

Vergaderjaar 2007–2008

**31 388**

## Signaleren van fraude

**Nr. 3**

### LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 mei 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Signaleren van fraude» (Kamerstuk 31 388, nr. 1).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 mei 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Aptroot

De griffier van de commissie,  
Groen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Piv. leden: van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

1

*Waarom is er geen verslag gemaakt van de tweede expertmeeting?*

Over het algemeen publiceert de Algemene Rekenkamer verslagen van besprekingen niet, ook niet als bijlage bij onderzoeksrapporten of studierapporten. Wij hebben het verslag van de eerste expertmeeting wel gepubliceerd, omdat het naar onze mening een bijzondere toegevoegde waarde heeft voor het studierapport. Uit oogpunt van zorgvuldigheid hebben we dit verslag overigens met de deelnemers aan de bijeenkomst afgestemd. De tweede expertmeeting had een ander karakter; die bestond voornamelijk uit een discussie aan de hand van stellingen. De resultaten van de tweede expertmeeting waren in lijn met de eerste expertmeeting en we hebben ze in het studierapport verwerkt.

2

*Is de bescherming van klokkenluiders in de huidige wetgeving voldoende gewaarborgd?*

Het studierapport was niet specifiek gericht op de (rechts)bescherming van klokkenluiders, maar we mogen uit de bevindingen over de knelpunten voor meldingen (zie bijvoorbeeld § 5.2) afleiden dat klokkenluiders hun bescherming niet in alle gevallen als afdoende ervaren. Ons studierapport laat verder zien dat meldingen van fraudesignalen kunnen uitblijven als de (potentiële) melders zich niet veilig voelen en bang zijn voor repercussies. Daarom hebben we in het studierapport ook stilgestaan bij bijvoorbeeld de vooren nadelen van anonieme meldingen (zie § 3.1).

3

*Hoe kan het doorgeven van fraudesignalen aan de fraudemeldpunten van het Openbaar Ministerie en de regiokorpsen door management/bestuur van private partijen verbeterd worden?*

De bevinding dat management/bestuur van private partijen niet alle fraudesignalen doorgeven aan de fraudemeldpunten van het Openbaar Ministerie of aan de regiokorpsen van de politie, is afkomstig uit een onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer uit 2004.<sup>1</sup> In dit rapport staat onder andere dat de capaciteit bij de meldpunten om te reageren op fraudesignalen zou kunnen verbeteren en dat er één loket bij het Openbaar Ministerie gevormd zou kunnen worden om regie en coördinatie verder te versterken. Bovendien signaleert ons rapport uit 2004 dat de aangiftebereidheid kan worden vergroot als private partijen beter op de hoogte worden gehouden over de voortgang en uitkomsten van aangeelde zaken.

4

*Hoe komt het dat niet bekend is in welke mate artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering wordt nageleefd? Hoe zou dit onderzocht kunnen worden?*

Wij hebben geen onderzoek aangetroffen waaruit bleek in hoeverre artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering wordt nageleefd. Een onderzoek hiernaar zal moeilijk zijn. Gegeven de aard van de materie zal het namelijk lastig zijn om vast te stellen hoeveel gevallen op grond van dit artikel gemeld had moeten worden.

5

*Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de inzet van «meld misdaad anoniem» voor het melden van integriteitschendingen in de openbare sector?*

---

<sup>1</sup> Fraudebestrijding: stand van zaken 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nr. 1.

We hebben de inzet van «meld misdaad anoniem» niet in ons studierapport betrokken. Wel hebben wij in het rapport aandacht geschonken aan de mogelijkheid van anoniem melden. Het is van belang de inherente beperkingen van anonieme meldingen te onderkennen. Zo leveren anonieme meldingen beperkingen op als er behoefte is aan getuigenverklaringen in een eventueel strafproces. Als (potentiële) melders zich onvoldoende beschermd voelen door de geldende meldingsregelingen en de daarbij behorende beschermingsconstructies, kan de mogelijkheid van anoniem melden echter een nuttige aanvulling zijn. Anoniem kunnen melden laat overigens onverlet dat het van het grootste belang is te streven naar een integere organisatiecultuur, waarin het melden van misstanden correct professioneel gedrag is en waarin dat geen nadelige gevolgen voor de melder heeft.

