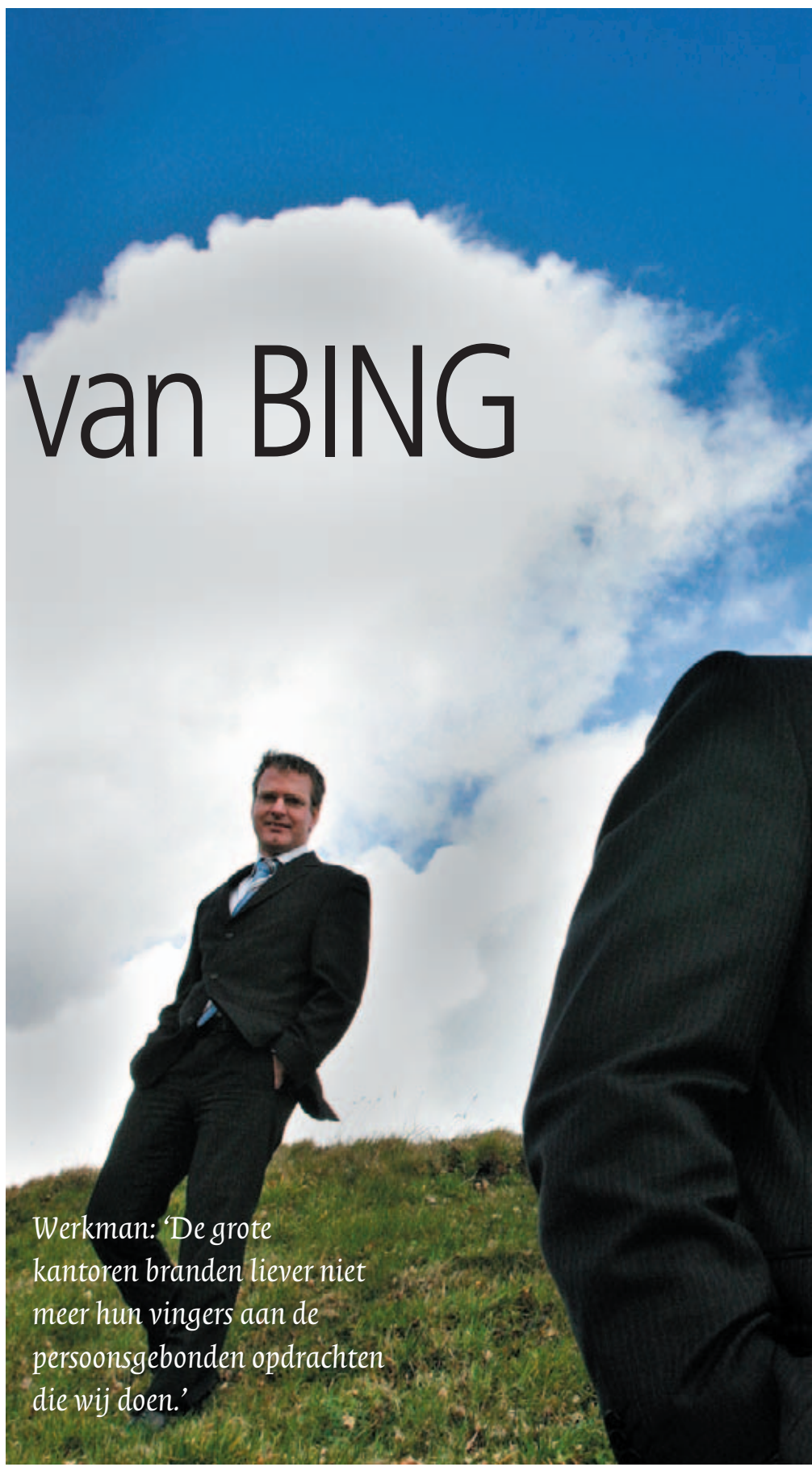


De mix van BING

Gemeenten maar ook andere overheidsinstanties of non-profitorganisaties kunnen zich sinds oktober 2004 met integriteitkwes- ties wenden tot het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. Emile Kolthoff en Peter Werkman over de werkzaamheden van deze zelfstandige deelneming van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

KLAAS DEKNATEL

Emile Kolthoff (rechts) en Peter Werkman: "Onze dienstverlening gaat verder dan die van een accountant. Het is de mix van expertises die ons sterk maakt."



