke documenten mag opvragen. • De toegang tot het archief is voldoende afgeschermd. • Aan burgers wordt alleen informatie verstrekt die op grond van de Wet openbaarheid bestuur verstrekt dient te worden. Bij twijfel wordt dit eerst nader onderzocht.



Onderstaande tabel geeft een voorbeeld van een nadere uitwerking van geïdentificeerde frauderisico's:

Geïdentificeerd frauderisico	Inschatting waarschijnlijkheid	Inschatting mogelijke financiële impact	Inschatting niet-financiële impact	Prioritering
Het risico dat op onrechtmatige wijze gelden aan de bank- en girorekeningen worden onttrokken.	Hoog Motivatie: geldswaarden zijn erg aantrekkelijk om aan de gemeente te onttrekken.	Hoog Motivatie: de omvang van het fraudebedrag kan hoog zijn.	Gemiddeld/hoog Motivatie: een dergelijke fraude is slecht voor de reputatie.	Hoog
Het risico dat het stemp proces niet onafhankelijk plaatsvindt.	Laag Motivatie: de kans op verkiezingsfraude is gezien de openheid waarin het proces zich afspeelt gering. Bovendien zal een fraude van één enkel individu nauwelijks effect ressorteren.	Laag Motivatie: financiële impact in principe zeer gering.	Zeer hoog Motivatie: verkiezingsfraude kan schadelijk zijn voor de geloofwaardigheid van de lokale politiek en de democratie in zijn algemeenheid.	Gemiddeld

Als college van burgemeester en wethouders en het management team van gemeente X zijn wij verantwoordelijk voor de opzet, bestaan en werking van de risicobeheersing- en controlesystemen van gemeente X. Deze systemen hebben tot doel de realisatie van de strategische, operationele en financiële doelstellingen van gemeente X te monitoren en de risico's die gemeente X neemt en waaraan gemeente X vanuit haar omgeving wordt blootgesteld, te identificeren en te beperken. Verder dienen de risicobeheersing- en controlesystemen zorg te dragen voor de naleving van relevante wet- en regelgeving.

Gemeente X heeft risicobeheersing- en controlesystemen die zijn opgezet in lijn met de criteria uit het algemeen geaccepteerde en toegepaste COSO ERM raamwerk (het Enterprise Risk Management Framework opgesteld door de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

De risicobeheersing- en controlesystemen beogen een redelijke mate van zekerheid te bereiken ten aanzien van de identificatie en het 'beheersen' van risico's. Het is belangrijk op te merken dat deze mate van zekerheid geen garantie geeft voor het daadwerkelijk behalen van de strategische, operationele en financiële doelstellingen, noch dat het systeem alle fouten, fraudegevallen en het niet voldoen aan relevante wet- en regelgeving volledig kan voorkomen. Het Bestuur van gemeente X wil benadrukken dat de aard van de werkzaamheden van gemeente X ervoor zorgt dat sommige risico's buiten haar invloedssfeer liggen, zoals bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de financiële markten. Hier zijn, waar nodig, maatregelen getroffen die de impact van het risico beperken.

Als college van burgemeester en wethouders en het management team van gemeente X zijn wij van mening dat in 2009 de opzet en inrichting van de interne risicobeheersingsystemen van gemeente X adequaat is. Deze mening is gebaseerd op onderstaande criteria:

- Op basis van risk self-assessments van het management zijn de belangrijkste risico's van gemeente X geïdentificeerd. Om deze risico's te beheersen zijn controlesystemen aanwezig of wordt de beheersing van onderkende tekortkomingen verbeterd. Deze controlesystemen zijn erop gericht de beheersing van de risico's aantoonbaar en daarmee toetsbaar te maken.
- De business-units rapporteren op frequente basis over de resultaten van hun risicobeheersing- en controlesystemen. De decentrale en centrale control-units zien toe op naleving van het systeem.
- Additionele assurance wordt verkregen door het inschakelen van de interne accountantsdienst die frequent rapporteert aan het management van de business-units alsmede aan het college van burgemeester en wethouders.
- In 2008 en 2009 is het controlesysteem waarmee het risico's worden beheerst verder geïntensiveerd. Op de volgende wijze <.....>

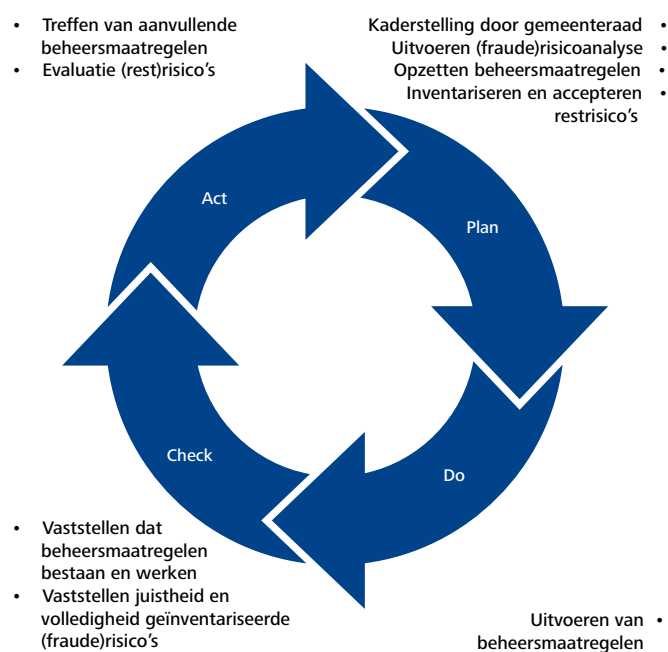
Stappenplan voorkomen fraude, corruptie en niet-integer gedrag