6

*Heeft de Algemene Rekenkamer zicht op buitenlandse fondsen voor klokkenluiders? Werken deze? Wat is het succes daarvan?*

Wij hebben geen overzicht van buitenlandse fondsen voor klokkenluiders. In ons studierapport hebben wij wel aandacht besteed aan de False Claims Act die al lange tijd bestaat in de Verenigde Staten (zie kader in § 3.1). Deze wet voorziet onder bepaalde voorwaarden in een beloning van de klokkenluider. Uit onderzoek waarnaar we in ons studierapport verwijzen, blijkt dat de wet het melden in de Verenigde Staten bevordert, en wel zonder dat het aantal ongefundeerde meldingen toeneemt.

7

*Wordt de mogelijkheid een tussenpersoon te benoemen die als enige de identiteit van de melder kent (als alternatief voor het anoniem melden van signalen van fraude) momenteel al ergens toegepast? Zo ja, hoe werkt dit, of wanneer wordt dit geëvalueerd?*

Voor zover ons bekend is deze constructie bij de gemeentelijke overheid in enkele gevallen toegepast en zijn de ervaringen positief. Het is ons niet bekend of deze regeling is of wordt geëvalueerd.

8

*Naar voren komt dat uit rapporten van toezichthouders en controleurs wel degelijk signalen van fraude naar voren kwamen, maar dat de ernst ervan niet is onderkend. Aan wie ligt dat dan concreet?*

Dat signalen in rapporten van toezichthouders en controleurs onvoldoende aandacht krijgen, kan verschillende oorzaken hebben. Soms zijn de signalen te weinig specifiek of indringend om de aandacht te trekken van het management. Ook kan het zijn dat het management de ernst van de gerapporteerde signalen niet onderkent of de signalen onderschat. Voorts blijkt dat managers soms afwachten totdat er concrete aanwijzingen van fraude aan het licht komen of tot er berichten in de media verschijnen, waardoor de signalen niet langer genegeerd kunnen worden.

9

*Waaruit blijkt dat het belonen van melders niet goed past in de Nederlandse verhoudingen? Hoe komt dit?*

De meerderheid van de experts die wij in het kader van onze studie hebben geraadpleegd, is van mening dat het belonen van melders minder goed past in de Nederlandse verhoudingen. Dit houdt verband met de nadruk in Nederland op het bevorderen van een open, transparante en integere organisatiecultuur. Het belonen van melders zou hiermee op gespannen voet kunnen staan.

10

*Uitbesteden van werkzaamheden is een kwetsbare activiteit. Kan de Algemene Rekenkamer toelichten of er verschillen in kwetsbaarheid zijn te constateren tussen het mededingen (concurreren) naar bepaalde werkzaamheden die aanbesteed worden, en het gunnen van bepaalde werkzaamheden zonder concurrentie?*

Het uitbesteden van werkzaamheden (al dan niet na het aanvragen van offertes bij verscheidene leveranciers) is een van de door ons genoemde kwetsbare activiteiten in de publieke sector. De uiteindelijke kwetsbaarheid van de activiteiten zal in de praktijk in hoge mate afhankelijk zijn van de organisatie en procedures waarbinnen de activiteiten plaatsvinden. Zorgvuldige aanbestedingsprocedures en bijbehorende functiescheidingen kunnen in de praktijk tegenwicht bieden aan de inherente kwetsbaarheid van deze activiteiten.

In de vraag zijn twee situaties geschetst, waarbij in beide gevallen sprake is van kwetsbare activiteiten. Bij het aanbesteden van werkzaamheden met verschillende offertes van verschillende aanbieders, bestaat het risico dat de procedure zo wordt opgezet dat bepaalde aanbieders worden bevoordeeld of dat aanbieders onderling mededingingsbeperkende afspraken maken. Bij het direct gunnen van werkzaamheden zonder concurrentie, is het in beginsel nog eenvoudiger om bepaalde aanbieders te bevoordelen.

11

*Op welke wijze vormt «rechtspraak» een kwetsbare activiteit?*

De «rechtspraak» is in de literatuur een voorbeeld van een kwetsbare activiteit in de publieke sector. In de door ons geanalyseerde casussen zijn wij overigens geen voorbeelden tegengekomen waarin deze kwetsbare activiteit een rol speelde. De rechtspraak behoort tot de publieke instituties die beslissingen neemt met grote gevolgen voor betrokkenen. Dat feit vergroot bijvoorbeeld het risico dat betrokkenen, zoals criminelen, trachten de rechtsgang te manipuleren. In deze zin kan de rechtspraak als een kwetsbare activiteit worden aangemerkt.

