

onderzoek financiële administratie PBR

1 aanleiding

In 2014 heeft de Rekenkamer Rotterdam een onderzoek uitgevoerd naar integriteitsrisico's in het subsidieproces. Met dit onderzoek zijn risico's in kaart gebracht die betrekking hebben op het verstrekken van subsidies aan subsidierelaties van de gemeente Rotterdam. Dit onderzoeksrapport wordt in het voorjaar van 2015 aan de gemeenteraad aangeboden.

In dit onderzoek is het algehele subsidieproces geanalyseerd en is geen gebruik gemaakt van specifieke casuïstiek.

Ten tijde van het onderzoek naar integriteitsrisico's rondom de subsidieverlening is de rekenkamer benaderd vanuit de gemeenteraad met een verzoek om nadere aandacht te besteden aan een specifieke subsidierelatie, te weten de stichting Platform Buitenlanders Rijnmond (PBR). Dit naar aanleiding van het feit dat de voormalig voorzitter van PBR een aantal belastende uitspraken heeft gedaan inzake de wijze waarop binnen PBR wordt omgegaan met subsidies, een van de oorzaken ook dat aan het voorzitterschap in 2013 een einde is gekomen.

De Rekenkamer Rotterdam heeft gehoor gegeven aan dit verzoek en heeft in september en oktober 2014 een vooronderzoek uitgevoerd naar de specifieke subsidierelatie PBR.

1-1 vooronderzoek

Met het vooronderzoek naar de besteding van subsidiegelden door PBR is inzicht verkregen in de wijze waarop PBR uitvoering geeft aan de besteding van aan hen verstrekte subsidies en daarover verantwoording aflegt. Daarbij heeft de rekenkamer zich gebaseerd op de financiële jaarverslagen en de subsidiedossiers die bij de gemeente beschikbaar waren. Het vooronderzoek betrof een dossieronderzoek en er zijn derhalve geen gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Rotterdam noch met bestuurders en/of medewerkers van PBR. De belangrijkste bevindingen uit dit vooronderzoek zijn:

- De financiële jaarverslagen van PBR geven de rekenkamer ontoereikend inzicht in hoe de subsidies zijn besteed.
- Met name het onderscheid tussen verantwoording van projectkosten en zogeheten uitvoeringskosten eigen organisatie is niet transparant.
- Beschikbare informatie van de externe accountant, zowel de reguliere (financiële en niet-financiële) controleverklaringen bij de jaarrekening 2013 als nadere verklaringen die op verzoek van PBR meer diepgaand inzicht moest verschaffen in de financiële verantwoording van onder meer een studiereis van PBR in 2013, verschaffen onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke financiële huishouding van PBR.
- Extern onderzoek dat in opdracht van de gemeente Rotterdam is uitgevoerd was te beperkt van scope en diepgang, baseert zich volledig op de goedkeurende accountantsverklaringen en verschaft derhalve onvoldoende diepgaand inzicht in de werkelijke financiële huishouding van PBR en de rechtmatigheid van de uitgaven van PBR.

Op basis van bovenstaande bevindingen uit het vooronderzoek concludeert de Rekenkamer dat er onvoldoende inzicht bestaat om zekerheid te verschaffen over de rechtmatigheid van de besteding van aan PBR verstrekte subsidiegelden.

Ook constateert de rekenkamer op basis van het vooronderzoek dat:

- De relatie tussen accountant en PBR van buitengewoon langdurige aard is.
- De assurance rapportages bij niet-financiële informatie en controleverklaring bij de jaarrekening door de externe accountant niet volledig en niet navolgbaar zijn.
- De aanvullende opdrachten aan de accountant van PBR om meer informatie te verstrekken rondom de vermeende snoepreis door PBR zelf is verstrekt, hetgeen geen onafhankelijk beeld geeft.
- Het in opdracht van de gemeente Rotterdam (cluster MO) uitgevoerde onderzoek naar de reservevorming door extern bureau Bisnez voornamelijk is gebaseerd op het werk van de externe accountant. Het onderzoek is onvoldoende diepgaand om daar met enige zekerheid uitspraken over de reservevorming aan te kunnen ontleen.

1-2 nader onderzoek door de rekenkamer

De Rekenkamer Rotterdam heeft besloten een nader onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de financiële administratie inzicht biedt in de rechtmatigheid van de besteding van door de gemeente Rotterdam aan PBR verstrekte subsidiegelden.

