

Deloitte.

Together makes progress



De weerbare gemeente

Effectieve maatregelen tegen fraude,
verspilling en misbruik in de publieke sector

Deloitte Forensic & Financial Crime

Introductie

Ontdek hoe gemeenten fraude, verspilling en misbruik kunnen tegengaan en integriteit kunnen waarborgen. Lees over praktische stappen, succesvolle voorbeelden en waarom proactieve detectie het verschil maakt. Verder leest u welke governance-, risicobeoordelings- en controlemaatregelen uw gemeente weerbaarder maken tegen financiële schade en reputatieverlies en hoe u een duurzame preventiecultuur kunt bevorderen.

Inhoud

- Een groter probleem dan wordt aangenomen
- Nederlandse gemeenten onder de loep
- Nederland in vergelijking tot andere landen
- De vijf B's voor integriteit
- Fraudebewustzijn en preventie, en wanneer nodig, respons
- Contact

De weerbare gemeente

Fraude en misbruik van publieke middelen zijn geen abstracte risico's, het zijn onvermijdelijke realiteiten. Geen enkel beheerssysteem, hoe robuust ook, kan volledig voorkomen dat mensen ethische of juridische grenzen overschrijden. De vraag is daarom niet óf een gemeente ooit met fraude of misbruik te maken krijgt, maar hoe weerbaar zij is wanneer het zich voordoet.

Fraude onttrekt geld aan plekken waar het juist zo hard nodig is. Verspilling en misbruik tasten de effectiviteit van beleid aan. En wanneer integriteit in het gedrag komt, verliest de samenleving vertrouwen in de overheid. Dat vertrouwen is moeilijk te herwinnen. De inzet moet daarom liggen op weerbaarheid: het verkleinen van kansen op fraude, het vroegtijdig herkennen van afwijkingen en het adequaat optreden wanneer fraude en misbruik wordt geconstateerd. Dit raakt drie concrete vraagstukken waar elke gemeente mee te maken heeft: het beschermen van ambtenaren tegen ondermijning en corruptie, het tegengaan van verspilling van gemeentelijke middelen en het bestrijden van misbruik door derden.

Weerbaar worden begint met bewustzijn. Een korte blik in de media volstaat om te zien dat doelbewuste pogingen tot onttrekking van publieke middelen ook in Nederland regelmatig voorkomen. Gemeenten die risico's onderschatten maken zichzelf kwetsbaar en zijn een aantrekkelijk doelwit voor fraudeurs.

Toch blijft bewustzijn alleen onvoldoende. Wetgeving zoals de Ambtenarenwet legt een basis via de eed, gedragscodes en integriteitsplichten. Maar regels werken alleen wanneer ambtenaren weten waar ze op moeten letten: hoe je risico's kan herkennen, wat ze melden en hoe ze handelen onder druk.

Dat vraagt om een aanpak die verder gaat dan compliance. Fraude bestrijden begint met waakzaamheid en waakzaamheid begint met herkenning. Wie niet weet hoe fraude eruitziet, ziet

het niet. Ambtenaren die risicosignalen kennen, patronen herkennen en weten hoe ze moeten handelen, vormen de eerste verdedigingslinie.

Maar herkenning alleen is niet genoeg. Een weerbare gemeente heeft ook de structuren om te handelen: interne beheersmaatregelen die kansen op fraude verkleinen, data-gedreven signalering die afwijkingen vroeg zichtbaar maakt, en de organisatorische reflex om daadkrachtig op te treden wanneer dat nodig is. Dit artikel beschrijft hoe die aanpak er in de praktijk uitziet.



Een groter probleem dan wordt aangenomen?

De werkelijke omvang van fraude, verspilling en oneigenlijk gebruik binnen de publieke sector is moeilijk te kwantificeren en wordt daardoor vaak onderschat. We zien immers alleen de gevallen die worden ontdekt. Fraude gedijt juist buiten het zicht: het gaat vaak om subtiele manipulaties, gecorrumpeerde processen of samenspanningen die bewust verborgen worden gehouden.

Fraude komt veelal pas aan het licht via tips van ambtenaren of burgers, anonieme meldingen, toevallige ontdekkingen of journalistiek onderzoek. Dat patroon zegt twee dingen: preventie- en detectiemiddelen schieten tekort, én het menselijke element is doorslaggevend. Investeren in goede klokkenluidersregelingen, laagdrempelige meldkanalen en een open cultuur loont daarom.

