

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 6 mei 2025 tot het regelen van een toereikend beleid inzake de bestrijding van fraude binnen de provinciale organisatie (Beleidsregel fraude Noord-Brabant)

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;

Gelet op artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 5.3 van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Noord-Brabant;

Overwegende dat Provinciale Staten in bovengenoemd artikel aan Gedeputeerde Staten in het kader van de interne controle de bevoegdheid hebben gedelegeerd om te zorgen voor een toereikend beleid inzake de bestrijding van fraude;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten daartoe deze beleidsregel wensen vast te stellen waarin zij haar beleid inzake de bestrijding van fraude binnen de provinciale organisatie vastleggen;

Besluiten vast te stellen de volgende regeling:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

corruptie: misbruik maken van toegekende macht of bevoegdheden voor persoonlijk gewin;

directeur: functionaris als bedoeld in artikel 1 van de Regeling Ambtelijke organisatie Noord-Brabant 2018;

fraude: opzettelijke handelingen door een of meerdere personen binnen de provinciale organisatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen, als bedoeld in de Kadernota rechtmatigheid 2024 van de Commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;

h-manager: manager als bedoeld in artikel 1 van de Regeling ambtelijke organisatie Noord-Brabant 2018;

integriteit: zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen van bestuur en organisatie;

medewerker: iedereen die op basis van een arbeidsovereenkomst of op andere basis werkzaam is bij de provincie Noord-Brabant;

meldpunt: meldpunt als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Reglement Meldpunt integriteit en weerbaarheid Noord-Brabant;

misbruik: opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies, -uitkeringen of vergunningen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen, als bedoeld in de Kadernota rechtmatigheid 2024 van de Commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;

oneigenlijk gebruik: aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan, als bedoeld in de Kadernota rechtmatigheid 2024 van de Commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;

programmamanager: manager als bedoeld in artikel 1 van de Regeling ambtelijke organisatie Noord-Brabant 2018;

risicovolle functie: functie als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder d, van de Ambtenarenwet 2017;

Artikel 2 Reikwijdte

1. Deze beleidsregel beperkt zich tot het voorkomen, detecteren en handelen bij fraude.
2. De begrippen misbruik of oneigenlijk gebruik kunnen gedeeltelijk samenvallen met het begrip fraude, maar vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsregel en zijn geregeld in de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik Noord-Brabant.

Artikel 3 Leidende principes

Gedeputeerde Staten hebben de preventie van fraude binnen de provinciale organisatie georganiseerd volgens de volgende leidende principes:

- a. het gedrag aan de top;
- b. aandacht voor de medewerkers;
- c. een passend en realistisch beloningsbeleid;

- d. een meldpunt integriteit en weerbaarheid;
- e. periodieke frauderisicoanalyse;
- f. het beperken van frauderisico in de jaarverslaggeving.

Artikel 4 Gedrag aan de top

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een voorbeeldfunctie voor de provinciale organisatie door:
 - a. het vaststellen van een gedragscode Gedeputeerde Staten met betrekking tot integriteit;
 - b. de gedragscode, bedoeld onder a, periodiek te herzien;
 - c. het onderzoeken van de geloofsbrieven van nieuwe leden van Gedeputeerde Staten;
 - d. het creëren van een open sfeer voor medewerkers om fraude of vermoedens daartoe te melden bij het meldpunt; en
 - e. het uitdragen dat fraude niet wordt getolereerd.
2. Gedeputeerde Staten dragen zorg dat de voorbeeldfunctie, bedoeld in het eerste lid, overeenkomstig wordt toegepast door alle medewerkers, in het bijzonder:
 - a. de directeuren;
 - b. de programmamanagers;
 - c. de h-managers; en
 - d. medewerkers in risicovolle functies.