12

*Worden met de samenloop van publieke en private activiteiten de zogenaamde PPS-constructies bedoeld?*

Met «samenloop van publieke en private activiteiten» bedoelden wij niet specifiek de zogenoemde PPS-constructies, maar ze horen er wel bij. Het gaat om alle gevallen waarbij organisaties zowel publieke taken als private activiteiten uitvoeren.

13

*Kan de Algemene Rekenkamer toelichten op welke wijze «marktwerking» een kwetsbaarheidverhogende omstandigheid oplevert? Zijn hier ook voorbeelden van te geven?*

Door marktwerking kan er druk op publieke organisaties ontstaan om (financiële) prestaties te leveren. Soms is het voortbestaan van organisaties in het geding. Door beide soorten druk kan de verleiding ontstaan om organisatiebelangen boven het publieke belang te plaatsen.

Marktwerking kan organisaties er ook toe aanzetten om te proberen op oneigenlijke wijze concurrentievoordelen te verkrijgen. Uit concurrentieoverwegingen kan bovendien de neiging ontstaan om minder transparant te opereren en minder uitgebreid verantwoording af te leggen. Bij de in

het studierapport geanalyseerde casussen van het havenbedrijf in Rotterdam en de Individual Learning Accounts speelde marktwerking een rol.

14

*In hoeverre draagt marktwerking in de publieke en semi-publieke sector bij aan fraudegedrag?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het antwoord op vraag 13.

15

*Hoe zouden klokkenluiders beter beschermd kunnen worden?*

Over het algemeen zullen klokkenluiders zich beter beschermd voelen binnen een organisatiecultuur van integriteit en openheid. Naarmate melden meer gezien wordt als een uiting van professioneel gedrag, zal de behoefte aan bijzondere beschermingsconstructies minder groot zijn. Zolang een dergelijke cultuur onvoldoende aanwezig is, kan het bieden van anonimiteit (eventueel door een tussenpersoon die de vertrouwelijkheid kan waarborgen) een bijdrage leveren.

### **Antwoorden Algemene Rekenkamer bij aanvullende vragen Tweede Kamer d.d. 24 april 2008 over rapport Studierapport Signaleren van fraude**

1

*Heeft de Algemene Rekenkamer ook onderzoek gedaan naar de mate waarin binnen de rijksoverheid c.a. fraudebeleid wordt gevoerd? Zo ja, welke conclusies kunnen worden getrokken? Zo nee, acht de Algemene Rekenkamer een dergelijk onderzoek wenselijk? Door wie zou dat gedaan kunnen worden?*

Zoals aangegeven in het studierapport (§ 1.3) is het rapport een meta-analyse van openbare onderzoeksrapporten over fraudeaffaires. Dit betekent dat wij voor dit studierapport niet zelf onderzoek naar fraudeaffaires hebben gedaan, maar ons hebben gebaseerd op gezaghebbend onderzoek van anderen. In het kader van deze studie hebben wij geen onderzoek gedaan naar de mate waarin binnen de rijksoverheid fraudebeleid wordt gevoerd. Op dit terrein hebben wij in ander verband wel onderzoek verricht, waarbij wij fraudebeleid plaatsen in het bredere kader van integriteitszorg<sup>1</sup> of het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

2

*Volstaat naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de huidige bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de rijksoverheid om de lessen ter harte te nemen of is daar meer voor nodig? Zo ja, wat?*

Zoals volgt uit het antwoord op vraag 1, hebben wij in het kader van ons studierapport geen onderzoek gedaan naar de organisatie van de rijksoverheid. Deze vraag is daarom op basis van ons studierapport niet te beantwoorden.

3

*Waarom is er geen (openbaar) verslag gemaakt van de tweede expertmeeting met experts op het gebied van fraudebestrijding in juni 2007? Bevestigden de uitkomsten van de tweede expertmeeting de uitkomsten van de eerste bijeenkomst?*

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ons rapport: Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de eerste serie vragen van de Tweede Kamer (vraag 1 daarvan), had de tweede expertmeeting een ander doel: die bestond vooral uit een discussie aan de hand van stellingen. De uitkomsten van de tweede expertmeeting waren inderdaad in lijn met de eerste en ze zijn in het studierapport verwerkt.

