

handelen in vertrouwen

onderzoek naar

integriteitrisico's in het subsidieproces



Rekenkamer
ROTTERDAM

handelen in vertrouwen

onderzoek naar

integriteitrisico's in het subsidieproces



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Weinig beleidsterreinen hebben bij relatief onschuldig ogende issues zo'n impact als integriteit. Het niet precies volgens de regels declareren van onkosten; het inhuren van familieleden met publieke middelen of het subsidiëren van instellingen waar bestuurders een mogelijk belang hebben. De media staan vol van deze voorbeelden, bewezen of niet. En daar zit vaak net het probleem. Zelfs de schijn van mogelijke integriteitsinbreuken leidt al tot veel ophef en problemen. Het beeld is gezet en de (politieke, bestuurlijke of persoonlijke) schade is nauwelijks meer te herstellen, ook als er achteraf niets aan de hand blijkt te zijn.

Daarom dienen aan integriteitsregels zwaardere eisen te worden gesteld dan aan welk ander beleidsterrein dan ook, mede omdat integriteit het hart vormt van het publieke handelen. Er dient te allen tijde en onder alle omstandigheden vertrouwen te zijn in het handelen van overheidsdienaren, of zij nu bestuurders, politici of ambtenaren zijn. Niet alleen omdat er sprake is van publieke - door de belastingbetaler gegenereerde - middelen maar ook omdat de overheid de bevoegdheid heeft om, desnoods met dwang of geweld, de naleving van wetten en regels af te dwingen.

Integriteitsbeleid dient daarom sterk verankerd te zijn binnen de overheidsorganisatie, niet alleen in structuren, taken en bevoegdheden maar bovenal in gedrag. Een verankering die bovendien niet alleen de bestuurlijke en ambtelijke toplaag van de organisatie betreft, maar alle medewerkers tot op het meest operationele niveau omvat. Enkel in dat geval kunnen de risico's op mogelijke integriteitsinbreuken tot een minimum worden gereduceerd.

Onderhavig onderzoek heeft laten zien dat hier nog een lange weg is te gaan. Expliciet uitgedragen voorbeeldgedrag is prima, maar niet voldoende. Integriteitsbeleid dient in al zijn facetten onderdeel uit te maken van de dagelijkse bedrijfsvoering en niet alleen bij het afleggen van de ambtseed.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Esther Doodkorte (projectleider vanaf 1 april 2014), Shona Dickson, Filip den Eerzamen, Ed Elferink (projectleider tot 1 april 2014), Willem Gordijn en Evelien van Rij.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doelstelling	11
	1-3 leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting op de hoofdconclusies	13
	2-3 aanbevelingen	19
3	reacties en nawoord	21
	3-1 reactie college van B en W	21
	3-2 nawoord	29
	nota van bevindingen	33
1	inleiding	35
	1-1 aanleiding	35
	1-2 kaders van het onderzoek	37
	1-2-1 integriteit	37
	1-2-2 integriteitschendingen	38
	1-2-3 financiële omvang van subsidies	39
	1-3 doel- en vraagstelling	40
	1-4 scope en reikwijdte	41
	1-5 normenkader	42
	1-6 leeswijzer	44
2	integriteitbeleid gemeente Rotterdam	47
	2-1 inleiding	47
	2-2 integriteitbeleid	47
	2-3 integriteitbeleid in Rotterdam	49
	2-3-1 bestuurlijke integriteitbeleid	52
	2-3-2 ambtelijke integriteitbeleid	53
	2-4 organisatie van integriteit	54
	2-5 instrumenten	56
	2-6 cultuur en integriteit	58
	2-7 synthese algemeen integriteitbeleid	59
3	proces van subsidieverlening	61
	3-1 inleiding	61
	3-2 kader subsidiestelsel	61
	3-2-1 wettelijk kader	61
	3-2-2 gemeentelijke verordening	61
	3-2-3 subsidiecriteria	64
	3-3 subsidieproces	66
	3-3-1 aanvraag - ontvangst en invoering	67
	3-3-2 beoordeling, verlening, vastlegging en communicatie	69

	3-3-3	vaststelling subsidie	70
	3-4	bijdragen door gebiedscommissies	71
	3-5	actoren in het subsidieproces	72
	3-6	synthese rekenkamer van subsidiebeleid	74
4		integriteitrisico's bij subsidieverstreking	75
	4-1	inleiding	75
	4-2	inherente integriteitrisico's door verschillende belangen	76
	4-3	door het college onderkende integriteitrisico's in het subsidieproces	78
	4-4	door de rekenkamer gesignaleerde integriteitrisico's	80
	4-4-1	bestuurlijke factoren	81
	4-4-2	ambtelijke factoren	83
	4-5	synthese integriteitrisico's	87
5		beperken van integriteitrisico's in opzet	89
	5-1	inleiding	89
	5-2	beheersmaatregelen in het integriteitbeleid	90
	5-2-1	screenen bij aanname	91
	5-2-2	integer functioneren in dienstverband	92
	5-2-3	procedure bij (mogelijke) integriteitschending	94
	5-3	bevorderen cultuur integer handelen	95
	5-3-1	normen en waarden	96
	5-3-2	voorbeeldgedrag	96
	5-3-3	dialogoog en tegenspraak	97
	5-4	beheersmaatregelen binnen de subsidieverordening en het subsidieproces	98
	5-4-1	beleidsproces	98
	5-4-2	toetsing en beoordeling van de subsidieaanvraag	99
	5-4-3	vaststelling	101
	5-4-4	systeem maatregelen	101
	5-5	synthese beheersing integriteitrisico's	102
6		beheersing van integriteitrisico's in het subsidieproces in de praktijk	105
	6-1	inleiding	105
	6-2	algemeen	105
	6-3	toepassen beheersmaatregelen integriteitbeleid in de praktijk	107
	6-3-1	werking van de screening bij in dienst treden	107
	6-3-2	werking van maatregelen tijdens functie-uitoefening in de praktijk	108
	6-3-3	melding van incidenten en follow-up	114
	6-4	invulling van cultuur	115
	6-4-1	naleving van normen en waarden	117
	6-4-2	werking van voorbeeldgedrag	118
	6-4-3	dialogoog en tegenspraak in de praktijk	118
	6-5	werking beheersmaatregelen subsidieverordening in de praktijk	123
	6-5-1	vooraf	123
	6-5-2	beleid als kader voor verstrekken subsidies	123
	6-5-3	toetsing en beoordeling bij subsidieverlening	124
	6-5-4	vaststelling	129
	6-5-5	werking overige maatregelen	130
	6-6	synthese werking van beheersmaatregelen	132
	6-6-1	werking maatregelen in het integriteitbeleid	132
	6-6-2	maatregelen in het subsidieproces	132
	6-6-3	resterend risico	133

	bijlagen	135
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	137
bijlage 2	normenkader	141
bijlage 3	wettelijk kader integriteit bestuurders	143
bijlage 4	nadere uitwerking organisatie integriteit	144
bijlage 5	handreiking kwantificeren risico's	147
bijlage 6	bronnen	150
bijlage 7	Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar bestuur en Politie	151
bijlage 8	afkortingen	152

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Met enige regelmaat krijgt de Rekenkamer Rotterdam vragen over de besteding van subsidiegelden. Die vragen hebben onder meer betrekking op de integriteit van bestuurders, ambtenaren bij het verstrekken van subsidies en de integriteit van subsidieontvangers bij het besteden van subsidies.

De integriteit van het overheidsbestuur moet buiten discussie staan. Het Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector (BIOS) is een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteit(-beleid) binnen de (semi) publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau. Deze organisatie benadrukt het grote belang van een integere overheid gezien de beslissende rol van de overheid in de inrichting van de samenleving. Het overheidsbestuur besluit over de wijze waarop overheidsmacht wordt gebruikt en hoe het gemeenschapsgeld wordt uitgegeven. Dit stelt -terecht- hoge eisen aan de integriteit van het openbaar bestuur.

In de afgelopen jaren is de belangstelling voor integriteitvraagstukken toegenomen, niet in de laatste plaats door diverse affaires en malversaties door publieke dienaren. Daarnaast is de integriteit van bestuurders meer onder druk komen te staan als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Het (voorbeeld)gedrag van politieke ambtsdragers heeft, in zowel de formele als informele sfeer, een grote impact op burgers en ambtenaren. Bestuurders dienen zich dan ook in te spannen om iedere schijn van integriteitschending, zoals belangenverstrengeling en corruptie, te voorkomen. Dit doen zij door o.a. alert te zijn op handelingen en/of gedragingen die het aanzien en de integriteit van het openbaar bestuur zouden kunnen schenden.

Zowel het bestuurlijk belang als de maatschappelijke relevantie van integriteit, in combinatie met het financieel belang van subsidies en de resultaten van eerder onderzoek van de rekenkamer over mogelijke belangenverstrengeling bij subsidieverlening, gaven aanleiding voor de rekenkamer om onderzoek uit te voeren naar de (mate van beheersing van) integriteitrisico's in subsidieverstrekking.

1-2 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te bieden in de wijze waarop en de mate waarin risico's op integriteitschendingen in het subsidieproces in de gemeente Rotterdam zijn afgedekt.

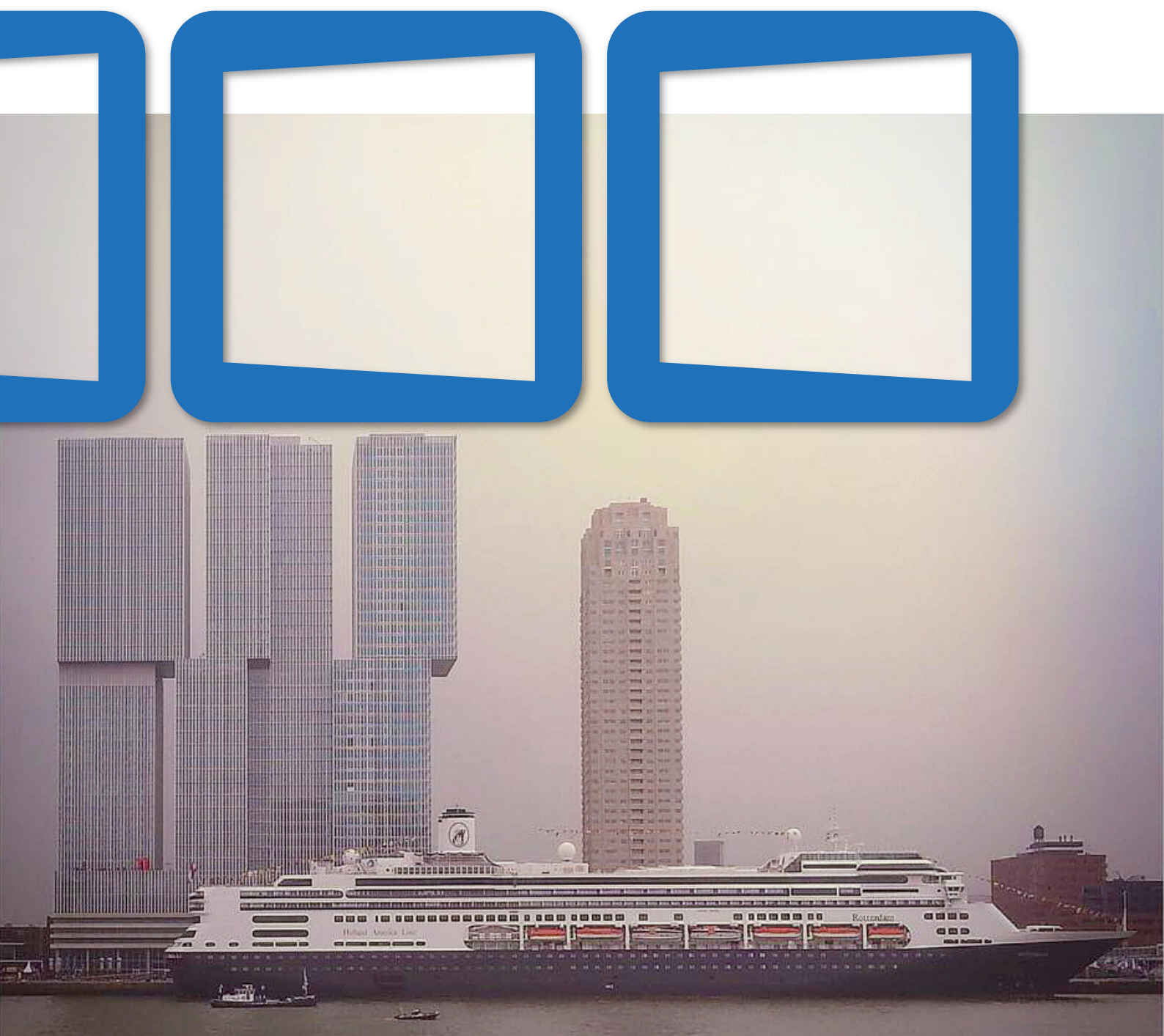
Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In welke mate heeft de gemeente Rotterdam risico's op integriteitschendingen in het subsidieproces adequaat afgedekt?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het integriteit denken en het integriteitbeleid in de gemeentelijke organisatie van Rotterdam is onvoldoende ontwikkeld. Het ontbreekt hierdoor aan een (pro-)actief (met blijvende aandacht) en samenhangend integriteitbeleid, toereikende aandacht voor bestuurlijke integriteit en aandacht voor specifieke integriteitrisico's in werkprocessen.
- 2 In 2012 is het concern begonnen met de herijking van de ambtelijke integriteitorganisatie. Deze begint binnen het gemeentelijk apparaat momenteel vorm te krijgen. Mede doordat veel wordt overgelaten aan de clusters, is er nog sprake van versnippering van structuur en verantwoordelijkheden. Hierdoor is in de praktijk nog onvoldoende duidelijk wie welke taken en bevoegdheden ten aanzien van integriteit heeft.
- 3 Het herziende subsidiebeleid heeft meer dan het vorige subsidiebeleid vertrouwen als uitgangspunt. Hierdoor bood niet alleen het oude beleid, maar biedt ook het nieuwe beleid te weinig kaders om integriteitschendingen te kunnen beperken.
- 4 Omdat het subsidiebeleid is gebaseerd op vertrouwen en het integriteit denken beperkt is, onderkent het college van B en W onvoldoende de specifieke integriteitrisico's in het subsidieproces die inherent in het subsidieproces aanwezig zijn. Daardoor ontbreekt het aan toereikend inzicht in de risico's op ambtelijk en bestuurlijk niveau, als gevolg waarvan het college niet in staat is om gerichte beheersmaatregelen op de integriteitrisico's te treffen.
- 5 Algemene beheersmaatregelen in het subsidieproces (zoals de centralisatie van het subsidieproces, gebruik van Oracle Subsidie Management en het vierogen principe) en het algemeen integriteitbeleid (onder meer de registratie nevenfuncties, de regeling melding incidenten en de gedragscode) verkleinen in opzet de (met name ambtelijke) risico's op integriteitschendingen. Bestuurlijke risico's op integriteitschending bij het verstrekken van subsidies worden in mindere mate afgedekt door de in opzet getroffen beheersmaatregelen.
- 6 In de praktijk blijkt echter dat de getroffen beheersmaatregelen niet altijd (juist) worden toegepast, waardoor het risico op integriteitschendingen in de praktijk van de subsidieverstrekking significant toeneemt

2-2 toelichting op de hoofdconclusies

- 1 *Het integriteit denken en het integriteitbeleid in de gemeentelijke organisatie van Rotterdam is onvoldoende ontwikkeld. Het ontbreekt hierdoor aan een (pro-)actief (met blijvende*

aandacht) en samenhangend integriteitbeleid, toereikende aandacht voor bestuurlijke integriteit en aandacht voor specifieke integriteitrisico's in werkprocessen.

integriteit denken

- De cultuur binnen de organisatie is in hoge mate bepalend voor de mate waarin integriteitbeleid succesvol kan zijn. Uitgangspunt is dat integriteit bespreekbaar is en moet zijn, maar hier schort het nog aan.
- Normen en waarden, voorbeeldgedrag en dialoog en tegenspraak zijn belangrijke aspecten die van grote invloed zijn op het daadwerkelijk integer handelen van de overheid. Bewuste aandacht van het college voor deze culturele aspecten is echter beperkt.
- Het ontbreekt aan een nadere uitwerking van normen en waarden binnen de bedrijfsprocessen. Ook is er geen bewust informeel opgezette overdracht van normen en waarden.
- Er is geen beleid om een open cultuur over integriteit te bevorderen en dat borgt dat er permanente aandacht voor integriteit is.
- Bestuurders en het management zijn van mening dat veel inspanning wordt verricht om te komen tot een dialoog over integriteit op ambtelijk niveau. Deze inspanningen zijn binnen de organisatie in beperkte mate te traceren en worden door de medewerkers overwegend niet als zodanig ervaren.
- Ambtenaren geven aan dat de ambtseed het belangrijkste en vrijwel het enige moment is dat expliciet bij integriteit wordt stilgestaan.
- Geïnterviewden denken bij integriteit met name aan de gangbare vormen van integriteit zoals declaraties, bonnetjes en ongewenst gedrag. Minder gangbare vormen van integriteit als belangenverstrengeling, bevoordeling en manipulatie of misbruik van informatie komen in mindere mate aan de orde wanneer we vragen wat onder integriteit wordt verstaan. Als er over wordt gesproken, wordt het risico laag ingeschat.
- Het management heeft de perceptie dat er binnen de organisatie voldoende aandacht aan integriteit wordt besteed. De perceptie onder ambtenaren is anders; zij geven aan dat er meer aandacht mag of zelfs moet komen voor integriteit op de werkvloer.

een (pro-)actief (met blijvende aandacht) en samenhangend beleid

- De Ambtenarenwet schrijft voor dat gemeenten een integriteitbeleid met blijvende aandacht (actief) voeren.
- Het gemeentelijk integriteitkader is niet nader uitgeschreven in een samenhangend beleid. Er is geen formeel document waarin onder meer de visie, de doelstellingen en ambities, de gemeentelijke normen en waarden, de verantwoordelijkheden, de samenhang en de beschikbare tijd en het budget integraal zijn vastgelegd.
- Het gemeentelijk integriteitkader betreft een samenstelling van instrumenten (regelingen en protocollen) die de ambtenaar inzicht moet geven over wat onder integriteit wordt verstaan en wat als integer en niet-integer wordt beschouwd.
- De verplichte wettelijke instrumenten maken onderdeel uit van de beschikbare instrumenten.
- De mate waarmee en hoe de beschikbare instrumenten met elkaar samenhangen en elkaar versterken is niet duidelijk.
- De geldende regels van het gemeentelijke beleid zijn nog niet toegesneden op de huidige organisatiestructuur van het concern. Wanneer nieuwe regels worden vastgesteld is nog onduidelijk

- Het gemeentelijk integriteitbeleid geeft concernbreed kaders, waarna de clusters zelf nadere invulling kunnen geven aan het integriteitbeleid.
- De clusters hanteren alleen het concernbrede beleid. Incidenteel zijn de integriteitinstrumenten op clusterniveau wel aangescherpt.
- Het ontbreekt bij de clusters aan een (visie op) actieve beleidsvoering. Als gevolg daarvan bestaan tussen de clusters verschillen in de wijze waarop en de intensiteit waarmee invulling wordt gegeven aan integriteit binnen de geldende concernkaders.
- Er is geen sprake van een actief integriteitbeleid; blijvende aandacht voor integriteit is beperkt.
 - De aandacht voor integriteit en de bijbehorende maatregelen is vooral gericht op de totstandkoming van de maatregelen.
 - Het college geeft nog geen invulling aan de motie van de raad (11 juni 2013) om tweejaarlijks binnen de organisatie te praten over integriteit.

ontoereikende aandacht voor bestuurlijke integriteit

- De landelijke Modelaanpak basishouding integriteit openbaar bestuur en politie (2007) kent achttien uitgangspunten waaraan een integriteitbeleid moet voldoen. Daarbij wordt expliciet ook aandacht gevraagd voor integriteitbeleid gericht op bestuurders.
- Bestuurlijke integriteit is belegd bij de burgemeester en de griffie.
- Waarborgen voor bestuurlijke integriteit (voor raadsleden, college en gebiedscommissies) zijn onvoldoende aanwezig en blijven teveel beperkt tot een eenmalige aandacht hiervoor “aan de voorkant”. Er zijn waarborgen op het gebied van gedragsvoorschriften en een meldplicht voor nevenfuncties. Verder heeft er geen nadere uitwerking plaatsgevonden voor integriteitbeleid dat is gericht op de bestuurders.
- Normen en waarden, voorbeeldgedrag, dialoog en tegenspraak zijn belangrijke aspecten die van grote invloed zijn op het daadwerkelijk integer handelen van de overheid. Bewuste aandacht van het college voor en stimulering van deze culturele aspecten is in de praktijk echter beperkt. Dientengevolge gebeurt dit in de praktijk dan ook niet.

onvoldoende aandacht voor specifieke risico's in werkprocessen

- Het integriteitbeleid is vooral toegesneden op vragen over declaraties en dienstreizen en niet zozeer op specifieke aspecten ten aanzien van integriteit binnen de afzonderlijke werkprocessen.
- Een grote meerderheid (88%) van de ambtenaren geeft aan het integriteitbeleid te kennen. Minder dan de helft (42%) is van mening dat dit beleid ook van toepassing is op het subsidieproces. De gedragscode geeft een kader op hoofdlijnen. Er bestaat geen inzicht in welke consequenties bepaalde normen en waarden hebben op de (wijze van) uitoefening van een werkproces (bijvoorbeeld het subsidieproces). Iedereen interpreteert geldende normen en waarden hierbij op zijn of haar eigen wijze.
- Als er binnen de organisatie over integriteitrisico's in het subsidieproces wordt gesproken, wordt het risico laag ingeschat. Dit geldt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.
- Het risico op integriteitschendingen bij het verstrekken van subsidies wordt in het algemeen door de meeste respondenten als laag ingeschat. Dat deze inschatting niet terecht is, blijkt uit ons onderzoek. Respondenten geven namelijk aan dat er in hun

directe praktijk wel sprake is (geweest) van een integriteitschending en/of een vorm van oneigenlijke drukuitoefening. Ook wordt beleid volgens hen soms speciaal opgesteld of bijgesteld om een subsidie te kunnen verstrekken of een toezegging voor een politiek wenselijke subsidie te kunnen realiseren, zonder dat daar een goede grond voor is.

- 2 *In 2012 is het concern begonnen met de herijking van de ambtelijke integriteitsorganisatie. Deze begint binnen het gemeentelijk apparaat momenteel vorm te krijgen. Mede doordat veel wordt overgelaten aan de clusters, is echter nog sprake van versnippering van structuur en verantwoordelijkheden, waardoor in de praktijk nog onvoldoende duidelijk is wie welke taken en bevoegdheden heeft.*
 - De ambtelijke integriteitsorganisatie is in 2012 herijkt en begint momenteel vorm te krijgen.
 - Er zijn veel verschillende betrokkenen die een rol hebben of krijgen in de uitvoering van het integriteitsbeleid.
 - De bevoegdheden en de taakverdeling van de betrokken ambtenaren in de nieuwe integriteitsorganisatie zijn in de beleidstukken nog niet volledig uitgewerkt en daardoor niet geheel transparant. Dit komt mede doordat er veel wordt overgelaten aan de afzonderlijke clusters.
 - Dit leidt tot versnippering en het zoeken naar de juiste invulling van rol en verantwoordelijkheden worden door de betrokken ambtenaren ook in de praktijk als zodanig ervaren.
- 3 *Het herziende subsidiebeleid heeft meer dan het vorige subsidiebeleid vertrouwen als uitgangspunt. Hierdoor bood niet alleen het oude beleid, maar biedt ook het nieuwe beleid te weinig kaders om integriteitschendingen te kunnen beperken.*
 - De gemeentelijke regels voor het subsidieproces zijn verankerd in de Subsidieverordening Rotterdam 2014 (SvR 2014). De SvR 2014 is met ingang van 1 januari 2014 van kracht geworden.
 - De SvR 2014 gaat uit van vertrouwen. Dit als resultaat van de motie “niet afrekenen”, waarin de raad het college heeft verzocht de administratieve lasten bij subsidies te beperken. In tegenstelling tot het vorige subsidiebeleid kunnen subsidies tot €25.000 direct bij de verlening worden vastgesteld en gaat men uit van vertrouwen op de subsidieontvanger. Controle op de levering van de prestatie hoeft dan niet meer plaats te vinden. In het vorige beleid moest dit nog wel.
 - Meer vertrouwen betekent dat er in het subsidieproces meer nadruk is komen te liggen enerzijds op de (kwaliteit van de) beoordeling door de subsidieverstrekker ‘aan de voorkant’ en anderzijds op de eigen verantwoordelijkheid van subsidieontvanger ‘aan de achterkant’.
 - Om de beoordeling ‘aan de voorkant’ te intensiveren, is het aantal weigeringsgronden in de SvR 2014 ten opzichte van de subsidieverordening uit 2005 uitgebreid.
 - In de verordening SvR 2014 zijn geen algemene voorschriften opgenomen hoe moet worden omgegaan met subsidieplafonds.
 - Voor de beoordeling van de subsidieaanvraag zijn er geen algemene regels vastgesteld over het verplicht toesturen van (financiële) informatie bij de subsidieaanvraag. Hierdoor wordt mogelijk niet alle relevante informatie beoordeeld.
 - De inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag (materiële toets) vindt plaats bij de desbetreffende clusters (en gebiedscommissies). Er zijn geen concernbrede

richtlijnen/voorschriften hoe deze beoordeling moet worden uitgevoerd, noch in welke mate deze beoordeling moet worden vastgelegd.

- Voor de verantwoording over de bestede subsidiegelden is wel vastgelegd welke informatie moet worden toegestuurd. Daarbij maakt de SvR 2014 onderscheid in de hoogte van de toegekende subsidie in relatie tot de vereiste verantwoordingsinformatie.
 - Voor de vaststelling geldt dat er geen concernbrede voorschriften zijn hoe de toetsing op de geleverde prestaties precies moet plaatsvinden.
 - Er zijn geen richtlijnen hoe om te gaan met terugvorderingen en clausules in de verleningsbeschikking die een doelmatige besteding van de subsidiegelden kunnen waarborgen.
- 4 *Omdat het subsidiebeleid is gebaseerd op vertrouwen en het integriteit denken beperkt is, onderkent het college van B en W onvoldoende de specifieke integriteitsrisico's in het subsidieproces die inherent in het subsidieproces aanwezig zijn. Daardoor ontbreekt het aan toereikend inzicht in de risico's op ambtelijk en bestuurlijk niveau, als gevolg waarvan het college niet in staat is om gerichte beheersmaatregelen op de integriteitsrisico's te treffen.*
- Het college heeft geen adequate risico-inventarisatie uitgevoerd op het subsidieproces. De risico-inventarisatie die het college heeft laten uitvoeren was gericht op interne beheersing.
 - Het subsidieproces kenmerkt zich door de vele verschillende belangen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Dit kunnen gemeentelijke, maar ook persoonlijke belangen (direct dan wel indirect) zijn.
 - Gegeven de vele verschillende belangen is het subsidieproces kwetsbaar voor integriteitschendingen. Het gaat hier om mogelijke integriteitsrisico's als zelfverrijking, belangenverstrengeling, oneigenlijke druk en verspilling.
 - Het college onderkent het risico dat een ambtenaar een subsidiënt bevoordeelt met het ten onrechte verstrekken van een subsidie. Dit onderkende risico is op hoofdlijnen en onvoldoende geconcretiseerd om specifieke beheersmaatregelen aan te kunnen verbinden. De onderliggende risico's die tot bevoordeling kunnen leiden heeft het college echter niet gespecificeerd in kaart gebracht. Ook is het onderkende risico niet nader gekwantificeerd. Het onderkende risico heeft alleen betrekking op het ambtelijke niveau. Bestuurlijke risico's met betrekking tot het verstrekken van subsidies zijn niet onderkend.
 - De rekenkamer constateert dat integriteitsrisico's in het subsidieproces zich potentieel bij zowel ambtenaren als bestuurders kunnen voordoen.
 - Het subsidieproces wordt door de gemeente geclassificeerd als een "mild fraudegevoelig proces". De classificatie mild stemt niet overeen met de risico-inschatting door BIOS en de rekenkamer die aanzienlijk meer risico's op integriteitschending in het subsidieproces onderkennen.
- 5 *Algemene beheersmaatregelen in het subsidieproces (zoals de centralisatie van het subsidieproces, gebruik van Oracle Subsidie Management en het vierogen principe) en het algemeen integriteitsbeleid (onder meer de registratie nevenfuncties, de regeling melding incidenten en de gedragscode) verkleinen in opzet de (met name ambtelijke) risico's op integriteitschendingen. Bestuurlijke risico's op integriteitschending bij het verstrekken van subsidies worden in mindere mate afgedekt door de in opzet getroffen beheersmaatregelen.*
- Het college beschikt over meerdere instrumenten binnen het integriteitsbeleid om integer handelen binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie te waarborgen.
 - Met name concrete instrumenten zoals de regeling melding incidenten, het opgeven van nevenfuncties, het hebben van een gedragscode, de geschenkenregeling, die

evenals de gedragscode de normen en waarden concretiseren, kunnen (in opzet) een bijdrage leveren aan het verminderen van de integriteitsrisico's in het subsidieproces.

- Ambtelijk zijn er diverse soorten bijeenkomsten waarin integriteit kan worden besproken.
- In het subsidiebeleid zijn de volgende waarborgen ingebouwd, die op ambtelijk niveau de risico's kunnen verkleinen:
 - Met ingang van de SvR 2014 wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen de formele en de materiële (inhoudelijke) toets. Het subsidiebureau voert de formele toets uit op de subsidieaanvraag, waarna de inhoudelijke toets van de aanvraag door de beleidsafdelingen in de clusters gebeurt. Deze functiescheiding en vergaande centralisering van de formele toets draagt, mits in de praktijk goed uitgevoerd, in belangrijke mate bij aan het reduceren van integriteitsrisico's.
 - Nadat de beleidsmedewerker de subsidieaanvraag inhoudelijk beoordeelt, moet de uitkomst van de toetsing (de beoordeling en de toekenning of afwijzing) worden gecontroleerd door een senior medewerker (vierogen principe) en vindt de uiteindelijke accordering plaats door het afdelingshoofd (zesogen principe) en, afhankelijk van de hoogte van de subsidie, door de directeur (achtogen principe). Door dat alles worden in opzet de integriteitsrisico's verkleind.
 - Het aantal weigeringsgronden is toegenomen, waarvan er één specifiek gericht is op integriteit. De weigeringsgrond moet bij een afwijzing ook duidelijk op de beschikking worden onderbouwd. Transparantie over de weigering kan vanwege de controleerbaarheid van het besluit willekeur en bevoordeling tegengaan.
 - In de subsidieverordening is voorgeschreven welke verantwoordingsdocumenten door de subsidieontvanger moeten worden aangeleverd.
- 6 *In de praktijk blijkt echter dat de getroffen beheersmaatregelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau niet altijd (juist) worden toegepast, waardoor het risico op integriteitschendingen in de praktijk van de subsidieverstrekking significant toeneemt*
- Niet alle beheersmaatregelen uit het integriteitbeleid worden goed nageleefd dan wel toegepast:
 - De screening van nieuw aan te treden bestuurders schiet tekort.
 - Het onderzoek naar de geloofsbrieven betreft een formaliteit en gaat naar de mening van de rekenkamer niet diep genoeg.
 - Het screenen van ambtenaren op basis van de VOG gebeurt adequaat; de mogelijkheid om navraag te doen bij referenten en voormalige werkgever(s) van betreffende nieuwe medewerker wordt nog onvoldoende benut.
 - De geschenkenregeling is onvoldoende bekend binnen de organisatie.
 - Bestuurders duiden de gedragscode als richtlijn voor integriteit in brede zin. De gedragscode wordt door de ambtenaren niet als leidraad voor het individueel integer handelen ervaren.
 - Het toezicht op nevenfuncties en financiële belangen van bestuurders en ambtenaren is beperkt. Er vindt geen toetsing plaats op de volledigheid en juistheid van de gemelde nevenfuncties en belangen.
 - Voor de meeste gebiedscommissies zijn de nevenfuncties van hun leden echter niet openbaar gemaakt terwijl dit wel vereist is.
 - Een zwakke plek in het systeem van nevenfuncties is dat nevenfuncties van partners of directe familieleden niet te hoeven worden gemeld. Wettelijk bestaat hiertoe ook geen basis; het college blijft hiermee niet in gebreke.
 - De audits door Concern Audit naar integriteit hebben alleen betrekking op de ambtenaren van het concern; bestuurlijke integriteit blijft buiten beschouwing.

- Niet alle beheersmaatregelen uit het subsidiebeleid worden goed nageleefd dan wel toegepast:
 - Met de oprichting van het subsidiebureau is door de functiescheiding het integriteitsrisico in opzet sterk verminderd. Echter, niet alle aanvragen verlopen via het subsidiebureau, die in deze voorkomende gevallen dan ook geen formele toets uitvoert. De mate waarin in deze gevallen functiescheiding wordt gewaarborgd is niet inzichtelijk.
 - De materiële toets voor de verlening en vaststelling van subsidies wordt door de diverse organisatieonderdelen binnen de gemeente met heel verschillende diepgang en kwaliteit uitgevoerd. Ook de mate waarin en de wijze waarop in het beoordelingsproces de tweede beoordelaar de eerste beoordeling van de subsidieaanvraag toetst verschilt tussen de gebiedscommissies, clusters en de diverse afdelingen. Niet bij alle verleningen en vaststellingen is in de praktijk sprake van voldoende functiescheiding.
 - Uit verschillende voorbeelden blijkt dat in de praktijk bij de beoordeling van subsidieaanvragen wordt afgeweken van de blauwdruk subsidieproces en de voorgeschreven processtappen binnen OSM.
 - Ook de procedures voor vaststelling en terugvordering worden verschillend uitgevoerd.
 - In geen van de verleningsbeschikkingen is een doelmatigheidsclausule opgenomen om verspilling van verleende subsidies tegen te gaan.
- De audit trail in OSM ontbreekt, aangezien onderbouwing van materiële toetsing veelal niet in OSM wordt ge-upload, maar in hard-copy dossiers wordt bewaard. De rekenkamer oordeelt dat door conventionele werkwijzen en daarmee het omzeilen van de voorgeschreven processtappen en de in OSM ingebouwde beheersmaatregelen het risico op een mogelijke integriteitschending aanwezig blijft. Dit risico neemt toe naarmate materiële toetsing meer buiten OSM om wordt uitgevoerd.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

Integriteit vereist continue aandacht, zeker binnen organisatie die zich kenschetst door vergaande bezuinigingen en consequenties daarvan op de kwaliteit van interne checks & balances. Tot nu toe ontbreekt het aan continue aandacht. De volgende vier aanbevelingen vloeien hier uit voort:

- 1 Verhoog de inspanningen in het actief uitdragen van een cultuur waarin integriteit kan worden besproken en waar aandacht is voor het naleven van het toepassen van integriteit instrumenten. Dit moet concreet vorm worden gegeven door:
 - integriteit als vast thema te laten terugkomen in de jaarlijkse gesprekscyclus en periodiek in verschillende overlegstructuren;
 - de nieuwe organisatie met integriteitcoördinatoren meer te benutten; en
 - integriteit ook integraal onderdeel te laten uitmaken in het opleidingsaanbod.
- 2 Stel een integraal integriteitbeleid vast conform de eisen aan opzet van een integriteitsbeleidsplan zoals het BIOS die stelt. In het beleidsplan moet minimaal zijn vastgelegd:
 - de visie;

- de doelstellingen en ambities;
 - de gemeentelijke normen en waarden;
 - de verantwoordelijkheden (en verdeling daarvan in de organisatie);
 - de samenhang;
 - de beschikbare tijd en het budget.
- Besteed in het beleidsplan specifiek aandacht aan bestuurlijke integriteit.