2 context

In deze paragraaf worden beknopt de context en stand van zaken rondom PBR geschetst die relevant zijn voor de uitwerkingen van de doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

2-1 PBR als subsidierelatie van Rotterdam

De Stichting Platform Buitenlanders Rijnmond (PBR) is een organisatie die reeds 30 jaar geleden is opgericht en als doel heeft om stadsburgerschap en binding in de stad te bevorderen door projecten te ontwikkelen en uit te voeren. PBR heeft in 2013 statutair een naamsverandering ondergaan en heet sindsdien Stichting Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam en omstreken, nog steeds met de initialen PBR. Overigens is dit op de website van PBR niet aangepast.

Om haar doelstelling te kunnen realiseren richt PBR zich met haar werkzaamheden op:

- het ondersteunen van zelforganisaties;
- het ontwikkelen en uitvoeren van projecten in het kader van: educatie, participatie, emancipatie, stimulering stadsburgerschap, armoede, verborgen doelgroepen etc.;
- het adviseren van overheden en maatschappelijke instellingen rondom diversiteit;
- het beïnvloeden van beleid gebaseerd op ontvangen signalen vanuit de samenleving.

netwerk

PBR opereert in een breed netwerk van verwante organisaties en stichtingen die PBR ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van projecten. Deze organisaties, ook wel zelforganisaties genoemd, voeren in opdracht van PBR (delen van) projecten uit.

subsidie PBR / RKD

PBR is voor de financiering van het platform en de projecten volledig afhankelijk van subsidies. De gemeente Rotterdam is de grootste vertrekker van subsidie aan PBR. De door Rotterdam verleende subsidie betrof in 2013 € 790.075. Hiervan was € 600.000 budgetsubsidie geoordeeld voor het Rotterdamse Kenniscentrum Diversiteit en € 190.075 projectsubsidie.

Met ingang van juni 2013 is een samenwerkingsverband opgericht tussen PBR en SPIOR onder de naam Rotterdams Kenniscentrum Diversiteit (RKD). Deze stichting ontvangt in 2014 en 2015 € 600.000 subsidie per jaar van de gemeente Rotterdam.

PBR in opspraak

In 2014 is PBR in opspraak gekomen nadat de oprichter en voormalig voorzitter van PBR naar buiten is getreden. Aanleidingen hiertoe waren onduidelijkheid over de kosten van een vermeende snoepreis die PBR in het najaar van 2013 heeft gemaakt naar Marokko met bestuur en medewerkers van PBR. Daarnaast speelde de kwestie over de vermogensvorming van PBR. Uit de jaarstukken van 2013 bleek dat PBR in 2013 een bedrag van € 141.350 heeft overgehouden aan subsidiegelden en heeft toegevoegd aan de reserves die per eind 2013 ruim € 663.000 bedragen.

3 doel- en vraagstelling

3-1 doelstelling

Het onderzoek moet inzicht geven in de wijze waarop de ontvangen subsidiegelden door PBR zijn besteed en aanvullende zekerheid geven over de mate waarin de besteding van deze publieke middelen al dan niet rechtmatig zijn.

De rekenkamer gaat een boekenonderzoek uitvoeren om dit gewenste inzicht te verkrijgen en te bezien of nadere stappen noodzakelijk zijn. Indien uit het onderzoek onrechtmatigheden blijken in de besteding van subsidiegelden dan zal de rekenkamer niet uitsluiten het dossier over te dragen aan het Openbaar Ministerie.

3-2 centrale vraagstelling

Kan uit de financiële administratie van PBR een juist en volledig inzicht worden verkregen inzake de besteding van door de gemeente Rotterdam verstrekte subsidiegelden en kan hieruit worden vastgesteld dat de in 2013 ontvangen subsidiegelden op rechtmatige wijze zijn besteed?

3-3 deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Biedt de financiële administratie een volledig, juist en actueel beeld van de financiële situatie van PBR?
- 2 Liggen facturen ten grondslag aan uitgaven?
- 3 Biedt de urenadministratie een volledig, juist en actueel beeld van de bestede en ingekochte uren door PBR?
- 4 Liggen facturen ten grondslag aan extern ingekochte uren?
- 5 Zijn de verstrekte (project)subsidies rechtmatig besteed?
- 6 Zijn de verstrekte (project)subsidies op transparante wijze verantwoord in de administratie?

3-4 afbakening

De rekenkamer heeft ervoor gekozen in het onderzoek alleen de subsidie-uitgaven van boekjaar 2013 te onderzoeken.

