



Aan de leden van de gemeenteraad

Raadsinformatiebrief

Burgemeester en Wethouders

Helmond, 21 september 2017
Onderwerp: Verantwoording fraudedossier

Zaaknummer:
Uw kenmerk:

Telefoon.:
Uw brief d.d.:

Verantwoording gepleegde fraude door voormalig hoofd Interne Diensten

1. Aanleiding

In november 2016 wordt door medewerkers van de gemeente Helmond melding gemaakt van vermoedens van onregelmatigheden, gepleegd door een voormalig hoofd Interne Diensten (de heer X). Na vooronderzoek vinden gesprekken plaats met de betreffende medewerker. In deze gesprekken geeft de heer X toe voor een bedrag van ruim 18.000 euro goederen in bezit te hebben die door de gemeente zijn betaald. Uiteindelijk besluit het college van burgemeester en wethouders – mede op basis van de door de gemeentesecretaris met de heer X gevoerde gesprekken – de heer X op staande voet te ontslaan.

2. Onderzoek

De heer X is door de reorganisatie per 10 september 2016 zijn functie als manager Interne Diensten kwijtgeraakt en kwam niet in aanmerking voor een andere managementfunctie binnen de organisatie van de gemeente Helmond. Door deze ontwikkeling werd hij aangemeld bij het intern mobiliteitsbureau. In de begeleidende gesprekken maakte de heer X zijn voornemen een eigen horecaonderneming te beginnen bekend. Daarvoor had hij reeds onroerend goed aangekocht.

Door de melders kon de melding nader worden gestaafd aan de hand van 'verdachte' facturen. Hierbij ging het om op kosten van de gemeente aangeschafte goederen die direct zijn geleverd op het privéadres van de heer X, maar mogelijk ook op het adres van het door hem aangekochte onroerend goed.

Aangezien er twijfel was over de zelf toegegeven omvang van de door X gepleegde onregelmatigheden werd besloten tot een nader intern onderzoek. De eerste bevindingen van dat onderzoek waren dermate ernstig dat de gemeente reeds op 23 december is overgegaan tot het doen van aangifte bij de politie op basis van de toen bekende feiten. Daarbij is aangegeven dat, indien nieuwe (strafbare) feiten bij de gemeente beschikbaar komen, de aangifte zou worden uitgebreid. De eerste bevindingen gaven ook aanleiding tot het doen van een extern onderzoek, mede om de primaire aangifte bij de politie verder te onderbouwen en zo nodig uit te breiden met meer belastende feiten en gedragingen.

2.1 Onderzoeksopdracht

Een tweetal bureaus is hierop door de gemeente direct aangetrokken, te weten onderzoeksbureau I-Tek en Forensics Services PricewaterhouseCoopers Advisory NV (PwC). Deze bureaus hebben onderzoek gedaan naar mogelijke onregelmatigheden voor de periode 2014-2016. I-Tek heeft zich gericht op de externe aspecten van de zaak. Zij hebben het veldonderzoek verricht en de leveranciers benaderd voor nadere uitleg over ingediende facturen. PwC heeft zich gericht op het intern onderzoek binnen de organisatie van Helmond. Het onderzoek zelf, de verantwoording over de methodiek en de uitvoering alsmede de resultaten zijn onder verantwoordelijkheid van PwC in één rapportage opgeleverd.

Het onderzoek heeft zich op de volgende vragen gericht:

- Wat waren de toepasselijke interne beheersingsmaatregelen en waarom hebben deze mogelijk niet gefunctioneerd?
- Wat is de omvang van het mogelijk niet integer handelen door betrokkene?
- Welke leveranciers zijn hierbij betrokken?
- Zijn er andere medewerkers van de gemeente Helmond betrokken bij het niet integer handelen van de heer X en zo ja, wie?
- Is er vergelijkbaar mogelijk niet integer handelen door andere medewerkers van de gemeente Helmond?

2.2 De resultaten van het onderzoek

Voor de uitkomsten van het (forensisch) onderzoek, uitgevoerd door I-Tek en PwC, wordt verwezen naar de door PwC opgestelde geanonimiseerde samenvatting van het rapport. Omwille van de procesbelangen van de gemeente en ter voorkoming van het ontbreken van schade aan partijen in deze casus is het niet mogelijk de volledige door PwC opgestelde rapportage (d.d. 20 februari 2017) publiek te maken.

