

Vergaderjaar 2008–2009

31 388

Signaleren van fraude Samenwerkingsonderzoek met het Rekenhof van België

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 30 oktober 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de minister van Justitie voorgelegd over het rapport «Signaleren van fraude» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 388, nr. 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 oktober 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), 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), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter, Sap (GL) en Vacature (algemeen).

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

Wat gaat het kabinet met dit rapport doen? Wat wordt er gedaan met de conclusies en aanbevelingen? Wat is het vervolgtraject?

Kan het kabinet ingaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de verschillende actoren die bij fraudesignalering betrokken (kunnen) zijn?

Het studierapport «Signaleren van fraude» van de Algemene Rekenkamer bevat een goede en nuttige analyse van de processen die een rol spelen bij de signalering van fraude binnen de overheid. Dat neemt niet weg dat het studierapport enkele beperkingen heeft, zoals ook staat opgemerkt in het rapport. Het betreft namelijk vooral een analyse van openbare onderzoeksrapporten over enkele ingrijpende fraudeaffaires die zich hebben afgespeeld in de periode 1999–2004.

Het kabinet hecht er veel belang aan dat signalen van fraude in de organisatie adequaat worden opgepakt. Het voorkomen van integriteits-schendingen, zoals fraude, vereist permanente aandacht. Elke afdeling en elke ambtenaar moet ermee in de functie-uitoefening «opgevoed» worden en periodieke herhalingsoefeningen moeten voorkomen dat de aandacht voor het onderwerp verslapt. Dat is ook een belangrijke reden waarom de Ambtenarenwet overheidsorganisaties verplicht tot het voeren van een integriteitsbeleid. Preventie en het bevorderen van integriteitsbewustzijn maken hiervan onderdeel uit.¹ Aandacht voor fraudesignalering is een aspect van dit bredere integriteitsbeleid.

In de «Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie» is neergelegd aan welke basisnormen integriteitsbeleid dient te voldoen. Uit de «Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008»² blijkt dat overheidsorganisaties al belangrijke integriteitsbevorderende maatregelen hebben genomen. Verder is in het bestuursakkoord van 10 juni 2008 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de zelfstandige publieke werkgevers opgenomen dat van werkgevers wordt verwacht dat zij een adequaat integriteitsbeleid voeren.

De conclusies en lessen uit het rapport richten zich vooral op de verantwoordelijkheid van overheidsorganisaties. Die organisaties moeten primair investeren in een volwaardig integriteitsbeleid en bevorderen dat de verschillende actoren die betrokken (kunnen) zijn bij fraudesignalering – namelijk medewerkers, interne toezichthouders en controleurs, en hun leidinggevenden – in staat zijn om signalen adequaat op te pakken.

Er bestaan in de praktijk al veel goede initiatieven om de aandacht voor integriteit te bevorderen, mede naar aanleiding van het studierapport van de Algemene Rekenkamer. Zo organiseert de Algemene Rekenkamer samen met het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) in het najaar een werkconferentie over het rapport voor managers. Daarbij wordt in den brede stilgestaan bij het onderwerp fraudesignalering. Het rapport zal tevens resulteren in een instrument voor het signaleren van fraude. Het betreft een on-line quick scan die de bewustwording van frauderisico's bij overheidsmanagers stimuleert. Ook stelt het BIOS reeds verschillende instrumenten voor risicoanalyses op het gebied van integriteit voor overheidsorganisaties beschikbaar.³

Verder organiseren de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen praktische workshops om integriteit op een concrete manier binnen hun sector onder de aandacht te brengen.

3

Ziet het kabinet aanleiding om de huidige wijze van preventie van fraudebestrijding binnen het openbaar bestuur aan te passen?

¹ Zie artikel 125quater Ambtenarenwet, ingevoegd bij Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 844, nr. 13.

³ Binnen diverse sectoren van de overheid zijn al veelvuldig goede ervaringen opgedaan met het risicoanalyse instrument SAINT, een instrument dat ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer is genoemd.

Gegeven de in antwoord op vraag 1 beschreven praktijk, ziet het Kabinet hiertoe vooralsnog geen aanleiding.

4

Wat is volgens het kabinet de reden van het niet opnemen van het verslag van de tweede expertmeeting in het rapport? Is er wel een niet-openbaar verslag?

Hiervoor verwijs ik naar antwoord 1 van de Algemene Rekenkamer (in de bijlage) bij brief van 20 mei 2008, waarin is aangegeven dat over het algemeen de verslagen van haar besprekingen niet gepubliceerd worden en dat de resultaten van de tweede expertmeeting in lijn zijn met de eerste expertmeeting en verwerkt zijn in het studierapport.

5

Wat gaat het kabinet doen om te bevorderen dat het management en het bestuur van private partijen fraudesignalen beter doorgeven aan de fraudemeldpunten van het Openbaar Ministerie of de regiokorpsen?

Bij het signaleren van fraude is een belangrijke rol weggelegd voor bedrijven zelf.