Het onderzoek zal zich toespitsen op de deugdelijkheid van de (financiële) administratie. Andere aspecten met betrekking tot het functioneren van de interne organisatie en governance worden niet in dit onderzoek meegenomen, tenzij deze expliciet betrekking hebben of van invloed zijn op de deugdelijkheid van de (financiële) administratie.

3-5 normatiek

In het onderzoek maakt de rekenkamer gebruik van onderstaande normen:

tabel 3-1: normenkader

vraag	normen	criteria
1	de financiële administratie is transparant en verschaft gedegen inzicht in alle inkomsten en uitgaven.	de administratie is juist de administratie is volledig de administratie is navolgbaar
2	alle uitgaven kunnen op basis van facturen worden verantwoord.	van alle uitgaven zijn facturen aanwezig de facturen zijn tijdig, juist en volledig de facturen zijn navolgbaar
3	de uren administratie is transparant en verschaft gedegen inzicht in de besteedde uren.	de urenadministratie is juist de urenadministratie is volledig de urenadministratie is navolgbaar
4	alle uren kunnen worden gerelateerd aan de begroting van de projecten.	de geschreven uren zijn per project inzichtelijk de geschreven uren zijn juist en volledig
5	alle subsidie uitgaven zijn conform wet- en regelgeving en de subsidiebeschikking uitgegeven en verantwoord.	de financiële administratie voldoet aan de wet- en regelgeving de uitgaven voldoen aan wet- en regelgeving de uitgaven voldoen aan de voorwaarden in de subsidiebeschikking
6	alle uitgaven zijn conform wet- en regelgeving en er is geen sprake van verspilling	alle uitgaven kunnen worden gerelateerd aan de begroting van de projecten de uitgaven zijn realistisch ten opzichte van het gerealiseerde. de verantwoorde uren zijn realistisch ten opzichte van het gerealiseerde.

Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen de normen en criteria in de loop van het onderzoek worden aangevuld en/of aangescherpt.

3-6 aanpak onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zal de rekenkamer diverse documenten opvragen en bestuderen en interviews houden met betrokkenen bij de gemeente, bestuur en medewerkers van PBR alsook met de verantwoordelijk accountant van PBR. Waar nodig zullen ook (financiële) documenten worden onderzocht en gesproken worden met betrokken organisaties die diensten/goederen hebben geleverd aan of (deel)projecten hebben uitgevoerd voor PBR.

De administratie van PBR zal integraal worden onderzocht. Daarbij wordt onder meer nagegaan hoe de ontvangen budgetsubsidie wordt aangewend voor posten die betrekking hebben op de (algemene) organisatiekosten.

In aanvulling op het integraal onderzoek wordt een casestudy uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de besteding van de projectsubsidies. In deze casestudy wordt van 3 gesubsidieerde projecten nagegaan in hoeverre de geboekte (project)uitgaven kunnen worden gerelateerd aan de onderliggende administratie (urenadministratie, facturen, salarisuitgaven etc). Tevens wordt nagegaan of de projectuitgaven aansluiten bij het geleverde product, de subsidiebeschikking en de ingediende begroting.

Documenten die de rekenkamer zal bestuderen zijn onder meer:

- de subsidieaanvragen;
- de subsidiebeoordelingen;
- de subsidiebeschikkingen;
- de subsidie vaststellingen;
- de jaarverslagen van PBR;
- de financiële- en urenadministratie;
- de onderliggende facturen;
- de salarisadministratie;
- contracten, overeenkomsten en financiële transacties tussen PBR en betrokkenen (zelforganisaties) die diensten en goederen hebben geleverd en/of (onderdelen van) projecten hebben uitgevoerd;
- Bankafschriften van betaalrekening(en) van PBR.

3-7 planning en organisatie

Het onderzoeksteam bestaat uit een projectleider en een senior onderzoeker van de Rekenkamer Rotterdam, ondersteund door een extern in te huren financieel administratief deskundige.

De uitvoering van het onderzoek zal medio januari 2015 starten.

De onderzoeksresultaten zullen als feitelijke bevindingen in een nota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer zal deze nota van bevindingen eind maart 2015 voor ambtelijk wederhoor aanbieden aan de gemeente en PBR. Na verwerking van de reacties uit het ambtelijk wederhoor stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal voor wederhoor aan het college en de bestuurder van PBR worden voorgelegd. De reacties van het college en PBR worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal voor de zomer van 2015 aan de raad worden aangeboden.