Artikel 5 Aandacht voor medewerkers

1. Gedeputeerde Staten geven aandacht voor medewerkers vorm door:
 - a. het periodiek meten van de tevredenheid van haar medewerkers en de gevolgen hiervan middels een geanonimiseerd medewerkers tevredenheidsonderzoek;
 - b. het zorgen voor diversiteit in de samenstelling van het bestuur, het directieteam, het management en de rest van de ambtelijke organisatie;
 - c. het zorgen voor inspraak door het correct toepassen van de Wet op de Ondernemingsraden;
 - d. het op andere wijze bieden van zoveel mogelijk ruimte voor draagvlak, tegenspraak of overleg;
 - e. het benadrukken en communiceren van het belang van bewustwording van fraude en de risico's van fraude;
 - f. het periodiek aanbieden van op de aard, omvang en complexiteit van de organisatie afgestemde scholing en vorming voor bestuur en medewerkers op het gebied van integriteit;
 - g. het verplichten van een leergang integriteit en bewustwording van fraude voor alle nieuwe medewerkers;
 - h. het periodiek bezien of de nieuwste inzichten op het gebied van cyberfraude of financiële fraude zijn verwerkt in de trainingen, genoemd onder f en g;
 - i. het registreren van financiële belangen van medewerkers in risicovolle functies.
2. Gedeputeerde Staten rapporteren middels het sociaal jaarverslag jaarlijks over gehouden medewerkertevredenheidsonderzoeken en diversiteit, bedoeld in het eerste lid, onder a en b,
3. Indien Gedeputeerde Staten het noodzakelijk achten bespreken zij de uitkomsten, bedoeld in het tweede lid, met de directeuren en dragen zorg voor de uitvoering en geven adviezen op de acties die nodig zijn.
4. Gedeputeerde Staten belasten een gedeputeerde met:
 - a. de portefeuille organisatie;
 - b. de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid; en
 - c. de organisatiecultuur.

Artikel 6 Passend en realistisch beloningsbeleid

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een passend en realistisch beloningsbeleid door:
 - a. de zorg voor een personeelsbeleid te benadrukken;
 - b. het belang van goed werkgeverschap te onderkennen;
 - c. wat betreft het beloningsbeleid de Cao Provinciale sector te volgen;
 - d. andere wettelijke kaders, afspraken en incentives voor goed personeelsbeleid te volgen.
2. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten jaarlijks over:
 - a. eventuele bijzonderheden omtrent het beloningsbeleid en eventueel andere afspraken en incentives voor goed personeelsbeleid, via de begroting of de jaarstukken;
 - b. de toepassing van de Wet normering topinkomens via de Wnt-paragraaf van de jaarstukken en de rapportage van de accountant hieromtrent.
3. Gedeputeerde Staten zorgen in het kader van preventie van fraude dat:

- a. prikkels die leiden tot ongewenst gedrag worden voorkomen;
- b. beloningen op maat alleen worden toegepast voor zover dit is verankerd in het personeelsbeleid; en
- c. het beloningsbeleid wordt betrokken bij de inschatting van het frauderisico.

Artikel 7 Meldpunt integriteit en weerbaarheid

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een veilige omgeving, waarin medewerkers, klanten, leveranciers en andere externen worden aangemoedigd problemen of misstanden te melden of bespreekbaar te maken door:

- a. het instellen een meldpunt integriteit en weerbaarheid;
- b. het vaststellen van de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van het Meldpunt integriteit en weerbaarheid;
- c. het vaststellen van een meldingsregeling.

Artikel 8 Periodieke frauderisicoanalyse

Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat:

- a. er periodiek een frauderisicoanalyse wordt uitgevoerd;
- b. de activiteiten in het kader van de periodieke frauderisicoanalyse uitvoerbaar zijn en uitgevoerd worden;
- c. de bevindingen uit de periodieke frauderisicoanalyse worden gedeeld met de accountant.

Artikel 9 Beperken frauderisico in de jaarverslaglegging

Gedeputeerde Staten dragen de verantwoordelijkheid voor:

- a. de opgemaakte financiële jaarrekening;
- b. het beschikbaar stellen van de onderbouwingen voor de posten in de jaarrekening die benodigd zijn voor de accountantscontrole; en
- c. het rapporteren over geconstateerde fraudegevallen in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 februari 2025.

Artikel 11 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel fraude Noord-Brabant.

's-Hertogenbosch, 6 mei 2025

Gedeputeerde Staten voornoemd,

*de voorzitter,
mr. I.R. Adema*

*de secretaris,
drs. G.H.E. Derks MPA*

Toelichting behorende bij de Beleidsregel fraude Noord-Brabant

I. Algemeen

Doel

Fraude is een belangrijk maatschappelijk probleem dat ook bij overheidsorganisaties kan voorkomen. Fraude wordt gezien als een bedrijfsrisico en kan schade voor de organisatie met zich meebrengen. Niet alleen in financiële zin, maar ook in de vorm van reputatie- en imagoschade.

Met deze beleidsregel wordt beoogd om overzicht te bieden en bewustwording te bevorderen ten aanzien van wat fraude is en is vastgelegd de wijze waarop fraude binnen de provinciale organisatie wordt bestreden.

