



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

STATEN

Lid Gedeputeerde Staten

J. Baljeu

Contact  
070 - 441 86 88  
[j.baljeu@pzh.nl](mailto:j.baljeu@pzh.nl)

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

Datum

30 AUG 2018

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Bijlagen

Rapportage analyse frauderisico's

Aan de leden van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening

Onderwerp  
Frauderisicoanalyse 2018

Geacht bestuur,

Hierbij ontvangt u de "Rapportage analyse frauderisico's PZH" van juli 2018, in vervolg op de boardletter 2016 van Deloitte. De rapportage is een verslag van de inventarisatie van de frauderisicogebieden en een beschrijving van in hoeverre risico's worden geminimaliseerd door interne beheersmaatregelen (dit is uitgewerkt in de matrix frauderisico's in de bijlage) en welke restrisico's nog aanwezig zijn (deze zijn vermeld in hoofdstuk 2 van de rapportage).

In de rapportage worden de 4 processen met de grootste financiële omvang doorgelicht. Het gaat om:

- verwerven en aannemen;
- salarissen;
- subsidies;
- betalingsverkeer.

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen 90, 385 en 386 stoppen dichtbij het provinciehuis. Vanaf station Den Haag CS is het tien minuten lopen. De parkeerruimte voor auto's is beperkt.

Hieronder geef ik per proces de bevindingen weer en welke acties de ambtelijk opdrachtgever onderneemt. Met betrekking tot:

- **Verwerven en aannemen (2.3 in de rapportage)**

De conclusies zijn: Funcitiescheiding tussen prestatie ontvangstmelding en autorisatie van inkopen is niet gewaarborgd en Aanbestedingsfraude is moeilijk te bestrijden.

Er wordt nu niets aanvullend ondernomen, omdat uiterlijk 1 juli 2019 een passende geautomatiseerde oplossing voor het borgen van genoemde funcitiescheiding zal zijn geïmplementeerd en omdat de gedragscomponent al betrokken wordt bij de AO/IC-controles.

- **Salarissen (2.4 in de rapportage)**

Conclusie 1: Duidelijke kaders voor het gebruik van de representatiepas zijn niet aanwezig. Momenteel loopt al de verkenning om de representatiepas af te schaffen.

Conclusie 2: Proces urenverantwoording bij afdeling projecten en programma's wordt niet aan interne controle onderworpen.



AO/IC is inmiddels verzocht om dit proces nader te controleren en aanbevelingen te doen voor risicobeheersing.


- **Betalingsverkeer (2.5 in de rapportage)**

Conclusie: Digitale beveiliging van het betaalbestand is nog niet getest.

De opdrachtgever is zich nog aan het oriënteren of hij een manipulatie-test laat doen, hier komt hij eind september op terug.

De jaarlijkse uitvoering van een frauderisicoanalyse zal worden opgenomen in de reguliere P&C-cyclus van PZH.

Hoogachtend,



J. Baljeu



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## Rapportage analyse frauderisico's PZH



**Opdrachtgever:** Concerndirecteur PZH

**Opdrachtnemers:** Eenheid Audit en Advies & Cluster AO/IC (afd. FJZ)

**Juli 2018**



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>2</b>
1.1	Aanleiding.....	2
1.2	Doelstelling.....	2
1.3	Uitvoeren van een frauderisicoanalyse .....	2
1.4	Reikwijdte van deze frauderisicoanalyse .....	3
<b>2</b>	<b>Bevindingen, risico's en aanbevelingen</b> .....	<b>3</b>
2.1	Inleiding .....	3
2.2	Fraudebeleid PZH .....	4
2.3	Verwerven en aannemen .....	4
2.4	Salarissen.....	4
2.5	Betalingsverkeer.....	5
<b>3</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>5</b>

Bijlage: matrix frauderisico's

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De provinciale accountant (Deloitte) heeft in zijn boardletter 2016 (brief met aanbevelingen t.a.v. PS) de volgende passage opgenomen: "Wij adviseren de provincie een gedocumenteerde frauderisicoanalyse op te stellen, te onderzoeken welke risico's onvoldoende beheerst zijn en hierop aanvullende controles uit te voeren. De gedocumenteerde frauderisicoanalyse is de basis voor de in GS en de Commissie Onderzoek Rekening te voeren jaarlijkse fraudediscussie."

