

Vergaderjaar 2007–2008

31 388

Signaleren van fraude

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Over dit studierapport	2	4.2	Kwetsbaarheidverhogende factoren	18
1.1	Aanleiding	2	4.3	Aanwijzingen van fraude	21
1.2	Begrippen en afbakening	3	4.4	Conclusies en lessen over indicatoren: samenvatting	21
1.3	De analyse	3			
1.4	Leeswijzer	5			
2	Actoren en hun rollen	6	5	Knelpunten bij fraudesignalering	23
2.1	Direct betrokken ambtenaren/medewerkers	7	5.1	Niet opmerken van signalen	24
2.2	Management, bestuur en politiek	7	5.2	Niet melden van signalen	26
2.3	Toeziethouders/controleurs	8	5.3	Niet oppakken van fraudesignalen/-meldingen	26
2.4	Derden, media en publiek	9	5.4	Conclusies en lessen over knelpunten in fraudesignalering: samenvatting	28
2.5	Conclusies en lessen voor actoren: samenvatting	9			
3	Instrumenten en hun belang voor fraudesignalering	11	6	Conclusies en lessen	30
3.1	Meldingen	11	Bijlage 1	Begrippen en definities	33
3.2	Beheersmaatregelen	13	Bijlage 2	Analyse fraudecasussen	37
3.3	Speuren naar fraudesignalen	14	Bijlage 3	Verslag expertmeeting 13 februari 2007	62
3.4	Toezicht en controle	15			
3.5	Conclusies en lessen over instrumenten: samenvatting	16		Lijst van afkortingen	69
4	Herkennen van indicatoren	17	17	Literatuur	70
4.1	Kwetsbare activiteiten	17			

1 OVER DIT STUDIERAPPORT

1.1 Aanleiding

Van tijd tot tijd doen zich in Nederland (en in het buitenland) grootschalige fraudeaffaires voor die de openbare sector raken, zoals die in de bouw en in het hoger onderwijs. Deze affaires krijgen veel belangstelling in de media, omdat ze het aanzien van en het vertrouwen in het openbaar bestuur, het Rijk, aantasten. Het is van evident belang dergelijke affaires zoveel mogelijk te voorkomen of in de kiem te smoren.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar missie opgenomen dat zij wil bijdragen aan het integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen. In onze strategie 2004–2009 heeft integriteit dan ook een centrale plaats gekregen. We hebben in het (recente) verleden onderzoek gedaan naar fraudepreventie en naar integriteitszorg. Een voorbeeld van dat laatste is het onderzoeksrapport *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004* (Algemene Rekenkamer, 2005) dat we in april 2005 hebben gepubliceerd. Ook op andere wijze dan door onderzoek hebben wij impulsen willen geven aan integriteitszorg. Zo hebben wij in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Bureau Integriteit Amsterdam het instrument SAINT (Self Assessment INTegriteit) ontwikkeld.¹ Wij hebben ook verschillende keren gerapporteerd over de opsporing en vervolging (repressie) van fraude: *Opsporing en vervolging van fraude* (Algemene Rekenkamer, 2000), *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (Algemene Rekenkamer, 2004) en *Terugblik 2007 op Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (Algemene Rekenkamer, 2007). In deze rapporten stond de strafrechtelijke aanpak van fraude centraal. We analyseerden welke prestaties er zijn geleverd op het terrein van fraudebestrijding en welke informatie over die prestaties beschikbaar is.

Tot op heden hebben we specifiek aan detectie of aan vroegtijdige signalering van fraude binnen de overheid nog geen aandacht geschonken. Dat doen we in dit studierapport: detectie van fraude in de publieke sector en in het bijzonder de vroegsignalering van fraude. We gaan er vanuit dat preventie nooit volledig sluitend kan zijn. Vroegtijdige signalering is dan zeer belangrijk om de omvang en schade van fraude te beperken. Bovendien kan een goed instrumentarium voor de signalering van fraude zelfs bijdragen aan de preventie ervan: actoren zijn zich meer bewust van frauderisico's en potentiële fraudeurs worden ontmoedigd. Aandacht voor fraudedetectie kan zo bijdragen aan een professionele integriteitscultuur die alert is op frauderisico's en die de opvolging van signalen serieus neemt.

We hebben onze aandacht voor fraudebestrijding hieronder schematisch weergegeven.

Preventie	Detectie	Repressie
<i>Integriteitszorg</i>	<i>Signaleren van fraude</i>	<i>Opsporing en vervolging van fraude</i>
Nulmeting: 2004 SAINT	Studierapport: 2007	Rapport: 2000 Vervolgonderzoek: 2004 Terugblik: 2007

¹ Voor meer informatie over SAINT: zie www.integriteitoverheid.nl.

Wij hopen met dit studierapport bij te dragen aan het vergroten van het inzicht in frauderisico's en aan de bewustwording over en de kennis van signalen van fraude. Op die manier hopen wij niet alleen de «antennes» voor die signalen te verbeteren, maar ook de communicatiekanalen te versterken, zodat signalen beter «doorkomen».

1.2 Begrippen en afbakening

Dit studierapport richt zich op fraude in de publieke sector. Dat kan zowel interne fraude zijn (fraude door ambtenaren dan wel bestuurders binnen de overheid), als externe fraude (fraude jegens de overheid).

Fraude is een veelvormig fenomeen dat niet scherp is afgebakend en dat raakvlakken heeft met begrippen als bedrog, vervalsing en misbruik. In deze studie hanteren we de volgende (brede) definitie van fraude: «opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen». In deze definitie is overigens het begrip «onrechtmatig» in juridische en niet in comptabele zin gebruikt. In de praktijk is het niet altijd eenvoudig onderscheid te maken tussen fraude en overige onrechtmatigheden. Ook bij enkele casussen, die in het kader van dit studierapport zijn geanalyseerd (zie § 1.3), bleek dit niet gemakkelijk te zijn. Om afbakeningsproblemen te omzeilen hanteert onze Engelse zusterinstelling, de National Audit Office (NAO), het verzamelbegrip *fraud and error* (2006). Voor preventie en detectie is het onderscheid namelijk van ondergeschikt belang. Het wordt wel weer belangrijk in het vervolgtraject. In bijlage 1 van dit studierapport gaan we uitvoerig in op de definitie van fraude en daaraan gerelateerde begrippen.

De studierapport richt zich overigens niet alleen op fraude binnen Nederland. We besteden ook aandacht aan fraude in Europees verband en aan enkele andere internationale voorbeelden.

1.3 De analyse

Dit studierapport heeft het karakter van een meta-analyse van openbare onderzoeksrapporten over fraudeaffaires. Dit betekent dat wij voor dit studierapport niet zelf onderzoek naar fraudeaffaires hebben gedaan, maar ons baseren op gezaghebbend onderzoek van anderen. We hebben de volgende fraudecasussen geanalyseerd:

Nederland

- Bouwnijverheid
- Hoger Onderwijs
- Provincie Zuid-Holland (Ceteco)
- Havenbedrijf Rotterdam

Europa

- Europees Sociaal Fonds (ESF)
- Europese Commissie 1999 (EC)

Internationaal (overig)

- Orkanen Katrina en Rita (Verenigde Staten)
- Individual Learning Accounts (ILA) (Verenigd Koninkrijk)

In bijlage 2 is per casus een korte beschrijving opgenomen, waarin we ook ingaan op de voornaamste lessen die uit de casus zijn af te leiden voor het vroegtijdig signaleren van fraude.

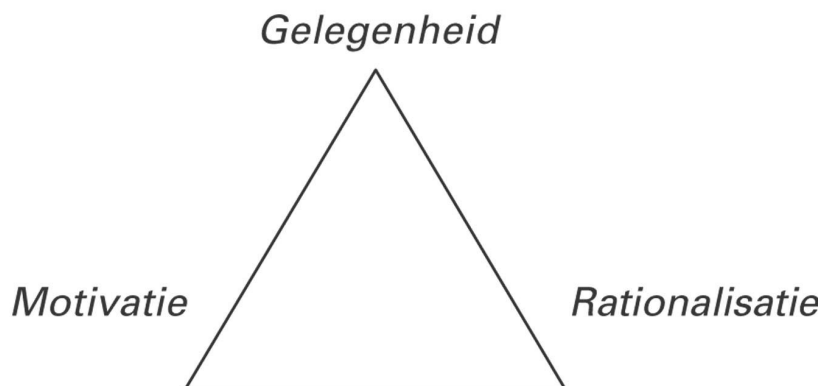
De hiervoor geschetste aanpak heeft als beperking dat wij alleen bevindingen over de geanalyseerde casussen in dit rapport hebben kunnen opnemen, voor zover de door anderen verrichte onderzoeken naar deze casussen dat toelieten. We hebben immers geen «eigen» bevindingen. Onze aanpak impliceert ook dat fraudes waarover geen externe onderzoeksrapporten zijn verschenen, buiten de analyse blijven. Om dit gemis enigszins te compenseren maakt ook een meer algemene literatuurstudie deel uit van de studierapport en zijn twee expertmeetings georganiseerd. Van de eerste expertmeeting in februari 2007 is een verslag opgenomen in bijlage 3. We hebben dezelfde groep experts nog een keer geraadpleegd in juni 2007, maar van die bijeenkomst hebben we geen (openbaar) verslag gemaakt.

Tijdens de studie hebben de volgende onderzoeksvragen centraal gestaan.

1. Welke actoren zijn binnen de overheid bij het signaleren van fraude betrokken en wat is hun rol?
2. Welke instrumenten voor het (vroegtijdig) signaleren van fraude zijn te onderkennen en wat is hun betekenis?
3. Welke kwetsbare werkgebieden en kwetsbaarheidverhogende factoren zijn bij en door de verschillende actoren binnen de overheid te onderkennen en welke verfijning kunnen we daarin aanbrengen vanuit literatuur en praktijkcasussen?
4. Welke knelpunten doen zich voor in het proces van fraudesignalering, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag en welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar?

Uit de literatuur (onder andere NIVRA, 2004) is de zogeheten fraude-driehoek bekend, waarmee drie wezenlijke elementen voor fraude in beeld worden gebracht:

- *gelegenheid*: de mogelijkheid tot het plegen van fraude moet aanwezig zijn;
- *motivatie* (prikkel/druk): de fraudeur(s) moet(en) verleiding, dan wel pressie ervaren om tot fraude over te gaan;
- *rationalisatie*: het rechtvaardigen van de fraude, bijvoorbeeld vanuit de opvatting dat een hogere beloning voor prestaties van de betrokkene(n) op zijn plaats zou zijn.



Deze drie elementen maken onderdeel uit van ons analysekader bij de bestudering van de literatuur en de casussen, omdat ze medebepalend zijn voor de kwetsbaarheid van werkgebieden, functies en activiteiten. Bovendien helpen deze drie elementen bij de identificatie van kwetsbaar-

heidverhogende factoren. Tot slot bieden ze een aanknopingspunt voor mogelijke oplossingen voor knelpunten in het proces van fraudesignalering.

1.4 Leeswijzer

We gaan eerst in op de verschillende actoren die bij fraudesignalering betrokken (kunnen) zijn en op hun rol (hoofdstuk 2). Daarna komen de instrumenten voor het signaleren van fraude (hoofdstuk 3) en de indicatoren voor fraude (hoofdstuk 4) aan de orde. Vervolgens staan we stil bij het proces van fraudesignalering en de knelpunten die zich daarbij kunnen voordoen (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 geven we een overzicht van de belangrijkste conclusies en de lessen die we uit de analyse kunnen trekken. De bijlagen geven meer gedetailleerde informatie over de geraadpleegde literatuur, over het begrippenkader en achtergrondinformatie over de bestudeerde casussen. Verder is het verslag van de expertmeeting van 13 februari 2007 als bijlage toegevoegd.

2 ACTOREN EN HUN ROLLEN

Om de «antennes» voor signalen te ontwikkelen en de communicatiekanalen te verbeteren (zodat signalen «doorkomen»), is inzicht vereist in de rol die verschillende actoren (kunnen) spelen bij de signalering van fraude. We hebben de volgende categorieën actoren geïdentificeerd:

- direct betrokken ambtenaren/medewerkers;
- management;
- bestuurders/politici;
- toezichhouders/controleurs;
- derden (klanten, leveranciers etc.);
- media/publiek.

De eerste vier categorieën zijn actoren in de publieke sector. De overheid kan dus vanuit verschillende posities en rollen met fraude te maken hebben. Zo kunnen ambtenaren van een ministerie bijvoorbeeld direct betrokken zijn bij interne fraude, maar ook als toezichthouder geconfronteerd worden met fraude buiten de eigen organisatie.

Tijdens de expertmeeting van 13 februari 2007 hebben wij de aanwezige deskundigen gevraagd hoe zij dachten over het belang van de verschillende actoren voor de signalering van fraude (zie bijlage 3 voor een verslag van deze expertmeeting). In tabel 2.1 hebben we de antwoorden samengevat.

Tabel 2.1 Relatief belang actoren volgens aanwezigen expertmeeting februari 2007

Actor	%
Direct betrokken ambtenaren/medewerkers	24
Management	20
Bestuur/politiek	5
Toezichhouders/controleurs	21
Derden	13
Media/publiek	10
Overig	7
Totaal	100

Hieruit blijkt dat volgens de aanwezige deskundigen de direct betrokken medewerkers de belangrijkste rol spelen bij het signaleren van fraude. Daarbij gaat het vooral om het opvangen van het primaire fraudesignaal. Management heeft ook een belangrijke rol, maar dan meer gericht op het duiden van (de samenhang tussen) signalen en het ondernemen van actie. In onze casussen (zie § 1.3) hebben wij onderzocht welke actoren bij de signalering van fraude een rol speelden. Bijlage 2 geeft per casus aan welke dat waren.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk gaan wij per categorie actor nader in op de rol bij de signalering van fraude. Een aantal categorieën (derden, media, publiek en management, bestuur, politiek) hebben we in één paragraaf samengevoegd.

2.1 Direct betrokken ambtenaren/medewerkers

Uit de expertmeeting, maar ook uit de literatuur (onder andere Dyck, 2007), blijkt dat de direct betrokken ambtenaren/medewerkers een belangrijke rol hebben in het opvangen van fraudesignalen. De door ons bestudeerde acht casussen ondersteunen dit beeld.

Tijdens de expertmeeting kwam naar voren dat er een onderscheid te maken is tussen interne fraude (fraude door ambtenaren/bestuurders binnen de overheid) en externe fraude (fraude door bijvoorbeeld burgers jegens de overheid). Bij externe fraude moeten de medewerkers die direct contact hebben met de burger/cliënt alert zijn op omstandigheden die op fraude kunnen wijzen. In het algemeen zullen de medewerkers er geen moeite mee hebben eventuele verdenkingen van externe fraude te melden.

De deskundigen noemden twee «filters» die ervoor zorgen dat direct betrokkenen interne fraude wellicht minder snel signaleren of aankaarten. Ten eerste kan een medewerker in een lastige positie komen als hij een signaal meldt en als uiteindelijk na onderzoek blijkt dat er van fraude geen sprake is. Ten tweede beschadigt interne fraude (het imago van) een organisatie sneller dan externe fraude en dus zullen medewerkers huiverig zijn om interne fraude te melden.

Medewerkers zullen fraudesignalen ook niet melden als ze de indruk hebben dat het management niet goed met de melding omgaat. Ze moeten dus vertrouwen hebben in de opvolging van de melding. Ook moeten melders niet hoeven vrezen voor repercussies. De mogelijkheid om anoniem te melden is een manier om dat te voorkomen (zie ook § 3.2). Tot slot moet de organisatiecultuur zodanig zijn dat medewerkers alert zijn op fraudesignalen en door managers aangesproken worden als zij van de fraude wisten, maar er geen melding van gemaakt hebben.

2.2 Management, bestuur en politiek

Het is van belang dat binnen de organisatiecultuur het melden van fraudesignalen als professioneel gedrag wordt gezien. Dat betekent onder andere dat het management dan wel het bestuur het goede voorbeeld moeten geven en uitdragen. Gifford (2000) stelt dat het gebrek aan leiderschap en steun (geen voorbeeld van ethisch gedrag en toestaan van onethisch gedrag) een risicofactor is voor corruptie. De juiste organisatiecultuur, gedragscodes en het beschermen van klokkenluiders verkleinen deze risico's.

Managers en bestuurders hebben verder een belangrijke rol in het zien en verklaren van onderlinge verbanden tussen signalen en in het eventueel opstarten van onderzoek naar aanleiding van signalen. Tijdens de expertmeeting wezen de deelnemers erop dat er bij vrijwel alle fraude-casussen (vroeg) signalen waren, maar dat deze vaak alleen achteraf in hun context te herkennen waren. Uit de analyse van de casus van het Havenbedrijf in Rotterdam blijkt bijvoorbeeld dat signalen op meerdere plaatsen binnenkwamen en werden afgehandeld. Afzonderlijk beschouwd waren die signalen wellicht te zwak voor een zwaardere verdenking, maar samengevoegd vormden ze een patroon dat actie rechtvaardigde. Het management dan wel het bestuur heeft tot taak de samenhang van signalen te onderkennen en af te wegen welke signalen (afzonderlijk of in combinatie met andere) serieus genoeg zijn om nader te onderzoeken.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2004) blijkt dat management/bestuur van private partijen, zoals banken en verzekeraars, niet alle fraudesignalen doorgeven aan de fraudemeldpunten van het Openbaar Ministerie (OM) of aan de regiokorpsen van de politie. De fraudemeldpunten leggen overigens, door hun beperkte capaciteit, ook niet alle aangeleverde fraudesignalen vast. Voor de publieke sector bestaat in bepaalde gevallen een aangifteplicht op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, maar het is niet bekend in welke mate deze bepaling wordt nageleefd.

Het management dan wel het bestuur moet niet alleen investeren in de detectie en onderzoek van fraudesignalen, maar ook in de preventie van fraude en in integriteitszorg in het algemeen. Mikkers (2006) noemt een aantal preventieve maatregelen, zoals het lering trekken uit fraude-ervaringen in andere organisaties en het uitvoeren van een risicoanalyse, specifiek gericht op fraude. Bij een dergelijke risicoanalyse is het van belang te denken vanuit de vraag «hoe kan een fraudeur de organisatie schaden met een grote kans er ook nog mee weg te komen?».

In de expertmeeting is verder het belang van sociaal leiderschap onderstreept. Dit betekent onder andere dat meldingen serieus genomen moeten worden om te voorkomen dat meldingen in de toekomst uitblijven. Ook als een melding korte tijd later zonder aanwijsbare reden wordt ingetrokken, mag management/bestuur daar niet zonder meer genoeg mee nemen. Het moet dan nagaan wat de achtergrond van het intrekken van de melding is.

Bij enkele van de casussen die we hebben geanalyseerd, zoals bijvoorbeeld de casus over de bouwnijverheid, komt duidelijk naar voren dat de bestuurders en politici pas optraden nadat er duidelijk (verscheidene) signalen waren afgegeven door derden en vooral toen de media de problematiek breed belichtten. Omdat fraudecasussen tegen die tijd vaak al een grote schaal hebben aangenomen, is het van belang de herkenning van vroege signalen te bevorderen.

2.3 Toezichthouders/controleurs

Uit het studierapport blijkt dat toezichthouders en controleurs ten opzichte van andere actoren minder vaak fraude signaleren. Dyck (2007) merkt op dat instanties die het tot hun taak kunnen rekenen fraude te detecteren, zoals toezichthouders en auditors, toch slechts een bescheiden aandeel hebben in fraudesignalering. Volgens de deelnemers aan de expertmeeting zijn vooral externe toezichthouders en controleurs minder in de positie om vroegtijdig fraudesignalen waar te nemen. Interne controleurs zijn directer bij de organisatie betrokken en daardoor beter in staat fraudesignalen op te vangen. Zij zijn echter wel afhankelijker van het management dan externen, waardoor de signalering van vooral managementfraude voor hen problematisch kan zijn. Het belang van managementfraude wordt onderstreept door een publicatie van PricewaterhouseCoopers (PWC) (2005), waaruit blijkt dat wereldwijd de helft van de daders van economische delicten uit de eigen organisatie afkomstig is. Daarvan maakte bijna een kwart deel uit van het topmanagement.

Toezichthouders en controleurs kunnen preventief actief zijn door risicoanalyses uit te voeren, systeemwaarborgen te testen en integriteitsaudits uit te voeren. Bij het laatste type audit zijn de opzet en werking van meldingsregelingen belangrijke aandachtspunten (zie ook Algemene

Rekenkamer, 2005). Toezichthouders en controleurs zouden ook gericht naar fraudesignalen kunnen speuren (zie ook § 3.4). Daardoor zou hun aandeel in de signalering van fraude wellicht kunnen stijgen.

2.4 Derden, media en publiek

Uit de expertmeeting van 13 februari 2007 (zie bijlage 3) kwam naar voren dat derden, media en het publiek belangrijke bronnen zijn van fraudesignalen (samen 23%). Het Engelse Ministerie van Financiën, Her Majesty's Treasury (HM Treasury) (2003), constateert in de jaarlijkse *fraud reports* dat 30% van de fraudes, gepleegd door ambtenaren, aan het licht is gekomen door informatie van derden.

De media fungeren bij de signalering van fraude voornamelijk als katalysator of als versterker van het signaal. Bij vrijwel alle casussen die we voor dit studierapport hebben geanalyseerd, spelen de media een cruciale rol bij het vestigen van aandacht op het fraudesignaal. De aandacht in de media gaf zelfs vaak de doorslag voor het starten van grondig onderzoek naar de problematiek.

2.5 Conclusies en lessen voor actoren: samenvatting

Uit de studierapport komen conclusies en lessen naar voren in relatie tot de verschillende typen actoren die betrokken (kunnen) zijn bij de signalering van fraude. We hebben ze in de volgende tabel samengevat.

Tabel 2.2 Samenvatting rol van actoren bij fraudesignalering

Actor	Rol
Direct betrokken ambtenaren/medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> - Fraudebewustzijn hebben - Alert zijn op signalen - Melden <p>Direct betrokken ambtenaren/medewerkers hebben vooral een rol bij het waarnemen van de primaire signalen van fraude en het melden daarvan. Daarom is het goed te werken aan hun besef van frauderisico's en hun alertheid aan te scherpen.</p>
Management	<ul style="list-style-type: none"> - Investeren in fraudepreventie en -detectie - Voorbeeldrol vervullen - Fraudebewustzijn hebben - Alert zijn op (samenhang) signalen - Oppakken signalen <p>Management zal (meldingen) van signalen vooral goed moeten beoordelen op hun belang en samenhang om daarna te besluiten of verdere actie nodig is. In het algemeen hebben managers een voorbeeldrol en zijn zij in het algemeen verantwoordelijk voor fraudepreventie en -detectie.</p>
Bestuur/politiek	<ul style="list-style-type: none"> - Prioriteren - Voorbeeldrol vervullen - Signalen laten oppakken <p>Bestuur/politiek zal (meldingen) van signalen vooral goed moeten beoordelen op hun belang en samenhang om daarna te besluiten of verdere actie nodig is. In het algemeen hebben bestuurders en politici een voorbeeldrol en zijn zij in het algemeen verantwoordelijk voor fraudepreventie en -detectie.</p>

Actor	Rol
<p>Toezichhouders/ controleurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Risicoanalyse uitvoeren - Beoordelen systeemwaarborgen - Beoordelen werking meldsystemen - Speuren naar fraudesignalen <p>Toezichhouders en controleurs (zowel interne als externe) hebben een belangrijke rol bij risicoanalyses en bij het testen van systeemwaarborgen, waaronder de opzet en werking van meldingsregelingen.</p>
<p>Derden (extern betrokken partijen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Melden
<p>Media/publiek</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Melden - Katalysator/versterker zijn <p>Derden, media en publiek spelen tot slot ook een belangrijke rol bij het melden en belichten van fraudecasussen. De media spelen daarbij vooral de rol van «versterker» van het signaal.</p>

3 INSTRUMENTEN EN HUN BELANG VOOR FRAUDESIGNALERING

We hebben instrumenten en methoden voor het signaleren van fraude ingedeeld in de volgende categorieën:

- Meldingen;
- Beheersmaatregelen;
- Speuren naar fraudesignalen;
- Toezicht/controle.

We bespreken ze afzonderlijk in de paragrafen in dit hoofdstuk.

We hebben de deelnemers aan de expertmeeting gevraagd naar het relatieve belang van de instrumenten en methoden voor fraudesignalering en dan ontstaat het volgende beeld.

Tabel 3.1 Categorieën van instrumenten voor fraudesignalering

Categorie	Intern karakter	Extern karakter
1 Meldingen ¹	✓	✓
2 Beheersmaatregelen	✓	
3 Speuren naar fraudesignalen	✓	✓
4 Toezicht en controle	✓	✓

¹ Onder meldingen verstaan we berichten over waargenomen onregelmatigheden. Meldingen kunnen anoniem zijn, waardoor het niet altijd duidelijk is of het een interne of externe melding betreft. Onder meldingen vallen ook berichten in de media en spontane bekentenissen. Volgens HM Treasury (2003) komt een dergelijke «eigen melding» relatief weinig voor.