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn primair verantwoordelijk voor de preventie en detectie van fraude. De provincie dient frauderisico's tijdig te signaleren en deze te beheersen. Deze preventieve

taak staat los van de verantwoordelijkheden en taken die er zijn ten aanzien van fraudedetectie en het adequaat handelen in geval van het vermoeden van fraude.

Deze beleidsregel heeft tot doel om Provinciale Staten in de controlerende en toezichhoudende rol te faciliteren. Daarnaast rapporteert de accountant sinds de jaarstukken 2022 meer expliciet over fraudepreventie en frauderespons en verwacht ook de wetgever van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten om de eigen rol meer expliciet te maken. Dus ook in dat kader is het van belang dat er beleid en regels zijn, waarmee de provincie risico's op fraude probeert te beperken.

Reikwijdte

Deze beleidsregel maakt deel uit van een groter pakket aan beleid en regelingen waarmee de provincie Noord-Brabant werkt aan haar weerbaarheid en integriteit. Deze beleidsregel is echter specifiek gericht op het onderdeel fraude.

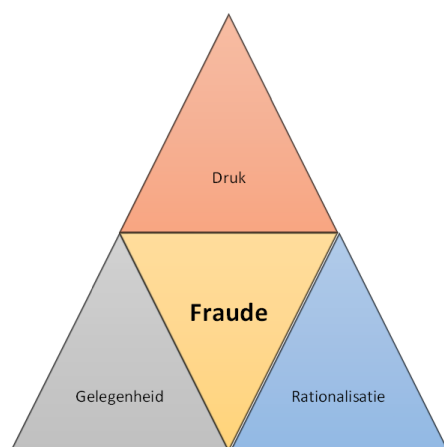
Juridische grondslag

De juridische grondslag voor Gedeputeerde Staten om deze beleidsregel op te stellen is gelegen in artikel 5.3 van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Noord-Brabant. In dit artikel hebben Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten in het kader van de interne controle de bevoegdheid gedelegeerd om te zorgen voor een toereikend beleid inzake de bestrijding van fraude. Gedeputeerde Staten hebben derhalve deze beleidsregel vastgesteld, waarin zij het beleid inzake de bestrijding van fraude binnen de provinciale organisatie beschrijven.

De fraudedriehoek

Bij de fraudepreventie en frauderespons onderkennen Gedeputeerde Staten evenals de accountant twee soorten van fraude, namelijk 1. het oneigenlijk toe-eigenen van activa (bezittingen) van de provincie en 2. frauduleuze financiële verslaglegging. De kans om als (provincie)organisatie met fraude te worden geconfronteerd, hangt af van de factoren in de zogenoemde fraudedriehoek van Donald Cressey.

Kaders en maatregelen richten zich op beheersing van potentiële frauderisico's binnen de provincie en de drie elementen worden ook wel de fraudedriehoek genoemd. De drie elementen betreffen: Druk (motivatie), Rationalisatie en Gelegenheid.



Druk (motivatie):

Vanuit of van buiten de organisatie wordt druk opgelegd die tot fraude kan leiden. Het gaat hierbij niet alleen om geld, ook prestige en de privésituatie veroorzaken druk. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verslaving, echtscheiding, schulden of een slechte verstandhouding door een aangekondigd ontslag, beloning of promoties die afwijken van wat werd verwacht, etc.. Er zijn factoren aan te wijzen die druk verhogend werken en daarmee een verhoogd frauderisico voor een organisatie veroorzaken.

Rationalisatie:

Rationalisatie is het vermogen om het plegen van fraude voor de fraudepleger te rechtvaardigen. Sommige personen bezitten een houding, karakter of een reeks (on)ethische waarden die hen in staat stellen bewust en opzettelijk een oneerlijke handeling te verrichten. Maar, ook eerlijke en oprechte personen kunnen fraude plegen in een omgeving die voldoende druk op hen uitoefent. Hoe groter de prikkel of druk, hoe groter de kans dat een persoon de aanvaardbaarheid van het uitvoeren van een frauduleuze handeling zal rationaliseren of voor zichzelf zal rechtvaardigen.

Gedeputeerde Staten denken in de provinciale organisatie dan bijvoorbeeld aan gedrag bij een medewerker waaruit het ongenoegen dan wel de ontevredenheid blijkt met de provincie of met de wijze waarop een medewerker vindt dat de provincie met werknemers omgaat. Heldere normering en goed voorbeeldgedrag ('tone at the top') vanuit directie en provinciebestuur zijn hierbij essentieel, zodat intern geen voedingsbodem voor rationalisatie kan ontstaan of zich kan ontwikkelen.

