



Auditdienst Rijk

Beheersing fraude- en corruptierisico's

Onderzoeksrapport



Colofon

Titel

Beheersing fraude- en corruptierisico's

Uitgebracht aan

Het interdepartementaal overleg met betrekking tot financieel-economische aangelegenheden (IOFEZ)

Datum

2 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000473197

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

adrcommunicatie@minfin.nl

www.auditdienstrijk.nl

Bron rechtenvrije foto titelpagina: www.pixabay.com



Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	8
2. Referentiekader	12
3. Onderzoeksresultaten	15
1. Interne beheersomgeving	15
2. Risicobeheersing	17
3. Beheersactiviteiten	18
4. Informatie en communicatie	19
5. Monitoring	20
Algemene onderzoeksresultaten	21
4. Aanbevelingen	22
5. Verantwoording onderzoek	25
Bijlage 1. Voorbeeld fraude- en corruptiebeleid	27
Bijlage 2. Voorbeelden van gevallen van fraude- en corruptie binnen de (Rijks)overheid	32

Samenvatting

Algemeen

Het bestrijden van fraude en corruptie is essentieel voor het behoud van vertrouwen en stabiliteit binnen de Rijksoverheid en de samenleving als geheel. Fraude ondermijnt namelijk de effectiviteit en integriteit van overheidsbeleid, veroorzaakt financieel verlies en kan leiden tot maatschappelijke onrust. En corruptie maakt het voor de Rijksoverheid moeilijker om effectief te functioneren, vermindert de kwaliteit van het bestuur en schaadt het welzijn van de samenleving als geheel.

Departementen zijn sinds enkele jaren dan ook verplicht om in hun jaarverslag¹ te rapporteren over de belangrijkste fraude- en corruptierisico's binnen de organisatie en over de maatregelen die zij hebben genomen om die risico's te beheersen. Wij zien als ADR dat departementen deze verplichting op verschillende manieren invullen. Daarnaast ontbrak tot op heden het rijksbrede beeld over de wijze waarop departementen hun fraude- en corruptierisico's beheersen.

Verder blijkt uit verschillende recente, onafhankelijke onderzoeken dat binnen organisaties het aantal gevallen van fraude en corruptie in de afgelopen jaren behoorlijk zijn toegenomen. Ook de onderliggende problemen, de redenen waarom personen overgaan tot fraude en corruptie, zijn toegenomen. En er is geen gegronde reden om aan te nemen dat deze ontwikkelingen niet gelden voor de Rijksoverheid.²

¹ In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

Vanuit onze rol van interne auditor van de Rijksoverheid vormden deze constatering voldoende aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop departementen hun fraude- en corruptierisico's beheersen.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van dit onderzoek. De doelstelling van het onderzoek is:

- inzicht geven in de wijze waarop kerndepartementen hun interne fraude- en corruptierisico's beheersen;
- en identificeren welke verbetermogelijkheden er zijn.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Op welke wijze hebben kerndepartementen de beheersing van hun interne fraude- en corruptierisico's georganiseerd? En op welke onderdelen kan de beheersing worden verbeterd en wat zijn daarvoor de mogelijkheden?

Het onderzoek richt zich op de kerndepartementen en interne fraude- en corruptierisico's. Uitvoeringsorganisaties en andere organisatieonderdelen van de ministeries zijn dus niet in het onderzoek betrokken. Ook misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) valt buiten de scope van dit onderzoek. Dit betreft vooral externe fraude. Het onderzoek richt zich op de beheersing van interne fraude- en corruptierisico's. Dit betreft fraude en corruptie waarbij medewerkers van de kerndepartementen betrokken zijn.

Dit onderzoek staat los van de werkzaamheden die de ADR verricht in het kader van de controle van een departementaal jaarverslag. Daar richt de ADR zich vooral op het identificeren van de risico's op fraude en corruptie die kunnen leiden tot belangrijke fouten in de financiële cijfers van het departement en

² In bijlage 2 is een aantal praktijkvoorbeelden opgenomen van fraude- en corruptiegevallen die de afgelopen jaren binnen de (Rijks)overheid hebben plaatsgevonden en waarbij medewerkers betrokken waren.

daarmee van invloed zijn op het oordeel over de getrouwheid van het jaarverslag. Dit onderzoek richt zich op het systeem waarmee kerndepartementen hun interne fraude- en corruptierisico's beheersen, ongeacht het financieel belang.

Resultaten van het onderzoek

Uit verschillende departementale integriteitsrapportages blijkt dat het aantal meldingen van fraude en corruptie binnen de Rijksoverheid beperkt is in relatie tot het aantal medewerkers. Ook in relatie tot de brede trendontwikkelingen is het aantal meldingen beperkt. De vraag is echter of het aantal meldingen wel een betrouwbare indicatie is van het werkelijke aantal fraude- en corruptiegevallen. De afwezigheid van signalen kan namelijk ook een indicatie zijn van onder andere een gebrek aan bewustzijn, blinde vlekken of een beperkte meldcultuur binnen de departementen.

Risico's op fraude en corruptie zijn nooit volledig te elimineren. Om deze risico's te kunnen beheersen is een logisch samenhangend systeem nodig. Uit ons onderzoek blijkt dat departementen (nog) niet beschikken over een dergelijk systeem. Door het ontbreken ervan blijft de Rijksoverheid kwetsbaar voor fraude en corruptie.

Uit ons onderzoek blijkt:

- De meeste departementen hebben geen specifiek beleid gericht op fraude- en corruptiebeheersing. Of zij hebben slechts enkele onderdelen uitgewerkt, waarbij echter geen sprake is van onderlinge samenhang.
- Het overall eigenaarschap voor het fraude- en corruptierisicobeheer in verschillende departementen is niet duidelijk of zichtbaar belegd. De primaire verantwoordelijkheid voor de beheersing van risico's is

veelal belegd in de lijn. Daarbij vervult de directie Financieel-Economische Zaken vanuit de verantwoordelijkheid voor het risicomanagement de rol van toezichthouder.

- Departementen hebben wel een proces ingericht voor de identificatie van risico's, maar hierbij verschilt de mate van aandacht voor fraude- en corruptierisico's. Slechts enkele departementen beschikken over een risicomanagementproces waarin fraude- en corruptierisico's structureel worden uitgevraagd, beoordeeld en gemonitord.
- Het aantal fraude- en corruptierisico's dat wordt geïdentificeerd is beperkt.
- Er is geen duidelijk en gestructureerd proces voor het nemen van beheersmaatregelen naar aanleiding van geïdentificeerde fraude- en corruptierisico's. Ook de werking van beheersmaatregelen wordt niet structureel geëvalueerd.
- De meeste departementen besteden wel aandacht aan integriteit in brede zin, bijvoorbeeld via onboarding, e-learning of intranetpagina's. Maar fraude en corruptie komen daarin slechts zelden expliciet aan bod. Slechts enkele departementen organiseren gerichte bewustwordingsactiviteiten rondom fraude- en corruptierisico's. Bij andere departementen krijgt het indirect beperkte aandacht of blijft het bij algemene verwijzingen naar geldende integriteits- en gedragsregels.
- De departementen beschikken niet over afzonderlijke meldpunten voor vermoedens van fraude en corruptie. Er is wel een meldstructuur voor integriteitsschendingen, waaronder fraude en corruptie vallen. Vaak zijn er meerdere meldroutes beschikbaar, inclusief vertrouwenspersonen en anonieme meldopties. Er worden in de praktijk weinig meldingen gedaan. Dat

lijkt op het eerste gezicht geruststellend, maar dat hoeft het zeker niet te zijn. Er is mogelijk wel sprake van meer misstanden, maar deze worden niet gesignaleerd en/of gemeld.

- Departementen sluiten voor het onderzoeken van meldingen over fraude en corruptie veelal aan bij het rijksbreed onderzoeksprotocol Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO). Specifieke onderzoeksprotocollen met daarin de concrete uitwerking van de BIPO voor het onderzoeken van fraude en corruptie zijn niet aangetroffen.
- Detectie van mogelijke signalen van fraude en corruptie via data-analyse wordt niet of nauwelijks toegepast.

Daarnaast merken we nog op dat er wel enige initiatieven³ zijn genomen op het gebied van fraude en corruptie. Er is echter geen sprake van een centraal gecoördineerde en gestructureerde aanpak voor de beheersing van fraude en corruptie in de vorm van bijvoorbeeld een rijksbrede handreiking. Zo'n handreiking is er bijvoorbeeld wel voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). We zien dat elk departement zijn eigen pad volgt bij het opzetten van een systeem voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's en dat de onderlinge contacten op dit gebied beperkt zijn.

Aanbevelingen

Er bestaan duidelijke verschillen tussen wat departementen hebben georganiseerd voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's. De onderzoeksresultaten maken duidelijk dat de departementen de beheersing van deze risico's kunnen verbeteren. Hiervoor is een structurele en samenhangende

aanpak nodig. Om dit te realiseren doen we de volgende aanbevelingen:

- **Investeer in kennis en bewustwording.** De beheersing van fraude- en corruptierisico's kan alleen effectief worden ingericht als er binnen de departementen voldoende kennis en bewustzijn aanwezig is over hoe deze risico's zich kunnen manifesteren. Het is dus van belang dat vooral leidinggevenden (en proceseigenaren) deze risico's tijdig herkennen en passende maatregelen kunnen nemen. Trainingen, bewustwordingssessies en praktijkvoorbeelden kunnen hierbij ondersteunend zijn.
- **Formuleer specifiek beleid voor fraude en corruptie** om gerichte aandacht en sturing op de beheersing van deze risico's te borgen. Doe dit los van het meestal al aanwezige integriteitsbeleid.
- **Beleg eigenaarschap en verantwoordelijkheden expliciet.** Maak een leidinggevende op bestuurlijk niveau eindverantwoordelijk. Geef deze mandaat voor de coördinatie, implementatie en evaluatie van beheersmaatregelen. Maak ook duidelijk dat leidinggevenden zelf verantwoordelijk zijn voor de beheersing van de fraude- en corruptierisico's binnen het eigen organisatieonderdeel, ondersteund door de 2e lijn.
- **Integreer fraude- en corruptierisico's in reguliere risicoanalyses en planning- en controlcyclus** (niet als losstaand of additioneel traject). Besteed dus specifieke aandacht aan fraude- en corruptierisico's in de periodieke risicoanalyses. Koppel concrete beheersmaatregelen aan de geïdentificeerde risico's, zodat de beheersing ervan effectief en toetsbaar wordt.

