

# Notitie frauderisicoanalyse 2023/2024



Hoogheemraadschap van  
**Delfland**

# Notitie frauderisicoanalyse 2023/2024

## 1. Inleiding

Hoogheemraadschap van Delfland (verder: Delfland) beheert maatschappelijk kapitaal. Ingelanden hebben er recht op dat Delfland hun (financiële) middelen integer, rechtmatig, doelmatig en doeltreffend besteden. Van frauduleus handelen, kan en mag dan ook geen sprake zijn. De maatregelen om frauduleus handelen tegen te gaan of te beperken, dienen in de primaire en ondersteunende processen te zijn opgenomen. Door het periodiek actualiseren van de frauderisicoanalyse toont Delfland aan dat zij haar verantwoordelijkheid neemt. Het uitvoeren van de frauderisicoanalyse levert een bijdrage aan het verhogen van de betrokkenheid en bewustwording van zowel de directie en het bestuur als de ambtelijke organisatie.

## 2. Leeswijzer

Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van het handboek "Gemeente governance fraude" van Deloitte. De definities en toelichtingen in hoofdstuk 4 zijn afkomstig uit dit handboek.

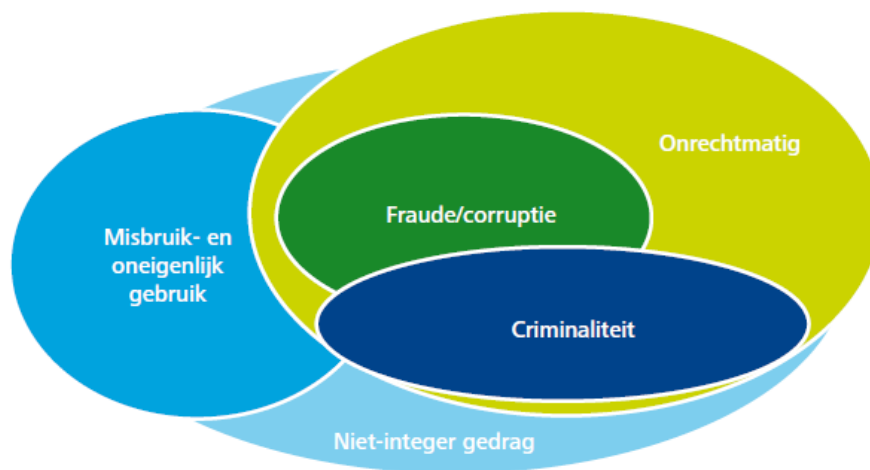
Input voor de frauderisicoanalyse is in het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal van 2023 opgevraagd en besproken met diverse medewerkers van Delfland. De uitkomsten hiervan komen samengevat terug in hoofdstuk 5.

## 3. Doelstelling

De doelstelling van de frauderisicoanalyse is het in beeld brengen van kwetsbaarheden en integriteitsrisico's binnen Delfland, zodat (aanvullende) maatregelen kunnen worden getroffen om het risico van fraude te verkleinen. Het antwoord op de volgende vragen is daarbij van belang: zijn er (voldoende) preventieve maatregelen genomen tegen integriteitschendingen en/of (vermeende-) fraude of belangenverstrengeling? Zijn deze maatregelen afdoende en leidt dit tot minder risico's? Wat is er al voldoende afgedekt en waar zitten nog risico's?

## 4. Kader

Fraude is een verzamelnaam voor allerlei verwijtbaar, niet toegestaan of niet gewenst gedrag. Het begrip fraude is niet in de wet gedefinieerd. Dit betekent dat er geen wettelijke bepaling is die de term fraude beschrijft. Fraude is een verzamelbegrip van (strafrechtelijke) bepalingen waarbij het gaat om vermogensdelicten, bijvoorbeeld: valsheid in geschrifte, verduistering, oplichting en corruptie. In figuur 1 is het onderscheid tussen criminaliteit, fraude, corruptie, onrechtmatig handelen, misbruik en oneigenlijk gebruik en niet-integer handelen in beeld gebracht.



*Figuur 1 Onderscheid diverse begrippen*

In deze notitie frauderisicoanalyse gaan wij uit van de volgende definitie:

Fraude is het bevoordelen van jezelf of een ander middels opzettelijk wederrechtelijk handelen. Bepalend voor fraude zijn dus de elementen bevoordeling en opzettelijke strijdigheid met de wet- en regelgeving.