Overigens vinden we in andere bronnen die wij voor de studierapport hebben geraadpleegd, een andere rangschikking dan die in tabel 3.1. Uit *Fraud Reports* van HM Treasury (2004) blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk ongeveer 40% van de ontdekte fraudes in de periode 2003/2004 aan het licht kwam door beheersmaatregelen. Ongeveer 37% van de fraudes kwam aan het licht door meldingen. Nelen (2003) concludeert, op basis van een analyse van 145 casussen die zijn behandeld door de rijksrecherche, dat de wijze van ontdekking mede afhankelijk is van het type fraude.

3.1 Meldingen

Bij meldingen gaat het zowel om interne meldingen, dus vanuit de eigen organisatie (klokkenluiders), als om externe meldingen, dus van buiten de eigen organisatie (zoals klanten, leveranciers, voormalige medewerkers, media). Diverse bronnen, zoals PWC (2005), Nelen (2003), HM Treasury (2004), Mikkers (2006), Dyck (2007) en Hoogenboom (2004) laten zien dat meldingen, zowel interne als externe, relatief belangrijk zijn voor de signalering van fraude.

Ook bij de door ons geanalyseerde casussen (zie bijlage 2) spelen meldingen een voorname rol bij de signalering van de fraude. De media hebben bij deze casussen in de meeste gevallen gefungeerd als een aanjager of katalysator bij de signalering van de fraude. De media waren bij deze casussen niet de primaire bron van het signaal, maar zij hebben het signaal dat zij opvingen als het ware versterkt uitgezonden. Daardoor hebben de signalen een breder publiek bereikt en zijn ze nadrukkelijker onder de aandacht gekomen. Bij de onderzochte casussen gaf dat meestal de aanzet tot een diepgaand onderzoek naar de fraude.

Vanwege het belang van meldingen voor fraudesignalering, moeten organisaties er goede «antennes» voor hebben. Ook moeten potentiële melders geen belemmeringen ervaren. Uit onze analyse komt naar voren dat rondom meldingen het volgende relevant is:

- het inrichten van meldpunten en meldingsprocedures;
- het beschermen van klokkenluiders en andere melders;
- het stimuleren en belonen van melders.

Onder andere het NAO (2004) wijst op het belang van een fraudemeldpunt als *good practice guideline*. Potentiële melders moeten eenvoudig kunnen achterhalen waar zij met hun melding terecht kunnen en welke procedures dan gelden. Vertrouwenspersonen integriteit spelen hierbij een belangrijke rol.

Klokkenluiders en andere melders moeten zich bovendien veilig en beschermd weten als zij een melding willen doen. In de praktijk komt dit tot uitdrukking in zogeheten klokkenluidersregelingen, zoals die ook in Nederland bestaan.¹ Onder andere Van Uden (2003) gaat in op verschillende beschermingsconstructies en de rechtspositie van klokkenluiders. Een verdergaande vorm van bescherming is de anonieme melding. Zeker als het om verdenking van strafbare feiten gaat, zijn de mogelijkheden om anonimiteit te garanderen echter beperkt. Tijdens de expertmeeting van 13 februari 2007 (zie bijlage 3) is uitvoerig stilgestaan bij de voor- en nadelen van anonieme meldingen. Verschillende deelnemers wezen erop dat anoniem melden eigenlijk in strijd is met een open integriteitscultuur, omdat melden als een professionele verantwoordelijkheid van medewerkers ervaren zou moeten worden. Bovendien kan anoniem melden ook onterechte meldingen uitlokken. De deelnemers wezen op alternatieve oplossingsrichtingen. Zo is het mogelijk om een tussenpersoon te benoemen die als enige de identiteit van de melder kent. Deze tussenpersoon kan echter, als daar aanleiding toe is, wel contact opnemen met de melder om om opheldering te vragen. Deze opzet remt ongefundeerde meldingen, bijvoorbeeld uit rancune.

Een andere mogelijkheid om meldingen te stimuleren is het (financieel) belonen van melders, naar analogie van tipgelden bij de opsporing van (ernstige) misdaden. Deze financiële beloningen zijn bedoeld voor personen die aanwijzingen verstrekken die leiden tot de opsporing van strafbare feiten. Een variant op het belonen van melders is het creëren van een fonds dat schadevergoedingen kan betalen aan klokkenluiders die nadelige (financiële) gevolgen ondervinden van hun melding.

In de Verenigde Staten (VS) bestaat al de nodige ervaring met het belonen van melders in de vorm van de False Claims Act (zie kader).

¹ Artikel 125 quinquies van de Ambtenarenwet.

De federale False Claims Act (FCA) in de VS stelt elke persoon in staat om te melden dat een contractpartij van de federale overheid fraude pleegt ten koste van de overheid. De melder kan vervolgens deze contractpartij voor de rechter dagen¹. Belastingfraude is hiervan overigens uitgezonderd. De federale overheid kan zich vervolgens in de rechtszaak voegen bij de melder, waarna de opbrengsten uit terugvordering worden gedeeld tussen de overheid en de melder. De melder ontvangt dan ongeveer 15% van het teruggevorderde bedrag. Als de overheid niet deelneemt kan de melder de rechtszaak voor eigen rekening voortzetten, waardoor de «premie» bij succes voor de melder kan oplopen tot 30% van het teruggevorderde bedrag. De FCA bevat ook bepalingen die de melder beschermen tegen represailles. Uit de aard van de FCA-procedure vloeit echter voort dat de melder in ieder geval niet anoniem kan blijven.

De FCA dateert al van de periode rond de Amerikaanse Burgeroorlog (1863). In 1943 en 1986 zijn amendementen doorgevoerd. Sinds 1986 is via de FCA \$ 12 miljard teruggevorderd. In 2003 ging het om een recordbedrag van ongeveer \$ 2,3 miljard. De fraudeur die op grond van de FCA schuldig wordt bevonden, kan worden veroordeeld tot het betalen van drie keer het fraudebedrag plus een boete van \$ 5500 tot \$ 11 000 per valse claim. Het bedrag kan daardoor tot miljoenen dollars oplopen.

Bron: *Workplace Fairness (2006)*

Dyck (2007) heeft onderzoek gedaan naar de vraag of de FCA het melden bevordert en of er door het vooruitzicht van een beloning meer ongefundeerde claims worden ingediend. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat belonen inderdaad helpt, zonder dat het aantal ongefundeerde meldingen (*frivolous suits*) toeneemt.

Tijdens de expertmeeting is het belang benadrukt van een integere organisatiecultuur, waarin het melden van misstanden correct professioneel gedrag is. Medewerkers zijn dan alerter en sneller geneigd te communiceren over signalen en vermoedens. Openheid en goed voorbeeldgedrag van de leiding zijn van wezenlijk belang. In een dergelijke (ideale) cultuur hoeft nauwelijks een beroep gedaan te worden op bijzondere beschermingsmaatregelen en worden mensen er ook op aangesproken als zij op de hoogte waren van misstanden, maar die niet meldden bij de leiding of bij een andere geschikte instantie. Vanuit deze visie op organisatiecultuur zien de experts binnen de Nederlandse verhoudingen vooral nog weinig in het belonen van melders.

3.2 Beheersmaatregelen

Beheersmaatregelen zijn (administratief) organisatorische maatregelen, zoals procedures en daarin verankerde interne controlemaatregelen, die (mede) tot doel hebben onregelmatigheden te signaleren die op fraude kunnen wijzen.

In de interne (administratieve) procedures van een organisatie zijn tal van maatregelen opgenomen die een rol spelen bij de preventie en detectie van fraude. Bijvoorbeeld functiescheiding, verificatie met bewijsstukken, identificatie en toegangscontrole. Dergelijke maatregelen kunnen zowel bij het voorkomen van interne als externe fraude een rol spelen. Bij het voorkomen van externe fraude valt te denken aan de steekproefsgewijze controle van belastingaangiften en aan de controle van bewijsstukken bij de toekenning van subsidies. Voor het tegengaan van interne fraude zijn bijvoorbeeld functiescheidingen en daarop gebaseerde controles van belang.

Veel fraudes zijn mogelijk omdat beheersmaatregelen in opzet en/of werking ontoereikend zijn. Een goede analyse van frauderisico's kan lacunes in de beheersmaatregelen blootleggen en helpen om gaten daarin te dichten. In de publicatie *Fraud case notes* noemt HM Treasury ongeveer tien gevallen van fraude, waarbij het ontbreken of niet functioneren van beheersmaatregelen gelegenheid bood aan fraudeurs. Goed functione-

¹ Dit worden «qui tam» rechtszaken genoemd. «Qui tam» is kort voor: «Qui tam pro domino rege quam pro se ipso» ofwel: «hij die procedeert namens de koning en tevens voor zichzelf».

rende interne controlemaatregelen hadden de fraudes kunnen voorkomen of eerder boven water kunnen krijgen.

Ook een goed opgezet en goed werkend systeem van beheersmaatregelen kan fraude nooit geheel uitsluiten. In de eerste plaats schieten beheersmaatregelen tekort als fraudes geen administratieve sporen achterlaten, bijvoorbeeld als er sprake is van samenspanning. Daarnaast zorgen ook overwegingen van administratieve doelmatigheid en kosten ervoor dat nooit alle denkbare risico's helemaal afgedekt zijn.

In verschillende publicaties is verder gewezen op de factor toeval bij de signalering van fraude (bijvoorbeeld Doelder, 1997; HM Treasury, 2003; Hoogenboom, 2004 en PWC, 2005). De laatste bron schrijft zelfs ongeveer 30% van de gesignaleerde casussen toe aan toevallige ontdekkingen, bijvoorbeeld door personeelwisselingen, waarneming tijdens vakantie of toevallige navraag door een klant.

3.3 Speuren naar fraudesignalen

Onder het speuren naar fraudesignalen verstaan we de inzet van analyse-instrumenten die gericht zoeken naar mogelijke fraude(signalen), maar die normaal gesproken buiten de reguliere administratieve organisatie en interne controle vallen. Dat zijn bijvoorbeeld frauderisicoanalyses, de toepassing van risicoprofielen, het koppelen van dataverzamelingen of het testen van systemen op fraudebestendigheid.

Bij frauderisicoanalyses analyseren deskundigen, bij voorkeur samen met «de werkvloer», de mogelijkheden om procedures en (interne) controlemaatregelen te omzeilen. Op basis daarvan zijn mogelijke fraudescenario's te onderkennen en kan worden nagegaan welke sporen die scenario's eventueel achterlaten. De organisatie kan vervolgens instrumenten (laten) ontwikkelen die sporen van fraude kunnen signaleren. Mikkers (2006) wijst erop dat een frauderisicoanalyse op zichzelf signalen van fraude kan opleveren.

Het speuren naar fraudesignalen kan ook door toepassing van risicoprofielen, zoals bijvoorbeeld bij de controle van aangiften door de Belastingdienst (Algemene Rekenkamer, 2004). Ook de NAO (2006) noemt risicoprofielen als instrument om nader te onderzoeken casussen te kunnen selecteren. Deze profielen komen tot stand op basis van detailcontroles en enquêtes. Andere instrumenten zijn het koppelen van dataverzamelingen of het testen van systemen op fraudebestendigheid, bijvoorbeeld door het indienen van valse claims.

Verschillende bronnen wijzen op het belang van het gericht speuren naar fraudesignalen door koppeling van bestanden (bijvoorbeeld de aanvragen van uitkeringen toetsen aan inkomensgegevens) of door het zoeken naar fraudepatronen binnen bestanden (bijvoorbeeld ongebruikelijke transacties of ongewone combinaties van gegevens). Geautomatiseerde hulpmiddelen zijn hierbij van grote waarde. Volgens Hoogenboom (2004) zorgt detectiesoftware steeds vaker voor de ontdekking van fraude. Ook Mikkers (2006) wijst op de waarde van het analyseren van ongebruikelijke transacties en merkt op dat fraudesignalen soms als «bijvangst» van andere aanwijzingen aan het licht kunnen komen. Daarom is het van belang de verbanden te onderkennen tussen de verschillende signalen van onregelmatigheden. Het Australian National Audit Office (ANAO, 2004) noemt als vorm van gericht speurwerk het monitoren van het omzeilen of doorbreken van autorisaties.

Ook bij enkele van de door ons geanalyseerde fraudecasussen speelt gericht speurwerk als instrument een rol. Dit betreft de casus van de ILA en de fraude rond de orkanen Katrina en Rita (zie bijlage 2). Vooral het Government Accountability Office (GAO) van de VS heeft dergelijke onderzoekstechnieken toegepast, zoals het indienen van valse claims als test van het systeem van noodhulp. Bij de ILA-casus waren signalen van fraude vroegtijdig uit de administratie van het uitvoerende agentschap te destilleren, als intelligente zoektechnieken zouden zijn toegepast.

Bij de toepassing van al deze instrumenten speelt het onderscheid tussen interne en externe fraude (zie § 1.2) een rol. Bij externe fraude, vooral bij zogeheten «witte» fraude, kan gericht onderzoek naar fraudesignalen (zoals de koppeling van bestanden) zeer effectief zijn. Bij deze vorm van fraude gaat het bijvoorbeeld om het onrechtmatig tegelijkertijd ontvangen van een uitkering en van aan loonheffing onderworpen inkomsten uit arbeid. Koppeling van bestandsgegevens hapert echter soms door bestandsvervuiling en kent ook privacybeperkingen. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP, 2006) heeft in september 2006 een notitie uitgebracht met toetsingsnormen voor fraudebestrijding door bestandskoppeling. Op basis van een toetsing aan deze normen heeft het CBP bijvoorbeeld geconcludeerd dat gemeenten die bijstandgegevens koppelden aan gegevens over waterverbruik en heffingen voor watervervuiling, onrechtmatig handelden.¹

3.4 Toezicht en controle

Uit de bestudering van de fraudecasussen (zie bijlage 2) blijkt dat vrijwel altijd het functioneren van toezichthouders en controleurs ter discussie komt te staan als er fraude wordt ontdekt. De verwachting in de omgeving is kennelijk dat toezichthoudende en controlerende organen fraude kunnen voorkomen of in ieder geval bij de signalering ervan een belangrijke rol spelen. Uit onze analyse blijkt echter dat de rol van toezichthouders en controleurs bij de signalering van fraude beperkt is. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de taak(opvatting) van toezichthouders en controleurs, die over het algemeen niet specifiek gericht is op fraudebestrijding. Verder komt uit onze analyse naar voren dat bij enkele van de casussen wel degelijk signalen uit de controle(rapporten) naar voren kwamen, maar dat de ernst ervan niet is onderkend, dan wel dat de signalen onvoldoende sterk waren voor gerichte actie. Tijdens controles gesignaleerde tekortkomingen krijgen in de meeste gevallen pas aandacht als er concrete aanwijzingen zijn dat er is gefraudeerd. Als toezichthouders of controleurs wijzen op risico's of mogelijke indicaties voor fraude, heeft dat onvoldoende effect totdat er bijvoorbeeld berichten in de media verschijnen (zie § 3.1).

Na enkele geruchtmakende fraudegevallen bij beursgenoteerde vennootschappen in de VS, zijn de richtlijnen voor de accountantscontrole aangescherpt op het punt van de verantwoordelijkheid van de accountant voor fraude bij de controle van een jaarrekening.² Op grond van deze richtlijnen moet de accountant onder andere een gestructureerde risicoanalyse uitvoeren, inlichtingen inwinnen bij de leiding en bij toezichthoudende organen, beheersmaatregelen evalueren en een gerichte cijferbeoordeling uitvoeren. In deze richtlijnen ligt meer dan in het verleden nadruk op de noodzaak van een professionele, kritische houding van de accountant bij zijn controlewerkzaamheden. Zoals vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk constateert Dyck (2007) een toegenomen aandacht van de accountant voor fraude sinds de

¹ Zie www.cbpweb.nl

² Deze richtlijnen zijn vastgelegd in de Controle en Overige Standaarden, voorheen Richtlijnen Accountants Controle, 240 (zie NIVRA, 2004).

schandalen in de Verenigde Staten. Verschillende deskundigen die de expertmeeting van juni 2007 bijwoonden, onderschrijven dit, maar betwijfelen of de accountant inmiddels voldoende aandacht aan fraude-signalering besteedt.

3.5 Conclusies en lessen over instrumenten: samenvatting

Verschillende (categorieën van) instrumenten spelen een rol bij de signalering van fraude. Over het relatieve belang van de verschillende typen instrumenten bestaat geen overeenstemming, maar duidelijk is wel dat meldingen en beheersmaatregelen een belangrijke plaats innemen. Het gericht speuren naar fraudesignalen neemt als instrument in betekenis toe. Verder blijkt het aandeel van toezicht en controle in de praktijk minder groot dan op het eerste gezicht te verwachten is.

Alle vier de categorieën instrumenten zijn van betekenis voor de signalering van fraude en ze zijn complementair. In de praktijk zal dus steeds naar een optimale mix van deze typen instrumenten gezocht moeten worden. Ook Dyck (2007) wijst erop dat vaak een keten of web van instrumenten nodig is om optimaal alert te kunnen zijn op fraudesignalen.

Omdat meldingen zeer belangrijk zijn voor fraudesignalering, moeten eventuele belemmeringen voor melders zoveel mogelijk verdwijnen. Dat betekent dat er een integere organisatiecultuur moet zijn waarin het melden van misstanden correct professioneel gedrag is. Soms is het wenselijk dat anoniem melden mogelijk is of dat een vertrouwenspersoon de enige is die de identiteit van de melder kent. Deze vertrouwenspersoon kan, als daar aanleiding toe is, wel contact opnemen met de melder om nadere opheldering te vragen. Deze opzet ontmoedigt bovendien eventuele ongefundeerde meldingen.

In het buitenland zijn positieve ervaringen opgedaan met het belonen van melders, maar dit lijkt vooralsnog niet goed te passen in de Nederlandse verhoudingen.

Beheersmaatregelen blijven van groot belang voor het voorkomen en signaleren van fraude. Beheersmaatregelen zullen echter nooit het enige instrument kunnen zijn voor het signaleren van fraude. Om tot een effectieve en efficiënte inzet van beheersmaatregelen te komen, is een voorafgaande grondige analyse van frauderisico's onmisbaar.

Onze analyse laat zien dat het gericht speuren naar fraudesignalen vooral bij externe fraude zeer effectief kan zijn. Een ruimere inzet van deze instrumenten, met inachtneming van privacyregels, is bevorderlijk voor het opvangen van fraudesignalen.

Ondanks aanscherpingen na de beursschandalen in de VS en elders, levert onze analyse indicaties op dat toezichthouders en controleurs hun aandacht voor fraudesignalen kunnen intensiveren.

4 HERKENNEN VAN INDICATOREN

Om fraude vroegtijdig te kunnen signaleren is het belangrijk de indicatoren te kennen die op fraude wijzen. Met behulp van deze indicatoren kunnen actoren risicovolle omstandigheden en fraudesignalen herkennen. In onze analyse hebben we zowel bij de casussen, als in de literatuur de verschillende (risico)indicatoren geïnventariseerd. Sommige indicatoren kunnen wijzen op het bestaan van inherent kwetsbare werkgebieden of activiteiten. Vervolgens wijzen andere indicatoren op risicoverhogende omstandigheden (ook wel *red flags* genoemd), waarin fraude kan optreden. Tot slot leveren sommige indicatoren al een meer concrete aanwijzing voor fraude op. In de meeste gevallen zullen deze aanwijzingen nog wel nader onderzocht moeten worden, om van een «redelijk vermoeden» of van een bewijs van fraude te kunnen spreken (zie ook Deloitte, 2007).



In dit hoofdstuk besteden we achtereenvolgens aandacht aan kwetsbare activiteiten, kwetsbaarheidverhogende factoren en aanwijzingen van fraude.

4.1 Kwetsbare activiteiten

Voor dit studierapport hebben we geïnventariseerd of in de door ons geanalyseerde casussen en in de literatuur bepaalde activiteiten zijn te onderscheiden die een verhoogd risico op fraude opleveren. Wij hebben daarbij gebruik gemaakt van een overzicht dat ook bij het instrument SAINT (zie ook § 1.1) is toegepast. Het gaat in dat overzicht om acht typen activiteiten die extra kwetsbaar zijn. Vijf van deze typen activiteiten hebben betrekking op de relatie tussen de overheid en burgers/bedrijven. Het gaat dan om bijvoorbeeld het innen en uitkeren van geld, het uitbesteden van werkzaamheden, het verlenen van rechten (zoals vergunningen en identiteitsdocumenten) en het handhaven van wet- en regelgeving. De andere drie typen activiteiten richten zich vooral op het gebruik en beheer van overheidsmiddelen (geld en goederen) en op het omgaan met vertrouwelijke overheidsinformatie. De volgende tabel geeft een overzicht van de typen kwetsbare activiteiten.

Tabel 4.1 Typen kwetsbare activiteiten

<i>Relatie overheid en burgers/bedrijven</i>	Innen	aansl agen, belastingen, invoerrechten, accijnzen, leges, premies
	Uitbesteden	aanbestedingen, orders, opdrachten, gunningen
	Uitkeren	subsidies, uitkeringen, toelagen, premies, sponsoring
	Verlenen	vergunningen, paspoorten, rijbewijzen, legitimatiebewijzen, machtigingen, keuringen
	Handhaven	toezicht, controle, inspectie, vervolging, opsporing, rechtspraak, (straf)executie

Omgaan met overheidseigendommen	Informatie	staats veiligheid, vertrouwelijke kennis, documenten, dossiers
	Geld	contant/giraal via budgetten, premies, declaraties, gratificaties, toelagen
	Goederen	aanschaf, beheer en gebruik goederen (inventaris, computers)

We hebben geïnventariseerd welke van deze kwetsbare activiteiten uit tabel 4.1 in de fraudecasussen een rol speelden. Daaruit bleek dat bij deze casussen het uitkeren van geld het frequentst voorkwam. Het betrof onder andere de bekostiging van onderwijsinstellingen (casus Hoger Onderwijs), de uitkering van Europese subsidies (ESF), de uitkering van noodhulp na de orkanen Katrina en Rita, de uitkering van studietoelagen (ILA) en de Europese subsidieverstrekking ter bevordering van het toerisme (EC).

Ook bleek dat het uitbesteden van werkzaamheden bij verschillende van de casussen ook daadwerkelijk tot misstanden had geleid. Zo werd bijvoorbeeld bij de Europese Commissie gefraudeerd bij de aanbesteding van beveiligingsdiensten en heeft in Nederland de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid verboden prijsafspraken tussen aannemers geconstateerd.

Een andere veelvoorkomende kwetsbare activiteit was het beheer en gebruik van overheidsmiddelen. Zo was er in de Ceteco-affaire sprake van risicovol kasgeldbeheer bij de provincie Zuid-Holland en bij het Rotterdamse Havenbedrijf sprake van heimelijk verstrekte garanties. In de VS was er sprake van misbruik van *debit cards* bij het verstrekken van noodhulp aan orkaanslachtoffers.

Bij de casussen speelden het innen van gelden en de omgang met vertrouwelijke informatie geen rol van betekenis. Zij komen echter wel in de geraadpleegde literatuur aan de orde (onder andere Dobrowolski, 2002; HM Treasury, 2003–2004; Nelen, 2003; NIVRA, 2004; Scharenborg, 2005). Deze bronnen vermelden ook de andere typen kwetsbare activiteiten, zoals genoemd in tabel 4.1. In het algemeen bieden de kwetsbare activiteiten meer dan gemiddeld gelegenheid tot fraude. Ambtenaren of werknemers die zich bezig houden met deze activiteiten, staan dus in beginsel bloot aan verleidingen. Tegen deze verleidingen dient de werkgever hen zoveel mogelijk te beschermen door het treffen van beheersmaatregelen. Het ontbreken of slecht functioneren van beheersmaatregelen kan ook weer gelegenheid tot fraude bieden. Dit verhoogt dus de kwetsbaarheid voor fraude of preciezer uitgedrukt: het verlaagt de weerbaarheid tegen fraude.

4.2 Kwetsbaarheidverhogende factoren

Diverse factoren kunnen, al dan niet in combinatie met de hiervoor genoemde kwetsbare activiteiten, het risico op fraude (verder) vergroten door meer gelegenheid tot fraude te bieden of door bij de motivatie of rationalisatie ervan een rol te spelen (zie de fraudedriehoek in § 1.3). Bij de casussen hebben we onderzocht welke van deze kwetsbaarheidverhogende factoren er een rol speelden. Zo hebben we aangetroffen dat een grote tijd-, prestatie- of bestedingsdruk, opgelegd door bestuur of politiek, voor frauderisico's zorgt. Dit speelde in een of andere vorm bij nagenoeg alle casussen. De samenloop van publieke en private activiteiten bleek bij

de casussen ook een kwetsbaarheidverhogende omstandigheid te zijn. Dat hebben we vastgesteld bij de casussen Hoger Onderwijs, Ceteco en Havenbedrijf Rotterdam.