³ Op 20 juni 2025 hebben de demissionaire ministers van JenV en BZK een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de wijze waarop zij corruptie willen aanpakken.

- **Zorg voor duidelijke en laagdrempelige meldstructuren** voor fraude- en corruptiesignalen, zodat glashelder is waar een melder veilig met zijn of haar melding terecht kan.
- **Ontwikkel een specifiek onderzoeksprotocol** waarin de BIPO zijn nadere uitwerking krijgt gericht op het onderzoeken van fraude- en corruptie.
- **Overweeg een rijksbrede handreiking.** Dit is een praktisch instrument dat richting geeft, de rijksbrede consistentie vergroot en departementen ondersteunt bij het organiseren van een samenhangend systeem voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's.

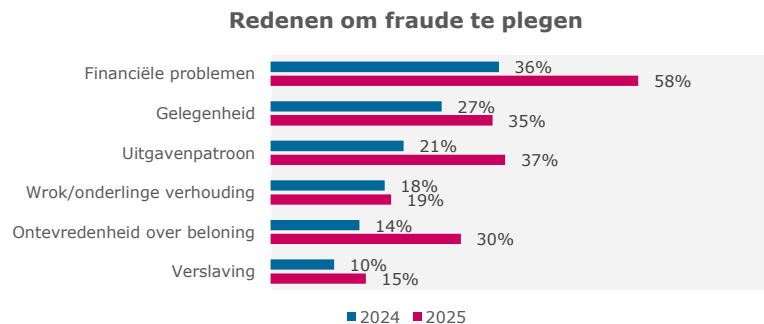


1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context onderzoek

Fraude en corruptie vormen risico's die geen enkele organisatie kan negeren. Wanneer een organisatie onvoldoende maatregelen neemt om zich te beschermen, is zij kwetsbaar voor fraude en corruptie. Dit kan leiden tot aanzienlijke negatieve gevolgen, zoals financiële schade, imago- en reputatieverlies en sterk verminderd vertrouwen van belanghebbenden.

Uit recent onafhankelijk onderzoek⁴ onder organisaties in Nederland en België blijkt dat fraude steeds vaker voorkomt. Zo blijkt dat 78% van de onderzochte organisaties in het afgelopen jaar te maken had met fraude, terwijl dit het jaar ervoor nog 69% was. Vooral fraude waarbij eigen medewerkers betrokken zijn (interne fraude) is sterk toegenomen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat de toename van fraude mogelijk verklaard wordt door een toename van de problematiek en de achterliggende oorzaken waardoor iemand fraude pleegt of zich schuldig maakt aan corruptie.



⁴ *Jaarlijks fraudeonderzoek in Nederland en België*, Trendrapporten 2024 en 2025, Onderzoeksbureau Metrixlab.

Net als iedere andere organisatie is het onmiskenbaar dat ook de Rijksoverheid te maken heeft met fraude en corruptie. Ministeries beschikken over veel geld, waardevolle informatie en goederen, en zij leveren daarnaast vaak nog bijzondere producten en diensten. Ministeries zijn hierdoor mogelijk een aantrekkelijk doelwit voor fraudeurs en criminelen. Er is bovendien geen gegronde reden om aan te nemen dat de redenen om fraude te plegen niet van toepassing zijn op medewerkers van de Rijksoverheid. Ook medewerkers van de ministeries kunnen in de verleiding komen om regels te omzeilen. Denk aan manipulatie van declaraties, bevoordeling van leveranciers, of het verkopen van informatie.

De Rijksrecherche geeft ook aan dat het corrumpere van ambtenaren een verdienmodel is geworden: criminelen gaan steeds vaker actief op zoek naar ambtenaren die hen van bepaalde informatie of documenten kunnen voorzien.⁵ Dit heeft binnen de Rijksoverheid geleid tot verschillende initiatieven zoals het 'Hoofdlijnen actieplan Ministeriële Commissie Aanpak Fraude' en de recente Kamerbrief over de anti-corruptieaanpak.⁶

Departementen zijn sinds enkele jaren ook verplicht om in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag te rapporteren over de belangrijkste fraude- en corruptierisico's binnen de organisatie en over de maatregelen die zij hebben genomen om die risico's te beheersen. Wij zien dat departementen hieraan verschillend invulling geven. Daarnaast blijkt uit diverse departementale integriteitsrapportages dat het aantal meldingen van fraude en corruptie binnen de Rijksoverheid beperkt is in relatie tot het aantal medewerkers dat voor de Rijksoverheid werkt. Ook in relatie tot de brede trendontwikkelingen is het aantal meldingen beperkt.

⁵ *OM Jaarbericht 2023*, Openbaar Ministerie, 13 mei 2024.

⁶ Kamerbrief anti-corruptieaanpak, 20 juni 2025.

Het is dan ook de vraag of het aantal meldingen een betrouwbare indicatie is van het werkelijke aantal gevallen van fraude- en corruptie. Op basis van de geschetste trendontwikkelingen zou het namelijk logisch zijn dat we ook een stijging zien van het aantal meldingen bij de departementen. Maar dit is dus niet het geval. Wat is hiervan de reden?

Dit vormde voor de ADR, als interne auditor van de Rijksoverheid, voldoende aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop departementen hun fraude- en corruptierisico's beheersen. Dit onderwerp is één van de 3 zogenaamde beheeronderzoeken⁷ die de ADR dit jaar uitvoert.

1.2 Doelstelling en scope van onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop de kerndepartementen hun interne fraude- en corruptierisicomanagement hebben ingericht.

Dit onderzoek staat los van de werkzaamheden die de ADR verricht in het kader van de controle van een departementaal jaarverslag. Daar richt de ADR zich vooral op het identificeren van de risico's op fraude en corruptie die kunnen leiden tot belangrijke fouten in de financiële cijfers van het departement en daarmee van invloed zijn op het oordeel over de getrouwheid van het jaarverslag. Dit onderzoek richt zich op het systeem waarmee kerndepartementen hun interne fraude- en corruptierisico's beheersen, ongeacht het financieel belang.

Voor dit onderzoek hebben wij gekeken naar de maatregelen en activiteiten die al zijn getroffen, maar ook naar de nog

ontbrekende maatregelen en activiteiten. Hiervoor hanteren wij het referentiekader zoals beschreven in hoofdstuk 2. Of de maatregelen en activiteiten in de praktijk daadwerkelijk effectief zijn geweest, hebben wij niet onderzocht.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Op welke wijze hebben departementen de beheersing van hun fraude- en corruptierisico's georganiseerd? En op welke onderdelen kan de beheersing worden verbeterd en wat zijn daarvoor de mogelijkheden?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van 8 deelvragen die in lijn zijn met de 5 verschillende aandachtsgebieden van het COSO-raamwerk⁸.



Interne beheersomgeving

1. *In hoeverre hebben departementen beleid voor de beheersing van fraude- en corruptie(risico's)?*
2. *In hoeverre hebben departementen het 'eigenaarschap' van fraude- en corruptierisico's belegd? Met andere woorden: wie of welk organisatieonderdeel is er verantwoordelijk voor dat er binnen een departement op een gestructureerde wijze aandacht wordt besteed aan de beheersing van fraude- en corruptierisico's?*

⁷ Met ingang van 2025 positioneert de ADR de beheeronderzoeken zelfstandiger ten opzichte van de jaarrekeningcontrole. De onderzoeken worden risicogericht geselecteerd en uitgevoerd. We volgen daarbij een meerjarige cyclus, zodat op termijn een compleet beeld ontstaat van de beheersing van de voornaamste beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen. De beheeronderzoeken

van 2025 vormen in het kader van 'de basis op orde' de eerste stap in dit groeitraject naar meerjarige auditplannen.

⁸ Raamwerk voor het gehele interne beheersingssysteem van organisaties, ontwikkeld door het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Het raamwerk is opgebouwd uit 5 onderling verbonden aandachtsgebieden.

3. *Hoe hebben departementen het toezicht op de beheersing van fraude- en corruptierisico's georganiseerd?*



Risicobeheersing

4. *In hoeverre beschikken departementen over een proces waarbij de significante fraude- en corruptierisico's waaraan de organisatie wordt blootgesteld, worden geïdentificeerd en beoordeeld?*



Beheersactiviteiten

5. *In hoeverre beschikken departementen over een proces waarbij naar aanleiding van geïdentificeerde relevante fraude- en corruptierisico's (specifieke) maatregelen worden genomen?*



Informatie en communicatie

6. *In hoeverre beschikken departementen over een proces dat ervoor zorgt dat medewerkers kennis over (de risico's op) fraude en corruptie hebben of kunnen verkrijgen?*
7. *In hoeverre beschikken departementen over mogelijkheden om signalen van mogelijke fraude en corruptie te melden?*



Monitoring

8. *In hoeverre beschikken departementen over een proces om fraude en corruptie te detecteren en te onderzoeken?*

Dit rapport biedt daarmee inzicht in de huidige stand van zaken en geeft aanbevelingen om de beheersing van (interne) fraude- en corruptierisico's verder te verbeteren.

Het onderzoek richtte zich hierbij op de beheersing van de fraude- en corruptierisico's van de kerndepartementen van alle 15 ministeries. Andere onderdelen van de ministeries, zoals uitvoeringsorganisaties, maakten geen onderdeel uit van de scope van dit onderzoek. Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) in de vorm van externe fraude viel eveneens buiten de scope.

1.3 Begrippen

Integriteit

Integriteit is een overkoepelend begrip dat verwijst naar het handelen in overeenstemming met ethische normen, wet- en regelgeving en maatschappelijke waarden. Een integer persoon of organisatie gedraagt zich transparant, eerlijk en verantwoordelijk. De Gedragscode Integriteit Rijk geeft een kader voor integer handelen.

Fraude

Fraude is het opzettelijk misleiden van een organisatie of persoon met als doel om op onrechtmatige wijze voordeel te verkrijgen, bijvoorbeeld geld, goederen, diensten of informatie.