Duidelijk is geworden dat door de heer X onrechtmatig is gehandeld en dat de omvang van deze onrechtmatigheid groter is dan aanvankelijk door hem is toegegeven. Tevens is duidelijk geworden dat betrokkene intern als eenling heeft gehandeld maar bij zijn handelingen met list- en kunstgrepen derden heeft betrokken. De omvang van de fraude door de heer X bedraagt ten minste 449.000 euro, maar ligt waarschijnlijk hoger.

Zoals in de rapportage van PwC duidelijk wordt heeft de heer X bij zijn fraude gebruik gemaakt van leveranciers. Het vergt een uiterste zorgvuldigheid om de houding en het handelen van de betrokken leveranciers nader te duiden. Sommige leveranciers hebben geen notie gehad van de identiteit van de heer X als medewerker van de gemeente Helmond en hebben facturen gestuurd voor privé- leveringen naar weer andere leveranciers die deze hebben meegenomen in de eigen facturering aan de gemeente. Andere leveranciers hebben al dan niet op verzoek meegewerkt aan de werkwijze om facturen van 'onderaannemers'/onder-leveranciers' mee te nemen in de eigen facturering. Er zijn ook leveranciers die onjuiste factuuromschrijvingen hebben opgegeven – al dan niet op aandringen van de heer X –, en leveranciers die rechtstreeks op het privéadres van de heer X of diens echtgenote goederen leverden, en/of leveranciers die nota's in rekening brachten voor nooit geleverde diensten of goederen.

2.3 Kosten van het onderzoek

Voor het onderzoek naar het handelen van de heer X, heeft de gemeente veel kosten moeten maken. De onderzoekskosten zien voornamelijk op het afnemen van interviews met medewerkers van de gemeente Helmond, het afnemen van interviews met leveranciers, analyse van documenten in hard copy en elektronisch en analyse van (financiële) administraties. Daarnaast zijn – met name na februari – kosten gemaakt voor afstemming tussen onderzoekers onderling en met de gemeente. Vooralsnog gaat het om een bedrag van ongeveer 260.000 euro. Een definitieve opgave van de totale kosten is tot op heden niet te geven, aangezien de gemeente nog steeds (beperkte) kosten maakt.

3. Strafrechtelijk onderzoek

Na het verschijnen van het PwC-rapport is de aangifte van december aangevuld. Tevens is het PwC-rapport toen gedeeld met het onderzoeksteam van het OM. Zo goed als mogelijk heeft de gemeente het OM voorzien van informatie. In overleg met het Openbaar Ministerie heeft de gemeente besloten om gedurende de periode dat het Openbaar Ministerie onderzoek deed in deze zaak geen mededelingen te doen, zowel naar buiten als intern. Wij hebben ervoor gekozen de procesbelangen voorrang te geven op het in dat stadium informeren van de raad. De terughoudende houding die de raad gedurende deze periode heeft ingenomen hebben wij zeer gewaardeerd.

Gedurende de periode februari-augustus 2017 hebben verschillende overleggen met het OM plaatsgevonden. Daarbij is onder meer gesproken over de informatiebehoefte van het OM en het verwachte tijdsplan omtrent het strafproces over het handelen van de heer X. In juli 2017 heeft het Openbaar Ministerie

het eind Proces-Verbaal over het handelen van de heer X afgerond en opgesteld. Daarmee is de eerste en voornaamste fase van het strafrechtelijk onderzoek afgerond. De gemeente heeft inmiddels als benadeelde partij de beschikking gekregen over de voor de gemeente relevante onderdelen van de processtukken. Ook heeft het OM (eind juli) aangegeven dat het informeren van de raad het primaire strafrechtelijke onderzoek niet langer belemmert.

Overigens hebben wij ons vanaf het begin laten bijstaan door een advocaat met het oog op onze strafrechtelijke en bestuursrechtelijke positie. Daarnaast is steeds bezien of en wanneer de gemeente civielrechtelijke stappen tegen één of meerdere partijen zou moeten ondernemen. Hierover hebben wij ons laten adviseren, maar in dit stadium worden eerst de verdere stappen van het OM afgewacht.