Te ondernemen stappen	Door wie	Periodiciteit
Sturen		
Uitspreken ambitieniveau van beleid inzake fraudepreventie (kwaliteit governance)	Gemeenteraad	Eenmaal per raadsperiode
Inventariseren frauderisico's, evt. gecombineerd met de risico-inventarisatie in het kader van de rechtmatigheidscontrole en risicoanalyse weerstandsvermogen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Inschatten waarschijnlijkheid en impact van de onderkende frauderisico's	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Stellen kaders van het integriteitsbeleid	Gemeenteraad	Jaarlijks
Uitwerken van het integriteitsbeleid in concrete handvatten ten aanzien van onder andere regels, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, personeelsbeleid, beveiligingsmaatregelen in processen	College van burgemeester en wethouders en management	Eenmaal per jaar toetsing op noodzakelijke bijstellingen
Tonen van voorbeeldgedrag ten aanzien van integer handelen	College van burgemeester en wethouders en management	Continu
Beheersen		
Inventariseren fraudegevoeligheid gemeente en processen (gelegenheid, rationalisatie en druk)	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Beoordelen van de getroffen beheersmaatregelen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Inschatten van de restrisico's (aandacht voor waarschijnlijkheid en impact)	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Rapportage en besluitvorming over geaccepteerde restrisico's	College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	Jaarlijks
Houden van toezicht op uitvoering (naleving vastgestelde kaders)	Gemeenteraad	Continu
Toezicht		
Uitvoeren van controles op de aanwezigheid en werking van de beheersmaatregelen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Aanspreken van verantwoordelijke ambtenaren in geval van niet naleven van gemaakte afspraken en/of niet-integer gedrag	College van burgemeester en wethouders en management	Continu
Beoordelen noodzakelijkheid aanvullende beheersmaatregelen	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks

Te ondernemen stappen	Door wie	Periodiciteit
Houden van toezicht op de door de gemeenteraad gestelde kaders inzake kwaliteit bedrijfsvoering. Eventueel geven van nadere aanwijzingen ter verbetering	Gemeenteraad	Continu
Verantwoording		
Rapporteren over uitkomsten getroffen maatregelen en uitkomsten onderzoeken in het kader van fraudebestendigheid	College van burgemeester en wethouders en management	Jaarlijks
Afgeven van een 'in control statement'	College van burgemeester en wethouders	Jaarlijks in de gemeenterekening
Vaststellen van de jaarrekening (met daarin de 'in control statement') en decharge	Gemeenteraad	Jaarlijks

Om bovenstaande stappen ten aanzien van het risicomanagement praktisch uitvoerbaar te houden, ligt het voor de hand om dit niet voor de gemeente als geheel te doen. Een mogelijke oplossing is de gemeente op te knippen in een aantal onderdelen (bijvoorbeeld afdelingen) en jaarlijks één of meer onderdelen uit te voeren. Aansluiting hierbij op andere risicoinventarisatieprojecten, zoals bijvoorbeeld in het kader van de rechtmatigheidscontrole, is ook zeer efficiënt. Het verdient aanbeveling deze cyclische opzet af te stemmen met de controlerend accountant.

De opname van het risicomanagement in de planning-en-controlcyclus zorgt daarnaast voor een goede inbedding in de gemeentelijke organisatie. Bijgaande figuur laat zien op welke wijze dit vorm zou kunnen krijgen.



Stappenplan bij vermoeden van fraude

Onderstaande checklist 'Eerste hulp bij fraude' geeft inzicht in de belangrijkste stappen die u dient te ondernemen op het moment dat u een fraudesignaal krijgt.

Wat te doen bij vermoeden van fraude

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, mandaten, betaalbevoegdheden, bankpassen e.d.
6. Houd een journaal (logboek) bij, waarin alle gebeurtenissen worden vastgelegd.
7. Informeer uw 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.

Let op

- Fraude heeft veel kenmerken van een crisis; behandel het incident dan ook vanuit crisismanagement.
- Onderschat de aard, omvang, impact en ernst niet; ga uit van een worstcase-scenario.

Voorbeeld Regeling Fractievergoedingen (gemeente Den Haag)

Verordening regelende de tegemoetkoming in de kosten van ondersteuning aan de in de raad vertegenwoordigde groeperingen (fracties) (Verordening Fractieondersteuning)

Artikel 1

Financiële tegemoetkoming

1. Aan elke groepering in de raad (fractie), gevormd op grond van de uitslag van de laatst gehouden verkiezing van de leden van de raad, wordt van gemeentewege jaarlijks een financiële tegemoetkoming verleend in de kosten, die de fractie maakt voor ondersteuning bij haar werkzaamheden.
2. Elk lid van een fractie ondertekent bij aanvang van de raadsperiode dan wel bij splitsing of samenvoeging van een fractie een verklaring dat hij naar evenredigheid van het aantal leden van de betreffende fractie verantwoordelijk is voor de besteding van de tegemoetkoming overeenkomstig de bepalingen van deze verordening.
3. Indien een lid van een fractie weigert een verklaring als bedoeld in het tweede lid te tekenen, wordt de tegemoetkoming voor de betreffende fractie naar evenredigheid naar beneden bijgesteld.
4. De hoogte van de tegemoetkomingen bedoeld in het eerste, tweede en derde lid wordt jaarlijks geïndexeerd overeenkomstig de gemeentelijke trendsystematiek.
5. In aanvulling op de financiële tegemoetkoming als bedoeld in het eerste lid draagt het college er zorg voor dat aan elke fractie een gemeubileerde fractiekamer in het stadhuis beschikbaar wordt gesteld, welke tevens beschikt over een pc, een printer, een fax en een aansluiting op Haagnet.
6. De fractie ontvangt in december een berekening van de hoogte van de tegemoetkoming over het komende kalenderjaar.
7. De fractievoorzitter laat schriftelijk aan de griffier weten naar welke rekening de tegemoetkoming dient te worden overgemaakt.