De beschikbare cijfers geven slechts een inzichtje, maar ze liegen er niet om. In 2023 vroeg RTL Nieuws alle Nederlandse gemeenten om meldingen van niet-integer handelen openbaar te maken. Uit de reacties kwamen ruim 3.300 meldingen naar voren, waarvan er minstens 900 leidden tot een sanctie. En dit zijn alleen de bekende gevallen. De algemene perceptie dat verliezen in de publieke sector beperkt zijn, blijkt keer op keer een onderschatting van de werkelijkheid.

Een deel van het probleem is structureel: de aanpak van fraude in Nederland is grotendeels reactief. Gemeenten treden op nádat iets is misgegaan. Een

proactieve aanpak, gericht op het herkennen van risico's vóórdat ze schade aanrichten, levert meer inzicht, eerdere detectie en gerichte schadebeperking op.

De vraag is dus niet óf gemeenten met fraude te maken krijgen. De vraag is of zij er klaar voor zijn.

“Integriteitsissues ondermijnen het vertrouwen in de publieke sector. Waakzaamheid en weerbaarheid zijn de sleutel om dat vertrouwen te beschermen.”

Sjoerd van der Smissen, Industry Leader G&PS



Nederlandse gemeenten onder de loep

In hoeverre slaagt de publieke sector erin om integriteit te beschermen? Om die vraag te beantwoorden putten we uit onze ervaring met forensisch onderzoek én uit interviews met organisaties in de publieke sector. Welke aanpak hanteren zij, wat houdt hen tegen en waar liggen de concrete verbetermogelijkheden? Onderstaand een beknopte samenvatting van onze observaties.

Fraude governance

Een gemeente heeft idealiter een frauderisicobeheersing die aansluit bij de verwachtingen van de gemeenteraad. De raad stelt de kaders vast waarbinnen het college fraude en corruptie moet voorkomen, opsporen en sanctioneren. Rollen zijn helder, verantwoordelijkheden zijn belegd en een integere cultuur ondersteunt beleid én uitvoering.

De praktijk is weerbarstiger. Uit onze gesprekken blijkt dat gemeenten lang niet altijd duidelijke rollen en verantwoordelijkheden voor frauderisicobeheersing hebben gedefinieerd. In veel gevallen is de verantwoording onduidelijk of inconsistent belegd. Sommige geïnterviewden signaleerden een gebrek aan een cultuur van fraudepreventie. Enkele benoemden zelfs een stigma rond het melden van fraude en misbruik. Daarnaast werden tekortkomingen benoemd in de vaardigheden en capaciteit om risico's te herkennen en te beheersen.

Eigenaarschap van fraude beheersmaatregelen blijkt ook vaak onduidelijk. Het M&O beleid schrijft voor dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van regels om misbruik en oneigenlijk gebruik van

gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen. Weliswaar dient de verdeling van verantwoordelijkheid concreet in de gemeenten belegd te worden om een effectieve fraude beheersing in te richten.

Door toenemende aandacht voor het belang van een duidelijke fraude *governance* binnen de overheid is een verschuiving naar een concretere belegging zichtbaar. We zien ook een ontwikkeling waarbij de beoordeling van frauderisicobeheersing in audits grondiger wordt uitgevoerd, wat het bestuur stimuleert zich in te zetten voor verbetering.



Frauderisicoanalyse

Fraude vind je pas als je weet waar je naar moet zoeken. In de praktijk blijkt vaak dat frauderisicoanalyses ontbreken of te oppervlakkig worden uitgevoerd: risico's worden beperkt of te simplistisch beschreven, met als gevolg dat de daarop gebaseerde beheersmaatregelen ontoereikend zijn. Wat je niet herkent als risico, kun je ook niet effectief beheersen. Dit is met name problematisch voor kleinere gemeenten die niet altijd over de expertise of capaciteit beschikken om diepgaand naar kwetsbaarheden te kijken.

Een degelijke frauderisicoanalyse gaat verder dan een generieke checklist. Het begint met het daadwerkelijk inleven in het perspectief van een fraudeur: hoe zou iemand beheersmaatregelen kunnen omzeilen, welke processen en rollen zijn het meest kwetsbaar?

Daarbij hoort een scherpe inventarisatie van mogelijke actoren, intern en extern, hun motieven en de wijze waarop zij kunnen samenspannen. Alleen zo ontstaan realistische scenario's die houvast bieden voor prioritering en gerichte beheersing.