- 3 Creëer meer eenheid en duidelijkheid met betrekking tot de inrichting van de integriteitorganisatie en de diverse rollen en verantwoordelijkheden die ambtenaren daarbinnen hebben. Borg daarbij ook dat de clusters consistentie betrachten bij het verder inrichten en implementeren van hun integriteitorganisatie in lijn met het centrale integrale integriteitkader.
- 4 Voer voor alle relevante werkprocessen¹, waaronder dus ook voor het subsidieproces, een specifieke risicoanalyse uit gericht op mogelijke integriteitschendingen in het proces. Betrek daarbij de risico's op zowel ambtelijk als op bestuurlijk niveau. De risicoanalyse omvat ten minste: risico's op een concreet niveau, per risico een kwantificering en, daar waar gewenst, een gerichte beheersmaatregel. Toets daarbij ook of al in voldoende mate beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel dat er additionele maatregelen noodzakelijk zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat met de centralisatie van het subsidieproces en de nieuwe subsidieverordening in opzet enkele goede beheersmaatregelen zijn getroffen om risico's op integriteitschendingen in de uitvoering te beperken. In de uitvoering blijkt echter te weinig aandacht te zijn voor naleving van de beheersmaatregelen. De volgende aanbevelingen vloeien hier uit voort:

- 5 Richt bij het uitvoeren van het subsidieproces meer aandacht op het krijgen van discipline in het daadwerkelijk uitvoeren van de beheersmaatregelen:
 - handel subsidies daadwerkelijk in OSM af.
 - voeg de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag met onderbouwing van de beslissing, evenals de daarop volgende checks en reviews als separate documenten aan het subsidiedossier toe.
 - maak het opnemen van de separate documenten over de beslissingen en de onderbouwing van de genomen beslissingen in OSM verplicht.

Het subsidieproces moet minder worden gebaseerd op het uitgangspunt van vertrouwen. Om integriteitsrisico's verder in te perken dient het subsidieproces meer kaders te krijgen voor het uitvoeren van controles.

- 6 Stel concernbrede kaders op voor:
 - de wijze waarop een subsidieaanvraag inhoudelijk moet worden beoordeeld;
 - de documentatie die in de beoordeling van de subsidieaanvraag moet worden meegenomen;
 - de vastlegging van de inhoudelijke beoordeling;
 - de wijze waarop de verantwoording moet worden gecontroleerd.

¹ Hiermee worden de door de gemeente zelf benoemde 16 kernprocessen bedoeld. Dit zijn werkprocessen met een substantiële materiële omvang.

3 reacties en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Wij ontvingen voor bestuurlijke wederhoor uw nota 'Integriteitrisico's in het subsidieproces'.

Onze reactie treft u hieronder aan. Voor de goede orde wijzen wij u er op dat wij niet reageren op de punten die de Gemeenteraad betreffen.

Het college geeft net als u grote prioriteit aan integriteit en integriteitsbeleid. In het coalitie-akkoord hebben we opgetekend dat het college waakt over de integriteit van het bestuur. Er wordt respectvol samengewerkt in een open sfeer. Wij nemen kennis van uw onderzoek. Alvorens concreet in te gaan op uw conclusies en aanbevelingen willen wij benadrukken dat er uit het onderzoek geen concrete zaken boven tafel zijn gekomen die noodzaken tot grote aanpassingen van het ingezette beleid terzake; evenmin zijn er omissies in systemen en processen geconstateerd die de gemeente onnodig kwetsbaar maken voor integriteitsschendingen. Niettemin zijn er in een organisatie met een grote diversiteit aan producten en processen en met veel medewerkers altijd zaken die nog beter kunnen worden georganiseerd en uitgevoerd. De aanbevelingen die u daaromtrent doet, nemen wij graag ter harte."

Hoofdconclusie 1

Het integriteit denken en het integriteitbeleid in de gemeentelijke organisatie van Rotterdam is onvoldoende ontwikkeld. Het ontbreekt hierdoor aan een (pro-)actief (met blijvende aandacht) en samenhangend integriteitbeleid, toereikende aandacht voor bestuurlijke integriteit en aandacht voor specifieke integriteitrisico's in werkprocessen.

Onze reactie op hoofdconclusie 1

Het integriteitbeleid is onder te verdelen in ambtelijke en bestuurlijke integriteit* met diverse wettelijke verplichtingen voor de gemeente Rotterdam. Vanuit dit perspectief bezien constateren wij dat uw conclusie nuancering behoeft.

U constateert in uw nota dat de gemeente Rotterdam zowel op het gebied van ambtelijke (paragraaf 2-5) als bestuurlijke integriteit (paragraaf 2-3-1) over de wettelijke verplicht gestelde instrumenten beschikt. De regelingen die vanuit de wetgeving (Ambtenarenwet en Gemeentewet) verplicht zijn gesteld voor ambtelijke integriteit (zoals bijvoorbeeld het afleggen van de eed/belofte bij indiensttreding, de Gedragscode en de Regeling nevenfuncties) maken onderdeel uit van het pakket aan instrumenten waarover wij beschikken. De Rekenkamer verwijst in haar rapport naar de handreiking van BIOS waarin de Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie (2007) wordt genoemd. Ook hierin wordt verwezen naar de wettelijke instrumenten. Zoals hierboven is aangegeven beschikt de gemeente Rotterdam over deze instrumenten.

De constatering dat de gemeente Rotterdam aan de wettelijke verplichtingen voldoet en daar naast extra instrumenten heeft ontwikkeld, betekent naar onze mening dat de gemeente het integriteitsbeleid voldoende heeft ontwikkeld. Wij volgen bij het opstellen van regelgeving, ook naar aanleiding van besprekingen in de gemeenteraad, de landelijke VNG-richtlijnen en modellen. Hiernaast leggen wij jaarlijks via de Jaarrekening verantwoording af aan de gemeenteraad over de meldingen en onderzoeken inzake ambtelijke integriteit.

Naast de wettelijke verplichtingen heeft de gemeente Rotterdam in de praktijk ook nog een aantal extra zaken geïmplementeerd op het gebied van ambtelijke integriteit. Deze onderdelen verkleinen bepaalde risico's binnen de organisatie en bevorderen onder andere de wisselwerking en dus samenhang tussen regelgeving en praktijk. Voorbeelden zijn het opgestelde onderzoeksprotocol, ingerichte controlemechanisme (zoals monitoring, periodieke concernbrede uitgevoerde audits, periodieke overleggen op diverse niveaus), risico-analyse, bijeenkomst topmanagement over integriteit en een actieplan/communicatieplan Integriteit voor 2015.

Deze acties zijn te plaatsen in het kader van de ingezette herijking van het ambtelijke integriteitsbeleid naar aanleiding van de clustervorming binnen de gemeente Rotterdam in 2012. Er wordt daarbij uitgegaan van een centraal kader waaraan de clusters zich te houden hebben. Clusters zijn binnen dit kader verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het ambtelijke integriteitsbeleid. Binnen het kader zijn er in de clusters verschillen op te merken, deze verschillen zijn echter ook op onderdelen noodzakelijk gezien het verschillende karakter en de verschillende werkzaamheden van de clusters. Het centrale kader bestaat onder andere uit de P&O circulaire Integriteit, de regeling om misstanden te melden, het onderzoeksprotocol en de Gedragscode.

Op nadrukkelijke wens van de gemeenteraad zijn, in het kader van de door de raad op 13 februari 2014 aangenomen motie 'Evaluatie Klokkenluidersregeling', de herziene regeling en het onderzoeksprotocol in een zogenoemde voorhangprocedure op 25 november en 18 december 2014 in respectievelijk de commissie VOF en de gemeenteraad besproken. Hierna hebben de vakorganisaties ook ingestemd met bovenstaande documenten en de herziene P&O circulaire Integriteit. Op korte termijn zullen wij, nadat wij vorig jaar al een eerste fiat gegeven heeft, de stukken definitief vaststellen.

Er wordt daarnaast binnen de gemeente bewust ingezet op cultuur en het gesprek over integriteit. Spreken over integriteit is immers minstens zo belangrijk als het beleid zelf en de regels over integriteit. Daarom is er voor 2015 ook een actieplan (communicatieplan) opgesteld en vastgesteld door het portefeuillehoudersoverleg Integriteit.

Ten aanzien van bestuurlijke integriteit hebben wij, naast de wettelijke verplichtingen, een Handboek College. In het Handboek College is Rotterdamse regelgeving en de hieruit voortkomende afspraken als een praktische handreiking uitgewerkt voor de collegeleden. Deze regelgeving is gebaseerd op landelijke wetgeving en de door de gemeenteraad vastgestelde huidige gedragscode. Voor aantreden licht de gemeentesecretaris tijdens een bilateraal gesprek met nieuwe collegeleden het handboek en bijbehorende integriteitgerelateerde onderwerpen toe. Daar waar nodig of wenselijk bespreekt de gemeentesecretaris het onderwerp ook

individueel met de bestuurders gedurende de collegeperiode. wij hebben in het afgelopen jaar een nieuw Handboek College 2014 vastgesteld en in dit kader ook over de integriteitgerelateerde onderwerpen gesproken.

Hiernaast benoemt de Rekenkamer in haar nota dat er momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe gedragscode voor B&W. Wij benadrukken dat er parallel wordt opgetrokken met de nieuw op te stellen VNG-modelgedragscode. Hiernaast heeft de gemeenteraad in december 2014 de nieuwe verordening rechtspositie van wethouders vastgesteld. Voor deze nieuwe regeling is de voorbeeldverordening van de VNG als uitgangspunt genomen.

Aansluiting bij de landelijke voorbeeldregeling heeft als voordeel dat de nieuwe regeling meer in overeenstemming is met hetgeen bij andere gemeenten gebruikelijk is.

In het licht van het hierboven geschetste beleid en de lopende ontwikkelingen houden wij vast aan de ingezette koers en zullen wij bijstellen (op onderdelen) indien dit nodig is

(onder bestuurlijke integriteit wordt in de reactie verstaan het college van B&W en de gebiedscommissies).*

Hoofdconclusie 2

2) In 2012 is het concern begonnen met de herijking van de ambtelijke Integriteitorganisatie. Deze begint binnen het gemeentelijk apparaat momenteel vorm te krijgen. Mede doordat veel wordt overgelaten aan de clusters, is er nog sprake van versnippering van structuur en verantwoordelijkheden. Hierdoor is in de praktijk nog onvoldoende duidelijk wie welke taken en bevoegdheden ten aanzien van integriteit heeft.

Onze reactie op hoofdconclusie 2

De Rekenkamer benoemt dat de gemeente Rotterdam in 2012 een herijking van de ambtelijke integriteitorganisatie heeft ingezet. De nieuw opgebouwde gemeentelijke organisatiestructuur en de daarbij afgesproken verantwoordelijkheden met betrekking tot integriteit blijven echter in deze conclusie enigszins onderbelicht. In het rapport wordt in paragraaf 2-4 namelijk wel melding gemaakt van de nieuwe infrastructuur in het kader van de herijking.

Voor de volledigheid dient ter informatie bij deze conclusie dan ook deze structuur te worden meegegeven. Binnen elk cluster (inclusief de Bestuursdienst en de RSO) zijn er:

- een portefeuillehouder integriteit (directieniveau);
- een coördinator integriteit en
- een of meerdere vertrouwensperso(n)en(en) integriteit.

Voor bovenstaande functies zijn afspraken gemaakt over de invulling en/of profielbeschrijvingen vastgesteld. In het kader van de herijking zijn tevens diverse centrale periodieke overlegstructuren ingericht.

Hiernaast willen wij benadrukken dat in 2012 bij de ingezette herijking door de concerndirectie bewust besloten is dat het uitgangspunt bij de positionering van integriteit is dat verantwoordelijkheden worden gelegd op het juiste niveau. Dit houdt in dat op concernniveau centrale kaders worden gesteld (BSD) en dat de clusters

binnen die kaders verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van het integriteitbeleid.

De Rekenkamer benoemt in paragraaf 2-4 dat de bevoegdheden en de taakverdeling in de beleidstukken nog niet volledig zijn uitgewerkt en daardoor transparant. De praktijk is echter zo, hier is de Rekenkamer ook over geïnformeerd, dat de geldende regelgeving indertijd is aangepast op de gemeentelijke organisatorische wijziging (oude duidingen zijn vervangen door woorden als 'concerndirecteuren en clusters'). Uiteraard is dit in het kader van de ingezette herijking niet alles. Hiernaast zijn, zoals ook genoemd bij de reactie ten aanzien van conclusie 1 en ook aan de Rekenkamer gemeld, de herziene regeling Melden vermoeden misstand en het onderzoeksprotocol door het college voorgelegd aan de gemeenteraad (18 december 2014). Bij het opstellen van de regeling is de VNG-modelregeling betrokken. De gemeenteraad is vervolgens akkoord gegaan met de afdoening van de motie 'Evaluatie Klokkenluidersregeling', waar deze documenten deel van uitmaakten. Binnenkort zullen wij deze stukken, inclusief de herziene P&O circulaire Integriteit, vaststellen. Dit pakket aan documenten is in lijn met de nieuw opgebouwde gemeentelijke organisatiestructuur en daarbij afgesproken verantwoordelijkheden met betrekking tot integriteit. Door het vaststellen van deze documenten zal de structuur, inclusief taken en bevoegdheden, nog helderder worden weergegeven.

Wij zullen in het licht van het bovenstaande de conclusie van de Rekenkamer, ook ten aanzien van versnippering en verantwoordelijkheden nader bezien en hierbij betrekken welke onderdelen of onderwerpen mogelijk extra aandacht vereisen.

Aanbeveling 1

1) *Verhoog de inspanningen in het actief uitdragen van een cultuur waarin integriteit kan worden besproken en waar aandacht is voor het naleven van het toepassen van integriteit instrumenten. Dit moet concreet vorm worden gegeven door:*

- *integriteit als vast thema te laten terugkomen in de jaarlijkse gesprekscyclus en periodiek in verschillende overlegstructuren;*
- *de nieuwe organisatie met integriteitcoördinatoren meer te benutten; en*
- *integriteit ook integraal onderdeel te laten uitmaken in het opleidingsaanbod.*

Onze reactie op aanbeveling 1

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in het ingezette traject rondom ambtelijke integriteit. Er is in toenemende mate op de verschillende niveaus blijvende aandacht voor het onderwerp. De door de Rekenkamer in haar aanbevelingen genoemde concrete onderdelen zijn al deels ingebouwd of opgezet. Binnen deze ontwikkeling zal bovenstaande aanbeveling door ons worden opgepakt en zal er gekeken worden welke zaken extra aandacht dienen te krijgen.

Aanbeveling 2

2) *Stel een integraal integriteitbeleid vast conform de eisen aan opzet van een integriteitsbeleidsplan zoals het BIOS die stelt. Het beleidsplan moet minimaal zijn vastgelegd:*

- *de visie;*
- *de doelstellingen en ambities;*
- *de gemeentelijke normen en waarden;*
- *de verantwoordelijkheden (en verdeling daarvan in de organisatie);*
- *de samenhang;*

- de beschikbare tijd en het budget.

Besteed in het beleidsplan specifiek aandacht aan bestuurlijke integriteit.

Onze reactie op aanbeveling 2

BIOS schrijft op haar website over een handreiking voor het opstellen van een integriteitsbeleid (2009). Deze handreiking kan volgens BIOS binnen overheidsorganisaties gebruikt worden 'ter inspiratie, voor bewustwording en om de inhoud door te vertalen naar de eigen organisatie'. Hierin is vermeld dat de inrichting van het integriteitsplan nergens dwingend is voorgeschreven, maar dat een goed plan voorziet in een aantal essentiële onderdelen.

In onze reactie op hoofdconclusie 1 is aangegeven dat wij zowel bij bestuurlijke als ambtelijke integriteit bij het opstellen van regelgeving de VNG-modellen volgen. Verder is aangegeven dat wij beschikken over de wettelijke instrumenten op het gebied van ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Daarnaast hebben wij extra instrumenten ontwikkeld ten behoeve van een integere organisatie. Wij vinden het niet nodig om hieraan een integriteitsbeleidsplan toe te voegen. Overigens is het opstellen van een beleidsplan geen verplichting. Wij leggen als gemeente meer de focus op de uitvoering. Op essentiële onderdelen op het gebied van integriteit stellen wij een actieplan op. Een voorbeeld hiervan is het communicatieplan integriteit voor 2015.

Aanbeveling 3

Creëer meer eenheid en duidelijkheid met betrekking tot de inrichting van de integriteitorganisatie en de diverse rollen en verantwoordelijkheden die ambtenaren daarbinnen hebben. Borg daarbij ook dat de clusters consistentie betrachten bij het verder inrichten en implementeren van hun integriteitorganisatie in lijn met het centrale integrale integriteitkader.

Onze reactie op aanbeveling 3

In het licht van de in deze reactie geschetste ontwikkelingen zal, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, de huidige stand van zaken (papier en werkelijkheid) geanalyseerd worden en zal er gekeken worden of en zo ja, waar verbeteringen nodig en mogelijk zijn.

Hoofdconclusie 3

"Het herziene subsidiebeleid heeft meer dan het vorige subsidiebeleid vertrouwen als uitgangspunt. Hierdoor bood niet alleen het oude, maar biedt ook het nieuwe subsidiebeleid te weinig kaders om integriteitsschendingen te kunnen beperken."

Onze reactie op hoofdconclusie 3

Deze stelling behoeft nuancering. Op verzoek van de Raad (motie Van de Donk, Niet afrekenen, 2011-3264) is de verantwoordingslast voor subsidies tot € 25.000 zoveel mogelijk gereduceerd; verlening en vaststelling kunnen gelijktijdig plaats vinden, mits het vertrouwen bestaat dat de subsidie correct zal worden gebruikt. Maar er kan bij twijfel ook later afgerekend worden en te allen tijde kan achteraf controle plaats vinden. Bij de invoering van deze aanpassing van de SVR hebben wij de Raad toegezegd de gang van zaken steekproefsgewijs te onderzoeken. De opzet van de eerste steekproef (30 dossiers op een totaal van 300 in 2014) is in december jl. gestart.

Naast vertrouwen spelen uiteraard ook beginselen als rechtmatigheid, integriteit en doelmatigheid een belangrijke rol. Voor subsidies boven € 25.000 geldt dat vaststelling/afrekening apart van de verlening plaats vindt en dat daarbij o.a.

informatie over de gevraagde producten (incl. accountantsverklaringen in oplopende zwaarte) van de subsidieontvanger worden verlangd om een correcte afrekening te waarborgen. Ratio: er moet een evenwicht zijn tussen de hoogte van de subsidie en de administratieve lasten die noodzakelijk zijn voor de verantwoordingsinformatie. Wij achten deze keuze van de Raad nog steeds een juiste. Als bij kleine subsidies 10% of meer van het subsidiebedrag aan administratieve verplichtingen en accountantsproducten moet worden besteed zijn de verhoudingen scheef. Het bewust genomen risico bij kleine subsidies extrapoleren naar alle subsidies schept een onjuiste voorstelling van zaken.

Dat “meer vertrouwen” impliceert dat “aan de achterkant” van het proces meer nadruk is komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger kunnen we niet onderschrijven. De toetsing bij de vaststelling van de subsidies > €25.000 is ongewijzigd, behoudens de zwaarte van de accountantsproducten.

De Rekenkamer constateert dat de Subsidieverordening Rotterdam (SVR) geen algemene voorschriften kent hoe om te gaan met (het overschrijden van) subsidieplafonds. Betreft het “de volgorde van binnenkomst van de aanvragen, de potentiële bijdragen aan de te leveren prestaties of een combinatie van beide?”. Subsidieplafonds zijn opgenomen in de specifieke beleidsregels. Doorgaans volgt uit de SVR of de beleidsregel een datum voor welke een aanvraag moet worden ingediend voor het volgende kalenderjaar. Het spreekt van zelf dat de na de sluitingsdatum alle aanvragen beoordeeld en tegen elkaar afgewogen worden en toewijzing plaats vindt aan die aanvragers die naar verwachting de grootste bijdrage leveren aan de te realiseren beleidsdoelstellingen. Bij regelingen waarin het hele jaar door een aanvraag kan worden ingediend is het uit de aard der zaak niet mogelijk alle aanvragen tegen elkaar af te wegen en geldt “wie het eerst komt, eerst maalt” met in achtneming van de termijnen van de SVR. Naar onze mening is deze kwestie daarmee voldoende geregeld.

De Rekenkamer concludeert ook dat er geen algemene regels bestaan over het verplicht toezenden van (financiële) informatie bij de subsidieaanvraag. Wij merken op dat voor verschillende soorten subsidies verschillende aanvraagformulieren en beleidskaders bestaan die aangeven welke informatie verplicht moet worden aangeleverd om niet meer te vragen dan nodig is. De SVR biedt de mogelijkheid nadere informatie, ook van financiële aard, op te vragen indien dat nodig blijkt voor een correcte beoordeling van de aanvraag. Ook hier is maatwerk het motto in plaats van bij elke aanvraag een grote hoeveel informatie opvragen zonder aanwijsbare noodzaak.

De Rekenkamer constateert dat er geen richtlijnen zijn m.b.t. terugvordering. De praktijk is dat terugvordering gecompenseerd wordt met nieuwe subsidies en waar die er niet zijn wordt teruggevorderd via de gebruikelijke procedure. Bedragen tot € 5000,-- kunnen op grond van artikel 3.3. lid 3 MVMR ingevorderd worden door de concerndirecteuren. Boven dat bedrag is de concerndirecteur Dienstverlening bevoegd.

Ook wordt geconstateerd dat er geen clausules in de verleningsbeschikking zijn opgenomen die een doelmatige besteding kunnen waarborgen. (zie ook hoofdconclusie 6). Hier wordt bedoeld op de systematiek dat wordt afgerekend op hoeveelheid product tegen de bij de verlening vastgestelde prijs per eenheid, ook als

deze prijs lager blijkt uit te vallen. De gebruikelijke gang van zaken bij wat vroeger een budgetsubsidie heette. Deze lagere kostprijs wordt wel in de beoordeling van volgende subsidieaanvragen betrokken en kan leiden tot lagere prijzen in het jaar T+2. Ook wordt door de Rekenkamer bedoeld op het ontbreken van een vermogenstoets bij de verlening. Deze is in het verleden afgeschaft omdat er zeer weinig gebruik van gemaakt werd en de toepassing discutabel en gevoelig voor bezwaar bleek, met name bij instellingen die diverse inkomstenstromen hebben. Tegenover een grote controle - en bewijslast stond een zeer geringe opbrengst.

Hoofdconclusie 4

"Omdat het subsidiebeleid is gebaseerd op vertrouwen en het integriteit denken beperkt is, onderkent het college van B en W onvoldoende de specifieke integriteitsrisico's in het subsidieproces die inherent in het subsidieproces aanwezig zijn. Daardoor ontbreekt het aan toereikend inzicht in de risico's op ambtelijk en bestuurlijk niveau, als gevolg waarvan het college niet in staat is om gerichte beheersmaatregelen op de integriteitsrisico's te treffen."

Onze reactie op hoofdconclusie 4

Wij herhalen dat er meer uitgangspunten in het subsidiebeleid zijn verankerd dan alleen vertrouwen. Zowel bij de opstelling van de huidige SVR als bij de inrichting van het subsidiebureau (RSO) zijn uiteraard risico's met betrekking tot integriteit aan de orde gekomen. De subsidieprocessen binnen de clusters/directies kennen, zoals ook de Rekenkamer constateert, bv. de toepassing van het 4-ogen-principe. Dit neemt niet weg dat er geen integrale risico-inventarisatie van het gehele proces is beschreven waarin ook externe spelers zijn benoemd en waarin alle risico's specifiek benoemd én gekwantificeerd zijn. Wij zullen dat voor de ontbrekende onderdelen als nog doen. (Aanbeveling 4)

Hoofdconclusie 5

"Algemene beheersmaatregelen in het subsidieproces (zoals de centralisatie van het subsidieproces, gebruik van Oracle Subsidie Management en het vierogen principe) en het algemeen integriteitbeleid (onder meer de registratie nevenfuncties, de regeling melding incidenten en de gedragscode) verkleinen in opzet de (met name ambtelijke) risico's op integriteitschendingen. Bestuurlijke risico's op integriteitschending bij het verstrekken van subsidies worden in mindere mate afgedekt door de in opzet getroffen beheersmaatregelen."

Onze reactie op hoofdconclusie 5

Bestuurders zijn geen onderdeel van het proces van subsidieverlening. Dit geschiedt in mandaat namens B&W. Wanneer burgers zich tot bestuurders wenden met verzoeken worden ze verwezen naar de geldende procedure. Als daarin (het vermoeden bestaat) dat op niet integere wijze door een bestuurder wordt geïntervenieerd, blijft het 4-ogen principe werken en kan de bestuurder daar op worden aangesproken of staat voor de betrokken ambtenaren de weg open een melding van een (vermoedelijke) integriteitsschending te doen.

Hoofdconclusie 6

"In de praktijk blijkt echter dat de getroffen beheersmaatregelen niet altijd (juist) worden toegepast, waardoor het risico op integriteitschendingen in de praktijk van de subsidieverstreking significant toeneemt."

Onze reactie op hoofdconclusie 6

Het behoeft geen betoog dat voorgeschreven procedures gevolgd moeten worden. Afwijken van de Blauwdruk subsidies en buiten de Oracle Subsidiemodule om werken zal worden tegen gegaan.

De Rekenkamer constateert dat voor de inhoudelijke beoordeling (materiële toets) bij verlening en vaststelling geen concernbrede regels bestaan hoe deze moet worden uitgevoerd en vastgelegd. Hiervoor bestaan wel regels per directie of subsidiesoort. Wij zullen, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van Concern Auditing (Deelrapportage Proces Verstrekte subsidies, 15-01-2015) opdracht geven hierin te voorzien. Door een goede vastlegging van deze processen wordt de audit trail verbeterd.

De Rekenkamer merkt op dat “niet alle beheersmaatregelen uit het subsidiebeleid worden goed nageleefd dan wel toegepast:

“Met de oprichting van het subsidiebureau is door de functiescheiding het integriteitsrisico in opzet sterk verminderd. Echter, niet alle aanvragen verlopen via het subsidiebureau, die in deze voorkomende gevallen dan ook geen formele toets uitvoert. De mate waarin in deze gevallen functiescheiding wordt gewaarborgd is niet inzichtelijk.” (pag 17)

Dit klinkt alarmerend maar is het niet. Op pag. 111 wordt uiteen gezet waarom, met bestuurlijke goedkeuring, de procedure hier anders moet verlopen. Dat de mate waarin in deze gevallen waarborging van functiescheiding niet inzichtelijk is, is te wijten aan het feit dat de Rekenkamer dit niet heeft onderzocht.

Tot slot gaan wij nog in op een passage op pagina 101/102 van de bestuurlijke nota: “Uit de enquête (zie ook groen kader in paragraaf 6.2) blijkt dat het risico op integriteitschendingen door het merendeel van de organisatie laag wordt ingeschat. 57% van de respondenten schat het risico als laag, 17% weet het niet en 26% schat het risico niet in als laag.

In de enquête is ook gevraagd naar het melding maken van een integriteitschending. 13% van de respondenten heeft aangegeven dat hij of zij zelf of iemand in zijn of haar directe omgeving melding heeft gemaakt van een integriteitschending. In 66% van de gemelde gevallen betrof het daadwerkelijk een integriteitschending. 11% heeft wetenschap van een integriteitschending in een subsidierelatie. Van deze bekende gevallen werd de integriteitschending gepleegd door::

- (deel)raadslid (27%),
- bestuurder (82%),
- ambtenaar (45%),
- belanghebbende buiten de gemeentelijke organisatie (18%).

Ondanks dat de meerderheid van de respondenten het risico laag inschat, meldt 15% van de respondenten dat hen voorbeelden bekend zijn dat er binnen de organisatie oneigenlijke druk is uitgeoefend op het verlenen van een subsidie. 7% van de respondenten kent voorbeelden van oneigenlijke druk uitoefening van buiten de organisatie.”

Wij constateren dat de enquête is gehouden onder 65 ambtenaren van de clusters en 96 van de deelgemeenten (totaal 161). 122 Ambtenaren hebben de vragen beantwoord waarvan de verdeling over concern en deelgemeenten niet is aangegeven..N.a.v. de nota van bevindingen is de Rekenkamer gevraagd naar de aard van de incidenten en de spreiding deelgemeenten/clusters, maar onze vraag is helaas niet beantwoord. We

constateren dat het bij 13% van de respondenten gaat om 15 medewerkers en dat 66% van de meldingen daadwerkelijke integriteitsschendingen betreffen, dus feitelijk maximaal 10 meldingen, die vrijwel allemaal betrekking hebben op het subsidieproces. Of het hier gaat om 10 verschillende incidenten of dat 1 incident meerdere malen is genoemd, blijft onduidelijk evenals de tijdsperiode waarop deze meldingen betrekking hebben.

Evenmin wordt duidelijk hoe met deze integriteitsschendingen is omgegaan en of er uiteindelijk ten onrechte subsidie is verleend. Het is dan ook lastig te bepalen welke conclusies aan deze cijfers verbonden moeten worden.

Wij vertrouwen er op dat de overgenomen aanbevelingen van de Rekenkamer het risico op integriteitsschendingen verder zullen reduceren.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie.

In zijn reactie verwijst het college vooral naar het feit dat de gemeente beschikt over de wettelijk vereiste instrumenten. In hoofdlijnen samengevat schrijft het college voorts dat er geen grote problemen zijn en dat wordt ingezet op een open cultuur. Dit probeert het college te onderbouwen door te verwijzen naar aangepaste regelingen en een zeer recent communicatieplan.

Met deze reactie bevestigt het college het beeld van de rekenkamer dat het college het belang van een goed en effectief integriteitsbeleid onderschat. Een integriteitsbeleid is zoveel meer dan alleen een samenhangsel van regelingen. Niet voor niets is in de Ambtenarenwet geregeld dat overheidsorganisaties verplicht een integriteitsbeleid moeten voeren en zich hierover moeten verantwoorden. In een dergelijk beleid legt een organisatie haar visie, ambities en doelen vast voor het te voeren integriteitsbeleid. Dit wordt ook door zowel de VNG als het BIOS onderschreven en in hun formats voor beleidsplannen vastgelegd. Hier schiet het college van B en W in Rotterdam tekort. Zowel de wettelijke verplichting van het voeren van een integriteitsbeleid met blijvende aandacht als ook de voorschriften over een integriteitsbeleid vanuit de VNG, waar het college zelf naar verwijst, worden niet correct toegepast, zo blijkt uit de hoofdconclusie.

Een goed integriteitsbeleid beschrijft namelijk concrete activiteiten en resultaten en vraagt om blijvende aandacht. Het benoemt ook de rollen en taken van de verschillende actoren die binnen de organisatie een functionele verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Om de aandacht voor integriteit te borgen is het noodzakelijk dat integriteit wordt gezien als een kwaliteitsaspect van de organisatie (en de daarin te onderscheiden kernprocessen) en onderdeel wordt van de bedrijfsvoering.

Alleen door vooraf met elkaar te spreken over: de wijze waarop integriteit vorm moet krijgen binnen de organisatie, met welke instrumenten het beleid zal worden vormgegeven, welke inzet zal worden gepleegd en doelstellingen worden nagestreefd en deze keuzes vervolgens in een integraal beleidsplan vast te leggen kan een duidelijk beeld van de borging van de integriteit naar de eigen medewerkers en de buitenwereld worden gegeven. Ook het onderkennen van mogelijke integriteitsrisico's en bijbehorende beheersmaatregelen maakt hier onderdeel van uit, net als aandacht voor de bestuurlijke integriteit. In de reactie van het college blijft de aandacht voor

bestuurlijke integriteit opnieuw beperkt tot het instellen van een enkele regeling en ontbreekt het aan visie en samenhang.

Met het onderschatten van het belang van en het beschikken over een goed integriteitsbeleid is het naar de mening van de rekenkamer ook niet mogelijk om een volwassen, open cultuur op het gebied van integriteit te bevorderen. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt al dat het management van mening is dat er in de afgelopen jaren al veel aan het bevorderen van een positieve cultuur is gedaan. De rekenkamer spreekt dit niet tegen, maar signaleert wel dat dit tot op heden nog niet op de werkvloer als zodanig is ervaren. Zo geeft het college bijvoorbeeld bij hun reactie op aanbeveling 1 aan dat er al een traject is ingezet en dat de in de aanbeveling genoemde onderdelen (integriteit als vast thema in jaarlijkse gesprekscyclus en overlegstructuren, de nieuwe organisatie met integriteitcoördinatoren meer benutten en integriteit in het opleidingsaanbod) al deels is ingebouwd of opgezet. De rekenkamer heeft in haar rapport al aangegeven dat op onderdelen inderdaad formele regelingen zijn getroffen (zoals integriteit in de gesprekscyclus). In de praktijk vindt dit op de werkvloer echter niet plaats, zoals uit het onderzoek blijkt. Zo wordt integriteit nooit aan de orde gesteld in functionerings- en beoordelingsgesprekken en blijken veel medewerkers de integriteitcoördinatoren niet te kennen en te weten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

De notie dat de integriteitsregelingen zijn aangepast naar de nieuwe organisatiestructuur heeft de rekenkamer ook in haar rapport geconstateerd. Echter, het aanpassen van de organisatorische benamingen aan de nieuwe organisatiestructuur biedt onvoldoende duidelijkheid wie welke taken op het gebied van integriteit heeft, aangezien mensen ook nieuwe functies en andere rollen vervullen. Reorganisaties en roulatie van het management en personeel dragen niet bij aan meer helderheid over taken en verantwoordelijkheden. Deze onduidelijke taak en verantwoordelijkheidsverdeling voor integriteit wordt ook door direct betrokkenen op de werkvloer ervaren en is dus niet met het aanpassen van woorden als dienst naar cluster in een integriteitsregeling opgelost.

Voor wat betreft de reactie van het college op het subsidieproces merkt de rekenkamer op dat het college met name aangeeft dat er wel veel procedures zijn en dat de door de rekenkamer geconstateerde risico's niet zo erg zullen zijn. De rekenkamer merkt hier over op dat haar onderzoek een risicoanalyse betreft. Het gaat niet zozeer om het aantreffen van integriteitsproblemen, als wel om het identificeren van meer risicovolle plekken in de bestaande processen waar integriteitsrisico's kunnen ontstaan. Daarbij onderschrijft de rekenkamer dat het nieuwe subsidieproces veel procedures kent die bijdragen aan een substantiële vermindering van de kans op een integriteitschending. Echter, uit haar onderzoek blijkt ook dat in de praktijk nog heel vaak de nieuwe procedures nog niet door alle organisatieonderdelen worden nageleefd en (kunnen) worden omzeild. Voorbeelden hiervan zijn dat medewerkers nog buiten Oracle om subsidieaanvragen beoordelen en dat het vier ogenprincipe in de praktijk niet overal op correcte wijze wordt toegepast. Ook ontbreekt het veelal aan verslaglegging over de gemaakte afwegingen in de beoordeling van de subsidieaanvraag, zodat een goede controle niet mogelijk is.

De keuze voor vertrouwen als uitgangspunt in het subsidieproces is een principiële keuze. Deze keuze, onder meer tot uiting komend in het beperken van de verantwoordingslast voor subsidies tot €25.000 wordt door de rekenkamer ook niet

betwist. Wel stelt de rekenkamer dat het invoeren van vertrouwen als uitgangspunt (dat ook geldt voor subsidies van grotere omvang) een meer gedetailleerd en expliciet beoordelingskader vereist waar medewerkers opvolging aan moeten geven. Zo heeft de rekenkamer geconstateerd dat in de praktijk subsidieplafonds soms worden ontweken. Voor een interessante subsidieaanvraag wordt dan een aanvullend budget gevonden of wordt het plafond verhoogd, zo geven medewerkers aan. Ten aanzien van de terugvordering ontbreekt het aan correcte kaders. Er zijn geen regels die aangeven hoe het moet, wat er in de praktijk toe leidt dat in sommige (en niet alle) gevallen wordt besloten om de terugvordering te verrekenen met een subsidieaanvraag van een paar jaar later. Deze gang van zaken is onjuist. Er wordt per subsidie een contract aangegaan om voor een bepaald bedrag bepaalde prestaties of een inspanning te leveren. Als die prestaties of inspanning niet worden geleverd, dan behoort een deel van het verstrekte bedrag te worden teruggevorderd. Dat bedrag kan dan niet met een ander contract worden verrekend, waarbij mogelijkerwijze ook nog eens totaal andere prestaties moeten worden geleverd. Overigens heeft de rekenkamer in haar onderzoek geconstateerd dat in veel gevallen geen terugvordering of verrekening plaatsvindt. Subsidieontvangers mogen dan gewoon het teveel zelf behouden. In de praktijk kan dit oplopen tot substantiële bedragen.