Het hoofd EAA en de interne accountant van het cluster AO/IC (afd. FJZ) hebben met de provinciesecretaris en onze externe accountant afstemming gehad over de verdere uitwerking van deze aanbeveling. Vervolgens heeft de concerndirecteur besloten om het ambtelijk opdrachteigenaarschap van de uitwerking van genoemde aanbeveling op zich te nemen. De resultaten hiervan vindt u in deze rapportage.

Gezien de aanleiding voor deze frauderisicoanalyse is deze rapportage inhoudelijk afgestemd met onze externe accountant.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van deze frauderisicoanalyse is om de frauderisicogebieden te inventariseren, te onderkennen of en in hoeverre deze risico's worden geminimaliseerd door interne beheersmaatregelen en welke restrisico's er nog aanwezig zijn.

Tevens geven wij een verbeteradvies ten aanzien van de beheersing van de geconstateerde restrisico's.

## 1.3 Uitvoeren van een frauderisicoanalyse

Kenmerkende elementen die aanwezig moeten zijn om van fraude te spreken zijn:

- het gaat om opzettelijk handelen
- er wordt een misleidende voorstelling van zaken gegeven
- er is het oogmerk economisch voordeel te behalen
- er is een benadeelde
- er is sprake van onrechtmatig of onwettig handelen

Zowel het cluster AO/IC als de externe accountant verrichten onderzoeken naar financiële onrechtmatigheden, maar dit zijn geen specifieke onderzoeken naar (mogelijke) fraude. Niettemin streeft PZH ernaar om de risico's op (opzettelijk) onrechtmatig handelen door haar ambtenaren zoveel mogelijk te beperken, zodat hieruit voortvloeiende imagoschade en verlies van middelen kan worden voorkomen.

Het periodiek uitvoeren van een gedocumenteerde frauderisicoanalyse is een instrument dat hier een bijdrage aan kan leveren. Vervolgens kan worden geconcludeerd of er al dan niet aanvullende (beheers)maatregelen genomen dienen te worden ter verdere preventie van frauduleuze handelingen.

## 1.4 Reikwijdte van deze frauderisicoanalyse

De uitvoering van de jaarlijkse frauderisicoanalyse kan worden gezien als een nadere en specifiekere uitwerking van een deel van het provinciale integriteitsbeleid. Dit beleid is opgesteld door GS en beperkt zich tot de ambtelijke organisatie. In overleg met de provinciesecretaris is besloten om - in aansluiting hierop - ook de frauderisicoanalyse te richten op de ambtelijke organisatie. Het handelen van bestuurders valt derhalve buiten de reikwijdte van dit plan van aanpak.

Aangezien dit de eerste frauderisicoanalyse is die wij naar aanleiding van de aanbeveling van onze accountant opstellen, hebben wij ons initieel gericht op de processen met de grootste financiële omvang (en daarmee de grootste risico's). Dit zijn:

- Verwerven en aannemen
- Salarissen
- Subsidies
- Betalingsverkeer

Derhalve kan nog niet gesproken worden van een allesomvattende frauderisicoanalyse op de ambtelijke organisatie. Het is de bedoeling om de jaarlijkse frauderisicoanalyse in de toekomst verder uit te breiden (met de processen rondom o.a. het verlenen van vergunningen en informatisering & automatisering), mede door deze onderdeel te maken van de jaarlijkse P&C-cyclus.

# 2 Bevindingen, risico's en aanbevelingen

## 2.1 Inleiding

Onze bevindingen en daarbij behorende risico's en aanbevelingen naar aanleiding van het uitvoeren van de frauderisicoanalyse zijn in dit hoofdstuk weergegeven, onderscheiden naar het proces waarin zij zich voordoen.

In de bijlage vindt u de risicoanalyse die wij initieel uitgevoerd hebben als basis voor de bevindingen in dit hoofdstuk. Bij de risicoclassificatie van deze initiële analyse is uitgegaan van zgn. bruto risico's; dit betreft de kans en impact van frauduleuze handelingen indien er geen sprake zou zijn van een stelsel van interne beheersmaatregelen. Wij hebben de risicoclassificaties in de bijlage aangebracht volgens de onderstaande definities:

- Hoog: het risico kan leiden tot een fout van materiële omvang in de provinciale jaarrekening
- Midden: het risico kan leiden tot een fout van niet-materiële omvang in de provinciale jaarrekening
- Laag: het risico kan niet leiden tot een fout in de provinciale jaarrekening, maar wel tot imago- en reputatieschade

Een fout van materiële omvang betekent dat de accountant geen goedkeurende controleverklaring meer kan afgeven bij de jaarrekening, mits de fout niet wordt hersteld c.q. gecorrigeerd.



