Als je niet kijkt, zie je het niet

Dure lessen uit de fraude bij de WVK-groep

April 2021

Marcel van Dam

Marcel van Dam Politiek bestuurlijk Advies

Marcel van Dam is zelfstandig onderzoeker, adviseur en interim-manager. Opdrachtgevers zijn gemeenten, provincies en ministeries. Zijn projecten liggen op het snijvlak van politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. Meer informatie is te vinden op www.marcelvandam.nl

Inhoud

1. Achtergronden onderzoek bestuurlijk handelen 4
1.1 Aanleiding en context 4
1.2 Afbakening, onderzoeksvraag en aanpak 4
1.3 Opbouw rapportage 4
2. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 6
2.1 Samenvatting 6
2.2 Conclusies bestuurlijk handelen 6
2.3 Lessen 6
3. Bedrijfsvoering, waarborgen en bestuurlijke aandacht 8
3.1 De organisatie, de regels, de cultuur en de context 8
3.2 Controle, toezicht en informatie 9
3.3 Beoordeling accountant 9
3.4 Soft controls 11
3.5 Management, bestuur en interne beheersing 12
4. Analyse 14
4.1 Weinig bestuurlijke aandacht voor interne bedrijfsvoering en beheersing risico's 14
4.2 Sturen op hoofdlijnen 15
4.3 Waar je niet naar kijkt, zie je niet 15
4.4 Fraude kun je nooit definitief uitsluiten, wel de kans erop verkleinen 16
4.5 Cultuur doet er toe 16
4.6 Archivering informatie bedrijfsvoering gebrekkig 17
5. Conclusie 18
5.1 Conclusies 18
5.2 Conclusies nader bezien 19
6. Lessen voor de toekomst 20
7. Onderzoeksverantwoording 23

1. Achtergronden onderzoek bestuurlijk handelen

1.1 Aanleiding en context

Participatiebedrijf KempenPlus is kort na zijn ontstaan geconfronteerd met een langlopende en omvangrijke fraude binnen de WVK-groep, een van de organisaties waaruit KempenPlus is voortgekomen. De fraude was op het moment van ontdekking nog gaande. Na de ontdekking is door het bestuur aangifte gedaan en zijn later twee medewerkers per direct ontslagen. Op het moment van schrijven lopen reeds twee onderzoeken naar de fraude: een strafrechtelijk onderzoek naar de verdachte en een forensisch accountantsonderzoek. Voorts heeft een van de ontslagen medewerkers beroep aangetekend tegen een eerdere rechtelijke uitspraak dat het ontslag op staande voet gerechtvaardigd was.

Het bestuur van KempenPlus heeft verder opdracht gegeven tot een onderzoek naar het bestuurlijk handelen ten tijde van de fraude. Voorliggend rapport bevat de uitkomsten van dit derde onderzoek.

1.2 Afbakening, onderzoeksvraag en aanpak

Het onderzoek is geconcentreerd op de periode 2014 -2019. In deze periode is met zekerheid te zeggen dat er is gefraudeerd, al zijn er aanwijzingen dat de fraude al eerder begon. Omdat de twee andere onderzoeken zich ook op deze periode richten, is tot deze afbakening besloten. Het is in dit onderzoek niet nodig gebleken de onderzoeksperiode uit te breiden.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

> Op welke wijze heeft het bestuur van de WVK-groep invulling gegeven aan zijn verantwoordelijkheid in de periode 2014-2019 en welke lessen zijn daaruit te trekken voor het bestuur van KempenPlus?

Voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden – een volledig overzicht is opgenomen in de onderzoeksverantwoording. De resultaten van de twee andere onderzoeken zijn op het moment van schrijven nog niet bekend en derhalve ook niet in deze rapportage meegenomen.

1.3 Opbouw rapportage

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een beknopte samenvatting, de conclusies en de aanbevelingen. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de WVK-groep, toegespitst op de interne organisatie en de bestuurlijke rolinvulling. De analyse en verdieping hiervan vormt de kern

van hoofdstuk 4. De conclusies staan in hoofdstuk 5 en de aanbevelingen in de vorm van lessen in hoofdstuk 6. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in hoofdstuk 7, met daarin de lijst van bestudeerde documenten en van geïnterviewde personen.

2. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten kort samengevat en de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2.1 Samenvatting

Het bestuur van de WVK-groep heeft zich in de onderzoeksperiode vooral gericht op zaken als het bedrijfsresultaat, de uitkering aan de gemeenten, het eigen vermogen en de toekomst in verband met de nieuwe Participatiewet. Dit waren de zaken waar ook vanuit de gemeenten de nadruk op lag. Weinig of geen aandacht had het bestuur voor de bedrijfsvoering en de interne beheersing van risico's. Het contact met de accountant verliep indirect en zijn signalen dat de interne controlesystematiek niet adequaat was, werden niet gezien. Daardoor miste het bestuur ook de tekenen dat WVK-groep risico's liep. De daadwerkelijke fraude was zo ingenieus, dat het bestuur die niet heeft kunnen opmerken.

2.2 Conclusies bestuurlijk handelen

De conclusies van dit onderzoek naar het bestuurlijk handelen ten tijde van de interne fraude luiden:

1. Het was voor het bestuur niet mogelijk de feitelijke fraude te signaleren. De accountant heeft het niet waargenomen en er waren ook geen andere indicaties van fraude.

2. Het bestuur heeft weinig aandacht gehad voor de interne bedrijfsvoering en beheersing van risico's. Daardoor heeft het bestuur signalen gemist dat de WVK-groep risico's liep en heeft ook niet een cultuur neergezet waarin binnen de organisatie bewust aandacht is voor integer handelen.

3. Meer aandacht van het bestuur voor de interne beheersing had de risico's op fraude verkleind.

2.3 Lessen

De conclusies uit dit onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen aan KempenPlus:

1. Vervul en borg de twee rollen binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid: bestuurder en toezichthouder

2. Organiseer de bestuurlijke ondersteuning

3. Overleg jaarlijks als bestuur met de accountant

4. Versterk een cultuur waarin bewust aandacht is voor integriteit

5. Kies speerpunten in de interne beheersing

6. Breng het archief op orde en overweeg het administratief systeem te vervangen

7. Blijf sturen op de maatschappelijke functie van KempenPlus

3. Bedrijfsvoering, waarborgen en bestuurlijke aandacht

3.1 De organisatie, de regels, de cultuur en de context

De WVK-groep was een SW-bedrijf met een goede naam, zowel in de regio als in het land. Het aantal plaatsingen was goed, net als de omzet en de bedrijfsresultaten. Het eigen vermogen groeide jaar op jaar. Het bedrijf stond hoog in landelijke lijstjes van best presterende SW-bedrijven. De deelnemende gemeenten hadden er geen omkijken naar, stortten de rijkssubsidie één op één door naar de WVK, hoefden verder geen bijdrage te leveren en ontvingen jaarlijks een bedrag vanuit dat eigen vermogen. Binnen alle gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeenten deelnamen, was de WVK bestuurlijk gezien een baken van rust en relatieve voorspelbaarheid.