Artikel 2

Hoogte van de tegemoetkoming

1. Bij de berekening van de tegemoetkoming wordt uitgegaan van een basisbedrag van € 18.696,00 per fractie per jaar, vermeerderd met een bedrag van u 3.412,00 voor elk lid van de fractie per jaar.
2. Naast de tegemoetkoming genoemd in het eerste lid ontvangt de fractie een tegemoetkoming voor beleidsondersteuning. Het staat de fractie vrij deze beleidsondersteuning te realiseren door hetzij het aantrekken van een of meer beleidsmedewerkers in vaste dienst hetzij op ad-hocbasis externe beleidscapaciteit in te huren. Bij de berekening van deze tegemoetkoming wordt uitgegaan van een basisformatie van 0,5 fte per fractie per jaar, vermeerderd met een formatie van 0,1 fte voor elk lid van de fractie per jaar. De berekeningsgrondslag is maximaal salarisgroep 11/12.
3. In aanvulling op de bedragen genoemd in het eerste

Artikel 3

Betaling voorschotten

1. De bedragen als bedoeld in artikel 2, eerste, tweede en derde lid worden gelijktijdig en in twee termijnen bij wijze van voorschot betaalbaar gesteld. Het tweede termijnbedrag wordt eerst dan betaalbaar gesteld, wanneer het in artikel 7 bedoelde verslag door de fractie is ingediend.
2. De raad kan – al dan niet op voorstel van de voorzitter van de raad – besluiten in bijzondere gevallen van het betalingsritme van de bevoorschotting af te wijken.

Artikel 4

Besteding

1. De fracties besteden de tegemoetkoming ten behoeve van hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.
2. De tegemoetkoming mag niet worden gebruikt ter bekostiging van:

- a. uitgaven in strijd met wettelijke bepalingen;
 - b. uitgaven aan politieke partijen dan wel met politieke partijen verbonden instellingen of natuurlijke personen anders dan ter vergoeding van prestaties (diensten en/of goederen) geleverd ten behoeve van de fractie op basis van een gespecificeerde declaratie;
 - c. uitgaven waarvoor op grond van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en de Verordening voorzieningen raadsleden aanspraak op vergoeding bestaat;
 - d. uitgaven aan raadsleden voor werkzaamheden die zij als beleidsmedewerker of anderszins in opdracht van een fractie verrichten;
 - e. uitgaven ten behoeve van bedrijven of instellingen, waarover raadsleden middellijk of onmiddellijk zeggenschap hebben;
 - f. giften en leningen;
 - g. buitenlandse reizen;
 - h. verkiezing of herverkiezing van raadsleden.
3. Onder uitgaven als bedoeld in het tweede lid onder b worden niet begrepen die uitgaven, die geacht kunnen worden zowel in het belang te zijn van de fractie als van de betreffende politieke partij.

Artikel 5

Opschorting en terugstorting

1. De fractie is verplicht de niet-bestede middelen van de tegemoetkoming in liquide vorm beschikbaar te houden.
2. Indien een fractie in strijd handelt met het bepaalde in artikel 4, tweede lid kan de raad – al dan niet op voorstel van de voorzitter – besluiten dat de in het geding zijnde uitgaven door de fractie binnen een door de raad te bepalen termijn dienen te worden toegevoegd aan de liquide middelen van de fractie.
3. Indien een fractie in gebreke blijft de in het geding zijnde uitgaven binnen de in het tweede lid bedoelde termijn toe te voegen aan de liquide middelen van de fractie, wordt de eerstvolgende betaling van de tegemoetkoming aan de betreffende fractie opgeschort totdat de fractie aan haar verplichtingen heeft voldaan.
4. Indien de fractie naar het oordeel van de raad in gebreke blijft de uit deze verordening voortvloeiende verplichtingen na te leven, kan de raad besluiten de individuele leden van de fractie in rechte aan te spreken.

5. Indien een fractie op grond van de uitslag van de laatstgehouden verkiezing van de leden van de raad niet terugkeert in de raad, is zij verplicht een eventueel surplus (inclusief een opgebouwde reserve), na aftrek van posten in verband met reeds aangegane verplichtingen die stammen uit de afgelopen zittingsperiode – waaronder begrepen kosten die voortvloeien uit een sociaal plan voor de fractiemedewerker(s) –, binnen drie maanden terug te storten in de gemeentekas.

Artikel 6

Reserves

1. Een fractie mag het in enig jaar niet-bestede gedeelte van de tegemoetkoming reserveren ter besteding in volgende jaren van de betreffende zittingsperiode. De reserve mag aan het einde van de zittingsperiode van de raad niet groter zijn dan 30% van de tegemoetkoming voor die fractie over de gehele zittingsperiode, zulks met inbegrip van de opgebouwde rente. In de tussenliggende jaren wordt geen maximering van de hoogte van de reservering toegepast.
2. Indien aan het einde van de zittingsperiode sprake is van een surplus, uitgaande boven de in het eerste lid vermelde reserve, vindt restitutie plaats door inhouding op de eerstvolgende periodieke betaling(en).
3. Na verkiezingen blijft de overeenkomstig het eerste lid berekende reserve beschikbaar voor de fractie die onder dezelfde naam terugkeert in de raad dan wel voor de fractie die naar het oordeel van de raad als rechtsoptvolger daarvan kan worden beschouwd.
4. Indien na verkiezingen de omvang van een fractie is afgenomen, kan de raad besluiten de maximaal toegestane reserve naar evenredigheid te verminderen, rekening houdend met eventuele verplichtingen uit de afgelopen raadsperiode.

Artikel 7

Verantwoording en verslag

1. Jaarlijks vóór 1 mei leggen de leden van de fractie dan wel een daartoe gemachtigd lid van de fractie aan de raad, door tussenkomst van de voorzitter van de raad, verantwoording af over de besteding van de tegemoetkoming voor fractieondersteuning over het voorafgaande jaar, onder overlegging van een verslag dat in elk geval een specificatie bevat van de gemaakte

kosten en van de niet-bestede middelen, waaronder begrepen ontvangen rente. In het jaar waarin de verkiezing voor de leden van de raad plaatsvindt, heeft de verantwoording over het voorafgaande jaar tevens betrekking op de periode tot en met één week na de dag van de verkiezing, terwijl het verslag in dat jaar wordt ingediend vóór 1 juni.