Corruptie

Corruptie is het misbruiken van macht of positie binnen een zakelijke context om een persoonlijk of andermans voordeel te behalen. Voorbeelden zijn belangenverstrengeling, omkoping of het lekken van vertrouwelijke informatie.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Misbruik is het opzettelijk verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens om ten onrechte een uitkering te krijgen of te weinig te betalen, wat een onrechtmatige daad is. Oneigenlijk gebruik voldoet wel aan de letter van de wet, maar is in strijd met de bedoeling en strekking daarvan. Bijvoorbeeld door het aangaan van rechtshandelingen om een overheidsbijdrage te verkrijgen die niet volgens de geest van de regelgeving is.

Een bijzondere vorm van misbruik en oneigenlijk gebruik is ondermijning. Ondermijning is een breder begrip dat deels voortkomt uit deze schendingen, maar waarbij de invloed van georganiseerde criminaliteit op de overheid centraal staat. Fraude en corruptie kunnen bijdragen aan ondermijning als criminelen overheidssystemen misbruiken voor illegale doeleinden.

Samenhang tussen integriteit, fraude, corruptie, en misbruik en oneigenlijk gebruik

Fraude, corruptie, misbruik en oneigenlijk gebruik zijn allemaal vormen van integriteitschendingen. Waar integriteit staat voor correct en ethisch handelen, verwijzen de andere begrippen naar specifieke overtredingen van integriteitsnormen. Fraude en corruptie hebben binnen de overheid betrekking op handelen door medewerkers, ambtelijke en politieke leiding (intern). Misbruik en oneigenlijk gebruik heeft betrekking op handelen door derden, organisaties of burgers (extern).

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport start met een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten van het onderzoek.

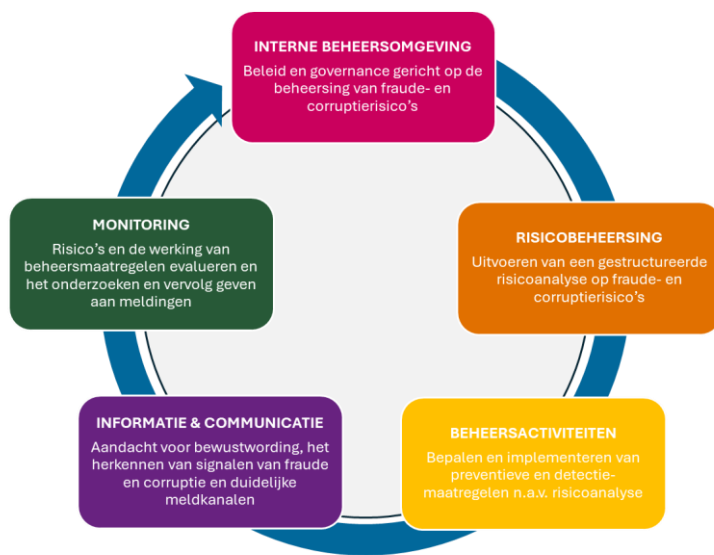
Hoofdstuk 1 is de inleiding waarin kort wordt ingegaan op het doel, de scope en de context van het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op het systeem van de beheersing van fraude- en corruptierisico's dat wij als referentiekader in het onderzoek hebben gehanteerd. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten behandeld. Daarbij volgen we de onderdelen van een fraude- en corruptiemanagementsysteem: de interne beheersomgeving, risicobeheersing, beheeractiviteiten, informatie en communicatie, en monitoring. Tot slot beschrijven we nog enkele algemene overkoepelende bevindingen.

In hoofdstuk 4 zijn alle aanbevelingen uit de voorgaande hoofdstukken samengebracht. Hoofdstuk 5 bevat de verantwoording van dit onderzoek. Tot slot bevat dit rapport een aantal bijlagen met voorbeelden en instrumenten die departementen kunnen gebruiken bij het inrichten en verder versterken van hun systeem om fraude- en corruptierisico's te beheersen.

2. Referentiekader

De risico's op fraude en corruptie zijn nooit volledig te elimineren. Om de schade als gevolg van fraude en corruptie te beperken, incidenten te voorkomen en aan te pakken en de publieke verantwoording te versterken, zouden departementen moeten beschikken over een systeem om van fraude- en corruptierisico's te beheersen.

Systeem voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's



Het systeem voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's dat wij in dit onderzoek hanteren bestaat uit 5 onderdelen die in lijn zijn met de aandachtsgebieden van het COSO-raamwerk, te weten: interne beheersomgeving, risicobeheersing,

beheersactiviteiten, informatie en communicatie en tot slot monitoring. De onderdelen zijn onderling met elkaar verbonden, beïnvloeden elkaar en vormen een samenhangend geheel. De onderdelen vormen samen het fundament voor een solide risicomanagementsysteem voor fraude en corruptie. Het hebben van een dergelijk systeem verkleint de kans op fraude en corruptie. En als er toch fraude en/of corruptie plaatsvindt, kan dit tijdig worden opgemerkt en aangepakt.

In ons onderzoek hebben we op basis van dit systeem onderzocht in hoeverre de hierboven beschreven elementen bij de kerndepartementen aanwezig zijn. Dit rapport biedt daarmee inzicht in de huidige stand van zaken. Daarnaast doen we aanbevelingen om de beheersing van (interne) fraude- en corruptierisico's verder te verbeteren.

Hieronder geven wij een toelichting op de aandachtsgebieden en de aspecten die wij in het onderzoek hebben betrokken.



Interne beheersomgeving

Bij de interne beheersomgeving vormen beleid en governance de basis. Hier zijn de volgende 3 onderdelen van belang:

1. Fraude- en corruptiebeleid

Fraude- en corruptiebeleid bevat een planmatige en doelgerichte aanpak waarin is aangegeven welke keuzes zijn gemaakt en welke prioriteiten zijn gesteld bij de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Het beleid bevat richtlijnen en procedures die organisaties implementeren om fraude en corruptie te voorkomen, op te sporen en te bestrijden. Daaronder vallen het trainen van medewerkers, het instellen van meldpunten voor verdachte activiteiten, en het uitvoeren van audits en controles.

Het beleid geeft ook aan hoe het eigenaarschap is belegd, wie eindverantwoordelijk is en hoe het toezicht is geregeld.

Er is geen rijksbreed voorgeschreven format voor fraude- en corruptiebeleid. In bijlage 1 hebben wij een voorbeeld opgenomen van een duidelijk en concreet geformuleerd beleid.

2. Eigenaarschap fraude- en corruptierisico's

Het expliciet benoemen van eigenaarschap voorkomt onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en versterkt de aanspreekbaarheid. Dit vereist bestuurlijke betrokkenheid, vastlegging ervan in beleid en het bevorderen van een organisatiecultuur waarin integriteit vanzelfsprekend is. Een duidelijke governance maakt dat alle betrokkenen hun rol en verantwoordelijkheid kennen en pakken. Het stimuleert ook de onderlinge samenwerking.

Het toewijzen van de algehele verantwoordelijkheid voor fraude- en corruptierisicomanagement aan één senior leidinggevende is daarbij van belang voor de zichtbare bestuurlijke betrokkenheid. Dat doet overigens niets af aan de verantwoordelijkheid van leidinggevendenden voor het identificeren, beheren en mitigeren van specifieke risico's binnen het eigen organisatieonderdeel. Ook is het natuurlijk ieders verantwoordelijkheid binnen de organisatie om alert te zijn op fraude- en corruptierisico's.

3. Toezicht op de beheersing van fraude- en corruptierisico's

De Bestuursraad en het overige management bepalen de tone-at-the-top wat betreft het belang van de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Zij doen dat op basis van het promoten van de verwachte normen voor ethisch gedrag. Daarbij is het essentieel om het toezicht op de beheersing ervan goed te organiseren. Goed toezicht is een onmisbare schakel in het waarborgen van

integriteit, effectiviteit en verantwoordingsplicht binnen de organisatie.



Risicobeheersing

Een robuuste aanpak van fraude en corruptie begint met een gestructureerde risicoanalyse op fraude- en corruptierisico's. Departementen moeten periodiek beoordelen waar en hoe zij kwetsbaar zijn voor misstanden. Dit vraagt om een procesmatige aanpak waarin risico's worden geïdentificeerd, gewogen en geactualiseerd bij veranderende omstandigheden. Een risicoanalyse creëert bewustzijn in de organisatie en vormt de basis voor gerichte beheersmaatregelen. Zonder deze analyse blijven risico's onzichtbaar en is preventie ad hoc en reactief.



Beheersactiviteiten

Zodra fraude- en corruptierisico's zijn vastgesteld, moet het departement passende maatregelen treffen. Door maatregelen te koppelen aan risico's, wordt de weerbaarheid van de organisatie structureel versterkt. Dit is belangrijk omdat het anders blijft bij signaleren, zonder risico's daadwerkelijk te beheersen. Zonder een proces om maatregelen te nemen blijft risicobeheersing half werk. Met zo'n proces wordt fraude- en corruptiepreventie effectief, bestuurbaar en toetsbaar.



Informatie en communicatie

Effectieve beheersing van fraude- en corruptierisico's vraagt om toegankelijke informatie, actieve communicatie en voldoende kennis binnen de organisatie. Daarnaast is het cruciaal dat er meldkanalen beschikbaar zijn, waar medewerkers vermoedens van fraude of corruptie veilig kunnen melden.

1. Kennis, informatie en communicatie over fraude en corruptie

Medewerkers moeten signalen van fraude en corruptie kunnen herkennen en weten hoe zij moeten handelen. Dit vereist aandacht voor bewustwording. Dit betreft het geheel van informatie, feiten, vaardigheden en inzichten waarover het departement en de medewerkers (kunnen) beschikken. Die hebben zij verworven door het volgen van opleidingen en trainingen, het opdoen van ervaring, observeren en redeneren. Kennis, informatie en communicatie over fraude en corruptie stellen medewerkers in staat om signalen van mogelijke fraude en corruptie te herkennen, geïnformeerde beslissingen te nemen, problemen op te lossen en maatregelen te nemen.

2. Meldsystemen

Een meldsysteem voor fraude en corruptie is een middel waarmee medewerkers of andere personen vermoedens van fraude en corruptie kunnen melden bij het departement of een andere instantie. Een goed meldsysteem maakt het mogelijk om fraude en corruptie snel te detecteren en aan te pakken. En het draagt bij aan een cultuur van openheid en verantwoordelijkheid.

Uit onafhankelijk onderzoek⁹ blijkt dat in 43% van de gevallen fraude en/of corruptie wordt ontdekt door tips. Dit benadrukt het belang van het beschikken over een gedegen en toegankelijk meldsysteem. Het moet voor personen helder zijn waar zij met hun melding (tip) terecht kunnen.