Ten aanzien van de risico-inventarisatie bevreemdt het de rekenkamer dat het college schrijft dat er op onderdelen een risico-inventarisatie van het subsidieproces is geweest, waarin integriteitsrisico's zijn benoemd en gekwantificeerd. De rekenkamer heeft herhaaldelijk om deze informatie verzocht, waarbij is aangegeven dat er in het geheel niet een dergelijke risico-inventarisatie op het subsidieproces heeft plaatsgevonden. Ook in ambtelijk wederhoor is niet verwezen naar een inventarisatie waarin integriteitsrisico's zijn benoemd en gekwantificeerd.

De rekenkamer is zich er van bewust dat vertrouwen niet het enige uitgangspunt is binnen het subsidiebeleid. Zo is ook een uitgangspunt dat subsidies alleen moeten worden verstrekt als het echt nodig is en dat er geen subsidiekadootjes moeten worden gegeven. Dat is dan ook de reden dat het college expliciet in de nieuwe verordening heeft opgenomen dat een subsidie alleen moet worden verstrekt als de subsidieaanvrager de subsidie echt nodig heeft om de prestatie te kunnen leveren. Juist vanuit dit principe is de rekenkamer van mening dat er standaard meer informatie moet worden aangeleverd bij de subsidieaanvraag. In de huidige subsidieregeling dienen aanvragers alleen een inhoudelijke onderbouwing van hun subsidieaanvraag te leveren. Zonder informatie over de financiële positie van de subsidieaanvrager wordt het echter voor beleidsmedewerkers onmogelijk om te toetsen aan het criterium dat de subsidie echt noodzakelijk is. Dat het college suggereert dat het standaard moeten aanleveren van inzicht in de financiële positie van de aanvrager leidt tot een opvraag van informatie zonder noodzaak bevreemdt de rekenkamer. Zonder deze informatie kan namelijk niet worden getoetst aan een van de kernwaarden van de subsidieverordening. Dat het college vervolgens het al dan niet toetsen aan het criterium "subsidie is noodzakelijk voor het kunnen leveren van prestatie/inspanning" over laat aan de inschatting van de individuele ambtenaar vindt de rekenkamer ontoelaatbaar. Het is nu aan de individuele ambtenaar om te besluiten of er al dan niet extra informatie moet worden toegezonden om de subsidieaanvraag te kunnen beoordelen. In de praktijk blijkt dat de beoordelaars veelal niet om aanvullende informatie vragen, waardoor vaak niet wordt getoetst op het criterium 'noodzakelijkheid'. Hierdoor ontstaat willekeur in toetsing, ongelijke behandeling van subsidieaanvragen en neemt ook de kans op een integriteitschending fors toe.

Het bagatelliseren door het college dat slechts een zeer beperkt aantal mensen weet heeft van een schending in het subsidieproces vindt de rekenkamer onverstandig. Slechts één integriteitschending kan al grote gevolgen hebben voor de gemeente. Niet alleen financieel, maar zeker ook qua imago en vertrouwen in het openbaar bestuur. De rekenkamer is van mening dat het college te weinig belang hecht aan de mogelijke gevolgen van een integriteitschending. Door meer zichtbare sturing te geven aan het naleven van de nieuwe subsidieregeling kan dit risico al worden beperkt. Door in aanvulling hierop de subsidieregeling beperkt te wijzigingen voor wat betreft de te verkrijgen informatie van subsidievragers en het uitschrijven van de wijze waarop een inhoudelijke toets op de subsidieaanvraag moet worden uitgevoerd, kan de kans op een integriteitschending fors worden teruggedrongen/gereduceerd.

Het college verwijst in zijn reactie op hoofdconclusie 5 dat bestuurders geen deel uitmaken van het subsidieproces. De rekenkamer is zich hiervan bewust, maar heeft in haar onderzoek ook geconstateerd dat zij in de praktijk informeel wel invloed uitoefenen. Zo zeggen wethouders soms subsidies toe voordat een aanvraag is ingediend en wordt er soms door bestuurders oneigenlijke druk uitgeoefend om toch een subsidie te verstrekken terwijl daar geen grond voor is.

Dat het college onvoldoende het belang van integriteit binnen de organisatie en specifiek in het subsidieproces onderkent, blijkt ook uit de wijze waarop het college heeft gereageerd op de aanbevelingen van de rekenkamer. De rekenkamer betreurt dat het college niet concreet aangeeft in hoeverre het de aanbevelingen van de rekenkamer al dan niet overneemt. In zijn reactie behandelt het college slechts de eerste drie aanbevelingen. Over de eerste en derde aanbeveling blijft het college beperkt in zijn toezegging deze over te nemen. Aangegeven wordt de aanbeveling mee te nemen in overwegingen, zonder toezeggingen om de aanbeveling concreet in te voeren. De tweede aanbeveling (het opstellen van een integriteitsplan) wordt niet overgenomen. Wat het college met de overige aanbevelingen wil doen, is onduidelijk. De rekenkamer verzoekt de raad om het college per aanbeveling van de rekenkamer te laten aangeven wat het concreet met deze aanbeveling gaan doen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De Rekenkamer Rotterdam krijgt regelmatig vragen van (deel-)raadsleden en burgers over de besteding van subsidiegelden. Die vragen betreffen naast de rechtmatigheid en doeltreffendheid van subsidies ook de integriteit van bestuurders, ambtenaren en subsidieontvangers bij het verstrekken van subsidies. Deze vragen kwamen ook aan bod in het onderzoek naar de subsidierelatie met de Stichting Get Hoeft waarin de rekenkamer heeft geconcludeerd dat er sprake is van de ‘schijn van belangenverstrengeling’. Recentelijk is ook veel aandacht geweest voor integriteit op andere gebieden. Zo is naar aanleiding van vragen in de media, deelraad en gemeenteraad een onderzoek door BING uitgevoerd naar (mogelijke) belangenverstrengeling in de deelgemeente Feijenoord. Een ander recent voorbeeld betreft vermeende integriteitschendingen rondom inkoop en aanbesteding van ICT producten, naar aanleiding waarvan de Rekenkamer Rotterdam een onderzoek naar integriteitrisico's in het proces van inkoop en aanbesteding in brede zin heeft aangekondigd binnen de gemeente Rotterdam. Ook is het afgelopen jaar veel aandacht in de media besteed over integriteit van nieuwe bestuurders en raadsleden bij gemeenten.

Om als overheid goed te kunnen functioneren, moet de integriteit van het bestuur buiten alle discussie staan. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarom in 2006 het initiatief genomen tot oprichting van een Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector (BIOS). Het BIOS is een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteit(-beleid) binnen de (semi) publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau.² Het BIOS benadrukt het enorme belang van een integere overheid. De overheid heeft immers het monopolie op het nemen van belangrijke (ingrijpende) besluiten over de inrichting van de samenleving, de wijze waarop overheidsmacht wordt gebruikt en hoe het gemeenschapsgeld wordt uitgegeven. Deze grote verantwoordelijkheid stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit is daarvan een belangrijke pijler. Immers, wanneer de integriteit van bestuurders ter discussie staat, tast dit het vertrouwen in de overheid aan. Gevolg is dat de overheid haar noodzakelijke legitimiteit verliest.³

De belangstelling voor integriteitvraagstukken is, zo stelt het BIOS, in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Onder andere door het gebruik van sociale media, toegenomen informatiestromen via het internet, snelle verspreiding van nieuws, etc.⁴ Integriteit van bestuurders is daarnaast meer en meer onder druk komen te staan als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Het (voorbeeld)gedrag

² (missie van BIOS) <http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios.html>

³ <http://integriteitoverheid.nl/over-bios.nl>

⁴ www.integriteitoverheid.nl/kenniscentrum/kenniscentrum-vervolg/details/politieke-integriteit.html

van politieke ambtsdragers heeft, in zowel de formele als informele sfeer, een grote impact op burgers en ambtenaren. Bestuurders dienen zich dan ook in te spannen om iedere schijn van integriteitschending, zoals belangenverstrengeling en corruptie, te voorkomen. Dit doen zij door onder andere alert te zijn op handelingen en/of gedragingen die het aanzien en de integriteit van het openbaar bestuur zouden kunnen schenden.

In zijn algemeenheid wordt het begrip integriteit nog vaak ingevuld met voorbeelden over foute bonnetjes en suikerzakjes die meegaan naar de camping. Integriteit betreft echter veel meer dan dat. Het omvat het gehele functioneren van organisaties en medewerkers van de overheid. Dus ook de risico's ten aanzien van integriteit in bedrijfsprocessen en bijvoorbeeld de organisatiecultuur en individueel gedrag op de werkvloer. Tijdens 'de Dag van de Integriteit', op 22 november 2011 in Zeist, hebben (ervarings-)deskundigen met elkaar gesproken over onder meer het belang van goede borging van integriteit. Verschillende deskundigen gaven aan dat elke ontwikkeling in een organisatie integriteitsrisico's met zich kan meebrengen. Bezuinigingen en reorganisaties kunnen volgens de deskundigen een verhoogde kans op integriteitschendingen geven. De sprekers gaven aan dat het daarom belangrijk is dat organisaties "zich hiervan bewust zijn en hier op anticiperen. Niet alleen door meer regels te maken, maar ook door medewerkers hiervan meer bewust te maken door in gesprek te gaan met de medewerkers onder het motto: 'minder gedragsregels, meer bewustwording.' Geconcludeerd wordt dat "met slechts vijf gesprekken per jaar over integriteit dat niet lukt."⁵

Rotterdam kent meerdere grote organisatorische ontwikkelingen, die het risico op een integriteitschending kunnen verhogen. Als eerste betreft dat de reorganisatie. In het rapport 'Audit integriteit 2013'⁶ van Concern Auditing wordt aangegeven dat de ambtelijke organisatie volop in beweging is. "Mede door de verschillende lopende reorganisaties bestaat er voor een groot aantal medewerkers veel onduidelijkheid en onzekerheid. Vaste structuren zijn (voorlopig) verdwenen, tijdelijke constructies worden opgetuigd, processen zijn nog niet altijd uitgelijnd, taken en bevoegdheden zijn nog niet helder, expliciete controles zijn nog niet overal ingevuld en in sommige gevallen hebben bepaalde medewerkers nog geen direct leidinggevende. In een dergelijke veranderende situatie is de kans groter op het ontstaan van niet-integer handelen."⁷ Een tweede belangrijke organisatorische ontwikkeling betreft aangebrachte veranderingen in het subsidieproces. Procesmatig heeft op subsidiegebied een grote wijziging plaatsgevonden door de introductie van de nieuwe gemeentelijke subsidieverordening en een vergaande centralisatie van de behandeling en vaststelling van subsidies. De derde belangrijke organisatorische verandering heeft betrekking op het bestuurlijk organisatorisch niveau. Het afschaffen van de deelgemeenten en de totstandkoming van gebiedscommissies is een grote organisatorische verandering die zowel bestuurlijk als ambtelijk zijn weerslag heeft (gehad) op de organisatie.

De uitkomsten van eerder eigen onderzoek over mogelijke integriteitschendingen met het verstrekken van subsidies gecombineerd met de vele (organisatorische)

⁵ http://www.dagvandeintegriteit.nl/downloads/Verslag_Dag_van_de_Integriteit_22-11-2011.pdf

⁶ Concern Auditing, rapport 'Audit Integriteit 2013', publicatiedatum 2 juni 2014.

⁷ Concern Auditing, rapport Audit Integriteit 2013, p. 3.

ontwikkelingen, de financiële omvang en het (financieel) belang van het instrument subsidies binnen de gemeente Rotterdam (zie volgende paragraaf) en het grote maatschappelijk belang van een integere overheid vormden de aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek in te stellen. Het onderzoek betreft een verkenning van de risico's op (schijn van) integriteitschendingen bij subsidieverstrekking en het borgen van adequate beheersing op dit terrein.

1-2 kaders van het onderzoek

1-2-1 integriteit

Integriteit is een begrip dat frequent en makkelijk wordt gebruikt maar moeilijk concreet te definiëren is. Vaak wordt verwezen naar zaken als 'normen en waarden', 'ethisch handelen' en is er sprake van een duiding van het begrip. Duidingen waar iedereen wel een gevoel bij heeft maar die de precieze scheidslijnen tussen wat wel integer en wat niet-integer is niet scherp stellen. Ter toelichting is in het onderstaande kader een aantal definities van het begrip integriteit opgenomen.

definities van integriteit

Integriteit (de; v) 1) onschendbaarheid 2) eerlijkheid, onkreukbaarheid (bron: woordenboek Van Dale)

Integriteit: handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels.

Toegepast op het openbaar bestuur betekent dit dat bestuurders:

- hun taak en functie vervullen naar professionele eisen in overeenstemming met positie, verantwoordelijkheden en geldende morele waarden en normen waarop zij naar redelijkheid aanspreekbaar zijn
- zich kunnen verantwoorden voor de keuzes die zij maken doordat op zorgvuldige wijze is omgegaan met bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemeen belang beschikken
- burgers en collega's op correcte wijze behandelen. (bron: Van den Heuvel en Huberts, Bestuurlijke integriteit vandaag, Jaarboek integriteit 2010, 2010)

Integriteit is ook één van de beginselen van goed openbaar bestuur, waarbij het direct gekoppeld is aan openheid: het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

Formele integriteit is het naleven van wet- en regelgeving. Kwalitatief wordt gesproken over 'gewetensvol handelen' wat moet worden uitgewerkt in integriteitbeleid. (bron: Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, 2010).

De rekenkamer verstaat onder integriteit dat gehandeld wordt overeenkomstig de geldende (morele) normen en waarden en de daarmee samenhangende spelregels, waarbij sprake is van goed bestuur.

De vroegere minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, sprak ooit de geveleugelde woorden "een beetje integer bestaat niet". Reeds in 1992 waarschuwde zij voor ontwikkelingen die politici, bestuurders en ambtenaren nopen tot waakzaamheid.

Ontwikkelingen die gestoeld waren op waargebeurde situaties. In deze situaties was sprake van bijvoorbeeld het onbevoegd naar buiten brengen van vertrouwelijke of geheime informatie, het ontijdig naar buiten brengen van niet afgeronde of onvolledige beleidsvoornemens, het gevaar van oneigenlijke beïnvloeding van politieke besluitvorming en corruptie van overheids- en semi-overheidsdienaren. Als remedie op genoemde ontwikkelingen wees minister Dales in haar speech op het congres van de VNG in juni 1992 op het belang van de moraal van bestuurders en ambtenaren en het belang van de voorbeeldfunctie van de politieke en ambtelijke top. Ook stelt zij dat binnen de organisatie een zodanige cultuur en structuur aanwezig moet zijn dat problemen met betrekking tot fraude- en corruptiegevoeligheid op de verschillende niveaus binnen de organisatie bespreekbaar blijft, zonder dat men zich bedreigd voelt. Niet in de laatste plaats gaat het om permanente waakzaamheid als het gaat om het borgen van integriteit.

Sinds 1992 heeft zich een veelvoud aan integriteitschendingen binnen de (semi)publieke sector (en erbuiten) voorgedaan. Ook in de laatste twee jaar is er regelmatig aandacht in de media geweest voor integriteitschendingen in de publieke sector, zoals vermeende fraude door een gedeputeerde en bevoordeling door een wethouder. Hieruit mag worden afgeleid dat de door Ien Dales in 1992 geschetste ontwikkelingen en aandachtspunten nog steeds erg actueel zijn en derhalve continue aandacht behoeven.

1-2-2 integriteitschendingen

Niet alleen het begrip integriteit is lastig te definiëren maar ook het begrip integriteitschending. Men kan spreken over een integriteitschending als niet aan de regels en/of aan de ethiek en moraal is voldaan. Een mogelijk complicerende factor bij het vaststellen van een integriteitschending is dat een schending van integriteit gekoppeld is aan (in beginsel) intentioneel handelen. Dat wil zeggen dat iemand bewust handelt tegen de heersende normen en waarden. Of er sprake is van intentioneel handelen is echter moeilijk vast te stellen. Beter is om te spreken over de kans op een integriteitschending. In een risico-onderzoek als dit levert alleen al de schijn van een integriteitschending een risico op. Immers tast ook die schijn (mogelijk) het vertrouwen in en geloofwaardigheid van de overheid aan en kan reputatie schade eenvoudig het gevolg zijn.

Vanuit de literatuurstudie van de rekenkamer blijkt er in onderzoek tien verschillende typen integriteitschendingen worden onderscheiden. Universitair docent en integriteitdeskundige, mw. Lasthuizen, is erin geslaagd om deze typologie van integriteitschendingen te valideren. Deze typologie wordt nu algemeen gebruikt, zo ook door BIOS.⁸

De verschillende typen integriteitschendingen betreffen:

- corruptie: omkoping
- corruptie: financiële, materiële of immateriële bevoordeling van zichzelf, vrienden, familie, partij
- fraude en diefstal
- dubieuze giften en beloften

⁸ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Het BIOS is een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteit(-beleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau.

- onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
- misbruik van bevoegdheden
- misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
- discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
- verspilling en wanprestatie
- wangedrag in de vrije tijd

In Rotterdam is er voor gekozen om een andere typologie voor integriteitschendingen te hanteren. De verschillende typen integriteitschendingen in Rotterdam betreffen:

- fraude en corruptie
- diefstal en verduistering
- geweld en intimidatie
- belangenverstrengeling, onverenigbare functies en activiteiten
- verspilling en misbruik gemeentelijke eigendommen
- misdragingen (binnen én buiten werktijd)
- misbruik en manipulatie van informatie
- ongeoorloofde afwezigheid
- overige / categorie onbekend.

BIOS heeft in april 2014 een onderzoek gepubliceerd over de “aard en omvang van integriteitschendingen binnen de Nederlandse overheid”. Uit dit onderzoek bleek dat “bijna een kwart (22 procent) van de ambtenaren het gevoel heeft een misstand te hebben meegemaakt die als integriteitschending kan worden gekwalificeerd. Ook werd uit dit onderzoek duidelijk dat de categorie waarin de meeste misstanden worden ervaren, de categorie ‘ongewenste omgangsvormen’ is. Het gaat hierbij onder meer om intimidatie. De tweede grootste categorie betreft misbruik van bevoegdheden. Voorbeelden hiervan zijn misbruik van de positie om ondergeschikten of collega’s iets te laten doen, het doorvoeren van beslissingen tegen de regels in en het niet naleven van wetten en regels. De derde grote categorie blijkt wanprestatie en verspilling. Dit omvat bijvoorbeeld het onverschillig gebruik van overheidsmateriaal en financiën. Het openbaar bestuur is kwetsbaar waar het gaat om vrienden en familie die belangen hebben bij besluiten en bevoegdheden van ambtenaren.”⁹

1-2-3 financiële omvang van subsidies

Subsidies vormen een significant deel van de gemeentelijke uitgaven. Het bleek echter lastig een gedegen inzicht te krijgen in het totaalbedrag en de totaal aantallen verstrekte subsidies, aangezien deze in begrotingen en verantwoordingsstukken verspreid over de verschillende beleidsprogramma’s zijn opgenomen. Ook heeft de rekenkamer de subsidiestatistiek van de voormalige deelgemeenten geanalyseerd om na te gaan welke subsidies de deelgemeenten hebben verstrekt. (Voormalige deelgemeenten hebben tot de verkiezingen op 19 maart 2014 subsidies verstrekt.) Op basis van een analyse en berekening van de verschillende gerapporteerde bedragen in de jaarverslagen komt de rekenkamer tot het volgende beeld:

In 2010 is er vanuit het concern voor bijna € 365 mln. aan subsidies verstrekt. In datzelfde jaar hebben de deelgemeenten gezamenlijk voor ruim € 108 mln. aan

⁹ BIOS, Aard en omvang van integriteitschendingen binnen de Nederlandse overheid, april 2014, p. 3.

subsidies verstrekt¹⁰. In totaal is daarmee voor € 473 mln. aan subsidies in 2010 uitgegeven.

In 2011 werd door het concern € 345,7 mln. aan subsidies uitgegeven. De voormalige deelgemeenten hebben ruim € 98 mln. aan subsidies verstrekt. Dit brengt het totaal op € 443,7 mln.

De afgelopen jaren zijn door diepgaande bezuinigingen binnen Rotterdam de subsidie uitgaven verder afgenomen¹¹. In de begroting 2013 was in de subsidiejaar 2013 een bedrag opgenomen van € 326 mln. Voor wat betreft de voormalige deelgemeenten was een bedrag begroot van € 287 mln. in de vorm van bijdragen vanuit het deelgemeentefonds. Een onbekend deel daarvan is als subsidie door de deelgemeenten verstrekt.

Inmiddels zijn de deelgemeenten opgeheven en zijn gebiedscommissies ingesteld. Bij de veertien gebiedscommissies kunnen bijdragen worden aangevraagd ter financiële ondersteuning van wijk- en bewonersinitiatieven (zie paragraaf 3-5). Het totale budget waarover gebiedscommissie kunnen besluiten betreft € 8,8 miljoen¹². Zeer recente berichten geven aan dat dit bedrag lager zal zijn. Dit is significant minder dan de subsidies die tot 19 maart 2014 door de (voormalige) deelgemeenten werden verstrekt. Overigens kwam uit gesprekken het beeld naar voren dat de (voormalige) deelgemeenten tot het moment van de verkiezingen op 19 maart 2014 nog zoveel mogelijk subsidies, vallend onder de SvR 2005, hebben verstrekt. Precieze financiële omvang hiervan is onduidelijk.

In de begroting 2015 is een bedrag aan subsidies opgenomen van ruim € 463 miljoen.

Uit een overzicht van de (concern) subsidiecijfers 2012 blijkt dat ruim 64% van alle subsidies kleiner zijn dan € 25.000 en dat deze gezamenlijk 3,3% van het totale subsidiebedrag omvatten. 36% van de totale subsidies bestaat uit subsidies groter dan € 25.000 (dit betreft 96,7% van het totaalbedrag aan subsidie uitgaven). In absolute getallen ging het in 2012 om 1.225 subsidies kleiner dan € 25.000 en 688 subsidies groter dan € 25.000.

1-3 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te bieden in de wijze waarop en de mate waarin risico's op integriteitschendingen in het subsidieproces in de gemeente Rotterdam zijn afgedekt.

Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In welke mate heeft de gemeente Rotterdam risico's op integriteitschendingen in het subsidieproces adequaat afgedekt?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in verschillende deelvragen:

1. Heeft Rotterdam het algemene integriteitsbeleid actief en samenhangend vormgegeven?

¹⁰ De deelgemeenten hebben gezamenlijk 2047 subsidies verstrekt.

¹¹ Bron interviews ambtenaren.

¹² In de begroting 2014 is een bedrag van € 8,8 mln. geraamd voor de gebiedscommissies. De begroting 2015 raamt een bedrag van € 6,5 mln.

2. Hoe verloopt het subsidieproces in Rotterdam?
3. Welke integriteitrisico's kleven aan het verstrekken van subsidies en heeft het college een adequate risico-inventarisatie uitgevoerd en daarmee de mogelijke integriteitrisico's binnen het Rotterdamse subsidieproces onderkend?
4. Zijn het integriteitbeleid en de organisatiecultuur ten aanzien van integriteit binnen de gemeente in opzet voldoende geschikt om integriteitrisico's binnen het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?
5. Zijn de subsidieverordening, -regelingen en -kaders en de voorgeschreven werkwijze in opzet adequaat om de kans op integriteitschendingen in het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?
6. Leiden de wijze waarop (a) het op het verstrekken van subsidies toegesneden integriteitbeleid, (b) de subsidieverordening, -regelingen en -kaders en (c) de voorgeschreven werkwijze op het gebied van subsidies in de praktijk worden toegepast (hard en soft controls) tot een adequate beheersing van het risico op integriteitschendingen?

1-4 scope en reikwijdte

Integriteit is een breed thema dat altijd en overal betrekking heeft op gedrag en handelen van bestuurders, leidinggevend en medewerkers binnen organisaties. De breedte van integriteit komt tot uiting in zowel het aantal onderwerpen binnen organisaties waarop het betrekking heeft als ook op de range van leiding en (interne en externe) medewerkers van hoog tot laag binnen de organisatie. In dit onderzoek is het domein waarin eventuele integriteitschendingen zich kunnen voordoen beperkt tot het proces van subsidieverlening en -vaststelling. De integriteit heeft betrekking op zowel de ambtenaren als op de bestuurders en raadsleden.

Binnen het integriteitbeleid, dat op alles en iedereen binnen de gemeente van toepassing is, wordt de focus gelegd op de wijze waarop en de mate waarin dit beleid is toegespitst op het subsidieproces.

De focus van dit onderzoek ligt niet op het hele subsidieproces (vanaf het opstellen van beleid tot aan de evaluatie van het subsidie-instrument), maar alleen op het deel dat betrekking heeft op de subsidieverstreking (beoordeling bij verlening en vaststelling van subsidieaanvragen door de gemeente).

Primair is gekeken naar de subsidieverordening 2014 (en de onderliggende werkinstructies). De voormalige subsidieverordening 2005, die van kracht is voor alle subsidieaanvragen tot 1 januari 2014, wordt alleen meegenomen in een vergelijking of de subsidieverordening 2014 juist meer of minder waarborgen voor integriteit bevat. Te denken valt aan veranderde aspecten als een uitbreiding van afwijzingsgronden, het digitaliseren van het proces en de wijzigingen in verantwoordingsplicht door de subsidieontvanger. Dit kan respectievelijk minder of meer integriteitrisico's met zich meebrengen.

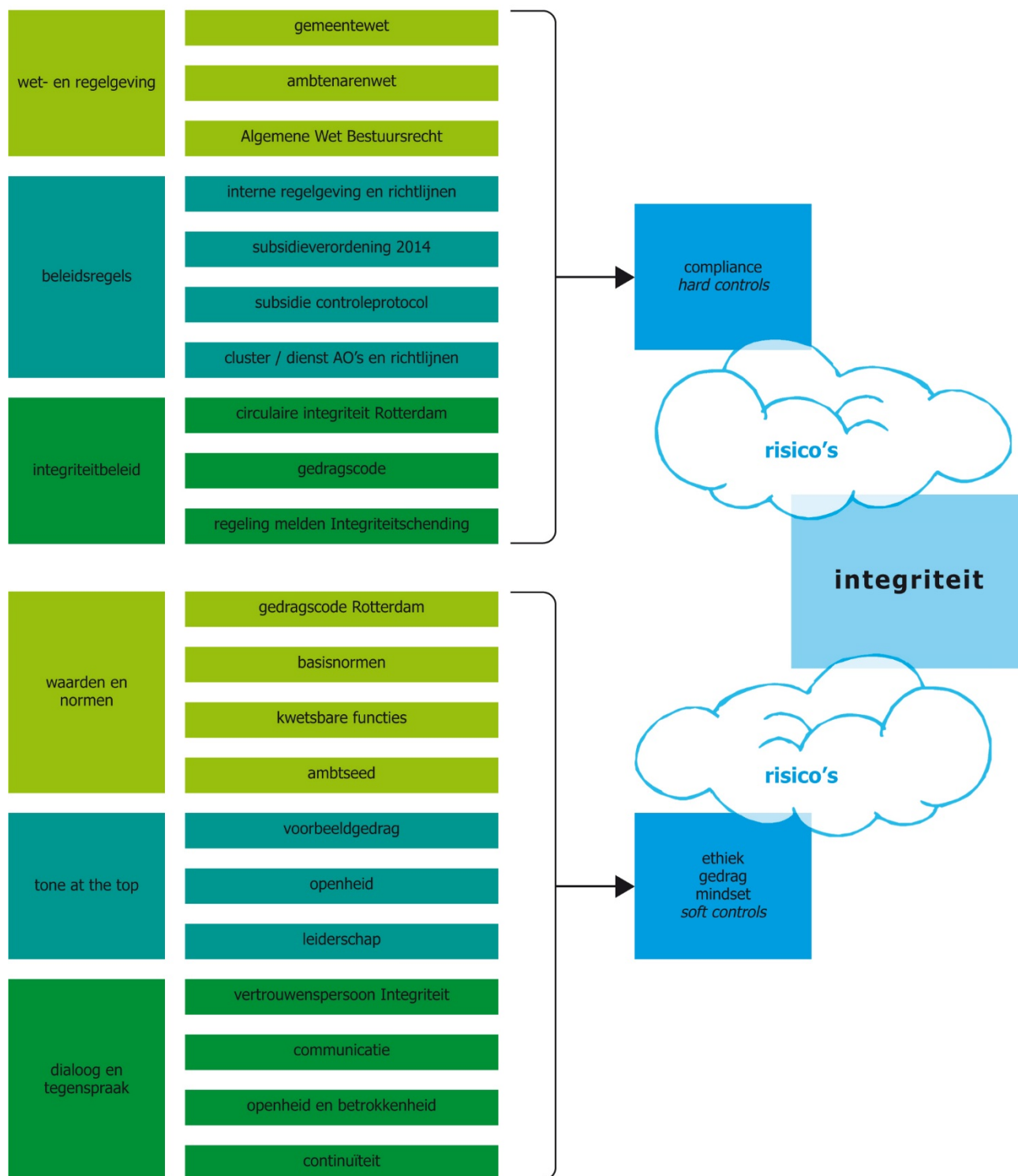
De voormalige deelgemeenten zijn met ingang van maart 2014 opgeheven en worden in dit onderzoek, gelet op de huidige werkwijze in het subsidieproces, verder buiten beschouwing gelaten. Ten aanzien van de gebiedscommissies zullen de meest relevante regelingen en bepalingen met betrekking tot de herziende rol en verantwoordelijkheid in het subsidieproces worden meegenomen.

In dit onderzoek is uitgegaan van het algemene subsidieproces binnen de gemeente Rotterdam. Er zijn in het kader van dit onderzoek geen specifieke subsidiedossiers onderzocht. Ook is het onderzoek niet toegespitst op het subsidieproces binnen een specifiek beleidsterrein. Daardoor wordt ook geen onderzoek gedaan naar hoe bepaalde maatregelen als onderdeel van een specifiek beleidsterrein of bepaalde subsidieregeling al dan niet van invloed zijn op het beheersen van risico's. Geschetste risico's en beheersmaatregelen hebben betrekking op de algemene wijze van subsidieverstrekking binnen Rotterdam.

1-5 normenkader

Het onderzoek richt zich zowel op beheersmaatregelen die binnen het integriteitbeleid als binnen het subsidieproces zijn getroffen. Daartoe wordt enerzijds onderzocht welke “hard controls” (de relevante wet- en regelgeving, het beleid en de beleidsregels van het subsidieproces, en het integriteitbeleid) door het college worden ingezet. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de opzet als ook de wijze waarop de beheersmaatregelen vanuit regels en het beleid in de praktijk worden uitgevoerd. Vooral de wijze waarop de beheersmaatregelen worden uitgevoerd is afhankelijk van het gedrag en de ethiek binnen de organisatie (de zogenoemde soft controls). Dit betreft de andere zijde die de rekenkamer meeneemt in haar onderzoek. Onderzocht wordt welke waarden en normen de gemeente heeft, in welke mate de bestuurders en het management voorbeeldgedrag laten zien en in hoeverre er sprake is van ruimte voor dialoog en tegenspraak. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Figuur 1-1 schematisch overzicht normenkader integriteitrisico's subsidies



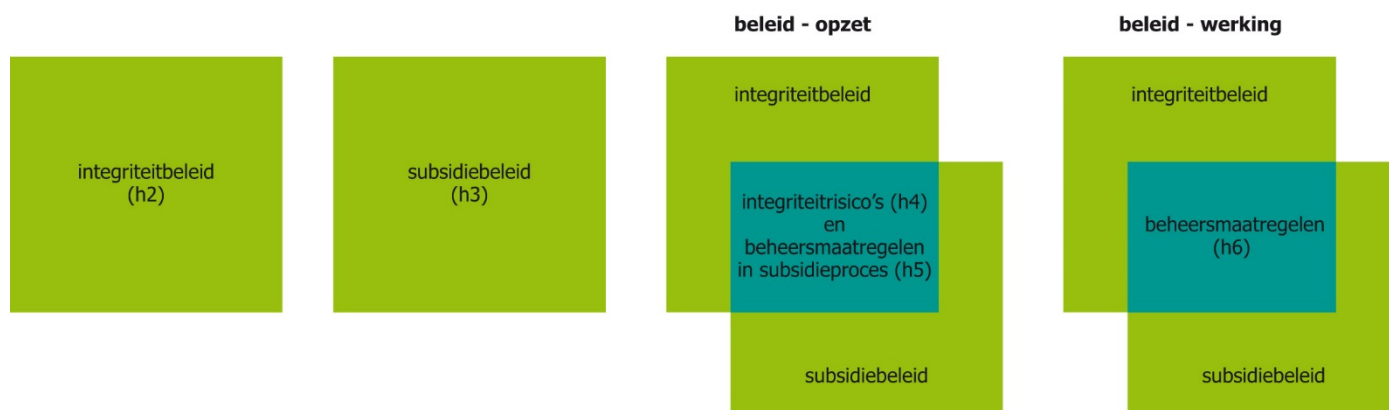
De concrete beleidsinstrumenten kennen duidelijke criteria. Het subsidiebeleid en het integriteitbeleid moeten voldoen aan de wet- en regelgeving. Daarnaast moet het college de mogelijke integriteitrisico's in kaart hebben gebracht. Voor de opzet van de beheersmaatregelen wordt vervolgens nog getoetst of deze mogelijke

integriteitrisico's kunnen afdekken. Voor de soft controls bestaat er geen duidelijk normenkader. Aannemelijk moet zijn dat bij de wijze waarop de normen en waarden worden uitgedragen, voorbeeldgedrag wordt getoond en er ruimte is voor dialoog en tegenspraak kan bijdragen aan het verminderen van mogelijke integriteitrisico's. In bijlage 2 wordt een nadere uitwerking gegeven van dit normenkader.

1-6 leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op mogelijke integriteitrisico's in het subsidieproces. De kans dat integriteitrisico's zich in het subsidieproces voordoen kan worden verkleind door het treffen van beheersmaatregelen. Deze beheersmaatregelen komen voort uit twee losstaande beleidsterreinen, namelijk het integriteitbeleid en het subsidiebeleid. Slechts een deel van de beheersmaatregelen uit het integriteitsbeleid zijn van invloed op de risicobeheersing in het subsidieproces. Anderzijds heeft slechts een beperkt deel van de beheersmaatregelen uit het subsidieproces betrekking op het verminderen van de kans op integriteitrisico's. In deze rapportage wordt daarom eerst ingegaan op de beide afzonderlijke beleidsterreinen. Pas daarna wordt gefocust op de raakvlakken tussen het integriteitbeleid en het subsidiebeleid. Daarbij wordt aandacht besteed aan de integriteitrisico's die zich in het subsidieproces kunnen voordoen en de beheersmaatregelen uit beider beleidsterreinen die de kans op integriteitrisico's kunnen verkleinen. Onderscheid wordt gemaakt tussen de wijze waarop de beheersmaatregelen zijn vormgegeven (opzet) en in de praktijk al dan niet op effectieve wijze worden uitgevoerd (werking). Grafisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Figuur 1-2 onderscheid opzet en werking beheersmaatregelen



In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de gemeente het integriteitbeleid heeft vorm gegeven (onderzoeksvraag 1). Daarbij wordt onder meer ingegaan op ambtelijke integriteit, bestuurlijke integriteit en de beschikbare instrumenten om integriteit binnen de gemeentelijke organisatie te bevorderen en het risico op het schenden ervan zoveel als mogelijk te beperken.

Hoofdstuk 3 gaat in op het subsidieproces (onderzoeksvraag 2). De kaders waarbinnen subsidies worden verstrekt komen aan bod, net als de opzet van het subsidieproces. Ook wordt kort ingegaan op de organisatie van het subsidieproces en wordt

aangegeven welke de belangrijkste verschillen zijn tussen de subsidieverordening 2005 en de subsidieverordening 2014 die van invloed kunnen zijn op de integriteit van het proces.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aangegeven welke integriteitrisico's er binnen het subsidieproces kunnen worden onderscheiden. Hierbij wordt aangegeven welke risico's het concern zelf onderkent en welke risico's er door de rekenkamer al dan niet in aanvulling hierop worden gesignaleerd (onderzoeksvraag 3).

Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens welke maatregelen het concern in opzet heeft genomen om de risico's op integriteitschendingen zo goed als mogelijk te verkleinen (onderzoeksvragen 4 en 5). Hoofdstuk 6 gaat ten slotte in op de wijze waarop door Rotterdam volgens de rekenkamer in de praktijk uitvoering aan deze maatregelen wordt gegeven. Afgesloten wordt met een analyse in welke mate met de getroffen maatregelen de geïdentificeerde integriteitrisico's worden beheerst (onderzoeksvraag 6).