Ook kwam uit de gesprekken naar voren dat een frauderisicoanalyse vaak een eenmalige exercitie is en geen continu proces.

Frauderisicobeheersing

Beheersmaatregelen zijn het operationele hart van fraudepreventie, maar alleen als ze aansluiten op de risico's die specifiek voor de gemeente relevant zijn. Uit onze gesprekken blijkt dat dit lang niet altijd het geval is.

We hebben gekeken naar (aanwezigheid van) zowel reactieve als preventieve fraudecontroles, evenals de gerichte afstemming van beheersmaatregelen op frauderisico's.

Over het algemeen is gebleken dat de beheersmaatregelen niet altijd op een systemische manier zijn geïdentificeerd, geïmplementeerd, gemeten en/of bijgesteld. Wat er misgaat bij gemeenten:

- Fragmentarische aanpak: Maatregelen zijn beperkt tot afzonderlijke processen en ontbreken op andere risico-gevoelige domeinen.
- Niet-afgestemde maatregelen: Controles zijn niet altijd gekoppeld aan de uitkomsten van frauderisicobeoordelingen, waardoor middelen niet risico-gestuurd worden ingezet.
- Beperkt bereik van maatregelen: Onvoldoende aandacht voor externe samenwerkingen en collusie tussen interne en externe actoren.
- Onvoldoende data- en analysecapaciteit: controleteams missen vaak tools, datakwaliteit en analytische vaardigheden om tijdig te signaleren.
- Beperkte middelen: Beperkte middelen en onjuiste prioritering betekenen onvoldoende bestrijding.
- Onbedoelde neveneffecten worden niet goed gewogen: maatregelen kunnen administratieve lasten of reputatieschade veroorzaken als proportionaliteit ontbreekt.

Onderzoeken van signalen

Een gecoördineerde gestroomlijnde aanpak waarmee fraude tijdig en gericht wordt aangepakt is van belang. Idealiter worden inzichten van analyses en onderzoeken gebruikt om nieuwe proactieve maatregelen te sturen.

Hoewel veel gemeenten integriteitsbeleid en klokkenluidersregelingen hebben, blijkt dit vaak nog tekort te schieten op het vlak van helder uiteengezette processen voor het ontvangen, evalueren, onderzoeken en afhandelen van rapportages van mogelijke fraude, verspilling en misbruik.

Wij zien bij een beperkt aantal gemeenten dat zij een helder kader hebben welke het rapporteren van mogelijke fraude aan onderzoekers ondersteunt. Een tekort aan beleid en procedures om signalen van mogelijke fraude te onderzoeken leidt tot een reactieve in plaats van proactieve aanpak.

Ook gemeenten met meer onderzoekscapaciteit ervaren vaak uitdagingen bij het uitvoeren van hun mandaat. Uitdagingen betreffen een gebrek aan geschikte technologie of een tekort aan capaciteit. Resultaten van onderzoeksinspanningen worden in beperkte mate gemeten en gemonitord. Het komt ook voor dat bevindingen uit onderzoek niet worden vertaald naar corrigerende maatregelen, en zo ook niet effectief ingezet worden voor het versterken van fraude risicoanalyses en verbeteringen van beheersmaatregelen.

Frauderisico's monitoren

Frauderisico's veranderen continue. Om ervoor te zorgen dat frauderisicobeheer pertinent blijft, moeten fraude risico's dus voortdurend worden geëvalueerd en herzien worden.

We zien dat als fraudestatistieken beschikbaar zijn, dat deze vaak ad hoc inzichten betreffen, zoals het aantal beschuldigingen van fraude dat via het integriteitsmeldpunt is ontvangen of het aantal werknemers dat een integriteitstraining heeft gevolgd.

Veel organisaties zien (de nodige) kans voor verbeteringen in de monitoring van frauderisico's. De meeste organisaties beschikken niet over formele meetcriteria en processen voor het monitoren van frauderisicobeheersing. Als gevolg hiervan ontbreken inzichten in data omtrent fraudepreventie en -opsporing, waardoor gerichte mogelijkheden voor verbetering worden gemist.



Nederland in vergelijking tot andere landen



Onze interviews en onderzoek hebben mogelijkheden tot verbetering in de integriteit van programma's in de publieke sector geïdentificeerd, maar er zijn ook voorbeelden die aantonen dat Nederlandse gemeenten belangrijke stappen zetten om fraude, verspilling en oneigenlijk gebruik te bestrijden.