4

*Bestaat er een relatie tussen interne en externe fraude? Hoe verhouden de aantallen gevallen van interne en externe fraude zich tot elkaar?*

Interne fraude is fraude door ambtenaren dan wel bestuurders binnen de overheid. Externe fraude betreft fraude jegens de overheid door derden. In beginsel staan beide fraudevormen los van elkaar, hoewel er bijvoorbeeld samengespannen kan worden door personen van binnen en buiten de organisatie. Aangezien exacte cijfers over aantallen fraudegevallen (zowel interne als externe) ontbreken, kunnen wij ook geen uitspraken doen over de onderlinge verhoudingen.

5

*Op pagina 13 wordt een ideale organisatiecultuur geschetst waarin fraudebestrijding adequaat kan worden aangepakt. Op basis daarvan zien de experts binnen de Nederlandse verhoudingen weinig in het belonen van melders. Waarom vinden deskundigen dat het belonen van melders binnen de Nederlandse verhoudingen minder goed past? Onderschrijft de Algemene Rekenkamer de stelling dat fraudebestrijding zich juist moet richten op organisaties met een minder ideale organisatiecultuur waarin dientengevolge de kans op fraude groter is. Acht de Algemene Rekenkamer het in dat kader zinvol om te onderzoeken of het belonen van melders in die omstandigheden wel effectief en gewenst kan zijn?*

Bij de beantwoording van de eerste serie vragen van de Tweede Kamer (zie vraag 9 van de eerste serie) hebben we aangegeven dat de meerderheid van de experts, die wij in het kader van onze studie hebben geraadpleegd, van mening is dat het belonen van melders minder goed past in de Nederlandse verhoudingen. Zij vinden dat het belonen van melders op gespannen voet kan staan met de nadruk die in Nederland ligt op het bevorderen van een open, transparante en integere organisatiecultuur. De Algemene Rekenkamer is met deze experts van mening dat fraudepreventie is gediend met het bevorderen van een integere organisatiecultuur. Dit sluit ook aan bij onze strategie. Die is over het algemeen gericht op het bevorderen van goed openbaar bestuur en op transparantie. Daar hoort bijvoorbeeld bij dat er goede meldingsregelingen zijn en dat er ook verantwoording wordt afgelegd over ontvangen meldingen en over de afhandeling daarvan, bijvoorbeeld in een jaarverslag. Uit onze analyse van casussen blijkt dat bescherming van potentiële melders (klokkenluiders) noodzakelijk is. Vormen van anoniem melden zouden hieraan kunnen bijdragen, al dan niet door tussenkomst van een vertrouwenspersoon. Het ligt voor de hand om eerst verbeteringen op deze terreinen aan te brengen alvorens verdergaande maatregelen te overwegen.

6

*Wat wordt precies verstaan onder witte fraude (als onderdeel van externe fraude)?*

Met «witte fraude» wordt een bepaalde vorm van uitkeringsfraude aangeduid. Bij witte fraude zijn er wel belastingen en premies afgedragen over de verdiensten, maar zijn de inkomsten niet opgegeven aan de uitkeringsinstantie. Bij zwarte fraude daarentegen gaat het om het verzwijgen van

zwarte inkomsten, inkomsten waarover dus geen belastingen en premies worden afgedragen.

7

*Welke beperkingen ondervindt de fraudebestrijding als gevolg van de toetsingsnormen van het College Bescherming Persoonsgegevens?*

Aan de koppeling van bestanden van overheidsorganisaties zijn grenzen gesteld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) toetst de naleving hiervan. In ons studierapport (§ 3.3) gaven wij als voorbeeld dat het CBP heeft geoordeeld dat enkele gemeenten onrechtmatig handelden door bijstandsgegevens te koppelen aan gegevens over waterverbruik en heffingen voor watervervuiling.