2 integriteitbeleid gemeente Rotterdam

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

1 Heeft Rotterdam het algemene integriteitbeleid actief en samenhangend vormgegeven?

De rekenkamer zal voor deze onderzoeksvraag toetsen op de volgende normen:

- er is sprake van een duidelijk en vastgelegd integriteitbeleid:
 - het beleid voldoet aan de wettelijke regels (Gemeentewet, Algemene Wet Bestuursrecht, Ambtenarenwet) en het beleid voldoet aan de Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie (2007).
 - het beleid voldoet aan de criteria van een goed integriteitplan (duidelijke missie en visie op integriteit, doelen en ambities voor middellange termijn, waarden en normen, concrete activiteiten, instrumenten en maatregelen, omgang met incidenten, inrichting van de integriteitfunctie, monitoring en evaluatie, samenhang, tijd en budget)¹³.
 - het beleid is gemakkelijk te vinden en toegankelijk voor een ieder.
- het integriteitbeleid wordt actief gevoerd (blijvende aandacht)
- er is bewuste en blijvende aandacht om een open cultuur voor integriteit te bevorderen.

Een nadere uitwerking van deze normen is terug te vinden in bijlage 2.

Als eerste wordt een beschrijving gegeven van de (wettelijke) kaders van een integriteitbeleid (paragraaf 2-2). In paragraaf 2-3 wordt vervolgens getoetst in hoeverre de opzet van het Rotterdamse integriteitbeleid voldoet aan de wettelijke vereisten en aan de criteria van een goed integriteitplan. Paragraaf 2-4 behandelt de wijze waarop integriteit binnen de gemeente is georganiseerd. In paragraaf 2-5 komen vervolgens de verschillende instrumenten in het integriteitsbeleid aan bod. De belangrijkste cultuuraspecten inzake integriteit worden benoemd in paragraaf 2-6. Paragraaf 2-7 ten slotte betreft een synthese van de rekenkamer van de opzet van het algemeen integriteitsbeleid binnen de gemeente. De waarde van de specifieke instrumenten uit het integriteitsbeleid voor het borgen van een integere uitvoering van het subsidiebeleid komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

2-2 integriteitbeleid

De Ambtenarenwet schrijft voor dat gemeenten een integriteitbeleid met blijvende aandacht voeren. Daarnaast zijn enkele instrumenten om de integriteit te waarborgen in deze wet verplicht gesteld. Voorbeelden zijn de gedragscode en de registratie van nevenfuncties. Regels over integriteitaspecten voor raadsleden en bestuurders zijn opgenomen in de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. Naast de wet is ook een Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie (2007) ontwikkeld. De modelaanpak kent achttien uitgangspunten

¹³ BIOS, Handreiking Het integriteitsbeleidsplan, handreiking voor het opstellen van een beleidsplan voor integriteit, november 2009.

waaraan een integriteitbeleid moet voldoen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen uitgangspunten voor ambtenaren en voor bestuurders. De instrumenten die volgens de modelaanpak aanwezig moeten zijn in een integriteitbeleid, zijn ook in de wetgeving verankerd.

In de Ambtenarenwet is in Artikel 125quater vastgelegd dat gemeenten een integriteitbeleid moeten voeren dat periodiek aan de orde wordt gesteld en waar blijvende aandacht voor nodig is (via jaarlijkse verantwoording over gevoerd beleid).

Artikel 125quater

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitbeleid en over de naleving van de gedragscode.

Vanuit het integriteitbeleid moet een pakket aan maatregelen zijn ingevoerd dat moet borgen dat risico's op integriteitschending worden teruggebracht tot een voor de organisatie acceptabel niveau. Ook stelt de Ambtenarenwet de invoering van specifieke beheersinstrumenten verplicht zoals de registratie van nevenfuncties en het opstellen van een gedragscode. Hoe, door wie en op welk niveau binnen de organisatie het integriteitbeleid zijn beslag moet krijgen is echter niet in de Ambtenarenwet geregeld. Iedere organisatie moet hier zelf specifiek invulling aan geven.

In de Gemeentewet worden eisen gesteld aan de integriteit van raadsleden en bestuurders.¹⁴ Deze eisen hebben onder meer betrekking op verboden handelingen, de verenigbaarheid van nevenfuncties, de gedragscode en het al dan niet deelnemen aan stemmen. Ook in de Algemene wet bestuursrecht zijn enkele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de integriteit, zoals in bijlage 3 wordt weergegeven.

Met de verplichting tot het opnemen van integriteitbeleid in het personeelsbeleid en het jaarlijks verantwoorden regelt de Ambtenarenwet dat er een blijvende aandacht moet zijn voor integriteit. Schoonhoven geeft in zijn artikel 'Integriteit, een blijvend actueel onderwerp' (14 april 2011) aan dat de Ambtenarenwet gemeenten hierdoor verplicht een actief integriteitbeleid te voeren. Een actief beleid behelst volgens hem meer dan 'het tot stand brengen van integriteitstatuten en gedragscodes. Zo zal in jaarlijks terugkerende functioneringsgesprekken en beoordelingen, aandacht besteed

¹⁴ Zie bijlage 2 voor de desbetreffende artikelen van de gemeentewet.

moeten worden aan het fenomeen integriteit'. Ook trainingen zijn hierbij van belang.¹⁵

In 2007 is door de VNG, in samenwerking met de politie, een normenkader ontwikkeld, genaamd Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en politie. Deze modelaanpak geeft een nadere uitwerking aan de wijze waarop een gemeente het integriteitsbeleid zou moeten invullen. Er zijn achttien uitgangspunten opgenomen waaraan een gemeentelijk integriteitsbeleid minimaal moet voldoen (zie bijlage 7). Ook wordt in de modelaanpak een onderscheid gemaakt in de integriteit van de ambtenaren (13 uitgangspunten) en de integriteit van bestuurders (5 uitgangspunten). De bestuurlijke integriteit heeft betrekking op raadsleden en leden van het College van B en W; de ambtelijke integriteit heeft betrekking op de ambtenaren in dienst van de gemeente.¹⁶

Op de website van de rijksoverheid staat aangegeven: "De 'Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en politie' verplicht alle overheidsorganisaties bij het openbaar bestuur en politie tot het voeren van een integriteitsbeleid dat aan bepaalde basisnormen voldoet. De basisnormen gelden zowel voor ambtenaren als voor politieke ambtsdragers."¹⁷ De instrumenten die zijn genoemd in de modelaanpak (zoals gedragscode en regeling nevenfuncties) zijn ook wettelijk verankerd in de Ambtenarenwet en de Gemeentewet.

2-3 integriteitsbeleid in Rotterdam

Het integriteitsbeleid geeft concernbreed kaders, waarna de clusters zelf nadere invulling kunnen geven aan het integriteitsbeleid. Het gemeenschappelijk kader betreft een samenstelling van regelingen en protocollen die de ambtenaar inzicht moeten geven over wat onder integriteit wordt verstaan en wat als integer en niet-integer wordt beschouwd. De geldende regels zijn nog niet toegesneden op de huidige organisatiestructuur van het concern. Wanneer nieuwe regels worden vastgesteld is nog onduidelijk.

Informatie over het integriteitsbeleid en de daarvoor ontwikkelende instrumentarium is terug te vinden op het intranet en het internet.

In Rotterdam heeft het college ervoor gekozen om integriteitsbeleid concernbreed vorm te geven.¹⁸ Als uitgangspunt hanteert de concerndirectie dat "op concernniveau de kaders worden gesteld en dat de clusters binnen die kaders verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van het integriteitsbeleid".¹⁹ De notitie waarin dit uitgangspunt is vastgelegd en wordt uitgewerkt, is niet formeel door het college vastgesteld.

De gemeente Rotterdam baseert zich voor haar integriteitskader op de Ambtenarenwet en de uitgangspunten van de modelaanpak, zo wordt in de notitie Uitgangspunten integriteit gemeente Rotterdam (2012) aangegeven.²⁰ Daarbij stelt de rekenkamer vast

¹⁵ http://www.capra.nl/4_278_Integriteit,_een_blijvend_actueel_onderwerp.aspx

¹⁶ https://www.vng.nl/files/vng/2007_basisnormen_voor_integriteitsbeleid.pdf; 18 basisnormen voor integriteitsbeleid in gemeenten; november 2007.

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit.html>

¹⁸ Interview ambtenaar.

¹⁹ Gemeente Rotterdam, (concept)notitie 'Uitgangspunten integriteit gemeente Rotterdam', 2012

²⁰ De notitie Uitgangspunten integriteit gemeente Rotterdam is vastgesteld in de concerndirectie in juni 2012. Het college van B en W heeft deze notitie niet vastgesteld. Het document is (voor de ambtenaren) niet als beleidskader terug te vinden op het intranet.

dat alleen de eerste dertien uitgangspunten van de modelaanpak in de notitie zijn overgenomen.²¹ Dit zijn de uitgangspunten die betrekking hebben op de integriteit van ambtenaren.²² De uitgangspunten die betrekking hebben op de integriteit van politieke ambtsdragers (bestuurders²³) hebben in de Rotterdamse notitie met uitgangspunten geen zichtbare nadere uitwerking gekregen. In deze notitie wordt niet nader ingegaan op de integriteit van politieke ambtsdragers.

Het gemeenschappelijk integriteitkader is niet nader uitgeschreven in een samenhangend beleid. Er is geen formeel document waarin onder meer de visie, de doelstellingen en ambities, de gemeentelijke normen en waarden, integraal, de verantwoordelijkheden, de samenhang en de beschikbare tijd en budget zijn vastgelegd. Hierdoor is het voor ambtenaren en derden niet inzichtelijk hoe het college beoogt de integriteit tot in de haarvaten van de organisatie te borgen. Het gemeenschappelijk integriteitkader is als centraal kader uitgewerkt in een losstaande set van algemene nadere regelingen en protocollen. Deze regelingen en protocollen zijn terug te vinden op het intranet van de gemeente. Door het lezen van deze regelingen en protocollen moet de ambtenaar zich zelf een beeld vormen van wat het integriteitbeleid is en binnen welke kaders de ambtenaar wordt geacht te werken.²⁴ De relevante regelingen en protocollen betreffen:

- P&O circulaire integriteit gemeente Rotterdam 2009,
- Regeling Melden Integriteitschendingen gemeentebblad 2008,
- Protocol integriteitonderzoeken gemeente Rotterdam,
- Handboek college 2014,
- Gedragscodes B en W en gemeenteraad,
- Verordening voorzieningen collegeleden gemeentebblad 2002²⁵.

Ook hier geldt dat er, uitgezonderd de gedragscode voor B en W en de gemeenteraad, geen nadere uitwerking heeft plaatsgevonden voor integriteitbeleid dat is gericht op de bestuurders.

De regels en protocollen zijn niet toegesneden op de clusters. Het ontbreekt aan inzicht (conform de modelverordening op een centrale plaats) waar het nader uitgewerkte integriteitbeleid van de clusters is terug te vinden.²⁶

²¹ In de notitie Uitgangspunten integriteit gemeente Rotterdam, 2012, heeft de gemeente de uitgangspunten vastgelegd die ten grondslag moeten liggen aan het gemeentelijk integriteitbeleid.

²² Dit betreft de ambtelijke integriteit.

²³ Dit betreft de bestuurlijke integriteit.

²⁴ In ambtelijk wederhoor is het volgende aangegeven: "Er is een centraal kader, deze wordt niet standaard aangevuld met 'clusterregels'. De centrale kaders zijn duidelijk voor de clusters. De clusters geven binnen die kaders uitvoering aan de regels. Er is bewust gekozen voor het gesprek (cultuur). Daarom is er een portefeuillehouders overleg, coördinatorenoverleg en VPI-overleg ingevoerd. Binnen de clusters, maar ook binnen deze concernbrede periodieke overleggen krijgt de uitwerking aandacht, worden risico's besproken en worden er op onderdelen afspraken gemaakt en uitgewerkt." De rekenkamer merkt hierover op dat het ongeacht de keuze voor gesprek niet betekend dat het beleid samenhangend en inzichtelijk wordt. Daarnaast wijst de rekenkamer er op dat het aangaan van het gesprek over integriteit nog niet goed in de organisatie wordt gevoerd (zie hoofdstuk 6).

²⁵ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat 18 december 2014 een nieuwe verordening voorzieningen Collegeleden in de raad is vastgesteld.

²⁶ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat: "de regelgeving binnen het gemeentelijk kader is aangepast en toegesneden op de clusters (de termen zijn aangepast na clustervorming). Op dit moment is een herziende set m.b.t. integriteit al in de commissie VOF en de raad besproken en dit zal te zijner tijd worden vastgesteld door B en W. De rekenkamer merkt hierover op dat het aanpassen van termen niet betekent dat de regels en protocollen daadwerkelijk op de clusters zijn afgestemd. Het vervangen van woorden de regeling maakt de regeling niet zonder meer toegesneden op de nieuwe organisatie, die echt andere structuren en functies met andere taken en verantwoordelijkheden kent. Zo wordt bijvoorbeeld in de P&O circulaire nog altijd verwezen naar bureau Integriteit binnen directie Veilig. Dit bureau bestaat echter niet meer.

Door de wijzigingen in de structuur van de gemeentelijke organisatie (de clustervorming) zijn niet alle regels meer toegesneden op de praktijk. Zo beschrijft het protocol Integriteitonderzoeken nog steeds de procedure voor diensten. Het college heeft in 2012 besloten om het integriteitbeleid te updaten door het beleid aan te passen op de nieuwe organisatiestructuur.²⁷ Daartoe is in juni 2012 een nieuwe notitie van de uitgangspunten integriteit gemeente Rotterdam opgesteld.²⁸ Ook in deze nieuwe uitgangspunten wordt geen algemeen kader gegeven, maar wordt het integriteitbeleid gevormd door te verwijzen naar de al bestaande regels en protocollen. De notitie 'Uitgangspunten integriteit' is niet door het college vastgesteld; wel door de concerndirectie. In 2014 wordt, onder regie van Bureau Gemeentesecretaris, gewerkt aan een herijking van het integriteitbeleid en integriteitregels.²⁹ Het college zal zich bij de herijking baseren op de uitgangspunten die zijn verwoord in de notitie uit 2012. Verwachting was dat in de tweede helft van 2014 de nieuwe concepten voor integriteitbeleid en integriteitregels ter goedkeuring aan het college en de raad zouden worden voorgelegd.³⁰ Op 20 november 2014 zijn de concept Regeling Melding Vermoeden Misstand en het concept Onderzoeksprotocol in de commissie VOF besproken. Op 18 december 2014 zijn de regeling melden integriteitschendingen en het protocol in de gemeenteraad besproken. De motie toetsing Klokkenluidersregeling is eveneens op 18 december jl. door de raad afgedaan. Aan de gedragscode voor bestuurders wordt nog gewerkt. Dat geldt ook voor de herijking van het integriteitbeleid en integriteitregels. Het is voor de rekenkamer nog niet duidelijk in welke mate het toekomstige (integrale) integriteitbeleid nieuwe of aan de organisatorische veranderingen aangepaste uitgangspunten zal bevatten en in welke mate de oudere regels en protocollen nog geldend blijven.

De modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en politie schrijft voor dat het integriteitbeleid op een centrale plaats (voor de medewerkers) vindbaar moet zijn. De informatie over het integriteitbeleid is voor ambtenaren terug te vinden op het intranet (Sjaan). Daar staat een overzicht weergegeven van de regelingen en de vertrouwenspersonen. Het betreft de algemene regelingen en protocollen. Er is op Sjaan geen nadere uitwerking van het beleid van de clusters terug te vinden. Het intranet Sjaan is een duidelijke centrale plaats waarop de informatie over integriteit is terug te vinden. De rekenkamer constateert dat de beschikbare informatie snel en gemakkelijk voor ambtenaren op Sjaan is terug te vinden maar ook dat de beschikbare informatie niet volledig is. Daarbij merkt de rekenkamer op dat de constatering van het bestaan een centrale vindplaats niet aangeeft dat de informatie juist, volledig, transparant en duidelijk is. De bestuurders en derden hebben echter niet allemaal toegang tot het intranet. Voor deze groepen staat op de website van de gemeente Rotterdam (www.rotterdam.nl) meer algemeen het integriteitbeleid beschreven. Opvallend is dat de informatie op de gemeentelijke site niet gemakkelijk en toegankelijk is terug te vinden. Slechts met de zoekfunctie en het woord integriteit kan informatie over het algemene, ambtelijke integriteitbeleid op de website worden gevonden. Informatie over bestuurlijke integriteit, een heldere definitie daarvan en wat te doen bij een mogelijke schending

²⁷ Interview concerndirectie.

²⁸ Dit stuk dient als opvolger van 'integer Rotterdam, werkplan 2007-2010'.

²⁹ Interview ambtenaar.

³⁰ Interview ambtenaar.

van bestuurlijke integriteit is niet terug te vinden. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de norm dat er sprake is van een duidelijk en toegankelijk integriteitbeleid.

In de hiernavolgende paragrafen wordt nader ingegaan op de vormgeving van respectievelijk het bestuurlijke en ambtelijke integriteitbeleid.

2-3-1 bestuurlijke integriteitbeleid

Het waarborgen van bestuurlijke integriteit (voor raadsleden, college en gebiedscommissies) is zeer beperkt. Er zijn waarborgen op het gebied van gedragscodes en een meldplicht voor nevenfuncties. De raad heeft op 11 juli 2013 een motie aangenomen om tweejaarlijks binnen de organisatie te praten over integriteit. Op 18 december 2014 is deze motie in de raad afgedaan.

De bestuurlijke integriteit heeft betrekking op de integriteit van de gemeenteraadsleden, het college en de gebiedscommissies. Het waarborgen van bestuurlijke integriteit - van zowel bestuurders als raadsleden - is minder uitgewerkt dan de ambtelijke integriteit. Het aantal waarborgen is zeer beperkt. In de 'Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en politie' is wel geregeld dat ook voor bestuurders instrumenten als een gedragscode en een meldplicht voor nevenfuncties wordt ingesteld. Over hoe het integriteitbeleid voor bestuurders verder moet worden uitgewerkt, zijn geen verplichtingen opgenomen. Het college heeft geen nadere uitwerking aan de bestuurlijke integriteit gegeven. Samenhang, doelstellingen, visie en een tijdspad ontbreken bijvoorbeeld.

In de gemeente Rotterdam zijn wel de wettelijk verplichte instrumenten ingesteld. Zo zijn er gedragscodes voor raadsleden en voor het college vastgesteld. Deze gedragscodes zijn duidelijk over wat het gewenste integere gedrag moet zijn. De gedragscode voor raadsleden (daterend uit 2003) wordt geactualiseerd. Deze nieuwe code zal ook van toepassing zijn op de gebiedscommissies. Eveneens zal de gedragscode en het onderzoeksprotocol van het college in het najaar door de raad bekrachtigd worden.³¹ Op het moment van schrijven (10 december 2014) wordt nog aan de gedragscode voor bestuurders³² gewerkt. Het onderzoeksprotocol is inmiddels in de raad besproken (zie vorige paragraaf).

De griffie beheert ook het register van nevenfuncties voor raadsleden. De raadsleden hebben de plicht de nevenfuncties te melden en/of wijzigingen door te geven. Daarnaast wordt door de griffier één maal per jaar aan de raadsleden gevraagd of de opgave van nevenfuncties nog actueel is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt. Bij de installatie in de raad worden (onder verantwoordelijkheid van de griffier) ook de geloofsbrieven gecontroleerd. In gesprekken met betrokkenen wordt aangegeven dat het onderzoek naar de geloofsbrieven niet veel meer omvat dan een formaliteit.

In de verordening op de gebiedscommissies³³ is in artikel 11.3 geregeld dat de gedragscode voor de raad van overeenkomstige toepassing is voor de gebiedscommissie. In deze verordening is ook geregeld dat de leden van de gebiedscommissies hun nevenfuncties kenbaar dienen te maken en dat openbaarmaking hiervan in ieder geval geschiedt via de website van Rotterdam. Dat integriteitbeleid ook van toepassing wordt geacht op leden van de gebiedscommissies

³¹ Interview ambtenaar.

³² Bestuurders zijn: raadsleden, leden van de gebiedscommissie en leden van het College van B en W.

³³ Gemeentebblad 2013, nr. 96.

blijkt uit een motie die op 11 juli 2013 unaniem door de raad is aangenomen. In deze motie wordt onder meer opgedragen om tweejaarlijks een keer een gesprek over integriteit te hebben in de organisatie en in de gebiedscommissies. Deze motie is op 18 december 2014 in de raad afgedaan.

2-3-2 ambtelijke integriteitbeleid

Het ontbreekt aan een duidelijke definitie van integriteit waarbinnen de clusters een nadere uitwerking aan het beleid kunnen geven. Deze nadere uitwerking is niet verplicht gesteld. De clusters hanteren alleen het concernbrede beleid. Incidenteel zijn de integriteitinstrumenten wel aangescherpt. Het ontbreekt bij de clusters aan een (visie op) actieve beleidsvoering. Tussen de clusters bestaan dientengevolge verschillen in de wijze waarop en intensiteit waarmee invulling wordt gegeven aan integriteit binnen de concernkaders.

Zoals eerder aangegeven ontbreekt het aan een duidelijk integriteitsbeleidsplan. Hierdoor is er, naar de mening van de rekenkamer, geen duidelijk kader voor een nadere uitwerking van het integriteitsbeleid. Ook ontbreekt het aan een duidelijke definitie van integriteit. De notitie Uitgangspunten Integriteit uit 2012 probeert het begrip integriteit voor ambtenaren meer te concretiseren. In deze notitie staat: “De gemeente Rotterdam maakt onderscheid tussen verschillende typen integriteit: organisatie, professionele en persoonlijke integriteit gericht op ambtenaren.”³⁴ Onder professionele integriteit wordt verstaan: dat de ambtenaar van de gemeente Rotterdam op consistente wijze algemeen aanvaarde sociale en ethische normen handhaaft in woord en gedrag en zich hier op laat aanspreken en anderen hierop aanspreekt. Dit door het nemen van de verantwoordelijkheid voor gemaakte afspraken en het handhaven, ook onder druk, van de gestelde normen in woord en gedrag.”³⁵

Onduidelijk is echter wat dit onderscheid betekent voor de wijze waarop de clusters een nadere uitwerking aan het integriteitsbeleid kunnen geven. De geldende regelingen en protocollen (zie paragraaf 2-2) kennen geen onderscheid in verschillende typen integriteit. Ook de eerste versies van vernieuwde conceptregelingen die de rekenkamer heeft gezien, gaan niet in op dit onderscheid.

De nadere uitwerking (en concretisering naar de werkprocessen) van het integriteitsbeleid door de clusters is niet verplicht gesteld.

Uit onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de clusters geen nadere beleidsuitwerking hebben gegeven aan het concern brede integriteitsbeleid. De clusters maken gebruik van het beschikbare concernbrede integriteitsinstrumentarium (zie paragraaf 2-5) om het beleid ten uitvoer te brengen. Incidenteel zijn de eisen van deze instrumenten aangescherpt. Er zijn geen eigen instrumenten door de clusters ontwikkeld.

RSO

De afdeling interne controle van de RSO heeft een werkplan opgesteld waarin risico's ten aanzien van integriteit in het proces expliciet zijn opgenomen. Verder hebben alle medewerkers de ambtseed afgelegd, worden medewerkers verzocht hun nevenfuncties kenbaar te maken en is jaarlijks onderwerp van gesprek in het werkoverleg. Tevens heeft iedereen van de subsidie organisatie een VOG moeten afgeven

³⁴ Gemeente Rotterdam, conceptnotitie 'Uitgangspunten integriteit', Rotterdam, juni 2012.

³⁵ Audit Services Rotterdam, Audit integriteitsbeleid, samenvattende eindrapportage, 7 maart 2008.

Bestuursdienst

Ten aanzien van integriteit in het algemeen gelden binnen het cluster de concernregels.

Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Ten aanzien van integriteit in het algemeen gelden binnen het cluster de concernregels. Het uitgangspunt is dat jaarlijks de nevenfuncties van alle medewerkers op daarvoor in aanmerking komende posities, waaronder medewerkers die met subsidies te maken hebben, worden geïnventariseerd en beoordeeld.

Cluster Stadsontwikkeling (SO)

Voor SO gelden de concern brede afspraken/regelgeving met betrekking tot integriteit (te vinden op Sjaan/integriteit). Het concern hanteert een verplichte ambtseed en een gedragscode, heeft regelgeving m.b.t. nevenwerkzaamheden, geschenken, een regelgeving integriteitschendingen en openbaarmaking nevenwerkzaamheden en melding financiële belangen.

SO hanteert voor wat betreft de nevenfuncties scherpere voorwaarden dan het concern. Voor SO zijn die:

- Geen concurrentiepositie t.o.v. het concern Rotterdam.
- Geen werkzaamheden binnen de regio Rotterdam.
- Uitvoerige beschrijving van het eigen bedrijf.
- Datum inschrijving kamer van koophandel.
- Medewerkers werkzaam op het gebied van vastgoed of grondexploitaties kunnen niet zelfstandig ook in dezelfde business werken, omdat dit type bedrijven in het algemeen landelijk werken.
- Jaarlijks moet de medewerker opgeven waar en voor wie het bedrijf heeft gewerkt.

Een laatste aanscherping van de voorwaarden is geagendeerd voor het directie en luidt na vaststelling als volgt:

Geen werkzaamheden binnen de regio Rotterdam, dan wel voor opdrachtgevers die ook opdrachtgever van het concern zijn, dan wel waar samenwerkingsverbanden mee bestaan, in het zelfde vakgebied, als de medewerker voor het concern Rotterdam werkzaam is.

Voor wat betreft het actief beleid voeren blijkt uit interviews met de concerndirectie dat integriteit af en toe wordt geagendeerd in het directie overleg. De verslagen van de directie overleggen bevestigen dat incidenteel wordt gesproken over integriteit. Tijdens de besprekingen wordt alleen gesproken over het inrichten van de organisatie integriteit (binnen het cluster). Er wordt niet zozeer gesproken over het ontwikkelen van een specifiek clusterbeleid. Evenmin wordt gesproken over de wijze waarop actief het beleid zal worden uitgevoerd (visie) of wordt het concernbeleid actief opgepakt. ³⁶

2-4 organisatie van integriteit

Het college is eindverantwoordelijk voor het integriteitbeleid van het concern. Sinds 2012 moeten de clusters zelf invulling geven aan het beleid. De bevoegdheden en de taakverdeling van de betrokken ambtenaren in de nieuwe integriteitorganisatie is in de beleidstukken nog niet volledig uitgewerkt en daardoor niet geheel transparant. Dit wordt door de betrokken ambtenaren ook in de praktijk zo ervaren. Hiermee voldoet het college niet aan de normen van een goed integriteitplan. Bestuurlijke integriteit is belegd bij de burgemeester en de griffie.

³⁶ Analyse door rekenkamer van notulen directie overleggen clusters

Eindverantwoordelijk voor het integriteitbeleid is het college van B en W. Dit is vastgelegd in de Ambtenarenwet, artikel 125 quater. Hierin is geregeld dat het college verantwoordelijk is voor het voeren van een integriteitbeleid en aandacht moet besteden aan het bevorderen van het integriteitbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het college moet de kaders vaststellen, evenals de regels op het gebied van integriteit. Daarover moet jaarlijks verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad.

Het college heeft de verantwoordelijkheid voor het integriteitbeleid vervolgens op verschillende plaatsen in de organisatie belegd.

De manier waarop het integriteitbeleid thans is, en nog verder wordt, vormgegeven moet worden gezien vanuit het verleden. Vóór de clustervorming bestond de gemeente uit verschillende diensten die vrij autonoom hun integriteitbeleid hadden vormgegeven. Nu kunnen de clusters binnen de gemeentelijke kaders invulling geven aan het integriteitbeleid.

Het is bij de concernvorming begin 2012 een nadrukkelijk besluit geweest van de concerndirectie om de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering van het integriteitbeleid bij de clusters onder te brengen. In juni 2012 is een conceptnotitie met uitgangspunten integriteit vastgesteld door het college, waarin ook de organisatie rondom het integriteitbeleid is beschreven.

In het kader van de herijking is een nieuwe infrastructuur gebouwd. Binnen ieder cluster is binnen de directie een portefeuillehouder Integriteit aangesteld. Deze portefeuillehouder wordt ondersteund door een coördinator Integriteit. Deze coördinatoren ondersteunen de clusterportefeuillehouder en verzorgen onder meer de communicatie en advisering over het integriteitbeleid naar/aan directie, leidinggevende(n) en medewerkers binnen het cluster.³⁷

De portefeuillehouders komen maandelijks onder leiding van de verantwoordelijke concerndirecteur bijeen en zijn door de concerndirectie gemandateerd om besluiten te nemen.³⁸

De feitelijke inrichting van de organisatie op integriteitgebied is relatief nieuw. Bevoegdheden en de taakverdeling zijn in de beleidstukken nog niet volledig uitgewerkt en daardoor niet geheel transparant. Niet voor alle betrokkenen is hun rol en de verantwoordelijkheid voor integriteit nader uitgewerkt en in elkaars samenhang geplaatst, conform de vereisten van een goed integriteitplan (zie bijlage 2). Ook in interviews geven betrokken ambtenaren aan dat zij niet altijd goed weten wat hun eigen rol en bevoegdheden zijn.

De gemeente Rotterdam heeft in 2012 op ambtelijk niveau het integriteitbeleid belegd bij Bureau Gemeentesecretaris (BGS), de concerndirectie en de clusters. Binnen de clusters is, zoals hierboven aangegeven, een portefeuillehouder verantwoordelijk, die wordt ondersteund door een vertrouwenspersoon en een coördinator integriteit³⁹. Er is geen 'bureau integriteit' als zodanig. Op 21 mei 2014 is de verantwoordelijkheid van Bureau Gemeentesecretaris overgedragen aan de Directie Middelen en Control.

³⁷ Interview ambtenaar.

³⁸ Interviews ambtenaren.

³⁹ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat voor zowel de vertrouwenspersoon als voor de coördinator een profielbeschrijving is opgesteld.

De concernbrede taken worden uitgevoerd door de Bestuursdienst.

“Op concernniveau is de kaderstellende en centrale regiefunctie (ook met betrekking tot de herijking) belegd bij Bureau Gemeentesecretaris. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze taak van Bureau Gemeentesecretaris (zoals beschreven in de notitie uitgangspunten) op 21 mei 2014 is ondergebracht bij Directie Middelen en Control.

Cluster overstijgende integriteitmeldingen en/of (een vermoeden van) een integriteitschending door directeuren en/of leden college B en W worden altijd door clusters bij de gemeentesecretaris gemeld”.⁴⁰ De rekenkamer neemt dit voor kennisgeving aan en heeft naar aanleiding hiervan niet meer kunnen verifiëren hoe de overdracht van deze taak is uitgevoerd en met welke verschuiving van bevoegdheden, inzet en middelen dit gepaard is gegaan.

Bestuurlijke integriteit is belegd bij de burgemeester en de griffier. Zij worden daarin desgevraagd ondersteund vanuit de Bestuursdienst.⁴¹

Een meer gedetailleerde uitwerking van de wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke integriteit binnen de organisatie is belegd, wordt beschreven in bijlage 4.

2-5 instrumenten

Het college beschikt over meerdere instrumenten om de integriteit binnen de gemeente te borgen en waar nodig te versterken. De verplichte wettelijke instrumenten maken onderdeel uit van de beschikbare instrumenten. De mate waarmee en hoe de beschikbare instrumenten met elkaar samenhangen is niet duidelijk.

Om de integriteit binnen de organisatie te bevorderen bestaan er verschillende, formele, instrumenten. Elk instrument draagt er op eigen wijze toe bij dat aandacht wordt besteed aan (verschillende) aspecten van integriteit. Alle instrumenten moeten in samenhang een kader vormen waarbij de instrumenten elkaar versterken om de integriteit binnen de gemeente te waarborgen.⁴² De instrumenten waar de gemeente Rotterdam over beschikt zijn:

Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG): dit is een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van de desbetreffende persoon in het verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving.⁴³

Geloofsbrieven: Geloofsbrieven zijn stukken waaruit moet blijken dat iemand voldoet aan de wettelijke eisen voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam. Het is ook een verklaring dat geen functies worden bekleed die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het betreffende vertegenwoordigende lichaam.

Ambtseed: bij indiensttreding wordt stil gestaan bij het begrip integriteit en de gedragscode en moeten ambtenaren beloven te handelen zoals een goed ambtenaar betaamt.⁴⁴

⁴⁰ Gemeente Rotterdam, conceptnotitie 'Uitgangspunten integriteit', Rotterdam, juni 2012.

⁴¹ Interview ambtenaar.

⁴² Interview ambtenaar.

⁴³ <https://www.justis.nl/producten/vog/>.

⁴⁴ De ambtseed kan ook als ambtsbelofte worden uitgesproken.

Eed: bij het aanvaarden van de functie leggen de bestuurders c.q. raadsleden de eed af, waarbij zij moeten beloven integer te handelen. ⁴⁵

Circulaire integriteit: in deze circulaire⁴⁶ wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste voorschriften en richtlijnen die in acht moeten worden genomen. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de werving en selectie, de ambtseed en gedragscode, en de nevenfuncties. Ook is in de circulaire geregeld in welke situaties medewerkers wel of niet een geschenk kunnen aannemen en wat de maximale financiële omvang van het geschenk mag zijn. Een formele geschenkenregeling bestaat niet.

Gedragscode: is een expliciete beschrijving van de normen en waarden voor het gedrag van bepaalde beroepen of specifieke toestanden in het optreden van organisaties.⁴⁷ Deze regeling is verplicht gesteld in de Ambtenarenwet.

Regeling openbaarmaking nevenwerkzaamheden en melding financiële belangen: deze regeling verplicht ambtenaren om aan hun direct leidinggevende melding te maken van nevenwerkzaamheden en financiële belangen. Het opstellen van een gedragscode voor bestuurders en ambtenaren wordt ook verplicht vanuit de Ambtenarenwet.

Kwetsbare functies: in de Ambtenarenwet is geregeld dat publieke organisaties verplicht kwetsbare functies moeten registreren. Er is geen eenduidige definitie van kwetsbare functie, maar een functie is kwetsbaar als er sprake is van een kwetsbaar werkgebied en/of omstandigheden die de kwetsbaarheid van organisaties en activiteiten voor integriteitschendingen verhogen.⁴⁸

Regeling Melden integriteitschendingen (de voormalige klokkenluidersregeling): deze regeling dient als waarborg dat vermeende integriteitschendingen worden opgepakt. De regeling beschrijft de vaste stappen die moeten worden doorlopen als een ambtenaar melding maakt van een mogelijke integriteitschending bij zijn leidinggevende dan wel de vertrouwenspersoon.⁴⁹

Het Protocol Integriteitonderzoeken “dit protocol heeft zelf niet de status van regelgeving, maar het beoogt een leesbare handleiding te zijn voor de betrokken partijen. Hierin wordt beschreven hoe een (intern) onderzoek naar een (vermoedelijke) integriteitschending binnen een (voormalige) deelgemeente of dienst verloopt, wat de eisen zijn waaraan een dergelijk onderzoek moet voldoen en wat de rechten en plichten zijn van alle bij het onderzoek betrokken personen en de onderzoekers.”⁵⁰

⁴⁵ De eed kan ook als belofte worden uitgesproken.

⁴⁶ Circulaire integriteit gemeente Rotterdam, 19 januari 2009

⁴⁷ Bron: www.wikipedia.nl

⁴⁸ Bron: Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector (BIOS), Handreiking Kwetsbare functies, van kwetsbaar naar weerbaar, november 2010, p 10-11.

⁴⁹ http://sjaan.rotterdam.nl/bestuursdienst:regeling_melden_integriteitschendingen.

⁵⁰ http://sjaan.rotterdam.nl/concern:protocol_integriteitonderzoeken.

Daarnaast kan het college *monitoring* als instrument inzetten om periodiek de opzet van het integriteitbeleid en de uitvoering daarvan inzichtelijk te maken. Op basis van de verkregen inzichten kan het college het integriteitbeleid (bij)sturen.