Werkman: 'De grote kantoren branden liever niet meer hun vingers aan de persoonsgebonden opdrachten die wij doen.'

Werkman: 'Hoe definieer je corruptie? Valt een kopietje voor privégebruik daaronder?



FOTO: SIMONE VAN ES

Kolthoff: 'Natuurlijk komen er misstanden voor, maar persoonlijk ben ik eigenlijk bijna elke keer blij verrast hoe goed het gaat.'

Twee hoofdredenen noemen Kolthoff en Werkman, respectievelijk directeur en plaatsvervangend directeur, om het bestaan van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) te rechtvaardigen. Werkman: "Vanuit een negatief perspectief kun je stellen dat wij in het gat zijn gedoken dat de grote accountantskantoren creëren doordat zij steeds vaker door de strengere onafhankelijkheidsregels hun forensische diensten niet kunnen verlenen bij hun controlecliënten. Dat hebben Emile en ik bij onze vorige werkgever KPMG aan den lijve ondervonden. We moesten steeds vaker 'nee' verkopen aan potentiële opdrachtgevers." Kolthoff: "Een positievere insteek is dat de overheid steeds meer aandacht aan integriteit besteedt. De gemeente Amsterdam heeft een paar jaar geleden zelfs een apart bureau integriteit opgericht. Gek genoeg kreeg dat geen navolging in andere gemeenten. Toen hebben wij met de Vereniging Nederlandse Gemeenten het idee opgevat voor een landelijk bureau dat zich met integriteitonderzoek en preventieadvies zou gaan bezighouden. En daaraan blijkt inderdaad veel behoefte te zijn. Behalve gemeenten bedienen we inmiddels ook andere overheden en non-profit-organisaties."

Privékopietje

Het BING heeft inmiddels acht mensen in vaste dienst. Daarnaast wordt veel met freelancers gewerkt. Kolthoff is van huis uit criminoloog en als expert Integriteit Openbaar Bestuur verbonden aan de Vrije Universiteit. Werkman is registeraccountant en werkte jarenlang als forensisch accountant bij KPMG.

Hoe wijdverspreid fraude en corruptie bij de lokale overheid is, vinden zij moeilijk te zeggen. Er zijn wel onderzoeken gedaan naar de corruptie van ambtelijk Nederland. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit zou bijvoorbeeld blijken dat vijf procent van de bestuurders en ambtenaren corrupt is. Onderzoeker Maurice de Hond hield het zelfs op negentien procent. "Dergelijke onderzoeken nemen wij met een korreltje zout", zegt Werkman. "Want hoe stel je bij zo'n onderzoek de vragen? En hoe definieer je corruptie? Valt ook een kopietje voor privégebruik daaronder? Of heb je het dan over het verstrekken van een vergunning aan je buurman of het aannemen van geld voor informatie? Het één weegt natuurlijk veel zwaarder dan het ander."

Ruimtelijke ordening

Kolthoff: "Bij zo'n onderzoek zul je ook altijd een haarscherp verschil moeten maken tussen bewust frauduleus handelen, het maken van

Mededirecteur Jaap ten Wolde

Medeoprichter en mededirecteur van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten is Jaap ten Wolde, registeraccountant en gepensioneerd partner van KPMG. Ten Wolde geeft bij BING leiding aan de persoonsgebonden onderzoeken. In de jaren negentig zette Ten Wolde bij KPMG een forensische adviespraktijk en een business-ethics-praktijk op.



fouten en incompetentie. Een fout is snel gemaakt in juridisch zeer complexe organisaties als gemeenten. Natuurlijk komen er ook misstanden voor, maar persoonlijk ben ik eigenlijk bijna elke keer blij verrast hoe goed het gaat en hoe gemotiveerd ambtenaren zijn om die job voor het algemeen belang te doen."

Kolthoff en Werkman kunnen wel aangeven in welke hoek fraude het meest voorkomt. Dat is zonder twijfel in het overheidsdeel dat met de ruimtelijke ordening te maken heeft. Daarmee zijn nu eenmaal de grootste belangen gemoeid. Werkman: "Het gaat dan bijvoorbeeld om belangenverstrengeling bij een ambtenaar, een raadslid of een collegelid. Dat uit zich dan in het uitlekken van informatie of nemen van vermeend partijdige beslissingen over vergunningen. Daarnaar doen wij veel onderzoek."