De cultuur intern valt te kenschetsen als gemoedelijk, familiair, betrokken, met aandacht voor medewerkers. Tegelijk was er op een aantal aspecten de aandacht nadrukkelijk zakelijk gericht. De medewerkers vanuit de WSW werden sober ingeschaald en de omvang van de staf diende beperkt te blijven. De arbeidsvoorwaarden van de top waren daarentegen goed, althans, in vergelijk tot wat in gemeenten gebruikelijk is en meer geënt op het bedrijfsleven. Er was weinig roulatie, mensen werkten lang bij WVK in dezelfde functie en daardoor ook lang met elkaar. Het onderlinge vertrouwen was groot. Naar eigen zeggen waren MT, directie en bestuur benaderbaar voor mensen en geluiden uit de organisatie; in elk geval de OR heeft bijvoorbeeld een aantal malen op eigen initiatief met leden van het bestuur gesproken. Verder waren MT, directie en bestuursleden vaak aanwezig op bedrijfsfeesten.

De interne bedrijfsvoering was op de gebruikelijke wijze georganiseerd volgens het vier-ogen-principe, met functie-scheidingen en beschrijvingen van de administratieve organisatie (AO) met daarin opgenomen controlemechanismen. Ook was er een systeem van verbijzonderde interne controle (IC) – in een IC wordt gecontroleerd in hoeverre de processen worden gevolgd, waar knelpunten en risico's bestaan en of de procesbeschrijvingen bijstelling behoeven. Vier punten vallen op. Het administratieve pakket (JD Edwards) waarin diverse bedrijfsprocessen samenkwamen zoals inkoop, projecten en financiën kon veel meer dan voor de WVK-groep nodig was en was zo ingewikkeld, dat waarschijnlijk niemand het helemaal doorgrondde. Verder waren er relatief grote cash-stromen in het bedrijf, werd een aanzienlijk deel van de administratie op papier bijgehouden en waren er relatief veel handmatige betalingen ten opzichte van het aantal zogeheten batch-betalingen.

Het bestuur van de WVK-groep bestond uit een DB en een AB. In het DB zaten een vakwethouder vanuit elk van de vier deelnemende gemeenten, een burgemeester vanuit een van de vier gemeenten die volgens een roulatieschema de voorzittersrol vervulde en drie externe bestuursleden die vanuit hun deskundigheid op het gebied van zorg, bedrijfsleven en financiën waren gevraagd om bestuurslid te zijn. De laatsten ontvingen een vrijwilligersvergoeding voor hun werkzaamheden. Voor de vier wethouders en de desbetreffende burgemeester was het een functie zoals zij wel meer bestuursposities in gemeenschappelijke regelingen bekleden: het hoort bij een bestuurlijke portefeuille en het zijn taken binnen portefeuilles die ook veel andere taken omvatten. De leden van

het DB waren ook lid van het AB (gemeenschappelijke regelingen kennen een zogeheten monistische bestuursstructuur), waar verder vanuit elke gemeente nog een andere wethouder zitting in had.

In de periode die hier centraal staat, 2014 – 2019, speelde de invoering van de nieuwe Participatiewet. Een gevolg hiervan was dat er geen nieuwe instroom meer was bij SW-bedrijven en dus ook niet bij de WVK-groep. Daarnaast werd de subsidie per standaard eenheid (SE)[1] jaarlijks verlaagd. Als er niets zou veranderen, betekende dit dat de WVK-groep een "sterfhuis" zou worden: uitstroom door mensen die met pensioen gingen, volledig arbeidsongeschikt werden of een reguliere arbeidsplaats elders vonden, baanbehoud voor bestaande WSW-ers met een vast dienstverband, maar geen instroom meer van nieuwe medewerkers. De verlaging van de subsidie zou daarnaast tot financiële knelpunten leiden. Verder dienden de gemeenten de veranderde participatiefilosofie concreet te maken. Het onderzoeken van de mogelijkheden, het afwegen van de alternatieven en het organiseren van de besluitvorming erover was een belangrijk strategisch vraagstuk, zowel voor bestuur en directie van de WVK alsook voor de betrokken gemeenten.

3.2 Controle, toezicht en informatie

De controle op de interne bedrijfsvoering was op meerdere manier vorm gegeven. In zes aangetroffen AO-beschrijvingen waren controles ingebouwd, onder andere via functiescheiding, het vier-ogen principe en de aanwezigheid van de vereiste stukken ("getekende pakbon"). De accountant heeft de procesbeschrijvingen apart beoordeeld, mede op basis van informatie van degene die er mee werkten. De conclusie van de accountant voor deze processen luidde: "De controls binnen het proces zijn in opzet effectief".[2] De specifieke informatie over het proces Inkoop waarin ook de betalingen een plaats hebben, kreeg de accountant van de latere verdachte. Verder bestond er een systeem van IC's. Hoeveel IC's in de praktijk daadwerkelijk zijn uitgevoerd en wat de kwaliteit ervan was, is niet op basis van rapportages te bepalen. Er zijn twee beknopte rapportages met bevindingen van een IC aangetroffen. Mogelijk zijn er meer uitgevoerd, maar de archivering is niet zodanig dat deze terug te vinden zijn.

3.3 Beoordeling accountant

Controle op de interne bedrijfsvoering is verder gedaan door de accountant. De jaarlijkse werkzaamheden van de accountant bestaan uit de tussentijdse controle en de controle van de

[1] Aantallen uitgedrukt in SE vormen de basis voor de verdeling van de Rijksbijdrage. Daarbij is 1 fte gelijk aan 1 SE voor een sw-medewerker met een lichte of gemiddelde beperking en aan 1,25 SE voor een sw-medewerker met een ernstige beperking.

[2] Het gaat om de procesbeschrijvingen Detacheringen, Inkopen, Omzet Groen, Investeringen, Omzet industrie en Loonadministratie, alle zes in november 2014 door de accountant getoetst. Over dat laatste proces ontbreekt de in de tekst aangehaalde eindconclusie.

jaarstukken. De uitkomsten van de tussentijdse controles rapporteert de accountant in de zogeheten managementletters aan het DB. Het rapport bij de jaarstukken is gericht aan het AB.