Gelegenheid:

Gelegenheid is de mogelijkheid die de organisatie openlaat (niet met beheersmaatregelen heeft afgedekt) om te frauderen. Het voorkómen van het fraude dient zich met name op het punt 'gelegenheid' te concentreren. Om de factor 'gelegenheid' te beïnvloeden treft een organisatie beheersmaatregelen. Hoe gevoeliger en kwetsbaarder voor fraude een (deel van de) provincie is, hoe meer of zwaardere beheersmaatregelen de provincie moet treffen.

Gelegenheid gaat bijvoorbeeld samen met inadequate interne beheersingsmaatregelen. Als hier sprake van zou zijn, is het eenvoudiger voor een medewerker om zich bijvoorbeeld activa van de provincie oneigenlijk toe te eigenen. Dus het kan wel afgedekt zijn met interne beheersingsmaatregelen, maar als het niet werkt of doorbroken kan worden kan het nog steeds gelegenheid bieden. De organisatie kan de factor 'gelegenheid' het meest beïnvloeden maar moet ook nog aandacht hebben voor de factoren 'druk' en 'rationalisatie'.

Aan de hand van de fraudedriehoek kunnen frauderisicofactoren dus worden onderkend. Ofwel gedragingen of afwijkingen die het daadwerkelijk toe-eigenen van de bezittingen van de provincie of het frauderen met financiële verslaglegging in de hand kunnen werken.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Corruptie

Onder corruptie verstaan Gedeputeerde Staten ook omkoping, ondermijning, afpersing en verduistering. Een voorbeeld van corruptie is als een ambtenaar of bestuurder iets doet of nalaat in ruil voor een tegendienst van externen. Er zijn dan drie partijen betrokken, de omkoper, de omgekochte persoon en een slachtoffer. Het slachtoffer is in dit geval de provincie.

Corruptie is een vorm van fraude, maar onderscheidt zich doordat het gaat om misbruik van bevoegdheden die een persoon in de organisatie heeft, er een derde partij bij betrokken is en er in ruil iets wordt gedaan of nagelaten en niet zozeer doordat er sprake is van misleiding. Gedeputeerde Staten voeren een integriteitsbeleid gericht op de preventie van corruptie.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het over externen zoals burgers, klanten en leveranciers van de provincie die misbruik of oneigenlijk gebruik maken van provinciale regelingen of provinciale eigendommen. Het onderscheid tussen misbruik en oneigenlijk gebruik en fraude is dat fraude intern gericht is en er personen uit de organisatie bij zijn betrokken en misbruik en oneigenlijk gebruik heeft juist een externe focus. Voor misbruik en oneigenlijk gebruik hebben Gedeputeerde Staten de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik Noord-Brabant vastgesteld.

Integriteit

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt gewerkt onder de paraplu van 'weerbaarheid én integriteit'. Dit wordt de aanpak 'weerbare organisatie' genoemd. Gedeputeerde Staten zien integriteit als een paraplu-begrip, waaronder het voorkomen van respectievelijk fraude, corruptie en misbruik en oneigenlijk gebruik kan worden geschaard. De invulling van integriteit is daarbij direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met democratische en rechtstatelijke beginselen.

Artikel 4 Gedrag aan de top

Algemeen

'Tone at the top' is het gedrag en de houding van het (top)management, waarbij door directie, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, maar ook door programma- en H-managers het goede voorbeeld wordt gegeven. Aandacht voor cultuur en gedrag zijn hierbij belangrijke factoren op het goed functioneren van de provincie. In de gedragscodes voor Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de organisatie zijn hierover spelregels en bepalingen opgenomen. Zoals onder meer over omgang met geschenken, nevenactiviteiten en dienstreizen, incl. de meldplicht voor nevenactiviteiten. Ook zijn er afspraken over het melden van nauwe of langdurige relaties tussen leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, en medewerkers met relaties die belangen bij (het handelen van) de provincie (kunnen) hebben.

Ook zijn achtergrondonderzoeken en/of onderzoeken naar geloofsbrieven bij het aantreden van nieuwe leden van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en directie gebruikelijk. Ook voor programmamanagers en H-managers en andere medewerkers in gevoelige functies kan worden gefaciliteerd.

Eerste lid, onder a, Gedragscode

De gedragscode is een hulpmiddel om een moreel besef, onafhankelijkheid, transparantie, vertrouwen en zorgvuldigheid binnen de provincie te realiseren.