Bij onrechtmatig handelen wordt er niet gehandeld overeenkomstig wet- en regelgeving. Dat hoeft niet te betekenen dat er direct sprake is van fraude. Bijvoorbeeld het niet naleven van vastgestelde afhandelingstermijnen van een bezwaar is onrechtmatig, maar er zal niet direct sprake zijn van fraude.

In 4.1 en 4.2 wordt nader ingegaan op respectievelijk integriteit en misbruik- en oneigenlijk gebruik. De fraudedriehoek wordt in 4.3 toegelicht.

#### 4.1 Integriteit

Integriteit is een begrip dat lastig in concrete definities te vangen is. Bovendien roept het begrip bij verschillende mensen vaak verschillende beelden op. Daarnaast kunnen ontwikkelingen in de tijd ook veranderen wat als integer handelen wordt ervaren. Wat vroeger nog wel 'kon', kan nu misschien niet meer.

Integriteit is in de eerste plaats een persoonlijke eigenschap. Het heeft te maken met eerlijkheid of onkreukbaarheid en het hanteren van algemeen aanvaarde sociale en ethische normen. Van Dale zegt: onkreukbaar en onschendbaarheid van een staat of een persoon.

Het gaat over handelingen en gedragingen en of we vinden dat dit kan. Integriteit staat dan ook voor de morele kwaliteit van ons handelen of gedrag. Begrippen als openheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid zijn voor veel mensen nauw verbonden met integriteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het omgaan met eigendommen van Delfland, activiteiten binnen diensttijd, het aannemen van geschenken enz.

Integriteit is daarnaast ook een kenmerk van de organisatie, waarbij deze de resultante is van de integriteit van zijn medewerkers en bestuurders. Het betekent handelen in overeenstemming met de kernwaarden waar de organisatie voor staat en met de normen die daaruit voortvloeien. Op het niveau van de organisatie betekent het dat de werkgever verantwoordelijk is voor het voeren van goed integriteitsbeleid waarin de ambtenaar beschermd wordt tegen misstappen door verleidingen weg te nemen.

## 4.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik worden overheidsmiddelen aangewend voor doeleinden waarvoor deze niet zijn bestemd. 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 ingezetenen, klanten en leveranciers van Delfland. Hier bestaat het risico dat zij misbruik of oneigenlijk gebruik maken van middelen of diensten van Delfland. Fraude heeft betrekking op VV-leden, collegeleden en/of ambtenaren.

Bij oneigenlijk gebruik wordt niet gehandeld in strijd met wet- en regelgeving, hetgeen bij misbruik wel het geval is.

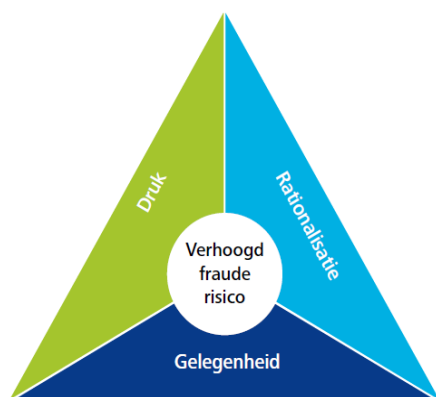
**Misbruik.** Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel een oneerlijk niet acceptabel voordeel te bewerkstelligen. Bijvoorbeeld het verkrijgen van subsidie van Delfland of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen betalen.

**Oneigenlijk gebruik.** Handelen in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Misbruik is altijd onrechtmatig.

## 4.3 Fraudedriehoek

Iedere organisatie loopt het risico slachtoffer te worden van fraude. Delfland wapent zich tegen deze risico's door het treffen van beheersmaatregelen. Hoe kwetsbaarder voor fraude (een deel van) de organisatie is, hoe meer beheersmaatregelen getroffen moet worden. De kans dat een organisatie met fraude wordt geconfronteerd is weergegeven in de zogenaamde fraudedriehoek.

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



*Figuur 2: Fraudedriehoek*

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

**Gelegenheid:** De gelegenheid is de mogelijkheid die de organisatie open laat om te frauderen. In de praktijk richten beheersmaatregelen zich met name op de gelegenheid. Zie hiervoor hoofdstuk 5.2

**Druk:** Wanneer belangen met de normen conflicteren. Denk hierbij aan: geldgebrek, het behalen van doelstellingen of politieke

overwegingen. Hierdoor ontstaat er druk die tot fraude kan leiden. Het gaat hierbij niet alleen om geld, ook prestige en de privésituatie veroorzaken druk. In hoofdstuk 5.1 wordt hier verder op ingegaan.