Managementletters

Vast onderdeel van de managementletters waren een beoordeling van de AO-beschrijvingen en de kwaliteit van de IC's. De belangrijkste conclusie daarover in de managementletters is dat de interne processen op orde waren, met hier en daar een kanttekening. In 2017 signaleert de accountant ten aanzien van een paar processen enkele zaken met een gemiddeld risicoprofiel.[3] Voor de volledigheid zij gemeld dat de managementletter van 2018 niet is aangetroffen en vermoedelijk niet is opgeleverd door de accountant, ook niet nadat was toegezegd deze later te leveren.[4]

De accountant is kritisch over de kwaliteit van de IC. In de managementletters van 2014 tot en met 2017 stelt hij dat hij voor zijn eigen controles geen gebruik van de resultaten van de IC's kan maken.[5] In 2014 en 2015 geeft de accountant voorbeelden wat er aan de IC moet worden verbeterd, wil hij er meer gebruik van kunnen maken.[6] In de managementletter 2016 koppelt de accountant aan de aangehaalde constatering een advies aan het bestuur: maak een duidelijke keuze in de gewenste controles. In 2017 luidt het advies aan het bestuur om vooral te letten op de "… inhoudelijke en zichtbare vastlegging van de uitgevoerde controles binnen de bedrijfsprocessen". De accountant verwoordt deze opmerkingen zonder op de mate van urgentie in te gaan; ook wijst de accountant in latere jaren niet op het jaarlijks herhaalde karakter van deze kanttekeningen. In de interviews is gebleken dat het kritische oordeel van de accountant destijds is geïnterpreteerd als een min of meer standaardformule van de accountant om zelf geen risico te lopen bij zijn controlewerkzaamheden als hij gebruik zou maken van het werk van een ander, als een legitimatie om meerwerk te kunnen verrichten doordat het kantoor zelf de controle werkzaamheden moest doen of als gericht op aanmerkingen die de accountant had op procesbeschrijvingen. Niet is gebleken dat met de accountant is gesproken over mogelijke risico's voor de organisatie door het tekortschieten van de controles. Omdat bovendien deze kanttekening van de accountant niet werd verwoord in termen

[3] Financieel afsluitproces: volledige autorisatie memoriaalboekingen niet geborgd. Verkopen: urenbriefjes bij detachering niet door opdrachtgever ondertekend. Controle omgeving: normenkader ontbreekt en niet alle procesbeschrijvingen actueel. Over dat ontbrekende normenkader voor het controleproces adviseert de accountant dit te actualiseren "… zodra de nieuwe uitvoeringsorganisatie operationeel is".

[4] "Vanwege bijzondere omstandigheden bij de accountant is er nog geen managementletter ontvangen. Deze wordt nagezonden en zal besproken worden met de [controller en a i directeur]. Er is reeds medegedeeld dat er geen nieuwe informatie in de managementletter terugkomt." (Verslag DB, 7 februari 2019) Er is geen managementletter 2018 aangetroffen, alleen een eerste concept met alleen de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen van de accountant uit eerdere jaren.

[5] Managementletter 2014, p9; managementletter 2015, p10; managementletter 2016, p8; managementletter 2017, p5. De accountant heeft de IC-procedures getoetst op objectiviteit, deskundigheid en systematische en gedisciplineerde aanpak.

[6] "Voorbeelden van maatregelen die genomen dienen te worden om ervoor te zorgen dat we meer gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de interne controlefunctie, zijn het verder uitwerken van een intern controleplan met hierin opgenomen risico's en getroffen beheersmaatregelen per proces, zichtbare review door de controller en het verder uitbreiden van rapportages en actieplannen naar aanleiding van interne controlewerkzaamheden" (Managementletter 2014, p9; Managementletter, 2015, p10)

van grote urgentie of als punt waarmee de organisatie aan de slag móest, was er volgens gesprekspartners geen aanleiding de IC anders in te richten.

Er zijn geen aanmerkingen van de accountant geweest op het beheer van de cashstromen en de daarmee samenhangende risico's. Evenmin op de handmatige betalingen, zoals het ontbreken van criteria in het proces inkoop om te bepalen of een betaling handmatig verricht mocht worden.

Jaarstukken

Daarnaast controleert de accountant de jaarstukken. Over de jaren 2014 tot en met 2018 geeft de accountant een verklaring van getrouwheid en rechtmatigheid af. In de verslagen van de onderzoeken naar de jaarstukken beziet de accountant ook wat er met de aanbevelingen uit de managementletters is gedaan. Over wat er met zijn adviezen ten aanzien van de IC in 2014 en 2015 gedaan is, rapporteert de accountant in die jaren niet. In het rapport bij de jaarstukken 2016 staat dat de zaken die de organisatie had moeten oppakken volgens de managementletter zijn opgepakt.[7] Dat betrof ten aanzien van de IC een advies aan het bestuur om een duidelijke keuze te maken in de gewenste controles – onduidelijk is waar de accountant op doelt: daarover zijn in de verslagen van de DB-vergaderingen géén voorstellen of besluiten aangetroffen. In het rapport bij de jaarstukken 2017 staat te lezen dat het advies om het controleprotocol te actualiseren en vast te stellen, tijdig is afgewerkt.[8] In het rapport bij de jaarstukken 2018 wordt eveneens teruggegrepen op de managementletter van dat jaar, al valt te betwijfelen of deze is geleverd (zie eerder): de accountant haalt in zijn rapport aan dat er in die managementletter "… geen significante tekortkomingen in de inrichting van de interne beheersomgeving [zijn] geconstateerd".[9]

3.4 Soft controls

Naast geformaliseerde controles-mechanismen zoals hiervoor beschreven, maken organisaties in meer of mindere mate ook gebruik van niet-formele controlemechanismen, ook wel "soft controls" genoemd. Daarbij ligt de nadruk op het stimuleren van de loyaliteit en integriteit van medewerkers, om zo te bevorderen dat medewerkers handelen vanuit het organisatie-belang. In die lijn krijgen medewerkers vertrouwen en ruimte, hebben leidinggevenden aandacht voor het werk van een medewerker en wordt het belang van een integere bedrijfscultuur regelmatig benadrukt. Er is niet gebleken dat er binnen de WVK-groep bewust en actief "soft controls" zijn uitgevoerd. Bijvoorbeeld af en toe bij iemand binnenlopen die op een voor de organisatie kwetsbare positie zit en inhoudelijk gericht belangstelling tonen voor het werk dat diegene doet door te vragen om eens te mogen zien hoe de afhandeling van een inkoopproces verloopt. Of door het actief benadrukken van het belang

[7] Uitkomsten controle en overige informatie 2016. Rapportage aan het algemeen bestuur, p15
[8] Uitkomsten controle en overige informatie 2017. Rapportage aan het algemeen bestuur, p9. Het DB heeft op 1 februari 2018 ingestemd met een geactualiseerd controleprotocol en heeft vervolgens het AB verzocht daar per email eveneens mee in te stemmen.
[9] Uitkomsten controle en overige informatie 2018. Rapportage aan het algemeen bestuur, p14

van goede interne beheersing en het vermijden van risico's daarin en het aan de orde stellen van dilemma's of verleidingen. Aan de aanbeveling van de accountant uit 2016 om periodieke risicoanalyses te doen en de bevindingen actief en breed te bespreken binnen de organisatie en het bestuur is geen gevolg gegeven.[10]

Er zijn in de onderzoeksperiode geen signalen vanuit medewerkers of de OR gekomen dat er twijfels waren aan bepaalde financiële handelingen, aan de waarborgen of over de complexiteit van de interne administratie.

3.5 Management, bestuur en interne beheersing

Het *managementteam (MT)* vergaderde vrijwel wekelijks. Het MT richtte zich vooral op investeringsbeslissingen en de gang van zaken in de verschillende bedrijfsonderdelen zoals Groen en Industrie. De kwartaalrapportages waren eveneens onderwerp van gesprek in het MT, met name de tussentijdse bedrijfsresultaten. De interne bedrijfsvoering voor wat betreft risicobeheersing, AO en IC en de tussentijdse controles van de accountant hebben vrijwel niet op de agenda gestaan. Deze zaken waren vooral het domein van de controller en de directeur.