In vergelijking tot andere landen is Nederland echter niet leidend in fraude preventie.

In het Verenigd Koninkrijk is de Public Sector Fraud Authority (PSFA) actief als een centrale autoriteit die zich richt op het verbeteren van fraudebewustzijn, beheersing, en preventie in de publieke sector. Naast de PSFA beheert ook het National Fraud Initiative (NFI); een tweejaarlijkse online exercitie waarbij overheidsinformatie en private sector data tegen elkaar wordt afgezet om frauduleuze activiteiten te identificeren, naar aanleiding waarvan het fraude tracht te voorkomen aan de hand van procesoptimalisatie. De focus ligt op het verdiepen van het begrip en acceptatie van risico's, en daarmee vervolgens verborgen criminaliteit op te sporen aan de hand van tools waaronder data analytics.

Evenzo heeft de Europese Unie het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), welke onder andere als taak heeft om de samenwerking tussen de EU-lidstaten te verbeteren. OLAF onderzoekt fraude met EU-geld, corruptie en ernstig wangedrag binnen de Europese instellingen, en draagt bij aan het fraudebestrijdingsbeleid van de Europese Commissie.

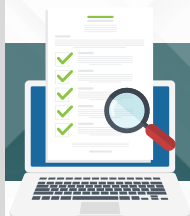
In de Verenigde Staten heeft het Witte Huis PaymentAccuracy.gov in het leven geroepen, een website die rapporteert over de voortgang van federale agentschappen bij het voorkomen en terugvorderen van onjuiste betalingen. Verder heeft de Amerikaanse regering een voorstel aangenomen ter versterking van de instanties die zijn opgericht om problemen te adresseren omtrent systemische fraude en identiteitsdiefstal ontstaan gedurende de pandemie.

Ten slotte werkt in Australië het Commonwealth Fraud Prevention Centre (CFPC) opgericht, samen met overheid, niet-gouvernementele en internationale experts om de fraudebestrijdingscapaciteiten te versterken. Oorspronkelijk ontworpen als een tweejarige pilot, is de CFPC sindsdien verankerd als een officiële nationale instelling en wordt het inmiddels internationaal beschouwd als een voorbeeld van *best practices*.

Hoewel Nederland al diverse anti-fraudeinitiatieven kent, kunnen we leren van de gecoördineerde aanpak en concrete successen elders. De aangehaalde voorbeelden zijn illustratief, maar niet uitputtend: er zijn veel meer concrete voorbeelden die relevant zijn voor onze context. Cruciaal is dat versterking van fraudebestrijding proportioneel en pragmatisch gebeurt, risico-gestuurd, kosteneffectief en met waarborging van privacy en rechtsbescherming. Te ver doortrekken van maatregelen kan namelijk onbedoelde negatieve effecten hebben.

DE VIJF B's

Deloitte werkt met organisaties in de publieke en private sector aan het versterken van integriteit. Voor gemeenten vertaalt zich dat naar vijf samenhangende componenten, die wij de vijf B's noemen.



01. BEWUSTZIJN

Het ontdekken van fraude of misbruik is geen teken van falen, het is een teken dat men waakzaam is. Weerbaarheid vóór de ontdekking: bij medewerkers die weten waar ze op moeten letten. Fraudebewustzijn is niet voorbehouden aan de interne beheersing functies. Het belang van fraudepreventie moet erkend worden, en fraude bewustzijn verdient een speerpunt te zijn in de strategie om een duurzame verandering te verwerkelijken.

02. BELEID

Gemeenten worden geconfronteerd met uiteenlopende frauderisico's: van misbruik van uitkeringen en subsidies tot fraude bij aanbestedingen en vergunningverlening. Helder, gemeentebreed beleid is de ruggengraat van een effectieve aanpak. Goed beleid vertaalt risicoanalyse naar concrete prioriteiten: welke risico's krijgen voorrang, welke beheersmaatregelen gelden standaard, hoe wordt geëscaleerd en hoe wordt geëvalueerd. Zonder expliciet beleid ontbreekt de samenhang en blijft weerbaarheid een losse optelsom van goede bedoelingen.



04. BEHEERSING

Beheersmaatregelen zijn het operationele hart van fraudepreventie. Ze zijn alleen effectief als ze aansluiten op de specifieke risico's van de gemeente en dat vereist regelmatige frauderisicoanalyses. Goede beheersing is niet statisch: bij consistente monitoring bieden beheersmaatregelen inzicht in waar ze tekort schieten en hoe ze verbeterd kunnen worden. Zo ondersteunt beheersing niet alleen preventie, maar ook continue verbetering.