4. De ambtelijke organisatie

Een belangrijke vraag die om verantwoording vraagt, is: hoe heeft het kunnen gebeuren? Deze vraag raakt het vraagstuk van de interne controle, beheersing van de geldstromen, de wijze van functiescheiding, mandaatverlening en budgethouderschap.

De heer X is vanaf 1 september 2006 werkzaam geweest bij de gemeente Helmond. Zijn dossier laat een gebrekkig CV zien en naar nu blijkt zijn onderdelen hiervan (waaronder opleiding) niet naar waarheid met de gemeente gecommuniceerd.

Reeds in 2008 en in 2014 zijn er meldingen gedaan over de handelwijze van de heer X als hoofd Interne Diensten. Deze meldingen hebben niet geleid tot nadere maatregelen jegens betrokkene, noch zijn er aanvullende maatregelen genomen aangaande het toetsen van facturen op daadwerkelijk te leveren prestaties (de zogenaamde prestatietoetsing) binnen de verplichtingenadministratie, c.q. het betalingsproces.

4.1 De context nader beschouwd

Binnen het voormalige dienstenmodel van de gemeentelijke organisatie beschikte elke dienst over een eigen bedrijfsbureau (O&C's) die de financiële zaken verwerkte richting de concern-boekhouding c.q. de afdeling Financiën. In 2011 wordt besloten om deze bedrijfsbureaus op te heffen en hun functies en taken te centraliseren binnen de afdeling Financiën. Hoewel dit formeel wordt doorgevoerd, vindt er geen consequente implementatie plaats van aangepaste werkwijzen wat ten koste ging van de transparantie van de financiële processen.

In deze periode waren veel bevoegdheden toegekend aan de budgethouder die feitelijk bij accorderen van de factuur voor zowel de prestatie tekende als voor het belasten van het bedrag ten laste van zijn budget. Een aparte prestatieverklaring, af te geven door een aparte functionaris in het inkoop- tot betaalproces was weliswaar gangbaar, maar deze werd in de procedures niet afgedwongen. Dat de budgethouder veel bevoegdheden kende in dit proces valt te verklaren uit het feit dat hij als integraal manager de zeggenschap had over zijn budgetten. Onvoldoende werd de vraag gesteld of in dit proces voldoende 'checks-and-balances' zaten.

De ambtelijke organisatie kende bovendien een verreikende mandaatregeling omdat dat nodig werd geacht om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen. Vastgesteld kan worden dat besluiten die op ambtelijk niveau werden genomen, achteraf onvoldoende zijn verantwoord aan het college middels een daartoe te hanteren mandaatregister.

Vastgesteld kan worden dat in de loop der jaren door zowel het Interne Auditteam als de huisaccountant onvoldoende kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij de inrichting en verrichting van de financiële boekhouding.

4.2 Reeds in gang gezette verbeteringen

Hoewel de fraude zoals gepleegd door X pas eind 2016 aan het licht is gekomen, leefden bestuurlijk reeds langer zorgen over de situatie binnen de afdeling Financiën. In de loop van 2014 besloot het kort daarvoor aangetreden college daarom op voorspraak van de eveneens dan pas kort in functie zijnde

gemeentesecretaris tot een interventie op de afdeling Financiën. De door de gemeentesecretaris geconstateerde situatie binnen de afdeling Financiën, de rechtmatigheid van de processen en de feitelijke financiële positie van de gemeente vormden hiervoor de aanleiding.

Besloten werd de functies hoofd Financiën en concerncontroller uiteen te halen. De nieuwe (interim)manager kreeg de opdracht de zaken op orde te brengen en meer transparantie en efficiency te realiseren. Hiermee werd vooruit gelopen op de komende reorganisatie en het organisatie-ontwikkelingsproces dat op dat moment in voorbereiding was. Tevens ging deze manager – mede op basis van eigen waarneming – aan de slag met het op orde brengen van de basis, het verbeteren van de bestuurlijke planning & control-producten en het opzetten van een eigen stevige inkoopfunctie voor Helmond. In juli 2015 stemde het college met dit laatste in: de inkoopfunctie werd versneld geprofessionaliseerd middels inrichting van een eigen Inkoop- en Aanbestedingsteam. Deze ontwikkeling versterkte de kwaliteit van te verrichten inkoop en aanbestedingen en gaf meer inzicht in de bestedingen en te behalen voordelen. Hierbij gaat het voor de gemeente Helmond om een totaal omzet/budget van jaarlijks ongeveer € 150 miljoen.