8

*Op basis waarvan twijfelden de deskundigen tijdens de eerste expertmeeting of accountants inmiddels voldoende aandacht aan fraudesignalering besteden? Hoe zou dit kunnen worden verbeterd?*

Het betreft een indruk van de geraadpleegde experts, gebaseerd op hun eigen taxatie. Daarbij speelt vermoedelijk een rol dat de relatief recente aanscherpingen van de regelgeving op het gebied van fraude nog verder binnen de beroepsgroep geïmplementeerd kunnen worden. In het kader van ons studierapport hebben wij hier overigens geen onderzoek naar gedaan. Over het algemeen kunnen programma's voor bewustwording en training bijdragen aan verbetering op dit punt.

9

*Wat wordt verstaan onder een «redelijk vermoeden van fraude»?*

De term «redelijk vermoeden van fraude» is afkomstig uit artikel 23a, lid 2 van de Wet toezicht accountantsorganisaties. Van een redelijk vermoeden is sprake als een eerste vermoeden wordt bevestigd in een door de externe accountant ingesteld onderzoek naar een aanwijzing voor fraude.

10

*Wat wordt verstaan onder «een negatieve uitwerking op de loyaliteit van personeel»?*

Hiermee worden factoren bedoeld die ertoe kunnen bijdragen dat personeel zich verminderd verbonden voelt met de betrokken overheidsorganisatie en met de publieke belangen waar deze organisatie voor staat.

11

*Wat zijn de mogelijkheden tot bestrijding van fraude als er geen of geen duidelijke signalen van fraude zijn?*

In de eerste plaats is er het belang van het benadrukken van fraudepreventie, ook als er (nog) geen signalen van fraude zijn. Daartoe behoren onder andere maatregelen die een integere organisatiecultuur beogen te stimuleren. Als er geen of geen duidelijke signalen van fraude zijn, is het uiteraard lastig concrete gevallen te detecteren en aan te pakken. Soms is het mogelijk om de organisatie van processen zo te wijzigen dat eventuele fraudes wel zichtbare sporen nalaten. Dit is echter sterk afhankelijk van de specifieke situatie en de vorm van de fraude.

12

*Op pagina 27 wordt melding gemaakt van «een gebrek aan expertise en capaciteit bij het OM en bij de NMa en een gebrekkige organisatiestructuur».*

*tuur bij het OM» als één van de redenen waarom signalen binnen de casus bouwnijverheid (de bouwfraude) aanvankelijk niet werden opgevolgd. Hoe omschrijft u de huidige situatie op dit punt binnen het OM en de NMa?*

Zoals aangegeven zijn deze factoren destijds genoemd bij de in ons studierapport genoemde casus Bouwnijverheid. Hoe de huidige situatie is, kunnen we op grond van ons studierapport niet aangeven. Zie ook ons antwoord op vraag 1 van deze aanvullende vragen.

13

*Op pagina 27 wordt gesproken over «omgevingsdruk, met name politieke druk» en het «politieke belang van realisatie van de doelen». Wordt hierbij bedoeld op interne politieke druk binnen de organisatie zelf, druk van organisaties waarmee wordt samengewerkt en/of op politieke druk van overheidswege?*

Met «omgevingsdruk» bedoelen we vooral externe druk, niet de interne druk binnen een organisatie. Er kan inderdaad externe druk uitgaan van organisaties waarmee wordt samengewerkt en/of van de politiek.

14

*Zijn er voorbeelden bekend in de onderzochte literatuur, bij de betrokken deskundigen, dan wel in de beschreven casus, van (potentiële) klokkenluiders die bedreigd werden in de persoonlijke levenssfeer naar aanleiding van een potentiële of gedane melding?*

Wij hebben daar geen concrete voorbeelden van.

15

*Is imagoschade per definitie niet de belangrijkste factor waarom leiding en management signalen voor fraude bewust of onbewust niet oppakken?*

Imagoschade is één van de redenen waarom signalen van fraude niet worden opgepakt. Andere redenen zoals genoemd in ons studierapport, zijn bijvoorbeeld verstoring van de bedrijfsvoering of de afhankelijkheid van derden. Uit onze studie komen geen aanwijzingen naar voren waaruit blijkt dat imagoschade de belangrijkste factor voor de leiding of voor het management is.

16

*Heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de behandeling van de klokkenluider in de casus bouwnijverheid (bouwfraude)? Zo ja, wat zijn de conclusies van de Algemene Rekenkamer?*

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de behandeling van de klokkenluider in de casus bouwnijverheid.