Monitoring

Ten slotte is monitoring onmisbaar. Vermoedelijke incidenten moeten tijdig worden gesignaleerd en onderzocht via een helder protocol. Detectie van fraude en corruptie omvat het proces van het identificeren (en voorkomen) van frauduleuze en corrupte activiteiten. Bijvoorbeeld door data-analyse.

Een onderzoeksprotocol is een gedetailleerd plan of document dat de methoden, procedures en doelen van een specifiek onderzoek naar fraude en/of corruptie beschrijft. Het dient als een handleiding voor het uitvoeren van het onderzoek en zorgt voor consistentie, transparantie en ethische integriteit. Daarnaast is het van belang dat een departement fraude- en corruptierisico's en de werking van beheersmaatregelen periodiek evalueert. Onderzoek helpt niet alleen om misstanden te corrigeren, maar ook om structurele zwaktes in processen of cultuur te verbeteren.

⁹ *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, blz. 24, Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).



3. Onderzoekresultaten



Interne beheersomgeving

De meeste departementen hebben geen specifiek beleid gericht op fraude- en corruptiebeheersing. Of zij hebben slechts enkele onderdelen uitgewerkt waarbij echter geen sprake is van onderlinge samenhang.

Slechts enkele departementen hebben een specifiek fraude- (en corruptie) beleid ontwikkeld, waarin onder andere concreet zijn uitgewerkt: definities van begrippen, rollen en verantwoordelijkheden voor de preventie en detectie van, en de respons op fraude concreet. Andere departementen hebben slechts enkele beleidsonderdelen uitgewerkt, zoals risicobeheersing. Deze onderdelen hebben veelal alleen betrekking op fraude en niet op corruptie. Daarbij zijn deze onderdelen ook nog eens afzonderlijk uitgewerkt zonder de onderlinge samenhang te bezien.

Uit ons onderzoek blijkt dat alle departementen wel over een vorm van integriteitsbeleid beschikken. Dit beleid is doorgaans gebaseerd op de geldende rijksbrede kaders, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk. Hoewel deze kaders kunnen bijdragen aan de preventie van fraude en corruptie, besteden de meeste departementen in hun integriteitsbeleid geen of slechts in beperkte mate aandacht aan fraude- en corruptierisico's. Daarbij zijn er ook duidelijke kenmerkende verschillen tussen integriteitsbeleid en fraude- en corruptiebeleid.

¹⁰ Tabel is opgesteld op basis van diverse bronnen waaronder de ACFE Fraud Examiners Manual, de IIA-richtlijnen, het VNG-format-integriteitsbeleid, Gedragscode Integriteit Rijk.

Kenmerk	Integriteitsbeleid	Fraude- en corruptiebeleid
Doelstelling	Bevorderen van ethisch en integer gedrag	Voorkomen, opsporen en bestrijden van fraude en corruptie
Focus	Brede gedragsnormen, waarden en cultuur	Specifiek op fraude en corruptie
Benadering	Proactief/preventief	Preventief én reactief
Voorbeelden	Gedragscodes, integriteitstraining, meldprocedures	Controlemechanismen, fraude- en corruptiemeldpunten, sancties
Type schendingen	Belangenverstrengeling, discriminatie, misbruik	Diefstal, vervalsing, corruptie, oplichting
Toepassingsgebied	Hele organisatie, inclusief cultuur en houding	Specifiek gericht op risicogebieden of -functies
Karakter	Normatief en waardengedreven	Regelgestuurd en handhavingsgericht

Tabel 1. Kenmerkende verschillen tussen integriteitsbeleid en fraude- en corruptiebeleid¹⁰

Bij verschillende departementen is er inmiddels wel sprake van initiatieven om procedures en handreikingen te vernieuwen. Zij hebben daarbij het voornemen om nadrukkelijker aandacht te besteden aan fraude- en corruptierisico's.

Voorbeelden

De ministeries van Financiën en BZK hebben beleid opgesteld en vastgesteld dat specifiek gericht is op de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Bij de ministeries van JenV en OCW zijn onderdelen van een dergelijk beleid wel uitgewerkt in afzonderlijke documenten, maar deze vormen nog geen samenhangend beleid.

Bij de overige ministeries ontbreekt het (nog) aan specifiek beleid om fraude- en corruptie(risico's) te beheersen.

Het overall eigenaarschap van fraude- en corruptierisicobeheer is in verschillende departementen niet duidelijk of zichtbaar belegd.

Bij vrijwel alle departementen is de verantwoordelijkheid voor beheersing van fraude- en corruptierisico's primair in de lijn belegd. Uit ons onderzoek blijkt echter dat het overall eigenaarschap vaak niet duidelijk is vastgelegd of niet expliciet is belegd.

Ondersteunende rollen worden veelal vervuld door de integriteitscoördinator en de Beveiligingsautoriteit (BVA). Die adviseren en ondersteunen, met name op het vlak van bewustwording, het doen van en reageren op meldingen, en de opvolging ervan. De directie FEZ vervult doorgaans een kaderstellende en coördinerende rol. Ook vaak met een primaire focus op financiële risico's. Hoewel de betrokkenheid van deze functionarissen zorgt voor afstemming binnen het eigen werkgebied, ontbreekt meestal de centrale regie of is deze niet zichtbaar belegd. Hierdoor is onduidelijk wie het integrale

overzicht bewaakt en stuurt op samenhang en uitvoering. Het is onduidelijk wie eindverantwoordelijk is voor het totaalbeeld en de sturing daarop.

Enkele departementen hebben de eindverantwoordelijkheid wel belegd. Bijvoorbeeld bij de (plaatsvervangend) SG of de directeur FEZ. Toch blijkt ook in deze gevallen dat de praktische invulling niet altijd duidelijk is of dat dit niet breed bekend is binnen het departement.

Voorbeelden

Binnen de ministeries van VWS, SZW, JenV en IenW is het overall eigenaarschap van fraude- en corruptierisico's formeel belegd bij de (plaatsvervangend) SG. Deze treedt op als eindverantwoordelijke en is vaak sponsor van het risicomanagement binnen het departement.

Bij de overige departementen is de rol van de (plaatsvervangend) SG, de Bestuursraad en/of het Audit Committee in de beheersing van fraude- en corruptierisico's niet expliciet of formeel vastgelegd. Dat zorgt voor onduidelijkheid over het overall eigenaarschap.

Toezicht op de beheersing van fraude- en corruptierisico's is bij de meeste departementen georganiseerd via de bestaande planning- en controlcyclus. De mate waarin hierin aandacht is voor fraude- en corruptierisico's verschilt.

In de meeste departementen is het toezicht op de beheersing van fraude- en corruptierisico's formeel opgenomen in de reguliere

planning- en controlcyclus. De directie FEZ speelt daarbij doorgaans een centrale rol.

De mate waarin hierbij periodiek specifiek aandacht is voor fraude- en corruptierisico's verschilt nogal. Risicomanagement in brede zin staat bij de meeste departementen wel op de agenda van de Bestuursraad en/of het Audit Committee. Maar fraude- en corruptierisico's en het toezicht daarop worden bij een aantal departementen niet (periodiek) binnen deze gremia expliciet besproken. Dat gebeurt alleen als er sprake is van bijzonderheden.

Voorbeelden

Binnen de ministeries van AZ, JenV, Financiën, OCW en VWS houdt de directie FEZ actief toezicht op de beheersing van fraude- en corruptierisico's via de reguliere planning- en controlcyclus. Zij doet dat door via onder andere de jaarplanaanschrijving expliciet te vragen naar deze risico's. De resultaten hiervan komen aan de orde in de Bestuursraad en het Audit Committee, of worden direct met DG's en/of directeuren besproken.

Bij de overige departementen valt de aandacht voor fraude- en corruptierisico's impliciet onder risicomanagement in brede zin. Deze risico's komen in de praktijk alleen aan bod als er sprake is van bijzonderheden.



Risicobeheersing

Departementen hebben wel een proces ingericht voor de identificatie van risico's, maar hierbij verschilt de mate van aandacht voor fraude- en corruptierisico's. Deze processen leiden maar tot een beperkt aantal geïdentificeerde fraude en corruptierisico's.

Bij de meeste departementen is wel een initiatief of proces ingericht om significante fraude- en corruptierisico's te identificeren en te beoordelen. In hoeverre het daarbij gaat om een gestructureerd en formeel vastgelegd proces verschilt nogal. Daarnaast is bij verschillende departementen het risicomanagementproces wel (grotendeels) ingericht, maar worden er in de praktijk maar zeer beperkt fraude- en corruptierisico's geïdentificeerd.

Enkele departementen hebben een kader of handreiking opgesteld dat specifiek gericht is op de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Deze zijn echter nog redelijk algemeen van aard, niet breed geïmplementeerd of onvoldoende concreet.

Voorbeelden

De ministeries van BZK, JenV, Financiën en OCW beschikken over een formeel ingericht proces voor het systematisch identificeren en beoordelen van significante fraude- en corruptierisico's. Hierbij ligt de nadruk overigens op frauderisico's en in mindere mate op corruptierisico's. Het proces maakt onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. Het omvat het gebruik van een risicomatrix of fraudematrix waarin onder meer risico-eigenaar, kans, impact, beheersmaatregelen en monitoring worden

opgenomen. De resultaten worden besproken binnen onder andere de Bestuursraad en/of het Audit Committee en vormen input voor eventueel te treffen beheersmaatregelen.

Binnen de ministeries van AZ, EZ en VWS zijn wel initiatieven om fraude- en corruptierisico's te identificeren, maar deze zijn nog niet uniform of gestructureerd ingericht. Risico's worden bijvoorbeeld via jaarplannen of andere control-instrumenten uitgevraagd. Maar de toepassing en het gebruik van de verkregen informatie verschilt binnen deze departementen sterk per directie of afdeling.

Bij de overige departementen is nog geen sprake van een systematisch proces voor het identificeren en beoordelen van significante fraude- en corruptierisico's. Hoewel risicomanagement of integriteit als thema's wel aandacht krijgen, komen fraude- en corruptierisico's hierin niet expliciet naar voren.



Beheersactiviteiten

Er is geen duidelijk en gestructureerd proces voor het nemen van beheersmaatregelen naar aanleiding van geïdentificeerde fraude- en corruptierisico's. Ook de werking van beheersmaatregelen wordt niet structureel geëvalueerd.