**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 de rechtvaardiging speelt bijvoorbeeld voorbeeldgedrag een grote rol. Goed voorbeeldgedrag van de afdelingsmanagers, directie en het bestuur is essentieel. Zie hoofdstuk 5.1 voor de maatregelen die Delfland heeft getroffen om een cultuur te creëren, zodat er geen voedingsbodem ontstaat voor rationalisatie.

## 5. Frauderisicoanalyse

### 5.1 Cultuur en beleid

Voor alle processen en activiteiten binnen het waterschap geldt dat bestuur, directie en medewerkers een basishouding moeten hanteren op het gebied van integriteit. Hiervoor zijn binnen Delfland een aantal regels en beheersmaatregelen ingesteld:

- Integriteitsbeleid (2022)
- Gedragscode medewerkers (2022)
- Regels voor het gebruik van informatie- en communicatiemiddelen (2023)
- Regeling melden vermoeden van een misstand en inbreuk op Unierecht (klokkenluidersregeling 2022)
- Procedure aflegging van eed en belofte Hoogheemraadschap van Delfland (2022)
- Regeling meldingen en klachten over ongewenst gedrag (2021)
- Gedragscode integriteit voor algemeen en dagelijks bestuurders (2015)
- Screeningsbeleid (2023)

Behoudens de gedragscode voor algemeen en dagelijks bestuur zijn de verschillende regelingen vrij recent geactualiseerd en vastgesteld.

De directie heeft als doel om integriteit als thema ook actief te bespreken. Medewerkers volgen workshops om onderling in gesprek te gaan over het onderwerp integriteit in periode maart t/m mei 2024. Elke afdeling of team voert daarna periodiek het gesprek over integriteit en wat dat betekent voor het eigen werk en de samenwerking.

Naast bovenstaande concrete voorbeelden bestaan er binnen Delfland ook een aantal indicatoren die aanwijzingen vormen voor een klimaat waarin fraude wordt tegengegaan:

- Honorering van leidinggevendenden bestaat niet uit financiële prikkels
- De leiding heeft er geen belang bij het resultaat en/of financiële positie van de organisatie te beïnvloeden
- De leiding wordt niet gedomineerd door een enkele of kleine groep personen die zonder toezicht kunnen handelen
- Een 'open-communicatie' cultuur wordt nagestreefd waarin medewerkers elkaar op hun verantwoordelijkheden aanspreken. Niet alleen op integriteit, maar ook bijvoorbeeld op veiligheid.

Deze acties en maatregelen zijn erop gericht om een cultuur te creëren dat er geen voedingsbodem ontstaat voor het goedpraten (rationaliseren) van frauduleus gedrag, maar ook dat er geen onevenredig hoge druk ontstaat vanuit Delfland op medewerkers om prestaties te verantwoorden.