03. BESPREEKBAARHEID

Regels werken alleen als mensen ze naleven, mensen leven regels na als ze begrijpen waarom ze er zijn. Bespreekbaarheid vraagt om een *tone at the top* die frauderisicobeheersing serieus neemt en om communicatie die de hele organisatie consistent bereikt. Beleid en procedures moeten transparant en toegankelijk zijn. Maar bespreekbaarheid is ook waakzaamheid in de praktijk. Een open cultuur betekent dat medewerkers misstanden durven benoemen, intern, laagdrempelig, zonder angst voor consequenties. Goede meldkanalen en een cultuur waarin melden mogelijk is, zijn daarom onmisbaar.



05. BEOORDELING

Effectieve beoordeling combineert technologie geautomatiseerde monitoring, data-analyse, patroonherkenning, met menselijk oordeel. Technologie signaleert afwijkingen, maar mensen duiden. Dat werkt alleen als monitoring structureel is ingebed in de organisatie, niet als jaarlijkse exercitie, maar als doorlopende praktijk. Wie continu beoordeelt, ziet hoe risico's zich ontwikkelen, waar beheersmaatregelen tekortschieten en waar bijsturing nodig is. Zo groeit het risicobeheer mee met de gemeente, en blijft weerbaarheid geen momentopname maar een continu proces.



Van bewustzijn naar waakzaamheid en weerbaarheid

Fraude, verspilling en misbruik volledig uitbannen is niet realistisch. Er zullen altijd mensen zijn die controles omzeilen of samenspannen om systemen te misbruiken. Maar gemeenten kunnen wel degelijk weerbaarder worden: door risico's te kennen, beheersmaatregelen gericht in te zetten en daadkrachtig te reageren wanneer dat nodig is. Weerbaarheid beschermt niet alleen publieke middelen, het borgt het vertrouwen van burgers in de overheid.

Bewustzijn en preventie vormen het startpunt. Maar weerbaarheid is een cyclus, van preventie en detectie tot respons en herstel. Op basis van waar de behoefte ligt en het volwassenheidsniveau van de gemeente, ondersteunen wij in alle vijf de B's: bewustzijn, beleid, bespreekbaarheid, beheersing en beoordeling.

Deloitte Forensic adviseert gemeenten bij het ontwikkelen van een robuuste, proactieve aanpak tegen fraude en misbruik. We delen graag onze expertise en denken mee over hoe de gehele integriteitscyclus versterkt kan worden. Wanneer er ondanks preventie toch signalen van fraude opduiken, bieden wij specialistische ondersteuning via forensisch onderzoek en. Die rapportages zijn niet alleen nauwkeurig genoeg om stand te houden bij externe toetsing door rechtbanken, toezichthouders of andere partijen, maar vormen ook de basis voor herstel en verbetering. Zo draagt een onderzoek niet alleen bij aan verantwoording, maar ook aan een weerbare organisatie.

We gaan graag het gesprek aan over hoe uw gemeente weerbaarder kan worden.



Geïnteresseerd in meer informatie? Neem contact met ons op.

FRANK CEDERHOUT

Director Forensic & Financial Crime

Telefoon (kantoor): +31 (0) 88 288 7283
Mobiel: +31 (0) 65 359 8411
E-mail: fcederhout@deloitte.nl



CAROLINE OPPERMAN

Sr. Consultant Forensic & Financial Crime

Telefoon (kantoor): +31 (0) 88 288 1201
Mobiel: +31 (0) 63 110 7285
E-mail: caopperman@deloitte.nl



KURSAD GUNEY

Partner Forensic & Financial Crime

Telefoon (kantoor): + 31 (0) 88 288 4005
Mobiel: + 31 (0) 65 005 5275
E-mail: kguney@deloitte.nl





Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication and any attachment to it is for internal distribution among personnel of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). It may contain confidential information and is intended solely for the use of the individual or entity to whom it is addressed. If you are not the intended recipient, please notify us immediately by replying to this email and then please delete this communication and all copies of it on your system. Please do not use this communication in any way.

None of DTTL, its member firms, related entities, employees or agents shall be responsible for any loss or damage whatsoever arising directly or indirectly in connection with any person relying on this communication. DTTL and each of its member firms, and their related entities, are legally separate and independent entities.

© 2026. For information, contact Deloitte Global.

CoRe Creative Services.