Andere kwetsbaarheidverhogende omstandigheden die uit de analyse van de casussen naar voren komen, zijn:

- onderlinge afhankelijkheden tussen organisaties;
- verzelfstandiging van een organisatie (of het plaatsen op afstand);
- marktwerking;
- complexe juridische of financiële constructies;
- intensieve relatienetwerken met leveranciers of afnemers;
- probleemhistorie met signalen van fraude.

Ook in de literatuur zijn overzichten te vinden van kwetsbaarheidverhogende omstandigheden of *red flags*. Zo wijst De Doelder (1997) onder andere op herstructurering en inkrimping van organisaties als kwetsbaarheidverhogende factor. De ANAO (2004) noemt outsourcing en een grotere nadruk op presteren als factoren die het risico op fraude kunnen vergroten. Uit onderzoek van PWC (2005) blijkt dat organisaties die zich om uiteenlopende redenen in een dynamische fase bevinden, significant vaker slachtoffer worden van economische delicten. Nelen en Nieuwendijk (2003) analyseerden verschillende onderzoeken van de rijksrecherche naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie en daaruit komt naar voren dat organisaties waarin sterke loyaliteit, non-interventie en conflictvermijding de cultuur bepalen, kwetsbaar zijn. Ook NIVRA (2004) en Scharenborg (2005) geven een overzicht van (voorbeelden van) kwetsbaarheidverhogende factoren.

Op basis van de casussen en de literatuur hebben wij een overzicht van kwetsbaarheidverhogende omstandigheden of *red flags* opgesteld, waarmee risicovolle situaties kunnen worden onderkend om zo fraude eerder te signaleren of te voorkomen. Om meer grip te krijgen op de risicobeoordeling hebben wij een clustering aangebracht, waardoor een beter inzicht in de aard en de achtergronden van de bedreigingen ontstaat. Daardoor is het eenvoudiger kwetsbaarheidverhogende omstandigheden in de eigen omgeving te herkennen.

Op basis van ons studierapport komen wij tot de volgende clusters van kwetsbaarheidverhogende omstandigheden:

1. Complexiteit

Door ingewikkelde structuren kunnen gelegenheden voor fraude ontstaan of blijven signalen van fraude gemakkelijker verborgen.

2. Verandering/dynamiek

Veranderingen in een organisatie of in de omgeving van een organisatie kunnen leiden tot instabiliteit. Evenals bij de factor complexiteit kunnen daardoor gelegenheden voor fraude ontstaan of signalen van fraude (langer dan in een stabiele organisatie) onzichtbaar blijven.

Soms geven veranderingen aanleiding tot frustratie onder personeel, waarin een motief of rationalisatie van fraude kan liggen.

3. Management

De houding en het gedrag van het management («tone at the top») kunnen, mede door de invloed op de cultuur van de organisatie, kwetsbaarheidverhogend zijn. Bovendien kan daardoor de weerbaarheid van de organisatie verminderen, omdat beheersmaatregelen niet de nodige aandacht krijgen.

4. Personeel

Diverse omstandigheden geven personeel gelegenheid of motieven voor fraude. Dit kunnen omstandigheden zijn binnen een organisatie die een negatieve uitwerking hebben op de loyaliteit van personeel, maar ook individuele omstandigheden die op zichzelf losstaan van de organisatie.

5. Probleemhistorie

Het gegeven dat een organisatie een probleemhistorie heeft, blijkt een risicoverhogende factor te zijn. Relatief vaak doen zich in dergelijke organisaties opnieuw problemen voor.

De volgende tabel geeft een overzicht van (voorbeelden van) kwetsbaarheidverhogende factoren voor elk van de vijf clusters.

Tabel 4.2 Overzicht kwetsbaarheidverhogende factoren

1. Complexiteit

Innovatie/geavanceerde systemen (ICT)
Ingewikkelde regelgeving
Constructies (juridisch/fiscaal)
Relatienetwerken
(Onnodige) tussenschakels (eventueel via het buitenland)
Vermenging publiek-privaat (commercie/concurrentie)
Sturing/toezichtsrelaties

2. Verandering/Dynamiek

Jonge organisatie
Sterke groei/krimp
Trendafwijkingen
Reorganisaties
Verzelfstandiging/privatisering
Instabiliteit (toe- en uittrading; kortdurende verbanden)
Crisis (sanering, bedreiging voortbestaan organisatie/functie)
Externe druk (prestatiedruk, bestedingsdruk, tijdsdruk, bestuurlijke/politieke druk)
Irrrealistische externe verwachtingen

3. Management

Dominante/autoritaire houding
Manipulatief gedrag
Formeel/bureaucratisch gedrag
Solistisch optreden
Ruime discretionaire bevoegdheden
Beloning sterk afhankelijk van prestaties
Geen aandacht voor «ethisch leiderschap» (voorbeeldrol)
Geen verantwoording (willen) afleggen
Negeren adviezen/signalen

Weigeren medewerking aan of traineren van onderzoek
Weigeren correcties aan te brengen
Defensieve reactie op kritiek/klachten

4. Personeel

Omgeving/loyaliteit

Prestatiedruk/beloning sterk afhankelijk van prestaties
Geringe status/gebrek aan erkenning
Lage beloning/matige arbeidsvoorwaarden
Loopbaanperspectieven beperkt
Veel tijdelijke contracten
Slechte sfeer (indicaties: hoog verloop, ziekteverzuim, enzovoort)
Onrechtvaardig(e) (geachte) regelgeving

Zwakke sociale binding/geringe sociale controle (geen afschrikking)
Geringe mobiliteit
Nauwelijks of geen functiewisselingen
Hindermacht

Individueel

Persoonlijke schulden
Leefstijl (buitensporig bestedingspatroon)
Persoonlijke geheimen (chantabel zijn)
Bedreiging persoonlijke veiligheid
Verslaving (alcohol, drugs, gokken)

5. Probleemhistorie

Klachten
Roddels en verhalen
Meldingen/klokkenluiders
Eerdere incidenten (recidive)
Ex-fraudeurs (met zwakke binding in sociale omgeving)
(Doorstart na) faillissement
Administratieve problemen (achterstanden, inconsistenties)

Deze tabel pretendeert niet een compleet overzicht van kwetsbaarheid-verhogende omstandigheden te geven. Er kunnen meer voorbeelden zijn. De aangebrachte clustering kan wel helpen om ook andere praktijkvoorbeelden van risico's te onderkennen.

4.3 Aanwijzingen van fraude

Concrete aanwijzingen voor fraude kunnen zeer verschillend van aard zijn. Voor deze studie hebben we een onderscheid gemaakt tussen (1) aanwijzingen die voortkomen uit de administratie of de informatievoorziening en (2) overige aanwijzingen.

Wat de eerste categorie betreft zijn bij de geanalyseerde casussen en in de literatuur verschillende voorbeelden van aanwijzingen aangetroffen:

- «creatieve» verslaglegging;
- ontbreken van documenten;
- onmogelijke/onwaarschijnlijke combinaties van gegevens;
- kopieën in plaats van originelen in dossiers;
- onverklaarde/onverklaarbare administratieve verschillen;
- buitensporige afwijkingen van trends en patronen;
- ongebruikelijke transacties (veel contante betalingen bijvoorbeeld).

In § 3.3 hebben we aangegeven dat er instrumenten zijn die gericht naar dergelijke aanwijzingen kunnen zoeken.

Overige aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit tips of meldingen of uit directe waarneming. In § 3.2 hebben we reeds gewezen op de toevalsfactor bij de ontdekking van fraude. Deze factor speelt zeker ook een rol bij het verkrijgen van aanwijzingen van fraude. De toepassing van de in hoofdstuk 3 beschreven instrumenten van fraudesignalering kan echter helpen aanwijzingen van fraude (sneller) te onderkennen.

4.4 Conclusies en lessen over indicatoren: samenvatting

Inzicht in kwetsbare activiteiten binnen de publieke sector is van waarde om (sneller) fraude te kunnen signaleren en risico's te onderkennen. Ook het inzicht in kwetsbaarheidverhogende omstandigheden of *red flags* en aanwijzingen voor fraude helpen hierbij. Het is van belang dat alle

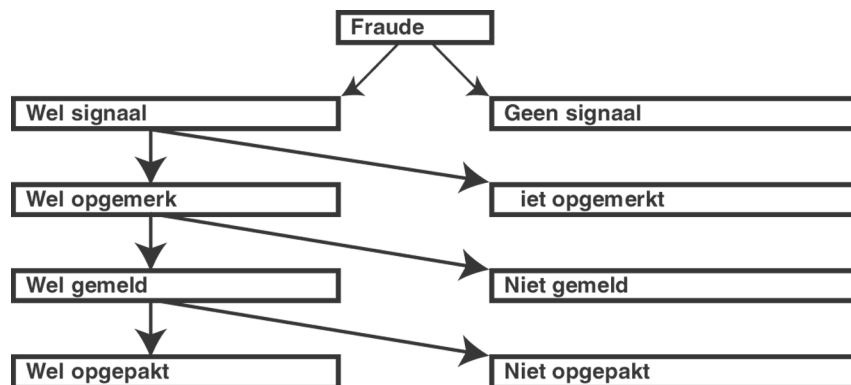
betrokken actoren (zie ook hoofdstuk 2) zich bewust zijn van frauderisico's en kennis hebben van de factoren die de kwetsbaarheid voor fraude bepalen.

Als aan alle elementen van de fraudedriehoek (gelegenheid, motivatie en rationalisatie) is voldaan is de kans op het daadwerkelijk optreden van fraude groot. We hebben een groot aantal kwetsbaarheidverhogende factoren geïnventariseerd, waarmee risicovolle situaties kunnen worden onderkend om zo fraude eerder te signaleren of te voorkomen.

5 KNELPUNTEN BIJ FRAUDESIGNALERING

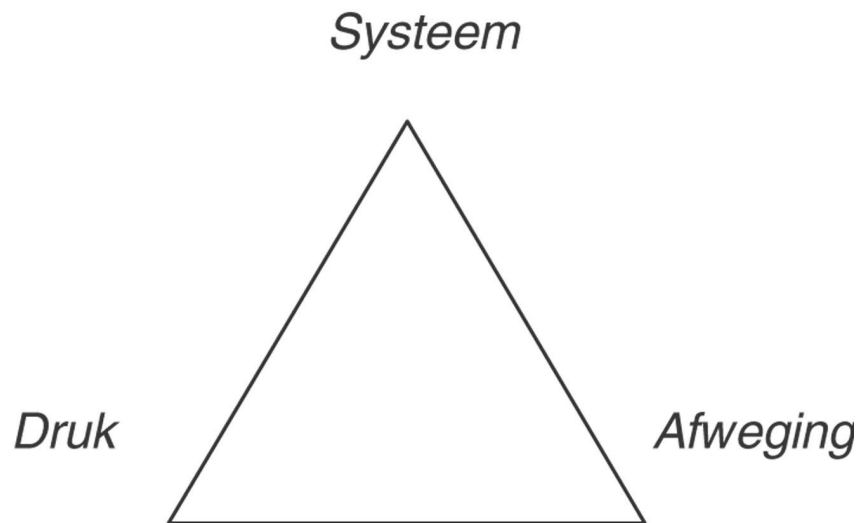
We hebben zowel bij de analyse van de casussen als van de literatuur gezocht naar knelpunten in het proces van fraudesignalering en mogelijke oorzaken van die knelpunten. Ook tijdens de expertmeeting is dit onderwerp aan de orde geweest. Ten behoeve van onze analyse hebben wij het proces van fraudesignalering en opvolging van fraudesignalen in de volgende stappen onderverdeeld.

Figuur 5.1 Proces van fraudesignalering en opvolging van fraudesignalen



Het kan voorkomen dat er geen signaal is van fraude, bijvoorbeeld door samenspanning, of doordat de fraudeur in de positie is dat hij signalen kan onderdrukken. Als er wel sprake is van een fraudesignaal, geeft de linkerkolom van figuur 5.1 de achtereenvolgende stappen aan als het proces van fraudesignalering en opvolging van fraudesignalen ideaal verloopt. Er zijn echter gevallen waarin een signaal niet wordt opgemerkt, niet wordt gemeld, of geen vervolg krijgt in onderzoek. In elke fase van het proces kan er wat misgaan, wat «uitval» van signalen betekent. We hebben de drie oorzaken van de uitval van signalen (niet opmerken, niet melden en niet oppakken van signalen) geanalyseerd. Verder hebben wij een vergelijkbaar model als de fraudedriehoek (zie § 1.3) toegepast om inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen in het proces van fraudesignalering. Ditmaal niet om te verklaren waarom fraude kan plaatsvinden, maar om te verklaren waarom de signalering van fraude hapert. Het stagneren van het fraudesignaal beschouwen we, evenals de fraude zelf, als een ongewenste gebeurtenis.

Bij de «signaleringsdriehoek» gaat het om de volgende drie elementen: Systeem (Gelegenheid), Druk (Motivatie) en Afweging (Rationalisatie).



Onder *systeem* verstaan we de (werk)omstandigheden die bepalen of een fraudesignaal zichtbaar is voor de omgeving of niet. De omstandigheden bestaan zowel uit organisatiefactoren (bijvoorbeeld de organisatiestructuur en administratieve organisatie) als menselijke factoren, zoals loyaliteit en voorbeeldgedrag.

Druk houdt bijvoorbeeld verband met de focus van de organisatie, of de sociale omgeving daarvan, op resultaten. De (omgevings)druk bepaalt het relatieve belang dat actoren hechten aan integer opereren.

Met *afweging* bedoelen we het proces waarbij actoren de voor- en nadelen van verschillende mogelijke acties (al dan niet melden of het signaal oppakken) afwegen. Hierbij spelen persoonlijke belangen een rol, maar ook de belangen van de organisatie en de omgeving.

5.1 Niet opmerken van signalen

In de literatuur bestaat brede overeenstemming over systeemfactoren uit de signaleringsdriehoek die tot uitval van fraudesignalen kunnen leiden. We maken binnen de systeemfactoren onderscheid tussen organisatiefactoren en menselijke factoren.

- Organisatiefactoren:
 - Institutionele factoren: organisatiestructuur, personeelsbeleid, deskundigheid, capaciteit, wet- en regelgeving, administratieve organisatie/functiescheiding
 - Controle en toezichtstructuur: (positie van) interne- en externe auditors en toezichthouders
- Menselijke factoren:
 - Leiderschap: leiderschapsstijl, bestuurscultuur, zelfreflectie en voorbeeldgedrag
 - (Bedrijfs)culturele factoren: samenwerking, beslissingsruimte, loyaliteit, verkokering

In de door ons geanalyseerde casussen bleken vooral een zwakke toezicht- controlestructuur (zowel horizontaal als verticaal) (Nelen, 2003) en onvoldoende alertheid op risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik belangrijke factoren bij het niet opmerken van signalen van fraude. Dit

was bijvoorbeeld het geval in de casussen Havenbedrijf Rotterdam, EC, Hoger Onderwijs, Bouwnijverheid, Ceteco, ESF en ILA. Zo was het bij het Havenbedrijf gebruikelijk achteraf goedkeuring te verlenen aan onrechtmatige handelingen, deels omdat dit geen materiële gevolgen had voor de jaarrekening. In de ILA-casus vond geen verificatie van geclaimde premies plaats.

Bij de casussen EC en het Havenbedrijf Rotterdam speelden leiderschapsfactoren een belangrijke rol. In beide gevallen waren het namelijk de leidinggevenden zelf die de aanzet gaven tot de misstanden. Er speelden ook institutionele factoren (gebrekkige functiescheiding). De directeur van het havenbedrijf was bijvoorbeeld zowel uitvoerder als toezichthouder.

«Gebruiksruimte» in wet- en regelgeving speelde een belangrijke rol bij zowel het ontstaan als het niet-signaleren van de onregelmatigheden in de casus Hoger Onderwijs.

Bedrijfsculturele factoren spelen bijvoorbeeld een rol als afwijkend gedrag de norm wordt. Dit was zowel het geval bij de casussen ESF, EC, Bouwnijverheid, Ceteco en het Havenbedrijf Rotterdam. In deze gevallen was er veelal ook sprake van verkokering: de betrokken ambtenaren bemoeiden zich strikt met hun eigen terrein.

Het tweede element uit de signaleringsdriehoek waardoor fraude niet wordt gesignaleerd is (omgevings)druk. Nelen (2003) heeft gewezen op de uitvoering van taken met (te) krappe middelen. Daardoor gaat de aandacht vooral uit naar het resultaat en niet of minder naar het proces. Ook de druk van de omgeving om mee te doen met bijvoorbeeld bedrijfsmatig werken verlegt de aandacht van het proces naar het resultaat. Bestedingsdruk is hier een bijzondere vorm van.

In alle casussen was er in zekere mate sprake van omgevingsdruk als verklarende factor voor het niet signaleren van fraude. Bij de casussen Ceteco, Hoger Onderwijs, Bouwnijverheid en Havenbedrijf Rotterdam ging het om de druk van bedrijfsmatig werken bij een overheidsorganisatie. Bij de casussen ILA, de orkanen Katrina en Rita, ESF en EC lag het accent op de bestedingsdruk.

Het derde element uit de signaleringsdriehoek is de afweging. Hoewel bij het missen van fraudesignalen natuurlijk geen sprake kan zijn van een bewuste afweging, spelen cognitieve processen wel degelijk een rol. Tijdens de expertmeeting van 13 februari 2007 noemden de aanwezige deskundigen vooral het gebrek aan «fraudebewustzijn» van overheidsorganisaties. Veel organisaties beseffen namelijk niet of onvoldoende welke risico's ze lopen. Ook noemden de experts «cognitieve dissonantie» (het niet willen weten) als een belangrijke reden voor het missen van fraudesignalen. Bij de casus Ceteco bijvoorbeeld waren de financiële opbrengsten van het «bankieren» gewenst en aanvankelijk in overeenstemming met de verwachtingen. Stilstaan bij de keerzijde van deze opbrengsten paste hier niet bij.

Uit de analyse van de casussen kwam naar voren dat er ook sprake kan zijn van een soort naïeve goedgelovigheid in andere (overheids)organisaties. Dit speelde een rol bij de casussen Hoger Onderwijs, ESF, Bouwnijverheid en EC. In deze gevallen was sprake van ongefundeerd en ongecontroleerd vertrouwen in uitvoeringsorganisaties.

5.2 Niet melden van signalen

Systeemfactoren die in de literatuur worden genoemd voor het niet melden van opgevangen fraudesignalen kunnen zowel institutionele als culturele factoren zijn. Belangrijke institutionele factoren zijn het ontbreken van een uitgewerkt fraudebeleid en een klokkenluidersregeling. Als de organisatie geen voorzieningen, procedure of gedragslijn heeft voor fraudemeldingen, wordt het de potentiële melder wel erg lastig gemaakt (Dyck, 2007).

Een belangrijke culturele factor is een groepscultuur met een sterke loyaliteit ten opzicht van collega's en andere betrokkenen. Een dergelijke cultuur kan ervoor zorgen dat fraudesignalen niet gemeld worden. Ook kan binnen de groepscultuur een waardenpatroon bestaan waardoor onregelmatigheden niet als de moeite van het melden waard worden gezien.

Uit de geanalyseerde casussen bleek ook het falen van een klokkenluidersregeling belangrijk te zijn. In de bouw bleek de eis van strafrechtelijke immuniteit van de melder een struikelblok. De klokkenluider van de onregelmatigheden in het hoger onderwijs is ontslagen en kreeg slechts moeizaam eerherstel en ook de EC kon haar klokkenluider niet beschermen.

Over mogelijke druk om signalen niet te melden hebben we in de geraadpleegde literatuur weinig gevonden. Alleen Dyck (2007) meldt dat een individu mogelijk in een onoplosbaar belangenconflict terecht kan komen: individueel belang versus organisatiebelang. Verder maakt Dyck (2007) ook melding van de angst zichzelf buiten de groep te plaatsen (sociaal-psychologische druk). In een aantal casussen speelde tijdsdruk een rol: bijvoorbeeld als argument om signalen bij de goedkeuring van de jaarrekening niet serieus te nemen in de casus van het Havenbedrijf Rotterdam.

Een belangrijke afweging die potentiële melders maken, is de inschatting van de kans dat er daadwerkelijk iets met de melding gebeurt. Ook de aanwezige deskundigen tijdens de expertmeeting achten het serieus nemen en altijd oppakken van signalen cruciaal voor het krijgen van meldingen. Bij de casus Bouwnijverheid bleek bijvoorbeeld dat de kans dat het OM of de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) de melding zouden oppakken als laag werd ingeschat; naar later bleek terecht. Potentiële klokkenluiders schatten de emotionele en economische kosten van een melding vaak terecht hoog in (Dyck, 2007). Mensen kunnen om die reden afzien van melding. Deze overweging speelde mee bij de (late) melding in de casus van het hoger onderwijs. Tevens kan worden afgezien van melding als, naar het oordeel van betrokkenen, de schade voor de organisatie groter is dan het belang dat met het melden is gediend. Zo werd misbruik en oneigenlijk gebruik in het hoger onderwijs minder belangrijk geacht dan dat zoveel mogelijk studenten een diploma haalden.

5.3 Niet oppakken van fraudesignalen/-meldingen

Een belangrijke systeemfactor bij het niet of te laat oppakken van gemelde signalen is het ontbreken van fraudebeleid, van aangiftebeleid en/of van een aanpak voor onderzoek en sancties (Doelder, 1997). Bij een aantal van de geanalyseerde casussen was dat inderdaad het geval (Hoger Onderwijs, ESF). Een melding moet ook voldoende concrete aanknopingspunten geven voor verder onderzoek. Dit was bij de casus Bouwnijverheid

aanvankelijk niet het geval. Daarbij kwam een gebrek aan expertise en capaciteit bij het OM en bij de NMa en een gebrekkige organisatiestructuur bij het OM naar voren als redenen waardoor signalen aanvankelijk niet werden opgevolgd.

Uit de literatuur blijkt dat een reden voor het uitblijven van actie ook kan zijn dat het management er geen belang bij heeft; soms omdat zij zelf betrokken zijn bij of profiteren van de fraude. Als zij zelf (mede)dader zijn, hebben leidinggevendenden bovendien door hun positie meer mogelijkheden om hun sporen uit te wassen en hun handelen te legitimeren of te bedekken (PWC, 2005).

Uit de analyses van de casussen blijkt ten slotte dat het management de neiging heeft signalen/meldingen te zien als incidenten. Signalen/meldingen komen niet op één plaats of bij één persoon samen. Het is daardoor mogelijk dat pas na gericht onderzoek blijkt dat er sprake is van een patroon dat nadere actie rechtvaardigt. Het verbinden van schijnbaar losse signalen en het ontdekken van patronen vraagt een bijzonder fraudebewustzijn van de leiding. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de casussen Havenbedrijf Rotterdam, Hoger Onderwijs en ESF.

Omgevingsdruk, en met name politieke druk, speelt een belangrijke rol bij het niet of laat oppakken van signalen/meldingen. Dit was het geval bij de casussen Hoger Onderwijs, ESF en Havenbedrijf Rotterdam: het politieke belang van de realisatie van de doelen. Bij de casus van de orkanen Katrina en Rita was de druk om de doelen snel uit te voeren belangrijker dan nader onderzoek en controle. Ook de prioritering van werkzaamheden bij opsporingsinstanties is onderhevig aan druk vanuit de omgeving. Het OM wordt in de parlementaire enquête naar de bouwnijverheid omschreven als een vergaarbak van signalen die niet allemaal opgevolgd kunnen worden. Het kan daardoor voorkomen dat het OM kiest voor een schikking, in plaats van een langdurig en (voor het OM) kostbaar onderzoek. In de casus van de EC bestond de druk uit de mogelijke politieke gevolgen van een onderzoek.

Uit de literatuur komt naar voren dat de rol van het management cruciaal is bij de afweging om een signaal al dan niet op te pakken en/of te onderzoeken. Het management maakt een kosten/batenafweging, die vaak niet in het voordeel van onderzoek, vervolging en sanctionering uitvalt. Dit werd ook in de expertmeeting van 13 februari 2007 naar voren gebracht als een belangrijk struikelblok. In die afweging zijn volgens Hoogenboom (2001) een aantal overwegingen van belang:

- onvoldoende expertise binnen de organisatie voor de bewijsvoering;
- extra kosten voor onderzoek;
- verstoring van de werkzaamheden;
- (imago)schade;
- strijdigheid tussen stafrechtelijke en civielrechtelijke afhandeling;
- loyaliteit ten opzichte van de dader;
- weigering de regie over te geven;
- weinig vertrouwen in opsporingsinstanties.