Het *DB* vergaderde circa zes keer per jaar en besteedde weinig aandacht aan de interne bedrijfsvoering en beheersing van risico's. Het contact met de accountant over de managementletter en de controle op de jaarstukken bestond uit een gesprek van één van de externe bestuursleden met de accountant, in aanwezigheid van de directeur en de controller. Er zijn van deze gesprekken geen verslagen aangetroffen. In de daaropvolgende bestuursvergadering werd dan verslag gedaan van het gesprek, onder het agendapunt *mededelingen* naar aanleiding van de ontvangen managementletter. Daarbij was de strekking steeds dat er geen grote zorgen waren en dat eventuele aanbevelingen van de accountant zouden worden opgevolgd.[11] De accountant is niet in bestuursvergaderingen aanwezig geweest. De kritiek van de accountant op de kwaliteit van de IC is niet in het DB aan de orde geweest. Ook de voorbeelden ter verbetering van de IC in de managementletters van 2014 en 2015, de aanbeveling van de accountant in de managementletter van 2016 om periodieke risicoanalyses uit te voeren en te bespreken met organisatie en bestuur en de aanbeveling in de managementletter van 2017 om uitgevoerde controles vast te leggen, zijn in het DB niet besproken. Het DB heeft later niet meer gevraagd om de ontbrekende managementletter 2018. Wel heeft het DB heeft in februari 2018 besloten tot een geactualiseerd controleprotocol – het is het enige expliciete besluit van het DB ten aanzien van de AO en IC in de onderzoeksperiode. De bestuursleden vanuit de gemeenten bereidden bestuursvergaderingen veelal in de eigen gemeente voor met hun lokale ambtenaren. De

[10] "Met het oog op een verdere doorontwikkeling van uw organisatie adviseren wij u periodiek risicoanalyses uit te voeren op het gebied van fraude, corruptie en M&O beleid. De bevindingen hiervan kunnen als input dienen voor besprekingen met de organisatie, alsmede met het dagelijks en algemeen bestuur. Rekening houdend met de aard en omvang van uw organisatie kan dit op pragmatische wijze worden ingericht. Echter om het bewustzijn te verhogen en de kritische houding hoog te houden, zijn wij van mening dat een dergelijke toetsing een positieve bijdrage aan uw organisatie kan leveren." Managementletter 2016, p7

[11] Bespreking van de MT-letter 2013 in het DB van voorjaar 2014 en MT-letter 2017 in het voorjaar van 2018 zijn niet aangetroffen in de DB-verslagen.

managementletters waren hooguit beperkt onderdeel van deze interne voorbereidingen en als het al gebeurde zijn daarin de herhaalde kanttekeningen van de accountant ten aanzien van de IC's niet opgemerkt.

Bij de behandeling van de jaarstukken in het DB ging de aandacht vooral uit naar het resultaat en het eigen vermogen van de WVK-groep, ook in relatie tot de toekomst. Het controlerapport van de accountant heeft zoals blijkt uit de vergaderverslagen hoegenaamd geen rol gespeeld.

Het *AB* kwam circa 3 keer per jaar bijeen. Het is het gremium waaraan het DB verantwoording aflegde. De jaarrekening is het belangrijkste document voor die verantwoording. De aandacht van het AB richtte zich daarbij op het resultaat, het eigen vermogen of de uitkering aan de gemeenten. Er is geen aandacht voor zaken die met de interne bedrijfsvoering te maken hebben.

4. Analyse

4.1 Weinig bestuurlijke aandacht voor interne bedrijfsvoering en beheersing risico's

In de basis zat het interne beheersysteem van de WVK-groep adequaat in elkaar: procesbeschrijvingen met daarin ingebouwde controles, verbijzonderde interne controles om na te gaan of deze procedures in de praktijk werden gevolgd, een beoordeling van de accountant van die procesbeschrijvingen en van de kwaliteit van die interne controles. Maar daarna gaat het mis: de informatie van de accountant dat de kwaliteit van de interne controles niet toereikend is - in eerste instantie om voor zijn eigen controles te kunnen gebruiken, later met een bredere strekking - worden door het bestuur niet opgepakt.

Zowel binnen de organisatie als in het bestuur was er weinig of geen aandacht voor interne beheersing en risico's in de bedrijfsvoering. In het MT werden managementletters en IC-rapportages sporadisch besproken en behandeling van verbeterplannen naar aanleiding van een managementletter of IC-rapportage bleven uit. Die zaken "waren" van de directeur en de controller; zij bespraken concepten van managementletters en controleverslagen met de accountant en de definitieve versies vervolgens samen met een van de externe bestuurders die dat namens het DB deed.[12] Het DB kreeg een terugkoppeling van dat gesprek en omdat de hoofdboodschap steeds was dat het allemaal wel goed zat, bleef het daarbij. Direct contact tussen de accountant en het voltallige DB waaraan de managementletter toch was gericht, is er niet geweest.

De geringe aandacht van het DB voor de interne bedrijfsvoering en risicobeheersing blijkt ook op andere wijze. De DB-leden vanuit de gemeenten (de vier wethouders en de voorzitter) bereidden bestuursvergaderingen binnen de eigen organisatie voor met ambtenaren. Stukken werden vooraf besproken en standpunten bepaald. De bestuurlijke bespreking van de managementletters werd echter niet of maar beperkt binnen de eigen ambtelijke organisaties voorbereid.

Het DB had het toezicht op de interne beheersing en bedrijfsvoering als het ware uitbesteed aan de accountant. Waarbij diens boodschap dan indirect bij het bestuur kwam: concepten van zijn bevindingen werden eerst intern voorbesproken, kwamen daarna in definitieve versie aan de orde in een gesprek met een vertegenwoordiger van het DB, die zijn bevindingen van dat gesprek vervolgens overbracht naar dat DB. Het DB vertrouwde vervolgens volledig op die informatie, kreeg eventueel nog een toelichting van de directeur of de controller en nam de managementletter vervolgens voor kennisgeving aan.

De bestuurlijke aandacht lag op andere zaken, zoals het jaarlijkse resultaat, de uitkering aan de gemeenten in relatie tot het eigen vermogen en de toekomst van WVK-groep in het licht van de nieuwe Participatiewet. Stukken en notities hierover werden binnen de eigen organisaties goed

[12] Dit laatste is in de wandelgangen ook wel aangeduid als de 'auditcommissie'. Er is echter geen besluit gevonden waarin een dergelijke commissie formeel is ingesteld, inclusief taken, bevoegdheden en samenstelling.

voorbereid en in de bestuursvergaderingen stevig behandeld. Dat waren ook de punten die in het AB aan de orde kwamen – interne bedrijfsvoering is daar niet aan de orde geweest.

4.2 Sturen op hoofdlijnen

De rolinvulling van het bestuur kan worden gekenschetst als sturen op hoofdlijnen. Er was veel aandacht voor het resultaat en de bestemming daarvan, maar niet of nauwelijks voor de totstandkoming ervan. Toetsing of het resultaat wellicht (nog) beter had kunnen zijn door een efficiëntere bedrijfsvoering werd niet gedaan, toezicht op de interne beheersing van risico's ontbrak. Er werd als het ware alleen "onder de streep" gekeken. Dit geldt zowel voor het DB als voor het AB, waaraan het DB verantwoording aflegde.