In nagenoeg alle departementen is formeel belegd dat de lijnorganisatie verantwoordelijk is voor het beheersen van risico's.

Dit betekent dat de leidinggevenden voor hun eigen organisatieonderdeel/directie passende maatregelen moeten treffen voor fraude- en corruptierisico's.

Bij een enkel departement is er een gestructureerd en doorlopend proces aanwezig waarbij naar aanleiding van geïdentificeerde relevante fraude- en corruptierisico's maatregelen worden genomen. Bij de andere departementen ontbreekt het aan een systematische beoordeling en doorvertaling van risico's naar bijbehorende beheersmaatregelen. Bij verschillende departementen worden wel risico's benoemd (zie ook 3.4), maar het is onduidelijk of, en zo ja hoe, deze leiden tot concrete acties of maatregelen. Daarbij zijn risico's vaak generiek geformuleerd, zonder expliciete koppeling aan fraude en/of corruptie of processen.

Slechts bij enkele departementen is sprake van ondersteuning vanuit bijvoorbeeld FEZ of de integriteitscoördinator om te helpen bij het vaststellen en implementeren van passende maatregelen. Ook ontbreekt het vaak aan monitoring of evaluatie van de getroffen maatregelen.

Voorbeeld

Het ministerie van JenV stelt jaarlijks een rapport op waarin de resultaten van de departementsbrede uitvraag naar fraude- en corruptierisico's zijn opgenomen. Op basis van deze rapportage vullen de organisatieonderdelen risicomatrices in. Daarmee geven zij inzicht in de processen, de risico's op fraude en corruptie en de werking van bestaande beheersmaatregelen. Bij de analyse ervan kijkt FEZ specifiek naar de aard en effectiviteit van de beheersmaatregelen.

Op het moment dat het lijnmanagement voor relevante risico's onvoldoende actie onderneemt, escaleert FEZ met het doel dat er afdoende maatregelen worden genomen.



Informatie en communicatie

Bij de meeste departementen is er de nodige aandacht voor integriteit, maar hierbij is beperkt aandacht voor fraude en corruptie.

Binnen alle departementen is brede aandacht voor integriteit. Dit komt bijvoorbeeld terug in onboardingprogramma's, e-learnings, roadshows, integriteitsweken, of informatie op het intranet van het departement.

De specifieke aandacht voor fraude en corruptie is echter vaak beperkt. Fraude en corruptie worden soms als subonderwerp benoemd in onder andere onboarding en integriteitstrainingen. Ze vormen echter zelden een herkenbaar en vast onderdeel van voorlichting, onboarding of (integriteits)trainingen. Ook op het intranet ontbreekt vaak informatie over fraude en corruptie.

Voorbeelden

De ministeries van BZK en JenV zijn hier positieve uitzonderingen. Deze departementen hebben trainingen specifiek gericht op fraude- (en corruptie)preventie en -detectie. Ook organiseert JenV jaarlijks een sessie voor medewerkers gericht op de bewustwording van fraude- en corruptierisico's. Bij het ministerie van EZ is het onderwerp (zij het beperkt) opgenomen in een verplichte e-learning.

Bij het ministerie van BZ zijn er plannen om dit in de nabije toekomst uit te breiden.

Het ministerie van Financiën heeft op het Rijkportaal een artikel geplaatst waarin het ingaat op de redenen waarom medewerkers van Financiën interessant zijn voor kwaadwillenden en wat zij kunnen doen indien zij door kwaadwillenden worden benaderd.

De departementen beschikken niet over afzonderlijke meldpunten voor vermoedens van fraude en corruptie. Er zijn wel verschillende mogelijkheden om een integriteitsschending te melden. Hieronder valt ook een melding van een vermoeden van fraude of corruptie.

De departementen beschikken niet over een specifiek meldpunt voor vermoedens van fraude en corruptie. Wel hebben ze een procedure voor het melden van integriteitsschendingen of misstanden. Binnen deze procedures worden ook signalen van mogelijke fraude en corruptie erkend als meldingen van integriteitsschendingen. Deze vallen dus binnen de reikwijdte van bestaande meldstructuren. Als een medewerker een vermoeden van fraude of corruptie wil melden, moet deze dus zelf bedenken dat het om een integriteitsschending gaat die via de bijbehorende procedure moet verlopen.

De procedures bieden in alle gevallen meerdere mogelijkheden om een melding te doen. Medewerkers kunnen doorgaans terecht bij hun leidinggevende, een interne of externe vertrouwenspersoon, integriteitscoördinator of meldpunt Integriteit. Bij vrijwel alle departementen is het mogelijk om meldingen zowel telefonisch als per e-mail te doen, waarbij in de meeste gevallen ook anoniem melden mogelijk is.

Daarnaast zijn er enige verschillen in hoe meldingen worden opgepakt. In sommige departementen beoordeelt een centrale integriteitsfunctionaris, een centraal meldpunt of de Beveiligingsautoriteit de melding en adviseert over de vervolgstappen. Bij andere departementen vindt dit meestal plaats in onderlinge samenwerking en afstemming tussen bijvoorbeeld een integriteitscoördinator, de BVA en het betrokken organisatieonderdeel.



Monitoring

Departementen sluiten voor het onderzoeken van meldingen over fraude en corruptie veelal aan bij het rijksbreed onderzoeksprotocol Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO). Een concrete uitwerking hiervan voor het onderzoeken van fraude en corruptie ontbreekt.

Binnen de departementen is de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO) breed ingevoerd als standaardprotocol voor onderzoek naar vermoedens van integriteitsschendingen, waaronder fraude en corruptie. Afhankelijk van de aard van de melding wordt intern of extern onderzoek ingezet. Ondersteuning komt onder andere vanuit bureau BVA, integriteitscoördinatoren, de ADR of gespecialiseerde recherchebureaus.

Specifieke onderzoeksprotocollen met daarin de concrete uitwerking van de BIPO voor het onderzoeken van fraude en corruptie hebben we echter niet aangetroffen.

Detectie van mogelijke signalen van fraude en corruptie via data-analyse wordt niet tot nauwelijks toegepast.

In vrijwel alle departementen is data-analyse als middel voor het detecteren van fraude en corruptie nog beperkt ontwikkeld of dit wordt niet structureel toegepast. Slechts enkele departementen experimenteren met dashboards (OCW), controle op dubbele betalingen (JenV) of detectiemethoden. Departementen geven vaak aan dat zij de waarde van data-analyse erkennen, maar dat structurele toepassing wordt belemmerd door een gebrek aan capaciteit, integrale informatiesystemen of prioriteit.

Algemene onderzoeksresultaten

In deze paragraaf schetsen wij een aantal algemene onderzoeksresultaten dat niet direct gekoppeld is aan een van de 5 aandachtsgebieden die in dit onderzoek centraal staan.

Er zijn grote verschillen tussen departementen in de fase van ontwikkeling van het fraude- en corruptierisicomanagement.

De fase waarin departementen zich bevinden met hun fraude- en corruptierisicomanagement verschilt onderling sterk. Sommige departementen beschikken over expliciet beleid gericht op fraude (en corruptie) en een gestructureerd geheel van maatregelen, terwijl andere departementen nog aan het begin staan en stappen moeten zetten.

Er is beperkte aandacht voor de risico's op corruptie.

In de praktijk ligt bij de beheersing van fraude- en corruptierisico's de nadruk met name op frauderisico's. Er is geen tot beperkt aandacht voor de risico's op corruptie.

Het aantal meldingen van fraude en corruptie is beperkt. Daardoor worden fraude en corruptie niet als een groot probleem ervaren.

Uit verschillende departementale integriteitsrapportages blijkt dat het aantal fraude- en corruptiemeldingen beperkt is. Ook medewerkers van departementen die betrokken zijn bij de beoordeling en/of behandeling van meldingen geven aan dat het aantal meldingen van interne fraude en corruptie beperkt is en dat zij daarin ook geen opvallende stijging zien. Zij ervaren fraude en corruptie dan ook niet als een groot probleem. Dat lijkt

op het eerste gezicht geruststellend, maar de beperkte zichtbaarheid van signalen in de vorm van bijvoorbeeld meldingen is eerder reden tot zorg dan tot geruststelling. Wat je niet ziet, kun je immers ook niet bestrijden.

Uit ons onderzoek blijkt dat departementen niet beschikken over een samenhangend systeem waarmee fraude- en corruptierisico's beheerst worden. Door het ontbreken hiervan ontbreekt ook de basis waarop departementen een gefundeerde uitspraak kunnen doen in hoeverre fraude en corruptie al dan niet een probleem vormt binnen het departement, en in hoeverre dit probleem al dan niet wordt beheerst.

Er is geen centraal gecoördineerde en gestructureerde aanpak voor het voorkomen en bestrijden van interne fraude en corruptie.

Er is bijvoorbeeld geen rijksbrede handreiking voor de aanpak van fraude en corruptie zoals die er wel is voor misbruik en oneigenlijk gebruik.¹¹ We zien dat elk departement zijn eigen pad volgt bij het opzetten van een systeem voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's en dat de onderlinge contacten op dit gebied beperkt zijn.

Met betrekking tot interne fraude en corruptie verwijzen departementen naar de maatregelen die gelden in het kader van integriteit en naar de Gedragscode Integriteit Rijk. De *Handreiking ter voorkoming en bestrijding misbruik & oneigenlijk gebruik* verwijst voor de beheersing van intern M&O ook naar interne gedrag- en integriteitsregels. Deze regels geven echter geen kader voor het opzetten van een systeem om fraude- en corruptierisico's te beheersen.

¹¹ *Handreiking ter voorkoming en bestrijding misbruik & oneigenlijk gebruik*, geldend vanaf juli 2022, Ministerie van Financiën.



4. Aanbevelingen

Hoewel er duidelijke verschillen bestaan tussen wat departementen hebben georganiseerd voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's, maken de onderzoeksresultaten duidelijk dat de departementen deze risico's beter kunnen beheersen. Hiervoor zijn maatregelen nodig die zorgen voor een structurele en samenhangende aanpak. In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen.