De rekenkamer constateert dat het college beschikt over de wettelijk verplicht gestelde instrumenten. De regelingen die vanuit de wetgeving (Ambtenarenwet, Gemeentewet) verplicht zijn gesteld (zoals de eed, de gedragscode en de regeling nevenfuncties), maken onderdeel uit van het pakket aan instrumenten waarover het college beschikt.

De samenhang van deze instrumenten wordt nergens door het college toegelicht. Het ontbreekt aan een beschrijving hoe deze instrumenten gezamenlijk het integriteitbeleid kunnen versterken en de risico's op integriteitschendingen kunnen verminderen.

In paragraaf 5-2 komt aan de orde op welke wijze de genoemde instrumenten kunnen bijdragen aan de beheersing van mogelijke integriteitsrisico's binnen het subsidieproces.

2-6 cultuur en integriteit

Normen en waarden, voorbeeldgedrag, dialoog en tegenspraak zijn belangrijke aspecten die van grote invloed zijn op het daadwerkelijk integer handelen van de overheid. Bewuste aandacht van het college voor deze culturele aspecten is beperkt. Er is geen beleid om een open cultuur over integriteit te bevorderen en dat reguleert dat er permanente aandacht voor integriteit is.

Culturele aspecten zijn belangrijk voor het waarborgen van integriteit. De cultuur binnen een organisatie is lastig te benoemen en kan vanuit heel veel invalshoeken gebeuren. In dit kader van dit onderzoek onderkent de rekenkamer drie aspecten die van belang zijn, namelijk:

- normen en waarden;
- voorbeeldgedrag;
- dialoog en tegenspraak.

In dit onderzoek is op deze drie aspecten gelet.

In eerste instantie gaat het om normen en waarden. Deze normen en waarden dienen vervolgens door de bestuurders met voorbeeldgedrag (de 'tone-at-the-top') te worden uitgedragen. De bestuurders en de ambtelijke top moeten zelf het goede voorbeeld geven voor alle medewerkers van wie ook integer handelen wordt verwacht. Daarnaast vereist een integere organisatie een voldoende mate van dialoog en tegenspraak. Bij het verlenen of vaststellen van een subsidie bijvoorbeeld mag van een ambtenaar verwacht worden dat hij melding kan maken van een mogelijk niet integere subsidieverlening. Deze melding moet zonder gevolgen voor de ambtenaar kunnen worden gemaakt. De ambtenaar moet zich veilig voelen wanneer hij of zij een dergelijke melding doet, die van hem of haar wordt verwacht. Het gaat hier om het al dan niet kunnen bieden van tegenspraak. Dit geldt specifiek ook voor de mate waarin medewerkers geneigd zijn om op te treden als klokkenluider wanneer misstanden of vermoedens daartoe worden gesignaleerd. Ook moet het gesprek met collega's en leidinggevenden openlijk kunnen worden aangegaan bij eventuele integriteitvraagstukken.

Checks and balances in de bestuurlijke organisatie en aandacht voor cultuur is volgens deskundigen altijd nodig omdat je met de administratieve organisatie en het opzetten van beleid en het toepassen van de formele instrumenten niet alles dicht kan regelen. In interviews met ambtenaren blijkt dat zij deze visie onderschrijven.

Bewuste aandacht voor cultuur is binnen de gemeente Rotterdam beperkt, zo constateert de rekenkamer. Dit jaar is alleen bij de Bestuursdienst een bewustwordingscampagne over integriteit opgestart (themajaar integriteit). Reden voor de campagne was dat er organisatie breed een geheel nieuwe structuur rondom integriteit is opgezet, waarvan de medewerkers bewust moeten worden gemaakt. Daarbij bood het gelijk de mogelijkheid om herplaatste medewerkers in de integriteitcultuur mee te nemen.⁵¹ Bij de overige clusters heeft geen bewustwordingscampagne plaatsgevonden. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er bij de andere clusters wel sprake is geweest van aandacht voor integriteit en bewustwording. Dit vond onder meer plaats door overleggen binnen de clusters en uitvraag bij medewerkers naar kwetsbare functies en eigen bedrijven. De rekenkamer heeft uit gesprekken met ambtenaren een ander beeld gekregen en heeft daarnaast geen notulen van deze overleggen kunnen vinden.

Er is geen specifiek beleid opgezet om een open cultuur over integriteit binnen de organisatie permanent te bevorderen. De aandacht voor integriteit binnen werkprocessen wordt, evenals het opzetten van het beleid, aan de verantwoordelijkheid van de verschillende clusters overgelaten. Er is niet een gemeentelijke regeling dat blijvende aandacht voor integriteit borgt, zoals de Ambtenarenwet voorschrijft. Met uitzondering van het voorschrift/de richtlijn in de circulaire integriteit⁵² zijn er geen andere regelingen of voorschriften om integriteit jaarlijks te bespreken (al dan niet in functioneringsgesprekken). Ook is hier geen plan van aanpak voor. Eenzelfde geldt voor de interne opleidingen. Uit het opleidingsoverzicht blijkt niet dat actief wordt ingezet op het bespreekbaar maken van integriteit en het verdiepen van kennis over het integriteitbeleid.

Het regelen van dialoog en tegenspraak binnen het werkproces raakt de inhoud van het werkproces. Dit valt niet te vangen in een algemene aandacht voor integriteit, maar moet worden verankerd in het werkproces voor subsidieverlening. Dit werkproces wordt in hoofdstuk 3 beschreven.

2-7 synthese algemeen integriteitbeleid

Het integriteitbeleid is zowel bestuurlijk als ambtelijk vooral toegesneden op vragen over declaraties en dienstreizen en niet zozeer op integriteit binnen de werkprocessen. Het ontbreekt aan een samenhangend beleid dat is voorzien van doelstellingen, een planning en een nadere uitwerking. Ook is geen sprake van een actief integriteitbeleid.

Uit analyse van het bestuurlijke en ambtelijke integriteitbeleid in Rotterdam door de rekenkamer blijkt dat het opgestelde beleid zich met name richt op algemene uitgangspunten en op de meer bekende voorbeelden van dienstreizen, geschenken en

⁵¹ Interviews ambtenaren.

⁵² In de circulaire integriteit zijn voorschriften/richtlijnen opgenomen. Eén van deze richtlijnen is dat periodiek aandacht moet worden besteed aan de gedragscode.

declaraties. Ook wordt aandacht besteed aan het kunnen melden van mogelijke misstanden. De wettelijk voorgeschreven integriteitinstrumenten zijn opgenomen in het gemeentelijk beleidskader. Het integriteitbeleid voldoet niet aan de criteria van een goed integriteitplan.⁵³ Onder meer ontbreekt het aan samenhang, een visie met daaraan gekoppeld doelstellingen en ambities, budget en een tijdspad, een volledige beschrijving van de inrichting van de integriteitfunctie en de evaluatie. De rekenkamer constateert in haar analyse ook dat het begrip integriteit niet als breed begrip wordt opgepakt. Zo komt integriteit binnen de werkprocessen en binnen de risico-inventarisaties slechts beperkt aan de orde. Er worden geen analyses uitgevoerd op mogelijke integriteitrisico's binnen de werkprocessen van het concern en welke maatregelen daarop kunnen worden getroffen.⁵⁴ In het algemeen kan worden gesteld dat er bij het college en het management beperkt inzicht bestaat waar zich binnen de organisatie de voornaamste integriteitrisico's voordoen. Het beschikbare instrumentarium is niet of beperkt gebaseerd op door het college onderkende risico's binnen de organisatie.

Evenmin lijkt er sprake te zijn van een integriteitbeleid dat continu aandacht vraagt voor integriteit, zoals de Ambtenarenwet voorschrijft. Er zijn geen beleidsregels of -voorschriften over het verplicht bespreken van integriteit tijdens de jaarlijkse functioneringsgesprekken en/of beoordelingsgesprekken. Ook blijkt uit het interne opleidingsaanbod niet dat er actief wordt ingezet op het bespreekbaar maken van integriteit.

Dat de raad juist deze actieve, permanente benadering van integriteit wel belangrijk vindt, blijkt uit een motie die op 11 juli 2013 unaniem door de raad is aangenomen. In deze motie wordt opgedragen om tweejaarlijks een keer een gesprek over integriteit te hebben in de organisatie en in de gebiedscommissies.⁵⁵ In interviews met ambtenaren en bestuurders wordt aangegeven dat zij in deze aanpak een gevaar zien voor het zich eigen maken van integriteit. De betrokkenen geven aan dat protocollen en richtlijnen over tweejaarlijkse gesprekken verworden tot een formaliteit waar geen goede invulling aan wordt gegeven.⁵⁶ Zij vinden het juist noodzakelijk dat iedereen het belang van blijvende aandacht voor integriteit inziet en daar aan deelneemt. Dat geldt voor zowel raad, als voor college en leden van de gebiedscommissies.

⁵³ De rekenkamer heeft getoetst aan de criteria die BIOS stelt aan een integriteitbeleidsplan. Zie voor een nadere uitwerking van het normenkader ook bijlage 2

⁵⁴ Zie de uitwerking van criteria voor een integriteitplan, BIOS, handreiking het Integriteitbeleidsplan, november 2009.

⁵⁵ Zoals eerder aangegeven is deze motie op 18 december 2014 door de raad afgedaan.

⁵⁶ Interviews bestuurders en ambtenaren.

3 proces van subsidieverlening

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt onderzoeksvraag 2 ‘Hoe verloopt het subsidieproces in Rotterdam?’ aan bod.

Deze onderzoeksvraag heeft een beschrijvend karakter. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe het subsidieproces in zijn algemeenheid is vormgegeven. Als eerste wordt in paragraaf 3-2 het wettelijk kader en de regelgeving beschreven. Daarna wordt in paragraaf 3-3 het subsidieproces in kaart gebracht. De verschillende stappen in het subsidieproces worden kort toegelicht. Vervolgens komt in paragraaf 3-4 de organisatie rondom het subsidieproces aan bod. Paragraaf 3-5 gaat in op de bijdrage van gebiedscommissies binnen de subsidiestromen. In paragraaf 3-6 wordt de financiële omvang van de verstrekte subsidies geduid. Paragraaf 3-7 ten slotte betreft een synthese van het subsidiebeleid door de rekenkamer. In deze paragraaf wordt nader beschouwd in hoeverre de opzet van het subsidiebeleid in zijn algemeenheid waarborgen biedt om de kans op integriteitschendingen te beperken. De mate waarin specifieke waarborgen in het subsidieproces bijdragen aan de beheersing van specifieke integriteitrisico's komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

3-2 kader subsidiestelsel

3-2-1 wettelijk kader

In de Algemene wet bestuursrecht wordt het begrip subsidies gedefinieerd. Deze wet stelt eisen aan de procedures van het subsidieproces. Zo wordt bijvoorbeeld een eis gesteld aan de beantwoordingstermijn. Er zijn geen wettelijke voorschriften over hoe de gemeente het subsidieproces organisatorisch moet invullen.

Subsidies vormen een belangrijk instrument om gemeentelijk beleid ten uitvoer te kunnen brengen. In artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een subsidie verstaan: ‘de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten’. De wet stelt daarbij eisen aan de procedures van het subsidieproces. Een voorbeeld van een wettelijke verplichting is dat gemeenten verplicht zijn om een subsidieaanvraag binnen een termijn van acht weken te beantwoorden. Er zijn geen wettelijke voorschriften over de wijze waarop het subsidieproces organisatorisch moet worden ingericht.

3-2-2 gemeentelijke verordening

De gemeentelijke regels voor het subsidieproces zijn verankerd in de Subsidieverordening Rotterdam 2014 (SvR 2014). De SvR 2014 is met ingang van 1 januari 2014 van kracht geworden en gaat uit van vertrouwen. Dit als resultaat van de motie “niet afrekenen”, waarin

de raad het college heeft verzocht de administratieve lasten bij subsidies te beperken. Meer vertrouwen betekent dat er in het subsidieproces meer nadruk is komen te liggen enerzijds op de (kwaliteit van de) beoordeling door de subsidieverstrekker 'aan de voorkant' en anderzijds op de eigen verantwoordelijkheid van subsidieontvanger 'aan de achterkant'. Om de beoordeling 'aan de voorkant' te intensiveren, is het aantal weigeringsgronden in de SvR 2014 ten opzichte van de subsidieverordening uit 2005 uitgebreid.

De gemeente Rotterdam beschouwt een subsidie als een financiële tegemoetkoming van de gemeente om een bijdrage aan de realisatie van één van de beleidsdoelen te stimuleren.⁵⁷ In welke gevallen en op welke wijze het subsidie instrument kan worden toegepast heeft het college van B en W niet in een beleidsvisie vastgelegd.⁵⁸ Overeenkomstig de Awb zijn de gemeentelijke regels inzake het subsidieproces wel verankerd in een subsidieverordening, namelijk Subsidieverordening Rotterdam 2014 (SvR 2014).⁵⁹ In de opzet van de nieuwe verordening is ervoor gekozen om de uitvoeringsregels te integreren in de verordening. Ook is in de SvR onder meer het mandaat voor het college geregeld om subsidie uitgaven te doen. Het college van B&W is op grond van de SvR 2014 bevoegd om over het verstrekken van subsidies te besluiten.

De verordening is van toepassing op het verstrekken van subsidies op beleidsprogramma's die in de begroting zijn opgenomen. Op vele beleidsterreinen wordt in Rotterdam het instrument subsidies ingezet om beleidsdoelen te kunnen realiseren. De beleidsprogramma's waar de meeste subsidies worden verleend zijn kunst, cultuur, sport en recreatie volksgezondheid, onderwijs, zorg en veiligheid. De gemeente Rotterdam vereist dat subsidieaanvragers voldoen aan een viertal criteria alvorens aanspraak kan worden gemaakt op een subsidie. De aanvrager dient:

- activiteiten te verrichten die gericht zijn op verwezenlijking van een beleidsdoel;
- activiteiten te verrichten die gericht zijn of ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen;
- aan te tonen dat hij/zij voor het verrichten van de activiteiten een subsidie nodig heeft;
- de capaciteiten te bezitten (o.a. organisatorisch en administratief) om de activiteiten te kunnen verrichten.

De SvR 2014 is met ingang van 1 januari 2014 van kracht geworden en heeft de Subsidieverordening Rotterdam 2005 (SvR 2005) vervangen. Veel van de huidige subsidies zijn nog verstrekt op basis van de SvR 2005 en dienen ook conform deze verordening te worden afgehandeld. Op alle aanvragen daterend vóór 1 januari 2014 zijn de voorwaarden en het controleprotocol van de subsidieverordening uit 2005 van toepassing. Nieuwe subsidieaanvragen, dat wil zeggen subsidies die met ingang van 1 januari 2014 zijn aangevraagd, worden conform de SvR 2014 behandeld.

⁵⁷ <http://www.rotterdam.nl/subsidies>.

⁵⁸ Dit is geen wettelijke verplichting. Wel hebben veel overheden een beleidsvisie opgesteld waarin zij aangeven hoe de met het subsidie instrument willen omgaan. Voorbeelden hiervan zijn de provincie Friesland en de gemeente Goeree-Overflakkee.

⁵⁹ De Subsidieverordening is vanaf 2014 herzien en is gebaseerd op de nieuwe modelverordening van de VNG. Uitgangspunten van deze modelverordening zijn (a) het verminderen van de indieningsvereisten, de mogelijkheden van een andere verantwoordingswijze en beter financieel beheer van subsidies.

Uitgangspunt van de nieuwe subsidieverordening SvR 2014 is meer vertrouwen. De basis hiervoor ligt in een door de gemeenteraad aangenomen motie “niet afrekenen”⁶⁰, waarin de raad het college heeft verzocht de administratieve handelingen rondom kleine subsidies te verminderen door de verslagplicht ingrijpend te verminderen en/of te vereenvoudigen. Deze wens is doorgevoerd en heeft vorm gekregen in de SvR 2014. Meer vertrouwen en minder verplichte verslaglegging betekent dat er in het subsidieproces meer nadruk is komen te liggen enerzijds op de (kwaliteit van de) beoordeling door de subsidieverstrekker ‘aan de voorkant’ en anderzijds op de eigen verantwoordelijkheid van subsidieontvanger ‘aan de achterkant’.

verschillen tussen SvR 2014 en SvR 2005

Er bestaan enkele belangrijke verschillen tussen de oude en de nieuwe subsidieverordening. Belangrijke verschillen in het licht van risico's op mogelijke integriteitschendingen bij het verstrekken van subsidies zijn de volgende:

In de SvR 2005 werden vijf typen subsidies onderkend, te weten budgetsubsidie, prestatiesubsidie, exploitatiesubsidie, investeringssubsidie en waarderingssubsidie. Voor ieder van deze subsidievormen bestonden aparte procedures, waarbij eisen werden gesteld aan de activiteiten, de kosten van die activiteiten of de effecten ervan. Daarnaast werd onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele subsidies. Met de overgang naar de SvR 2014 is dit complexe onderscheid vereenvoudigd door nog met twee typen subsidies te werken, te weten eenmalige subsidies en jaarlijkse subsidies. Daarna wordt bij het toekennen van de subsidie een onderscheid gemaakt tussen subsidiabele prestaties (activiteiten) en subsidiabele lasten (kosten van activiteiten). Budgetsubsidies en prestatiesubsidies zijn vervangen door subsidiabele prestaties (activiteiten), exploitatiesubsidies en investeringssubsidies door subsidiabele lasten (kosten van activiteiten) en waarderingssubsidies zijn komen te vervallen.

In de SvR 2014 worden subsidies tot € 25.000 in de regel gelijk bij verlening vastgesteld. Er hoeft in deze gevallen geen verantwoording meer te komen. Artikel 13 van de SvR 2014 biedt het college echter de keuze om ook voor subsidies tot € 25.000 te bepalen of een aanvraag tot vaststelling moet worden ingediend. Deze afweging is aan de subsidieverstrekker en de toepassing hiervan is dan onder meer afhankelijk van de aard van de subsidie en de door de subsidieverstrekker gemaakte risico-inschatting van de subsidieontvanger. De reden hiervoor moet dan echter expliciet in de verleningsbeschikking worden opgenomen. In de SvR 2005 konden waarderingssubsidies tot € 10.000 direct worden vastgesteld zonder hierover verantwoording af te leggen.

Alhoewel de Awb de mogelijkheid al bood is in tegenstelling tot de SvR 2005 nu geregeld dat achteraf (lees na de vaststelling van de subsidie) tot vijf jaar na dato kan worden onderzocht of activiteiten zijn uitgevoerd.

In de toelichting op de nieuwe subsidieverordening worden verschillen met de tot 1 januari 2014 van toepassing zijnde SvR 2005 nader toegelicht. Hier wordt opgemerkt dat “de versoepeling van de controle-eisen voor met name kleinere subsidies (tot € 25.000) en de mogelijkheid voor maatwerk met zich meebrengt dat de aanvragen ‘aan de voorkant’ goed beoordeeld moeten worden.”^{61 62}

⁶⁰ Motie ‘niet afrekenen’ is op 10 november 2011 door de raad vastgesteld.

⁶¹ Bron: toelichting op de Subsidieverordening Rotterdam 2014.

⁶² De rekenkamer neemt aan dat ook onder de SvR 2005 subsidieaanvragen goed beoordeeld dienden te worden, en dat wordt bedoeld dat subsidieaanvragen door de grotere mate van vrijheid bij verantwoording en controle onder de nieuwe SvR stringenter beoordeeld moeten worden dan voorheen, en dat er nadrukkelijk sprake is van een intensivering in de beoordeling, met name voor de “kleinere” subsidies.

Vertrouwen in een oprechte en integere instelling en werkwijze van de gesubsidieerde is een belangrijk basisprincipe van het huidige Rotterdamse subsidiestelsel. Het subsidiekader gaat uit van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de administratieve lasten. Uitzondering hierbij is, zo wordt toegelicht in de SVR 2014, een aantal categorieën van subsidies dat zich niet leent voor het direct vaststellen bij subsidieverlening. Deze categorieën zijn niet nader bepaald maar worden overgelaten aan de individuele beoordelaar van de subsidie. Het niet direct hoeven vaststellen wordt mogelijk gemaakt door middel van een 'kan-bepaling'.⁶³ Indien een subsidie beoordelaar geen reden ziet om een separate aanvraag tot vaststelling te verzoeken, kan bij verlening van de subsidie direct worden vastgesteld. De grote mate van vertrouwen in de oprechtheid van subsidieontvangers komt in vergelijking met de SVR 2005 onder meer tot uiting in het opgeschroefde bedrag waarvoor subsidies direct bij verlening worden vastgesteld (van € 10.000 naar € 25.000). Bij dergelijke subsidies behoeft voor de vaststelling geen enkele documentatie over de wijze waarop de subsidie is besteed te worden overlegd. Echter, zo bepaalt artikel 13, lid 1b van de SvR 2014, subsidies tot € 25.000 kunnen ook door het college worden vastgesteld nadat de aanvraag tot vaststelling is ingediend. Het is onduidelijk op welke subsidies tot € 25.000 artikel 13, lid 1b van toepassing is en welke subsidies van gelijke omvang direct kunnen worden vastgesteld bij verlening (zoals artikel 13, lid 1a voorschrijft). Als onderdeel van het vertrouwen gaat de SvR 2014 er ook van uit dat subsidieontvangers zelf actief contact opnemen met de subsidieverstrekker als blijkt dat hun aan de subsidie gerelateerde doelstelling(en) niet worden gehaald.

Om de beoordeling 'aan de voorkant' te intensiveren, is het aantal weigeringsgronden van twee in de SvR 2005 uitgebreid naar negen in de SvR 2014. Hiermee wordt, zo stelt de toelichting op de SvR 2014, de subsidieverstrekker een adequaat instrumentarium geboden om subsidieaanvragen, waarvan onder andere twijfelachtig is of zij zullen bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente Rotterdam, te kunnen weigeren.

Ook is in de SvR 2014 de mogelijkheid opgenomen om de vaststellingsbeschikking alsnog in te trekken en het subsidiebedrag terug te vorderen nadat uit aanvullend opgevraagde stukken is gebleken dat niet aan de subsidievoorwaarden of –verplichtingen is voldaan.

3-2-3 subsidiecriteria

Er zijn geen algemene regels over het verplicht toesturen van (financiële) informatie bij de subsidieaanvraag, waardoor mogelijk niet alle relevante informatie zal worden beoordeeld. Voor de verantwoording over de bestede subsidiegelden is wel vastgelegd welke informatie moet worden toegestuurd. Daarbij maakt de SvR 2014 onderscheid in de hoogte van de toegekende subsidie in relatie tot de vereiste verantwoordingsinformatie. In de verordening zijn geen voorschriften opgenomen hoe moet worden omgegaan met subsidieplafonds.

Om te komen tot een subsidieaanvraag moet de aanvraag aan bepaalde voorwaarden voldoen. Dit wordt per subsidieregeling⁶⁴ vastgesteld. Er zijn in de

⁶³ Gemeenteblad 2013, nummer 128, Subsidieverordening 2014, toelichting artikel 13, p. 16/17.

⁶⁴ "De voorwaarden voor het verlenen van subsidie zijn doorgaans in een subsidieregeling neergelegd. Deze regeling behelst de procedure van de subsidieverlening. Verder worden erin geregeld de wijze waarop de benodigde gegevens moeten worden verstrekt, of er een voorschot wordt gegeven en de wijze waarop de subsidie wordt vastgesteld en uitgekeerd." (<http://financieel.infonu.nl/diversen/49195-wat-is-subsidie.html>).

subsidieverordening geen algemene regels vastgesteld die voorschrijven welke informatie en aan welke vereisten de subsidieaanvraag moet voldoen. Wel is sprake van maatwerk aangezien de subsidie moet worden ingediend conform een door het college vastgesteld aanvraagformulier. Daarnaast heeft het college op basis van artikel 5 lid 2 van de SVR 2014 de bevoegdheid om ook andere dan in het aanvraagformulier genoemde gegevens op te vragen indien ze dit voor het nemen van een beslissing op de aanvraag noodzakelijk acht. Ondanks dat de verplichte vermogenstoets uit de SVR 2014 is gehaald, bestaat de mogelijkheid om financiële informatie over de subsidieaanvragen op te vragen en kan derhalve een vermogenstoets plaatsvinden. Dit is afhankelijk van of de beoordelaar van de aanvraag het wenselijk of noodzakelijk acht. De gemeente geeft aan dat de verplichte vermogenstoets is afgeschaft, omdat er zelden gebruik van werd gemaakt en deze tot veel discussie leidde. De rekenkamer constateert hier een verschil tussen het uitgangspunt dat de aanvrager moet aantonen dat voor de activiteiten subsidie noodzakelijk is terwijl geen financiële informatie vanuit de aanvrager moet worden meegestuurd. De aanvraag kan alleen op inhoudelijke argumenten worden getoetst, tenzij door de beoordelaar aanvullende (financiële) informatie wordt uitgevraagd.

voorbeeld resultaat geen financiële documenten voor toetsen noodzakelijkheid subsidie

Organisatie X vraagt een subsidie aan voor plusminus € 74.000.

De subsidieaanvraag wordt op basis van het projectvoorstel en inhoudelijke gronden toegekend.

Uit de jaarverslaggeving (die het cluster pas bij de subsidievaststelling heeft ontvangen) blijkt dat de organisatie een substantieel eigen vermogen heeft van een veelvoud van de aangevraagde subsidie.

weigeringsgronden

Als de aanvraag niet wordt toegekend, vindt een formele weigering van de subsidieaanvraag plaats. In artikel 8 van de SvR 2014 zijn negen weigeringsgronden opgenomen op basis waarvan het college een aanvraag voor een subsidie geheel of gedeeltelijk geweigerd kan worden.⁶⁵ Deze weigeringsgronden vormen derhalve de criteria op basis waarvan iedere ingediende subsidieaanvraag beoordeeld moet worden, naast de specifieke weigeringscriteria die in de onderliggende beleidsregels kunnen worden gesteld. Eén van de nieuwe weigeringsgronden heeft betrekking op integriteit dan wel het vermoeden van een mogelijk integriteitrisico.⁶⁶ Een andere weigeringsgrond is het beschikken over voldoende eigen middelen om te activiteit te kunnen betalen. Laatste impliceert dat de beoordelaar te allen tijde inzage moet hebben in de eigen middelen van de subsidieaanvrager.

In vergelijking tot de voormalige SvR⁶⁷ is de afwijzingsgrond “subsidies kunnen slechts in bijzondere gevallen worden verstrekt aan natuurlijke personen en subsidieontvangers met winstoogmerk” (art. 3 SvR 2005) verwijderd uit de SvR 2014. Het concern gaat ervan uit dat de huidige weigeringsgronden in de SvR 2014 voldoende zijn om bedoelde aanvragen toch te kunnen afwijzen.

⁶⁵ Deze weigeringsgronden zijn in aanvulling op de weigeringsgronden die al in de Algemene Wet Bestuursrecht zijn opgenomen.

⁶⁶ In artikel 8 van de SvR 2014 zijn de weigeringsgronden opgenomen. Artikel 8, lid g verwijst naar een artikel in de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur als mogelijke grond voor afwijzing.

⁶⁷ In de SvR 2005 werd verwezen naar de Awb en het niet voldoen aan de subsidiecriteria in artikel 2 van de SvR (beleidsdoel raken, subsidie nodig, niet strijdig zijn met wet, openbare orde en algemeen belang).

verantwoordingsverplichting

Indien de subsidieaanvraag wel wordt goedgekeurd, moet de subsidie worden verleend en vastgesteld. Dit betreffen twee formele stappen, waarbij de verlening de initiële verstrekking van gelden betreft en de vaststelling van de uiteindelijke, definitieve afrekening. Voor het vaststellen moet de subsidieontvanger zich verantwoorden over de geleverde prestaties. Mede op grond van de motie 'niet afrekenen' maakt de SvR 2014 een onderscheid in verantwoordingsverplichting op basis van de grootte van de subsidie, namelijk:

- voor subsidies onder de € 25.000 geldt dat, tenzij de beoordelaar heeft aangegeven dat een specifieke aanvraag tot vaststelling moet worden ingediend, de verlening en vaststelling tegelijkertijd plaatsvindt. Er is in deze gevallen geen specifieke controle vanuit de ambtelijke organisatie. De wijze waarop de subsidieontvanger zich mag verantwoorden is in deze gevallen vrijgelaten. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van foto's waaruit blijkt dat het evenement heeft plaatsgevonden. Een kosten gerelateerd overzicht hoeft niet te worden meegestuurd.
Wel kunnen ambtenaren steekproefsgewijs tot vijf jaar na dato nog een controle op de levering van de prestatie uitvoeren, inclusief de gemaakte bijbehorende kosten. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat een eerste onderzoek met een steekproef in december 2014 is gestart.
- voor subsidies tussen de € 25.000 en € 50.000 geldt dat de verlening en de vaststelling apart plaatsvinden. Voor het kunnen vaststellen van de subsidie, waartoe de subsidieontvanger een verzoek moet doen, dient de subsidieontvanger een inhoudelijke en financiële verantwoording in te leveren. Dit zijn verantwoordingen die door de subsidieontvanger zelf kunnen worden opgesteld en niet hoeven te zijn gecontroleerd door een onafhankelijke derde.
- Subsidies vanaf de € 50.000 moeten worden verantwoord met een externe verklaring. Voor subsidies tussen de € 50.000 en € 200.000 geldt dat er een beoordelingsverklaring en aanvullend vanuit de accountant een assurance rapport met beperkte mate van zekerheid moeten worden verstrekt. Voor subsidies boven de € 200.000 geldt dat er een controleverklaring financieel moet worden opgeleverd, aangevuld met een door de accountant afgegeven assurance verklaring met een redelijke mate van zekerheid.

subsidieplafond

De gemeenteraad kan jaarlijks bij het vaststellen van de begroting besluiten tot het instellen van (een) subsidieplafond(s). Ook het college kan besluiten om binnen de kaders van de begroting een subsidieplafond in te stellen. In artikel 4 van de SvR 2014 is geregeld dat bij vaststelling van een subsidieplafond moet worden aangegeven (naar subsidieaanvragers) op welke wijze het bedrag wordt verdeeld. De wijze waarop het bedrag wordt verdeeld kan per subsidieregeling verschillen. Het college kan de subsidieaanvragen op volgorde van aanvraag verlenen dan wel het college is vrij om binnen het pakket aan aanvragen de relevantie van het desbetreffende project te bepalen en naar mate van relevantie de subsidies toe te wijzen. Er is in de verordening geen bepaling opgenomen die aangeeft of het college in casu het cluster nog vrij is om een deel van het beschikbare budget binnen het subsidieplafond te reserveren voor relevante projecten die op een later moment worden aangevraagd.

3-3 subsidieproces

Het subsidieproces is met de invoering van de SvR 2014 in vergaande mate gecentraliseerd. Alle aanvragen komen in principe binnen bij het subsidiebureau. Het subsidiebureau voert

vervolgens een formele toets op de volledigheid, tijdigheid en juistheid van de aanvraag en de bij de aanvraag behorende vereiste stukken uit. De inhoudelijke beoordeling vindt vervolgens plaats bij de desbetreffende clusters. Er zijn geen concernbrede richtlijnen/voorschriften hoe deze beoordeling moet worden uitgevoerd, en hoe en in welke mate deze beoordeling moet worden vastgelegd. In Oracle Subsidie Management is het proces zodanig geregeld, dat er meerdere personen betrokken zijn bij de inhoudelijke beoordeling, waardoor het vier-ogen principe wordt toegepast op de inhoudelijke beoordeling. Voor de vaststelling geldt dat er geen concernbrede voorschriften zijn hoe de toetsing op de geleverde prestaties precies moet plaatsvinden. Wel is vastgelegd welke verantwoordingsinformatie minimaal moet worden toegestuurd. Er zijn geen richtlijnen hoe om te gaan met terugvorderingen en aan clausules in de verleningsbeschikking die een doelmatige besteding van de subsidiegelden kunnen waarborgen.

Met de implementatie van de subsidieverordening 2014 heeft ook een centralisatie plaatsgevonden van het subsidieproces. Dit betekent dat subsidieaanvragen niet langer op verschillende plekken binnen de organisatie kunnen worden ingediend en geregistreerd, maar in principe deze allemaal op een centraal punt binnenkomen, te weten bij het subsidiebureau, onderdeel van de Rotterdamse Service Organisatie (RSO). Aanvragen komen digitaal binnen.⁶⁸ De digitale aanvragen komen direct in het subsidiesysteem Oracle Subsidie Management (OSM) van de gemeente terecht, van waaruit ze worden verwerkt, bewaakt en afgehandeld.⁶⁹

Er is geen overzichtelijk stappenplan die de verschillende stappen in het subsidieproces volgens de SvR 2014 beschrijft. Voorheen was het subsidieproces nader uitgewerkt in een stappenplan, genaamd de 'Blauwdruk Subsidieproces'. Deze blauwdruk beschreef de diverse stappen die in het subsidieproces doorlopen moesten worden (volgens de SvR 2005) en welke actoren hierbij welke werkzaamheden verrichten. De blauwdruk moest resulteren in een uniforme, efficiënte en effectieve uitvoering van het subsidieproces, waarbij een duidelijke functiescheiding was ingebouwd. Een blauwdruk voor het kunnen uitvoeren van SvR 2014 was ten tijde van ons onderzoek in de maak.

De processtappen die nu moeten worden doorlopen volgens de SvR 2014 zijn wel verankerd in het voor het subsidieproces toegepaste softwaresysteem. De stappen in het softwaresysteem kunnen worden beschouwd als de stappen in het subsidieproces. De processtappen zijn gebaseerd op een vooraf gedefinieerde workflow in de module OSM. De workflow wordt beschouwd als leidend en niet zomaar te omzeilen en wordt daardoor geacht een uniforme werkwijze af te dwingen (conform de voormalige blauwdruk).⁷⁰ Hieronder worden de stappen in opzet uitgelegd, zoals die in regels in de SvR 2014 en in de workflow van OSM zijn vastgelegd.

3-3-1 aanvraag - ontvangst en invoering

Subsidieaanvragen worden door de aanvragers digitaal via het webportaal ingediend bij het subsidiebureau.⁷¹ Voor iedere aanvraag wordt door het subsidiebureau een

⁶⁸ Deze verandering was al eerder ingezet. Reeds vanaf 2012 was één web-portal gerealiseerd waar alle informatie over subsidies was samengebracht en waar digitaal subsidies aangevraagd konden worden.

⁶⁹ Jaarverslag gemeente Rotterdam 2012, pag. 38.

⁷⁰ Interviews ambtenaren.

⁷¹ Het subsidiebureau is organisatorisch ondergebracht bij cluster RSO.

apart subsidiedossier aangemaakt. Voordat een subsidieaanvraag in behandeling genomen kan worden, dient er sprake te zijn van een subsidieproduct. Dit houdt in dat er een subsidieregeling moet zijn opgesteld, waaraan de subsidieaanvraag kan en moet worden getoetst. Het desbetreffende cluster is inhoudelijk verantwoordelijk voor (het opstellen van) een subsidieregeling.

Medewerkers van het subsidiebureau verlenen desgevraagd ondersteuning bij het invoeren van subsidieaanvragen voor mensen of instanties die dit zelf niet voor elkaar krijgen. Met name in de transitiefase van het decentraal naar het centraal georganiseerde model was dit het geval. Het aantal gevallen dat thans nog ondersteuning bij het invoeren nodig heeft, valt in de praktijk reuze mee, blijkt uit interviews met ambtenaren. Mensen zoeken eerder in hun eigen omgeving ondersteuning opdat ze zelf digitaal kunnen aanvragen, dan dat ze om hulp bij de gemeente vragen.

Door middel van een automatische interface worden aanvragen vanuit het webportaal overgezet in het geautomatiseerde workflow systeem OSM. Zodra de aanvraag staat geregistreerd in OSM wordt ook het desbetreffende cluster geïnformeerd dat de aanvraag is ingediend.⁷²

formele toets beoordeling aanvraag

Nadat de aanvraag is ingediend en geregistreerd in OSM voert het subsidiebureau een toets uit op de juistheid en volledigheid van de aanvraag. Zo controleert het subsidiebureau of alle juiste gegevens van de subsidieaanvrager zijn ingevuld en of alle benodigde stukken bij de aanvraag zijn meegezonden. Dit wordt de formele toets genoemd. Het subsidiebureau stuurt een rappelbrief uit indien de aanvraag niet volledig is.