Iedere bestuurder moet keuzen maken waar hij of zij de aandacht op richt. Of het bestuur van de WVK-groep ooit bewust gekozen heeft om zich alleen op deze hoofdlijnen te richten, is onbekend. Wel is duidelijk dat dit niet meer aan de orde is gesteld en niemand zich kennelijk heeft afgevraagd of op die wijze het toezicht op de interne beheersing adequaat was. Met mooie jaarlijkse resultaten zal de urgentie daarvoor mogelijk ook niet gevoeld zijn. Ook al omdat extern, dat wil zeggen in de gemeenten, de politieke aandacht sterk uitging naar wat er met dat resultaat gebeurde: hoeveel daarvan in het bedrijf bleef en hoeveel naar de gemeenten ging en of dat laatste wellicht meer kon of zou moeten zijn.

4.3 Waar je niet naar kijkt, zie je niet

Tot op de dag van vandaag is er verbazing over de omvang, de duur en toch ook de inventiviteit van de fraude. Door de fraude via de balans te laten lopen, bleef het lang onopgemerkt. Ook door de accountant, die toch jarenlang zelf controles deed omdat de IC's tekortschoten. Er waren nooit formele of informele signalen dat er werd gefraudeerd, de kwartaalrapportages en jaarrekeningen lieten geen vreemd beeld zien en de accountant trok niet aan de bel. "We kónden het niet zien", zeiden meerdere gesprekspartners. Tenzij je zelf als bestuurder de boeken in zou zijn gegaan en diep de organisatie was ingedoken – maar dat is niet je rol als bestuurder, daar heb je toch een directeur en een accountant voor.

Daar valt wel wat op af te dingen. Want interne beheersing is inderdaad een taak van de directeur en de accountant dient dat te controleren, maar daarmee is de bestuurlijke verantwoordelijkheid niet verdwenen. Waar besturen het maken van keuzen is, het tussentijds bijsturen en het afleggen van verantwoording, is toezicht het controleren of de gestelde doelen zijn gehaald, binnen de gestelde kaders en hoe die resultaten zijn bereikt. Er zijn nooit signalen geweest van fraude, wel van tekortschietende interne controles en daarmee van risico's in de bedrijfsvoering. Omdat het bestuur daar niet naar keek, werden die niet gezien. De fraude zelf konden de bestuurders inderdaad niet

zien, risico's in de bedrijfsvoering hadden de bestuurders wel kunnen zien. Daar hoefden ze niet zelf de boeken of de organisatie in te gaan, de accountant rapporteerde erover aan het bestuur. Waarna de vraag aan de directeur simpel had kunnen zijn: hoe taxeer jij die risico's en wat ga je eraan doen? Waarbij de nuancering past dat de toon van de accountant over die risico's beperkte urgentie uitstraalde.

4.4 Fraude kun je nooit definitief uitsluiten, wel de kans erop verkleinen

Dat het bestuur nauwelijks aandacht had voor de interne beheersing en de risico's betekent niet, dat de fraude was voorkomen als die aandacht er wel geweest zou zijn. Geen enkele organisatie kan fraude volledig uitsluiten en voor een deel is het ook gewoon als bedrijf pech hebben dat een van je medewerkers fraudeert. De meeste mensen stelen nu eenmaal niet en er is geen enkele aanwijzing dat medewerkers binnen de WVK-groep niet-integer waren, behalve dan de latere verdachte natuurlijk. De fraude speelde zich echter wel af in een context met factoren die de mogelijkheden voor en de kans op fraude vergrootten. Die "verkeerde man op de verkeerde plaats op het verkeerde moment" werkte met een administratief systeem dat zo complex was, dat niemand het helemaal begreep maar hijzelf nog het best. Hij was degene die de accountant de opgevraagde controle-informatie verschafte. De administratie werd voor een belangrijk deel op papier bijgehouden. Er was veel ruimte om handmatige betalingen te doen, er waren ruime cashstromen en betwijfeld kan worden of de controlemechanismen binnen de banken werkten. Soft controls waren er binnen de WVK-groep weinig, terwijl de controller ten aanzien van de formele controles zijn werk niet goed deed. Een controller, waar directie en bestuur bovendien een blind vertrouwen in hadden. En daarbij dan dus een bestuur dat vrijwel geen aandacht heeft voor interne beheersing en de risico's.

4.5 Cultuur doet er toe

Hier zit ook een cultuurelement in: een organisatie vindt belangrijk, wat het bestuur belangrijk vindt. Zaken waaraan het bestuur belang hecht, systematisch op de agenda laat terugkeren, waar het op stuurt en controleert, krijgen ook in de organisatie aandacht. Een organisatie richt zich op de prioriteiten van het bestuur. Omgekeerd: waar het bestuur geen aandacht aan schenkt, wordt ook in de organisatie minder belangrijk gevonden. Mogelijk is de beperkte aandacht voor interne beheersing in het MT zo bezien de echo van het geringe belang dat het bestuur eraan hechtte.

Maar ook intern in het bestuur maakt het uit of het bestuur geïnformeerd wordt over een gesprek met de accountant of zelf met de accountant spreekt. De accountant is in het tweede geval niet zomaar een gast in een vergadering, maar degene die met wettelijke waarborgen omkleed de boeken onderzoekt en waarvoor een substantieel bedrag wordt betaald. Een gesprek met die accountant gaan bestuurders niet onvoorbereid in, die laten zich vooraf ambtelijk adviseren over vragen en aandachtspunten. Omgekeerd zal de accountant willen laten zien dat hij waar voor zijn

geld levert en kritisch heeft gekeken. Verder laat het bestuur door een gesprek met de accountant zien hoeveel belang het hecht aan controle op de interne bedrijfsvoering.

Waar vanuit de top zichtbaar aandacht is voor controle en interne beheersing, is in de organisatie de drempel hoger voor kwaadwillenden om te frauderen. Het kan ook bijdragen aan de ontwikkeling en het versterken van soft controls in de organisatie: gesprekken over integriteit en dilemma's, aandacht voor elkaars werk ook voor wat betreft risico's, rouleren met taken, etc. Niet omdat er aanwijzingen zijn dat mensen binnen het bedrijf niet integer waren of zijn, maar om het bewustzijn ervoor te vergroten en te versterken. De aanbeveling van de accountant destijds om periodiek risicoanalyses uit te voeren en de resultaten breed te bespreken met organisatie en bestuur, sluit hier goed op aan.

4.6 Archivering informatie bedrijfsvoering gebrekkig

Er zijn vraagtekens te plaatsen bij de kwaliteit van de archivering. IC's zijn mogelijk wel uitgevoerd, maar niet als zodanig terug te vinden. Of er uiteindelijk een definitieve versie van de managementletter 2018 is verschenen, is niet met zekerheid te zeggen. De accountant beveelt in de managementletters van 2014 tot en met 2017 niet voor niets aan om uitgevoerde IC's inhoudelijk en zichtbaar vast te leggen. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat een deel van de interne administratie waarschijnlijk op papier aanwezig is in een ongesorteerde kast. De inhoud ervan en de toegankelijkheid, compleetheid en authenticiteit van de documenten zijn niet bekend. Of een adequate archivering de fraude had kunnen voorkomen of verminderen is niet te zeggen. Wel dat de staat van archivering binnen de WVK-groep niet op orde was.