Investeer in kennis en bewustwording over fraude- en corruptie(risico's)

De beheersing van fraude- en corruptierisico's kan alleen effectief worden ingericht als er binnen de departementen voldoende kennis en bewustzijn aanwezig is over hoe deze risico's zich kunnen manifesteren. Zonder inzicht in hoe fraude en corruptie zich in de praktijk voordoen, blijven risico's en kwetsbaarheden onzichtbaar en maatregelen te generiek. Met kennis en bewustzijn kunnen de departementen proactief en doelgericht handelen, en daarmee schade en reputatieverlies (zoveel mogelijk) voorkomen.

Dit vraagt om extra aandacht voor kennis en bewustwording binnen de departementen, met name ook bij leidinggevend (proceseigenaren). Zij zijn immers verantwoordelijk voor de beheersing van risico's binnen hun eigen organisatieonderdeel.

Het is belangrijk dat zij en andere sleutelrollen in de beheersing van deze risico's beter begrijpen:

- hoe fraude en corruptie zich in de praktijk (kunnen) voordoen;
- hoe fraudeurs en criminelen te werk gaan;
- welke signalen daarbij horen.

Met deze kennis zijn zij beter in staat risico's tijdig te herkennen, te beoordelen en passende maatregelen te nemen.

Trainingen, bewustwordingssessies en praktijkvoorbeelden kunnen hierbij ondersteunend zijn. Dus organiseer periodiek trainingen en workshops, maak daarbij gebruik van praktijkcasussen en maak de thema's fraude en corruptie een vast onderdeel in de onboardingprogramma's.

Formuleer specifiek beleid voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's

De meeste departementen verwijzen voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's naar het integriteitsbeleid van het departement. Hierin blijven fraude- en corruptierisico's dikwijls onderbelicht en ontbreekt het aan gerichte sturing hierop. Met specifiek beleid is duidelijk welke keuzes zijn gemaakt en welke prioriteiten zijn gesteld bij de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Het draagt daarmee bij aan het vergroten van de herkenbaarheid, geeft het richting aan maatregelen en maakt het eenvoudiger om de beheersing van deze risico's te monitoren.

Beleg overall eigenaarschap en zorg voor duidelijke verantwoordelijkheden in de lijn

Binnen veel departementen is niet duidelijk waar het overall eigenaarschap voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's is belegd. Hierdoor ontbreekt de centrale coördinatie. Dit leidt tot versnippering en daarmee tot onduidelijkheid in de beheersing van deze risico's. Door het eigenaarschap formeel te beleggen op bestuurlijk niveau is er één senior leidinggevende eindverantwoordelijk, die richting geeft en stuurt op de voortgangsbewaking en verantwoording op de beheersing.

Tegelijkertijd moeten leidinggevenden binnen de lijnorganisatie duidelijk weten dat zij verantwoordelijk zijn voor het identificeren, beheren en mitigeren van de risico's binnen het eigen organisatieonderdeel. Daarbij is de ondersteuning vanuit de 2^e lijn noodzakelijk. Onder meer de directie FEZ, de integriteitscoördinatoren en de BVA kunnen expertise bieden en de kwaliteit van de beheersing borgen.

Door het eigenaarschap en de verantwoordelijkheden expliciet te benoemen en vast te leggen wordt helder wie waarvoor verantwoordelijk is in de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Dit voorkomt versnippering en hiaten in de uitvoering, vergroot de samenhang en versterkt de aanspreekbaarheid van leidinggevenden en ondersteunende functies.

Stimuleer leidinggevenden expliciet aandacht te geven aan fraude- en corruptierisico's in periodieke risicoanalyses

Departementen voeren wel risicoanalyses uit, maar fraude- en corruptierisico's worden daarin bij de meeste departementen niet structureel meegenomen of blijft het op abstract niveau. Zonder een concreet beeld van de fraude- en corruptierisico's die de organisatie loopt, ontbreekt ook de basis voor gerichte (preventie)maatregelen hierop. Het is dan ook van belang dat leidinggevenden/proceseigenaren fraude- en corruptierisico's standaard meenemen in hun reguliere risicoanalyses en daar periodiek over rapporteren.

Fraude- en corruptiebeheersing moet dus niet worden gezien als een losstaand of additioneel traject boven op de bestaande risicoanalyses, maar juist als een integraal onderdeel van de reguliere analyses en planning- en controlcyclus.

Koppel concrete maatregelen aan geïdentificeerde fraude- en corruptierisico's

Zorg ervoor dat er concrete maatregelen worden genomen – inclusief duidelijke belegde verantwoordelijkheden – naar aanleiding van geïdentificeerde fraude- en corruptierisico's. Hierdoor wordt fraude- en corruptiepreventie ook daadwerkelijk effectief, bestuurbaar en toetsbaar. Een helder en gestructureerd proces voor het nemen van beheersmaatregelen en het periodiek evalueren van de effectiviteit ervan, draagt bij aan het borgen van de risicobeheersing.

Zorg ervoor dat duidelijk is waar en hoe signalen van fraude en corruptie kunnen worden gemeld

Alle departementen hebben weliswaar een procedure voor het melden van een integriteitsschending of misstand. Toch is het de vraag of het voor medewerkers altijd even duidelijk is waar zij met mogelijke signalen van fraude en corruptie terecht kunnen. Een duidelijke verwijzing naar een meldpunt voor signalen van fraude en corruptie vergroot de kans dat signalen tijdig worden gemeld en kunnen worden opgepakt.

Zorg voor een specifiek onderzoeksprotocol voor het onderzoeken van fraude en corruptie

Wanneer meldingen van mogelijke fraude en corruptie binnenkomen, is het belangrijk dat de opvolging consistent en transparant verloopt. Departementen gebruiken daarvoor nu vaak een generiek onderzoeksprotocol zoals de BIPO. Ontwikkel een specifiek onderzoeksprotocol waarin de BIPO zijn nadere uitwerking krijgt gericht op het onderzoeken van vermoedens van fraude- en corruptie. Leg daarin onder andere vast hoe deze meldingen en overige signalen worden onderzocht, wie hiervoor verantwoordelijk is en hoe evaluatie plaatsvindt. Dit doet niet alleen recht aan de melders, maar biedt ook de mogelijkheid om te leren van incidenten en eventuele verbeteringen door te voeren.

Overweeg om een rijksbrede handreiking voor fraude en corruptie op te stellen

Hoewel er wel rijksbrede initiatieven¹² zijn genomen op het gebied van fraude en corruptie, is er geen sprake van een centraal (rijksbreed) gecoördineerde en gestructureerde aanpak voor de beheersing van fraude en corruptie. Dit kan in de vorm van bijvoorbeeld een rijksbrede handreiking, zoals deze er wel is voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Een rijksbrede handreiking zorgt voor een duidelijke en uniforme basis binnen de Rijksoverheid. Het geeft een gemeenschappelijk referentiekader met definities, uitgangspunten en verwachtingen. Een handreiking kan leidinggevend en andere betrokken functionarissen ondersteunen in hun verantwoordelijkheid. Door ook praktische handvatten te bieden voor onder andere bewustwordingsactiviteiten, het uitvoeren van risicoanalyses op dit onderwerp, het kiezen van passende maatregelen en het opvolgen van signalen. Hiermee is het een praktisch instrument dat richting geeft, de rijksbrede consistentie vergroot en departementen ondersteunt bij het organiseren van een samenhangend systeem voor de beheersing van fraude- en corruptierisico's.

¹² Op 20 juni 2025 hebben de demissionaire ministers van JenV en BZK een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de wijze waarop zij corruptie willen aanpakken.



5. Verantwoording onderzoek

5.1 Uitgevoerde werkzaamheden

Wij hebben de werkzaamheden zoals vastgelegd in het plan van aanpak van dit onderzoek uitgevoerd. In de eerste fase zijn verkennende gesprekken gevoerd met de tekenend accountants van elk departement. Vervolgens is een brede documentanalyse uitgevoerd. Hiervoor zijn diverse documenten verzameld, bestudeerd en geanalyseerd die betrekking hebben op de beheersing van fraude- en corruptierisico's. Bijvoorbeeld algemene documentatie en rapporten over fraude en corruptie (onderzoeken), beleidsdocumenten, departementale jaarverslagen, auditrapporten, integriteitsrapportages, risicoanalyses, etc. Nadat we deze documenten hebben geanalyseerd, hebben wij gesprekken gevoerd met personen die betrokken zijn of een rol hebben bij de beheersing van fraude- en corruptierisico's. In totaal hebben wij in het kader van dit onderzoek 81 personen gesproken.

De concept-onderzoeksresultaten zijn per departement in het kader van wederhoor aan de desbetreffende directeur FEZ voorgelegd, met het verzoek deze te beoordelen op feitelijke onjuistheden.

Vervolgens hebben we dit rijksbrede rapport opgesteld op basis van de analyse van de door de departementen beoordeelde onderzoeksresultaten en overige algemene documentatie.

5.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

5.3 Verspreiding rapport

De observaties en aanbevelingen zijn samen met en voorbeelden vastgelegd in deze overkoepelende rijksbrede rapportage. De onderzoeksresultaten zijn voor hoor-wederhoor teruggelegd bij de departementen. De overkoepelende rijksbrede rapportage is gericht aan het IOFEZ, SG-overleg, de stelselhouder(s) en andere stakeholders. De rapportage is eigendom van de ADR en wordt door de ADR actief openbaar gemaakt, tenzij uitzonderingsgronden van toepassing zijn.



Ondertekening

Den Haag, 2 oktober 2025

5.1.2e

5.1.2e

Auditdienst Rijk



Bijlage 1. Voorbeeld fraude- en corruptiebeleid

Er is geen verplicht voorschreven format voor de uitwerking van fraude- en corruptiebeleid. Als voorbeeld hebben we hieronder de uitwerking van het fraudebeleid van de gemeente Kaag en Braassem¹³ opgenomen.

Fraudebeleid 2024 – 2027

1. Inleiding

Fraude is een alledaags verschijnsel en vaak dichterbij dan men denkt. Fraude wordt gezien als een bedrijfsrisico en kan schade voor de organisatie met zich meebrengen. Naast financieel nadeel, ondermijnt fraude bij een gemeente het vertrouwen in de overheid. Door tijdig beheersmaatregelen te treffen om de kans op fraude te reduceren, worden de kwetsbaarheid en de negatieve gevolgen van fraude voor de gemeente beperkt.