Er is een checklist opgesteld voor het uitvoeren van de formele toets. Hierdoor wordt inzichtelijk of alle stappen uit de formele toets zijn gevolgd. De ingevulde checklist moet als bijlage bij de aanvraag in OSM opgeslagen moeten worden.⁷³

Het uitvoeren van de formele toets en het opstellen van de inhoud van de verlenings/afwijzingsbeschikking moet binnen twee werkdagen gebeuren.⁷⁴

Nadat de formele toets is uitgevoerd, wordt de aanvraag doorgezet naar betreffende medewerker binnen het cluster die de subsidieaanvraag inhoudelijk beoordeelt.

materiële toets beoordeling aanvraag

De materiële toets betreft de inhoudelijke toetsing van de aanvraag aan de relevante beleidskaders, subsidieregelingen en de bepalingen van de SvR 2014.

Vanaf het moment dat de aanvraag en de relevante documentatie behorende bij de aanvraag in OSM is geregistreerd⁷⁵ kan de binnen het cluster verantwoordelijke afdeling de stukken reeds inzien en een begin maken met de materiële toets. Deze materiële toets wordt in beginsel uitgevoerd door de medewerker die de subsidieaanvraag behandelt nadat deze door het cluster / directie is ontvangen. Pas

⁷² Interviews ambtenaren.

⁷³ Interviews ambtenaren.

⁷⁴ Interview ambtenaar. De norm van twee dagen was ook al opgenomen in de blauwdruk subsidieproces.

⁷⁵ Dit is nog voordat de formele toets is afgerond.

nadat de formele toets is uitgevoerd en afgerond, kan de materiële toets worden afgerond en de voorlopige beschikking worden opgemaakt en afgegeven.

Er wordt in diverse stukken, waaronder ook nog in de blauwdruk subsidieproces, gesproken over het uitvoeren van de materiële toets. Echter, nergens wordt concernbreed nader uiteengezet noch toegelicht wat precies gedaan moet worden bij het uitvoeren van de materiële toets (met betrekking tot wijze van toetsen, diepgang en vastlegging). Er worden geen uitvoeringseisen aan de materiële toets gesteld. Er is niet beschreven welke stappen of handelingen moeten worden verricht, wat en waaraan moet worden getoetst en op welke wijze dit dient te gebeuren en te worden vastgelegd. In de werkinstructie van OSM is hierover alleen opgenomen dat “de materiële toets bepaalt of alle inhoudelijke informatie aanwezig is om te bepalen of een subsidie verleend kan worden”.⁷⁶ Wel worden bij specifieke subsidiekaders bepaalde voorschriften en formats gebruikt hoe aanvragen aan betreffende subsidieregeling moeten worden getoetst.

3-3-2 beoordeling, verlening, vastlegging en communicatie

De medewerkers die geautoriseerd zijn (in OSM) om de materiële toets uit te voeren, voeren in feite de eerste inhoudelijk beoordeling van de subsidieaanvraag uit. In de workflow is bepaald dat deze medewerkers de benodigde gegevens voor een conceptbeschikking aanleveren, inclusief de inhoudelijke motivering van hun beoordeling. Het aanleveren van gegevens voor de conceptbeschikking voeren zij uit door in OSM gegevens in te vullen waaruit hun besluit blijkt en wordt gemotiveerd. Ook moeten eventueel aanvullende voorwaarden voor een subsidieverlening kenbaar worden gemaakt. Voor de medewerker is een specifiek tekstvak in OSM beschikbaar waarin hij zijn motivering voor verlening (of weigering) van de subsidieaanvraag kan vastleggen, alvorens de concept verleningsbeschikking wordt opgesteld. De conceptbeschikking wordt automatisch gegenereerd uit de tekstvakken die de beoordelend medewerker heeft ingevoerd.

Vervolgens controleert de senior beleidsmedewerker de (concept)beschikking. Het afdelingshoofd moet formeel de goedkeuring verlenen. Indien het verleende bedrag hoger is dan € 250.000 dient ook de clusterdirecteur akkoord te geven voor de verlening / afwijzing. Door deze constructie wordt geborgd dat niet één persoon over een subsidie oordeelt, maar dat er altijd meerdere mensen naar de beoordeling kijken, het zogenoemde ‘vierogen principe’.

Er zijn geen richtlijnen of instructies bekend op welke wijze en met welke diepgang de controle door de senior beleidsmedewerker en directie dient plaats te vinden. Hierdoor kan de mate en kwaliteit van het toepassen van het vier ogen principe als belangrijke maatregel op het subsidieverleningsproces in de praktijk verschillen van zeer marginaal tot erg intensief.

Indien de subsidieaanvraag wordt goedgekeurd, vindt formeel verlening van de subsidie plaats. Alle relevante documentatie moet in OSM opgeslagen worden. Dit betreft ook de bijlagen die bij een beschikking worden meegestuurd.

De mogelijkheid tot terugvordering is in de SvR en Awb geregeld. In de standaardverleningsbeschikking in Oracle staat terugvordering als mogelijkheid

⁷⁶ Werkinstructie Oracle Subsidiemodule, januari 2013, pag. 17.

genoemd bij het niet voldoen aan de afgesproken prestatieafspraken of andere aanvullende voorwaarden. De SvR 2014 geeft geen richtlijnen voor mogelijke terugvordering bij een ondoelmatige aanwending van de te besteden middelen

3-3-3 vaststelling subsidie

Als besloten is een subsidie toe te kennen (verlening), worden de middelen als 'voorschot' verstrekt. De uiteindelijke afrekening (veelal zonder dat nog extra middelen moeten worden uitbetaald) vindt plaats bij de vaststelling. In de SvR 2014 is geregeld dat de subsidieontvanger een verzoek tot vaststelling van de subsidie moet indienen. Met dit verzoek tot vaststelling legt de subsidiënt verantwoording af over de wijze waarop de verleende subsidiegelden zijn besteed en in hoeverre hiermee beoogde resultaten zijn bereikt. Conform de verleningsbeschikking wordt een subsidie pas definitief vastgesteld als de prestatie aantoonbaar is geleverd.

In het proces van vaststelling zijn meerdere stappen ingebouwd. Ook nu moeten een formele en een materiële toets worden uitgevoerd. Het hoofd van het subsidiebureau dient akkoord te gaan met de verleningsbeschikking of deze af te wijzen indien de vereiste stappen niet of incorrect zijn uitgevoerd. Het systeem OSM controleert automatisch of de hoogte van de subsidieaanvraag een handtekening van de directeur vereist of niet.

Evenals bij de toetsing van de subsidieaanvraag vindt er bij de vaststelling eerst een formele toets plaats door het subsidiebureau. De medewerkers van het subsidiebureau controleren of alle vereiste verantwoordingsdocumenten zijn toegestuurd.⁷⁷ De relevante documenten worden door het subsidiebureau aan OSM toegevoegd.

Voor de vaststelling van de subsidie moet ook een materiële toets te worden uitgevoerd. De behandelend ambtenaar die verantwoordelijk is voor het verlenen van de subsidie voert de materiële toets uit. Getoetst moet worden of de afspraken in de verleningsbeschikking zijn nagekomen. Indien alle afspraken zijn nagekomen wordt de subsidie vastgesteld en worden de beschikbaar gestelde middelen definitief verstrekt. Uitzondering op deze procedure zijn de subsidies onder de € 25.000. Deze subsidies kunnen gelijk bij de toekenning al worden vastgesteld. Hierdoor hoeft er in voorkomende gevallen geen verantwoording over de besteding van de middelen te worden verstrekt en wordt de besteding niet getoetst.

De formele toets is het enige dat in vaststellingsprocedure is geregeld. Zoals aangegeven bepaalt de formele toets of alle vereiste informatie aanwezig is. Er zijn geen algemene concernbrede regels, richtlijnen of instructies opgesteld die aangeven hoe de materiële vaststellingstoets moet worden uitgevoerd. Wel bestaan specifieke instructies behorende bij afzonderlijke subsidieregelingen, soms voorzien van een format op welke wijze de beoordeling moet worden uitgevoerd en vastgelegd. De wijze waarop en met welke diepgang de materiële toets wordt uitgevoerd is vrij aan de desbetreffende medewerker. Ook voor wat de medewerker moet vastleggen aan bevindingen (in OSM) is niet concernbreed geregeld.

⁷⁷ Zie ook paragraaf 3-2 voor de relevante verantwoordingsinformatie.

Als alle afspraken in de verleningsbeschikking zijn nagekomen, moeten de middelen volledig worden toegekend. Indien de prestatie niet of slechts ten dele is geleverd, kan er contractueel gezien een deel van de subsidie worden teruggevorderd.

Er zijn geen richtlijnen of instructies opgesteld die aangeven wie er op toeziet dat terugvordering plaatsvindt. Evenmin is vastgelegd dat iemand anders dat ook moet toetsen en in welke mate kan worden teruggevorderd.

In de praktijk kan er ook sprake van zijn dat er een overschot is aan ontvangen subsidiegeld. De prestatie is dan binnen het beschikbare budget geleverd. De subsidieverordening schrijft niet voor dat in de verleningsbeschikking een bepaalde vorm van een doelmatigheidsclausule moet worden opgenomen. Zolang niet in de verleningsbeschikking aanvullende voorwaarden zijn vastgesteld die ertoe leiden dat subsidieontvangers een deel/percentage van het resterende budget moeten terugstorten indien de prestatie is geleverd binnen een beperkt deel van het budget, moet het volledige budget worden uitgekeerd. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een budget voor € 150.000 wordt toegekend en vastgesteld, terwijl de prestatie wordt geleverd voor € 90.000. De resterende € 60.000 mag de subsidieontvanger dan zelf houden. De subsidieverordening en de onderliggende procedures geven geen richtlijnen of voorschriften hoe de medewerker die de vaststelling uitvoert, moet omgaan met eventuele overschotten. Moeten deze overschotten worden meegenomen in de beoordeling van een volgende subsidieaanvraag of wordt dit buiten beschouwing gelaten? De gemeente geeft in de ambtelijk reactie aan dat er twee werkwijzen bestaan bij terugvordering van subsidie, te weten compensatie bij uitbetaling van subsidies voor een volgend jaar of, als dat niet aan de orde is, terugvordering via de belastingdienst. Op deze laatste methode loopt momenteel een verbetertraject.

3-4 bijdragen door gebiedscommissies

Ook gebiedscommissies kunnen subsidies of bijdragen verstrekken in de vorm van bewonersinitiatieven. Stichting Opzoomer Mee voert een formele toets op de subsidieaanvragen tot € 10.000 uit, RSO op de hogere aanvragen; de gebiedscommissie beoordeelt de aanvraag inhoudelijk. De wijze waarop gebiedscommissies de subsidieaanvragen beoordelen verschilt.

Naast de subsidies die vanuit de clusters worden verstrekt, zijn er ook kleinschalige initiatieven vanuit de gebiedscommissies.⁷⁸ Deze initiatieven betreffen voornamelijk bewonersinitiatieven en worden gefinancierd met subsidies. Deze subsidies kennen een eigen beoordelingstraject, dat afwijkt van de procedures binnen de clusters. Gegeven de eigenheid van de subsidies vanuit de gebiedscommissies, wordt in deze paragraaf een beschrijving gegeven van deze aparte subsidieprocedure, inclusief de betrokken actoren.

In de taken en bevoegdhedenlijst van de verordening op de gebiedscommissie 2014⁷⁹ is opgenomen dat de gebiedscommissie bevoegd is te besluiten omtrent bewonersinitiatieven in en voor het gebied. Dit betreft een gedelegeerde overdracht van taken en bevoegdheden door het college van B en W en is een van de weinige besluitvormende taken die de gebiedscommissie heeft. Het totale budget waarover

⁷⁸ Met ingang van 19 maart 2014 zijn de deelgemeenten in de gemeente Rotterdam opgeheven en zijn hiervoor gebiedscommissies in de plaats gekomen. De 14 gebiedscommissies zijn zowel qua gebiedsindeling als qua gebiedsnaamgeving identiek aan de voormalige deelgemeenten.

⁷⁹ Gemeenteblad 2013, Verordening op de gebiedscommissie 2014, p.36.

gebiedscommissies in 2014 konden besluiten betreft € 8,8 miljoen. Dit bedrag wordt verdeeld onder de veertien gebiedscommissies en de onderlinge verdeling wordt besloten door het college van B en W.

In de verordening op de gebiedscommissie 2014 is geregeld dat de gebiedscommissies volgens de regels van de SvR 2014 kunnen beslissen over subsidies in het kader van bewonersinitiatieven. Om tot deze besluiten te kunnen komen, beoordeelt de gebiedscommissie ingekomen initiatieven van bewoners binnen het stedelijke afwegingskader bewonersinitiatieven en besluit tot het al dan niet honoreren van het betreffende initiatief, inclusief een eventuele (waarderings)subsidie. Met ingang van 2014 wordt de term waarderingssubsidie echter niet langer gehanteerd.

werkwijze

Door middel van het invullen van een formulier kunnen bewoners een subsidie aanvragen voor een goed idee voor een straat, buurt of wijk. Deze buurtinitiatieven kunnen financieel ondersteund worden met een bijdrage van maximaal € 10.000.

De Stichting 'Opzoomer Mee en Bewonersinitiatieven' heeft sinds dit jaar voor de voorlopige looptijd van een jaar de opdracht gekregen de gebiedscommissies administratief te ondersteunen bij bewonersinitiatieven tot € 10.000.⁸⁰ De aanvragen worden door de stichting geregistreerd en beoordeeld op volledigheid. Mocht blijken dat de aanvraag niet volledig is, dan neemt de stichting contact op met de aanvragende partij en vraagt ontbrekende stukken alsnog op, voordat de aanvraag inhoudelijk in behandeling wordt genomen. Feitelijk voert de stichting de formele toets uit. De gebiedscommissie beoordeelt vervolgens inhoudelijk of de subsidieaanvraag wordt gehonoreerd. Er zijn geen voorschriften over de wijze waarop de gebiedscommissie de inhoudelijke beoordeling moet uitvoeren.

3-5 actoren in het subsidieproces

Vanuit de clusters MO, SO, RSO en de Bestuursdienst zijn (senior) medewerkers en afdelingshoofden betrokken bij het subsidieproces. Ook de gebiedscommissies vervullen een rol in het subsidieproces. De kwaliteit van het subsidieproces wordt periodiek besproken in de 'Kwaliteitsgroep subsidies'. Ambtelijk eindverantwoordelijk voor de inrichting van het subsidieproces en het functioneren ervan is de clusterdirecteur MO, zijnde de portefeuillehouder subsidies.

Bestuurlijk zijn de desbetreffende wethouders verantwoordelijk voor de al dan niet verstrekte subsidies op hun terrein. Eindverantwoordelijk voor het subsidieproces is de wethouder met de portefeuille organisatie.

Bij de uitvoering van het subsidieproces zijn meerdere partijen betrokken. Ambtelijk zijn zowel op concernniveau als binnen de clusters diverse ambtenaren betrokken bij het proces van registratie tot afhandeling van een subsidieaanvraag en het formuleren van het subsidiebeleid. De clusters MO, SO en de Bestuursdienst verstrekken subsidies. Binnen deze clusters zijn (senior) beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor de beoordeling en vaststelling van de subsidieaanvraag. Beleidsmedewerkers zijn overigens niet alleen betrokken bij het subsidieproces. Zij voeren ook het beleid van het desbetreffende cluster uit. Dit houdt in dat zij naast de

⁸⁰ Deze ondersteuning biedt de stichting naast haar reguliere werkzaamheden voor de Opzoomer Mee initiatieven (tot € 250).

subsidiebeoordeling ook andere werkzaamheden uitvoeren, evenals contacten met de subsidie-ontvangende organisaties onderhouden buiten het subsidieverstrekking traject om.⁸¹

Het cluster RSO is eveneens betrokken bij het subsidieproces. Het subsidiebureau, dat alle aanvragen ontvangt en de formele toetsen bij aanvraag en vaststelling uitvoert, maakt onderdeel uit van RSO. Naast de clusters zijn ook de gebiedscommissies betrokken, die binnen hun budgetplafond besluiten over het al dan niet toekennen van subsidies voor bewonersinitiatieven.⁸²

De Bestuursdienst vervult nog een andere rol, die eveneens relevant is in het subsidiebeleid. Medewerkers van de Bestuursdienst vervullen een kaderstellende rol en bepalen de kaders van het subsidiebeleid.

Sinds geruime tijd is een “kwaliteitsgroep subsidies” opgericht, waarin vertegenwoordigers van verschillende directies, het subsidiebureau en de afdeling Interne Controle van de RSO zitting hebben. De kwaliteitsgroep behandelt tijdens periodieke besprekingen algemene noties over het subsidieproces en vragen die hierbij opkomen. De kwaliteitsgroep heeft ook een controlerende functie op de werking van het subsidieproces. Er worden geen notulen gemaakt van dit overleg, waardoor het voor de rekenkamer niet inzichtelijk is wat er tijdens de bijeenkomsten wordt besproken en hoe vaak de kwaliteitsgroep daadwerkelijk bij elkaar komt. Wel heeft de rekenkamer kennis genomen van een advies dat de kwaliteitsgroep subsidies heeft uitgebracht aan het concern. Dit betreft de notitie Afbouw subsidies gemeente Rotterdam.⁸³

Op ambtelijk niveau is de betrokkenheid verspreid. Voor de individuele subsidies zijn de desbetreffende clusterdirecteuren verantwoordelijk. De concerndirecteur MO is portefeuillehouder voor het subsidieproces en daarmee verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van het subsidieproces. Dit betreft een gedelegeerde verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

De verantwoordelijkheid voor het subsidieproces op bestuurlijk niveau, maar ook de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke integriteit, ligt bij de wethouder Organisatie. Het college van B en W draagt de eindverantwoordelijkheid voor alle subsidies. Daarnaast heeft het college van B en W uiteraard de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de beleidsdoelen die met behulp van de subsidies moeten worden gerealiseerd.

De raad is niet direct betrokken bij het beoordelen en vaststellen van subsidies. Wel stelt de raad jaarlijks de begroting en de verantwoording vast, waarin subsidievoornemens respectievelijk subsidietoekenningen zijn vastgelegd. Voor wat betreft cultuursubsidies heeft de raad nog een andere rol. Formeel stelt de raad het cultuurplan vast, waarbinnen ook de kaders voor de subsidieverlening zijn vastgelegd.

⁸¹ Dit kan een de onderlinge relatie tussen ambtenaar en subsidieontvanger beïnvloeden en een objectieve beoordeling van een subsidieaanvraag belemmeren.

⁸² De formele toets wordt voor de gebiedscommissies uitgevoerd door Stichting Opzoomer Mee (zie ook paragraaf 3-4).

⁸³ http://sjaan.rotterdam.nl/ICR/ServiceDienst/Bedrijfsvoering%20RSO/Financien/Subsidies/Notitie_afbouw_subsidies_gemeente_Rotterdam.pdf.

3-6 synthese rekenkamer van subsidiebeleid

De centralisatie van het subsidieproces kan in opzet het risico op een integriteitschending verkleinen. Anderzijds zijn er onvoldoende concernbrede kaders opgesteld over hoe de inhoudelijk beoordeling van de subsidieaanvraag en de subsidievaststelling moet plaatsvinden. Op het niveau van individuele subsidieregelingen zijn weliswaar beleidskaders opgesteld waaraan aanvragen getoetst moeten worden, echter deze zijn in veel gevallen niet SMART. Zij bieden daardoor weinig richtlijn voor een consistente wijze van de inhoudelijke beoordeling en de vastlegging daarvan. Op diverse beleidsterreinen bestaan wel duidelijke subsidie-specifieke toetsingskaders. In de nieuwe subsidieverordening gaat het college vooral uit van vertrouwen, waarbij de mogelijkheid bestaat om informatie op te vragen, maar het standaard aanleveren daarvan door de subsidieaanvrager geen vereiste meer is. Het gebrek aan concernbrede kaders gecombineerd met het uitgangspunt vertrouwen bieden onvoldoende waarborg om integriteitsrisico's te verkleinen.

Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat de centralisatie van het subsidieproces waarborgen biedt die de kans op een integriteitschending kunnen verkleinen. Door de centralisatie is in opzet meer dan voorheen sprake van functiescheiding en het 'vierogen' principe. Ook is integriteit nu een afweging op basis waarvan een subsidieaanvraag kan worden afgewezen.

Anderzijds gaat het nieuwe subsidiebeleid vooral uit van vertrouwen. Vertrouwen in de integriteit van de subsidieaanvrager. De subsidieaanvrager hoeft bijvoorbeeld minder informatie te verstrekken en hoeft zich bij kleine subsidies niet altijd te verantwoorden. Hierdoor ontvangen ambtenaren niet altijd voldoende informatie om de subsidievaststelling goed te kunnen beoordelen. De mogelijkheid bestaat om informatie op te vragen, maar de vraag is of voldoende inzicht bij de beoordelend ambtenaar bestaat om dit al dan niet te doen. Opvallend is ook dat het college alleen de informatievoorziening voor de verantwoording van de besteding van de subsidie heeft geregeld. Voor de beoordeling van de subsidieaanvraag wordt conform de subsidieverordening geen specifieke informatie vereist, bijvoorbeeld over de financiële positie van de aanvrager. Het lijkt hierdoor lastig te bepalen in hoeverre de aangevraagde subsidie echt noodzakelijk is om de daarmee te financieren activiteit uit te kunnen voeren.

Evenmin zijn concernbrede kaders opgesteld over hoe de beoordelingen van de subsidieaanvraag én de subsidievaststelling moeten worden uitgevoerd. Op het niveau van individuele subsidieregelingen zijn weliswaar beleidskaders opgesteld waaraan aanvragen getoetst moeten worden; deze variëren echter in diepgang en kwaliteit. In veel gevallen zijn de beleidskaders niet SMART. Daardoor bieden zij weinig richtlijn voor een consistente wijze van de inhoudelijke beoordeling en de vastlegging daarvan. Op enkele beleidsterreinen bestaan wel duidelijke subsidie-specifieke toetsingskaders. Daarnaast wordt ook de doelmatigheid van verstrekte subsidiegelden onvoldoende gewaarborgd.

4 integriteitrisico's bij subsidieverstrekking

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderzoeksvraag 3 *‘Welke integriteitrisico's kleven aan het verstrekken van subsidies en heeft het college een adequate risico-inventarisatie uitgevoerd en daarmee de mogelijke integriteitrisico's binnen het Rotterdamse subsidieproces onderkend?’*

Deze onderzoeksvraag zal worden getoetst aan de hand van de volgende normen:

- het college van B en W heeft een risicoanalyse uitgevoerd op de integriteitrisico's in het subsidieproces waarbij nog geen sprake is van beheersmaatregelen.
- in deze risicoanalyse wordt vastgesteld welke integriteitrisico's zich in het 'onbeheerste' subsidieproces kunnen voordoen en welke factoren daartoe kunnen bijdragen.
- in de risicoanalyse wordt getoetst op zowel de bestuurlijke als ambtelijke integriteitrisico's.
- het college benoemt de factoren die kunnen leiden tot een integriteitschending op een zodanig concreet niveau, dat inzichtelijk wordt welke beheersmaatregelen kunnen worden genomen.
- het college kwantificeert het risico op de mogelijke integriteitschendingen en duidt daarbij de kans van optreden en de mogelijke impact bij optreden.

Bij het aanvragen en verstrekken van subsidies zijn twee partijen betrokken, namelijk de partij die de subsidie aanvraagt en de partij die de subsidie verstrekt. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt over de aanvrager gesproken als “belanghebbende”. De belangen die de aanvrager heeft bij de gewenste subsidie dragen bij aan het integriteitrisico dat de belanghebbende op oneigenlijke wijze de kans op een voor hem of haar gewenste uitkomst probeert te vergroten. Dit kan de subsidieaanvrager doen door bijvoorbeeld het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie, het op ongepaste wijze invloed uit oefenen op de behandelend ambtenaar dan wel de verantwoordelijke bestuurder.

De integriteitrisico's aan de zijde van de aanvrager vallen buiten de scope van dit onderzoek, maar vormen wel een reëel risico. De subsidieverstrekken partij (het college) zal onherroepelijk alert moeten zijn en maatregelen moeten nemen om dit risico tot een acceptabel niveau te reduceren.

Aan de kant van de subsidieverstrekker liggen risico's op mogelijke integriteitschending bij het verstrekken van subsidies. Deze integriteitrisico's zijn object van dit onderzoek en zullen in dit hoofdstuk verder worden uitgediept. De risico's die de rekenkamer in hoofdstuk 4 schetst zijn de zogenoemde bruto risico's⁸⁴. Bij het identificeren hiervan is in het algemeen gekeken welke integriteitrisico's zich

⁸⁴ Dit zijn de risico's die zich in een proces kunnen voordoen zonder dat er sprake is van enige beheersmaatregelen. De bruto risico's zijn inherente procesrisico's ongeacht wie verantwoordelijk is voor het proces en in welke omgeving het proces plaatsvindt.

voordoen bij het verstrekken van subsidies en is geen rekening gehouden met specifieke maatregelen die de gemeente Rotterdam in en rondom het subsidieproces heeft genomen om integriteitrisico's te beperken of verkleinen. De beheersmaatregelen die het college heeft ingezet worden pas in hoofdstuk 5 (in opzet) en in hoofdstuk 6 (de werking ervan) bekeken, alsmede het effect hiervan in Rotterdam op de in dit hoofdstuk geïdentificeerde algemene integriteitrisico's binnen het subsidieproces.

Als eerste wordt in paragraaf 4-2 beschreven welke integriteitschendingen door deskundigen worden onderkend. In aansluiting daarop wordt in paragraaf 4-3 toegelicht waarom ook het subsidieproces een inherent risico kent op het gebied van integriteit. Vervolgens wordt nagegaan welke integriteitrisico's het college van B en W heeft onderkend in het Rotterdamse subsidieproces (paragraaf 4-4). Daarna wordt in paragraaf 4-5 weergegeven welke integriteitrisico's in het subsidieproces door de rekenkamer Rotterdam worden onderkend.⁸⁵ Tot slot vindt in paragraaf 4-6 een synthese plaats van de onderkende risico's.

4-2 inherente integriteitrisico's door verschillende belangen

Het subsidieproces kenmerkt zich doordat er veel verschillende belangen zijn, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Dit kunnen gemeentelijke, maar ook persoonlijke belangen (direct dan wel indirect in iemands omgeving) zijn. Gegeven de vele verschillende belangen is het subsidieproces kwetsbaar voor integriteitschendingen. Mogelijke integriteitschendingen zijn volgens de rekenkamer: bevoordeling, belangenverstrengeling, intimidatie en verspilling. Om efficiënt met de publieke middelen om te kunnen gaan en integriteitschendingen zo goed mogelijk te kunnen voorkomen, moeten de integriteitrisico's in kaart worden gebracht en gekwantificeerd.

Met het verstrekken van subsidies is veel belastinggeld gemoeid. Daarnaast spelen bij het verstrekken van subsidies ook meerdere belangen een rol. Voorbeelden van deze belangen zijn: het belang van de bestuurder om zijn doel te realiseren of het belang van de ambtenaar of bestuurder om een subsidie-ontvangende partij te vriend te houden en het belang om als subsidieontvanger het geld te krijgen. Echter, niet alle belangen hoeven even zuiver en ethisch correct te zijn. Zo kan een ontvanger het belang hebben om met behulp van de subsidie een maatschappelijk doel te realiseren of een stukje van de (eigen) wijk te verfraaien, maar anderzijds (of tegelijkertijd) ook een deel van de subsidie te benutten voor eigen gewin.⁸⁶ Eenzelfde geldt voor bestuurders en ambtenaren, die naast het belang van de beleidsrealisatie ook mogelijk bevriende relaties willen bevoordelen door alleen aan hen (en niet aan anderen) de subsidie te willen toekennen en dit laten prevaleren boven inhoudelijke criteria (het gaat hier om willekeur bij de beoordeling of selectie). Politici kunnen het subsidie-instrument gebruiken als hulpmiddel om herkozen te kunnen worden of er -worst case- via de subsidierelatie direct of indirect persoonlijk voordeel mee behalen. Om zaken te kunnen realiseren kan een bestuurder gebruik maken van zijn positie en bevoegdheden, hetgeen kan doorslaan in een vorm van misbruik van bevoegdheden. Het risico ontstaat dat een vorm van intimidatie aan het adres van het ambtelijk

⁸⁵ Hierbij heeft de rekenkamer zich gebaseerd op achtereenvolgens: de risico's die door deskundigen zijn onderkend, de risico's die de gemeente heeft onderkend en de risico's die de rekenkamer op basis van haar eigen deskundigheid over processen verder heeft geconcretiseerd.

⁸⁶ Interview ambtenaar.

apparaat wordt toegepast om zaken tegen regels en afspraken in voor elkaar te krijgen.

Daarnaast speelt er mogelijk een integriteitissue rondom het verspillen van overheidsgeld. Teveel aangevraagde en verstrekte subsidiegelden worden niet besteed aan het doel waarvoor ze bestemd waren, maar vloeien niet terug naar de subsidieverstrekker. Hier hoeft geen sprake te zijn van een integriteitrisico, maar het kan onder bepaalde omstandigheden wel het geval zijn.⁸⁷

De combinatie van verschillende belangen, de druk die mogelijk vanuit een subsidieaanvrager kan worden uitgeoefend op de verstrekker en het substantiële bedrag dat met subsidies is gemoeid maakt dat het proces van subsidieverlening wel degelijk onderhevig is aan potentiële integriteitschendingen. Ook in de handreiking “Kwetsbare functies - van kwetsbaar naar weerbaar” van BIOS (2010) staat aangegeven dat het subsidieproces wordt gezien als een kwetsbaar werkgebied. Dit houdt in dat zich bij het verstrekken van subsidies aan een aannemelijk risico kan voordoen op een integriteitschending. Ook benoemt het BIOS meerdere risico verhogende omstandigheden, zoals reorganisaties en bezuinigingen.⁸⁸ In de gemeente Rotterdam is sprake van reorganisatie (opheffen deelgemeentes, totstandkoming gebiedscommissies en de centralisering van het subsidieproces). Ook moet de gemeente significante bezuinigingen uitvoeren.⁸⁹ Samengevat is het subsidieproces al kwetsbaar voor integriteitrisico's en kent de gemeente Rotterdam nog omstandigheden die het proces extra kwetsbaar maken.

Om te komen tot een goede analyse van mogelijke integriteitrisico's dienen eerst de mogelijke typen van integriteitschendingen in het subsidieproces te worden vastgesteld. Gegeven de verschillende belangen die er spelen, zijn volgens de rekenkamer met name de typen van belang:⁹⁰

- corruptie: bevoordeling van zichzelf, vrienden, familie, partij (bevoordeling);
- onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten (belangenverstrengeling);
- intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen (intimidatie);⁹¹
- verspillen en wanprestatie (niet doelmatig inzetten van subsidiegeld).

Daarbij plaatst de rekenkamer de opmerking dat bevriende relaties, druk uitoefenen en het niet doelmatig inzetten van subsidiegelden niet per definitie tot integriteitschendingen hoeven te leiden. Er hoeft geen sprake te zijn van onrechtmatigheden.

⁸⁷ Zie ook paragraaf 1-3, typologie van integriteitschendingen.

⁸⁸ BIOS, handreiking Kwetsbare functies, van kwetsbaar naar weerbaar, 2010

⁸⁹ Zie begroting 2013, begroting 2014 en begroting 2015.

⁹⁰ Deze typen komen voort uit de typologie van Lasthuizen (zie paragraaf 1-3). Ook het Bureau Integriteit Amsterdam benoemt met name deze mogelijke integriteitschendingen binnen het subsidieproces in haar rapport Stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van Subsidieëring (SIRAS), april 2008.

⁹¹ Bij intimidatie kan in worden gedacht aan het op oneigenlijke manier bestuurlijke druk uitoefenen op wat er ambtelijk geregeld moet worden (subsidie is al bestuurlijk toegezegd, aanvraag volgt achteraf/voor de vorm en moet ambtelijk passend worden gemaakt om aan de bestuurlijke toezegging te kunnen voldoen).

Het BIOS geeft aan dat in het subsidieproces fraude, corruptie en belangenconflicten mogelijke integriteitsrisico's zullen vormen.⁹² Daarbij kijkt het BIOS naar de interne besluitvorming vanuit kwetsbare functies. Het risico op verspilling en wanprestatie dat de rekenkamer ook nog onderkent, heeft met name betrekking op bewuste ondoelmatige besteding van de subsidiegelden.

Omdat mag worden verwacht dat overheden zorgvuldig en efficiënt omgaan met de besteding van publieke middelen, evenals dat de overheid als een integrale partner moet optreden, is het van groot belang voor het college om de factoren in het subsidieproces die risico's kunnen opleveren voor het subsidieproces goed in kaart te brengen. De risico's moeten worden bekeken op de kans van optreden en de impact die het met zich meebrengt. Impact moet in dit geval niet alleen worden gezien op financiële impact, maar ook op reputatieschade door aantasting van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

4-3 door het college onderkende integriteitsrisico's in het subsidieproces

Het college heeft geen adequate risico-inventarisatie uitgevoerd op het subsidieproces. De scope van de wel uitgevoerde risico-inventarisatie was gericht op interne beheersing.

De door het college onderkende risico's zijn op hoofdlijnen en onvoldoende geconcretiseerd om specifieke beheersmaatregelen ter beperking van risico's op integriteitschending aan te kunnen verbinden. Ook zijn de risico's die wel worden onderkend niet gekwantificeerd. De onderkende risico's hebben alleen betrekking op het ambtelijk niveau. Bestuurlijke risico's zijn niet onderkend.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is in 2014 het subsidieproces aanzienlijk veranderd door een vergaande mate van centralisatie, het opheffen van de deelgemeenten, en het oprekken van de vrijheden van subsidieontvangers in de nieuwe SvR 2014 (waarbij meer nadruk is of wordt gelegd op vertrouwen). De totstandkoming van het nieuwe subsidieproces is voornamelijk ingegeven om de subsidieontvangers minder administratief te belasten. Integriteit en het preventief afdekken van integriteitsrisico's hebben, voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, niet of slechts een zeer beperkte rol gespeeld in de opzet van het nieuwe subsidieproces.⁹³

Het college van B en W heeft wel een risico-inventarisatie laten uitvoeren op het nieuwe subsidieproces.⁹⁴ De risico-inventarisatie is opgesteld vanuit het perspectief van interne controle.⁹⁵ Het heeft als focus het onderkennen van interne controle risico's bij het verstrekken van subsidies en bijdragen. De risico-inventarisatie onderkent diverse interne beheersingsrisico's waarvan vier hoge risico's bij zowel het verlenen als het vaststellen van de subsidie, namelijk:

- 1 het in behandeling nemen van een onvolledige aanvraag als onderdeel van het registreren van de aanvraag en het toetsen van de tijdigheid en volledigheid ervan (formele toets).

⁹² BIOS, handreiking Kwetsbare functies, van kwetsbaar naar weerbaar, 2010, p.21.

⁹³ Bron: interviews ambtenaren.

⁹⁴ Bron: gemeente Rotterdam, risico-inventarisatie

⁹⁵ "Er heeft geen analyse plaatsgevonden per type risico. Er wordt dus niet bewust een inventarisatie gemaakt van mogelijke integriteitsrisico's. Wel vindt een risicoanalyse plaats per categorie (bijvoorbeeld welzijn, onderwijs). Daar wordt gekeken naar de bredere risico's zoals de risico's die zich kunnen voordoen in het vraagstuk P x Q". (bron interview management).

- 2 een ontoereikende toets van de aanvraag aan de bepalingen van de subsidieverordening.
- 3 een onjuiste of onvolledige conversie naar het Oracle Subsidie Management systeem (OSM), waardoor het totaaloverzicht van de verleende en nog vast te stellen subsidies niet juist is.
- 4 de aangeleverde gegevens via het we portaal niet juist of onvolledig via de interface worden ingelezen in OSM.

De rekenkamer merkt op dat deze beheersingsrisico's in de bedrijfsvoering niet rechtstreeks betrekking hebben op mogelijke integriteitsrisico's. Onduidelijkheden, onvolledigheden en het ontbreken van transparantie in de bedrijfsvoering kunnen echter wel mogelijke integriteitschendingen faciliteren en zijn in dit opzicht als relevante factoren te onderscheiden.