Met de bovenstaande classificaties hebben wij beoogd om de gevolgen van de in paragraaf 1.3 beschreven fraude elementen te kwantificeren in een financiële omvang, mede aangezien wij in deze frauderisicoanalyse ingaan op de financiële processen van PZH.

In de bijlage hebben wij vermeld of de effectiviteit van de relevante beheersmaatregelen wordt gecontroleerd door het cluster AO/IC. Indien dit het geval is, wordt u jaarlijks middels de rapportages van de accountant op de hoogte gebracht over de bevindingen van deze controles.

Onderstaand geven wij een weergave van de zogenaamde restrisico's; de frauderisico's waarop nog geen afdoende interne beheersing plaatsvindt en waarvan dient te worden vastgesteld of het provinciale bestuur en management deze accepteert dan wel alsnog wil minimaliseren d.m.v. de implementatie van een beheersmaatregel.

## 2.2 Fraudebeleid PZH

PZH kent een (door GS vastgesteld) beleid ten aanzien van integriteit. Onderdeel van dit beleid is onder meer een regeling voor het melden van vermoedens van een misstand. Dat betekent dat bij PZH is vastgelegd over hoe intern te handelen bij (vermoedens van) frauduleuze handelingen.

## 2.3 Verwerven en aannemen

### Funciescheiding tussen prestatie ontvangstmelding (pom) en autorisatie van inkopen is niet gewaarborgd (gemiddeld risico)

Tijdens het uitvoeren van de frauderisicoanalyse hebben wij enkele gevallen vermenging van de functie van pommer en budgethouder in één persoon geconstateerd. Aangezien in deze gevallen de betreffende functionaris goederen kan bestellen, ontvangen en goedkeuren, is hier sprake van een mogelijk frauderisico (zijnde het ten laste van de organisatie brengen van privé aankopen).

De oorzaak hiervan ligt in onvoldoende beheer van autorisaties in de provinciale automatiseringsomgeving, zoals reeds door AO/IC in 2013 geconstateerd en gerapporteerd. Dit risico is ook door de accountant onderkend en gerapporteerd in het accountantsverslag 2017. GS hebben hierop aangegeven dit manco te herkennen en uiterlijk op 1 juli 2019 een oplossing te willen hebben in de vorm van een werkend identity and access management (IAM)-systeem. Ter overbrugging tot deze datum zouden de interne beheersmaatregelen ten aanzien van autorisatiebeheer worden verscherpt. Uit bovenstaande bevinding blijkt echter dat deze interne beheersing momenteel nog niet effectief is.

### Aanbestedingsfraude is moeilijk te bestrijden (laag risico)

Inherent bij aanbesteding van inkopen is het lekken van geoffreerde prijzen door ambtenaren naar overige (potentiële) inschrijvers. Dit risico laat zich niet beheersen door interne beheersmaatregelen, maar ziet meer op gedrag van functionarissen die zijn betrokken bij het inkooptraject.

Het cluster AO/IC heeft (mede op basis van het accountantsverslag 2017) de wens uitgesproken om het gedrag van het personeel (en de hiermee samenhangende risico's) in toenemende mate te betrekken bij de uitvoering van de interne controlewerkzaamheden gedurende 2018. De invulling hiervan is momenteel onderhanden.

## 2.4 Salarissen

### Duidelijke kaders voor het gebruik van de representatiepas zijn niet aanwezig (laag risico)

Met de representatiepas kunnen aangekochte consumpties in het bedrijfsrestaurant ten laste van de organisatie worden gebracht. Dit is bijvoorbeeld de bedoeling bij zakelijke lunches in het provinciehuis.

Eenduidige kaders hieromtrent zijn echter niet aanwezig, hetgeen mogelijk oneigenlijk gebruik tot gevolg heeft. Daarom adviseren wij om deze kaders aan te scherpen, zodat duidelijk wordt waar het gebruik van de representatiepas wél en niet voor bedoeld is.

Proces urenverantwoording bij afdeling projecten en programma's wordt niet aan interne controle onderworpen (gemiddeld risico)

Het proces van toeschrijven van interne uren aan projecten bevat enkele beheersmaatregelen, die moeten borgen dat de urenregistratie zuiver verloopt. De effectiviteit van deze beheersmaatregelen (oftewel het consequent en tijdig uitvoeren ervan) wordt echter niet onafhankelijk gecontroleerd. Mede gezien het belang voor de provinciale jaarrekening (de financiële waardering van projecten is namelijk o.a. afhankelijk van de hieraan toegerekende interne uren) verdient het aanbeveling om dit proces te laten controleren door AO/IC en (successievelijk) de accountant.