2. De voorzitter van de raad legt het betreffende verslag ter controle voor aan de Gemeentelijke Accountantsdienst.
3. De fractie is te allen tijde verplicht aan de Gemeentelijke Accountantsdienst desgevraagd inzage te verschaffen in de aan het verslag ten grondslag liggende bescheiden. Voorts is de fractie te allen tijde verplicht – op aanwijzing van de voorzitter van de raad – aan de Gemeentelijke Accountantsdienst inzage te verschaffen in de fractieadministratie.
4. De Gemeentelijke Accountantsdienst rapporteert, door tussenkomst van de voorzitter van de raad, aan de raad.
5. De raad stelt na ontvangst van het rapport van de Gemeentelijke Accountantsdienst – al dan niet vergezeld van een nader advies van de voorzitter van de raad – de bedragen vast van:
 - a. de uitgaven van een fractie die in het vorige kalenderjaar uit de tegemoetkoming (met in begrip van eventuele reserve en rente) bekostigd zijn;
 - b. het verschil tussen de onder a. genoemde uitgaven en het ontvangen voorschot en, voor zover nodig, de hoogte van de terugvordering van ontvangen voorschotten.
6. Indien een fractie niet voldoet aan het bepaalde in het derde lid, kan de raad – al dan niet op voorstel van de voorzitter – besluiten dat niet meer dan 50% van het in artikel 3 bedoelde voorschot aan de betreffende fractie voor het lopende jaar wordt uitbetaald.
2. De verdeling als in het eerste lid bedoeld vindt plaats per de datum waarop een van de betrokken fracties de voorzitter van de raad schriftelijk van de splitsing op de hoogte stelt.
3. De raad kan – al dan niet op voorstel van de voorzitter – besluiten de opnieuw berekende tegemoetkoming aan de oorspronkelijke fractie gedurende maximaal een jaar te verhogen om de fractie in de gelegenheid te stellen bestaande verplichtingen af te wikkelen.
4. Alle verplichtingen die de oorspronkelijke fractie tot de datum van de fractiesplitsing is aangegaan worden gedragen door de leden van de oorspronkelijke fractie, ongeacht van welke fractie zij nadien deel uitmaken.

Artikel 9

Slotartikel

In alle gevallen, waarin deze verordening niet of niet genoegzaam voorziet, beslist de raad.

Artikel 10

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking met ingang van 16 maart 2006.

Artikel 11

Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als 'Verordening fractieondersteuning'.

Artikel 8

Splitsing van fractie

1. Bij splitsing van een fractie wordt de hoogte van de toe te kennen tegemoetkomingen als bedoeld in artikel 2 bepaald naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden. Een eventuele reserve wordt eveneens verdeeld naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden, voor zover deze reserve niet meer bedraagt dan 30% van de tegemoetkomingen die de oorspronkelijke fractie in het voorafgaande kalenderjaar ontving.

Uitwerking aandachtspunten bij openbaar worden integriteitskwesties

Deze praktische informatie betreft een onderdeel uit het Handboek Vertrouwenspersonen Integriteit Gemeente Rotterdam.

Externe openbaarheid integriteitskwestie

Het gaat hier over de situatie dat (vertrouwelijke) informatie inzake integriteitskwesties ongewild buiten de eigen dienst gaat, dus externe publiciteit. Het buiten de dienst gaan kan zijn in de media, op internet en bij ambtenaren van een andere dienst. Dit is uitgezonderd de ombudsman en vertrouwenspersoon integriteit, aangezien die zijn aangesteld integriteitskwesties te behandelen. Als informatie over integriteitskwesties buiten de eigen dienst gaat, kan hierdoor escalatie ontstaan, waarbij dit zelfs kan leiden tot beschadiging van het hoofd van dienst of wethouder.

Wanneer de vertrouwenspersoon integriteit signalen krijgt dat informatie over een integriteitskwestie, ongewild vanuit de dienst, openbaar wordt buiten de dienst is het van belang dit meteen te melden aan het hoofd van dienst en de melder. Het beslissen over het gewild openbaar maken van de integriteitskwestie is een beslissing van het hoofd van dienst.

Voor de vertrouwenspersoon integriteit kan de druk toenemen om informatie te geven van andere mensen, uitgezonderd het hoofd van dienst, melder en de ombudsman, door de vraag om informatie wanneer de integriteitskwestie bekend is buiten de dienst. De vertrouwenspersoon integriteit is geen woordvoerder van het hoofd van dienst. De vertrouwenspersoon integriteit informeert en vraagt informatie aan het hoofd van dienst. Het hoofd van dienst dient zelf actie te ondernemen door het inschakelen van onder andere het hoofd communicatie en mogelijk juridische ondersteuning. Nadat de vertrouwenspersoon de kwestie heeft gemeld bij het hoofd van dienst is de zorg van de vertrouwenspersoon integriteit bij de melder in begeleiding, op de hoogte houden en het bewaken van de anonimiteit, indien gewenst door de melder.

Interne openbaarheid integriteitskwestie

Het kan voorkomen dat over een integriteitskwestie intern, binnen de dienst, dient te worden gepubliceerd. De inschatting en afweging hierbij is de mogelijke schade voor de voortgang van het onderzoek naar de integriteitskwestie, het belang en imago van de dienst en gemeente en de privacy van de betrokkenen. In de situatie dat intern te veel commotie ontstaat tijdens het onderzoek

of de privacy van betrokkenen te veel wordt geschaad dan kan intern zwijgen een optie zijn. De beslissing intern te publiceren over de integriteitskwestie binnen de dienst is de verantwoordelijkheid van het hoofd van dienst.

De interne richtlijn dient te zijn dat in beginsel geen ruchtbaarheid wordt gegeven aan een onderzoek naar integriteitskwesties, dit kan het onderzoek naar de integriteitskwestie schaden. Het is wel raadzaam de naaste omgeving in te lichten, zodra deze met de bijeffecten van onderzoek te maken krijgt. De geïnformeerde groep dient zo klein mogelijk te zijn. Het mondeling mededelen over de integriteitskwesties geeft deze medewerkers de gelegenheid hun eerste reactie te geven, waarbij enige vorm van hoor en wederhoor bijdraagt aan de acceptatie van de te nemen maatregelen door het hoofd van dienst ten aanzien van de integriteitskwestie.