In de door ons geanalyseerde casussen bleek een aantal van deze overwegingen ook voor te komen. De opdrachtgevers in de bouw wilden geen nader onderzoek of aangifte, omdat dit de werkzaamheden zou verstoren. Ook bij de casussen ILA en de orkanen Katrina en Rita bleek verstoring van de uitvoering zwaarder te wegen dan een correcte uitvoering. In het geval van de casus Hoger Onderwijs zou nader

onderzoek de uitvoering van nieuw beleid in de wielen rijden. Bij de casus van het Havenbedrijf Rotterdam speelde de dreiging van een forse schadeclaim een rol. Dat perspectief heeft een belangrijke rol gespeeld bij de afwikkeling van de zaak. Bij de casus ESF was het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om in te kunnen grijpen afhankelijk van andere organisaties, zoals de Arbeidsvoorziening. Zoals eerder vermeld hadden het OM en de NMa bij de casus van de Bouwnijverheid lange tijd een voorkeur voor schikkingen boven uitgebreide onderzoeken.

5.4 Conclusies en lessen over knelpunten in fraudesignalering: samenvatting

Niet opmerken van signalen

Fraude laat in veel gevallen sporen en aanwijzingen na die door anderen (collega's, in-/externe controleurs) opgemerkt kunnen worden. Uit de casussen bleek dat institutionele en culturele factoren het zicht op signalen van fraude kunnen belemmeren. Duidelijke werkwijzen en een goede functiescheiding kunnen frauduleus handelen opsporen en bemoeilijken, maar niet voorkomen. Het fraudebewustzijn en de alertheid van de medewerkers spelen een sleutelrol. Als veel druk op mensen wordt uitgeoefend om nieuwe ideeën in praktijk te brengen en beleidsdoelen te realiseren, krijgt de vraag of het proces correct verloopt minder aandacht. In de interpretatie van een situatie door mensen spelen cognitieve factoren een rol, zoals beperkt fraudebewustzijn en naïviteit, die ervoor zorgen dat mogelijke signalen niet als zodanig worden herkend.

Niet melden van signalen

Als een medewerker een signaal van fraude heeft opgemerkt, is het in het belang van de organisatie dat dit onder de aandacht van het management wordt gebracht. Om signalen los te krijgen, is het allereerst van belang dat potentiële melders weten dat er een vaste procedure is voor signalen en dat zij erop kunnen vertrouwen dat een melding altijd wordt opgepakt. Potentiële melders moeten doordrongen zijn van het belang van het afgeven van het signaal. Er mag daarbij geen oneigenlijke druk uitgaan van het realiseren van de doelen die de organisatie zich heeft gesteld. Tot slot moet zoveel mogelijk worden bevorderd dat potentiële melders bij de afweging van de voor- en nadelen van de melding, tot de beslissing komen om het signaal af te geven. Dat betekent dat de economische en emotionele kosten voor de melder zo laag mogelijk gemaakt moeten worden, onder andere door een goede bescherming van klokkenluiders.

Niet oppakken van signalen

De analyse laat zien dat institutionele factoren ten grondslag kunnen liggen aan de beslissing signalen niet op te pakken. Ook in organisaties met een ontwikkeld fraudebewustzijn ontbreken vaak richtlijnen en procedures voor onderzoek naar signalen en sancties. Soms is het niet duidelijk wie het signaal moet opvolgen. Het oppakken van signalen is in de regel geen prioriteit van het management, vanwege de verstoring van de bedrijfsvoering. Tot slot maakt het management een kosten/batenafweging om te beslissen of het tot actie over gaat. Algemeen belang en langetermijneffecten zijn in de praktijk vaak ondergeschikt aan individueel belang of organisatiebelang en aan het belang van een oplossing op de korte termijn.

De volgende tabel geeft tot slot van dit hoofdstuk een overzicht van de knelpunten per element van de «signaleringsdriehoek».

Tabel 5.1 Overzicht van knelpunten per element van de «signaleringsdriehoek»

	Systeem	Druk	Afweging
Niet opmerken	<ul style="list-style-type: none">• Zwakke toezichts- en controlestructuur• Verkeerd voorbeeld leiding• Gebrekkige functiescheiding• Gebruiksruimte in regelgeving• Verkokering	<ul style="list-style-type: none">• Focus op resultaat• Bestedingsdruk• Uitvoering van taken met te krappe middelen	<ul style="list-style-type: none">• Gebrekkig fraudebewustzijn• Cognitieve dissonantie• Goedgelovigheid
Niet melden	<ul style="list-style-type: none">• Ontbreken uitgewerkt fraudebeleid• Ontbreken bescherming klokkenluiders• Groepscultuur van sterke loyaliteit• Afwijkend waardenpatroon	<ul style="list-style-type: none">• Onoplosbaar belangenconflict• Loyaliteit (niet buiten de groep treden)• Bereiken organisatiedoelen• Tijdsdruk	<ul style="list-style-type: none">• Lage kans op actie naar aanleiding van melding• Hoge economische en emotionele kosten voor melder
Niet oppakken	<ul style="list-style-type: none">• Ontbreken aangifte- en sanctiebeleid• Melding te weinig concreet• Fraudes gezien als incident• Handelingsruimte voor topmanagement• Gebrek aan expertise of capaciteit	<ul style="list-style-type: none">• Politieke gevolgen• Prioritering van opsporingsapparaat• Focus op realisatie doelen of kans geven aan nieuw beleid	<ul style="list-style-type: none">• Voorkeur voor schikking bij opsporingsorganisatie• Verstoring van lopende werkzaamheden• Afhankelijkheid van derden voor opvolgen signaal• Verwachte schade of kosten• Imagoschade

6 CONCLUSIES EN LESSEN

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 hebben wij het onderwerp vroegsignalering van fraude belicht vanuit verschillende invalshoeken (actoren, instrumenten, indicatoren en knelpunten). In dit hoofdstuk formuleren wij samenvattende conclusies en lessen.

We hebben de conclusies gekoppeld aan de doelen van deze studierapport (zie hoofdstuk 1) en de bijdrage aan het oplossen van de knelpunten bij de fraudesignalering (zie hoofdstuk 5).

Doelen	Op te lossen knelpunt(en)
1. Verbeteren van de «antennes» voor fraudesignalen	– Niet opmerken van signalen
2. «Versterking» van communicatiekanalen, zodat signalen «doorkomen»	– Niet melden van signalen – Niet oppakken van signalen

Opmerken van signalen

Uit het studierapport blijkt dat er bij de geanalyseerde casussen vrijwel altijd vroege signalen waren. Voor het opmerken van deze signalen is het allereerst van belang dat een cultuur van integriteit en een waardenpatroon bestaan, waarin signalen als zodanig worden herkend. Verder is het van belang dat bij alle actoren het fraudebewustzijn en de kennis van frauderisico's en indicatoren van fraude verbetert. Het verzorgen van trainingen en het uitvoeren van risicoanalyses zijn goede instrumenten voor het verhogen van de alertheid. Bij de uitvoering van risicoanalyses moeten deskundige analisten samenwerken met de direct betrokken medewerkers.

Risicoanalyses zijn eveneens belangrijk als fundament voor een afgewogen stelsel van beheersmaatregelen voor detectie van onregelmatigheden. Managers dienen bij het treffen van dergelijke maatregelen de beschikbare kennis over kwetsbare werkgebieden/activiteiten en kwetsbaarheidverhogende omstandigheden zoveel mogelijk te benutten en ze dienen alert te zijn op de samenhang tussen signalen. Instrumenten voor het speuren naar fraudesignalen zijn intensiever in te zetten om aanwijzingen bloot te leggen die in administratieve systemen aanwezig zijn. Media zijn zelden de oorspronkelijke bron van signalen, maar zij spelen een wezenlijke rol bij het «versterken» van fraudesignalen, zodat zij breed en indringend onder de aandacht komen en tot actie aanzetten.

Melden en oppakken van signalen

Voor het melden en oppakken van signalen is integriteitszorg en het bevorderen van een integere cultuur in een organisatie essentieel. In een dergelijke cultuur is het melden van fraudesignalen een onderdeel van correct professioneel handelen. Om als organisatie geloofwaardig te zijn voor potentiële melders blijkt het essentieel om goede meldprocedures te hebben, een transparante opvolging van meldingen in de vorm van onderzoek en indien nodig duidelijkheid over het opleggen van sancties. Het is funest voor de meldingsbereidheid als de indruk ontstaat dat een organisatie meldingen niet correct behandelt. Verder is bescherming van potentiële melders (klokkenluiders) noodzakelijk, zo blijkt uit onze analyse van casussen. Vormen van anoniem melden zouden hieraan kunnen bijdragen, al dan niet door tussenkomst van een vertrouwenspersoon.

Verschillende factoren veroorzaken (omgevings)druk of spelen een rol bij de afweging om signalen niet te melden, respectievelijk om geen actie te

ondernemen na een melding. Managers en bestuurders moeten inzicht in deze factoren verwerven om de negatieve effecten daarvan zoveel mogelijk weg te nemen.

Voor het oppakken van signalen en meldingen is het wezenlijk dat managers en bestuurders de ernst ervan onderkennen. Daarvoor is fraudebewustzijn noodzakelijk en een voldoende brede visie om signalen niet geïsoleerd te bezien. Managers en bestuurders moeten aandacht hebben voor achterliggende factoren en structurele oorzaken, zodat de aanpak niet beperkt blijft tot het oplossen van incidenten op de korte termijn.

Toezichthouders en controleurs kunnen preventief een belangrijke rol spelen door integriteitsaudits uit te voeren en de werking van meldsystemen te beoordelen. Uit onze analyse kwam naar voren dat de alertheid op fraudesignalen, maar vooral ook een heldere en krachtige communicatie over relevante bevindingen, aandacht behoeven. Bij enkele van de geanalyseerde casussen bleek namelijk dat signalen vanuit de controle te vaag of te zwak waren en daardoor voor ontvangers gemakkelijk te missen of te negeren.

Tot slot hebben wij voor twee belangrijke categorieën actoren (management en toezichthouders/controleurs) de voornaamste lessen uit deze studierapport gerecapituleerd.

Management

- Managers hebben de belangrijke taak om het fraudebewustzijn en de kennis van frauderisico's en indicatoren (kwetsbare activiteiten en kwetsbaarheidverhogende factoren) te bevorderen. Dit geldt niet alleen voor hun medewerkers, maar ook voor henzelf. Managers dienen zelf vooral alert te zijn op de samenhang tussen signalen die afzonderlijk niet van grote betekenis lijken, maar in combinatie wel degelijk relevant zijn.
- Voor het opmerken van fraudesignalen is het van wezenlijk belang dat er in een organisatie een cultuur bestaat van integriteit en een patroon van waarden, zodat signalen als zodanig worden herkend. Ook voor het melden en oppakken van signalen is het essentieel dat het management aandacht besteedt aan integriteitszorg en een voorbeeldrol vervult om integer professioneel gedrag te bevorderen.
- Risicoanalyses helpen om de alertheid te verhogen en zijn tevens fundament voor een afgewogen stelsel van beheersmaatregelen om vroegtijdig onregelmatigheden te signaleren en op te pakken. Managers kunnen opdracht geven tot dergelijke analyses en ervoor zorgen dat de medewerkers op de werkvloer daarbij nauw betrokken zijn.
- Managers moeten overwegen of instrumenten voor het gericht speuren naar fraudesignalen (intensiever) kunnen worden ingezet. Dit kan aanwijzingen in administratieve systemen blootleggen die anders verborgen zouden zijn gebleven.
- Managers zijn verantwoordelijk voor goede meldprocedures, maar ook voor een goede opvolging van meldingen in de vorm van onderzoek en zo nodig sanctionering.
- (Potentiële) melders (klokkenluiders) behoeven bescherming van het management. Het verdient aanbeveling vormen van anoniem melden mogelijk te maken, al dan niet met inschakeling van een vertrouwenspersoon.
- Managers moeten inzicht verwerven in de factoren die (omgevings)-

druk veroorzaken of een rol spelen bij de afweging om signalen niet te melden, respectievelijk geen actie te ondernemen na een melding.

Toezichthouders en controleurs

- Ook bij toezichthouders en controleurs moeten het fraudebewustzijn en de kennis van frauderisico's en indicatoren worden bevorderd. Evenals managers dienen toezichthouders en controleurs vooral alert te zijn op de samenhang tussen signalen.
- Frauderisico's dienen integraal onderdeel uit te maken van risico-analyses die toezichthouders en controleurs vanuit hun taakopdracht uitvoeren.
- Toezichthouders en controleurs kunnen verder preventief een belangrijke rol spelen door integriteitsaudits uit te voeren en de werking van meldsystemen te beoordelen. Dat betekent dat zij ook voldoende inzicht moeten hebben in de factoren die (omgevings)druk veroorzaken of een rol spelen bij de afweging om signalen niet te melden, respectievelijk om geen actie te ondernemen na een melding.
- Tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden kunnen toezichthouders en controleurs alerter zijn op fraudesignalen. Als zij signalen opvangen, moeten zij deze voldoende indringend communiceren en zo nodig zelf nader onderzoek instellen.
- Ook voor toezichthouders en controleurs geldt dat zij moeten overwegen of instrumenten voor het gericht speuren naar fraudesignalen (intensiever) kunnen worden ingezet.

Wij hopen dat de inhoudelijke informatie in deze studierapport managers, toezichthouders en controleurs kunnen helpen bij het implementeren van deze lessen.

Afpersing en afdreiging

Afpersing is het, met het oogmerk om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, door geweld of bedreiging met geweld dwingen van iemand hetzij tot de afgifte van enig goed dat geheel of ten dele aan deze of aan een derde toebehoort, hetzij tot het aangaan van een schuld of het teniet doen van een inschuld, hetzij tot het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer (artikel 317 WvSr). Afdreiging is vergelijkbaar met afpersing, maar dan door bedreiging met smaad, smaadschrift of openbaring van een geheim (artikel 318 WvSr).

Ambtsmisdrijven

Dit is een groep van misdrijven omschreven in titel XXVIII van het Wetboek van Strafrecht. Hieronder vallen:

- ambtelijke verduistering (artikel 359 WvSr);
- het opzettelijk valselijk opmaken, vervalsen, beschadigen of vernietigen van akten, bescheiden, boeken en registers (artikelen 360–361 WvSr);
- ambtelijke corruptie of omkoping (artikelen 362–264 WvSr);
- misbruik van gezag (artikel 365 WvSr)
- knevelarij: het in de uitoefening van de ambtelijke bediening als verschuldigd aan de ambtenaar, aan een andere ambtenaar of aan enige openbare kas, vorderen of ontvangen of bij een uitbetaling terughouden van hetgeen de ambtenaar weet dat het niet verschuldigd is (artikel 366 WvSr).

Bedrog

Het, met het oogmerk om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, bewegen van iemand tot de afgifte van enig goed, tot het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer, tot het aangaan van een schuld of tot het teniet doen van een inschuld (artikel 326 WvSr).

Onder de titel Bedrog in het wetboek van Strafrecht valt ook het vervalsen van goederen of kunstwerken, misleiden van verzekeraars, verspreiden van valse (koersgevoelige) informatie, onwaar opmaken of openbaar maken van jaarrekeningen en niet-ambtelijke omkoping.

Belangenverstrengeling

Het gelijktijdig of in het recente verleden bestaan van een direct of indirect (financieel) privébelang van een ambtenaar/bestuurder of diens (familie-) relaties bij/in zakenpartners (bron: Algemene Rekenkamer, 1995). Onder privébelangen vallen onder meer aandelenbelangen, leningen, (neven-) functies, subsidies, giften, bijdragen of compensaties in geld en/of natura. Ook meer rechtstreekse privébelangen zoals vergoedingen uit hoofde van managementcontracten en kostenvergoedingen kunnen in de beschouwing worden betrokken.

Corruptie (omkoping)

Als uitvloeisel van regelgeving van de Europese Unie, is in de Strafwet een onderscheid tussen passieve en actieve corruptie gemaakt. Passieve corruptie (artikelen 362–363 WvSr) bestaat in het feit dat een ambtenaar opzettelijk, onmiddellijk of middellijk voordelen, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander vraagt of aanneemt, dan wel

ingaat op een desbetreffende toezegging teneinde, al dan niet in strijd met zijn ambtsplicht, een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten. Actieve corruptie (artikelen 177–177a WvSr) bestaat in het feit dat iemand opzettelijk een ambtenaar onmiddellijk of middellijk een voordeel, ongeacht de aard daarvan, voor hemzelf of voor een ander belooft of verstrekt, om al dan in strijd met zijn ambtsplicht een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten.

Voor de vraag of er sprake is van corruptie is het dus niet relevant of in strijd met de ambtelijke plicht wordt gehandeld; wel uiteraard voor de eventuele strafmaat.

Transparency International heeft in de publicatie «National Integrity Systems» uit 1996 twee definities van corruptie opgenomen; een eenvoudige en een uitgebreide. De eenvoudige definitie luidt: «Corruption is the misuse of public power for private profit.» De uitgebreide definitie luidt: «Corruption involves behaviour on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted to them.» Beide definities van Transparency International geven een ruime uitleg aan corruptie, waardoor ook andere vormen van integriteitsschendingen onder corruptie gevat kunnen worden.

Diefstal

Het wegnemen van enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, met het oogmerk om het wederrechtelijk toe te eigenen (artikel 310 WvSr).

Fraude

Het begrip fraude komt in het Nederlandse Strafrecht als zodanig niet voor. Bij de strafrechtelijke vervolging van fraude zal de officier van justitie daarom per geval moeten bepalen welke strafbare feiten (bijvoorbeeld «valsheid in geschrifte» of «verduistering») ten laste gelegd kunnen worden.

In de Controle en Overige Standaarden (COS) 240 van het NIVRA (2004) is de volgende definitie van fraude gegeven: «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». Fraude wordt nadrukkelijk onderscheiden van «het maken van fouten» waarbij geen opzet in het spel is. In het Besluit Toezicht Accountantsorganisaties (BTA) is het begrip «fraude van materieel belang» meer specifiek gedefinieerd onder verwijzing naar artikel 26, lid 3 van de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (WTA). Deze definitie richt zich op verslaggevingsfraude en ziet fraude als 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.

De Zuid-Afrikaanse Rekenkamer definieert fraude als volgt: «intentional deception, which results in a person or organization losing property or some lawful right». Deception is a key to fraud; fraud is not the same as

outright theft. The courts have established that three elements (deception, a loss, and a victim) must be present for fraud to have occurred.

Het element van misleiding (meestal vervalsen van documenten of administraties) is dus kenmerkend voor fraude.

Vervolgens worden «some common types of fraud or fraud-related crimes» onderscheiden en gedefinieerd.

- Conflict of interest: A person in the position to effect an official decision, having a personal or pecuniary interest in the outcome of the decision.
- Conspiracy (samenspanning): agreement between two or more persons to commit a criminal act or to achieve an end by unlawful means.
- Embezzlement: misappropriation of assets which have been entrusted to one's care.
- Extortion: obtaining of financial benefit through intimidation or persistent demands.
- Forgery (vervalsing): intentional false creation or alteration of written documents, which prejudices another's rights.
- Hidden ownership interest: an undisclosed financial interest in an entity that provides the basis for inflicting a loss or other form of economic deprivation on someone (conflict of interest).
- Kiting: taking advantage of the time required for a cheque to clear the banking system to intentionally misstate the accounting records.
- Lapping (slepen): misappropriation of cash receipts, with the theft covered up by the recording of the receipt of later monies against the original receivable.
- Larceny (ontvreemding of diefstal).
- Misrepresentation: intentional misrepresentation of the facts for benefit or gain.
- Performance data manipulation: intentional falsifying of financial or operational results.
- Secret commissions: Payments for the provision of goods, services, advantage or benefit, in return for actual or perceived advantage, benefit or preferential treatment (kickbacks or bribery).
- Use of apparently valid authority: misrepresentation of one's authority for benefit or gain.
- Uttering: knowingly transacting a forged document.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Misbruik is het onrechtmatig verkrijgen van een (financieel) voordeel door het bewust niet, niet tijdig of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.

Oneigenlijk gebruik is het volgens de regels, maar in strijd met de bedoelingen van de wet, verkrijgen van een (financieel) voordeel.

Misbruik voorwetenschap

Het, beschikkende over voorwetenschap, verrichten of bewerkstelligen van een transactie in nader aangeduide soorten effecten (Wet Toezicht Effectenverkeer; artikel 46J). Voorwetenschap is de bekendheid met een bijzonderheid over de rechtspersoon, vennootschap of instelling, waarop de effecten betrekking hebben of omtrent de handel in effecten:

- a) die niet openbaar is gemaakt; en
- b) waarvan de openbaarmaking, naar redelijkerwijs is te verwachten, invloed zou kunnen hebben op de koers van effecten, ongeacht de richting van die koers.

Op grond van artikel 46a WTE is het eveneens verboden om, anders dan in de normale uitoefening van het werk, beroep of functie, voorwetenschap aan een derde mede te delen of een derde op grond van voorwetenschap aan te bevelen effectentransacties te verrichten of te bewerkstelligen.

Schending van geheimen

Het opzettelijk schenden van enig geheim, waarvan bekend is of redelijkerwijs vermoed moet worden dat uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep de verplichting bestaat het te bewaren (artikel 272 WvSr).

Valse opgave

Het in een authentieke akte een valse opgave doen opnemen aangaande een feit van welks waarheid de akte moet doen blijken, met het oogmerk om die akte te gebruiken of door anderen te doen gebruiken als ware zijn opgave in overeenstemming met de waarheid (artikel 227 WvSr). Ook het opzettelijk gebruik maken van een dergelijke akte, dan wel opzettelijk afleveren of voorhanden hebben is strafbaar.

Het, anders dan door valsheid in geschrift, opzettelijk niet naar waarheid gegevens verstrekken aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, indien dit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl bekend is of redelijkerwijze vermoed moet worden dat de gegevens van belang zijn voor de vaststelling van een eigen of eens anders recht op een verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte of de duur van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming (artikel 227a WvSr).

Ook het, in strijd met een bij of krachtens wettelijk voorschrift opgelegde verplichting, opzettelijk nalaten tijdig de benodigde gegevens te verstrekken is onder gelijke voorwaarden strafbaar (artikel 227b WvSr).

Valsheid in geschrifte

Een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaken of vervalsen, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken (artikel 225 WvSr). Ook het opzettelijk gebruik van een vals of vervalst geschrift als ware het echt en onvervalst, dan wel het opzettelijk afleveren of voorhanden hebben daarvan, is strafbaar.

Verduistering

Het zich opzettelijk wederrechtelijk toe-eigenen van enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort en dat iemand anders dan door misdrijf onder zich heeft (artikel 321 WvSr).

Onder de titel Verduistering in het Wetboek van Strafrecht valt ook het opzettelijk en wederrechtelijk een subsidie die met een bepaald doel door of vanwege de Europese Gemeenschappen is verstrekt, aanwenden voor andere doeleinden dan waarvoor zij is verstrekt (artikel 323a WvSr).

1 BOUWNIJVERHEID

1.1 Samenvatting

In 2002 heeft een parlementaire enquêtecommissie onderzoek gedaan naar onregelmatigheden binnen de bouwnijverheid. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in het Eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid «De bouw uit de schaduw» van 12 december 2002 (Tweede Kamer, 2002b).

Directe aanleiding voor de parlementaire enquête was de commotie die ontstond nadat een klokkenluider uit de bouwwereld in de openbaarheid trad met een schaduwadministratie die verboden prijsafspraken in de bouw aantoonde. Deze klokkenluider had daarvoor jarenlang vergeefs bij het Ministerie van Justitie, het OM en de NMa aangeklopt.

Een berekening van de totale benadeling door verboden prijsafspraken heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid achterwege gelaten (Tweede Kamer, 2002b, blz. 133). Vast staat wel dat de financiële schade die de opdrachtgevers hebben geleden omvangrijk is. De enquêtecommissie komt tot een indicatie van het ophoogpercentage van 8,8% (Tweede Kamer, 2002b, blz. 265).

Kenmerkend voor deze casus is dat velen signalen hadden van mogelijke misstanden, maar er om uiteenlopende redenen geen actie op hebben ondernomen, totdat de media de kwestie indringend belichtten.

1.2 Actoren

Bij deze casus was de overheid vanuit verschillende rollen als actor betrokken. Allereerst is er de overheid in de rol van *wetgever*. De invoering van nieuwe mededingingswetgeving markeerde het begin van illegale prijsafspraken in de sector bouwnijverheid. Verder had de overheid ook de rol van *opdrachtgever*. De aanbestedende overheidsorganisaties werden benadeeld doordat te hoge prijzen voor de bouwwerkzaamheden werden berekend. Ten slotte had de overheid ook de rol van *toezichthouder*, die vervuld werd door de NMa en het OM.

De parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid was kritisch op de invulling van alle bovengenoemde overheidsrollen. Met betrekking tot de rol als wetgever wees de commissie op knelpunten in de aanbestedingswetgeving (Tweede Kamer, 2002b, blz. 75) en de mogelijkheid van een strakker en eenvormiger juridisch kader voor de opdrachtverlening (Tweede Kamer, 2002b, blz. 63). Over de rol van opdrachtgever merkt de commissie op dat aanbestedende diensten stelselmatig hebben nagelaten vermoedens van onregelmatigheden aan de bevoegde instanties, zoals de NMa, te melden (Tweede Kamer, 2002b, blz. 279). Ook over de rol als toezichthouder heeft de commissie opmerkingen gemaakt: «het Openbaar Ministerie op uitvoerend niveau, alsmede het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie voor zover deze geïnformeerd waren én zich hebben laten informeren, hebben onvoldoende adequaat gereageerd op de zich voordoende situatie en zij hebben deze situatie voorts te lang laten voortduren. Een dergelijke handelwijze is maatschappelijk onwenselijk en bevat voorts geen stimulansen om als klokkenluider op te treden» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 159). Over de NMa merkte de

commissie op «dat een actievare rol van de NMa gepast zou zijn geweest» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 157). De NMa heeft bij aanvang van haar activiteiten onderkend dat de bouwnijverheid een risicovolle sector betreft; dit heeft echter niet direct geleid tot een daadkrachtig en slagvaardig doelgroepbeleid. Zulks ontbrak ook nadien op momenten dat zich belangrijke kansen aandienden. (Tweede Kamer, 2002b, blz. 287).

In deze casus hadden verschillende actoren in een vroeg stadium kennis van de verboden praktijken. De enquêtecommissie is in het eindrapport uitvoerig ingegaan op de rol van deze actoren. Het volgende citaat geeft een samenvattend beeld van het oordeel van de commissie over de rol van de verschillende actoren.

«Juist vanwege de tradities in de bouw, vindt de enquêtecommissie het verbazingwekkend dat de eerstverantwoordelijken er te weinig aan hebben gedaan om een omslag te bewerkstelligen. De leiding van de bedrijven niet, de brancheorganisaties niet, de overheid als opdrachtgever niet en de overheid als toezichthouder niet. Velen wisten ervan, maar wilden het niet weten. Die indruk ontstond tijdens de openbare verhoren door de enquêtecommissie van vele prominenten. «Captains of industry» die zich met «dergelijke details», niet plachten te bemoeien. Een voorzitter van een ondernemersorganisatie die niet duidelijk afstand neemt van onregelmatigheden op mededingingsrechtelijk terrein. Ministers die op voorhand de geleden schade bagatelliseren. Daarnaast viel de trage, passieve houding op van controleurs, toezichthouders en rechtshandhavers. Zoals accountants met langdurige ervaring in de bouw, die van vooroverleg en schaduwadministraties nog nooit zeiden te hebben gehoord; hetgeen hun klanten overigens weerspraken. Het Openbaar Ministerie dat er een kleine drie jaar over doet om een schaduwadministratie te verkrijgen. En bovendien, zowel intern als met de minister, slecht communiceert. De NMa die vroegtijdig inzage krijgt in een schaduwadministratie, die de regie uit handen geeft aan het Openbaar Ministerie en voorts geen stappen onderneemt om aan de bouw prioriteit toe te kennen. Alle betrokkenen lijken wetenschap of minstens sterke vermoedens te hebben gehad, maar komen niet in actie om de onregelmatigheden aan te pakken» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 261).

De schaduwadministraties waar de parlementaire enquête zich vooral op richtte, hebben betrekking op de grond-, weg- en waterbouw. De commissie heeft echter vastgesteld dat het systeem van vooroverleg en schaduwadministraties zich niet tot deze sector beperkt. Ook in de installatiebranche en in andere delen van de sector is het aangetroffen (Tweede Kamer, 2002b, blz. 265).

1.3 Instrumenten

Zoals aangegeven is deze casus in gang gezet door de melding van een klokkenluider, die via de media brede aandacht heeft gekregen.

Er waren echter al eerder signalen die op misstanden wezen, maar daar werd onvoldoende mee gedaan. De enquêtecommissie merkt hierover op: «Verbaasd, en het meest pijnlijk getroffen, was de enquêtecommissie door de laconieke en vergoeljkende reacties van de hoofdrolspelers. Velen wisten er wel in min of meerdere mate van, maar wilden het liever niet «echt» weten. Dat geldt voor de leiding van bouwbedrijven en die van sector- en brancheorganisaties, maar ook bepaalde accountants, aanbestedende diensten en toezichthouders. Allen keken ernaar, deden er

weinig tot niets aan en gingen liever over tot de orde van de dag. En als dat maar lang genoeg de praktijk is, lijkt het nauwelijks meer door te dringen dat er echt iets fundamenteel mis is. Iedereen droeg vanuit zijn positie verantwoordelijkheid, maar nam die onvoldoende. Dit geldt ook voor bewindslieden» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 12).

Bij deze casus is te constateren dat een aantal instrumenten voor de vroegtijdige signalering van fraude niet (goed) heeft gefunctioneerd. Hierbij gaat het vooral om toezicht en controle, zowel intern als extern. Voor een deel speelt hierbij mee dat signalen afzonderlijk bezien te zwak of onduidelijk waren en mechanismen ontbraken om de samenhang te zien. Er doet zich hier een vicieuze cirkel voor in die zin dat signalen te zwak zijn om er diepgaand onderzoek naar te starten, maar juist omdat dergelijk onderzoek uitblijft, kunnen de grootschaliger structuren van de misstanden verborgen blijven.

1.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

Het aanbesteden van werken en het vertrekken van opdrachten behoren over het algemeen tot de kwetsbare werkgebieden in de publieke sector. De bouw is in dit verband een gevoelige sector. De enquêtecommissie spreekt van ingenestelde gewoontes en cultuur van de bouwnijverheid wanneer het gaat om structurele kartelvorming (Tweede Kamer, 2002b, blz. 11).

In deze casus was een kwetsbaarheidverhogende omstandigheid de druk op de bouwbedrijven om aan het vooroverleg mee te werken uit zorg over de continuïteit van het eigen bedrijf. Verder zijn de relatienetwerken, het raakvlak publiek – privaat en de onderlinge afhankelijkheid van opdrachtgevers en opdrachtnemers risicoverhogend. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de cultuur van «smeren en fêteren», zoals de enquêtecommissie het noemt (Tweede Kamer, 2002b, blz. 272).

In deze casus speelt volgens de enquêtecommissie bovendien een cultuuraspect mee, waardoor de bouwbedrijven het eigen gedrag «rationaliseren» ofwel goedpraten. Een tweetal citaten laat dit zien:

- «De bouwcultuur blijkt zo gesloten, dat intern «iedereen» ervan weet, maar de buitenwereld er niet achter komt» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 11);
- «De commissie heeft bij een groot aantal betrokkenen een onthutsend geloof in de eigen, naar zij zeggen: goede, bedoelingen aangetroffen. Het maken van illegale afspraken over marktverdeling en prijzen werd normaal gevonden. Immers, niemand werd er door benadeeld, was de lezing van velen die gehoord zijn door de enquêtecommissie» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 11).

Enkele andere van de aangevoerde rechtvaardigingsgronden waren:

- rekenvergoedingen zijn noodzakelijk;
- prijsopdrijving is niet aan de orde, want we blijven onder de raming;
- de opdrachtgever heeft voordeel bij het systeem: ook zijn risico's en kosten worden beperkt;
- benadeling is niet aan de orde, want we strepen onderling;
- facturen zijn niet vals, indien deze maar op concrete werken en leveringen betrekking hebben;
- het aantal facturen voor verrekeningen is gering, dus valt het wel mee.

De enquêtecommissie noemt ook enkele *red flags* die een vermoeden van onregelmatigheden (kunnen) opleveren:

- «indien het verschil tussen laagste inschrijfsom en de directieraming hoger was dan 10% en de aanbestedende dienst zeker wist dat er geen fouten in de eigen raming zaten;
- als het verschil tussen de laagste inschrijfsom en de directieraming groot was, het verschil tussen laagste en hoogste inschrijving klein (minder dan tien procent) en het aantal aannemers aan de inschrijving beperkt was;
- indien twee of meer aannemers zich als combinatie hadden ingeschreven voor projecten waarbij op grond van de aard en omvang van het werk redelijkerwijs mocht worden aangenomen dat het werk door één aannemer uitgevoerd kon worden;
- indien zich tijdens de aanbesteding opvallende zaken of gebeurtenissen voordeden die niet voortvloeien uit de normale gang van zaken tijdens de aanbestedingsprocedure;
- als toevallig signalen van onregelmatigheden bij aanbestedende diensten bekend werden;
- indien klokkenluiders zich aandienden.» (Tweede Kamer, 2002b, blz. 71).

1.5 Knelpunten

In de casus bouwnijverheid hadden veel verschillende personen en organisaties signalen van onregelmatigheden. Ieder daarvan had redenen om geen werk te kunnen of willen maken van die signalen.

Onder 4. zijn rationalisaties genoemd waarvan de bouwbedrijven zich bedienden om het eigen gedrag te rechtvaardigen. Er zijn echter ook rationalisaties te benoemen die door aanbestedende diensten zijn gebruikt om vermoedens van onregelmatigheden niet te melden aan de bevoegde instanties, zoals de NMa. De enquêtecommissie noteerde onder andere de volgende redenen om niet te melden:

- de bewijslast zal moeilijk rond te krijgen zijn;
- het houdt de voortgang van het werk op;
- het verslechtert (nog verder) de verhouding opdrachtgever/opdrachtnemer;
- of (al dan niet verwijzend naar een eerdere ervaring) de NMa doet er toch niets mee (Tweede Kamer, 2002b, blz. 279).

Bijkomend knelpunt in deze casus is dat een praktijk die tot 1992 niet alleen legaal, maar ook *usance* was, daarna door veranderde regelgeving als mededingingsfraude gold. Een dergelijke ingrijpende verandering van waarden en normen binnen een sector is moeilijk van de ene dag op de andere te realiseren.

Samenvattend is het voornaamste knelpunt dat zij die bekend waren met de verboden praktijken er zelf belang bij hadden of in ieder geval geen belang zagen om hiermee naar buiten te treden of actie te ondernemen.

1.6 Conclusies/lessen

Uit de casus bouwnijverheid zijn de volgende conclusies te trekken voor de vroegsignalering van fraude en misbruik.

- Voor deze casus waren meldingen van klokkenluiders essentieel. Uit de casus blijkt duidelijk dat het consequent melden van misstanden bij de

bevoegde instanties waardevol is. Als er meer signalen zijn en er daardoor meer samenhang tussen de signalen te zien is, kan dit eerder tot onderzoek van de bevoegde instanties leiden.

- Controle en toezicht moeten meer worden afgestemd op de specifieke frauderisico's bij de doelgroep. Bij de casus bouwnijverheid had alleen de Belastingdienst/FIOD-ECD een doelgroepgericht beleid waarbij ook de bouwsector als doelgroep is onderscheiden met zijn eigen sectorspecifieke (fiscale) risico's (Tweede Kamer, 2002b, blz. 73).
- Bij controle en toezicht is meer in te spelen op cultuuraspecten van de doelgroep, bijvoorbeeld de geslotenheid van een sector.
- Zoals fraudeurs de neiging hebben hun daden met drogredenen te rechtvaardigen («rationaliseren»), hebben actoren die misstanden signaleren een soortgelijke neiging om te rationaliseren waarom melden geen zin zou hebben.
- Controle-instanties, toezichthouders en andere betrokkenen kunnen de neiging hebben fraudesignalen niet voldoende serieus te nemen, omdat ze te geïsoleerd worden gezien of onderschat worden. Ook hier kan rationaliseren een rol spelen, bijvoorbeeld dat het bewijs niet te leveren zal zijn of een zaak niet tot vervolging zal leiden.
- Er is voldoende expertise nodig bij de controle-instanties en toezichthouders om fraudesignalen adequaat te kunnen onderzoeken. In het geval van de casus bouwnijverheid was dit bijzonder belangrijk in verband met de complexiteit van de materie en de belangen die in het geding zijn.
- Wanneer introductie of verandering van wet- en regelgeving ertoe leidt dat voorheen legale handelingen het karakter van fraude krijgen, is aandacht nodig voor de verschuiving in normen en waarden die daarmee gepaard moet gaan. Communicatie over de veranderingen en monitoring in de beginfase lijken aangewezen instrumenten in dit verband.

2 PROVINCIE ZUID-HOLLAND (CETECO)

2.1 Samenvatting

Deze casus betreft de «bankiersactiviteiten» van de provincie Zuid-Holland, die in 1999 aan het licht kwamen doordat handelsonderneming Ceteco niet meer aan zijn betalingsverplichtingen aan de provincie kon voldoen.

In 1995 besloten de Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland een actief treasurybeleid te voeren om overtollig kasgeld winstgevend te maken. Dit besluit, dat onder weerstand van de Commissaris van de Koningin werd genomen, is niet voorgelegd aan Provinciale Staten. In september 1988 had Provinciale Staten van Zuid-Holland het College van Gedeputeerde Staten namelijk gemachtigd om tot 200 miljoen gulden per transactie aan te trekken of uit te lenen zonder dat daarvoor afzonderlijke toestemming van Provinciale Staten nodig was. Het besluit werd evenmin naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken gezonden, terwijl dat volgens de Provinciewet wel had moeten. Toen de problemen rond Ceteco zich openbaarden, bleek dat de provincie Zuid-Holland in het geheim voor ongeveer 2 miljard gulden bankierde met als doel het maken van winst.

Bij deze casus speelde de treasurer van de provincie een centrale rol. Hij hield zich niet alleen bezig met het aantrekken van leningen om vervolgens geld tegen een hogere rente uit te zetten, maar hij bediende zich ook

van risicovolle financiële instrumenten en derivaten. De treasurer heeft zijn activiteiten voor een deel ook ten eigen bate ontplooid.

De Commissie Van Dijk (1999, pagina 79) onderzocht de affaire en concludeerde dat er sprake was van onverantwoordelijk, onbevoegd en onrechtmatig handelen door de treasurer (Rapport commissie Van Dijk; «Een doorboorde buidel»). Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland; 30-09-1999, pagina 79).

2.2 Actoren

De actoren die de affaire uiteindelijk breed onder de aandacht hebben gebracht zijn de media, toen bleek dat Ceteco niet aan betalingsverplichtingen kon voldoen.

Daarvoor bestonden er echter al signalen en hadden enkele actoren kennis (kunnen hebben) van de bankiersactiviteiten. Kort voordat de casus in de openbaarheid kwam, is vanuit het bankwezen een signaal over de bankiersactiviteiten van de provincie afgegeven bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit signaal is op ambtelijk niveau doorgespeeld aan de Inspectie Financiën Lagere Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en vervolgens aan de griffier van de provincie. Nog voordat deze het signaal kon onderzoeken, kwam de affaire in de openbaarheid (Commissie Van Dijk, 1999, pagina 55).

Ook in een eerder stadium hebben de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën vanuit hun toezichhoudende rol vragen gesteld aan de provincie over de leningenpositie. In oktober 1996 nam het Ministerie van Financiën contact op met de provincie Zuid-Holland, omdat het was opgevallen dat de provincie een sterk gestegen bruto schuld had. Kort daarna heeft het Ministerie van Financiën het Ministerie van Binnenlandse Zaken geattendeerd op het verhoogde niveau in- en uitleningen (Commissie Van Dijk, 1999, pagina 55). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft vragen gesteld over de ontwikkeling van de kortlopende leningen en de liquiditeitspositie, mede naar aanleiding van kritische geluiden uit andere provincies. Het ministerie stelde aan de provincie onder andere de vraag hoe rond 400 miljoen gulden aan kasgeldleningen (zowel opgenomen als uitgegeven) per ultimo 1995 op de balans kon staan zonder dat besluiten hierover op grond van artikel 192 van de Provinciewet ter kennisneming waren toegestuurd aan het ministerie (Commissie Van Dijk, 1999, pagina 55). Na uitleg over de delegatie van bevoegdheden, hebben de ambtenaren van het ministerie geen nader onderzoek ingesteld.

Bij de signalering speelden Provinciale Staten geen rol. Op grond van de Provinciewet waren Provinciale Staten weliswaar gedurende de gehele periode bevoegd te besluiten tot het aangaan van (kasgeld)-leningen en tot het (tijdelijk) uitzetten van gelden, maar zij konden die bevoegdheid overdragen aan Gedeputeerde Staten en hebben dat ook gedaan.

De interne en externe controleurs hebben hun signalerende rol in deze casus niet goed vervuld. Uit het rapport van de Commissie Van Dijk (1999, pagina 17) blijkt dat de treasuryfunctie in het dienstjaar van 1997 onderwerp van intern onderzoek was van de toenmalige dienstcontrollers. Deze hadden de misstanden kunnen signaleren. De commissie concludeert voorts dat de externe controle op de uitvoering ontoereikend is geweest en de accountant ernstig in zijn controletaak tekort is geschoten. De jaarrekening 1998 voldeed niet aan de daarop van toepassing zijnde voorschriften. Het was duidelijk dat de provincie zich niet aan deze

voorschriften had gehouden en de accountant liet na hierover te rapporteren. Ook heeft de accountant niet gesignaleerd dat de hieruit feitelijk voortvloeiende resultaatbestemming onjuist is en dat daarmee het budgetrecht van provinciale staten werd geschonden (Commissie Van Dijk, 1999, pagina 79). Omdat de Rekeningcommissie uit Provinciale Staten zich nagenoeg volledig baseert op de rapportage van de accountant, zijn ook vanuit deze commissie geen kritische kanttekeningen geplaatst.

2.3 Instrumenten

Alvorens de casus breed in de media belandde, hebben ook enkele andere instrumenten een rol gespeeld bij de signalering van de misstanden. Het gaat daarbij om meldingen vanuit het bankwezen die langs indirecte weg en in een relatief laat stadium bij de griffier van de provincie aankwamen. Daarnaast hebben andere provincies kritische geluiden laten horen bij het toezichthoudende Ministerie van Binnenlandse Zaken. De toezichthouders van Binnenlandse Zaken en Financiën hebben signalen ontvangen en aan de orde gesteld bij de provincie, maar zijn daar niet diep op doorgegaan.

Wat betreft de controle-instrumenten constateert de Commissie Van Dijk (1999) dat deze grotendeels hebben gefaald.

2.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

Het kasgeldbeheer, waaronder het aangaan van kortlopende leningen, is een kwetsbaar werkgebied dat in deze casus een overwegende rol speelt. De bijbehorende risico's hadden meer aandacht moeten krijgen.

Als voornaamste kwetsbaarheidverhogende factoren zijn te noemen:

- de druk om via de treasury-activiteiten financiële voordelen te genereren voor de provincie, waardoor de neiging ontstond risico's te nemen;
- de complexe financiële constructies;
- het opereren op het snijvlak van publiek en privaat;
- solistisch handelen van de treasurer, in combinatie met ruime discretionaire bevoegdheden en zwak toezicht.

Een aanvullend signaal dat als *red flag* te interpreteren was, betrof de sterke toename van de provinciale schulden en middelen die zich nauwkeurig in dezelfde richting ontwikkelden. Dit laatste was ook te verwachten van een beleid waarin het lenen van geld om het vervolgens weer uit te lenen, het dominante kenmerk was. Deze ontwikkeling had controleurs, toezichthouders en de rekeningencommissie van Provinciale Staten alert moeten maken.

2.5 Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt voor de signalering van de misstanden was in dit geval dat Gedeputeerde Staten van de provincie zelf achter de bankiersactiviteiten stond en daarover niet transparant was. Omdat de activiteiten van de treasurer de provincie veel extra inkomsten opleverde, zagen de actoren binnen de provincie die op de hoogte waren, geen aanleiding om actie tegen deze praktijk te ondernemen.

Een ander belangrijk knelpunt was het falen van controle-instanties en een onvoldoende reactie van toezichthouders (de Ministeries van Binnen-

landse Zaken en Financiën) op de signalen en meldingen die hen bereikten.

2.6 Conclusies/lessen

Uit deze casus zijn enkele belangrijke lessen te trekken.

Als dominante bestuurlijke organen, zoals Gedeputeerde Staten van een provincie, misstanden goedkeuren of in ieder geval gedogen, belemmert dit het doorkomen van signalen en het ondernemen van actie naar aanleiding daarvan. Vanuit het provinciebestuur was er in dit geval zelfs sprake van oneigenlijke druk om via de treasury-activiteiten inkomsten voor de provincie te genereren. Dit onderstreept het belang van voorbeeldgedrag («tone at the top») voor de cultuur in een organisatie.

Met het oog op de signalering van de misstanden hadden de controlerende en toezichhoudende organen van de provincie beter moeten functioneren. De treasurypraktijk van de provincie had eerder transparant moeten worden. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën hadden de financiële informatie die hen ter beschikking stond, scherper moeten interpreteren en dit had moeten leiden tot indringende vragen aan Gedeputeerde Staten en aan de accountant. Daarnaast hadden de toezichhouders de meldingen en signalen serieuzer op moeten pakken.

Het solistisch optreden van de treasurer had als risicofactor meer aandacht moeten krijgen. De treasurer opereerde binnen de provinciale dienst betrekkelijk solitair en achtte zichzelf bevoegd tot het nemen van de beslissingen (Commissie Van Dijk, 1999, pagina 69).

3 HOGER ONDERWIJS

3.1 Samenvatting

De affaire rond het Hoger Onderwijs kwam eind 2001 in beweging na de melding van een klokkenluider. De affaire betrof onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Omdat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naliet in te grijpen trad de klokkenluider met zijn informatie naar buiten. In de periode 2002–2005 zijn vervolgens meerdere onderzoeken uitgevoerd naar deze zaak. Allereerst was dit het zogeheten Zelf Reinigend Onderzoek (ZRO), uitgevoerd na een eerste verkenning door de accountantsdienst van het Ministerie van OCW. Dit onderzoek resulteerde in het rapport Ruimte voor Rekenschap van het Ministerie van OCW (2002). Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer (2003) een onderzoek ingesteld dat bestond uit twee onderdelen:

1. een review op het ZRO op verzoek van de minister van OCW en
2. een eigen onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer.

Tot slot is nog de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap ingesteld. Deze commissie, die ook wel naar haar voorzitter de commissie Schutte is genoemd, is ingesteld omdat de eerdere onderzoeken niet de gewenste duidelijkheid hadden gebracht over de vraag welke instellingen wel en welke niet in strijd hadden gehandeld met de wettelijke bekostigingsregels. De commissie presenteerde in 2004 haar eindrapport «Eerlijk delen; een onderzoek naar onregelmatigheden in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs» (Commissie Schutte, 2004).

Alle onderzoeken bevestigden dat in een groot aantal gevallen sprake was van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelgeving en mogelijk van het opzettelijk verschaffen van onjuiste gegevens door de scholen. De Commissie Schutte (2004) heeft overigens geen aanleiding gezien om bevindingen voor te leggen aan het Openbaar Ministerie, omdat er onvoldoende grond was voor verdenking van strafbare feiten.

Uit de analyse van de drie genoemde onderzoeken blijkt dat enkele factoren een belangrijke rol hebben gespeeld bij het optreden van de onregelmatigheden. Dit zijn vooral de onheldere regelgeving, het heersende «ondernemersklimaat» in de onderwijssector, tekortkomingen in de controle en het ontbreken van het besef bij de onderwijsinstellingen dat zij omgaan met publiek geld.

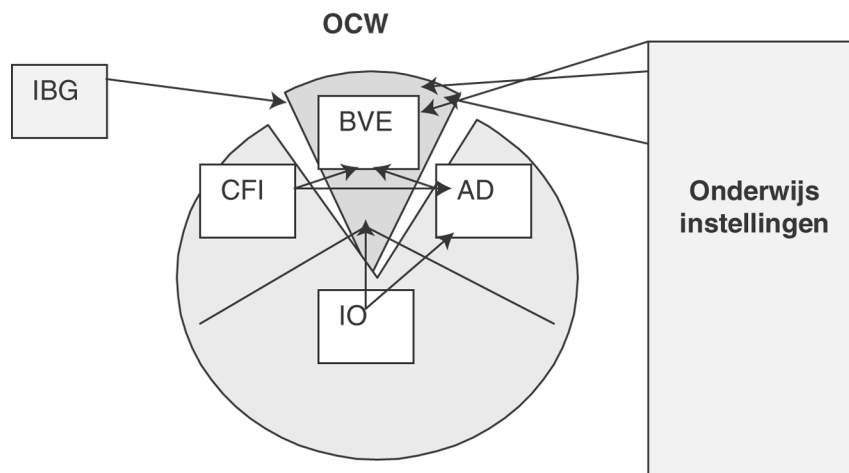
In totaal ontvangen de onderwijsinstellingen jaarlijks een totale bijdrage van circa € 6,5 miljard. Volgens een bepaalde verdeelsleutel wordt dit bedrag verdeeld onder de instellingen. Omdat het totale budget voor een jaar vaststaat, benadeelt een onderwijsinstelling die ten onrechte geld ontvangt, collega-instellingen die correcte bekostigingsgegevens aanleveren.

