

Handreiking melding integriteitsschendingen met (potentieel) significante financiële gevolgen voor het Rijk

1. Inleiding

Recent is het Rijk geconfronteerd met een aantal integriteitsschendingen inclusief fraude (in het vervolg; integriteitsincidenten) met financiële schade voor het Rijk. Hierdoor is er behoefte ontstaan om de werkwijze in de praktijk uit te werken ter bevordering van tijdige informatievoorziening aan de relevante actoren¹ en ter beoordeling, monitoring en evaluatie van integriteitsincidenten.

Deze handreiking gaat erover wie op welk moment moet worden geïnformeerd wanneer een (vermoedelijk) integriteitsincident is gesignaleerd met (potentieel) significante financiële gevolgen. De constatering van (potentieel) significante financiële en/of politieke gevolgen is het resultaat van *professional judgement* en als zodanig onderwerp van overleg tussen onder meer het management, de directie FEZ en de controleur. Het gaat hier voor alle duidelijkheid *niet* om het melden van (de verdenking of aanwijzing van) een integriteitsincident op zichzelf; daarvoor is *de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident voor de rijksoverheid (de BIPO voor de rijksoverheid)* en een door BZK vast te stellen minimumkader van toepassing. De centrale vraag van deze handreiking is wie er – na interne beoordeling en afweging- *buiten* de eigen organisatie moet worden geïnformeerd.

2. Wat zijn significante financiële gevolgen?

De opvattingen hierover lopen uiteen.

Van significante financiële schade is volgens het FMO *in ieder geval* sprake wanneer de schade ten minste € 100.000 bedraagt. Maar financiële schade beneden dat bedrag kan óók significant zijn, bijvoorbeeld omdat het de illustratie is van een (potentieel) structureel integriteitsprobleem.

Voor de ADR en de AR kan de norm echter beduidend anders liggen, en dan niet alleen met het oog op de begrotingsrechtmatigheid maar (ook) rechtmatigheid in het algemeen. Hierbij kan gedacht worden aan bedragen vanaf € 10.000.

3. Een verdenking, aanwijzing of constatering van een integriteitsincident²? Wat nu?

In geval van een verdenking, aanwijzing of constatering van integriteitsincidenten is het van belang dat deze binnen de betreffende organisatie worden onderzocht en beoordeeld om de mogelijke gevolgen in beeld te brengen. Daarbij worden er **twee stappen** doorlopen.

¹ - De Minister van Financiën is als rijkscontroller, coördinator en kadersteller (Comptabiliteitswet) verantwoordelijk voor het toezicht op het begrotingsbeheer en het financieel beheer van het Rijk.

- Iedere minister is verantwoordelijk voor het beleid en de bedrijfsvoering in zijn begroting.

- De ADR is op basis van de Comptabiliteitswet en het Besluit Auditdienst Rijk belast met de uitoefening van de auditfunctie bij het Rijk.

- De AR is grondwettelijk belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Deze grondwettelijke taak is in de Comptabiliteitswet nader uitgewerkt voor de verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek van de AR.

- Het parlement wordt geïnformeerd ter bevordering van het budgetrecht (autorisatiefunctie).

² Voorkomen is beter dan genezen! De Gedragscode Integriteit Rijk geeft een minimumkader voor integer handelen en bevat een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Daarnaast biedt de gedragscode een houvast bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen door het bevoegd gezag of de medewerkers van het Rijk. De Gedragscode is te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten>.

Stap 1: Melding doen binnen het ministerie of de uitvoeringsorganisatie zelf

Zodra een verdenking of (controle) informatie is die op een aanwijzing voor een integriteitsincident duidt, vindt de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO) toepassing³. De BIPO voor de rijksoverheid regelt bij welke functionarissen (zoals het bevoegd gezag, integriteit coördinator, de Beveiligingsambtenaar (BVA), arbeidsjurist, HRM-adviseur) binnen het ministerie of de uitvoeringsorganisatie gemeld moet worden en welke vervolgstappen worden doorlopen.