Gedurende het onderzoek naar de integriteitskwestie dienen naar de medewerkers geen specifieke redenen te worden opgegeven voor het onderzoek of tussentijdse maatregelen. Tevens dient niet geheimzinnig te worden gedaan naar medewerkers over zaken die iedereen intern al weet, bijvoorbeeld een langdurig disfunctioneren van een medewerker.

Na het onderzoek kan intern publiciteit plaatsvinden. Wanneer de betrokkene voor de omgeving zichtbaar wordt gestraft door ontslag of overplaatsing, dan is een bespreking met de collega's noodzakelijk. De bespreking geeft de mogelijkheid een toelichting te geven en de reacties van de medewerkers te horen. Indien de betrokkene niet wordt gestraft, kan een bespreking worden overwogen indien een sfeer ontstaat van geheimzinnigheid en onduidelijkheid. De bespreking kan een gelegenheid zijn met de medewerkers de integriteitskwesties aan de orde te stellen.

Voor degenen die zelf onderwerp zijn bij het onderzoek naar een integriteitskwestie kan dit een schokkende ervaring zijn. Het is begrijpelijk dat deze betrokkenen geneigd zijn te reageren en zichzelf willen verdedigen. Dit is ongewenst aangezien een geruchtencircuit kan ontstaan en dit de snelheid en accuratesse van het onderzoek negatief kan beïnvloeden. Deze betrokkenen dienen te worden verwezen naar de vertrouwenspersoon integriteit.

Aandachtspunten voor de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) bij het extern openbaar worden van een integriteitskwestie De wijze waarop de integriteitskwestie in de openbaarheid kan komen:

- Journalistiek, waaronder radio, tv, krant.
- Juridische instanties, advocaat.
- Informatie door melder of anderen verspreid waaronder internet, e-mail en brieven.
- Controlerende instanties waaronder Rekenkamer, Audit Services Rotterdam.
- Gemeenteraad.
- Optredende instanties waaronder politie en justitie.

De vertrouwenspersoon waarschuwt betrokkenen:

- Hoofd van dienst.
- De melder.

De risico's van de openbaarheid van de integriteitskwestie voor de vertrouwenspersoon:

- De toetsing door de vertrouwenspersoon inzake de juistheid van de melding kan worden verstoord.
- De vertrouwenspersoon kan wantrouwen ervaren bij toekomstige melders om zaken te melden.
- De vertrouwenspersoon kan de anonimiteit van de melder niet beschermen.
- De melder wil niet meer meewerken met de vertrouwenspersoon.
- De vertrouwenspersoon komt onder druk te staan informatie te geven aan niet-bevoegde betrokkenen.

De vertrouwenspersoon onderneemt de volgende acties:

- De vertrouwenspersoon communiceert niet over de integriteitskwestie met anderen, uitgezonderd met het hoofd van dienst, de melder en de ombudsman.
- De voortgang bespreken met het hoofd van dienst en de melder.
- Het verstrekken van gegevens aan het hoofd van dienst.
- Het bewaken, indien nodig, van de anonimiteit van de melder.
- Het evalueren met het hoofd van dienst inzake het openbaar worden van de integriteitskwestie, de aanpak en de gevolgen hiervan voor de dienst en de gemeentelijke overheid.

De beoogde resultaten van een effectieve aanpak door de vertrouwenspersoon na openbaarheid van de integriteitskwesties:

- Het voorkomen van imagoschade aan de dienst en de gemeente.
 - Het effectief nemen van maatregelen door de dienst inzake de integriteitskwestie.
 - Het verlagen van drempels om integriteitskwesties te melden binnen de dienst.
 - Het behouden van de anonimiteit van de melder indien gewenst door de melder.
-

Organisatie	Naam	Functie	Motivatie
AKD	mrs. G.A. van der Veen	Partner bestuursrecht R'dam	AKD Prinsen Van Wijmen NV (AKD) behoort tot de grootste advocaten- en notariskantoren in Nederland. AKD adviseert en ondersteunt de cliënten zowel op internationaal, nationaal als regionaal niveau. AKD werkt vanuit een fullserviceconcept. De advocaten en notarissen leveren juridisch maatwerk op nagenoeg alle rechtsgebieden waaronder het privaatrecht, algemeen en ruimtelijk bestuursrecht, milieurecht, economisch strafrecht, ambtenarenrecht en sociaal zekerheidsrecht. AKD is al sinds jaren de huisadvocaat van decentrale overheden, onder andere van een groot aantal gemeenten en van vijf waterschappen. Uit de dagelijkse praktijk ervaren advocaten van AKD dat gemeenten regelmatig geconfronteerd worden met fraude. AKD staat cliënten, waaronder gemeenten, terzijde in (urgente en gevoelige) zaken rondom corruptie, faillissementsfraude, oplichting, valsheid in geschrift en verduistering. Deelname aan deze werkgroep geeft AKD de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan het voorkomen van fraude binnen gemeenten dan wel het bepalen van de gevolgen van die fraude.
	P.J. Huys	Advocaat, Partner Arbeidsrecht	
Gemeente Haarlemmermeer	de heer H. Zuurbier	Corporate controller	Het werken bij en voor een gemeentelijke overheid betekent dat je feitelijk werkt in een soort van 'glazen huis'. Aangezien er gewerkt wordt voor de gehele gemeentelijke maatschappij met al haar verschillende belangen en er bovendien gewerkt wordt met publiek geld zal de vraag naar expliciete verantwoording nooit verstommen. Eerder zien we deze vraag in de komende jaren sterk toenemen. Om deze verantwoording open en eerlijk te kunnen doen is integriteit in het handelen voor ons als gemeente van groot belang. Wij hebben daarom als gemeente Haarlemmermeer gekozen om integriteit één van onze basiscompetenties te laten zijn. Vanuit deze competentie was het voor ons eenvoudig onze medewerking aan dit handboek toe te zeggen. Wij hopen en verwachten dat dit handboek voor een ieder een impuls is integriteit en fraudebestrijding hoog op de agenda te zetten.
Gemeente Hardinxveld-Giessendam	de heer mr. W. Kersbergen	Algemeen directeur / gemeentesecretaris	Deelname biedt voor onze gemeente de mogelijkheid om het onderwerp, dat na een reorganisatie toch op de rol stond om nader te bezien, in breder kader aan te pakken.
Gemeente Rotterdam	de heer M. Grauss	Coördinator Integer handelen van de gemeente Rotterdam	Integriteit is maatwerk. Tegelijkertijd is het niet nodig dat iedereen het wiel uitvindt. Met goede voorbeelden van collega's kan ik zelf het beste uit de voeten. Dit handboek koppelt kennis van experts aan ervaring in de praktijk. Het is een product van gemeenten en gespecialiseerde marktpartijen. Dit handboek is Rotterdams. Het is gericht op de praktijk en heeft een handen-uit-de-mouwenmentaliteit. Deelname aan de projectgroep en de inbreng hierbij van specifieke deskundigheid van de stakeholders biedt een goede kans om kennis te vergaren en te delen en ervaringen uit te wisselen. Het opstellen van een handboek Gemeente Governance Fraude, dat tot meer aandacht en verdere bewustwording kan leiden, zal tot ieders voordeel zijn.
	de heer L.J. de Vos	Hoofd Administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van Gemeentewerken Rotterdam	
	de heer E. Frederiks	Medewerker afdeling AO/IC van Gemeentewerken Rotterdam	