De commissie Schutte kwam aanvankelijk naar de stand van 1 januari 2004 tot de conclusie dat tenminste € 58 miljoen kon worden teruggevorderd en in zijn vervolgonderzoek (24 mei 2005) voegde de commissie daar nog € 38 miljoen aan toe. Feitelijke terugvordering bleek echter in veel gevallen niet mogelijk, omdat instellingen met succes de beslissing om terug te vorderen aanvochten. Onduidelijkheden in de regelgeving waren hier mede de oorzaak van. Op 19 augustus 2006 meldde de NRC in een krantenartikel dat van de in totaal € 96 miljoen nog slechts € 29 miljoen was terugbetaald.

3.2 Actoren

Voor de signalering van de casus was de melding van de klokkenluider in 2001 cruciaal. Omdat de media aandacht gingen besteden aan de kwestie, kwam het onderwerp op de bestuurlijke en politieke agenda terecht. Dat gaf de aanzet tot de eerdergenoemde drie onderzoeken.

De casus hoger onderwijs speelt zich geheel af binnen het publieke domein. De onderwijsinstellingen voeren als zelfstandige bestuursorganen (zbo's) de onderwijstaak uit en waren in deze casus aan te merken als «plegers van de fraude». Hoewel de hiervoor genoemde rapporten vaak spreken over de minister of het ministerie, heeft het ministerie in de praktijk verschillende rollen binnen deze casus vervuld. De verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering ligt bij de beleidsdirectie (vooral de directie Beroepsen Volwassenen Educatie, BVE). De uitvoering van de bekostiging is de taak van het agentschap CFI (Centrale Financiën Instellingen). Het toezicht op de uitvoering van de onderwijstaak ligt bij de Inspectie voor het Onderwijs (IvO), onderdeel van het ministerie. De interne controle op de beleidsuitvoering bij het ministerie en het toezicht op de controle van de onderwijsinstellingen door hun externe accountants is de zorg van de departementale accountantsdienst (AD). Tot slot heeft de InformatieBeheerGroep (IB-Groep) als zbo ook nog bemoeienissen met het veld via de studiefinanciering.



Het rapport van de Algemene Rekenkamer (2003) besteedt uitvoerig aandacht aan de vraag welke actoren eventueel al eerder signalen van onregelmatigheden rond de bekostiging hadden (afgegeven) en waaruit die signalen bestonden. De Algemene Rekenkamer kwam tot een lijst met meer dan 20 signalen, waarvan er elf hebben geleid tot een concrete casusbeschrijving. Het gaat daarbij onder andere om signalen van:

- bekostiging van college- of lesgeld door een instelling (1997/1998);
- vermenging publieke en private activiteiten (1993);
- vermoedens van misbruik onder andere door opmerkelijke ontwikkelingen van leerlingenaantallen (2000);
- excessieve bekostiging bij diplomering, in de zin dat studenten na een korte inschrijfduur de instelling met diploma verlieten (1996);
- onregelmatigheden rond buitenlandse studenten en internationalisering (1994);
- onderwijs buiten vestigingsplaats (1999).

De signalen waren deels afkomstig van het onderwijsveld, deels van onderdelen van het ministerie. Klachten en vragen van onderwijsinstellingen leidden tot rechtstreekse signalen aan de beleidsdirectie en soms tot onderzoek door de Inspectie Onderwijs en/of de AD. Vragen bij het agentschap CFI over bekostiging van studiefinanciering leidden tot nader onderzoek van de AD. Het agentschap IBG meldde onregelmatigheden bij het betalen van collegegelden in het HBO. Ook andere beleidsdirecties van het Ministerie van OCW stelden vragen aan de verantwoordelijke beleidsdirectie.

Ook waren er signalen over zwakke punten in de organisatie van het ministerie, vooral wat betreft de beleidsvoorbereiding en controle. Bij de beleidsdirectie was er weinig aandacht voor de problematiek van misbruik en oneigenlijk gebruik. Signalen over onduidelijke regelgeving hadden in 2000 geleid tot interne notities over de «gebruiksruimte» in het bekostigingsmodel.

Hoewel de meeste signalen de actoren niet of onvoldoende tot actie aanzetten, is er op enkele signalen wel gereageerd. Zo reageerde het ministerie/CFI op signalen van vermenging van publieke en private gelden bij een hbo-instelling door een korting op de rijksbijdrage.

3.3 Instrumenten

Verschillende instrumenten speelden een rol bij de signalering van de onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs. Uiteindelijk was het instrument van de melding, versterkt door de media, doorslaggevend.

In deze casus heeft het overigens lang geduurd voordat signalen voldoende aandacht kregen. Uit de analyse komt het beeld naar voren dat de individuele signalen teveel als incidenten zijn afgedaan of op zichzelf te zwak of te weinig concreet waren om actie op te ondernemen.

Reguliere instrumenten om fraudes vroegtijdig te signaleren, zoals het treffen van beheersmaatregelen en controle, hebben onvoldoende gewerkt. Zwakke elementen zijn bijvoorbeeld de niet waterdichte regelgeving en onvoldoende maatregelen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik.

3.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

De bekostiging van het onderwijs behoort tot de kwetsbare werkgebieden in de publieke sector die de Algemene Rekenkamer heeft onderscheiden. Het gaat hier om het uitkeren van geld ter financiering van onderwijsinstellingen.

Verder waren er in deze casus verschillende kwetsbaarheidverhogende omstandigheden te onderkennen.

- Niet sluitende, onheldere regelgeving, waardoor «gebruiksruimte» voor de instellingen ontstond (Algemene Rekenkamer, 2003, pagina's 29, 30–33, 37; Commissie Schutte, 2004, pagina's 22–23, 25–32).
- Strategische ontwikkelingen naar zelfstandige, ondernemende, internationaal opererende instellingen, in combinatie met zelfregulering (Commissie Schutte, 2004, pagina's 65–66).
- Druk binnen de instellingen om een zo groot mogelijk aandeel in het bekostigingsbudget te verkrijgen. Dit lijkt voort te komen uit de grotere autonomie van de instellingen, waardoor financiële druk en het realiseren van targets meer nadruk krijgen.
- Samenloop van publieke en private activiteiten en verschillende financiële stromen. De betrokken onderwijsinstellingen ontvangen niet alleen Nederlandse bekostiging maar ook Europees geld. Daarnaast mogen de instellingen ook commerciële activiteiten ontplooien. Er bestond geen verplichting om de verschillende geldstromen administratief gescheiden te houden (Commissie Schutte, 2004, pagina 29).

Deze omstandigheden boden niet alleen gelegenheid voor onregelmatigheden, maar waren daar voor een deel ook een motivatie voor. Bij deze factoren passen ook vormen van rationalisatie. Zo konden de instellingen een rechtvaardiging voor het eigen gedrag zien in het gegeven dat meerdere instellingen op dezelfde wijze handelden en het ministerie dit kennelijk toestond.

3.5 Knelpunten

Uit de analyse van deze casus komen enkele factoren naar voren die een belangrijke rol hebben gespeeld bij het optreden van de onregelmatigheden. Dit zijn vooral de onheldere regelgeving, het heersende «ondernemersklimaat» in de onderwijssector, tekortkomingen in de controle en

het ontbreken van het besef bij de onderwijsinstellingen dat zij omgaan met publiek geld.

Daarbij kwam een cultuur in de onderwijssector waarin het afleggen van verantwoording over publiek geld niet vanzelfsprekend was. Dit blijkt onder andere uit het feit dat een aantal instellingen onwillig was om de Commissie Schutte (2004, pagina 45) inzage in de boeken te geven. Ook was de toezichtstructuur onduidelijk (Algemene Rekenkamer, 2003, pagina's 35–36; Commissie Schutte, 2004, pagina's 21–22) en was er beperkte mogelijkheid tot en toepassing van sancties (Algemene Rekenkamer, 2003, pagina's 32–34, 36; Commissie Schutte, 2004, pagina 28).

Een knelpunt bij deze casus was dat de signalen zeer divers waren en bij verschillende actoren binnen kwamen. Binnen het Ministerie van OCW waren verschillende organisatieonderdelen vanuit hun eigen rol betrokken bij de problematiek. Daardoor konden actoren moeilijk een samenhangend beeld van de signalen krijgen en was het bovendien lastig om de verantwoordelijkheid voor het doorgeven en/of het oppakken van de signalen te bepalen. Ook zijn individuele signalen teveel als incidenten afgedaan of waren ze op zichzelf te zwak of te weinig concreet om actie op te ondernemen.

3.6 Conclusies/lessen

In de casus is sprake van systeemverantwoordelijkheid van de minister en uitvoering van het beleid door de onderwijsinstellingen. Verschillende onderdelen van het ministerie en een ZBO (IBG) voeren de taken uit die nodig zijn om de systeemverantwoordelijkheid waar te maken.

De casus speelde zich af in een klimaat dat beschreven kan worden met de trefwoorden ondernemerschap, flexibiliteit, internationalisering en zelfregulering. In deze context kan (het bestuur van) een instelling gemakkelijk het eigen belang boven dat van het onderwijs in het algemeen stellen. Het besef dat gewerkt wordt met publiek geld en dat daar transparant verantwoording over moet worden afgelegd kan dan naar de achtergrond verdwijnen. In een dergelijke situatie moet het ministerie extra aandacht geven aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik, verticaal toezicht en accountantscontrole. Zoals blijkt uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer (2003) en de Commissie Schutte (2004) waren dit niet de sterke punten van het ministerie.

Uit de casus is verder de les te trekken dat het klimaat in een sector zich geleidelijk in een richting kan ontwikkelen waarbij onregelmatigheden geen geïsoleerde incidenten meer zijn, maar breed en op grote schaal voorkomen. Deze ontwikkeling kon zich in dit geval voordoen omdat het Ministerie van OCW vroege signalen van onregelmatigheden niet opving of niet (alert) reageerde op deze signalen, bijvoorbeeld door de regelgeving minder fraudegevoelig te maken. Het uitblijven van een respons kon vervolgens voeding geven aan het idee bij de instellingen dat het ministerie hun handelwijze tolereerde. Uiteindelijk heeft de indringende aandacht van de media voor de onregelmatigheden dit patroon kunnen doorbreken.

4 HAVENBEDRIJF ROTTERDAM

4.1 Samenvatting

De casus van het Havenbedrijf Rotterdam spitst zich toe op het heimelijk verstrekken van garanties aan bedrijven in de Rotterdamse haven. De voormalige directeur van het Havenbedrijf, dat volledig eigendom is van de gemeente Rotterdam, heeft in een periode van twee jaar op eigen gezag voor circa € 180 miljoen garanties verstrekt. Op 26 augustus 2004 kwam dit aan het licht, omdat de directeur aan de Raad van Commissarissen van het Havenbedrijf moest melden dat de gemeente, wegens een beroep op de verstrekte garanties, aangesproken zou kunnen worden voor ongeveer € 100 miljoen. Op 30 augustus 2004 besloot de directeur terug te treden.

De kwestie is onderzocht door accountantskantoor PWC, een onderzoeksteam van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam onder leiding van extern deskundige Prof. Dr. W. Lemstra en de Rekenkamer Rotterdam. PWC onderzocht de feiten en omstandigheden rondom de afgegeven garantstellingen, de waarden van de garantstellingen en de financiële risico's voor de gemeente. Lemstra (2004) richtte zich ook op de bestuurlijke context en de bevoegdheidsstructuur. Beide onderzoeken concluderen dat de directeur alleen opereerde en dat de gemeente niets hiervan kon weten. De garanties waren onbevoegd afgegeven. Lemstra concludeert hieruit dat het gemeentebestuur daarom zijn verantwoordelijkheid feitelijk en formeel niet heeft kunnen waarmaken.

De Rekenkamer Rotterdam (2004) verrichtte een review van het onderzoek van Lemstra en concludeerde dat er wel degelijk signalen waren, waarop de gemeente verzuimd heeft te reageren. Dit veranderde echter niets aan het standpunt van het gemeentebestuur. De gemeente Rotterdam heeft in juridische procedures met de betrokken banken steeds de lijn gevolgd dat de directeur van het Havenbedrijf onbevoegd heeft gehandeld, dat de banken zich hieromtrent onvoldoende geïnformeerd hebben en dat de gemeente Rotterdam derhalve niet garant hoeft te staan. Tot nu toe is dit verweer succesvol gevoerd.

4.2 Actoren

Hoewel de directeur van het Havenbedrijf Rotterdam de garantieverstrekingen en bijbehorende documenten geheim heeft gehouden, zijn er wel signalen geweest die het gemeentebestuur had kunnen oppakken. Het gaat hierbij vooral om signalen over het overschrijden van bevoegdheden, waar niet op is gereageerd. De meeste signalen komen van buiten, maar ook de accountantsdienst van de gemeente heeft regelmatig dergelijke signalen afgegeven.

Bij de verschillende signalen waren steeds verschillende actoren betrokken, zoals blijkt uit het volgende overzicht.

- In oktober 2002 informeerde de Rabobank naar de garantstellingen, in juni 2003 Staalbankiers en in december 2003 Barclays. Mede na geruststellende reacties van de directeur van het Havenbedrijf, is hier geen verdere actie op gevolgd.
- In november 2003 informeerde het Ministerie van Defensie bij de directeur Middelen en Control van de gemeente naar een gerucht over een garantie verleend aan de Commerzbank voor een lening van € 25 miljoen. De directeur ontkende dit en een boekenonderzoek leverde

niets op. Dit is teruggemeld aan het ministerie en hiermee was het signaal afgedaan.

- Vervolgens eiste de Commerzbank in mei 2004 € 25 miljoen op bij de gemeente Rotterdam uit hoofde van de verstrekte bankgarantie. De Bestuursdienst van de gemeente concludeerde na onderzoek (ten onrechte) dat de directeur met deze garantstelling binnen zijn bevoegdheden zou zijn gebleven. De link met het eerdere signaal van het Ministerie van Defensie uit november 2003 is wel gelegd, maar men realiseerde zich niet dat de directeur toen kennelijk onjuiste informatie had verstrekt. De directeur is mondeling aangesproken op zijn gedrag, maar verdere gevolgen had dit niet.

In de rapporten van de Accountantsdienst van de gemeente Rotterdam zijn vanaf eind jaren negentig vele voorbeelden genoemd van risico's die de stad liep, omdat de directeur van het Havenbedrijf bevoegdheden overschreed en waarbij «de toestemming van het gemeentebestuur voor genomen beslissingen ontbreekt». Ondanks de waarschuwingen en bedenkingen keurde de accountantsdienst de jaarrekeningen van het Havenbedrijf wel altijd goed, omdat de onjuistheden niet van materieel belang waren. Ook de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) uit de gemeenteraad stelde herhaaldelijk vragen over de aflossing van leningen en betalingsachterstanden. De beantwoording van deze vragen leidde niet tot verdere actie.

4.3 Instrumenten

Hoewel er diverse meldingen waren in deze casus, hebben deze niet of nauwelijks bijgedragen aan de signalering. Uiteindelijk moest de directeur van het havenbedrijf, door de omstandigheden gedwongen, zelf de Raad van Commissarissen informeren. De signalen die er waren kwamen bij verschillende actoren binnen. Afzonderlijk waren de signalen wellicht te zwak, maar samengevoegd vormen ze een patroon dat actie rechtvaardigde.

Beheersmaatregelen om fraude vroegtijdig te signaleren vertoonden in deze casus zwakke plekken, mede door de overheersende rol van de hoogste leiding van de organisatie. Toezicht en controle, onder andere door de accountantsdienst, leverde wel signalen op, maar te zwak of te weinig precies om tot concrete actie te leiden.

4.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

De kwetsbare activiteiten in deze casus liggen vooral op het terrein van het verlenen van garanties en het omgaan met geld.

Een belangrijke kwetsbaarheidverhogende omstandigheid is dat de casus zich afspeelt op het raakvlak van publieke en private activiteiten. De directeur van het Havenbedrijf had een commerciële opdracht binnen een ambtelijke organisatie. De directeur was hoofd van dienst en integraal verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het Havenbedrijf. Via geleidelijk uitgebreide mandaten zijn de commerciële bevoegdheden steeds verder verruimd.

De directeur was succesvol, had een grote machtspositie en werd ook wel «de koning van de haven» genoemd. Hij kon ongestoord zijn gang gaan, zolang hij maar resultaat boekte. Het ging om grote belangen, zowel voor

havenondernemers als voor de stad Rotterdam. De directeur werd gedreven vanuit wat hij zag als het belang van de haven, niet door eigen gewin.

4.5 Knelpunten

Uit de analyse van de casus blijkt dat de beperkte signalen die er waren op verschillende plekken binnenkwamen en afzonderlijk werden afgehandeld. Dit, gevoegd bij de resultaatgericht cultuur van de gemeente en het Havenbedrijf, zorgde ervoor dat de stelselmatige overschrijding van bevoegdheden keer op keer werd geaccommodeerd. Het werd eerder opgevat als signaal voor een ongemakkelijk bestuurlijk kader dat de slagvaardigheid van het GHR in de weg zat, dan als signaal van misstanden.

Een ander belangrijk knelpunt voor de signalering en opvolging van signalen was de dominantie en het solistische optreden van de directeur van het Havenbedrijf. Als hoogste leidinggevende kon hij beheersmaatregelen omzeilen en eventuele signalen onderdrukken of in de kiem smoren.

4.6 Conclusies/lessen

Een belangrijke les is dat een overheid die zich op commercieel terrein begeeft, grote risico's loopt. In deze casus was commercieel resultaat voor de betrokkenen belangrijker dan transparantie. Goed functionerend toezicht, bevoegdhedenregelingen en functiescheidingen zijn bij de overheid, zeker als die zich op commercieel terrein begeeft, noodzakelijk, maar niet voldoende. Ook is het belangrijk dat in de bestuurscultuur het streven naar resultaat de noodzaak tot transparantie niet overvleugelt. Het besef dat met publiek geld wordt geopereerd en het algemeen belang moet worden gediend, moet nadrukkelijk op de voorgrond blijven.

Voor de vroegsignalering van fraude is het verder belangrijk dat (zwakke) signalen uit verschillende bronnen kunnen worden samengevoegd om zo een mogelijk krachtiger signaal op te leveren.

5 EUROPEES SOCIAAL FONDS (ESF)

5.1 Samenvatting

In mei 1999 verschenen berichten in de Nederlandse media over onregelmatigheden en fraude rond de besteding van gelden van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het ESF is één van de vier Europese Structuurfondsen waar lidstaten aanspraak op kunnen maken. Doelstelling 3 (ESF3) is gericht op de bestrijding van langdurige werkloosheid en de inschakeling van jongeren en met uitsluiting bedreigde personen in het arbeidsproces.

Over de periode 1994–1999 bedroeg de EU-bijdrage van Nederland € 28,7 miljard. Over dezelfde periode had Nederland circa € 14,3 miljard ontvangen. Van de ontvangsten was € 1,4 miljard afkomstig van het ESF, waarvoor de minister van SZW eindverantwoordelijk is (Tweede Kamer, 2002c, pagina 10). De ESF-subsidies omvatten ongeveer 9000 projecten en werden aangevraagd en geïnd door bijvoorbeeld opleidings- en ontwikkelingsfondsen, bedrijven, stichtingen, gemeenten of Arbeidsvoorziening. Soms voerden deze de projecten ook zelf uit (bijvoorbeeld bedrijven en

stichtingen), maar meestal lag de uitvoering bij andere partijen, zoals scholingsinstituten.

Controleurs van de Europese Commissie (EC) voerden in 1999 enkele controles uit bij ESF projecten die in de periode 1994–1997 werden gesubsidieerd. Bij die controles kwamen onregelmatigheden aan het licht die tot een terugvordering van ongeveer 448 miljoen gulden zouden kunnen leiden. De onregelmatigheden¹ die hierbij werden aangetroffen gaven aanleiding tot een aanhoudende golf van publiciteit over onvolkomenheden, misstanden en problemen. Naar aanleiding hiervan hebben de Algemene Rekenkamer (2000a) en de Commissie H. E. Koning (2001) onderzoek gedaan naar de ESF subsidies. Overigens heeft de EC ook al bij eerdere controles, onder andere in 1994, onregelmatigheden gesignaleerd en de Nederlandse autoriteiten daarover geïnformeerd. De conclusie is dat onvoldoende lering is getrokken uit de eerdere ervaringen met de afwikkeling van ESF subsidies.

5.2 Actoren

De voornaamste actoren die betrokken zijn bij het signaleren van de onregelmatigheden en/of fraude, zijn de controleurs namens de EC, interne controleurs van de Arbeidsvoorziening, het Ministerie van SZW, politici en media.

De externe controleurs van de Europese Commissie zijn de primaire bron van de signalen over onregelmatigheden. Deze controleurs hebben sinds het ESF onderzoek in 1994, dat betrekking had op de periode 1989–1993, diverse keren gerapporteerd over de onregelmatigheden. Op basis hiervan zijn de Nederlandse ESF-rechten zelfs enkele keren (in 1994 en 1996) geblokkeerd.

De medewerkers van de Interne Controle/Operational Audit, de afdeling die sinds 1997 binnen de Arbeidsvoorziening de controle op ESF-bestedingen verrichtte, hebben negatieve bevindingen en aanbevelingen aan de leiding van Arbeidsvoorziening gerapporteerd. Dit leidde over het algemeen tot niets. De leiding van Arbeidsvoorziening kwam pas in actie als de EC een project selecteerde voor controle.

Het Ministerie van SZW vervulde in de ESF casus de rol van (tweedelijns) toezichthouder. Het eerstelijns toezicht was de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening. De Algemene Rekenkamer (2002a) kwalificeert het toezicht door het ministerie als globaal en afwachtend.

De EU heeft signalen naar Nederland afgegeven over de geconstateerde onregelmatigheden. Op deze signalen en waarschuwingen is gereageerd als op een incident, terwijl het ging om structurele fouten.

In mei 1999 is in de media uitvoerig bericht over de onregelmatigheden die waren geconstateerd tijdens de Europese controles op ESF-bestedingen. De Tweede Kamer heeft mede naar aanleiding hiervan vragen gesteld aan de minister.

Externe accountants, die de ESF projecten controleerden, hebben bij de signalering van onregelmatigheden nauwelijks een rol gehad. De EU is op grond van eigen controlebevindingen tot de conclusie gekomen dat de verklaringen van externe accountants van aanvragers/uitvoerders onvoldoende zekerheid gaven dat tekortkomingen bij projecten daadwer-

¹ Onder onregelmatigheid verstaat de EU: *elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de EU wordt of zou kunnen worden benadeeld, hetzij door vermindering of achterwege blijven van ontvangsten uit eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de EU worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.* Dit betekent dat ook van «onregelmatigheden» sprake kan zijn als er geen enkele twijfel bestaat aan de integriteit van de aanvrager (Commissie H. E. Koning, 2001, pagina 26).

kelijk werden vastgesteld. De specifieke eis van rechtmatigheid was niet meegenomen in de accountantsverklaringen. Er moest een nieuw accountantsprotocol worden opgesteld met voldoende dekkende controleactiviteiten gericht op de inhoud van de projecten en een voldoende tolerantiesystematiek.

5.3 Instrumenten

De onregelmatigheden zijn voornamelijk aan het licht gekomen bij controles uitgevoerd door de EC en door interne rapportages van het Ministerie van SZW.

Al in een vroeg stadium leverden de controles door de EC een negatief beeld op van de Nederlandse ESF-praktijk. In 1994 en 1995 betrof dat beeld echter vooral de voorgaande ESF-programmaperiode 1990–1993. Omdat de eerste alarmerende signalen over de nieuwe programmaperiode pas in 1995 bleken, heeft het ministerie daardoor relatief laat de rechtmatigheid van projecten aan de orde gesteld. Daarnaast constateerde de commissie Koning dat bijna alle tekortkomingen al in september 1994 in een intern rapport van SoZa-consult waren geconstateerd. Dit rapport was een intern SZW rapport en vooral gericht op het signaleren van tekortkomingen en het doen van aanbevelingen voor controle en beheer van ESF in de programmaperiode 1994–1999. Het rapport heeft in de jaren daarna slechts beperkt opvolging gekregen.

De problematiek heeft pas uitgebreide aandacht gekregen toen de onregelmatigheden rond ESF subsidies brede belangstelling in de media en daardoor in de politiek kregen. Naar aanleiding van de publiciteit over de kwestie is onder andere de commissie Koning ingesteld.

5.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

De kwetsbare gebieden bij deze casus zijn voornamelijk te vinden in het proces van toekennen en uitkeren van Europese subsidiegelden.

Als kwetsbaarheidverhogende omstandigheden of *red flags* kunnen beschouwd worden:

- onduidelijke en gedetailleerde regelgeving;
- op afstand geplaatste en decentrale uitvoeringsorganisatie;
- «slordige» uitvoering van de regeling;
- ontoereikende controleprotocollen;
- functievermenging bij Arbeidsvoorziening (uitvoering en toezicht);
- langdurige onderschatting van de problematiek door Arbeidsvoorziening en het Ministerie van SZW.