Het Openbaar Ministerie en de politie fungeren als sluitstuk, indien aangifte wordt gedaan. Met het Openbaar Ministerie is, in het kader van het Programma financieel-economische criminaliteit, afgesproken dat de fraude aanpak geïntensiveerd wordt.

De laatste jaren heeft het Openbaar Ministerie geïntensiveerd in de aanpak van horizontale fraude door een specialistisch parket op te richten, het Functioneel Parket. Daarnaast zijn er 6 regionale fraudemeldpunten binnen het OM, specifiek voor de horizontale fraude. Het Functioneel Parket coördineert de fraudemeldpunten. Een fraudemeldpunt vervult een rol in de intake van meldingen en de voorbereiding en informatievoorziening van fraudezaken. De uitbreiding van de capaciteit, deskundigheid en zichtbaarheid van de fraudemeldpunten wordt in het kader van het Programma financieel-economische criminaliteit ter hand genomen.

6

Hoe kan het dat de fraudemeldpunten vanwege hun beperkte capaciteit niet alle aangeleverde fraudesignalen vastleggen? Hoe kan dit verbeterd worden? Hoeveel capaciteitsuitbreiding zou volgens het kabinet nodig zijn?

Binnengekomen signalen van fraude worden vastgelegd in het Fraude Registratie- en Informatiesysteem. Deze signalen worden geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van vastgestelde criteria. Momenteel is binnen het OM in het kader van het versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit een inventarisatie gaande om de benodigde capaciteit vast te stellen. Zie ook het antwoord op vraag 5.

7

Wat vindt het kabinet van de constatering dat de media vaak een cruciale rol bij het vestigen van aandacht op het fraudesignaal, en de aandacht in de media vaak zelfs de doorslag gaf een grondig onderzoek te starten? Is het niet ernstig dat media-aandacht niet gemist kan worden?

Het kabinet hecht er veel belang aan dat overheidsorganisaties fraudesignalen vroegtijdig herkennen en oppakken. Het valt dan ook te betreuren als achteraf geconcludeerd kan worden dat een signaal niet tijdig is herkend. In haar studierapport heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt aantal grotere en complexe fraudezaken onderzocht waarin de media een rol hebben gespeeld. Andere zaken die organisaties zelf

hebben opgepakt en afgehandeld zijn daarmee buiten beschouwing gebleven. Op basis van dit onderzoek is het daarom niet mogelijk een generieke conclusie te trekken. De media is een belangrijke actor in het publieke domein en heeft hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Er is sprake van een constante wisselwerking tussen het openbaar bestuur en de media. De «waakhond» rol van de media, houdt het openbaar bestuur scherp.

8

Een van de conclusies en lessen voor bestuur en politiek is het geven van prioriteit aan het signaleren van fraude. Hoe neemt het kabinet deze conclusie ter hand?

Voor het goed functioneren van de overheid is het ook van groot belang dat bestuurders en politici in hun optreden doordrongen zijn van het belang van integriteit. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal overleg, de Unie van Waterschappen en andere relevante organisaties zal worden verkend in welke vorm het best nader aandacht kan worden besteed aan het onderwerp integriteit in relatie tot politieke ambtsdragers en welke aspecten daarbij in het bijzonder aan de orde moeten komen.

9

Betekent de conclusie dat het signaleren van fraude prioriteit moet krijgen voor het kabinet ook dat de capaciteit en expertise bij de politie en het Openbaar Ministerie gezien moet worden, en zonodig moet worden uitgebreid.

Het voorkomen en bestrijden van fraude is een van de onderdelen van het Programma financieel-economische criminaliteit. Deze versterking heeft onder andere betrekking op uitbreiding van capaciteit, het vergroten van kennis en zichtbaarheid van onder andere de fraudemeldpunten.

10 en 11

*Hoe vaak vinden er binnen de Rijksoverheid frauderisicoanalyses plaats? Met welke resultaten?
Hoe gaat het kabinet ervoor zorgen dat accountants voldoende aandacht besteden aan fraudesignalering?*

De accountants binnen de Rijksoverheid houden bij het plannen en uitvoeren van de jaarlijkse controlewerkzaamheden rekening met het risico van een afwijking van materieel belang in de verantwoording, als gevolg van fraude. Daarbij worden twee soorten fraude onderscheiden, namelijk afwijkingen die voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en afwijkingen die voortkomen uit het wederrechtelijk onttrekken of doen toevloeien van waarden aan de huishouding. Vanaf 1 januari 2006 is een nieuwe frauderichtlijn voor de accountantscontrole van kracht. Deze richtlijn is onder nummer 240 opgenomen in de Nadere Voorschriften Controle- en overige standaarden (NV COS) van het NIVRA.