De gedragscode is van toepassing op iedereen die werkzaam is bij de provincie Noord-Brabant. Hieronder vallen ook extern ingehuurd krachten.

Tweede lid Voorbeeldfunctie

Gedeputeerde Staten vinden het van belang dat zowel Provinciale Staten, zichzelf, als de hele ambtelijke organisatie zorgdragen voor de naleving van de gedragscode en deze beleidsregel, deze actief uitdragen en bespreken. Dit kan betekenen dat ten aanzien van directeurs, programmamanagers, h-managers of medewerkers in risicovolle functies een screening plaats vindt, bijvoorbeeld via verklaringen omtrent gedrag, referenties, nevenfuncties en dergelijke.

Artikel 5 Aandacht voor medewerkers

Gedeputeerde Staten zijn van mening dat een betrokken en tevreden medewerker zal bijdragen aan de beheersing van frauderisico's binnen de provincie. Aandacht aan medewerkers willen Gedeputeerde Staten onder andere vormgeven door medewerkerstevredenheidsonderzoeken, diversiteit, inspraak, training en reflectie en registratie van financiële belangen.

Artikel 6 Een passend en realistisch beloningsbeleid

Gedeputeerde Staten vinden de zorg voor een personeelsbeleid belangrijk en onderkennen het belang van goed werkgeverschap. Dit om samen met de medewerkers te werken aan de maatschappelijke opgaven waar de provincie voor staat. Qua beloningsbeleid willen Gedeputeerde Staten daarbij de Cao-Provinciale sector volgen, evenals andere afspraken en incentives voor goed personeelsbeleid, zoals bijvoorbeeld "Waarderen op maat". Daarnaast volgen zij ook andere wettelijke kaders zoals bijvoorbeeld de Wet Normering Topinkomens.

Artikel 7 Meldpunt integriteit en weerbaarheid

Gedeputeerde Staten beogen een veilige omgeving te bieden waarin werknemers, klanten, leveranciers en andere stakeholders worden aangemoedigd problemen of misstanden te melden of bespreekbaar te maken bij een meldpunt. Gedeputeerde Staten vinden het daarbij van belang dat er een klokkenluidersregeling is met bescherming van melders.

Het inrichten van een centraal meldpunt voor (vermoedens van) misstanden, waaronder een meldpunt, zien Gedeputeerde Staten als een manier om binnen de provincie de (vermoedens van) misstanden centraal te verzamelen. De meldingen zullen vervolgens aan de hand van een vast onderzoeksprotocol worden afgewikkeld door het meldpunt.

Artikel 8 Periodieke frauderisicoanalyse

Binnen de provincie Noord-Brabant worden periodieke frauderisicoanalyses uitgevoerd. Vanuit de opbouw van de interne beheersing in de organisatie worden deze frauderisicoanalyses op verschillende wijzen uitgevoerd. Proceseigenaren van diverse bedrijfsvoeringsprocessen voeren deze analyses impliciet of expliciet uit. Daarnaast wordt vanuit de overkoepelende advies- en spiegel functie vanuit concern control en auditing periodiek een frauderisicoanalyse uitgevoerd op alle bedrijfsvoeringsprocessen die risico op een materiële fout in de jaarrekening kunnen hebben en kunnen verdiepende onderzoeken worden uitgevoerd. Deze analyses worden gedeeld en besproken met de accountant.

Artikel 9 Beperken frauderisico in de jaarverslaglegging

Dit artikel dient ter borging van de getrouwheid van de jaarrekening.

Het voorkomen en tijdig detecteren van fraude in de financiële verslaggeving is al jaren ingebakken in de provinciale administratieve processen en afsluiten van de jaarrekening. Ook in de frauderisicoanalyses die periodiek worden uitgevoerd wordt aandacht besteed aan deze processen.

Mocht er onverhoopt sprake zijn van vermoedens van daadwerkelijke fraude dan worden deze nader onderzocht. Op het moment dat op basis van onderzoek daadwerkelijk fraude is geconstateerd wordt hierover contact gezocht met de accountant en wordt hierover gerapporteerd in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken. Gedeputeerde Staten streven daarbij naar een zo open mogelijk gesprek tussen Provinciale Staten, de organisatie en de accountant over de activiteiten en bevindingen op het gebied van frauderisicobeheersing. Hiermee beogen zij verdere bewustwording en transparantie en daarmee verdere risicopreventie.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,
mr. I.R. Adema

de secretaris,
drs. G.H.E. Derks MPA