## 2.5 Betalingsverkeer

Digitale beveiliging van het betaalbestand is nog niet getest (gemiddeld risico)

Alvorens uitgaande betalingen worden verricht door PZH, worden zij in een digitaal betaalbestand klaargezet. De integriteit van dit bestand zou beveiligd moeten zijn middels hash totals. De feitelijke effectiviteit van deze beveiliging is echter nog niet getest. Het verdient daarom aanbeveling om proefondervindelijk het betaalbestand te manipuleren en te constateren in hoeverre de hash total beveiliging werkt zoals wordt verondersteld.

## 3 Conclusie

In dit rapport hebben wij de resultaten weergegeven van de frauderisicoanalyse die wij hebben uitgevoerd als onderdeel van het integriteitsbeleid. Hierbij hebben wij de belangrijkste frauderisico's geïdentificeerd waarop nog geen (afdoende) interne beheersing plaatsvindt en deze voorzien van een verbeteradvies. Daarmee biedt deze rapportage handvatten aan de opdrachtgever om deze adviezen te effectueren dan wel de hiermee gepaard gaande risico's te accepteren uit hoofde van een kosten-batenafweging.

Opgemerkt dient te worden dat het aantal bevindingen uit deze analyse relatief gering is. Dat komt doordat de provincie reeds jarenlang procesgerichte interne controles heeft uitgevoerd op de belangrijkste financiële stromen, waarbij diverse frauderisico's zijn onderkend en gemitigeerd. Dat laat echter onverlet dat de bevindingen die wij in deze analyse gedaan hebben, een risico vormen voor de financiële huishouding en de reputatie van de provincie. Uit de afstemming die wij hierover hebben gehad met onze accountant blijkt dat zij dezelfde zienswijze aanhangen.

Bij de opvolgende frauderisicoanalyse kan de reikwijdte worden uitgebreid naar de processen die in het verleden niet onderhevig zijn geweest aan interne controles, waarbij wellicht nieuwe frauderisico's aan het licht komen (hetzij met waarschijnlijk minder impact op de provinciale financiële verslaggeving dan de in deze rapportage onderkende risico's).

Dit rapport is op 19 juli 2018 vastgesteld door ambtelijk opdrachtgever Jan van Ginkel (concerndirecteur).



Proces	Risico	Classificatie (bruto)	Beheersmaatregel	Werking beheersmaatregel getest door AO/IC?
Personeelskosten	in de personeels- en salarisadministratie zijn personen opgenomen die niet in dienst zijn	midden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invoer van nieuwe medewerkers kan alleen op basis van een onderliggend persoonsdossier met daarin een door bevoegd gezag ondertekend aanstellingsbesluit.</li> <li>• Invoer van nieuwe medewerkers in de salarisadministratie kan alleen met een geldig sofinummer. Het systeem dwingt dit af.</li> </ul>	Ja
Personeelskosten	personeelsleden krijgen een hogere beloning en/of hogere (variabele) emolumenten, dan waar zij op grond van hun functie en/of prestatie recht op hebben.	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invoer van mutaties worden in functiescheiding verwerkt.</li> <li>• Salarismutaties worden alleen verwerkt op basis van door bevoegd gezag geautoriseerde besluiten.</li> <li>• Per personeelslid wordt cijferbeoordeling uitgevoerd t.o.v. het in het voorgaande maand uitbetaalde salaris.</li> </ul>	Ja
Personeelskosten	niet-gemaakte kosten worden gedeclareerd en/of privé-uitgaven worden gedeclareerd.	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De leidinggevende tekent de declaratie voor akkoord. Dit is een voorwaarde voor verwerking in de salarisadministratie.</li> </ul>	Ja
Personeelskosten	tijd wordt verschreven om kosten tussen budgetten te verschuiven.	midden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er worden door de medewerkers urenstaten bijgehouden, welke elke maand door de leidinggevende worden geaccordeerd.</li> <li>• De budgethouders monitoren de op hun producten verantwoorde uren.</li> <li>• Er wordt periodiek een plausibiliteitcontrole uitgevoerd op de per project verantwoorde uren.</li> </ul>	Nee