Neutraal briefhoofd

Maar BING richt zich ook op gemaakte fouten of verkeerde beslissingen. Kolthoff: "Dan gaat het dus niet om fraude maar kloppen de bestuurlijk-juridische procedures gewoon niet of worden ze niet goed toegepast. Het gaat ons er in het toedrachtsonderzoek om hoe de fout tot stand gekomen is. Voor dergelijke opdrachten, waar het niet - direct - gaat om 'integriteit', hebben wij een neutraal briefhoofd: Bureau Onderzoek en Verificatie Nederlandse Gemeenten (BOVNG). Dit label werkt niet stigmatiserend." Daarnaast zijn er natuurlijk nog de, wat BING noemt, financiële onderzoeken, zoals naar valse declaraties. "Normaal gesproken worden al dit soort zaken intern gecontroleerd", licht Kolthoff toe. "Bijvoorbeeld door een interne accountantsdienst, een gemeentesecretaris of een rekenkamer, of commissie. Het is maar net hoe groot een gemeente is en hoe die is georganiseerd. Wij komen in beeld als de feiten niet helder zijn en een onafhankelijk onderzoek gewenst is, of als er een vermoeden is dat er iets niet klopt. Een rekenkamer, controller of interne accountantsdienst kan dan beslissen ons in te schakelen, bijvoorbeeld omdat het niet de capaciteit of expertise heeft om de zaak op te lossen." ►

Van Bibop tot grafzerken

Een greep uit de recente opdrachten van BING/BOVNG:

- Op verzoek van een sectordirecteur van een middelgrote gemeente is onderzoek gedaan naar aanleiding van een melding van een vermoeden van misstanden als bedoeld in de klokkenluideregeling. Het onderzoek betrof de afdeling sociale recherche. Behalve helderheid over de incidenten leverde het aanbevelingen op voor het functioneren van het team en de leiding.
- Voor een middelgrote gemeente is op verzoek van het College de (werking van) gedragscode geëvalueerd.
- Een voormalig College-lid ontving in privé de vergoeding voor het deelnemen aan vergaderingen van een gemeenschappelijk regionaal bedrijf. Hij droeg deze niet af en declareerde wel de reiskosten van bezochte vergaderingen bij de gemeente. Op verzoek van de burgemeester is de gang van zaken in kaart gebracht en is advies uitgebracht.
- Een gemeenteraad besluit een raadsonderzoekscommissie in te stellen om beschuldigingen over belangenverstrengeling en bevoordeling van oud-collegeleden te onderzoeken, onder meer rond de aankoop van bouw kavels en het aanbrengen van een wijziging in het bestemmingsplan. De onderzoekscommissie is ondersteund.
- In de uitvoeringspraktijk van een gemeente is gebleken dat de medewerkers slechts in beperkte mate voelspietjes hebben om signalen op te van-

gen die wijzen op (georganiseerde) criminaliteit. Zij hebben moeite om goed eigen onderzoek te verrichten, noodzakelijk voor een goede uitvoering van de wet Bibob. BING ondersteunt de gemeente met workshops.

- In opdracht van een rekenkamercommissie onderzoek naar de feitelijke gang van zaken rondom de vergunningverlening ten aanzien van een rijksmonument.
- Onderzoek naar de beschuldiging dat gemeentelijke begraafplaatsmedewerkers 'vaste' leveranciers van grafstenen als leverancier voordragen aan nabestaanden van overledenen.
- In opdracht van de directie van de facilitaire dienst beoordelen of het verkoopproces van een multifunctioneel centrum ordelijk is verlopen.
- Ondersteunen van een grote gemeente bij beleid en uitvoering van de Wet Bibob. Helpen opbouwen van een kenniscentrum Bibob bij de gemeente.
- Onderzoek naar de achtergronden van enkele vennootschappen in opdracht van het hoofd Openbare Orde en Veiligheid. Vermoeden van witwassen.
- Onderzoek van de exploitatie van omvangrijke investeringen door een samenwerkingsverband van enkele overheden (gemeenschappelijke regeling). Zijn correcte uitgangspunten gehanteerd? Kloppen de berekeningen? Kloppen de uitgangspunten van subsidieaanvragen?
- Screening van een kandidaat inkoper in opdracht van een afdelingshoofd van een provincie.