2. Definities

Fraude, corruptie, (on)rechtmatigheid, misbruik en oneigenlijk gebruik, niet integer handelen en ondermijnende criminaliteit zijn verschillende begrippen. Ze kunnen elkaar overlappen, maar zijn zeker geen synoniemen. De focus van dit beleid richt zich op fraude. Onderstaand worden de begrippen nader toegelicht zodat de context van het begrip fraude helder is.

2.1. Fraude

Er is geen eenduidige definitie van het begrip fraude. Het is een verzamelnaam voor allerlei strafbaar gedrag. Denk aan diefstal, valsheid in geschrifte, verduistering, oplichting en computerfraude. Toch is het in het kader van dit beleidsstuk noodzakelijk om een definitie te hanteren. Want alleen op die manier kan ook binnen onze organisatie het juiste gesprek over fraude plaatsvinden. Daarom is in dit beleidsstuk gekozen voor een definitie die aansluit op de omschrijving die de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) hanteert:

“Opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen.”

Bij fraude moet er dus sprake zijn van bevoordeling en opzettelijke strijdigheid met de wet- of regelgeving. Een belangrijk onderscheid wat gemaakt moet worden is dat in geval van een fout, misverstand of onbewust handelen er geen sprake is van fraude.

2.2. Corruptie

Een specifieke vorm van fraude is corruptie/omkoping waarbij een machtspositie misbruikt wordt door één of meerdere personen om zichzelf of anderen ongeoorloofde gunsten te verlenen, in het laatste geval vaak in ruil voor wederdiensten of als vriendendienst. Bij corruptie onderkennen we drie partijen. Er is een omkoper, een omgekochte persoon en een slachtoffer. Het slachtoffer is in deze situatie de gemeente. De omkoper en de omgekochte persoon hebben er beiden belang bij dat hun handelen niet bekend wordt. Een bekend voorbeeld is het gunnen van een opdracht aan een aannemer, die als ‘vergoeding’ daarvoor het huis opknappt van de inkoper of de bestuurder.

2.3. Misbruik & Oneigenlijk gebruik

Bij de begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het over derden buiten de organisatie (extern), zoals burgers, klanten en leveranciers van de gemeente. Hier bestaat het risico dat zij misbruik of oneigenlijk gebruikmaken van middelen of diensten van de gemeente. Onderstaand is de definitie van misbruik en oneigenlijk gebruik opgenomen:

Misbruik:

“Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen en is dan ook onrechtmatig.

Oneigenlijk gebruik:

“Bij oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving”.

Formeel is er bij oneigenlijk gebruik geen sprake van fraude, maar is er gebruik gemaakt van de “mazen van de wet”. Bij oneigenlijk gebruik is het wenselijk dat de betreffende wet- en regelgeving wordt aangepast, zodat toekomstig oneigenlijk gebruik wordt voorkomen.

¹³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR730587/1?>

2.4. Ondernijnde criminaliteit

Ondernijning betreft het vermengen van boven- en onderwereld met als doel als criminele organisatie een voordeel te verkrijgen. Denk hierbij bijvoorbeeld chantage of intimidatie om bepaalde zaken van de gemeente gedaan te krijgen. Ondernijning kan leiden tot fraude.

2.5. Scope van dit fraudebeleid

Op basis van bovenstaande definities richt dit beleidsdocument zich vooral op fraude en corruptie binnen de gemeentelijke organisatie. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) maken onderdeel uit van de rechtmatigheidsverantwoording en wordt daarmee geborgd in de jaarrekeningcyclus. Bovendien is er door gemeente Kaag en Braassem - met betrekking tot M&O - een nota M&O-beleid opgesteld.

3. Governance

In hoofdlijnen zijn de organisatie en het college verantwoordelijk voor de inrichting en de werking van het fraudebeleid, de cultuur binnen de organisatie en de beheersing van processen en systemen. De raad vervult de toezichthoudende (controlerende) rol en kan zo invloed hebben op de kwaliteit van de risicobeheersing. Ook heeft de raad een belangrijke rol om een veilige en alerte cultuur te creëren. Het gedrag en de toon van de raadsleden doen er dus toe. De accountant als externe toezichthouder moet zijn controle zo inrichten dat hij redelijke zekerheid heeft dat de jaarrekening als geheel geen onjuistheden van materieel belang bevat door fraude of door fouten.

3.1. College verantwoordelijk voor inrichting fraudepreventie

Van de organisatie en het college wordt verwacht dat zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om fraude te voorkomen, te bestrijden en op te sporen. Hiervoor moeten zij periodiek terugkerende risicobeoordelingen uitvoeren, waarbij zij specifiek aandacht besteden aan het risico van fraude door het bespreken van de gelegenheid (of kans), de motivatie (of prikkels) en de rechtvaardiging (of rationalisatie). Met de uitkomsten van deze risicobeoordeling moeten zij vervolgens programma's en beheersingsmaatregelen ontwerpen, aanpassen en implementeren. Denk aan meldpunten, klokkenluidersregelingen, benoemingen van integriteitsmanagers, gedragscodes en interne beheersmaatregelen in processen en systemen zoals functiescheidingen in het inkoop- en betaalproces.

Belangrijk is daarbij dat ook de cultuur van de organisatie eerlijkheid en ethisch gedrag bevordert. De "tone at the top" van zowel de ambtelijke top als het college (en de raad) is van groot belang. Mogelijke vermoedens van misstanden moeten onderzocht worden en op basis van de uitkomsten zal het college aanvullende of specifieke maatregelen moeten treffen.

3.2. Raad verantwoordelijk voor toezichthoudende rol

De raad kan op het gebied van fraude zijn toezichthoudende rol invullen door kritisch en actief het college te controleren (te bevragen en uit te dagen) op hun verantwoordelijkheid en de invulling daarvan. Veelal speelt de audit- of financiële commissie hierbij een belangrijke rol. Kritische vragen kunnen gaan over de inrichting en uitwerking van het integriteits- en fraudebeleid (meldpunten, gedragscodes) en de inrichting van het proces van risicoanalyses inclusief de betrokkenheid van het college daarbij. Ook kan de audit- of financiële commissie de uitkomst van de frauderisicobeoordeling of - indien van toepassing - een onderzoek naar fraude en de daaraan gerelateerde (beheers)maatregelen beoordelen en bespreken met het college. Door zo actief en zorgvuldig aandacht aan fraude te schenken, versterkt de raad de cultuur ten behoeve van integer gedrag. De raad moet zich hierbij bewust zijn van het belang van - het stimuleren van - een veilige en lerende omgeving.

3.3. Wijze van informeren

Om de toezichthoudende rol goed te kunnen invullen stelt dit beleidsdocument een werkwijze van informeren voor. De informatievoorziening m.b.t. fraude kan daarbij worden ingericht in de jaarstukken (in de risicoparagraaf of in de paragraaf bedrijfsvoering) en/of in een aparte rapportage over frauderisico's. De accountant kan de raad vanuit zijn natuurlijke adviesfunctie heel goed helpen bij zijn rol. Neem als raadslid kennis van de aanbevelingen en de bevindingen van de accountant - in managementletter en accountantsverslag - en agendeer het onderwerp 'fraude' specifiek bij de audit- of financiële commissie.

4. Uitwerking fraudebeleid

Factoren die een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van fraude zijn de gelegenheid, de motivatie (of druk) en de rechtvaardiging (of rationalisatie). Deze factoren staan bekend als de fraudedriehoek van Donald Cressey (zie afbeelding 1).



Allereerst moet er een gelegenheid zijn om fraude te plegen door een leemte in de interne beheersing van processen en/of computersystemen. Daarbij moet de eventuele fraudeur de positie, de ervaring en de kennis hebben om daarvan gebruik te maken. Een medewerker zal eerder misbruik maken van deze leemte als er sprake is van een bepaalde motivatie, denk aan het oplossen van persoonlijke financiële schulden, verrijking of (politieke) druk op het halen van bepaalde prestaties/doelstellingen. Tot slot is rationalisatie vaak van belang als rechtvaardiging. Denk aan uitspraken als 'ik verdien het omdat ik zo hard werk', 'ik krijg al jaren te weinig betaald', 'niemand mist het' en 'ik betaal het later weer terug'.

4.1. Verkleinen kans op fraude - hard en soft controls

Het is uiteraard van groot belang om de kans op fraude zo klein mogelijk te maken. Het verkleinen van de kans op fraude doen we onder andere door het opstellen van gemeentelijke wet- en regelgeving, richtlijnen en procedures. In de bedrijfsprocessen hebben we verschillende maatregelen geborgd om de kans op fraude te verkleinen. Voorbeelden van deze beheersingsmaatregelen zijn de controle-technische functiescheiding, het vier-ogenprincipe en primaire registraties. Deze beheersingsmaatregelen zijn vooral gericht op het aspect 'gelegenheid' van de fraudedriehoek. Ze worden ook wel de 'hard controls' genoemd. De zogenoemde 'soft controls', die vooral gericht zijn op de aspecten 'motivatie' en 'rationalisatie', maken onderdeel uit van het integriteitsbeleid van gemeente Kaag en Braassem.

4.2. Frauderisicoanalyse

Jaarlijks maken we een frauderisicoanalyse. Met deze analyse maken we inzichtelijk welke risico's op het gebied van fraude zich kunnen voordoen bij onze gemeente en wat de kans op en de impact van deze frauderisico's zijn. Voor ieder mogelijk frauderisico wordt vervolgens in kaart gebracht welke beheersingsmaatregelen zijn genomen waardoor de kans op fraude verkleind wordt. Met de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) wordt gedurende het jaar onafhankelijk de opzet, het bestaan en de werking van de beheersingsmaatregelen vastgesteld. Hierover wordt vervolgens gerapporteerd aan directie en college.

4.3. Cyclische benadering

Het opstellen van een frauderisicobeleid en -analyse alleen is niet voldoende. Ons fraudebeleid wordt pas effectief zodra we het integraal onderdeel laten uitmaken van onze dagelijkse praktijk. Het onderwerp fraude moet bespreekbaar zijn en blijven om er gestructureerd van te kunnen leren.

Plan

Het terugdringen van het risico op fraude begint met duidelijke kaders en afspraken. Binnen Kaag en Braassem hanteren we de volgende kaders en afspraken:

- Fraudebeleid
- Integriteitsbeleid
- Klokkenluidersregeling/regeling melding vermoeden misstand
- Frauderisicoanalyse
- Procesinrichting waarbij we streven naar het verkleinen van de gelegenheid tot fraude;
- Verbijzonderde interne controle die in haar controle frauderisico's integreert.