De BIPO rijksoverheid bevat tevens basisnormen voor de meldingsfase, persoonsgericht vooronderzoek, feitenonderzoek en afdoeningsfase met daarin aandacht voor disciplinaire en andere maatregelen van integriteits- en beveiligingsincidenten voor de rijksoverheid met uitzondering van Defensie en Politie.

Belangrijke aandachtspunten in de BIPO rijksoverheid zijn onder meer welke actoren binnen de ambtelijke organisatie zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd, welke relevante feiten en omstandigheden bij een persoonsgericht onderzoek moeten worden opgehelderd die nodig zijn om het handelen of nalaten van een persoon of personen adequaat te kunnen beoordelen, zomede de vertrouwelijkheid waarmee het onderzoek omgeven moet zijn. *Zie bijlage I en II van deze baseline voor het melden en afhandelen van integriteitschendingen en misstanden.*

Het proces van interne melding en onderzoeken van integriteitsincidenten kan per ministerie verschillend zijn geregeld. Soms is er binnen de ministeries of uitvoeringsorganisaties een centraal meldpunt. Binnen het Ministerie van Financiën is bijvoorbeeld een Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (het OIF) opgericht als de centrale plek waar (vermoedens van) integriteitschendingen worden gemeld, beoordeeld en onderzocht.

Stap 2: Wie moeten er buiten het ministerie of de uitvoeringsorganisatie worden geïnformeerd over integriteitsincidenten met significante financiële gevolgen voor de rijksbegroting?

Binnen een ministerie/uitvoeringsorganisatie: onderdelen van de ministeries/ uitvoeringsorganisaties informeren de betrokken directeur FEZ zo spoedig mogelijk over een verdenking, aanwijzing van of een integriteitsincident met (potentieel) significante/of politieke financiële gevolgen voor de (rijks)begroting. In overleg met de betrokken directeur FEZ worden vervolgens volgende actoren zo spoedig mogelijk geïnformeerd - indien een integriteitsincident significante financiële en/of politieke gevolgen voor de rijksbegroting heeft:

Het Ministerie van Financiën: de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting (DGRB) wordt -door de directeur FEZ- zo spoedig mogelijk geïnformeerd over een verdenking, aanwijzing van of een integriteitsincident met (potentieel) financiële gevolgen. Dit kan in eerste instantie eventueel mondeling, maar wordt daarna schriftelijk (geanonimiseerd) gemeld. Dit is van belang voor de toezichthoudende en coördinerende verantwoordelijkheden van de Minister van Financiën.

De ADR: de verantwoordelijke accountdirecteur van de ADR wordt zo spoedig mogelijk over het integriteitsincident geïnformeerd. De ADR zelf hanteert de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisaties van auditors die nader uitgewerkt zijn in het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo) voor melding van bijvoorbeeld fraude bij de opdrachtgevers als de ADR zelf fraudes ontdekt. Indien het vermoeden van het integriteitsincident door een controleur van de ADR is ontdekt, wordt dit conform de gedragsregels voor de accountants gemeld aan het management van de betreffende ministerie of de uitvoeringsorganisatie.

De AR: de verantwoordelijke onderzoeksdirecteur van de AR wordt schriftelijk geïnformeerd in geval van aanwijzingen of verdenkingen van fraude. Tevens acht de AR het van belang dat de omvang en oorzaken worden geanalyseerd en de uitkomsten daarvan aan de AR worden gemeld. Dit is van belang voor de oordeelsvorming van de AR over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de begrotingsuitvoering en in verband met de informatie die in de bedrijfsvoeringparagraaf in het

³ De BIPO wordt binnenkort door het SGO vastgesteld.

departementaal jaarverslag moet worden opgenomen. De AR hanteert daarbij volgende definitie van fraude⁴:

Onder fraude verstaat de AR een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Hierbij kan het gaan om zowel frauduleuze (financiële) verslaggeving alsook het onterecht onttrekken van waarden aan de organisatie. Voorbeelden van fraude zijn het manipuleren van (financiële) informatie waardoor deze niet meer in overeenstemming is met de werkelijkheid, diefstal van geld en/of goederen maar ook misbruik van subsidies en het ongepast laten beïnvloeden door inkopers waardoor deze tot een andere leverancierskeuze komen. Onder fraude verstaat de AR niet integriteitsschendingen als niet-zakelijk gebruik van de werktelefoon of het maken van afdrucken voor privégebruik.

Nadat er een melding is gemaakt en bovenstaande actoren zijn geïnformeerd wordt in overleg met de AR, de ADR, de DGRB en de betrokken organisatie bepaald welke handelingen verder nog nodig zijn, zoals bijvoorbeeld binnen een redelijke termijn maatregelen nemen om de (potentieel) financiële gevolgen van een integriteitsincident – voor zover mogelijk- ongedaan te maken en te voorkomen.

Het parlement: Na overleg met de ADR en AR wordt – afhankelijk van de omvang en ernst van het incident - besloten om de voorzitters van de Tweede Kamer en Eerste Kamer, al dan niet vertrouwelijk per brief te informeren, omdat het integriteitsincident een schending van het parlementaire budgetrecht is c.q. kan zijn. Op welk moment er wordt gemeld is aan de betreffende minister. Dit kan bijvoorbeeld zodra het bekend is dat het potentiële significante financiële gevolgen voor de begroting kan hebben (op basis van *professional judgement*). Er wordt ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag gemeld als het politieke en beleidsmatige consequenties heeft en/of de rechtmatigheid van het financieel beheer en materieelbeheer raakt. Indien de financiële gevolgen van de betreffende integriteitsincidenten betrekking (kunnen) hebben op de bedrijfsvoering, wordt ook de Minister van BZK geïnformeerd (via de reguliere informatievoorziening t.b.v. de bedrijfsvoeringsparagraaf. Reden is dat het aantal integriteitsincidenten en het financiële belang daarvan worden opgenomen in het Jaarverslag Bedrijfsvoering Rijk van de Minister van BZK.

4. Handreiking ter beoordeling, monitoring en evaluatie

Tot slot kunnen bij de beoordeling, monitoring en evaluatie van de administratieve organisatie/interne beheersing van de betrokken organisatie - na een integriteitsincident met (potentieel) significante gevolgen voor de rijksbegroting - onder meer de volgende vragen worden beantwoord.

- Hoe heeft het incident kunnen gebeuren?
- Waar zit het lek? (Rest)risico's opnieuw beoordelen en afdekken.
- Had het verantwoordelijke management voldoende organisatorische maatregelen in het financieel-administratief proces ingebouwd, zoals het vier-ogen-principe en de noodzakelijke functiescheidingen? Zo ja, waarom hebben deze niet gewerkt.
- Is er voldoende aan risico-inschatting gedaan en is dit destijds met de ADR afgestemd?
- Was het incident te voorkomen door het management? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
- Zijn de kernwaarden, gedragsregels personeel of regels ten aanzien van integriteit voldoende bekend gemaakt en heeft controle op de naleving plaatsgevonden?
- Wat kan de organisatie van het incident leren en hoe kan een dergelijk incident in de toekomst worden voorkomen?

Op basis van antwoorden op bovenstaande vragen kan de organisatie lering trekken uit de betreffende integriteitsincidenten en waar nodig maatregelen treffen ter voorkoming van herhalingen. Dit kan bijvoorbeeld door de bestaande kaders en de administratieve organisatie waar nodig aan te passen of het toezicht en/of de controle aan te scherpen.

⁴ Notitie Algemene Rekenkamer aan IOFEZ d.d. 29 april 2019.