Een belangrijke factor was ook de bestedingsdruk in de beginperiode van de ESF subsidies. Nederland is een «netto-betaler» in EU-verband en maatschappelijk en politiek bestond daarom het gevoel dat Nederland zoveel mogelijk moest proberen te profiteren van Europese subsidies. Er ontstond daardoor druk om bestedingsrichtingen voor de ESF subsidiegelden te vinden, terwijl er minder kritische aandacht was voor de voorwaarden waaraan bij besteding voldaan moest zijn.

ESF subsidies zijn voor een deel afhankelijk van de betrouwbaarheid van gegevens die de begunstigde zelf moet aanleveren. Dit betekent dat de regeling gevoelig is voor de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. De Algemene Rekenkamer (2000a) heeft hier specifiek aandacht voor gevraagd en ook aanbevolen om reeds bij de voorbereiding van nieuwe

EU-subsidieprogramma's in Brussel een M&O-toets te hanteren. Hierdoor kunnen problemen in de tot stand te brengen EU-regelgeving zoveel mogelijk in een vroegtijdig stadium worden voorkomen.

5.5 Knelpunten

Het voornaamste knelpunt bij deze casus is dat Arbeidsvoorziening en het Ministerie van SZW onvoldoende hebben gereageerd op de signalen over tekortkomingen en onregelmatigheden rond de ESF subsidies.

Ook zijn kwetsbaarheden en risicofactoren onderschat, waardoor signalen van onregelmatigheden teveel als incident of als onbelangrijk werden beschouwd. Verder was er druk om ESF subsidies toegekend te krijgen en deze subsidies te besteden, waardoor betrokkenen nog minder open stonden voor contra-indicaties.

5.6 Conclusies/lessen

De belangrijkste les uit de ESF casus is dat er wel signalen over tekortkomingen en onregelmatigheden waren, maar dat deze onvoldoende serieus zijn genomen. Signalen zijn teveel als incident of als onbelangrijk terzijde geschoven. Het Ministerie van SZW had alerter moeten reageren op de signalen in het rapport van SoZa-consult uit 1994. Ook de controles door de EU leverden al in een vroeg stadium een negatief beeld op van de Nederlandse ESF-praktijk. Ook deze signalen hadden opgepakt moeten worden door Arbeidsvoorziening en het ministerie. Pas toen in de media berichten verschenen over de kwestie is er serieus, onder andere door grondig onderzoek, aandacht aan geschonken.

Ook is een les dat alle betrokkenen zich meer rekenschap hadden moeten geven van risicofactoren die rond de ESF subsidies spelen. In het bijzonder was meer aandacht vereist voor de onduidelijkheid van de regelgeving en de M&O risico's, in combinatie met een hoge bestedingsdruk.

Tot slot is een les dat er niet vanuit gegaan kan worden dat externe accountants eventuele onregelmatigheden spontaan rapporteren, als geen gerichte afspraken in controleprotocollen of anderszins zijn vastgelegd. Helderheid over toetsingscriteria en toleranties is van groot belang, zodat kan worden voldaan aan de eisen van de subsidieverstrekker, zoals in dit geval de eisen van de EC.

6 EUROPESE COMMISSIE 1999

6.1 Samenvatting

In maart 1999 publiceerde de Committee of Independent Experts (1999) haar eerste rapport over «Allegations regarding Fraud, Mismanagement en Nepotism in the European Commission (EC)». Direct na de publicatie van dit rapport is de toenmalige Europese Commissie afgetreden.

De directe aanleiding voor de instelling van de Committee of Independent Experts waren beschuldigingen aan het adres van Eurocommissaris Cresson. Het rapport van maart 1999 behandelt echter een aantal uiteenlopende casussen van fraude, mismanagement, favoritisme en nepotisme in en rond de EC:

- Toerisme (programma's ter bevordering van toerisme in de EU);
- Med programmes (programma's voor landen rond de Middellandse Zee);
- European Community Humanitarian Office (ECHO);
- Leonardo da Vinci (beroepsonderwijsprogramma's);
- Security Office (beveiligingsdiensten);
- Nuclear Safety;
- «Allegations of favoritism» (rond individuele commissarissen).

De casussen hadden onder andere betrekking op belangenverstrengeling bij aanbestedingsprocedures of toekenning van subsidies. Ook bij de selectie van personeel of externe adviseurs deden zich onregelmatigheden voor.

In oktober 1999 heeft de Committee of Independent Experts (1999a) een tweede rapport uitgebracht bestaande uit twee delen met daarin aanbevelingen om de in het eerste rapport geconstateerde misstanden weg te nemen. Dit betreft onder andere de versterking van de (institutionele positie van de) interne audit functie binnen de Europese Unie en een verbetering van de positie van klokkenluiders door een aanpassing van de toepasselijke personeelsreglementen.

6.2 Actoren

De Europese Commissie en haar ambtelijke staf speelden een belangrijke rol bij de geconstateerde misstanden. Verschillende eurocommissarissen waren direct of indirect betrokken bij de casussen.

Bij de signalering speelden Europese instituties een rol, zoals het Europees parlement en de Europese Rekenkamer, maar ook (interne) klokkenluiders en derden, die als externen klachten uitten over verschillende Europese programma's en functionarissen. Enkele casussen die de Committee of Independent Experts heeft onderzocht, waren zelfs al in de publiciteit geweest. De problemen rond «Security» bijvoorbeeld waren in augustus 1997 in de Belgische pers aan de orde geweest.

Interne auditors en interne audit diensten hebben bij verschillende (deel)casussen signalen afgegeven. Uit controlerapporten bleken tekortkomingen die het management en de verantwoordelijke eurocommissarissen alert hadden moeten maken en tot actie hadden moeten aanzetten. De Committee of Independent Experts heeft dan ook kritiek op laatstgenoemde functionarissen dat zij onvoldoende invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid op dit gebied.

6.3 Instrumenten

Omdat het hier een samenstel van verschillende (deel)casussen betreft, zijn er ook verschillende instrumenten aan te wijzen die bij de signalering van de misstanden een rol hebben gespeeld.

De belangrijkste instrumenten zijn meldingen (voor een deel door klokkenluiders), berichtgeving in de media, (interne) controles en klachten van derden.

6.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

De belangrijkste kwetsbare werkgebieden die bij deze casussen een rol spelen zijn aanbestedingen en subsidies. Er werd veel onderhands aanbesteed in plaats van openbaar en sommige partijen hadden voorinformatie. Contractpartners bevoordeelden op hun beurt onderaannemers en via de aanbestedingen is op oneigenlijk wijze personeel ingehuurd. Subsidies speelden in het bijzonder bij de casus Toerisme een belangrijke rol, omdat op grote schaal subsidie is verleend zonder dat daar een projectvoorstel aan ten grondslag lag.

Kwetsbaarheidverhogende factoren zijn de dominantie van de leiding (favoritisme), maar voor een ander deel juist de zwakte van het management door gebrek aan toezicht of het niet (willen) reageren op signalen. Verder was een risicofactor de grote politieke wil/druk om programma's uit te voeren, terwijl de (personele) middelen voor de uitvoering ontbraken of ontoereikend waren. Daardoor ontstond druk om op «creatieve» wijze taken uit te voeren.

Andere risicofactoren die deze casus kenmerken zijn de deels kortlopende, relatief op afstand geplaatste programma's en de samenloop van publieke en private belangen daarbij. Verder zijn te noemen de ingewikkelde relatienetwerken, de matige sfeer in de uitvoeringsorganisatie en de negatieve reacties op klachten of kritiek. Op detailniveau waren «red flags» zichtbaar, zoals het ontbreken van documenten, afwijkingen van procedures en creatieve verslaglegging.

6.5 Knelpunten

Zoals hiervoor vermeld, waren er bij de onderhavige casussen voldoende signalen aanwezig. Knelpunt was dat daarmee (bewust en/of onbewust) weinig of niets werd gedaan. Als zaken door een klokkenluider of de pers werden aangezwengeld, is de eerste reactie soms wel snel geweest (bijvoorbeeld door een onderzoek aan te kondigen), maar de vervolgstappen lieten dan in meerdere gevallen (te) lang op zich wachten. Daardoor konden misstanden onnodig lang voortbestaan.

6.6 Conclusies/lessen

Uit de conclusies en aanbevelingen van de Committee of Independent Experts zijn enkele belangrijke lessen te destilleren. Zo is een belangrijke les dat de positie van klokkenluiders versterkt moet worden. De rechten en plichten van functionarissen om (eventueel ook buiten de Europese Commissie om) vermoedelijk strafbare feiten en ander laakbaar gedrag aan de bevoegde autoriteiten te melden, moeten worden opgenomen in Personeelsreglementen en bijbehorende procedures. De personeelsreglementen zullen ook klokkenluiders, die alleen maar hun plichten nakomen, moeten beschermen tegen negatieve consequenties van hun acties.

De onafhankelijkheid van de interne audit dienst moet zijn gewaarborgd, zodat signalen niet op een te laag niveau blijven steken. Voor de EU betekent dat een positionering buiten de DG-structuur en een directe rapporteringslijn naar de President van de Commissie, zodat op dat niveau gepaste maatregelen kunnen worden genomen.

Voorts moeten sancties mogelijk zijn tegen Eurocommissarissen die misbruik maken van hun mandaat om overmatig invloed uit te oefenen ter bevoordeling van landgenoten of nationale belangen.

Tot slot is aandacht vereist voor de bewustwording en cultuur binnen de organisatie, zodat dilemma's worden onderkend en opgelost. Daarmee kan bijvoorbeeld worden vermeden dat onrechtmatige handelingen bewust collectief worden geaccepteerd omwille van snelheid of politieke druk. Ook de spanning tussen gewenste resultaten en beschikbare middelen moet daarbij bespreekbaar zijn.

7 ORKANEN KATRINA & RITA

7.1 Samenvatting

Het GAO onderzocht de noodhulp voor slachtoffers van de orkanen Katrina en Rita. De GAO publiceerde daarover in 2006 drie rapporten, waaruit bleek dat er sprake was van fraude, misbruik en verspilling van hulp gelden. Tot februari 2006 was circa \$ 6.3 miljard aan noodhulp uitbetaald en de GAO raamde het misbruik daarvan op circa \$ 1 miljard, ofwel circa 16% (GAO, 2006a).

De fraude, respectievelijk het misbruik, omvatte onder meer (GAO, 2006):

- misbruik van Social Security Numbers (SSN);
- dubbele claims;
- claims voor niet bestaande eigendommen;
- claims van buiten het rampgebied;
- gebruik van debit cards voor andere doelen dan noodhulp (bijvoorbeeld de aanschaf van wapens);
- toekenningen aan personen met als «schadeadres» een begraafplaats of aan personen die niet verdreven waren door het natuurgeweld, zoals gevangenen, die verbleven in staatsgevangenissen.

Fraude en misbruik konden in hoofdzaak ontstaan door zwakheden in de organisatie van het Federal Emergency Management Agency (FEMA). Ook werden signalen niet adequaat opgevolgd, zoals herhaald gebruik van hetzelfde Social Security Number (GAO, 2006).

7.2 Actoren

Bij deze casus is vanuit de publieke sector slechts een beperkt aantal actoren betrokken. Het gaat vooral om FEMA, die namens de federale overheid van de VS belast was met de uitvoering van de noodhulp-regelingen.

Bij de signalering van het misbruik van hulp gelden heeft de GAO een belangrijke rol gehad door het breed bekend maken van de misstanden en het in kaart brengen van de omvang ervan. De rapporten van de GAO geven niet precies aan wie de eerste signalen heeft opgevangen en naar buiten heeft gebracht. De GAO spreekt over «widespread congressional and public interest in the federal response to hurricanes Katrina and Rita» (GAO, 2006). Dit vormde de aanleiding voor de GAO om diepgaand onderzoek te starten.

7.3 Instrumenten

Meldingen van het publiek en in de media hebben een belangrijke rol gespeeld bij de signalering van de misstanden. De GAO heeft naar aanleiding daarvan onderzoeken verricht en het inzicht vergroot in de aard en omvang van de misstanden en de achtergronden ervan. Daarbij zijn innovatieve onderzoekstechnieken toegepast, zoals bestandsanalyse en het indienen van valse claims als test van het systeem. Overigens heeft de GAO zelf ook een fraudemeldpunt (fraudnetgao.gov), waar «fraud, waste and abuse» kan worden gemeld. Het is niet duidelijk of dit meldpunt een rol heeft gespeeld in deze casus.

7.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

De noodhulp na de orkanen Katrina en Rita behoort tot de kwetsbare werkgebieden in de publieke sector. Het verrichten van uitkeringen en de omgang met geld en goederen zijn in het algemeen fraudegevoelig. In deze casus spelen een aantal factoren mee die de risico's verder verhogen, zoals het spoedeisende karakter van de hulpverlening. Er is dan (te) weinig tijd voor verificatie en de druk om snel te besteden is hoog. Tevens is het gebruik van debit cards naast elektronische bankoverschrijvingen in deze casus een kwetsbaarheidverhogende factor. Noodhulp heeft bovendien een ad hoc en projectmatig karakter, waardoor het risico groter is dan bij goed ingeregelde routinematige processen.

7.5 Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt voor de vroegtijdige signalering en aanpak van de fraude met de noodhulp was de gebrekkige organisatie van FEMA. Bij de uitvoering van zijn taken had FEMA fraude moeten voorkomen en potentieel misbruik moeten signaleren. FEMA ontving signalen dat informatie verstrekt door «slachtoffers» niet juist was, maar dat maakte het agentschap niet voorzichtiger en leidde niet tot grondiger verificatie van claims. Zo wist FEMA van dubbele aanvragen op hetzelfde Social Security Number. Uit ervaringen bij eerdere rampen had FEMA kunnen leren dat het achteraf proberen terug te vorderen van onterechte uitkeringen kostbaar, tijdrovend en ineffectief is (GAO, 2006a).

7.6 Conclusies/lessen

Uit de casus van de noodhulp rond de orkanen Katrina en Rita zijn enkele conclusies te trekken voor de vroegsignalering van fraude en misbruik.

- Noodhulp aan mensen die slachtoffer zijn van een natuurramp vraagt om spoed en effectiviteit. Hulpverlenende overheidsorganisatie staan onder hoge druk om hulp gelden snel en met minimale verificatie uit te betalen. De GAO rapporten hebben duidelijk laten zien dat zelfs onder deze omstandigheden rekening moet worden gehouden met omvangrijke fraude.
- Vroegsignalering en preventie is van groot belang, want terugvorderen blijkt lastig, ineffectief en inefficiënt.
- Relatief eenvoudige checks op identiteit en eigendommen geven al veel aanwijzingen van misbruik en kunnen omvangrijke schade door fraude voorkomen. Voorwaarde is wel dat er goede en betrouwbare basisregistraties bestaan van personen en objecten. Daar ontbrak het aan in de Verenigde Staten.
- Externe toezichthouders en controle instanties, zoals de GAO kunnen

met innovatieve onderzoeksmethoden veel bijdragen aan het inzicht in de problematiek en het blootleggen van systeemzwakten.

8 INDIVIDUAL LEARNING ACCOUNTS

8.1 Samenvatting

Het NAO heeft in 2002 een onderzoek gepubliceerd (NAO, 2002) naar fraude en misbruik rond ILA. Dit is een in september 2000 in Engeland geïntroduceerde stimuleringsregeling voor opleidingen. Elk individu kon een rekening (account) openen en daardoor kortingen krijgen op opleidingen (variërend van 20–80%) en een stimuleringspremie. Verschillende aanbieders van opleidingsprogramma's hebben misbruik gemaakt van de regeling door zich de financiële voordelen van rekeninghouders toe te eigenen en nauwelijks of geen onderwijsprestatie te leveren. Mede als gevolg van het misbruik, moest de regeling op 23 november 2001 met onmiddellijke ingang worden stopgezet. De totale uitgaven waren naar de stand per juni 2002 opgelopen tot £ 273,4 miljoen ten opzichte van een budget van £ 199 miljoen.

Fraude en misbruik kon onder andere ontstaan doordat rekeninghouders niet wisten dat op hun naam een rekening werd geopend en premies werden geclaimd (NAO, 2002). Om snel een groot aantal rekeningen te kunnen openen, had de uitvoeringsorganisatie (Capita) blanco formulieren aan providers verstrekt, waardoor zij namens een individu een rekening konden openen. Later werd deze faciliteit ingetrokken en moest men zich in persoon melden om een rekening te openen. Hoewel een eigen bijdrage verplicht was, zei 16% van de rekeninghouders desgevraagd dat zij geen bijdrage hadden voldaan. Dit was één van de signalen van malafide praktijken van providers. Op 21 november 2001 ontving het ministerie bericht van een provider dat hem een groot aantal ILA rekeningnummers te koop was aangeboden, die afkomstig bleken uit een computerinbraak bij Capita (NAO, 2002).

8.2 Actoren

Capita speelt een hoofdrol in het ILA-programma als uitvoeringspartner en kan qua positie met een zelfstandig bestuursorgaan worden vergeleken. Het departement van onderwijs speelde meer op de achtergrond als toezichthouder een rol, maar was wel verantwoordelijk voor de feitelijke verrichting van betalingen (NAO, 2002).

De learning providers zijn in deze casus degenen die misbruik of oneigenlijk gebruik hebben gemaakt van het systeem ten koste van de overheid en de studenten (account holders).

De politie speelt slechts een rol bij de fraudeonderzoeken na sluiting van de regeling (NAO, 2002).

8.3 Instrumenten

Signalen richting Capita en het departement kwamen in hoofdzaak van ILA rekeninghouders (studenten) en (bonafide) providers. Veel signalen hadden de vorm van klachten. Er was echter ook een melding van een bonafide provider aan wie ILA rekeningnummers te koop waren aangeboden (NAO, 2002).

In de administratie van Capita waren bij een toegespitste analyse patronen waarneembaar geweest, maar de organisatie was hier niet op ingericht.

8.4 Kwetsbare werkgebieden en risicofactoren

In de ILA-casus is er sprake van verschillende kwetsbare werkgebieden (NAO, 2002):

Uitbesteden: Via een innovatief publiek-privaat partnerschap wilde de Britse overheid de regeling laten uitvoeren. Uiteindelijk bleef slechts één bieder (Capita) over, waarmee in juni 2000 een contract werd gesloten. De activiteiten van Capita omvatten onder andere het runnen van een callcenter en de gehele registratie (accounts, aanbieders, voorbereiding betalingen).

Uitkeren: Capita bepaalde op basis van de eigen registratie wie in aanmerking kwam voor welke betalingen. Het departement voerde de betalingen uit.

Verlenen: Aanbieders moesten zich inschrijven bij een ILA Centre als een soort «erkenning», maar het departement had besloten geen kwaliteits-toets uit te voeren. Veel aanbieders waren nieuw opgezette bedrijven, die speciaal voor dit programma werden opgericht.

Bij deze casus spelen ook een aantal kwetsbaarheidverhogende factoren:

- relatief onafhankelijke en/of op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie;
- jonge organisatie/kortlopend of snel opgezet project;
- sterke groei van de organisatie en de activiteiten;
- samenloop van publieke en private (markt) functies;
- klachten over (functioneren van) de organisatie;
- politieke druk en tijdsdruk;
- administratieve organisatie en informatievoorziening (nog) in ontwikkeling;
- onverwacht sterke stijging uitgaven (budgetoverschrijding);
- sterke afhankelijkheidsrelaties met andere organisaties en/of belanghebbenden;
- marktwerking/commerciële relaties.

Uit de administratie van Capita bleek een onverwacht snelle groei van ILA rekeningen. Capita en het departement hadden «red flags», in de vorm van opmerkelijke patronen, kunnen waarnemen, als de registraties van providers en rekeninghouders per provider beter waren geanalyseerd. Andere red flags zijn het (ten dele) negeren van adviezen en het niet of onvoldoende reageren op meldingen en/of klachten van rekeninghouders of providers. Tot slot zijn adviezen en good practice guidelines (met name ten aanzien van fraudegevoeligheid) onderschat (NAO, 2002).

8.5 Knelpunten

Tekortkomingen die hebben bijgedragen aan fraudemogelijkheden, dan wel het niet tijdig signaleren van fraude waren (NAO, 2002):

- Er was geen verificatie van geclaimde incentives (premies) en studenten werden hierover niet geïnformeerd.
- ILA rekeningnummers werden door het systeem aangemaakt, zodat providers makkelijk series konden raden.

- Voor de registratie werden slechts weinig details aan providers gevraagd.
- Geen standaardprocedure en geen capaciteit voor klachtbehandeling gaf malafide providers meer kans om gedurende langere tijd actief te zijn.
- Gebrek aan voorlichting over het systeem voor studenten (bijvoorbeeld over het belang van vertrouwelijkheid van het ILA rekeningnummer) werd door malafide providers uitgebuit.

8.6 Conclusies/lessen

Belangrijke lessen te trekken uit de ervaringen met ILA waren volgens de NAO:

- De druk om de regeling snel te implementeren en onvoldoende planning leidde ertoe dat er geen kosten-/batenanalyse werd gemaakt en het contract met Capita geen waarborgen bevatte. Er werd twee jaar aan concepten besteed, waarna de uitvoering in één jaar geregeld moest worden.
- Het risicomanagement was onvoldoende actief. Ervaringen met «distance learning» hadden voor het departement reden moeten zijn voor kwaliteitsbeoordeling van aanbieders en het onderkennen van fraudegevoeligheid. Er was ook geen antifraudebeleid ontwikkeld, omdat het frauderisico in eerste instantie laag werd ingeschat.
- Kwaliteitscontrole op providers en «spot checks» hadden uitgevoerd moeten worden.
- De verantwoordelijkheidsrelatie met Capita als «partner» van het departement was onduidelijk.
- De monitoring van de uitvoering was onvoldoende. Capita was niet verplicht checks te verrichten op de geldigheid van claims of op het bonafide karakter van aanbieders. Het departement kreeg daardoor onvoldoende informatie om fraudepatronen te kunnen signaleren.
- Het aantal klachten was ten opzichte van de snelle groei van de learning accounts beperkt, maar een grondige analyse had het departement alert moeten maken.

(NAO, 2002).

1. INLEIDING

Op dinsdag 13 februari 2007 organiseerde de Algemene Rekenkamer een expertmeeting over het thema «vroegge signalering van fraude». Deze meeting is onderdeel van ons project «(Signa)leren van frauderen; lessen uit fraudeonderzoek». Met dit project beogen wij een bijdrage te leveren aan de verbetering van de «antennes» voor signalen van fraude, maar ook aan de verbetering van het verwerken en opvolgen van deze signalen.

Fraude is een veelvormig fenomeen, dat niet scherp is afgebakend en dat raakvlakken heeft met aanverwante begrippen als bedrog, vervalsing, misbruik en belangenverstrengeling.

Bij de uitvoering van het project «(Signa)leren van frauderen; lessen uit fraudeonderzoek» hanteren wij de volgende definitie:

Fraude is opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen.

Het doel van de expertmeeting was om vanuit verschillende perspectieven kennis en ervaring uit te wisselen op het gebied van de signalering van fraude in de openbare sector. Er waren 21 deskundigen op het terrein van opsporing van fraude aanwezig op de expertmeeting (zie deelnemerslijst verderop in dit verslag).

De meeting heeft waardevolle inzichten opgeleverd. De deelnemers waren het erover eens dat signalering van fraude een kwetsbaar proces is, waarin veel fout kan gaan. Volgens de deelnemers zijn veel overheidsorganisaties zich nog onvoldoende bewust van de signalen voor fraude en zien zij vaak de samenhang tussen de signalen niet.

Het voorkomen en vroegtijdig signaleren van fraude draait vooral om de direct betrokkenen en dus om de cultuur van een organisatie. Externen, zoals klanten, leveranciers en de media, kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de signalering van fraude, bijvoorbeeld als benadeelde of kritische buitenstaander. Voor de signalering van fraude is de interne auditor belangrijker dan de externe accountant, omdat de eerste meer diepgang kan bereiken. Een goed (eenvoudig en veilig) meldsysteem voor fraudesignalen met terugkoppeling naar de melder kan een belangrijke bijdrage leveren aan de vroegge signalering van fraude.

Hieronder gaan wij dieper in op de onderwerpen die tijdens de expertmeeting besproken zijn. De deelnemers hebben zich, in groepjes, gebogen over:

- de belangrijkste *actoren* die betrokken zijn bij vroegtijdige signalering van fraude (zie 2.1);
- de *instrumenten* die ingezet kunnen worden bij de vroegtijdige signalering van fraude (zie 2.2);
- het *proces* van fraudesignalering, de oorzaken van «uitval» van signalen tijdens de verschillende stappen in dat proces en de mogelijke oplossingen daarvoor (zie 2.3).

Tijdens de afsluitende plenaire sessie hebben de deelnemers conclusies getrokken uit de verschillende discussies (zie 3).

2. SAMENVATTING VAN DE DISCUSSIES IN DE GROEPEN

2.1 Actoren

De vraag die centraal stond in deze discussie was: «welke actoren zijn het meest in de positie om signalen van fraude op te vangen?»
De tabel hieronder geeft de score weer van de drie groepen samen.