Organisatie	Naam	Functie	Motivatie
Gemeente Spijkenisse	de heer J.M. van den Boogert	Teamcoördinator afdeling AO/IC	In de gemeente Spijkenisse is de financiële functie behoorlijk in beweging. Onlangs is de financiële functie gecentraliseerd en hebben alle medewerkers een nieuwe functie gekregen. Ondanks een formatiereductie heeft de AO/IC-functie een nieuwe impuls gekregen. Toen wij werden benaderd met de vraag of wij mee wilden doen hebben we deze vraag positief beantwoord. Integriteit is binnen de gemeente Spijkenisse één van de drie kerncompetenties en staat hoog op de agenda van het management. Deelname aan dit project toont onze betrokkenheid en biedt ons aanknopingspunten tot een verdere aanpak ter voorkoming van fraude en oneigenlijk gebruik.
	de heer E.G. de Leest	Afdelingshoofd Financieel economische zaken en concern controller	
Gemeente Zwijndrecht	de heer J. Luyte	Concern controller	De gemeente Zwijndrecht zit midden in een reorganisatietraject (Code Klant), af te ronden op 1 april 2007. We voeren een burgerlogicamodel in wat verbetering van de dienstverlening aan de klant tot gevolg zal hebben. Een belangrijk uitgangspunt daarvan is de invoering van competentieontwikkeling. Daarbij horen wat ons betreft ook de morele competenties die zorgen voor goed ambtenaarschap, zoals integer handelen. Direct organisatorisch gevolg van het herontwerp van de organisatie is dat wij functies met meer verantwoordelijkheid creëren. Dit zijn daardoor mogelijk kwetsbaardere functies in het kader van fraudeleus of onrechtmatig handelen. Preventie, controle en beheersmaatregelen kunnen derhalve niet ontbreken. Deze twee beweegredenen motiveren ons te participeren in deze pilot. Bovendien sluit het aan bij de andere zaken die spelen in onze gemeente. Zo hebben wij gedurende deze pilot ook de nota risicomanagement ontwikkeld en middels interne controle uitvoering gegeven aan ons plan van aanpak rechtmatigheid. Zaken die raken aan of in het verlengde liggen van de onderwerpen fraude en integriteit.
	mevrouw drs. E.I.M. Goutziers-Leidekker	Plaatsvervangend concerncontroller en senior beleidsontwikkelaar Control	
Gemeente Vlaardingen	de heer E.A. van der Veer RA RO CIA	Voormalig Concern controller	Bij een afdeling Sociale Zaken is de fraudealertheid bij de medewerkers voor hun cliënten in de loop der jaren goed ontwikkeld. De noodzaak van een uitkering is er alleen voor diegene die (tijdelijk) niet in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Burgers die daar misbruik van maken worden uitgesloten en krijgen een maatregel opgelegd. De integriteit van het eigen handelen krijgt regelmatig aandacht. Iedereen heeft de gedragscode ondertekend. Wij hebben van harte meegewerkt aan het onderzoek naar fraudebestendigheid bij het verstrekken van uitkeringen. Dat past in de uitvoering van onze kwaliteitsverbeteringsprogramma's. De aanbevelingen van het onderzoek hebben daarin een plaats gekregen.
	mevrouw drs. C.C.L.M. Dubber	Sectorhoofd Bedrijfsondersteuning, Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
Raadsgriffie Gemeente Westland en Den Haag	de heer N. Broekema	Raadsgriffier	Het gaat om de kwaliteit van onze lokale democratie, de bouwsteen van onze rechtsstaat. Bij kwaliteit en democratie hoort integer bestuur, en het optimaliseren van de voorwaarden hiervoor. De raad en het college hebben in dezen een bestuurlijke voorbeeldfunctie en een verantwoordelijkheid waar te maken. Gemeente governance is hierbij een nuttig stelsel van waarborgen. Bovenal is echter nodig de wil van de raad om zijn controlerende taken waar te maken en de wil van het college om verantwoording af te leggen en actief te informeren. Controle is meer dan toezicht uitoefenen, controle houdt ook in feiten te willen kennen en indien nodig zelf onderzoek doen. Aan het stimuleren van een eigen rolbewustzijn, zo hoop ik, levert dit boek een bijdrage.
	mevrouw M.F. Stein	Raadsgriffier	