In het werkplan van de interne controleafdeling van de RSO wordt met betrekking tot subsidies⁹⁶ nader ingegaan op integriteitsrisico's. Hierbij wordt gesteld dat het proces van verlenen en vaststellen van subsidies en bijdragen "*mild fraude gevoelig*" is. Hierbij worden twee specifieke frauderisico's met betrekking tot subsidies onderkend. Dit zijn:

- 5 de zogenaamde subsidiefraude, waarbij de subsidie wordt aangevraagd en ontvangen en de verantwoording niet conform de werkelijkheid is;
- 6 het risico dat vanuit de gemeente door een ambtenaar een subsidiënt bevoordeeld wordt.⁹⁷

Het eerste risico heeft niet betrekking op de verstrekking van subsidies door de gemeente, maar gaat vooral over de (mate van) integriteit van de ontvanger van de subsidies.

Het tweede risico heeft betrekking op het verleningsproces vanuit de gemeenten. Hierbij valt op dat dit risico:

- (a) oppervlakkig is benoemd, aangezien het geen verdere specificatie geeft over mogelijke oorzaak;
- (b) dat het zich beperkt tot ambtelijke integriteit waarmee het aspect bestuurlijke integriteit buiten beschouwing wordt gelaten.

Deze analyse door de gemeente geeft geen inzicht in de kans of impact van het optreden van benoemde frauderisico's. Daarnaast geeft het college geen inzicht in de specifieke maatregelen die aan de geconstateerde risico's kunnen worden gekoppeld om het risico te verkleinen. Het college onderkent dat een goed ingerichte en werkende administratieve organisatie van belang is om deze risico's op mogelijke fraude in het subsidieproces te verkleinen. De rekenkamer merkt op dat onduidelijk is op basis van welke argumenten het college het verstrekken van subsidies de kwalificatie "*mild fraude gevoelig*" meegeeft. Ook is niet duidelijk of de fraudegevoeligheid betrekking heeft op het geïdentificeerde frauderisico binnen de eigen organisatie als op het risico bij de subsidieontvanger.

Het college voert geen systematische en periodieke risicoanalyse uit naar integriteit. De uitgevoerde analyses hadden elk een andere focus en dekte niet alle

⁹⁶ Gemeente Rotterdam, RSO, Interne Controle Werkplan 2013 audit verstrekken subsidies en bijdragen, 2 juni 2014.

⁹⁷ Gemeente Rotterdam, RSO, Interne Controle Werkplan 2013 audit verstrekken subsidies en bijdragen, 2 juni 2014.

integriteitaspecten. Met name ook de bestuurlijke betrokkenheid bij het subsidieproces blijft in de uitgevoerde risicoanalyses achterwege.⁹⁸

4-4 door de rekenkamer gesignaleerde integriteitrisico's

De rekenkamer constateert dat integriteitrisico's in het subsidieproces zich bij zowel ambtenaren als bestuurders kunnen voordoen. Het gaat hier om mogelijke integriteitrisico's op het gebied van zelfverrijking, belangenverstrengeling, oneigenlijke druk en verspilling.

De mogelijke integriteitrisico's binnen de gemeentelijke organisatie hebben betrekking op het risico dat een ambtenaar of bestuurder die bevoegd is om de subsidie te verstrekken bij zijn of haar beoordeling hiervan een persoonlijk belang heeft en derhalve misbruik maakt van zijn bevoegdheid. Dit persoonlijk belang kan een direct belang zijn (zelfverrijking) of een indirect belang (bevriende relaties, familie, stichtingen of verenigingen). Dit is ook het op hoog abstractieniveau verwoorde risico dat het college voor ambtenaren onderkent. Het risico kan in de ogen van de rekenkamer verder worden gepreciseerd door aan te geven welke factoren bijdragen aan een grotere kwetsbaarheid in het subsidieproces en hoe de bevoordeling kan plaatsvinden.

In aanvulling op het integriteitrisico van bevoordeling geldt dat er sprake kan zijn van onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten. Het gaat hier om mogelijke belangenverstrengeling van bestuurder of verantwoordelijk ambtenaar. Belangenverstrengeling kan ertoe leiden dat bestuurders en/of ambtenaren gaan besluiten over het verstrekken en vaststellen van subsidies waar ze zelf dan wel hun familie of vrienden een belang bij hebben. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen directe (eigen) belangen en indirecte belangen, bijvoorbeeld het belang dat een partner of directe relatie van de bestuurder of ambtenaar heeft bij een subsidieontvanger. Als belangrijke risico reducerende maatregel hanteert de gemeente de verplichte melding van nevenfuncties. De bestuurders en ambtenaren hoeven echter geen nevenfuncties te melden van partners. In voorkomende gevallen kunnen partners of directe relaties indirect wel een rol spelen bij belangenverstrengeling.

Indien de bestuurder of de ambtelijk leidinggevende een subsidie buiten de geldende kaders wil verstrekken, dan kan het risico zich voordoen dat oneigenlijke druk op de ambtenaar wordt uitgeoefend om de subsidie "te regelen". Dit kan zelfs uitmonden in intimidatie van de medewerker om de subsidie tegen de regels in toe te kennen of vast te stellen.

Een ander integriteitrisico dat de rekenkamer onderkent, betreft het risico op verspilling. Daar waar de bestuurder of ambtenaar constateert dat een project ook zonder of met aanzienlijk minder subsidie kan worden of had kunnen worden gerealiseerd, kan mogelijk sprake zijn van een integriteitschending. Ook voorbeelden waarbij de subsidieaanvraag voor het product (te) hoog is in relatie tot hetgeen moet worden opgeleverd en desondanks de subsidie gewoon wordt verstrekt, beschouwt de rekenkamer als een mogelijke integriteitschending. Hierbij tekent de rekenkamer expliciet aan dat hier geen sprake hoeft te zijn van onrechtmatigheden, maar dit toch volgens de typologie van integriteitschendingen als een potentiële schending kan

⁹⁸ Interviews ambtenaren.

worden gedefinieerd. In deze gevallen is sprake van een rechtmatige verstrekking van de subsidie terwijl de besteding van de verstrekte subsidie niet integer is.

De rekenkamer maakt voor de inschatting van integriteitsrisico's met betrekking tot het verlenen van subsidies onderscheid tussen bestuurlijk en ambtelijke risico's. Om inzicht te krijgen in de aard en mogelijke impact van mogelijke integriteitsrisico's in het subsidieproces, heeft de rekenkamer alle stappen in het subsidieproces geanalyseerd en op basis daarvan factoren benoemd die kunnen bijdragen aan integriteitsrisico's in het subsidieproces. Hierbij merkt de rekenkamer op dat de bestuurlijke of ambtelijke handelingen die de grenzen van het toelaatbare benaderen of in beperkte mate overschrijden op zich ook legitiem kunnen zijn en niet noodzakelijkerwijs tot een integriteitsrisico hoeven te leiden. Indien sprake is van integriteitsrisico's, wil dit niet altijd betekenen dat deze integriteitsrisico's in de praktijk ook daadwerkelijk leiden tot schendingen.

4-4-1 bestuurlijke factoren

Bestuurlijke factoren die een risico in het subsidieproces opleveren zijn: het bevoordelen van doelgroepen bij beleid dan wel het niet SMART formuleren van beleid. Hierdoor kan willekeur en bevoordeling optreden. Bevoordelen kan ook optreden als een bestuurder een subsidietoezegging doet, waarna de subsidieregels en het beleid hiervoor moeten worden aangepast. Ook druk vanuit de subsidënten kan leiden tot bevoordeling. Het niet transparant beslissen binnen een subsidieplafond kan aanleiding geven tot willekeur en mogelijk bevoordeling. Het niet goed organiseren van het vaststellingsbeleid betreft het laatste belangrijke risico dat ruimte biedt voor willekeur en bevoordeling.

De bestuurder heeft vergaande bevoegdheden, zowel in de beleidsvoorbereiding als in de beleidsuitvoering. Bestuurders kunnen zich bij besluiten die worden genomen laten leiden door zakelijke motieven, hetgeen in de regel meestal het geval is. Het kan echter ook voorkomen dat bestuurders zich laten leiden door persoonlijke motieven teneinde bepaalde persoonlijke belangen te kunnen behartigen. Indien vanuit persoonlijke belangen wordt aangestuurd op het bevoordelen van een bepaalde doelgroep of organisatie, is sprake van een mogelijke integriteitschending.

bestuurlijke impact beleid en beleidsregels

Een eerste risico kan ontstaan bij de wijze waarop het beleid wordt op- en vastgesteld. De bestuurder kan bij het opstellen en vaststellen van beleid en beleidsregels bewust aansturen op een bepaalde doelgroep of organisatie die mogelijk wordt bevoordeeld ten opzichte van andere doelgroepen of organisaties. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit niet per definitie hoeft te leiden tot een integriteitschending, omdat het zo kan zijn dat bij een bepaalde doelgroep of organisatie het probleem dat aangepakt moet worden ook het grootst is. Indien dit laatste niet het geval is, maar de problematiek juist voor meerdere doelgroepen of organisaties relevant is, dan kan het toeschrijven van het beleid naar één of meer specifieke doelgroepen wel een integriteitsrisico opleveren. Het toeschrijven van een beleid naar één specifieke doelgroep is een risico dat niet kan en mag worden uitgesloten.

Er zijn één of meerdere ambtenaren betrokken bij het formuleren van beleid. Gegeven de hiërarchische verhouding kan de bestuurder echter afdwingen dat de ambtenaren het beleid conform zijn wensen invulling geeft. Bij het vaststellen van het beleid zijn echter ook de medebestuurders betrokken. Door gebrek aan specifieke deskundigheid (verdeling van portefeuilles) is het mogelijk dat zij het toeschrijven niet onderkennen.

Niet alleen het toeschrijven van beleid naar een doelgroep brengt een mogelijk integriteitsrisico met zich mee, maar ook de mate waarin het beleid al dan niet SMART is of wordt geformuleerd. De bestuurder kan er bewust voor kiezen om de voorwaarden en toetsingscriteria voor de subsidieregeling zo weinig SMART te formuleren, dat de bestuurder de nodige vrijheid behoudt in het besluit om een subsidie al dan niet toe te kennen. Deze vrijheid brengt het risico op willekeur met zich mee. En de willekeur kan vervolgens weer ruimte aan de bestuurder laten om bevriende partijen te bevoordelen.

bestuurlijke toekenning van een subsidieaanvraag

Bestuurders kunnen door subsidiezoekers buiten de reguliere subsidieprocedure om worden benaderd met het verzoek hun plannen te subsidiëren. Dit kan ook het geval zijn voor activiteiten waaraan geen specifiek beleid of subsidieregeling ten grondslag ligt, waardoor er in principe geen basis is voor het verstrekken van een subsidie. Vanuit het maatschappelijk belang of vanuit een persoonlijk belang (bijvoorbeeld draagvlak voor eigen positie, bevriende relatie, druk achterban) kan de bestuurder besluiten om toch de subsidie toe te zeggen en hiervoor vervolgens een bijpassende beleids- of subsidieregeling te (laten) maken. Om dit beleid te (kunnen) realiseren kan de bestuurder ervoor kiezen ongewenste druk op de ambtenaren uit te oefenen in situaties waarbij het op een reguliere wijze niet mogelijk blijkt. In dit geval is sprake van een reëel risico op intimidatie.

Ook bestaat het aanverwante risico dat een bestuurder een subsidie toezegt aan een instelling, bijvoorbeeld tijdens een werkbezoek van een project of nadat een bestuurder met een dergelijk verzoek door een instelling direct is benaderd. De bestuurder zegt dan iets toe voordat een aanvraag is ingediend, en zorgt ervoor dat de subsidieaanvraag ook ambtelijk geregeld wordt, al dan niet op basis van een naderhand ingediende subsidieaanvraag. De mogelijkheid bestaat dat de geldende procedures dusdanig flexibel worden toegepast dat de door de bestuurder gedane toezegging kan worden waargemaakt.

Een factor die van invloed is op hierboven geschetste risico's is de afname van de beschikbare subsidiebudgetten de afgelopen jaren. Door forse bezuinigingen van de laatste jaren is de gemeente genooddakt geweest veel subsidies te heroverwegen. Subsidies zijn hierdoor geheel of gedeeltelijk stopgezet. Ten gevolge hiervan kunnen subsidieontvangers niet meer alle activiteiten uitvoeren en kan ook het voortbestaan van de organisatie in het geding komen. Om (verdere) financiële problemen te voorkomen oefenen subsidieontvangers naar waarschijnlijkheid (meer) druk uit op de subsidieverstrekker, met name ook op bestuurders en raadsleden. Subsidieontvangers met goede relaties met bestuurders, raadsleden en/of pers kunnen mogelijkerwijze meer druk uitoefenen om alsnog een subsidie toegekend te krijgen. In interviews met ambtenaren is aangegeven dat in het verleden hier meerdere voorbeelden van zijn geweest. Hierdoor ontstaat een extra risico op willekeur bij de verstrekking van subsidies.

Daar waar sprake is van het bereiken van een subsidieplafond kan al dan niet op advies van het ambtelijk apparaat de bestuurder besluiten om vergelijkbare instellingen (die te laat hun aanvraag indienen of niet de voorkeur genieten) die een subsidie aanvragen met hetzelfde beoogde doel, niet op gelijke wijze te behandelen.

Het risico bestaat dat de bestuurder op basis van subjectieve gronden een besluit kan afdwingen dat een bevriende relatie de subsidie ontvangt en de andere juist niet.

bestuurlijke rol bij vaststelling subsidies

Het komt in de praktijk voor dat bij de vaststelling van een subsidie blijkt dat een (soms aanzienlijk) deel van de subsidie niet is gebruikt. Mogelijk vanwege een zeer effectieve werkwijze van de subsidieontvanger. Indien in de subsidiebeschikking geen voorwaarden zijn opgenomen over teruggave van (een deel van/percentage) de onbenutte subsidie, dan is het overschot aan subsidie rechtmatig ten gunste van de subsidieontvanger. Bij grote overschotten kan dit leiden tot verspilling. Bijvoorbeeld: er is een subsidie aangevraagd en verleend van €60.000. Hiervan wordt slechts € 25.000 besteed. Uit de verantwoording blijkt dat de prestaties wel zijn geleverd. De subsidieontvanger mag dan € 35.000 zelf houden. De vaststelling van de € 60.000 subsidie, waarvan dan € 35.000 ten goede komt aan de subsidieontvanger zelf, is rechtmatig. Vanuit het integriteitperspectief is bij een overschot van € 35.000, zoals in dit voorbeeld het geval is, volgens de rekenkamer sprake van verspilling. Alhoewel het opstellen van de subsidiebeschikking is gedelegeerd aan de clusters, blijven de bestuurders wel eindverantwoordelijk voor de verstrekking van subsidies en het beleid inzake terugvordering. Vanuit de rol van de bestuurder behoort te worden gestuurd op een inrichting van de subsidieverstrekking waarbij ook het doelmatigheidsaspect wordt meegenomen en waarbij significante overschotten (ten opzichte van de aanvraag) worden teruggevorderd. In interviews wordt aangegeven dat deze vorm van verspilling in de praktijk voorkomt en dus een reëel risico vormt.

4-4-2 ambtelijke factoren

Er zijn verschillende kwetsbaarheden in het subsidieproces waar de ambtenaar zijn positie kan misbruiken. Zo kan de ambtenaar er voor kiezen om het beleid of de subsidieregeling te weinig SMART te formuleren of het beleid aan te passen aan de subsidietoezegging van een bestuurder. Ook in de beoordeling van een subsidieaanvraag zijn verschillende kwetsbaarheden te onderkennen, bijvoorbeeld het niet aan de subsidieregels of aan alle relevante informatie toetsen of gebrek aan tijd voor de beoordeling. Dit brengt risico's op het gebied van willekeur en bevoordeling met zich mee. Deze risico's ontstaan ook door het niet goed onderbouwen van het besluit om een subsidieaanvraag toe te kennen dan wel af te wijzen. Onduidelijkheden over hoe de toekenning van subsidies binnen het subsidieplafond geschiedt, kan eveneens risico's op willekeur en bevoordeling met zich meebrengen. Kwetsbaarheden in de vaststelling van een subsidie (beoordeling en terugvordering) kunnen naast bevoordeling ook een risico van ondoelmatigheid met zich meebrengen. Er zijn ook kwetsbaarheden die betrekking hebben op het gehele subsidieproces, namelijk het niet navolgen van alle stappen in het subsidieproces, het onderhouden van nauwe relaties met de aanvragers en de reorganisatie van de gemeentelijke organisatie.

De kans dat een ambtenaar zijn positie misbruikt kan op verschillende momenten in het subsidieproces plaatsvinden. Om de integriteitrisico's zo veel mogelijk met adequate maatregelen te kunnen beperken is het noodzakelijk om de verschillende kwetsbaarheden per stap in het subsidieproces te onderkennen. Deze kwetsbaarheden kunnen risico's opleveren voor de uitvoering van het subsidieproces, die vervolgens kunnen uitmonden in integriteitrisico's als willekeur of bevoordeling. Hieronder volgt per stap in het subsidieproces de belangrijkste kwetsbaarheden die de rekenkamer heeft geïdentificeerd. Om de kwetsbaarheden te onderkennen heeft de rekenkamer het subsidieproces geanalyseerd op basis van literatuur over integriteit,

integriteitrisico's en het subsidieproces.⁹⁹ Ook is gebruik gemaakt van eigen deskundigheid over en ervaringen met het analyseren van risico's in processen.

beleid en beleidsregels

Net als voor de bestuurder geldt dat de ambtenaar het beleidskader of de subsidieregeling onvoldoende SMART kan formuleren. Hierdoor worden de voorwaarden waaronder een subsidie mag worden verstrekt onduidelijk. De criteria waaraan een aanvraag wordt getoetst zijn vaag of ontbreken. Een besluit om een subsidie al dan niet toe te kennen kan hierdoor arbitrair worden. Dit geeft ruimte om een bevriende relatie of een specifieke doelgroep te bevoordelen, hetgeen een integriteitrisico is.

Een ander risico ontstaat wanneer de ambtenaar wordt gevraagd om het beleid aan te passen aan dan wel op te stellen conform de toezeggingen van de bestuurder. Er is geen groot onderliggend maatschappelijk probleem waarvoor het subsidie instrument noodzakelijk is, anders dan de toezegging van de bestuurder. Dit kan dan ook een toezegging aan een bevriende relatie zijn.

beoordeling subsidieaanvraag

Bij de beoordeling van een subsidieaanvraag onderkent de rekenkamer meerdere kwetsbare aspecten die een integriteitrisico kunnen opleveren.

Het eerste aspect betreft dat de subsidieaanvraag niet toereikend of niet op objectieve wijze wordt getoetst aan de criteria die in de subsidieregeling of in het beleidskader zijn vereist. Daardoor kan willekeur optreden in de toewijzing van subsidies. Ook kunnen door een ontoereikende toetsing subsidies worden verstrekt, die feitelijk niet hadden mogen worden toegekend. Dit leidt eveneens tot willekeur en het kan niet worden uitgesloten dat dan bevoordeling van bepaalde subsidieaanvragers plaatsvindt.

Het niet toereikend toetsen kan ook gebeuren doordat niet alle relevante informatie bij de subsidie aanvrager wordt opgevraagd. Om de subsidieaanvraag te kunnen beoordelen is niet alleen kennis van de subsidieverordening en de beleidsregels nodig, maar ook kennis van het beleidsveld en de subsidieaanvrager (zoals de financiële positie en ervaringen met hoe de subsidieaanvrager met eventuele eerdere subsidies is omgegaan). Een gebrek aan kennis kan leiden tot willekeur, maar ook tot het moedwillig bevoordelen van bevriende relaties waarbij bewust relevante informatie niet in de beoordeling wordt meegenomen.

Het derde aspect betreft de tijdsdruk. Volgens de Awb dient over een volledige en juiste subsidieaanvraag binnen acht weken te worden beoordeeld en een besluit te zijn genomen. Deze termijn kan met ten hoogste twaalf weken worden verlengd. In het geval van een jaarlijkse aanvraagcyclus kan het voorkomen dat vele aanvragen tegelijk worden ingediend en binnen deze termijn van acht weken individueel en tegen elkaar afgewogen moeten worden beoordeeld. Dit kan leiden tot tijdsgebrek, waardoor een minder zorgvuldige en soms ook meer willekeurige beoordeling (al dan niet met bevoordelen van bevriende relaties) kan plaatsvinden. Binnen de gemeente

⁹⁹ Gebruik is gemaakt van literatuur van het BIOS over integriteit en integriteitschendingen, het Bureau Integriteit Amsterdam dat ook een risicoanalyse heeft uitgevoerd op het subsidieproces, literatuur van integriteitdeskundigen als Lasthuizen en Hubert.

bestaan diverse subsidieregelingen waarbij de subsidieaanvraag voor een bepaalde datum moet zijn ingediend. Bij deze regelingen is de beoordelingstermijn krap en kan een integriteitsrisico optreden.

Ook bij subsidieaanvragen zonder deadline, maar met complexe informatie kan de acht weken termijn een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag in de weg staan.

verlenen of afwijzen subsidieaanvraag

Bij het al dan niet verlenen van een subsidie ontstaat een risico als het besluit om de aanvraag al dan niet te verlenen onvoldoende wordt onderbouwd. Uit de toelichting in het besluit ontbreekt dan het inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zullen bijdragen aan de realisatie van de beoogde beleidsprestaties van het college van B en W. Het ontbreekt de tweede toetser van de subsidieaanvraag dan aan voldoende informatie om zich zelfstandig een oordeel te kunnen vellen over de noodzaak en het belang om de subsidie te verlenen. Subsidieaanvragen kunnen niet adequaat worden getoetst op hun bijdrage aan de beleidsdoelstellingen en verschillende subsidieaanvragen kunnen ook onderling niet worden vergeleken op hun relevantie voor de beleidsdoelstellingen. Daardoor kan het voorkomen dat subsidies worden verleend die een kleinere bijdrage kunnen leveren aan de beleidsdoelen terwijl subsidie aanvragen met een potentieel hogere bijdrage worden afgewezen. Het niet specificeren van de onderbouwing voor verlening of afwijzing biedt daarmee ruimte voor willekeur. Daarnaast kan het bevoordeling maskeren. Ambtenaren kunnen organisaties waarbij zij meerdere belangen hebben minder inzichtelijk beoordelen en daarmee zichzelf bevoordelen, zonder dat dit zichtbaar wordt voor een tweede beoordelaar.

Jaarlijks vragen meerdere organisaties een subsidie aan die met hun werkzaamheden een bijdrage willen leveren aan een bepaalde beleidsdoelstelling. Als een subsidieplafond is ingesteld kan maar voor een maximaal bedrag aan subsidieaanvragen worden verleend. Vaak is het aantal aanvragen hoger dan dat er budget beschikbaar is. In dat geval moet een keuze worden gemaakt tussen de vergelijkbare instellingen die een subsidie aanvragen met hetzelfde beoogde doel. In de subsidieverordening zelf is niet vastgelegd op basis van welke criteria de keuzes voor toekenning van subsidies worden gemaakt. In afzonderlijke subsidieregelingen wordt in wisselende mate duidelijkheid gegeven over de criteria die worden toegepast bij het maken van keuzes voor toekenning. Betreft het de volgorde van binnenkomst van de aanvragen, de potentiële bijdragen van de te leveren prestaties of een combinatie van beiden. In ambtelijke wederhoor geeft het college aan dat zowel in de subsidieverordening als ook in de afzonderlijke regelingen is geregeld dat subsidieaanvragen na ontvangst worden beoordeeld en tegen elkaar worden afgewogen. Volgens de rekenkamer is dit niet het geval voor wat betreft de subsidieverordening en slechts in sommige gevallen in specifieke subsidieregelingen. Wat niet hoeft te worden vastgelegd is het besluit of het subsidieplafond volledig wordt uitgeput, dan wel dat nog een deel van het budget wordt gereserveerd voor onverwachts goede projecten die toch op een later moment worden aangevraagd. Andere mogelijkheid is nog dat een aanvullend specifiek budget op een later moment speciaal wordt vrijgemaakt voor een extra subsidie. Het is daardoor mogelijk dat op subjectieve gronden wordt besloten of een subsidie wordt verstrekt. Bijvoorbeeld waarom is een project dat zich te laat inschrijft en alsnog subsidie krijgt beter dan een eerder afgewezen project dat wel tijdig was aangevraagd? Deze onduidelijkheden kunnen leiden tot rechtsongelijkheid, willekeur en mogelijk bevoordeling. Hier speelt ook nog de mogelijkheid van belangenverstrengeling mee. De ambtenaar kan de

aanvraag van een organisatie waarbij hij ook andere belangen heeft makkelijker binnen het plafond dan wel later met een aanvullend vrijgemaakt budget positief beoordelen. Er zijn dus mogelijkheden om het plafond te gebruiken als reden voor afwijzing, terwijl een ophoging van het plafond om een aanvraag te kunnen honoreren ook tot de mogelijkheden behoort.

vaststellen subsidie

Meer nog dan de bestuurders is het proces rondom de vaststelling van een subsidie een verantwoordelijkheid van de ambtenaren. De clusterdirecteuren zijn gemandateerd om subsidies vast te stellen. Afhankelijk van het bedrag hebben zij hun verantwoordelijkheden voor de vaststelling gedelegeerd aan hun ambtenaren. Deze ambtenaren moeten vaststellen in hoeverre de prestaties zijn geleverd. Op basis daarvan wordt de subsidie vastgesteld. Indien blijkt dat de prestaties niet zijn geleverd, moet terugvordering van subsidiegeld plaatsvinden. Indien de ambtenaar besluit om niet terug te vorderen, vindt verspilling plaats. Mogelijk kan de ambtenaar door het niet terugvorderen ook zichzelf bevoordelen.

De risico's op verspilling en bevoordeling spelen ook bij het terugvorderen van een (groot) overschot van de verstrekte subsidie (zie ook risico bestuurders). De ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de verleningsbeschikking en het daarin opnemen van voorwaarden. Als er geen terugbetalingsverplichting bij een groot overschot is, kunnen ambtenaren bewust er voor kiezen om vooraf (te) ruim te begroten om zichzelf of bevriende partijen bevoordelen. Anderzijds kan de ambtenaar onder druk worden gezet door een leidinggevende dan wel bestuurder om niet terug te vorderen, die daarmee zichzelf of de relatie wil bevoordelen. In alle gevallen is er bij een groot overschot al sprake van verspilling.

overig

Hiervoor zijn de risicofactoren beschreven die zich voordoen in de verschillende stappen van het subsidieproces. Een ander belangrijk risico ontstaat wanneer het voorgeschreven subsidieproces niet zorgvuldig wordt gevolgd. Als stappen binnen het proces, dan wel verplichte handelingen binnen deze stappen (ingebouwde checks & balances, zie ook het volgende hoofdstuk) worden omzeild, wordt het subsidieproces kwetsbaar. Het proces is ingericht en voorzien van de nodige interne controlemaatregelen om te borgen dat de beoordeling door de verantwoordelijk beleidsambtenaar als ook de vastlegging van de beoordeling op zorgvuldige wijze gebeurt, zodat ook de eerstvolgende beoordelaar de toets op de eerste beoordeling kan uitvoeren. Als de controlemaatregelen niet worden gevolgd, is er substantieel meer gelegenheid voor bevoordeling.

Een ander risico is dat er een nauwe relatie ontstaat of inmiddels bestaat tussen de ambtenaren en de subsidieaanvrager(s). Enerzijds kan deze relatie ontstaan door jarenlange samenwerking tussen de gemeente en de subsidieaanvrager. Anderzijds kunnen er ook relaties ontstaan vanuit de privésfeer. Dit hoeft niet alleen de subsidie beoordelende ambtenaren te betreffen, maar kan betrekking hebben op directe collega's die de beeldvorming over de subsidieaanvrager of de subsidieaanvraag kunnen beïnvloeden. Te denken valt aan ambtenaren of directe collega's die een partner of familie/vrienden hebben die werkzaam zijn voor de subsidieaanvrager, een ambtenaar die al meer dan tien jaar de subsidieaanvragen van de desbetreffende aanvrager moet beoordelen en ambtenaren met een nevenfunctie bij de aanvrager of

een organisatie gerelateerd aan de aanvrager. In al deze gevallen kan een te grote verwevenheid optreden tussen subsidieaanvrager en subsidieverlener.

Deze verwevenheid kan ook voorafgaand aan de subsidieverlening al een integriteitsrisico opleveren. Bij zeer innige samenwerkingsrelaties is het niet ondenkbeeldig dat belangrijke informatie voor de subsidieaanvraag al voorafgaand aan de aanvraag met de subsidieaanvrager worden gedeeld. Hierdoor kan de subsidieaanvraag door de ambtenaar worden beoordeeld.

Reorganisatie en de bijbehorende onzekerheden voor medewerkers kunnen eveneens een integriteitsrisico opleveren. Zoals ook in het rapport 'Kwetsbare functies' van BIOS (2010) is aangegeven kan de onzekerheid behorende bij een reorganisatietraject leiden tot een instabiele organisatie. Ook mogelijke onzekerheid of frustratie bij het personeel kan leiden tot een risicoverhoging, zo staat in het BIOS rapport aangegeven.

4-5 synthese integriteitsrisico's

Het college onderkent een van de belangrijkste integriteitschendingen in het subsidieproces, namelijk het risico dat een ambtenaar een subsidiënt beoordeelt door middel van fraude. De onderliggende risico's die tot bevoordeling kunnen leiden heeft het college echter niet gespecificeerd in kaart gebracht.

Het risico op bevoordeling is te globaal gedefinieerd en daardoor te weinig gespecificeerd om passende beheersmaatregelen op te kunnen nemen. De rekenkamer onderkent meerdere bruto risico's op zowel bestuurlijk als ambtelijk vlak en deelt deze onder in typen risico's.

Uit de vergelijking van integriteitsrisico's die door de gemeente worden gesignaleerd en die uit de analyse van de rekenkamer naar voren komen, blijkt dat er meer integriteitsrisico's zijn te onderkennen dan in de huidige situatie door de gemeente zijn onderkend en vastgelegd. Deze risico's hebben betrekking op beïnvloeding vanaf bestuurlijk niveau op het ambtelijk proces, belangenverstrengeling en het niet integer vaststellen van beleid.

Het college heeft het frauderisico op een te hoog abstractieniveau gedefinieerd, door niet aan te geven waar de mogelijkheden tot fraude zich kunnen voordoen. Daarmee onderkent het college niet de specifieke risico's die ten grondslag liggen aan integriteitsrisico's op ambtelijk niveau. Inzicht in bestuurlijke risico's ontbreekt volledig.

Om de juiste beheersmaatregelen te kunnen nemen, zijn de belangrijkste specifieke risico's benoemd en geclassificeerd. Vanuit de risico-inventarisaties van het college en de rekenkamer blijkt dat maatregelen moeten worden genomen op onderstaande risico's:

tabel 4-1: belangrijkste integriteitsrisico's binnen subsidieproces

bestuurlijke risico's	ambtelijke risico's
<i>beleid en beleidsregels</i>	<i>beleid en beleidsregels</i>
beleid toeschrijven naar specifieke doelgroep	bevoordelen op basis niet SMART beleid
niet SMART geformuleerd beleid	specifiek toeschrijven beleid op wens bestuurder
<i>beoordeling aanvraag</i>	<i>beoordeling subsidieaanvraag</i>
beleid maken nav toezegging	niet toetsen aan subsidieregeling/beleidsregels
toezegging doen voorafgaand aanvraag	niet toetsen aan overige relevante informatie
druk vanuit subsidieontvanger	tijdsdruk
<i>vaststelling</i>	<i>toekennen of afwijzen</i>
ondoelmatige besteding	onvoldoende onderbouwing/vastlegging besluit
geen terugvordering bij teveel verleende subsidie	onduidelijke toekenning subsidieplafond
	<i>vaststelling</i>
	niet terugvorderen bij ondoelmatigheid
	niet terugvorderen bij bevriende relatie
	overschot subsidie
	<i>overige risico's</i>
	omzeilen stappen/procedures subsidieproces
	nauwe relatie met subsidiënt
	reorganisatie

Als er totaal geen beheersmaatregelen op een (willekeurig) subsidieproces zijn genomen, is de kans relatief groot dat één van de integriteitsrisico's zich voordoet. In de praktijk zijn er in het subsidieproces en -beleid echter altijd beheersmaatregelen ingebouwd. Ook de gemeente Rotterdam heeft beheersmaatregelen in het integriteitbeleid (zie hoofdstuk 2) en het subsidieproces (zie hoofdstuk 3) ingebouwd. In het hierna volgende hoofdstuk wordt aangegeven over welk van deze maatregelen de gemeente in opzet beschikt om de specifieke integriteitsrisico's binnen het subsidieproces te verkleinen. Van deze maatregelen in opzet wordt vervolgens in hoofdstuk 6 aangegeven in hoeverre deze in de praktijk daadwerkelijk worden toegepast.

5 beperken van integriteitrisico's in opzet

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de onderzoeksvragen 4 en 5 aan de orde:

- *Zijn het integriteitbeleid en de organisatiecultuur ten aanzien van integriteit binnen de gemeente in opzet voldoende geschikt om integriteitrisico's binnen het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?*
- *Zijn de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze in opzet toereikend om de kans op integriteitschendingen in het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?*

Voor de beantwoording van deze vragen hanteert de rekenkamer de volgende normen¹⁰⁰:

- het college heeft per onderkend risico vastgesteld welke maatregelen in het integriteitbeleid en welke facetten uit de organisatiecultuur inzake integriteit het betreffende risico kan verkleinen.
- het college heeft per onderkend risico vastgesteld welke maatregelen in de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze het betreffende risico kan verkleinen.
- de desbetreffende beheersmaatregelen zijn door het college ingezet.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat het college geen uitvoerige (volledige) risicoanalyse heeft uitgevoerd op specifieke integriteitrisico's in het subsidieproces. Het beperkte aantal risico's dat het college heeft onderkend raakt weliswaar de kern van de problematiek, maar is slechts op hoofdlijnen benoemd. Vanuit deze globale risicoanalyse zijn er vervolgens dan ook geen specifieke maatregelen benoemd die het college inzet om de risico's te beperken. Daarmee wordt in beginsel niet voldaan aan de eerste eis uit het hierboven weergegeven normenkader van de rekenkamer.

Dat wil uiteraard echter niet zeggen dat het college geen risico beperkende maatregelen heeft genomen om niet-integer handelen in het algemeen zoveel als mogelijk tegen te gaan. Een scala aan maatregelen, mede ingegeven vanuit de planning en control cyclus, de reguliere bedrijfsvoering, het algemene integriteitbeleid of ander beleid, kan de kans reduceren op het zich voordoen van integriteitschendingen in het subsidieproces. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer nader in op de door de gemeente getroffen maatregelen die volgens de rekenkamer in opzet aanwezig zijn (norm 2) en als doel hebben de in hoofdstuk 4 onderkende integriteitrisico's te reduceren.

Het integriteitbeleid van de gemeente Rotterdam kent geen instrumenten of afspraken die specifiek zijn gemaakt om integriteitschendingen bij het verstrekken van subsidies te voorkomen. Wel bieden enkele van de (algemene) integriteitinstrumenten in opzet een waarborg voor het integer uitvoeren van het subsidieproces. In paragraaf 5.2

¹⁰⁰ Zie bijlage 2 voor een verdere uitwerking van deze normen.

wordt daarom aandacht besteed aan de generieke maatregelen (die op hoofdlijnen ook zijn beschreven in hoofdstuk 2), die op (bijna) alle door de rekenkamer onderkende factoren en risico's van toepassing zijn.

Het integriteitbeleid binnen Rotterdam is meer een algemeen bewustwordingskader. Daarbij is het uitgangspunt dat het integriteit doen en -denken 'tussen de oren' komt. Het moet automatisch deel uitmaken van het handelen van politici, bestuurders en ambtenaren. Daarom is het belangrijk dat naast het opstellen van een integriteitbeleid aandacht wordt besteed aan integriteitgedrag. Er moet aandacht zijn voor voorbeeldgedrag waarmee een open integriteitcultuur wordt gestimuleerd. Ook moet de aandacht voor cultuur borgen dat men openlijk kan spreken over integriteitissues en dat het onderwerp integriteit regelmatig op de agenda staat (bijvoorbeeld in werkoverleggen, functioneringsgesprekken en bij procesanalyses). Paragraaf 5-3 gaat daarom in op de cultuur in Rotterdam en de wijze waarop die kan bijdragen aan het beheersen van de integriteitrisico's.