Do

We streven naar een cultuur waarin fraude bespreekbaar is. Om dit te waarborgen zetten we de frauderisicoanalyse minimaal 1 x per jaar op de agenda van het MT/DT, college en de auditcommissie.

Check

Om te blijven leren is het belangrijk om ook te meten en inventariseren hoe we het met zijn allen doen? Zo voorkomen we dat iemand toch onbewust in de verleiding komt doordat we als gemeente de gelegenheid bieden. Een belangrijk onderdeel hiervan is elkaar aanspreken op gedrag. Daarnaast worden we op basis van de verbijzonderde interne controle en externe controle geprikkeld om na te denken over waar we mogelijk risico's lopen of hebben gelopen.

Act

Om te waarborgen dat we blijven leren en verbeteren is het belangrijk lessen te trekken uit de gesprekken en activiteiten die we gedurende het jaar met betrekking tot het onderwerp fraude hebben. Deze input helpt ons om ons beleid en onze processen structureel te verbeteren. We doen dit op de volgende wijze:

Onderwerp	Frequentie	Wie
Actualiseren fraudebeleid	Minimaal 1 x per 4 jaar / eerder indien nodig	Concerncontroller
Evaluatie inrichting processen	Minimaal 1 x per jaar / eerder bij grote wijzigingen	Proceseigenaar in afstemming met AO/VIC-medewerker

Onderwerp	Frequentie	Wie
Updaten frauderisicoanalyse	Ad-hoc: n.a.v. praktijk of dilemma's	Clustermanager in afstemming met concerncontroller
	Algehele actualisatie: 1 x per jaar	Concerncontroller
Periodieke controle	Jaarlijks voor 2 / 3 processen met verhoogd frauderisico	2de lijn in afstemming met AO/VIC-medewerker
Doorontwikkeling Verbijzonderde interne controle m.b.t. fraude	Jaarlijks frauderisico's integreren in VIC- jaarplan	VIC-medewerker in afstemming met Concerncontroller
	Jaarlijks vanuit VIC-werkzaamheden rapporteren over nieuwe of gewijzigde frauderisico's	VIC-medewerker in afstemming met Concerncontroller

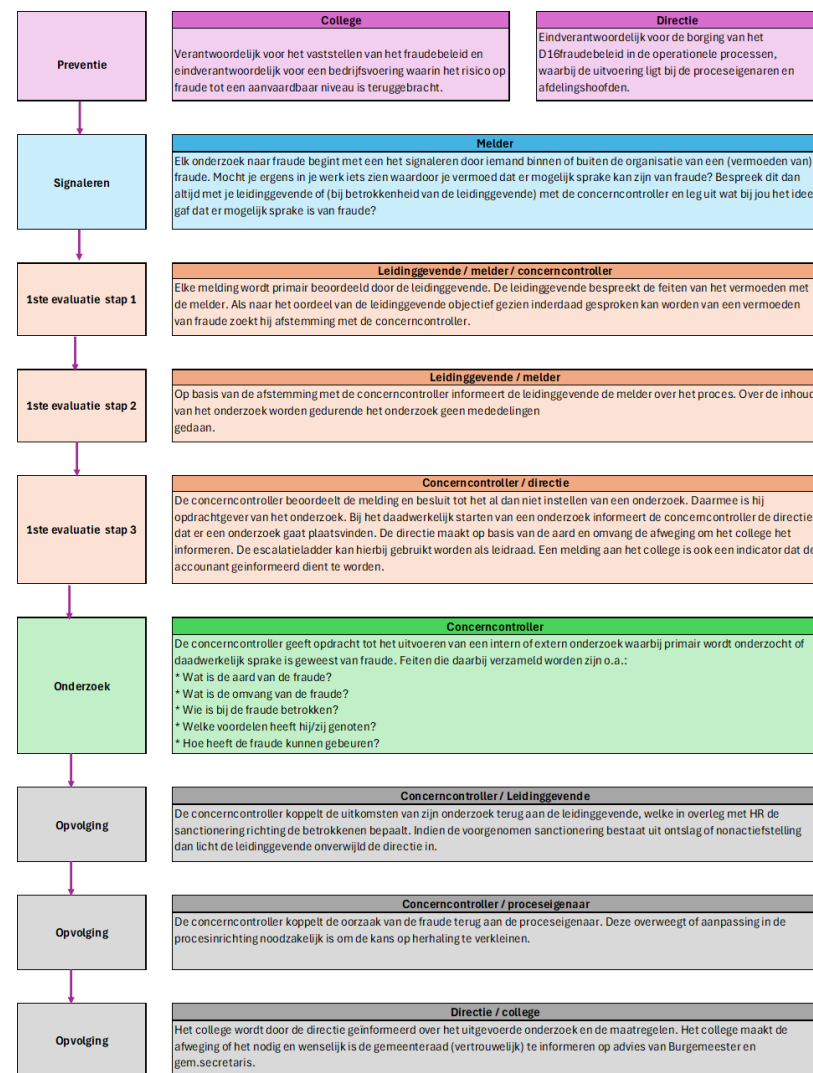
5. Procedure bij (vermoeden van) fraude

Indien sprake is van (een vermoeden van) fraude is het belangrijk snel en adequaat te handelen. Hieronder zijn concrete stappen opgenomen. Het is belangrijk te beseffen dat fraude vaak geprobeerd wordt te verhullen. Het begint dus meestal met een vermoeden van fraude, zonder dat iemand op heterdaad betrapt wordt. Juist in deze fase is het belangrijk je veilig te voelen om dit bespreekbaar te maken, te meer omdat soms achteraf zal blijken dat er geen daadwerkelijke fraude aanwezig was. We houden ons aan de volgende uitgangspunten:

- Bespreek je vermoeden van fraude met je leidinggevende maar niet met andere collega's;
- Vermoed je fraude bij je leidinggevende, bespreek dan je vermoeden met de concerncontroller. Deze zal vervolgens bepalen wat de meest logische vervolgstap is;
- Houd je aan de feiten;
- Ga niet zelf op onderzoek;
- Gedurende en na het onderzoek wordt de naam van de melder niet bekend gemaakt zonder dat hiervoor expliciete toestemming is verkregen van melder.

5.1. Te volgen stappen

In het fraudeproces is sprake van verschillende rollen en verantwoordelijkheden.



5.2. Escalatiemodel

De impact van elke fraude is groot voor alle betrokkenen. We behandelen daarom elk(e) (vermoeden van) fraude met dezelfde professionaliteit en daadkracht. Toch is het belangrijk onderscheid te maken in de aard en omvang van fraudes. Zo kan iedereen zich voorstellen dat een fraude waarbij een medewerker een pen mee naar huis neemt een andere lading heeft dan een clustermanager die via zijn eigen bedrijf jarenlang ten onrechte facturen heeft gestuurd en geautoriseerd. We hanteren daarom een escalatieladder om te bepalen wie op welk moment geïnformeerd dient te worden. Het moment van informeren is het moment dat er sprake is van een redelijk vermoeden van fraude. Deze escalatieladder betreft de minimale escalatie en geeft daarmee een indicatie. Het is aan degene die op dat moment bovenaan in de escalatieladder staat om te bepalen of escalatie naar een volgend niveau wenselijk en nodig is, ook als dat volgens de escalatieladder niet vereist is.

5.3. Aangifte bij daadwerkelijk fraude of corruptie

Als daadwerkelijk fraude of corruptie wordt geconstateerd dan doen wij daar op grond van de verplichting zoals opgenomen in artikel 162 Wetboek van Strafvordering aangifte. Die verplichting geldt nog niet bij een vermoeden. Wanneer er een redelijke mate van zekerheid bestaat dat gedragingen kenmerken van fraude of corruptie hebben, kan er aangifte worden gedaan. Dit is ter beoordeling aan de clustermanager, de concerncontroller en de directie. Aangifte wordt gedaan door de clustermanager.

Ondertekening

Bijlage 2. Voorbeelden van gevallen van fraude- en corruptie binnen de (Rijks)overheid

Ex-werknemer Defensie aangehouden wegens ambtelijke corruptie

Een voormalig medewerker van het ministerie van Defensie is aangehouden wegens ambtelijke corruptie rond internationale aanbestedingen. De man wordt ervan verdacht dat hij zich in 2023 heeft laten omkopen bij de gunning van aankoopcontracten, samen met anderen deels buiten Nederland.

Bron: OM, 2025

Fraudeverdachten met vervalste documenten aan de slag bij overheid

Uit een onderzoek van de Rijksrecherche bleek dat bij verschillende overheidsdiensten (waaronder de NVWA, het OM en de Belastingdienst) meerdere uitzendkrachten zijn ingehuurd op basis van vervalste documenten.

Bron: OM, 2024

Ambtenaar stal telefoons en laptops van ministerie

Een ICT-medewerker van het ministerie van Economische Zaken maakte op grove wijze misbruik van het vertrouwen dat voor zijn functie in hem was gesteld: hij verkocht elektronica door ter waarde van ruim € 100.000.

Bron: OM, 2024

Belastingambtenaar verkocht kentekens aan criminelen

Een werknemer van de Belastingdienst heeft van ruim 90 mensen persoonsgegevens opgezocht en in zeker 30 gevallen verkocht aan criminelen.

Bron: OM, 2024

NCTV- en politiemedewerkers lekten staatsgeheime informatie

Een medewerker van de NCTV en een medewerker van de politie zijn aangehouden voor het lekken van staatsgeheime informatie.

Bron: OM, 2023

Medewerker Defensie wijzigde rekeningnummers

Een medewerker van het ministerie van Defensie zette het rekeningnummer van zijn partner op facturen, waardoor voor ruim € 150.000 betalingen privé wegvloeiden.

Bron: Telegraaf, 2022

Oud-medewerker Rijkswaterstaat verdacht van miljoenenfraude

Een oud-medewerker van Rijkswaterstaat is verdacht van het feit dat hij via 312 valse facturen ruim € 2,3 miljoen heeft verduisterd.

Bron: OM, 2023

Ex-ambtenaar veroordeeld voor miljoenenfraude bij gemeente Den Haag

Uit onderzoek blijkt dat een ex-ambtenaar jarenlang voor ruim € 1,8 miljoen valse facturen liet uitbetalen door de gemeente.

Bron: Accountancyvanmorgen, 2025

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

5.1.2e