Mix van expertises

Wat houdt die expertise van BING dan precies in? Kolthoff: "Onze dienstverlening gaat verder dan die van een accountant. Het is de mix van verschillende expertises die ons sterk maakt. Wij hebben naast RA's met financiële expertise ook forensische accountants, gespecialiseerd in het ontdekken van fraude. Daarnaast bestuurlijk-juridische expertise om procedurele of organisatorische misstanden bloot te leggen, en sociale wetenschappers die via interviews de cultuur van een organisatie in kaart brengen. Erg belangrijk, want bij bijna elk fraudegeval blijkt er wel wat mis te zijn met de cultuur waarin die plaatsvond. Algemeen kun je zeggen dat wij ons altijd óók op de achterliggende oorzaken van een eventuele fraude of fout richten." Interne en externe accountants hoeven overigens niet te vrezen dat BING hun werk overneemt. Het bureau geeft geen accountantsverklaringen af. Het gaat puur om het specialistische werk dat in aanvulling op de controle door een buitenstaander gedaan moet worden.

Kolthoff: 'Voor opdrachten waar het niet - direct - gaat om 'integriteit' hebben wij een neutraal brieftoestel.'

'Weinig concurrentie'

Ook andere accountants of accountantskantoren zouden dat specialistische werk kunnen doen. Maar naar eigen zeggen heeft BING niet al te veel concurrentie te duchten.

Werkman: "De concurrentie zou eigenlijk van de big four moeten komen, want die hebben forensische afdelingen. Maar de grote kantoren branden na een aantal publicitaire zaken liever niet meer hun vingers aan de persoonsgebonden opdrachten die wij doen. Dat ligt ze te gevoelig. De grote vier kampen daarnaast met het onafhankelijkheidsprobleem. Stel bijvoorbeeld dat het om fraude bij een aanbestedingsprocedure gaat, dan is de kans groot dat ook een klant van hen betrokken is. Omdat wij geen controlewerk-

Integriteitsmeter

De integriteitsmeter is een on-line enquête-onderzoek, dat enerzijds een beeld geeft van het aantal en de soort integriteitschendingen die medewerkers waarnemen binnen de organisatie, en hun appreciatie daarvan, en anderzijds een indicatie geeft van de daadwerkelijke implementatie van beleidsmaatregelen. Ook gaat het meetinstrument in op aspecten als stijl van leidinggeven en de handhaving van integriteitsbeleid binnen de organisatie. Met deze methode wordt op een snelle manier toegang verkregen tot waardevolle managementinformatie, alsmede gerichte preventieadviezen.

zaamheden verrichten, is die kans bij ons nihil. De big four verwijzen dan ook soms opdrachten naar ons door."

Bij zijn vorige werkgever (KPMG) merkte Kolthoff bovendien dat een groot accountantskantoor soms te duur werd voor gemeenten, ook gezien het aanvullende risicomanagement en alle procedures die moeten worden doorlopen alvorens een opdracht kan beginnen. "Wij focussen ons bovendien op gemeenten. Dat is wel zo handig, want een gemeente is echt iets heel anders dan een multinational. Wij kennen de problemen en dilemma's van wethouders en raadsleden."

Integriteitmeter

Het BING vult 75 procent van haar tijd aan onderzoeken. Het resterende kwart wordt besteed aan preventie. Daarbij moet worden gedacht aan het geven van workshops, het maken van risicoanalyses en het doorlichten van organisaties met een integriteitsmeter. Momenteel helpt het bureau gemeenten bij het voldoen aan de nieuwe ambtenarenwet op het gebied van interne integriteit. "Overheidsinstanties moeten per 1 maart 2006 integriteitsbeleid voeren en voldoen aan dertien basisnormen", vertelt Werkman. "Wij kunnen ze met onze preventiediensten daarbij bijstaan." Wat betreft de fraudeonderzoeken benadrukt Kolthoff dat het puur om het blootleggen van de feiten gaat. "Wij maken reconstructies van wat er gebeurd is en analyseren de feiten. Daarvan maken we een overzichtelijk verhaal. Het is dan aan de gemeente wat er mee gebeurt. Wij hebben geen bevoegdheden." Het geeft Kolthoff daarbij vooral grote voldoening als door onderzoek een zwaar beschuldigd persoon gerehabiliteerd kan worden. "Wij kunnen vaak aangeven dat de zere plek niet zozeer bij de persoon maar bij de organisatie ligt. Verander je daar niets aan, dan is de kans groot dat de fraude zich herhaalt." ■