Proces	Risico	Classificatie (bruto)	Beheersmaatregel	Werking beheersmaatregel getest door AO/IC?
Verwerven en aannemen	de gunning van opdrachten vindt niet onafhankelijk plaats of er ontstaat een schijn van belangenverstrengeling	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen intern beleid t.a.v. werkwijze in aanbestedings- en offerteprocedure.</li> <li>• 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.</li> <li>• In het beleid is vastgelegd dat opdrachten niet mogen worden opgeknipt.</li> <li>• In het beleid is aandacht voor de Europese aanbestedingsrichtlijnen.</li> <li>• De onderlinge vergelijking van de ontvangen offertes vindt plaats op basis van objectieve en controleerbare uitgangspunten welke voorafgaand aan de aanbesteding zijn vastgesteld.</li> </ul>	Ja
Verwerven en aannemen	facturen worden betaald waarvoor geen overeenstemming is tussen de factuur en de geleverde prestaties	midden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functiescheiding tussen verstrekken opdracht, controle levering prestatie, autorisatie factuur en registratie in de financiële administratie.</li> </ul>	Ja
Verwerven en aannemen	valse facturen worden door ambtenaren ingediend	midden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functiescheiding tussen inkoop, budgethouder, registratie facturen en betaling facturen.</li> </ul>	Ja
Verwerven en aannemen	privé-uitgaven worden ten laste van de organisatie gebracht	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iedere factuur wordt minimaal volgens het vierogenprincipe goedgekeurd.</li> </ul>	Ja
Verwerven en aannemen	Europese en/of interne aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is vastgesteld beleid dat opdrachten niet mogen worden opgeknipt.</li> <li>• Er is adequate voorlichting aan de ambtenaren die inkopen over de Europese aanbestedingsrichtlijnen.</li> </ul>	Ja
Subsidies	<p>Het risico dat (te hoge) subsidies worden verstrekt waarbij een ambtenaar/bestuurder privébelangen heeft, bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• doorbetaling aan ambtenaar, bestuurder en/of relaties;</li> <li>• bevoordeling van organisaties waarbij een ambtenaar/bestuurder belang of privévoordeel heeft.</li> </ul>	midden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functiescheiding tussen behandeling subsidieaanvraag, toekenning aanvraag, registratie toegekende subsidie en uitbetaling.</li> <li>• Duidelijke subsidieverordening.</li> <li>• Aanvragen worden middels een standaard checklist gecontroleerd op juistheid, volledigheid en rechtmatigheid.</li> </ul>	Ja

Proces	Risico	Classificatie (bruto)	Beheersmaatregel	Werking beheersmaatregel getest door AO/IC?
Betalingsverkeer	Het risico dat op onrechtmatige wijze gelden aan de bank- en girorekeningen worden onttrokken	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle bedragen boven € 10k op het betaalvoorstel worden gecontroleerd door roulerende medewerkers FA (mocht een medewerker FA iets manipuleren, dan weet hij niet door wie deze mutatie zal worden gecontroleerd. Dat kan in theorie door hemzelf zijn, maar dat is op moment van muteren nog niet bekend).</li> <li>• Bedragen op het betaalvoorstel onder € 10k worden steekproefsgewijs gecontroleerd door roulerende medewerkers FA (mocht een medewerker FA iets manipuleren, dan weet hij niet door wie deze mutatie zal worden gecontroleerd. Dat kan in theorie door hemzelf zijn, maar dat is op moment van muteren nog niet bekend).</li> </ul>	Ja
Betalingsverkeer	Het risico dat op onrechtmatige wijze gelden aan de bank- en girorekeningen worden onttrokken	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het betaalbestand dat van FA naar de procuratiehouder gaat is beveiligd middels hashtotals.</li> </ul>	Nee
Betalingsverkeer	Het risico dat informatie in het crediteurenstambestand niet betrouwbaar en niet juist is	hoog	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functiescheiding tussen invoer en controle hierop (systeemtechnisch afgedwongen)</li> <li>• Wijzigingen door leveranciers (op een factuur) worden nagebeeld en dit wordt vastgelegd.</li> </ul>	Ja
Debiteurenbeheer	Het risico dat debiteuren en overige vorderingen ten onrechte worden afgeboekt (bijv. i.c.m. manipulatie bankrekeningnummer uitgaande facturen)	midden	Er is een werkafpraak omtrent 4-ogen principe bij het versturen van uitgaande facturen. Afboeking/voorziening debiteuren vinden plaats door grootboek (FA) na check autorisatie door betreffende budgethouder.	Nee