5. Conclusie

5.1 Conclusies

In de vorige hoofdstukken is bezien hoe de interne bedrijfsvoering en beheersing binnen de WVK-groep was vormgegeven, de kwaliteit ervan en hoe het bestuur op dat punt heeft gehandeld. De volgende conclusies ten aanzien van het bestuurlijk handelen kunnen worden getrokken.

1. Het was voor het bestuur niet mogelijk de feitelijke fraude te signaleren. De accountant heeft het niet waargenomen en er waren ook geen andere indicaties van fraude.

De fraude is over een langere periode en op ingenieuze wijze uitgevoerd. De spilpositie van de verdachte in combinatie met een hoog complex administratief systeem, een deels handmatig bijgehouden financiële administratie en een controller die tekortschoot in de formele controles boden hem mogelijkheden om informatie te manipuleren en ongezien met saldi te schuiven. Hij wist de accountant om de tuin te leiden. Er zijn nooit indicaties geweest dat geld achterover werd gedrukt. Intern is het niet opgemerkt en ook de accountant zag het niet en keurde de jaarrekeningen goed, zowel ten aanzien van rechtmatigheid als getrouwheid. Daarmee was ook voor het bestuur de feitelijke fraude niet te signaleren.

2. Het bestuur heeft weinig aandacht gehad voor de interne bedrijfsvoering en beheersing van risico's. Daardoor heeft het bestuur signalen gemist dat de WVK-groep risico's liep en heeft ook niet een cultuur neergezet waarin binnen de organisatie bewust aandacht is voor integer handelen.

Bestuurlijk was er weinig aandacht voor de bedrijfsvoering en de beheersing van risico's. Het toezicht daarop was belegd bij de accountant en de contacten met hem verliepen indirect. Behandeling van aan het DB gerichte managementletters gebeurde op basis van terugkoppeling van gesprekken met de accountant en was beperkt. Het bestuur heeft niet gezien dat de accountant jaar op jaar aandacht vroeg voor de tekortschietende kwaliteit van de IC. Systematische aandacht van het bestuur hiervoor had ook bijgedragen aan een bedrijfscultuur waarin bewust aandacht is voor integer handelen.

3. Meer aandacht van het bestuur voor de interne beheersing had de risico's op fraude verkleind.

Bestuurlijke aandacht voor de bedrijfsvoering en de risicobeheersing had de alertheid van hoog tot laag vergroot en daarmee de frauderisico's verkleind. Duur en omvang waren mogelijk beperkt gebleven. Dat is overigens geen garantie dat er dan niet gefraudeerd zou zijn – fraude is nooit uit te sluiten. De WVK-groep heeft deels ook domweg pech gehad met de verkeerde man op de verkeerde plaats op het verkeerde moment. Maar die man zag wel zijn kans en greep die. Uitsluiten van fraude kan niet, wel kunnen de risico's erop worden geminimaliseerd. Informatie dat er aanleiding was om naar die risico's te kijken, heeft het bestuur niet opgepakt: er is niet gehandeld op de signalen van de

accountant en niet door actieve bestuurlijke aandacht een cultuur van aandacht voor integer handelen versterkt.

5.2 Conclusies nader bezien

Voor een goed begrip van deze conclusies dient bedacht te worden dat we nu achteraf kijken. Dan zie je meer, kun je makkelijker patronen herkennen en beschik je over de kennis hoe het verhaal zich ontwikkelde. Het spreekwoordelijke “makkelijke praten” dat bij de achteraf-positie hoort, dwingt om de analyse te richten op informatie en kennis die toen beschikbaar waren. Verder dient een doel-redenering voorkomen te worden: we zien factoren x, y en z, we zien dat er fraude is geweest en dús hebben x, y en z tot die fraude geleid. Die conclusie kan niet op basis van dit onderzoek worden getrokken. Daarvoor zou je bijvoorbeeld ook een groot aantal andere organisaties tegen het licht moeten houden: hoe zat het daar in die tijd met x, y en z en met fraude?

Om het handelen van het bestuur te begrijpen, is de context waarin dit alles zich afspeelde relevant. Politiek-bestuurlijk waren er in deze periode een aantal grote punten waar de aandacht naar uitging: het jaarlijkse resultaat van de WVK-groep, de hoogte van de jaarlijkse uitkering aan de gemeenten ook in relatie tot de omvang van het eigen vermogen en de toekomst van het bedrijf vanwege de nieuwe Participatiewet. Daar ging het binnen de vier gemeenten om, tenslotte de eigenaren van de WVK-groep, in het bijzonder in de gemeenteraden. Voor de AB-leden en daarbinnen de DB-leden waren dat daarmee ook de majeure punten. Verder waren ze bestuurder van een goed draaiende organisatie met een goede reputatie die bestuurlijk stabiel was. Er waren verbonden partijen die veel meer bestuurlijke kopzorgen baarden. De goede jaarlijkse resultaten en het omvangrijke eigen vermogen waren ook al geen aanleiding om eens grondig op de bedrijfsvoering in te gaan, maar eerder om als bestuurder alleen te kijken naar wat er “onder de streep” stond.

Bestuur van een verbonden partij zijn, draagt twee rollen zich. Je bent bestuurder en je bent toezichthouder. Als bestuurder maak je keuzen, stuur je eventueel tussentijds bij en leg je over die keuzen en de resultaten verantwoording af. Als toezichthouder controleer je of de gestelde doelen zijn gehaald, binnen de gestelde kaders en hoe die resultaten zijn bereikt, inclusief de bedrijfsvoering en de interne beheersing. Voor dat laatste is weinig aandacht geweest. De bestuurlijke sturing op beheersrisico’s was heel beperkt. Terwijl een belangrijk instrument daarvoor beschikbaar was: de accountant. Meer toezicht op de interne beheersing had niet heel veel meer tijd hoeven kosten. Een goed voorbereide, inhoudelijke behandeling van de managementletters in aanwezigheid van de accountant en het laten rapporteren door de directie van verbeteracties, hadden al veel kunnen betekenen. Temeer daar die aanpak ook expliciet had laten zien dat het bestuur aandacht heeft voor integriteit, een cultuur die vervolgens ook doorwerkt in de organisatie. Dat had naast versterking van formele controles kunnen leiden tot ontwikkeling van soft controls, onmisbaar binnen elke organisatie om het bewustzijn omtrent integer handelen te bevorderen.

De fraude zelf kon het bestuur niet signaleren. Maar door niet te kijken naar de interne beheersing, zag het bestuur niet de signalen dat die interne beheersing van frauderisico’s gebreken vertoonde.