Organisatie	Naam	Functie	Motivatie
Nedap	de heer M. Schippers		Nedap is al sinds vier decennia actief in het ontwikkelen van systemen voor politieke verkiezingen. In de Kieswet is geregeld dat het organiseren van verkiezingen een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Op het terrein van politieke verkiezingen en vaststellen van uitslagen neemt het aspect integriteit vanzelfsprekend een zeer centrale rol in. Fraude is de andere zijde van dezelfde medaille waar integriteit wordt weergegeven. Op deze wijze is al gauw duidelijk dat er een zeer duidelijke brug naar het onderwerp van het project is geslagen. Het vertrouwen in een juiste verkiezingsuitslag is een principiële randvoorwaarde voor het functioneren van een democratische samenleving. Het is het fundament waarop het publieke bestuur zijn gezag van de burger toevertrouwd krijgt. Veelal wordt de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van fraude bij systemen en bijbehorende procedures gelegd. Dit is uiteraard een klassieke misvatting. Overigens deze misvatting is niet exclusief voor verkiezingen. Nedap hoopt dat de discussie tijdens het project en na de oplevering van het handboek ertoe leidt dat integriteit en daarmee het voorkomen van fraude allereerst een kwestie van normen en waarden is. Normen en waarden vervat in een governancebeschrijving van en voor de mensen in de gemeenten aan wie een grote verantwoordelijkheid voor belangrijke maatschappelijke taken is toevertrouwd.
OVO	Mr. de heer A. Khan Mr. de heer J. Mols	Directeur Plaatsvervangend hoofd schade	Als Onderlinge Verzekeraar Overheden (OVO) tegen fraude kunnen wij het uiteraard alleen maar toejuichen dat als gevolg van preventie minder schade optreedt binnen een gemeente. Als overheidsinstanties hebben wij van onze 'moeder', de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de missie meegekregen om zoveel mogelijk inzicht in schadeoorzaak te verkrijgen en daaruit een vertaalslag naar preventie te maken. Meewerken aan dit handboek was een uitgesproken gelegenheid om aan bovenstaande doelstellingen te voldoen.
Regio Zuid-Holland Zuid	de heer drs. E.J. van Genderen RA MPM	directeur Regionale Staf – concerncontroller Gemeenschappelijke Regeling Regio Zuid-Holland Zuid, Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	De Regio Zuid-Holland Zuid is een gemeenschappelijke regeling van 19 gemeenten in de Alblasserwaard & Vijheerlanden, de Drechtsteden en de Hoeksche Waard. In het gebied wonen ruim 478.000 inwoners. De Regio bestaat uit een aantal bedrijven, namelijk de Milieudienst, de GGD, de Regionale Ambulancevoorziening en het Bureau Leerplicht en Voortijdig Scholvenlaten. Deze bedrijven vormen tezamen de Regio Zuid-Holland Zuid. Binnen de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zijn onder meer de Regionale Brandweertaken en de taken van de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) ondergebracht. De hoofdtaak van de Veiligheidsregio is de beheersing van risico- en crisisbeheersing op het gebied van fysieke veiligheid waarbij partnerschappen met onder meer waterschappen en politie een zeer belangrijke rol spelen. Binnen de Drechtsteden zijn de krachten van 6 gemeenten o.a. regionaal gebundeld op het gebied van economie, leefbaarheid en bereikbaarheid. Binnen de gemeenschappelijke regeling zijn tevens de Sociale Dienst Drechtsteden, de Belastingdienst Drechtsteden, het Onderzoekscentrum Drechtsteden, het Ingenieursbureau Drechtsteden en het Servicecentrum Drechtsteden ondergebracht. In de relatie van de Regio met de 19 gemeenten is vertrouwen de belangrijkste basis. Governance in het algemeen en het bevorderen van integriteit als basiswaarde in het bijzonder zijn daarbij zaken die hoog op de agenda staan. De Regio hecht daarbij aan een sterke bedrijfsvoering waarbij de risicoanalytische benadering een belangrijke rol vervult. De control-rol is mede vanuit dat perspectief ingevuld. Frauderisicoanalyse past daar uitstekend in. Het project sluit dus aan op de wijze waarop de Regio opereert maar vormt tevens een platform waarop de kennis en ervaring die binnen de Regio beschikbaar is in een breder verband kan worden verzilverd (wisselwerking).

Organisatie	Naam	Functie	Motivatie
Rijksrecherche	de heer R. de Kruif	Voormalig Rijksrechercheur / waarnemend regiomanager	De Rijksrecherche is met enige regelmaat belast met strafrechtelijke onderzoeken binnen gemeenten. In het bijzonder voor onderzoeken naar corruptie, die naast de fraude plaatsvindt, zijn de strafvorderlijke instrumenten van een opsporingsonderzoek noodzakelijk voor de waarheidsvinding. Het kennen van de waarheid en de uitspraak van de rechter is voor een gemeente noodzakelijk om de oorzaken weg te nemen. Het is daarom voor gemeenten van belang dat zij naast de voor- en nadelen ook deze waarde van een opsporingsonderzoek kennen. Een waarde die van belang is voor een integere gemeente, voor nu en voor de toekomst.
ZyLAB	de heer R. De Bie	Salesmanager	ZyLAB houdt zich sinds 1983 bezig met het toegankelijk maken van informatie. Bij de ontwikkeling van softwareoplossingen voor politie en opsporingsdiensten in het algemeen en fraudeonderzoeken in het bijzonder heeft ZyLAB vanaf het begin veel waarde gehecht aan haar rol als klankbord om de specifieke wensen van klanten te vertalen naar praktische technische oplossingen. Dit heeft als resultaat gehad dat de oplossingen van ZyLAB toe zijn gespitst op een brede toepassing voor onder andere digitale recherche en dossiervorming. Het zoeken op zowel gestructureerde kenmerken als op volledige inhoud van documenten staan ter beschikking. ZyLAB biedt een uitermate geavanceerde zoekmogelijkheid op alle papieren documenten en elektronische tekstbestanden. Zo kunnen onderzoekers met deze oplossing hun informatie delen, van annotaties voorzien, digitaal organiseren en publiceren. ZyLAB heeft uitgebreide ervaring opgedaan bij het ondersteunen van onderzoeksprocessen naar fraude, en heeft deze ervaring willen delen in het komen tot een bruikbaar handvat voor gemeentegovernance.



A.H.M. (Arthur) de Groot RA RI CFE

Arthur de Groot (1957) is sinds 1 november 1997 werkzaam bij Deloitte Forensic & Dispute Services en heeft vanaf medio 2004 de leiding over de ruim twintig onderzoekers en (integriteits)adviseurs. Hij heeft bijna 25 jaar ervaring met het uitvoeren van onderzoeken naar fraude, schadeclaims, financiële geschillen, aansprakelijkheidskwesties, e.d. in binnen- en buitenland. Hij werkte bijna tien jaar als fraudeaccountant bij de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI), waar hij optrad als getuige-deskundige in de eerste grote computerfraudeonderzoeken in Nederland.