Frauduleuze financiële verslaggeving omvat opzettelijke afwijkingen, met inbegrip van het weglaten van bedragen of toelichtingen in de jaarrekening, om gebruikers van de jaarrekening te misleiden. Binnen de Rijksoverheid zijn van deze vorm van fraude geen recente gevallen bekend. De verantwoording binnen de Rijksoverheid is strikt gereguleerd door middel van modellen en controlevoorschriften.

De Algemene Rekenkamer heeft fraude in haar jaarlijkse onderzoeken als speciaal aandachtspunt opgenomen.

In het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo 2008) zijn in bijlage 9 de bepalingen van de NVCOS 240 voor de departementale Auditdiensten uitgewerkt in attentiepunten voor de uitvoering van de wettelijke controle-taak. In hoofdstuk 6 van deel I is uiteengezet hoe de accountant moet handelen bij aanwijzingen voor fraude.

12

Waarom lijkt het belonen van melders volgens het kabinet niet goed te passen in de Nederlandse verhoudingen?

Het kabinet is van oordeel dat in Nederland de nadruk moet liggen op het bevorderen van een open en transparante organisatiecultuur waarbinnen vermoedens van misstanden laagdrempelig kunnen worden gemeld. Het belonen van melders kan daarmee op gespannen voet komen te staan. Het Kabinet vindt voor dit standpunt steun in het rapport van de Algemene Rekenkamer¹ en in het antwoord van de Algemene Rekenkamer op vragen van de commissie voor de Rijksuitgaven².

13

Wat gaat het kabinet doen met de door de Algemene Rekenkamer geïnterpreteerde kwetsbaarheidverhogende factoren en risicovolle situaties voor fraude? Is het denkbaar dat er een toets wordt ontwikkeld bij wetsvoorstellen, zoals dat bijvoorbeeld ook gebeurt ten aanzien van administratieve lasten?

Mogelijke kwetsbaarheidsverhogende factoren en risicovolle situaties worden zichtbaar bij de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets van wetsvoorstellen. Deze toets vindt altijd plaats.

14

Wat gaat het kabinet doen om klokkenluiders beter te beschermen?

Het belang van het melden van misstanden, het oppakken van meldingen en de bescherming van de melders staat thans – mede naar aanleiding van de Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector – volop in de aandacht. Over de maatregelen en afspraken ter zake bent u onder meer geïnformeerd bij brieven van 22 mei 2008 en 3 juli 2008.³ Dit najaar ontvangt u van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een concreet actieplan.

15

Een gebrek aan expertise en capaciteit bij het Openbaar Ministerie kwam naar voren als reden waardoor signalen van fraude niet werden opgevolgd. Hoeveel is er de laatste jaren geïnvesteerd in capaciteit en expertise, en wat is de ambitie van het kabinet op dit punt?

In het kader van het versterkingsprogramma financieel- economische criminaliteit heeft het Openbaar Ministerie de formatie van het Functioneel Parket ten behoeve van de aanpak van fraude uitgebreid met 7 officieren van justitie, 4 parketsecretarissen en 3 administratief medewerkers. Daarnaast zal de personele capaciteit van de fraudemeldpunten, die zijn ondergebracht bij zes parketten, volgend jaar worden uitgebreid. Daartoe wordt op dit moment een behoefte-inventarisatie uitgevoerd.

De expertise binnen het OM op het terrein van fraude wordt verder uitgebouwd door uitbreiding van de formatie én door werving van specialisten uit onder andere de bancaire en fiscale sector. Voorts wordt geïnvesteerd in extra opleidingen op het terrein van financieel redden voor officieren van justitie en parketsecretarissen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nr. 3, pag. 3, antwoord op vraag 9.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nr. 3.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nr. 2, pag. 13.

16

Kan het kabinet ingaan op hoe zij gevolg geeft aan het gesignaleerde knelpunt dat er geen prioriteit is gegeven aan het signaleren van fraude bij het opsporingsapparaat?

Zie het antwoord op vraag 5.

17

Wat vindt het kabinet van het gesignaleerde knelpunt dat er bij de opsporingsinstantie voorkeur bestaat voor een schikking?

Bij strafrechtelijke onderzoeken van enige importantie – en dat zijn de casus die door de Algemene Rekenkamer zijn onderzocht – kan een transactievoorstel eerst dan worden aangeboden, nadat het strafrechtelijk onderzoek door de opsporingsinstantie volledig is afgerond en ter laatste strafvorderlijke beoordeling aan het OM is aangeboden. Een vervolgingsbeslissing is voorbehouden aan het OM en wordt niet genomen door een opsporingsinstantie.

Indien de door het OM passend geachte sanctie het betalen van een geldbedrag van € 50 000,- te boven gaat, geldt dat deze zaak in beginsel aan de rechter wordt voorgelegd. Wordt toch gekozen voor afdoening met een transactie, wat mogelijk is op grond van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht, dan geldt daarvoor de besluitvormingsprocedure die is vastgelegd in de Aanwijzing hoge en bijzondere transacties (2007A021). Alleen bij ontnemingszaken biedt het OM een schikking aan.