6. Lessen voor de toekomst

Uit wat er is gebeurd zijn belangrijke lessen te trekken. In de eerste plaats voor het bestuur van KempenPlus, maar mogelijk ook voor besturen van andere verbonden partijen. Want inmiddels is wel duidelijk dat vergelijkbare organisaties waarschijnlijk soortgelijke risico's hebben gelopen en alleen meer geluk hadden, waardoor er niet gefraudeerd is. De WVK-groep heeft deels ook domweg pech gehad met de verkeerde man op de verkeerde plaats op het verkeerde moment. Maar die man zag en greep binnen WVK-groep wel zijn kans.

1. Vervul en borg de twee rollen binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid: bestuurder en toezichthouder

De rollen van bestuurder en toezichthouder zijn onlosmakelijk verbonden aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Doelen stellen, keuzen maken, draagvlak creëren, bijsturen en verantwoorden zijn kerntaken van een bestuurder. Maar het toezicht houden dat de doelen ook worden gerealiseerd, dat de juiste middelen daarvoor op de juiste manier worden ingezet met een adequate beheersing van risico's, is net zozeer een kerntaak van een bestuur.

Bestuurder zijn van KempenPlus is een van de vele taken die deze bestuurders hebben. In de eerste plaats zijn ze wethouder van hun respectievelijke gemeenten en van daaruit zijn ze onder andere bestuurslid van KempenPlus. Dat vergt alertheid op de juiste "pet". Voorts betekent het dat zij binnen KempenPlus parttime bestuurders zijn en dat vraagt om het bewust en doelmatig invulling geven aan die rollen van bestuurder en van toezichthouder.

Dit kan ingericht worden door als bestuurders portefeuilles onderling te verdelen, waarbij elke bestuurder bijzondere aandacht heeft voor een bepaald aandachtsgebied. Bedrijfsvoering is dan een dergelijk aandachtsgebied. Vaste agendapunten gekoppeld aan die aandachtsgebieden kunnen de invulling van de rollen vervolgens versterken. De externe adviseurs kunnen hierin een goede rol hebben, maar de verantwoordelijkheden horend bij de rollen bestuurder en toezichthouder kunnen zij niet overnemen.

2. Organiseer de bestuurlijke ondersteuning

Zorg dat de ondersteuning als bestuurder adequaat is ingericht, deels vanuit de KempenPlus-organisatie en deels vanuit de eigen gemeentelijke organisatie. Die advisering vanuit de gemeenten kan krachtiger en effectiever als de gemeenten daarbij samen optrekken. Een optie is dat de voorbereiding van de bestuurders door een van de gemeenten gebeurt. De gemeenschappelijke regelingen worden dan verdeeld over de deelnemende gemeenten en de betrokken gemeente stelt een advies aan de bestuurders op. De gemeentesecretarissen voeren de gezamenlijke regie over deze adviseringsprocessen. Organiseer verder een proces zodat elke nieuwe bestuurder weet wat diens rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn in het bestuur van een verbonden partij. En niet

onbelangrijk voor die rol van toezichthouder: zorg dat elke bestuurder weet wat interne beheersing behelst, hoe dat zit met AO en IC en wat een managementletter is.

3. Overleg jaarlijks als bestuur met de accountant

De accountant is te zien als de belangrijkste externe adviseur van het bestuur op het punt van de interne bedrijfsvoering en risicobeheersing. Een jaarlijks gesprek van het gehele bestuur met de accountant geeft invulling aan de rol van toezichthouder en doet recht aan het belang van het onderzoek en de adviezen van de accountant. Vanzelfsprekend bereiden de bestuursleden dit gesprek voor, waarbij het voor de hand ligt dat de “portefeuillehouder interne bedrijfsvoering” het voortouw neemt in het gesprek.

4. Versterk een cultuur waarin bewust aandacht is voor integriteit

De geformaliseerde controles in de vorm van IC’s vertoonden gebreken, zo rapporteerde de accountant. Inmiddels wordt binnen KempenPlus de AO/IC-systematiek grondig verbeterd en versterkt en worden cashstromen en handmatige betalingen zoveel mogelijk uitgebannen. Daarmee worden de beheersrisico’s aanmerkelijk verkleind. In aanvulling op verbeterde formele procedures en controles is bewuste aandacht voor een bedrijfscultuur van integer handelen cruciaal – daarmee groeien begrip en draagvlak voor die formele procedures en controles binnen de organisatie en de bereidheid daarnaar te handelen. Het vormen van zo’n cultuur is vooral een zaak van voorbeeldgedrag: laat als bestuur zien dat je het belangrijk vindt, door regelmatig te agenderen hoe de bedrijfsvoering op dat punt loopt. Betrek de directie daarin door deze een actieve rol in te geven in bewaking en ontwikkeling, zowel wat betreft de uitkomsten van geformaliseerde controles als ten aanzien van de soft controls.

5. Kies speerpunten in de interne beheersing

De interne beheersing omvat veel en na een dergelijke fraude bestaat de kans dat alle aandacht er naar uitgaat dat dát nooit meer kan gebeuren. Begrijpelijk, maar voorkomen moet wel worden dat “de vorige oorlog wordt gewonnen”. De omgeving verandert en de risico’s in de bedrijfsvoering ook. Als alle aandacht wordt gericht op risico’s omtrent financiële fraude, kunnen andere risico’s uit beeld raken. Tot die zich ineens voordoen. Wat te denken van een groot datalek, waardoor de persoonlijke en medische gegevens van personeelsleden gestolen worden? Of een hack waarbij de bedrijfssoftware wordt gegijzeld? Laat periodiek een brede risicoanalyse maken en kies op basis daarvan binnen het aandachtsgebied bedrijfsvoering bewust voor de speerpunten om de bestuurlijke focus op te richten.

6. Breng het archief op orde en overweeg het administratief systeem te vervangen

KempenPlus dient natuurlijk de interne archivering op orde te hebben. Goede dossiervorming is van belang voor het bestuur, de organisatie en de samenleving. Informatie en stukken die nodig zijn voor een goede besluitvorming, beleidsuitvoering en controle daarop, moeten immers snel terug te vinden zijn. De lacunes in de dossiers ten aanzien van de interne bedrijfsvoering van de WVK-groep zijn aanleiding om hier actie op te ondernemen. Controleplannen, IC-rapporten, conclusies naar aanleiding van IC's en vervolgstappen zijn voorbeelden van documenten die in het archief opgeslagen moet zijn. Een archief dat vervolgens voldoet aan de vereisten van toegankelijkheid, compleetheid en authenticiteit.

Het systeem JD Edwards biedt veel meer mogelijkheden dan voor KempenPlus en eerder de WVK-groep nodig is. Veel opties zijn "uitgezet". Naast deze onderbenutting van het systeem speelt een groter probleem: het systeem is zeer complex, kennis over het gebruik is slechts bij een enkeling aanwezig en dan waarschijnlijk nog niet volledig. Die complexiteit bemoeilijkt in plaats van faciliteert vervolgens de benutting voor controlestappen binnen procedures en IC's en leidt daarmee tot risico's. De vraag is daarmee aan de orde of het systeem niet vervangen moet worden door een eenvoudiger en passend systeem.