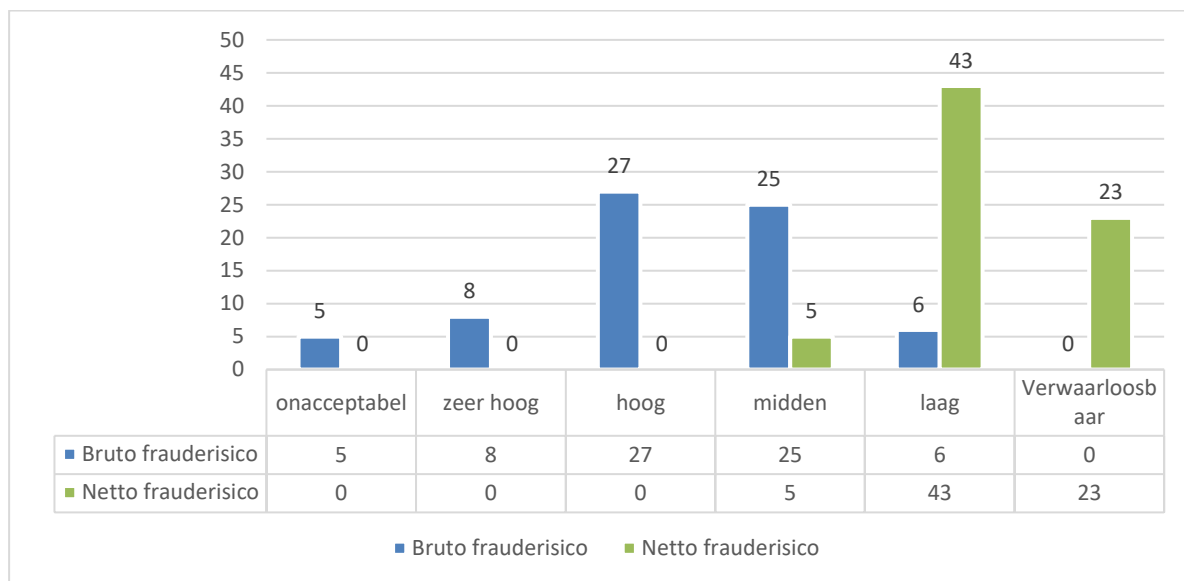
### 5.2 Frauderisico's

Delfland heeft in het kader van de frauderisicoanalyse 71 risico's geïnventariseerd. Deze risico's zijn vervolgens beoordeeld op de mate van impact en waarschijnlijkheid van frauderisico. Hierbij is de methodiek en de uitgangspunten van het risicomanagementsysteem van Delfland gehanteerd. In bijlage 1 zijn de uitgangspunten van het risicomanagementsysteem opgenomen.

De volgende stappen zijn achtereenvolgens genomen:

1. De frauderisicoanalyse van 2021 is als basis gebruikt.
2. De frauderisico's zijn met een medewerker, die kennis heeft van het proces en de beheersmaatregelen, eerst geanalyseerd alsof de beheersmaatregelen die deze risico's moeten afdekken niet aanwezig zijn. Deze analyse levert de **bruto frauderisico's** op.
3. Samen met de medewerker zijn de interne beheersingsmaatregelen geïnventariseerd die bij Delfland aanwezig zijn om de betreffende frauderisico's af te dekken. De beheersingsmaatregelen kunnen gericht zijn om de kans (waarschijnlijkheid) en/of impact (financieel of niet-financieel) te verlagen.
4. Ten slotte is er een inschatting gemaakt van de hoogte van de frauderisico's inclusief de bestaande beheersmaatregelen bij Delfland. Dit leidt tot de **netto frauderisico's** ook wel het restrisico's voor fraude op.

Bovenstaande stappen levert het volgende beeld op:



**Onacceptabele bruto frauderisico's:** De bruto frauderisico's die als onacceptabel zijn gekwalificeerd hebben betrekking op: betalingsverkeer, factuurverwerking en crediteurenbeheer.

**Zeer hoge bruto frauderisico's:** De zeer hoge bruto frauderisico's hebben betrekking op treasury en het beheer van applicaties, bezittingen en het netwerk.

**Midden netto frauderisico's:** Deze netto risico's hebben betrekking op:

Verkiezingen (2 risico's) – Hoewel de inschatting van de waarschijnlijkheid op het een na laagste niveau is gekwalificeerd blijft de niet-financiële impact op hoog staan mocht fraude zich voordoen. Het netto frauderisico is daarom op midden gescoord. Wij zien geen aanleiding om de bestaande beheersmaatregelen verder uit te breiden.

Beheer toegang netwerk – Het netto frauderisico is ten opzichte van 2021 verlaagd van hoog naar midden. De beveiliging van het netwerk blijft de nodige aandacht houden gezien de snelle ontwikkelingen om het huidige risiconiveau te handhaven.

Beheer Prosa – De bestaande beheersmaatregelen kunnen versterkt worden door de autorisatiematrix en logging in beeld te brengen en hierop te monitoren. Het frauderisico kan daardoor nog verder verlaagd worden.

Beheer archivering – De bestaande beheersmaatregelen kunnen verder versterkt worden door toetsing en monitoring van toegangsrechten van medewerkers voor documenten en dossiers in het digitale archief. Het frauderisico kan daardoor verlaagd worden.

**Overige netto frauderisico's:** Het overgrote deel van de restrisico's is gekwalificeerd als laag of verwaarloosbaar (93%). Dat betekent niet dat bij Delfland fraude op deze onderdelen zich helemaal niet voor kan doen, maar dat het risico teruggebracht is naar een aanvaardbaar niveau.