In het in 2015 gestarte organisatie-ontwikkelingstraject is veel aandacht voor de cultuuraspecten. In de ontwikkeling van een organisatie is dat vaak nog belangrijker dan formele organisatieaanpassingen. De afgelopen jaren is de (gewenste) cultuur van de organisatie vertaald naar vier kernnormen: mensen, verandering, resultaat en (vak)intelligentie. De kernnormen vormen voor de ambtelijke organisatie het houvast en de inspiratiebron in het dagelijks functioneren van onze afdelingen/teams en medewerkers. Ook zijn deze inmiddels sturend in het AOG-beleid van de gemeente (denk aan persoonlijke ontwikkelplannen, functioneringsgesprekken, teaminterviews, training en de werving en aanname van nieuwe collega's).

Het thema integriteit is de afgelopen jaren ook nadrukkelijker dan voorheen opgepakt binnen de ambtelijke organisatie. De meldingsregelingen voor schendingen en klachten zijn de afgelopen jaren geactualiseerd en er is een protocol voor integriteitsonderzoeken opgesteld. De eind 2016 over de heer X binnengekomen melding is ook volgens dit protocol behandeld en afgedaan. Naast de vertrouwenspersonen is ook een coördinator integriteit aangesteld die onder andere als centraal meldpunt voor het melden van schendingen en klachten fungeert.

In het onboardingsprogramma voor nieuwe medewerkers wordt inmiddels nadrukkelijk aandacht besteed aan het thema integriteit. Ook komt dit thema naar voren in het trainings- en opleidingsprogramma dat de organisatie aanbiedt. Een ander aspect van cultuur hangt samen met het afleggen van verantwoording. Waar mogelijk leggen we de verantwoordelijkheden laag in de organisatie. Voorwaarde daarvoor is wel dat het uitgangspunt van “verantwoording krijgen is verantwoording afleggen” een automatisme in de organisatie wordt. Daar waar medewerkers – al dan niet bewust – het nalaten verantwoording af te leggen, zal daarop bijgestuurd worden.

De organisatiecultuur is een medeverantwoordelijkheid van het bestuur. Het ambtelijk handelen richt zich immers naar het bestuurlijk handelen. De aanzetten tot bewuste integriteit, zoals ingezet door de burgemeester vanaf haar aantreden in Helmond, en het collegiaal bestuur, zoals beoogd door het zittende college, zijn de mede-dragers van het noodzakelijke veranderingsproces. Om tot een open, transparante en professionele houding binnen de organisatie te komen, is op elke afdeling een veranderingstraject gestart aan de hand van een smart-gestelde bouwopdracht. De cultuuraspecten, lees de mens in de organisatie, wordt als succesfactor daarbij van doorslaggevende betekenis geacht.

4.3 Aanvullende maatregelen naar aanleiding van de fraude

Na het aan het licht komen van de fraude zijn bovenop de lopende verbeteringen aanvullende maatregelen genomen. De belangrijkste hiervan betreft de invoering van de prestatieverklaring. Sinds begin 2017 geldt dat er sprake is van een strikte scheiding tussen de prestatieverklaarder en de tekenverantwoordelijke (budgethouder). Het is daarmee onmogelijk geworden dat één en dezelfde persoon verklaart dat de prestatie is geleverd en de factuur goedkeurt.

Daarnaast zijn de leveranciersrelaties opgeschoond en is het proces van aanmaken en wijzigen van relaties herzien. Ook is het beheer van de bankrekeningen gecentraliseerd en zijn bevoegdheden, het betaalproces en de budgethoudersregeling herijkt. Daarnaast is het budgetinzicht verbeterd en is het inkoop- en aanbestedingsproces geprofessionaliseerd. Ook wordt de dit voorjaar voor het eerst uitgevoerde geïntensiveerde verbijzonderde interne controle een jaarlijks terugkerend fenomeen.