Actor	%
(Direct betrokken) individuele ambtenaren/medewerkers	24
(Ambtelijk) lager management	12
(Ambtelijk) middenmanagement	7
(Ambtelijk) topmanagement	1
Bestuurders/politici	5
Interne toezichthouders	5
Externe toezichthouders	0
Intern controleurs/accountants	11
Extern controleurs/accountants	5
Interne vertrouwenspersonen	5
Externe vertrouwenspersonen	0
Derden (klanten, leveranciers etc.)	13
Media/publiek	10
Anders, namelijk verschillende actoren samen	1
Anders, namelijk commissie/opsporing	1
Totaal	100

De actoren die volgens de deelnemers het meest in de positie zijn om fraudesignalen op te vangen zijn de ambtenaren/medewerkers die het meest betrokken zijn bij het proces waar mogelijk van fraude sprake is en hun directe managers (samen 36%). Ook derden, media en het publiek vormen volgens de deelnemers belangrijke bronnen van signalen (23%). Tijdens de discussie bleek dat het van belang is om onderscheid te maken tussen interne fraude (fraude door ambtenaren en bestuurders binnen de overheid) en externe fraude (fraude jegens de overheid). Bij externe fraude spelen de medewerkers die direct contact hebben met de burger een cruciale rol; dat is bij interne fraude minder het geval. In het overzicht wordt hier echter geen onderscheid tussen gemaakt.

Auditors zijn volgens de deelnemers minder in de positie om vroegtijdige fraudesignalen waar te nemen. Overigens geldt dit vooral voor de externe auditors. De interne auditor is bij fraudesignalering wel een belangrijker actor dan de externe accountant, omdat de eerste meer diepgang kan bereiken.

Een aantal deelnemers merkte op dat niet alleen naar de afzonderlijke signalen gekeken moet worden, maar vooral naar de samenhang ertussen. Soms kunnen signalen die elk afzonderlijk niet bijzonder opvallend zijn in samenhang wel een duidelijke indicatie van fraude zijn. Een actor die zich op enige afstand van de werkvloer bevindt, zoals een manager, zal signalen makkelijker in samenhang kunnen zien. In die zin speelt volgens de deelnemers het management wel een grotere rol dan op het eerste gezicht uit de tabel blijkt.

Vrijwel alle deelnemers waren van mening dat actoren zich beter bewust zouden moeten zijn van frauderisico's en dat zij meer kennis zouden moeten hebben van fraudesignalen en adequate handelwijzen.

2.2 Instrumenten

De vraag die centraal stond in deze discussie was: «hoe belangrijk zijn de volgende instrumenten voor het opvangen van fraudesignalen?»

De score van de drie groepen samen is weergegeven in de volgende tabel.

Instrument	%
Direct toezicht (van leidinggevende)	19
Maatregelen in de administratieve organisatie/interne controle	15
Accountantscontrole	3
Gericht onderzoek naar fraudesignalen (bijvoorbeeld bestandsvergelijking)	12
Meldingen vanuit de organisatie («klokkenluiders»)	13
Meldingen van buiten de organisatie (klanten, leveranciers, etc.)	10
Anonieme meldingen	13
Media (bijvoorbeeld tips van briefschrijvers of onderzoeksjournalistiek)	5
Anders, namelijk: cultuur/bewustzijn	10
Totaal	100

Meldingen (intern, extern en anoniem) zijn het belangrijkste instrument voor het opvangen van fraudesignalen volgens de deelnemers: samen 36%. Hierbij werd opgemerkt dat ook voormalig medewerkers gezien kunnen worden een belangrijke bron van meldingen van buiten de organisatie. Direct toezicht en interne controle volgen daarna met respectievelijk 19% en 15%.

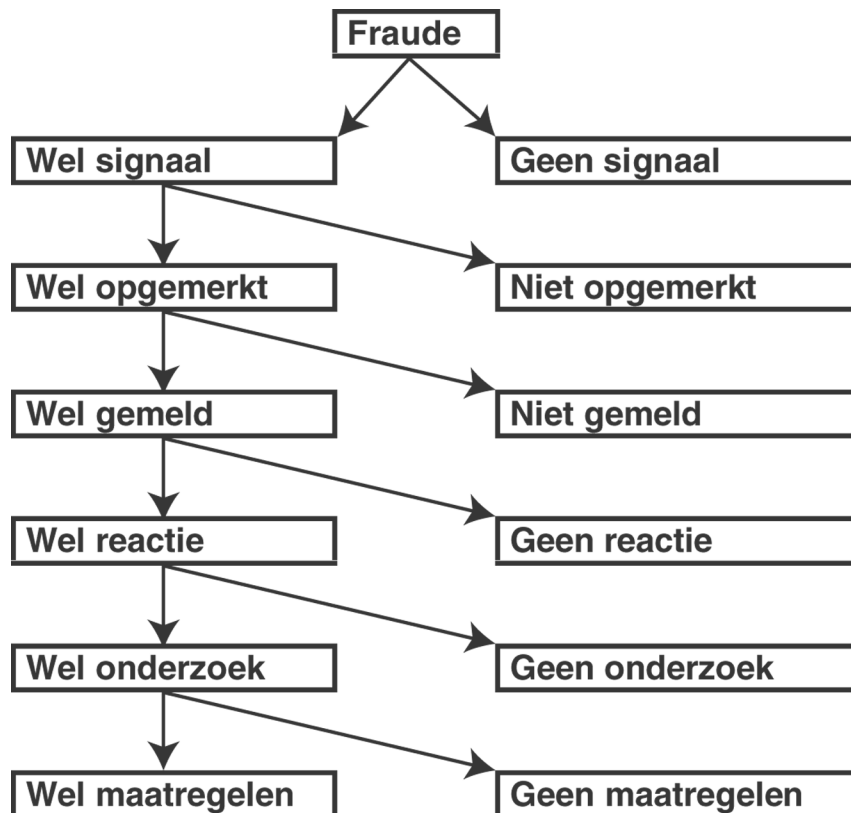
Ook bij de instrumenten speelt het eerder genoemde onderscheid tussen interne en externe fraude een rol. Bij externe fraude kan gericht onderzoek naar fraudesignalen zeer effectief zijn. Door bestanden te koppelen kan zogenoemde «witte fraude», zoals uitkeringsfraude, opgespoord worden. Koppeling van bestanden kent echter wel beperkingen in verband met de bescherming van persoonsgegevens. Bovendien hapert de koppeling soms door bestandsvervuiling.

Tijdens de discussie werd uitvoerig ingegaan op de voor- en nadelen van anonieme meldingen. Verschillende deelnemers wezen erop dat anoniem melden eigenlijk in strijd is met een goede integriteitscultuur van openheid. Ook kan het ontbreken van meldingen uitlokken (als grap of bijvoorbeeld uit rancune jegens een persoon). Met anonieme meldingen moet dus voorzichtig worden omgegaan. Een mogelijke oplossing is het benoemen van een tussenpersoon die als enige de identiteit van de melder kent. Deze tussenpersoon kan als daar aanleiding toe is, contact opnemen met de melder om opheldering te vragen. Deze opzet remt ongefundeerde meldingen.

Verschillende deelnemers hebben cultuur/bewustzijn toegevoegd als belangrijk instrument. Binnen een goede en open bedrijfscultuur zijn medewerkers alerter en eerder geneigd signalen en vermoedens door te geven. Het is hierbij van belang dat de leiding het goede voorbeeld geeft.

2.3 Proces

Aan de hand van het volgende stroomschema hebben de deelnemers gesproken over mogelijke oorzaken voor «uitval» in de verschillende fasen van het proces van fraudesignalering.



Fraudesignalering is een kwetsbaar proces; in alle fasen kan volgens de deelnemers wat misgaan. Als oorzaken voor het «uitvallen» van signalen werden onder andere genoemd:

- de organisatie weet niet waar de risico's zitten;
- impliciete acceptatie en het fenomeen van «normaal afwijkend gedrag» (afwijkend gedrag wordt na verloop van tijd normaal gevonden);
- onvoldoende alertheid bij personeel (vooral bij het personeel dat direct contact heeft met de burger);
- niet melden vanuit het idee dat er toch niets mee wordt gedaan;
- eigen belang (doofpot) en calculerend gedrag;
- angst om te melden, druk om niet te melden, valse loyaliteit;
- onderzoek naar signalen wordt niet gestart vanuit kosten/batenoverwegingen (waarbij te betwijfelen is of de preventieve werking die uitgaat van onderzoek voldoende is meegewogen).

Als oplossingen werden onder andere genoemd:

- bewustwording van integriteits- en frauderisico's;
- kennis opbouwen en delen van risico's, signalen en handelingswijzen;
- bevorderen van integer gedrag/integere bedrijfscultuur;
- samenwerken en informatie uitwisselen tussen instanties;

- bij kosten-batenanalyse ook het preventieve werking van onderzoek naar fraudesignalen betrekken;
- verbetering van de verschillende meldsystemen (eenvoudiger en zo nodig anoniem);
- terugkoppeling naar de melder (niet reageren naar de melder is fnuikend voor de meldingsbereidheid);
- duidelijk onderzoeksprotocol en heldere korte instructie over handelswijze voor management;
- «schandaalmanagement»: management moet voorbereid zijn op schandalen en weten hoe te handelen als schandalen zich voordoen.

3. SAMENVATTING PLENAIRE DISCUSSIE

De deelnemers zijn het erover eens dat er een verband bestaat tussen signalering en preventie van fraude enerzijds en cultuur en integriteitszorg anderzijds. Cultuur en integriteitszorg zijn ook belangrijk om aan fraude verwante problemen, die vermoedelijk vaker voorkomen (bijvoorbeeld belangenverstrengeling), tegen te gaan.

De blik van buiten de organisatie is belangrijk. Dat kan bijvoorbeeld het fenomeen «normaal afwijkend gedrag» tegengaan. Normaal afwijkend gedrag is gedrag dat afwijkt van de norm maar na verloop van tijd tot norm is verheven. De deelnemers wijzen erop dat het omgekeerde ook gebeurt: door verandering in regelgeving kan iets wat usance was laakbaar gedrag (of zelfs fraude) worden. De onderlinge verrekeningsmethodiek onder aannemers die inmiddels bekend is geworden onder de naam «Bouwfraude» was 20 jaar geleden bijvoorbeeld breed geaccepteerd.

Over schandaalmanagement wordt opgemerkt dat een affaire of schandaal ook een positief effect op de organisatie kan hebben als acties gekoppeld worden aan het hebben van een draaiboek, aan lessen in de organisatie, waardoor de organisatie uiteindelijk beter gaat functioneren.

Integriteit is een aspect van de bedrijfsvoering dat niet direct geld opbrengt maar indirect wel economisch voordeel oplevert. Bij preventie van fraude speelt risicoanalyse een belangrijke rol. Organisaties kunnen daar een instrument als SAINT (self assessment integriteit) voor gebruiken. SAINT is ontwikkeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Naast de inzet van specifieke instrumenten is contact met de werkvloer van belang bij risicoanalyses. Als analisten meelopen op de werkvloer komen ze risico's makkelijker op het spoor.

Daarnaast werd het belang van een goed meldsysteem benadrukt. Anonieme meldingen kunnen enerzijds tot goed onderzoek leiden, maar zetten ook de deur open naar valse verdachtmakingen. Veel anonieme meldingen zegt ook iets over de cultuur binnen een organisatie. Een goed meldsysteem vind hier een evenwicht in.

Tijdens de plenaire afsluiting komt ook ter sprake dat alertheid essentieel is omdat fraude zich mogelijk in andere dingen manifesteert dan de signalen die je op voorhand had onderkend. Zo kan onduidelijkheid over regels de signalen van fraude vertroebelen. Als de regels niet helder zijn is het moeilijk te bepalen of er wel of niet sprake is van fraude.

Het valt enkele deelnemers tegen dat de rol van de auditors kennelijk erg beperkt is als het gaat om integriteit. Je kijkt, zeker als interne auditor, zoveel rond dat het dan niet anders kan dat je bepaalde dingen ziet. Anderen merkten op dat het werk van een auditor daarop niet is gericht. De auditor ziet het alleen wanneer hij erover struikelt. Auditors hebben geen belang om diep op dit onderwerp in te gaan, omdat het vertragend kan werken, terwijl het voor de goedkeuring van de jaarrekening vaak niet uitmaakt.

Ter afsluiting van de expertmeeting hebben de deelnemers nog enkele «gouden tips» voor het vroeg signaleren van fraude uitgewisseld:

- Maak integriteit een vast agendapunt van het werkoverleg en de functioneringsgesprekken. Het is belangrijk om dit onderwerp met collega's en direct leidinggevendenden te bespreken.
- Zorg dat alle betrokkenen zich bewust zijn van integriteitsrisico's en het belang van vroege signalering van fraude
- Gebruik gezond verstand en deel en behoud kennis.

Deelnemers expertmeeting «(Signa)leren van frauderen; lessen uit fraudeonderzoek»

Aukes	Harry	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Directoraat Fraude Preventie en Opsporing (FPO)
Belling	Alex	Ministerie van BZK	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
Bom	Ben	Ministerie van VROM	Specialistisch medewerker Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Dijke, van	Leen	VolkerWessels	Ambassadeur/manager public affairs
Eiff	Victor	Gemeente Amsterdam	Directeur van de Rekenkamer Amsterdam
Embden, van	Harry	Ministerie van SZW	Teamleider Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)
Graaf, de	Gjalt	Vrije Universiteit	Wetenschappelijk medewerker Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur
Grauss	Michael	Gemeente Rotterdam	Beleidsadviseur Bestuursdienst Rotterdam
Groot	Cees	Gemeente Amsterdam	Onderzoeker Bureau Integriteit Amsterdam
Hoenderkamp	Erik	Ministerie van Justitie	Beleidsmedewerker Criminaliteitsbeeldanalyse bij de Rijksrecherche
Hoetjes	Ben	Universiteit van Maastricht Haagse Hogeschool	Hoogleraar Regiobestuur Int. perspectief Lector Public Management
Homan	Eitel	Nederlandse Zorgautoriteit (NZA)	Lid van de Raad van Bestuur
Kolthoff	Emile	Bureau Integriteit BV (BING)	Directeur
Mekel	Michael	De Nationale Ombudsman	Onderzoeker
Mikkers	André	PriceWaterhouseCoopers	Partner Crisis Management
Pasman	Harmen	Rijksdienst voor het wegverkeer	Manager afdeling Juridische en Bestuurlijke Zaken
Ram	André	Ministerie van Defensie	Hoofd van de afdeling Veiligheid & Integriteit van de Koninklijke Marechaussee
Rozekrans	Rens	KPMG	Partner Integrity & Investigation Services
Teders	Jur	Ministerie van Verkeer & Waterstaat	Directeur Integriteit
Vos	Robert	Ministerie van Financiën	Projectmanager Forensische Accountancy Rijksoverheid
Westerhoud	Marcel	Hoffmann Bedrijfsrecherche BV	Projectmanager

LIJST VAN AFKORTINGEN

ANAO	Australian National Audit Office
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
FCA	False Claims Act
FEMA	Federal Emergency Management Agency
GAO	Government Accountability Office
HM Treasury	Engelse Ministerie van Financiën, Her Majesty's Treasury
ILA	Individual Learning Accounts
NAO	National Audit Office (de Engelse rekenkamer)
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
PWC	PricewaterhouseCoopers
SAINT	Self Assessment INTegriteit
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VS	Verenigde Staten

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (1995). *Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 119, nr. 2. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer (2000). *Opsporing en vervolging van fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 555, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nr. 1. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer (2007). *Terugblik 2007. Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 810, nrs. 4–5. Den Haag: SDU.
- ASOSAI (2003). *Guidelines for dealing with fraud and corruption*.
- Attorney General's Office UK – Fraud Review Team (2006). *Interim report; March 2006*.
- Auditor General of Canada (2000). *Values and ethics in the federal public sector*.
- Australian National Audit Office (2003). *Survey of fraud control arrangements in Australian Public Service (APS) agencies*.
- Australian National Audit Office (2004). *Fraud Control in Australian Government Agencies. Better Practice Guide*.
- College Bescherming Persoonsgegevens (2006). *Notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling*.
- CMC/T11 Company (2003). *Kwetsbaarheid van de zorgsector voor georganiseerde fraude*. Ministerie van Justitie.
- Deloitte (2007). *Gemeente Governance Fraude. Managen van frauderisico's geeft voorsprong*. Deloitte Industry Lokaal Bestuur.
- Doelder, Prof. H. de, Hoogenboom, Dr. A.B. (1997). *Witteboordencriminaliteit in Nederland*.
- Dohmen, J. (1996). *De Vriendenrepubliek*.
- Dobrowolski, Z. (2002). *Detecting fraud and irregularities*. Intosai Development Initiative (IDI).
- Dyck, Alexander; Morse, Adair en Zingales, Luigi (2007). *Who blows the whistle on corporate fraud?*. Fraud Advisory Panel (2006). *Improving the investigation and prosecution of serious fraud*.
- Gifford, P. (2000). *Preventing, detecting and investigating fraud and corruption – lessons from the New South Wales experience*.
- HM Treasury (2003). *2002–2003 Fraud report, anti-fraud advice and guidance*. London: HMSO.
- HM Treasury (2003). *Managing the risk of fraud, a guide for managers*. London: HMSO.
- HM Treasury (2004). *2002–2003 Fraud report, an analysis of reported fraud in government departments*. London: HMSO.
- HM Treasury (2004). *2003–2004 Fraud report, an analysis of reported fraud in government departments*. London: HMSO.
- HM Treasury (2005). *2004–2005 Fraud report, an analysis of reported fraud in government departments*. London: HMSO.
- HM Treasury (z.j.). *Fraud casusnotes*. London: HMSO.
- Hoogenboom, A. B. (2001). *'t Neemt toe, men weet niet hoe. Scenario-studie financieel-economische criminaliteit in 2010*. Den Haag: Koninklijke Vermande.
- Hoogenboom, A. B. (z.j.). *Boy, have I got a deal for you: georganiseerde fraude in het financiële stelsel*.

Hoogenboom, A. B./Mul, V./Wielenga, A. (1995). *Financiële integriteit. Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel*. Arnhem: Gouda Quint.

Hoogenboom, A. B./Pheijffer, M. (2004). *Benelux Financial Crime Survey*.

Huberts, L. W. J. C. (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*.

Huberts, L. W. J. C./Nelen J. M. (2005). *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur, omvang, aard en afdoening*. Den Haag: WODC.

Hulten, Michel van (2002). *Corruptie: onbekend, onbemind, alomtegenwoordig*. Lelystad: Boom.

Inspectie Werk en Inkomen (2004). *Zwarte en grensoverschrijdende fraude met bijstand*.

Iyer, Nigel and Samociuk, Martin (2006). *Fraud and corruption, prevention and detection*. London: Gower.

Mikkers, A. en Schoten, E. van (2006). *Fraude: preventie en control*. Amsterdam: Kluwer.

Minister for Justice and Customs Australia (2002). *Commonwealth Fraud Control Guidelines*.

National Audit Office – NAO (2003). *Tackling Benefit Fraud*. London: HMSO.

National Audit Office – NAO (2003a). *Tackling Fraud against the Inland Revenue*. London: HMSO.

National Audit Office – NAO (2006). *International benchmark of fraud and error in social security systems*. London: HMSO.

National Audit Office – NAO/HM Treasury (2004). *Good Practice in tackling external fraud*. London: HMSO.

Nelen, H.; Nieuwendijk, A. (2003). *Geen ABC, analyse van rijksrecherche-onderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*. Den Haag: Boom.

NIVRA (2004). *De verantwoordelijkheid van de accountant in verband met fraude in het kader van de controle van de jaarrekening*. Controleen Overige Standaarden (COS)-240.

Price Waterhouse Coopers (2005). *Global economic crime survey 2005*.

Scharenborg, Mr. M. H. G. AA (2005). *Fraude en integriteitsbeleid*. Utrecht: Marborg.

TNO Arbeid (2006). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*. SIOD.

Tweede Kamer (1996). *Fraudebestrijding gemeenschapsbegroting*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 100, nr. 1. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2002). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 17 050, nr. 234. Den Haag: SDU.

Uden, mr. F.C. van (2003). *Whistleblowers en klokkenluiders*. Den Haag: SDU.

US Office of Government Ethics (2002). *Standards of ethical conduct for employees of the Executive Branch*.

Verlaan, Jos (1999). *Chaos aan de Amstel*.

Westra, Dr. R. L. N. (2006). *Fiscale fraudebestrijding: grenzen aan sturing*. Arnhem: Pantheon Publishing.

Workplace Fairness (2006). *Government Fraud (False Claims Act) US*.

Geraadpleegde literatuur voor de geanalyseerde casussen

Bouwnijverheid

Dohmen, J. en Verlaan, J. (2003). *Kreukbaar Nederland, van bouwput tot beerput*.

Meurs, J. en Schoorl, J. (2002). *Zand erover. De wereld van de bouw-fraude*.

Tweede Kamer (2002a). *Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 093, nr. 23. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2002b). *De bouw uit de schaduw. Eindrapport Parlementaire enquête bouwnijverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 244, nrs. 5–6. Den Haag: SDU.

Hoger Onderwijs

Algemene Rekenkamer (2003). *Onregelmatigheden bekostiging (hoger) onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 848, nr. 24. Den Haag: SDU.

Cohen, M. J. en Wieringen, A. M. L. van: *Waar(heid) voor je geld. Rapport commissie van externe deskundigen zelfreinigend onderzoek*.

Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap/G. J. Schutte (2004).

Eindrapport «Eerlijk delen; een onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs». Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2002): *Ruimte voor rekenschap. Eindrapport zelfreinigend onderzoek naar handelwijzen van onderwijsinstellingen ten aanzien van de bekostigingsregels in de BVE, HBO en WO sector*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2002a). *Rapport taskforce rekenschap. Kwetsbaarheden bekostiging onderwijs*.

Provincie Zuid-Holland (Ceteco)

Commissie Van Dijk (1999). *«Een doorboorde buidel». Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland*.

Havenbedrijf Rotterdam

Gemeente Rotterdam – Commissie voor Economie, Haven en Milieu (2004). *Verslag van de openbare overlegvergadering op woensdag 27 oktober 2004*. Gemeente Rotterdam.

Gemeenteraad Rotterdam (2004). *Notulen van de vergadering van de gemeenteraad van Rotterdam van 28 oktober 2004*. Gemeente Rotterdam.

Lemstra, Prof. Dr. W. (2004). *Onderzoeksrapport Garantieverstrekingen havenbedrijf – Onderzoeksrapport Lemstra*.

Rekenkamer Rotterdam (2004). *Tussen Borg en Zorg; garanties havenbedrijf*.

Europees Sociaal Fonds (ESF)

Algemene Rekenkamer (2000a). *Controle en toezicht op ESF subsidies*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 995. Den Haag: SDU.

Tweede kamer (2002c). *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-gelden*. Tweede kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 382, nrs. 1–2.

Den Haag: SDU.

Commissie H. E. Koning (2001). *Rapport onderzoek subsidies ESF – programmaperiode 1994–1999, deel 1/2*.

Europese Commissie 1999

Buitenen, P. van (1999). *Strijd voor Europa. Fraude in de Europese Commissie*. Ten Have.

Buitenen, P. van (2004). *In de loopgraven van Brussel*. Ten Have.

Cini, Michelle (2005). *Support and Opposition for Ethics Management: the casus of the post-1999 EC reform*.

Committee of independent experts (1999). *First report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*. Brussel: EU.

Committee of independent experts (1999a). *Second report on Reform of the Commission – volume I/II*. Brussel: EU.

European Court of Justice (2006). *Judgment of the Court of Justice in Casus C-432/04 Commission of the European Communities v Edith Cresson*. CJE Press Release 56/06.

Hine, David en McMahon, Robert (z.j.). *Ethics management, Cultural change and the ambiguities of EC reform*. Department of Politics and International Relations, University of Oxford.

OLAF (2006). *Sixth Activity Report; 1 July 2004–31 December 2005*.

Stephen, Grey (z.j.). *Tackling fraud and mismanagement in the EU*. Centre for European Reform

Hurricanes Katrina & Rita

Government Accountability Office – GAO (2006). *Expedited assistance for victims of hurricanes Katrina and Rita – FEMA’s control weaknesses exposed the government to fraud and abuse*. Washington D.C.: GAO-06-403T.

Government Accountability Office – GAO (2006a). *Hurricanes Katrina and Rita disaster relief – improper and potentially fraudulent individual assistance payments estimated to be between \$ 600 million and \$ 1.4 billion*. Washington D.C.: GAO-06-844T.

Government Accountability Office – GAO (2006b). *Hurricanes Katrina and Rita disaster relief – continued findings of fraud, waste and abuse*. Washington D.C.: GAO-07-252T

Individual Learning Accounts

National Audit Office – NAO (2002). *Individual Learning Accounts*. London: HMSO.