## 6. Conclusie

Uit de frauderisicoanalyse blijkt dat de aanwezige beheersmaatregelen de ingeschatte risiconiveaus van fraude sterk terugbrengen. 66 van de 71 (93%) geanalyseerde frauderisico's hebben een restrisico met kwalificatie laag (43) of verwaarloosbaar (23).

De frauderisico's met betrekking tot beheer Prosa en beheer archivering kunnen relatief doelmatig van niveau midden naar laag door aanvullende beheersmaatregelen te treffen.

De realiteit gebiedt aan te geven dat daar waar samenspanning plaatsvindt fraude niet 100% bestreden kan worden. De risico's zijn echter wel teruggebracht naar een aanvaardbaar niveau en een open en transparante organisatie kan dit ook positief beïnvloeden. Integer zijn en handelen geeft de grootste kans op het ontbreken van fraude en corruptie en daardoor een goed functionerend politiek en ambtelijk geheel binnen Delfland.

De workshops voor de medewerkers (die in maart t/m mei 2024 plaatsvinden) en het behandelen van dilemma's binnen de afdelingen zijn gericht om de cultuur binnen Delfland weerbaarder te maken voor rationaliseren van fraude.

De gedragscode voor algemeen en dagelijks bestuurders dateert uit 2015. Wij adviseren om de gedragscode te actualiseren. Dat biedt ook gelijk een kans om dit onderwerp te bespreken in het college en de VV.

## Bijlage 1 – Uitgangspunten risicomanagement

| Omschrijving waarschijnlijkheid | Omschrijving frequentie           | Frequentie  |
|---------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| Onvermijdelijk                  | Wekelijks                         | Zeer vaak   |
| Vrijwel zeker                   | Maandelijks                       | Vaak        |
| Te verwachten                   | Jaarlijks                         | Aanzienlijk |
| Waarschijnlijk                  | Wel eens gebeurd in Delfland      | Beperkt     |
| Mogelijk                        | Wel eens gebeurd in de sector     | Laag        |
| Denkbaar                        | Nog niet voorgekomen in de sector | Zeer laag   |

| Omschrijving financiële impact | Omschrijving omvang        | Impact     |
|--------------------------------|----------------------------|------------|
| Zeer hoog                      | > € 10 miljoen             | Extreem    |
| Hoog                           | € 1.000.000 – € 10.000.000 | Ernstig    |
| Aanzienlijk                    | € 100.000 – € 1.000.000    | Behoorlijk |
| Beperkt                        | € 10.000 – € 100.000       | Matig      |
| Laag                           | € 1.000 – € 10.000         | Klein      |
| Zeer laag                      | < € 1.000                  | Zeer klein |

| Omschrijving niet-financiële impact | Omschrijving omvang | Impact |
|-------------------------------------|---------------------|--------|
|-------------------------------------|---------------------|--------|

|             |                                                                               |            |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Zeer hoog   | Internationale commotie / langdurig geen college D&H                          | Extreem    |
| Hoog        | Landelijke commotie / opstappen college D&H                                   | Ernstig    |
| Aanzienlijk | Regionale commotie / herhaalde commissievragen / opstappen portefeuillehouder | Behoorlijk |
| Beperkt     | Lokale commotie / commissievragen / effect op ambtelijke organisatie          | Matig      |
| Laag        | > 10 klachten / interne controle                                              | Klein      |
| Zeer laag   | 1 externe klacht                                                              | Zeer klein |

| Frequentie | Weging frauderisico | Impact |
|------------|---------------------|--------|
|------------|---------------------|--------|

|        |            | Frequentie |      |         |             |      |           |
|--------|------------|------------|------|---------|-------------|------|-----------|
|        |            | Zeer laag  | Laag | Beperkt | Aanzienlijk | Vaak | Zeer vaak |
| Impact | Extreem    | M          | H    | ZH      | O           | O    | O         |
|        | Ernstig    | L          | M    | H       | ZH          | O    | O         |
|        | Behoorlijk | V          | L    | M       | H           | ZH   | O         |
|        | Matig      | V          | V    | L       | M           | H    | ZH        |
|        | Klein      | V          | V    | V       | L           | M    | H         |
|        | Zeer klein | V          | V    | V       | V           | L    | M         |

V Verwaarloosbaar   
 L Laag   
 M Midden   
 H Hoog   
 ZH Zeer hoog   
 O Onacceptabel