5. Vervolg

5.1 Het strafproces

Het vervolg van het strafproces in verband met de door de heer X gepleegde fraude is een zaak van de rechtbank. De gemeente heeft van het OM begrepen dat de regiezitting in deze zaak in het najaar 2017 plaats zal vinden. De verwachting van het OM is dat de inhoudelijke behandeling van deze strafzaak niet zal plaats vinden voor het voorjaar van 2018.

5.2 Juridische stappen

Afhankelijk van de keuzes die het OM maakt over de vervolging van in het dossier genoemde partijen zal de gemeente ook zelfstandig acties ondernemen. Deze zullen zich naar verwachting met name richten tegen die leveranciers die naar overtuiging van de gemeente verwijtbaar hebben gehandeld. De verwijtbaarheid verschilt per casus en per partij. In overleg met onze advocaat – en afhankelijk van de stappen van het OM – is en wordt bezien welke (juridische) stappen de gemeente tegen één of meerdere partijen zal starten. De gemeente zal daarbij de haar ter beschikking staande rechtsmiddelen ten volle benutten om de geleden schade zoveel als mogelijk te beperken.

5.3 Verzekering fraude en beroving

De gemeente Helmond heeft een verzekering voor fraude en beroving. Daarbij geldt een maximum van 750.000 euro per schadegeval. Bij het bekend worden van deze fraude is een beroep gedaan op de verzekering. Na het opmaken van het eind Proces-Verbaal zijn de door de verzekeraar gevraagde documenten (waaronder de volledige door PwC opgestelde rapportage) aan de verzekeraar verstrekt. Op 21 september 2017 heeft de gemeente de beoordeling van onze claim ontvangen van de verzekeraar. Centraal Beheer komt tot de conclusie dat de gemeente niet aan de polisvoorwaarden heeft voldaan (onder meer geen strenge functiescheiding binnen het financieel proces) en geeft daarom aan niet over te gaan tot een verzekeringsuitkering. Op dit moment beraden we ons op de te nemen stappen tegen deze afwijzing van onze claim.

5.4 Vervolgonderzoek

Het is waarschijnlijk dat de heer X ook in de periode voor 2014 fraude heeft gepleegd. Wij hebben daarom overwogen om ook voor de periode 2006-2013 onderzoek te doen naar het handelen van de heer X. Wij zien daar om de hierna genoemde redenen van af:

- onderzoek naar mogelijke fraude voor de periode 2006-2013 zal de gemeente veel geld kosten. De gemeente heeft al veel geld uitgegeven en het feit dat stukken uit een eerdere periode moeilijker toegankelijk zijn, zal onderzoek naar deze periode eveneens kostbaar maken. De vraag is of dit bedrag aan kosten nog redelijk kan worden geacht;
- het is onwaarschijnlijk dat de gemeente de over periode 2014-2016 geleden schade volledig terug zal kunnen vorderen van X of anderszins. De kans dat schade die daar bovenop zou kunnen komen vanuit de periode 2006-2013 verhaald kan worden is nog kleiner;
- hoewel het waarschijnlijk is dat de heer X ook in periode 2006-2013 heeft gefraudeerd, zijn er geen aanwijzingen dat zijn werkwijze in deze periode fundamenteel anders was. Ook zijn er geen aanwijzingen dat andere personen binnen de gemeente in deze periode betrokken waren bij de fraude. Extra onderzoek levert daarom naar verwachting geen nieuwe informatie op over de wijze waarop de heer X te werk is gegaan.

6. Resumerend

De heer X heeft als eenling kunnen handelen in zijn positie als leidinggevende met vergaande mandaat- en ongedeelde budgetbevoegdheden. Primair door listig gedrag en het verrichten van kunstgrepen en secundair door het tekort schieten van de interne controlesystemen en het niet adequaat oppakken van eerdere meldingen is de heer X erin geslaagd de gemeente grote schade te berokkenen. De reeds aangebrachte verbeteringen hebben weliswaar bijgedragen aan de ontdekking van deze fraude maar hebben deze niet kunnen voorkomen. Met de aanvullend getroffen maatregelen doen wij naar onze overtuiging al het redelijke om nieuwe fraude te voorkomen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Helmond

de burgemeester

de secretaris

Bijlage

Geanonimiseerde samenvatting rapportage onderzoek inkoop