Na de CRI heeft hij enkele jaren bij het schade-expertisebureau Toplis & Harding voor verzekeraars bedrijfsschadeclaims, fraude- en toedrachtsonderzoeken inzake complexe (beroeps) aansprakelijkheidskwesties uitgevoerd. Hierna heeft hij de afdeling Forensische Accountancy bij Ernst & Young opgezet. Hij heeft diverse publicaties op zijn naam staan betreffende forensische accountancy, fraudeonderzoek, financieel rechercheren, computercriminaliteit, fraudepreventie en compliance.

Naast registeraccountant is hij registerinformaticus. Voorts is hij lid van het bestuur van de Dutch Chapter van de Amerikaanse Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). Hij is (parttime) docent aan de postdoctorale opleiding EDP-Audit Opleiding van de Vrije Universiteit te Amsterdam en de Haagse Hogeschool.



Drs. J.H.A. (Jurgen) van Vliet RA

Jurgen van Vliet (1973) is sinds 1996 werkzaam bij Deloitte. In de periode 1996 tot en met 2004 is hij werkzaam geweest als controlerend accountant in de Public Sector. Hij heeft uit dien hoofde veel kennis en ervaring met onder andere gemeenten, sociale zekerheid, woningcorporaties, onderwijs en welzijnsinstellingen.

Sinds 2005 is hij werkzaam bij Deloitte Forensic & Dispute Services. Hier heeft hij als senior manager ruime ervaring opgedaan in het uitvoeren van fraude- en integriteitsonderzoeken (forensisch onderzoek). Een groot deel van deze onderzoeken heeft hij uitgevoerd bij gemeenten of gemeenschappelijke regelingen. Sinds 2006 heeft hij daarnaast veel onderzoeken uitgevoerd naar de fraudebestendigheid van woningcorporaties.



P.G.M. (Peter) Vriend RA

Peter Vriend (1963) is directeur bij Deloitte Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies. Hij heeft bijna 20 jaar ervaring in het uitvoeren van en leidinggeven aan fraude- en integriteitsonderzoeken.

Hij heeft ruime ervaring in de meer complexe, langdurige en politiekgevoelige onderzoeken en onderzoeken met een groot financieel belang. Hij is gespecialiseerd in toedrachtsonderzoeken naar ambtelijke corruptie, bouwfraude, (Europese) subsidiefraude, faillissementsfraude en declaratiefraude en uit dien hoofde betrokken geweest bij de uit de landelijke media bekende fraudezaken. Daarnaast fungeert hij voor Deloitte in den lande als vraagbaak voor vaktechnische vragen over fraude en integriteit. Hij heeft diverse publicaties op zijn naam staan over fraude.



Drs. R.M.J. (Rein-Aart) van Vugt RA

Rein-Aart van Vugt (1967) is partner bij Deloitte Accountants BV. Sinds 1991 is hij betrokken bij de controle van onder andere gemeenten. Tot zijn cliënten behoren gemeenten variërend in grootte van 10.000 tot 80.000 inwoners, Gemeenschappelijke Regelingen, woningcorporaties, welzijnsinstellingen en cliënten in de profitsector. Rein-Aart heeft diverse publicaties op zijn naam staan over verbonden partijen, rechtmatigheid, Besluit begroting en verantwoording en de financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet. Hij is medeauteur van de Deloitte-uitgaven 'Gemeente Governance handboek verbonden partijen', 'Een boekje open over Rechtmatigheid', 'Vooruit met rechtmatigheid' en 'Een wijze raad'.

Een tiental deskundigen heeft een tekstuele bijdrage geleverd aan dit handboek. De auteurs van Deloitte zijn deze personen bijzonder erkentelijk voor hun bijdrage. Deze personen zijn:

- Mevrouw drs. A.G. Roubos
- Mevrouw drs. L.J. Dijkstra
- Mevrouw M.F. Stein
- De heer drs. J.M. Breet CMA CFM
- De heer N. Broekema
- De heer. drs. E.J. van Genderen RA
- De heer. ir. J.G. ten Houten
- De heer R. de Kruif
- De heer A. M'charek
- De heer mr. J. Mols
- De heer mr. W.M.D. Moolenaar

De tekst in dit handboek is door een viertal collegae van kritisch commentaar voorzien. De scherpste van deze collegae heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het handboek. Voor de kritische commentaren bedanken wij:

- Mevrouw drs. G.J.A. Boender RA
- De heer A. Elsenaar RE RA
- De heer F.A.J. van Kuijck RA RO EMIA
- De heer prof. dr. F.D.J. van Schaik RA

Deloitte verwijst naar Deloitte Touche Tohmatsu, een Swiss Verein, en haar netwerk van memberfirms. Elke memberfirm is een zelfstandige juridische eenheid. Zie www.deloitte.com/about voor een gedetailleerde beschrijving van de juridische structuur van Deloitte Touche Tohmatsu en haar memberfirms.

Deloitte is met ongeveer 5.000 medewerkers en kantoren in heel Nederland de grootste organisatie op het gebied van accountancy, belastingadvies, consultancy en financiële advisering. Deloitte Nederland is een onafhankelijke memberfirm van Deloitte Touche Tohmatsu, met meer dan 168.000 medewerkers en vestigingen in meer dan 140 landen.

De medewerkers van Deloitte zijn verbonden in een samenwerkingscultuur waarin integriteit, uitmuntende waarde voor markten en cliënten, betrokkenheid bij elkaar en kracht door culturele diversiteit worden aangemoedigd. Hierin staan permanente educatie, uitdagende ervaringen en verrijkende carrièremogelijkheden centraal. De medewerkers van Deloitte zetten zich met volle overtuiging in om maatschappelijk verantwoord ondernemen te versterken, publiek vertrouwen op te bouwen en hun gemeenschappen positief te beïnvloeden.