7. Blijf sturen op de maatschappelijke functie van KempenPlus

Eén ding mag niet uit het oog worden verloren en dat is de belangrijke maatschappelijke functie van KempenPlus. Al gaat nu terecht veel aandacht en energie uit naar de fraude en alles wat daarmee samenhangt, uiteindelijk zijn bedrijfsvoering, risicobeheersing en financiën slecht randvoorwaarden om die maatschappelijke functie te kunnen realiseren. Doe als bestuur wat nodig is om de interne beheersing op peil te krijgen, geef adequaat invulling aan je rol als toezichthouder maar verlies daarbij niet die maatschappelijke functie uit het oog. De keuze om de gemeenschappelijke regeling in te richten als een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) is dan wellicht niet de meest gelukkige: discussie en debat over het grote maatschappelijke belang van KempenPlus, de keuzen die daarover worden gemaakt en de verantwoording daarover komen beter tot hun recht in openbare AB-vergaderingen waar wethouders en eventueel raadsleden aan deel kunnen nemen, dan in de beslotenheid van B&W-vergaderingen met daarna discussie in de raden. Het sociaal domein is nu eenmaal geen technische uitvoeringskwestie en verdient een breed en bestuurlijk podium om het debat over te kunnen voeren.

7. Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is in opdracht van het bestuur van KempenPlus uitgevoerd in de periode 1 februari tot en met 12 maart 2021. De onderzoeker heeft alle ruimte gekregen, alle documenten kunnen inzien die hij voor het onderzoek nodig achtte en met iedereen kunnen spreken. Het bestuur heeft het onderzoek daarbij volledig gefaciliteerd.

Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews afgenomen. Om niet te interfereren met twee andere lopende onderzoeken, het strafrechtelijk onderzoek en het forensisch accountantsonderzoek, is niet gesproken met de verdachte en met de toenmalige accountant. Vanwege de lopende beroepsprocedure in de ontslagzaak kon eveneens niet gesproken worden met de voormalige controller. Dit beperkt noodzakelijkerwijs op sommige punten de mogelijkheden tot het confronteren van antwoorden en kruisvalideren van informatie. Verder waren de uitkomsten van beide andere onderzoeken niet bekend ten tijde van het opstellen van dit rapport.

Gebleken is dat een deel van de interne administratie op papier aanwezig is in een ongesorteerde kast. De inhoud ervan en de status, compleetheid en authenticiteit van de documenten zijn niet bekend. Deze stukken hebben geen deel uitgemaakt van dit onderzoek, behoudens een enkele dossiermap die voor andere doeleinden reeds uit deze kast is gehaald.

Geraadpleegde documenten

- Bedrijfsplan Participatiebedrijf, KempenPlus, 25 mei 2018
- Begroting WVK-groep 2014 tot en met 2019
- Beschrijvingen processen Detacheringen, Inkopen, Omzet Groen, Investeringen, Omzet industrie en Loonadministratie, november 2014
- Bestuurs- en directiestatuut WVK-groep, 2002
- Controleprotocol WVK-groep, 2018
- Controle-verordening WVK-groep, 2004
- Financiële verordening WVK-groep, 2005
- Gemeenschappelijke Regeling KempenPlus, 2019
- Gemeenschappelijke Regeling WVK-groep, 2011
- Gemeenschappelijke Regeling WVK-groep, 2015
- Jaarrekeningen WVK-groep 2014 tot en met 2018
- Kwartaalrapportages WVK-groep, 2014-2018
- Management-letter WVK-groep 2014 tot en met 2017
- Presentatie Informatiebijeenkomsten gemeenteraden september 2020, incl. Q & A
- Processen-verbaal fraude (2019 en 2020)
- Proces-verbaal 2e inbraak 2016
- Rapport Vertrouwen is goed, maar controle is beter (Rapport Coppens), november 2020
- Rapportage bevindingen verbijzonderde interne controle 1e kwartaal 2016 en 1e kwartaal 2017
- Treasury-statuut WVK-groep, 2010
- Vergaderingen AB WVK-groep, verslagen 2014 tot en met juli 2019

- Vergaderingen DB WVK-groep, besluitenlijsten 2014 tot en met juli 2019
- Vergaderingen MT WVK-groep, agenda plus verslagen 2014 tot en met juli 2019

Geïnterviewde personen

- Dhr. P. Ansems, financieel beleidsmedewerker gemeente Bladel
- Dhr. F. Baudoin, manager WVK-groep 2010 – maart 2019, directeur WVK en aansluitend KempenPlus sinds maart 2019
- Dhr. H.J.M. Beex, wethouder gemeente Eersel, lid AB en DB WVK-groep van 24 oktober 2018 tot 1 juli 2019, lid bestuur KempenPlus vanaf 1 juli 2019
- Dhr. R. Coppens, extern adviseur bestuur KempenPlus sinds 16 april 2020
- Mw. B. Cornielje, financieel adviseur t.b.v. totstandkoming KempenPlus, sinds 1 januari 2021 interim-controller KempenPlus
- Dhr. J. ten Doeschate, directeur RYE Consult
- Dhr. L. van Erp, directeur WVK-groep van 1 mei 2001 tot 1 oktober 2017
- Mw. J. Eugster, burgemeester gemeente Reusel-De Mierden, lid AB en DB WVK-groep (voorzitter) van 10 september 2017 tot 1 juli 2019
- Dhr. E. Gerards, financieel beleidsmedewerker gemeente Bergeijk
- Dhr. R. Hems, financieel beleidsmedewerker gemeente Eersel
- Dhr. D.S.C. Jansen, wethouder gemeente Bladel, lid AB en DB WVK-groep van 21 juni 2018 tot 1 juli 2019, lid (voorzitter) bestuur KempenPlus vanaf 1 juli 2019
- Dhr. S.C.A. Luijten, wethouder gemeente Bergeijk, lid AB en DB WVK-groep van 9 december 2016 tot 1 juli 2019, lid bestuur KempenPlus vanaf 1 juli 2019
- Dhr. M.P.M. Maas, wethouder gemeente Reusel-De Mierden, lid AB WVK-groep van 22 mei 2018 tot 1 juli 2019, lid bestuur KempenPlus vanaf 1 juli 2019
- Dhr. L. Pas, extern lid AB en DB WVK-groep van 3 april 2014 tot 1 juli 2019, extern adviseur bestuur KempenPlus van 1 juli 2019 tot 16 april 2020
- Dhr. E. van Sambeeck, financieel beleidsmedewerker gemeente Eersel
- Dhr. F. Schellekens, financieel beleidsmedewerker gemeente Reusel-De Mierden
- Dhr. W. Schreuders, interim-directeur WVK-groep oktober 2017 – maart 2019
- Dhr. P.M.L. Tijssen, extern lid AB en DB WVK-groep van 27 maart 2008 tot 1 juli 2019, extern adviseur bestuur KempenPlus sinds 1 juli 2019
- Mw. J.A.M. Thijs-Rademakers, burgemeester Gemeente Eersel, lid AB en DB WVK-groep van 20 november 2008 tot 1 juli 2019 (voorzitter vanaf 4 april 2013)
- Dhr. H. Westendorp, extern lid AB en DB WVK-groep van 9 december 2016 tot 1 juli 2019, extern adviseur bestuur KempenPlus sinds 1 juli 2019