Ook in de SvR 2014 en de verplichte procesgang en bijbehorende beheersmaatregelen binnen OSM is een aantal belangrijke concrete beheersmaatregelen ingebouwd die mogelijk de kans op een integriteitschending kunnen verkleinen. Veel van de maatregelen komen voort uit de stappen binnen het subsidieproces die in hoofdstuk 3 zijn beschreven. Een voorbeeld hiervan is de beheersmaatregel functiescheiding die feitelijk tot stand komt door de formele toets en materiële toets functioneel te splitsen en door verschillende medewerkers te laten uitvoeren. De beheersmaatregelen binnen het subsidieproces hebben betrekking op meerdere in hoofdstuk 4 geschetste risico's. In paragraaf 5-4 wordt uitgewerkt of en zo ja op welke wijze de subsidieverordening en deze binnen OSM ingebouwde maatregelen de kans op potentiële integriteitschendingen zouden kunnen verkleinen.

Tot slot beschrijft de rekenkamer in de synthese in paragraaf 5-5 of de genoemde beheersmaatregelen in de huidige opzet kunnen bijdragen aan de vermindering van bruto integriteitrisico's.

5-2 beheersmaatregelen in het integriteitbeleid

Het college beschikt over meerdere instrumenten binnen het integriteitbeleid om integer handelen binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie te waarborgen. De bijdrage die deze instrumenten kunnen leveren is beperkt. Met name concrete instrumenten zoals de regeling incidentmeldingen, het opgeven van nevenfuncties, het hebben van een gedragscode, de regels over het aannemen van geschenken, die evenals de gedragscode de normen en waarden concretiseren, kunnen (in opzet) een bijdrage leveren aan het verminderen van de integriteitrisico's.

Het beheersen van de integriteit binnen de organisatie kan worden bevorderd door het inzetten van concrete of harde instrumenten enerzijds, en het stimuleren van een cultuur (een meer 'zachte' benadering) anderzijds.

Zoals in paragraaf 2-4 is aangegeven beschikt het college over meerdere instrumenten die moeten borgen dat de integriteit van en binnen de organisatie continue vanzelfsprekendheid is. De borging moet plaatsvinden in alle taken, processen en handelen. Onderscheid kan worden gemaakt in:

- instrumenten die preventief moeten borgen dat integriteitrisico's worden gereduceerd, bijvoorbeeld voorafgaand aan de indiensttreding (screenen bij aanname);
- instrumenten die het integer functioneren tijdens de dienstperiode van medewerkers waarborgen; en
- instrumenten die niet-integer handelen kunnen bestraffen.

5-2-1 screenen bij aanname

Voorafgaand aan de functieervulling kunnen drie instrumenten worden ingezet, namelijk: de 'Verklaring Omtrent Gedrag', navraag doen bij referenten en voormalig werkgevers voorafgaand aan de indiensttreding en het onderzoek naar geloofsbrieven. De toegevoegde waarde van deze instrumenten in het borgen van een integere uitvoering van het subsidieproces is volgens de rekenkamer beperkt. Dit is mede de consequentie van de beperkte vorm waarin de screening van nieuwe medewerkers en bestuurders binnen Rotterdam is opgezet.

Een eerste instrument betreft de *Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)*. Deze verklaring wordt gevraagd aan de ambtenaren bij in diensttreding. Op ambtelijk niveau is er duidelijke aandacht voor mogelijke conflicten bij de indiensttreding van een persoon. Door het verplicht aanleveren van een VOG verkrijgt het college zicht op eventueel niet-integer gedrag van een individu in het verleden. Dit betreft dan formeel vastgelegd niet-integer gedrag dat een justitieel vervolg heeft gekregen. Niet integer gedrag in het verleden kan ook een risico opleveren voor niet integer gedrag in de toekomst. In aanvulling op de VOG is het ook mogelijk om referenties en vorige werkgevers van betreffende nieuwe medewerker te benaderen. Zij kunnen in aanvulling op de VOG informatie verschaffen over hun ervaringen met de integriteit van de desbetreffende medewerker. Dit kan relevante informatie opleveren over mogelijk niet-integer gedrag dat niet tot justitiële vervolging heeft geleid.

Op bestuurlijk niveau ontbreekt grotendeels instrumentarium om gericht inzicht in de integriteit van een persoon te kunnen verkrijgen. Alleen leden van een gebiedscommissie behoren een VOG aan te leveren. Opmerkelijk is dat leden van de gemeenteraad en het college dit niet hoeven.¹⁰¹ Op het bestuurlijk niveau ontbreekt daardoor grotendeels het vermogen om inzicht te krijgen in de mate waarin het gedrag van een persoon in het verleden mogelijk niet-integer gedrag heeft vertoond en in hoeverre hij of zij een potentieel integriteitrisico kan opleveren voor de (nabije) toekomst.

De VOG betreft een algemeen instrument en is geen specifieke maatregel voor het subsidieproces. De kans dat het opvragen van de VOG als ook het navragen van referenten en voormalige werkgevers de houding van de toekomstig werknemer of bestuurder ten aanzien van integriteit zal veranderen is zeer klein. Wel kunnen de kansen op niet-integer personeel/bestuurders worden verkleind. De kracht ligt in dit geval vooral bij het *navragen van referenties en voormalig werkgevers*, daar de VOG alleen

¹⁰¹ In ambtelijk wederhoor geeft de griffie aan dat er geen algemene wettelijke verplichting bestaat voor kandidaat-raadsleden en kandidaat-wethouders om bij hun benoeming een VOG in te leveren. Wel verlangen sommige politieke groeperingen dit in het kader van de kandidaatstelling. Ook biedt de wetgever geen mogelijkheden voor de raad voor een uitgebreid antecedentenonderzoek bij de voordracht van kandidaat-wethouders(s). De griffie geeft aan dat het in Rotterdam gebruik is dat een openbare hoorzitting plaatsvindt waarbij kandidaat-wethouders door de raad worden bevestigd op motivatie, achtergrond en mogelijke zakelijke belangen.

betrekking heeft op justitiële gegevens. De toegevoegde waarde van alleen de VOG-verklaringen is in de ogen van de rekenkamer beperkt.

Bij indiensttreding op bestuurlijk niveau moeten wel *geloofsbrieven* worden aangeleverd. De geloofsbrieven betreffen verklaringen over leeftijd, nationaliteit en het niet vervullen van een of meer onverenigbare functies. De geloofsbrieven kunnen daarmee inzicht geven in de mate van mogelijke belangenverstrengeling bij raadsleden en collegeleden. Specifiek voor het subsidieproces kan dit inzicht bieden in risico's op mogelijke belangenverstrengeling of bevoordeling van organisaties of doelgroepen bij het verlenen en vaststellen van een subsidie. Op ambtelijk niveau bestaat (landelijk) geen instrument dat hier inzicht in kan geven. De geloofsbrieven zijn, net als de VOG, een algemene maatregel, die niet specifieke risico's binnen een subsidieproces kan beheersen.¹⁰²

5-2-2 integer functioneren in dienstverband

Integriteit tijdens dienstverband wordt gestimuleerd door richtinggevende instrumenten zoals de gedragscode en de regels over het aannemen van geschenken. De insteek van de gedragscode en de ambtseed zijn zeer belangrijk, maar zijn in de praktische uitwerking onvoldoende gericht op integer gedrag in specifieke werkprocessen, zoals het subsidieproces. Ze zijn vooral van toepassing op vraagstukken als bijvoorbeeld onrechtmatig privé gebruik van zakelijke goederen, ongewenste intimiteiten, geschenken aannemen en declaratiegedrag. De meer op het algemene beeld gerichte instrumenten, zoals de 'registratie nevenfuncties en financiële belangen', het benoemen van kwetsbare functies, regeling melding incidenten en het monitoren van het integriteitsbeleid zijn waardevolle instrumenten die de risico's op een integriteitschending aanzienlijk kunnen verkleinen.

Vanaf het moment van indiensttreding zijn er verschillende instrumenten die integer gedrag moeten bevorderen.

Het begint bij de eed dan wel de (ambts-)eed die iedere bestuurder, raadslid of betreffende ambtenaar na zijn aanstelling moet afleggen. Bij de eed dan wel ambtseed belooft de persoon zich integer te gedragen en zijn functie integer te vervullen. Voorafgaand aan het afleggen van de ambtseed wordt voor de ambtenaren nog een speciale bijeenkomst georganiseerd. In deze bijeenkomst wordt stil gestaan bij het begrip integriteit en de gemeente brede gedragscode integriteit en moeten ambtenaren beloven te handelen zoals een goed ambtenaar betaamt. Daarbij wordt ingegaan op integer gedrag in zijn algemeenheid en worden meer algemene voorbeelden gebruikt als declareren en dienstreizen. In de (meest actuele) circulaire integriteit gemeente Rotterdam 2008¹⁰³ wordt gesteld dat de gemeente brede gedragscode integriteit periodiek aan de orde wordt gesteld in het werkoverleg en functioneringsgesprekken. Er wordt hierbij wel gesteld dat kwetsbare functies dienen te worden aangewezen, maar niet specifiek stilgestaan bij integriteit binnen de kwetsbare werkprocessen. De ambtseed draagt daardoor bij aan een algemeen beeld over integriteit en kan de bewustwording van integriteit binnen de functie wel verhogen. Het biedt echter geen specifieke beheersingsmogelijkheden binnen het subsidieproces.

¹⁰² Dit geldt algemeen en niet specifiek voor de Rotterdamse situatie.

¹⁰³ Circulaire Integriteit 2008, 19 januari 2009.

Voor bestuurders wordt geen speciale bijeenkomst voorafgaand aan de eed georganiseerd.

Zowel voor ambtenaren, als voor bestuurders en raadsleden zijn *gedragscodes* opgesteld. Dit is conform de wet. De gedragscode in Rotterdam richt zich op bewustwording van integriteit. De gemeenteraad heeft voor zijn leden een gedragscode vastgesteld waarin is beschreven welke regels gelden voor de gemeenteraadsleden op het gebied van integriteit. Het betreffen regels over nevenfuncties, het omgaan met informatie en het aannemen van geschenken of diensten. Deze regels zijn een aanvulling op de regels die de Gemeentewet stelt. De gedragscode voor de raad geldt ook voor de leden van de gebiedscommissie. De Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018 wijst er vervolgens expliciet op dat leden een voorbeeldfunctie vervullen.¹⁰⁴ Hierin worden leden erop gewezen dat zij, net als ieder ander recht hebben op een privéleven, maar dat hun functie met zich mee brengt dat ook privégedragingen onderwerp van (brede) publieke aandacht kunnen zijn. Daarom moet een lid van een gebiedscommissie 24 uur per dag alert zijn op handelingen of gedragingen die het aanzien en de integriteit van zijn of haar functie kunnen schaden.

Ook voor ambtenaren geldt een gedragscode.

De wettelijk verplicht gestelde *geschenkenregeling* is in Rotterdam niet duidelijk vormgegeven. De geschenkenregeling is voor de ambtenaren onderdeel van de 'Circulaire Integriteit 2008'. Op de website van de gemeente staat de algemene lijn beschreven dat geschenken mogen worden aangenomen, waarbij de waarde niet hoger mag zijn dan € 50, -. Clusters mogen echter strenger zijn. Elk cluster kan een eigen geschenkenregeling formuleren. Onduidelijk is of de clusters eigen normen voor het aannemen van geschenken hebben opgesteld. Er zijn noch op het intranet noch op de website criteria voor het aannemen van geschenken per cluster terug te vinden. Het is hierdoor voor de ambtenaren niet direct inzichtelijk of het clusters strengere eisen stelt. Wel wordt door het bestaan van een voorschrift over het aannemen van geschenken de ambtenaar bewust gemaakt dat niet elk geschenk aanvaardbaar is en dat de persoon zelf moet nadenken of er door het aannemen van het geschenk een mogelijke integriteitschending zou kunnen ontstaan.

Voor bestuurders en raadsleden is eveneens geen zelfstandige geschenkenregeling vastgesteld. De geschenkenregels voor bestuurders, raadsleden en leden van gebiedscommissies zijn geïntegreerd vastgelegd in de gedragscode. De regels voor het aannemen van geschenken zijn gelijk aan die van ambtenaren.

Doordat regels voor het aannemen van geschenken grenzen stellen voor de mate waarin belanghebbenden de bestuurders en ambtenaren financieel kunnen bevoordelen (en daarmee nauwe relaties kunnen proberen te creëren dan wel ambtenaren en bestuurders achteraf onder druk te zetten) kan dit volgens de rekenkamer een concrete beheersmaatregel zijn bij de subsidiebeoordeling en de subsidievaststelling.

Naast het bewust maken en voorschrijven van gedrag van een individu binnen de functie-uitoefening zijn er ook instrumenten gericht op het identificeren van

¹⁰⁴ Deze integriteitgedachte geldt voor raadsleden, leden van gebiedscommissies en bestuurders, maar staat alleen expliciet in de handleiding voor gebiedscommissies vermeld.

belangenverstrengeling en het inzichtelijk maken van de kwetsbaarheid van de functie. Voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren geldt wettelijk dat er een registratie van nevenfuncties moet plaatsvinden. Het transparant maken van wie welke nevenfunctie vervult, kan ertoe bijdragen dat andere belangen en meer specifiek belangenverstrengeling bij de beoordeling en vaststelling van een subsidie kan optreden. Voor ambtenaren geldt dat (in het gehele concern) niet alleen de nevenfuncties kenbaar moeten worden gemaakt; er dient ook toestemming voor te worden gevraagd van de leidinggevende. De leidinggevende dient een afweging te maken van de mogelijke belangenverstrengeling. Vervolgens zal de leidinggevende al dan niet zijn goedkeuring aan de nevenfunctie geven. Voor bestuurders en raadsleden geldt deze toestemmingsvereiste niet. Wel biedt de bekendmaking van nevenfuncties van bestuurders en raadsleden inzicht aan derden waar mogelijke belangenverstrengeling kan optreden. Dit instrument kan daardoor concreet bijdragen aan het beheersen van integriteitsrisico's binnen het subsidieproces.

Niet gericht op de persoon, maar meer in het algemeen op de positie is het identificeren van kwetsbare functies. Conform de voorschriften van de modelregeling Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en politie heeft het concern een overzicht gemaakt van kwetsbare functies. De rekenkamer beschouwt functies die te maken hebben met het verstrekken van subsidies als kwetsbare functies. Dit overzicht kan inzicht geven in de functies binnen het subsidieproces die meer dan andere functies een risico kunnen opleveren voor de integriteit. Dit instrument is daardoor een directe beheersmaatregel voor integriteitsrisico's binnen het subsidieproces.

Daarnaast is er de mogelijkheid om het gehele integriteitbeleid te monitoren. Dit instrument kan het college inzicht geven in de opzet en werking van het integriteitbeleid. Concern Audit voert namens het college periodiek audits uit naar integriteit binnen het concern. Hierbij kijkt Concern Audit naar een tweetal aspecten van het algemene integriteitbeleid, te weten meldingen en financiële belangen rondom integriteitschendingen en nevenfuncties. Concern Audit richt zich hierbij niet specifiek op een of enkele specifieke processen (zoals bijvoorbeeld het proces van subsidieverstrekking) maar op de algehele context van het Rotterdamse integriteitbeleid en ontwikkelingen in de ambtelijke organisatie (dus over alle primaire en ondersteunende processen heen).¹⁰⁵

5-2-3 procedure bij (mogelijke) integriteitschending

De wijze van handelen na constatering van niet-integer handelen kan een preventieve werking hebben voor anderen. De regeling melding integriteitschending beschrijft aan wie melding kan worden gemaakt en geeft de verdere procedure aan. Voor buitenstaanders is niet gemakkelijk (op het internet) te vinden aan wie en op welke wijze melding kan worden gemaakt van een mogelijke integriteitschending. Hoe ambtenaren en buitenstaanders een mogelijke integriteitschending van een bestuurder kunnen melden is niet bekend.

Na melding treedt het protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending in werking. Dit protocol beschrijft de mogelijke onderzoeksprocedures. Het ontbreekt in dit protocol aan inzicht wie het onderzoek kan uitvoeren. Zowel de regeling als het protocol kunnen het integriteitsbewustzijn verhogen, maar kunnen niet als specifieke beheersmaatregel dienen.

¹⁰⁵ De uitkomsten van deze monitors wordt beschreven in hoofdstuk 6.

Het bestraffen van niet integer functioneren begint met het kunnen melden van een integriteitschending. Voor ambtenaren is daartoe de *regeling melding integriteitschending* opgesteld. Deze regeling schrijft voor aan wie (de vertrouwenspersoon en/of direct leidinggevende) een melding van een mogelijke integriteitschending kan worden gemaakt. Tevens beschrijft de regeling hoe daarna de verdere afhandeling door de leidinggevende moet verlopen.

Op het internet staat aangegeven hoe buitenstaanders (organisaties of burgers) een melding van een integriteitschending door een ambtenaar kunnen doorgeven.¹⁰⁶ Deze regeling is niet gemakkelijk op het internet van de gemeente te vinden. Slechts met gebruikmaking van de zoekfunctie kunnen relevante documenten over integriteit worden gevonden.

Hoe en bij wie buitenstaanders of ambtenaren melding kunnen maken van een potentiële integriteitschending door een bestuurder is niet bekend.

Als een melding van een vermoede integriteitschending is gemaakt, is het *protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending* van toepassing.

Dit protocol is ingezet als vervanging van het *protocol integriteitonderzoeken* (2009), maar moet nog door het college worden vastgesteld. Het protocol beschrijft hoe een intern onderzoek naar een melding van een vermoeden van een misstand of integriteitschending moet verlopen. De verantwoordelijkheid voor een onderzoek naar een misstand wordt bij de concerndirecteur belegd. In geval de melding een directeur betreft, dient de wethouder met de portefeuille organisatie het onderzoek uit te voeren. Verder beschrijft het protocol welke onderzoekstechnieken mogen worden toegepast en binnen welke grenzen het onderzoek moet worden uitgevoerd. Het geeft geen inzicht in wie de onderzoeken kunnen uitvoeren. Is dit een onafhankelijke medewerker van het desbetreffende cluster, een gespecialiseerd onderzoeker of iemand van een speciale eenheid binnen het concern?

Alhoewel het vooral een uitvoeringsinstructie voor repressief beleid betreft, kan met het inzichtelijk te maken op welke wijze integriteitonderzoek zal worden uitgevoerd ook een bewustzijn verhoging optreden. Het protocol zal niet als beheersmaatregel specifiek kunnen bijdragen aan de gesignaleerde integriteitrisico's.

5-3 bevorderen cultuur integer handelen

De cultuur binnen de organisatie is in hoge mate bepalend voor de mate waarin integriteitbeleid succesvol kan zijn. Uitgangspunt is dat integriteit bespreekbaar is en moet zijn. Van de leiding wordt hierbij een stevige voorbeeldrol verwacht.

Naast de formele instrumenten die integriteit moeten waarborgen is ook de interne (informele) organisatiecultuur van essentieel belang. Integriteitbeleid en integriteitbevordering zijn in hoge mate afhankelijk van de cultuur binnen de organisatie. Staat de organisatieleiding ervoor open om het onderwerp integriteit stevig op de agenda te zetten en er zelf ook naar te handelen. Als het management het goede voorbeeld geeft, dan zal een integere uitvoering door de ambtenaren beter worden geborgd. Onderwerpen die de cultuur kunnen duiden zijn:

- is vastgelegd wat de normen en waarden zijn;
- wordt aan medewerkers opgedragen integer te handelen;
- hoe gaat het management om met integriteitvraagstukken;

¹⁰⁶ http://www.rotterdam.nl/product:integriteitschendingen_melden

- nodigt de organisatie transparantie en openheid uit door vormen van tegenspraak mogelijk te maken of zelfs aan te moedigen;
- bestaat er binnen de organisatie een cultuur waarbij integer handelen voor medewerkers vanzelfsprekend is en men elkaar ook durft aan te spreken op eventuele misdragingen.

De handelwijze van de leiding op al deze vragen is hierbij doorslaggevend.

De rekenkamer onderscheidt drie facetten die van grote invloed zijn op de cultuur binnen de organisatie, te weten:

- geldende normen en waarden;
- de tone-at-the-top, ofwel voorbeeldgedrag van de leiding;
- de mate waarin sprake is of kan zijn van dialoog en tegenspraak.

(zie ook paragraaf 2-6).

5-3-1 normen en waarden

De algemene normen en waarden zijn vastgelegd in de gedragscode. Hoe met geschenken om te gaan is vastgelegd in de circulaire integriteit (ambtenaren) dan wel de gedragscode (bestuurders). Het ontbreekt aan een nadere uitwerking van normen en waarden binnen de bedrijfsprocessen. Ook is er geen bewust informeel opgezette overdracht van normen en waarden.

Integriteit is een grijs gebied. Wat de ene persoon integer vindt, zal de ander als niet-integer bestempelen. Het gaat dus ook om het vermogen van betreffende persoon om integriteitrisico's te herkennen en te erkennen, teneinde er zo adequaat mogelijk naar te handelen. Normen en waarden die gelden binnen een organisatie zijn in hoge mate bepalend voor het handelen van mensen binnen een organisatie. Het college heeft in een formeel instrument (de gedragscodes) de normen en waarden op het gebied van integriteit vastgelegd. Voor de aannahme van geschenken is de circulaire integriteit richtinggevend voor ambtenaren en de gedragscode voor bestuurders. Er is geen nadere duiding gegeven van normen en waarden binnen de verschillende bedrijfsprocessen, zoals het subsidieproces. Er vindt geen bewust informeel opgezette overdracht van normen en waarden plaats. Zo maken normen en waarden geen onderdeel uit van de jaarlijkse gesprekscyclus, speciale bijeenkomsten en zijn er geen specifieke cursussen.

5-3-2 voorbeeldgedrag

De rekenkamer merkt op dat het management zich bewust is van hun rol in voorbeeldgedrag. Het management kan echter geen duidelijk beeld scheppen hoe de communicatie naar de medewerkers precies behoort te verlopen en hoe potentiële misstanden veilig en goed kunnen worden gemeld. De rekenkamer heeft geen inzicht in de visie van de bestuurders op hun rol in voorbeeldgedrag.

Voorbeeldgedrag, ook wel tone-at-the-top genoemd, refereert aan de ethische atmosfeer die binnen de organisatie is gecreëerd door de leiding van de organisatie. Het voorbeeldgedrag van het bestuur en het management is bepalend voor de wijze waarop men ambtelijk binnen de organisatie invulling geeft aan en omgaat met ethiek en integriteit.¹⁰⁷ Als de leiding van de organisatie ethiek en integriteit hoog in het

¹⁰⁷ Muel en Kaptein, De integriteit van organisaties: 7 handvatten uit de socialepsychologie, 'Jaarboek integriteit 2012', 2012.

vaandel heeft¹⁰⁸ zullen medewerkers meer genegen zijn op identieke wijze te handelen. Echter, wanneer de organisatieleiding van serieuze interesse voor ethiek en integriteit in woord en daad geen blijk geeft, zullen ook medewerkers meer vatbaar zijn voor frauduleuze handelingen omdat ze het gevoel hebben dat ethisch gedrag geen focus krijgt of prioriteit heeft binnen de organisatie.

Om de juiste “toon” te zetten, moeten leidinggevendenden een viertal belangrijke stappen zetten:

- 1 communiceren naar medewerkers wat van hen verwacht wordt
- 2 zelf het goede voorbeeld geven in alles wat ze doen
- 3 een veilig en goedwerkend mechanisme creëren om misstanden te kunnen melden
- 4 integer handelen belonen en niet-integer handelen afkeuren.

Het is bijzonder lastig deze “tone-at-the-top” in opzet te duiden. De tone-at-the-top heeft betrekking op gedragingen door de ambtelijke en bestuurlijke leiding wat zich moeilijk formeel laat vastleggen in een plan van aanpak of beleid. Uitgangspunt moet zijn dat topmanagers onberispelijk gedrag vertonen. De rekenkamer constateert dat tone-at-the-top als elementair uitgangspunt van integriteit op concernniveau niet een onderwerp van gesprek is. Uit de interviews met het management blijkt dat zij zich individueel wel bewust zijn van hun rol in voorbeeldgedrag, maar hier onderling geen discussie over hebben. Daarnaast kunnen zij geen duidelijk beeld schetsen van hoe hun voorbeeldgedrag of uitstraalt naar de medewerkers. De reactie van de managers verschilt van geheel geen beeld kunnen geven tot verwijzen naar de integriteitcoördinator die in werkoverleg integriteit aan de orde moet stellen en de leidinggevendenden om te melden. Er is geen duidelijke concernbrede, eenduidige aanpak inzake voorbeeldgedrag.

In de interviews met de bestuurders heeft de rekenkamer beperkt inzicht gekregen in hun visie over voorbeeldgedrag. De bestuurders geven niet aan dat voorbeeldgedrag een belangrijk instrument is in het borgen van integriteit op de werkvloer. Ook spreken zij niet over de wijze waarop zij zelf hun voorbeeldrol vervullen en hoe het management in hun ogen invulling moet geven aan goed voorbeeldgedrag.

5-3-3 dialoog en tegenspraak

Op bestuurlijk niveau ontbreekt het aan mogelijkheden om herhaaldelijk de dialoog over integriteit aan te gaan. Ambtelijk zijn er diverse soorten bijeenkomsten waarin dit wel kan gebeuren. Daardoor zal de dialoog op bestuurlijk niveau weinig kunnen bijdragen aan risicovermindering; op ambtelijk niveau is deze bijdrage wel mogelijk.

Voor tegenspraak is op ambtelijk niveau het vastleggen van de afwijkende mening in de agenda mogelijk. Bestuurlijk is er geen instrument. Zowel door het bestuur en het management als door de ambtenaren lijkt het belang van tegenspraak te worden onderkend.

De dialoog over integriteit kan op diverse manieren worden aangegaan. Zoals in functioneringsgesprekken, trainingen, themabijeenkomsten en regulier werkoverleg. Bestuurlijk wordt alleen de introductiebijeenkomst voor nieuwe bestuurders/raadsleden gezien als instrument dat kan worden ingezet, zo blijkt uit de

¹⁰⁸ Niet alleen door dit uit te spreken, maar met name ook door hier zichtbaar naar te handelen.

interviews met bestuurders en ambtenaren.¹⁰⁹ Op bestuurlijk niveau ontbreekt het aan instrumenten om de dialoog herhaaldelijk aan te gaan. Daarmee ontbreekt het bestuurlijk aan een goed instrument om het risico op integriteitschendingen te verminderen. Op ambtelijk niveau zijn er, zo constateert de rekenkamer, meerdere mogelijkheden aanwezig om integriteit bespreekbaar te maken en een open en transparante cultuur te creëren. In interviews met het management wordt aangegeven dat zij de functioneringsgesprekken, themabijeenkomsten en ook het regulier werkoverleg zien als de mogelijkheden die zij gebruiken om de dialoog over integriteit aan te gaan.

Tegenspraak kan worden georganiseerd in het reguliere beleidsproces. In interviews met bestuurders en ambtenaren wordt vaak het algemene instrument ad agenda genoemd. In de ad agenda kan de directeur of beleidsmedewerkers advies geven over de beleidsplannen. Daarin kan ook tegenspraak worden geboden indien de directeur of beleidsmedewerker het niet eens is met de voorgestelde keuze. Op bestuurlijk niveau zijn daar geen instrumenten voor.

Naast formele instrumenten draait het bij tegenspraak vooral om het creëren van een cultuur waarin open kan gesproken worden over mogelijke integriteitsissues. Dit komt voort uit de houding van leidinggevend en niet zozeer in het toepassen van instrumenten. Uit gesprekken met het management en met de bestuurders blijkt dat zij zich bewust zijn van de noodzaak van tegenspraak. Zij geven aan open te staan voor tegenspraak. Doordat de houding per individu verschilt en ook door een ieder anders kan worden ervaren, kan er geen generieke inschatting worden gemaakt van de mate waarin tegenspraak in opzet kan bijdragen aan de risicovermindering.

5-4 beheersmaatregelen binnen de subsidieverordening en het subsidieproces

Binnen het subsidieproces zijn diverse beheersmaatregelen ingebouwd, die moeten voorkomen dat subsidies op niet integere wijze worden verleend en vastgesteld. Deze maatregelen zijn het meest overzichtelijk in te delen naar de verschillende fasen in het subsidieproces. Dit zijn: het opstellen van beleid- en subsidieregels, de beoordeling van de subsidieaanvraag, resulterend in een verlening of een afwijzing en de uiteindelijke vaststelling van de subsidie.

5-4-1 beleidsproces

Het maken van beleid gaat vooraf aan de keuze voor het subsidie instrument. Het SMART formuleren van beleidsdoelen en daarvan afgeleide subsidieregels maakt de beoordeling van subsidies inzichtelijker en draagt daarmee bij aan een verkleining van het integriteitsrisico.

In de fase van beleidsvorming wordt een keuze gemaakt welke doelstellingen het college wil realiseren en met behulp van welke instrumenten. Het is van belang dat beleidsdoelen SMART worden geformuleerd, om uiteindelijk te kunnen beoordelen of en zo ja, in welke mate, met verstrekte subsidies gerealiseerde prestaties ook daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen. Naarmate beleid en – daarvan afgeleid – subsidieregels concreter zijn geformuleerd, wordt het lastiger om

¹⁰⁹ In het ambtelijk wederhoor geeft de griffier aan dat er voldoende mogelijkheden zijn om de dialoog aan te gaan. In de interviews met de bestuurders en ambtenaren die de rekenkamer heeft gehouden, wordt dit echter ontkent. Het is de rekenkamer niet duidelijk op welke instrumenten de griffier doelt

doelgroepen of organisaties ongemerkt te bevoordelen. Het college streeft na om zo veel mogelijk meetbare doelstellingen te formuleren.¹¹⁰

Het is van belang alle relevante kennis en ervaring die binnen de organisatie beschikbaar is, ook met betrekking tot het inzetten van subsidies om bepaalde beleidsdoelen te realiseren, optimaal mee te nemen bij het opstellen van beleid en daarmee samenhangende subsidieregelingen. Ook is het zaak dat beleid en beleidsregels systematisch worden geëvalueerd. Hierin moet worden beoordeeld of het inzetten van het subsidie instrument tot de gewenste resultaten heeft geleid. Voor het betrekken van deskundigheid bij het opstellen van beleid heeft het college geen specifieke acties opgezet. Het evalueren van de beleidsregels en het subsidie instrument is een wettelijke verplichting.¹¹¹

5-4-2 toetsing en beoordeling van de subsidieaanvraag

Met ingang van de SvR 2014 wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen de formele en de materiële (inhoudelijke) toets. Het subsidiebureau voert de formele toets uit op de subsidieaanvraag, waarna de inhoudelijke toets van de aanvraag door de beleidsafdelingen in de clusters gebeurt. Deze functiescheiding en vergaande centralisering van de formele toets draagt, mits in de praktijk goed uitgevoerd, in belangrijke mate bij aan het reduceren van integriteitrisico's.

Aangezien voor de materiële toets geen concernbrede voorschriften zijn opgesteld over de diepgang van beoordeling en rapportage kan deze inhoudelijke toetsing door een niet inzichtelijke beoordeling willekeur of bevoordeling bevorderen. Nadat de beleidsmedewerker de subsidieaanvraag inhoudelijk beoordeelt, moet de uitkomst van de toetsing (de beoordeling en de toekenning of afwijzing) worden gecontroleerd door een senior medewerker (vierogen principe) en vindt de uiteindelijke accordering plaats door het afdelingshoofd (zesogen principe) en, afhankelijk van de hoogte van de subsidie, door de directeur (achtogen principe). Hierdoor worden in opzet de integriteitrisico's verkleind. De laatste maatregel betreft het toegenomen aantal weigeringsgronden. Deze moeten bij een afwijzing ook duidelijk op de beschikking worden onderbouwd. Transparantie over de weigering kan vanwege de controleerbaarheid van het besluit willekeur en bevoordeling tegengaan.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, start de beoordeling van de subsidieaanvraag met een toets van de aanvraag. Met ingang van de SvR 2014 wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen de formele toets en een materiële (beleidsinhoudelijke) toets. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze toetsen is in opzet organisatorisch strikt gescheiden.

De formele toets wordt uitgevoerd door een centraal organisatieonderdeel,¹¹² dat kennis heeft van alle formele vereisten van de SvR 2014 en de vereisten van de verschillende subsidieregelingen. Het laten uitvoeren van de formele toets door een centraal deskundig bureau draagt in opzet bij aan het verminderen van meerdere factoren die een integriteitrisico kunnen opleveren. Ten eerste draagt het bij aan een eenduidige, consistente en deskundige toetsing van de aanvraag. Ten tweede draagt het bij aan een scheiding in de toetsing van een aanvraag, zodat de aanvraag altijd door meerdere personen wordt gezien. Alhoewel het subsidiebureau geen

¹¹⁰ Zie onderzoeken rekenkamer naar meetbare doelen.

¹¹¹ Awb, artikel 4:24.

¹¹² Het subsidiebureau van RSO.

inhoudelijke toets uitvoert, is het bureau wel verantwoordelijk voor registratie van de aanvraag in OSM en de eerste afwikkeling van contacten met de subsidieaanvrager. De persoon die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke toetsing kan niet langer (zonder medewerking van een derde) een subsidie invoeren in het subsidiesysteem.

Daarnaast komen nu in principe alle subsidieaanvragen op één centrale plaats in de organisatie binnen. Subsidieaanvragers kunnen nu niet langer meer, zoals in het decentrale subsidiemodel, de verschillende clusters en gebieden benaderen met subsidieverzoeken, zonder dat dit binnen de gemeente bekend is. Voorheen kon een subsidieaanvrager op meerdere plekken, onafhankelijk en onbekend van elkaar, binnen de gemeente een subsidie aanvragen voor zijn project. Het risico was aanwezig dat door de gemeente meerdere subsidies voor een en hetzelfde project of programma werden verstrekt. Het centraliseren van de aanvragen en de rigide functiescheiding tussen de formele en de materiële toets reduceren, mits adequaat uitgevoerd, in belangrijke mate de integriteitsrisico's.

De tweede maatregel betreft de wijze van uitvoering van de materiële toets. Er zijn in diverse procedures en protocollen wel inhoudelijke criteria opgenomen waaraan de aanvraag moet worden getoetst, maar veelal geen procesmatige voorschriften over hoe de materiële toetsing moet worden uitgevoerd en op welke wijze de uitkomsten van deze toets moeten worden vastgelegd. Het ontbreken van concernbrede voorschriften over de wijze van toetsing, de diepgang waarmee dat moet gebeuren en de wijze en mate van onderbouwing en vastlegging maken het (voorgeschreven) uitoefenen van controle op het werk van de eerste beoordelaar tot een lastige taak. Een duidelijke vastlegging kan de beoordeling inzichtelijk maken voor derden en daarmee het "bewust verbergen" van bevoordeling tegen gaan.

De materiële toetsing is procesmatig onvoldoende uitgewerkt en laat daarom veel vrijheid hoe deze wordt uitgevoerd en aan welke kaders of regelingen de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag moet voldoen. Dit kan in de praktijk resulteren in enorme verschillen in diepgang, werkwijze en kwaliteit waarmee de subsidieaanvragen inhoudelijk worden beoordeeld. Door het gebrek aan uitwerking hoe de materiële toets moet worden uitgevoerd, wordt een belangrijke beheersmaatregel in opzet al niet goed ingezet. Naar aanleiding van de ambtelijke reactie door het college benadrukt de rekenkamer dat niet wordt gedoeld op inhoudelijke toetsingscriteria die bij afzonderlijke subsidieregelingen (zij het niet alle) wel degelijk zijn opgesteld. Er wordt expliciet gedoeld op procesmatige richtlijnen ten aanzien van de wijze en diepgang (consistentie) van toetsing en de (mate van) vastlegging ervan.

In de nieuwe subsidieverordening zijn acht afwijzingsgronden geformuleerd waarop een subsidie kan worden afgewezen. Deze afwijzingsgronden zijn concreet gespecificeerd. De concretisering van afwijzingsgronden maakt het voor derden inzichtelijker op welke gronden de subsidieaanvraag wordt afgewezen en kan duidelijkheid verschaffen of willekeur dan wel bevoordeling heeft plaatsgevonden. Zo kan bijvoorbeeld hockeyclub x beoordelen of haar subsidieaanvraag op dezelfde wijze is beoordeeld (en vervolgens afgewezen) als de subsidieaanvraag van hockeyclub y (die wel is toegewezen). Hier kan ook een preventieve werking voor het voorkomen van willekeur en bevoordeling van uit gaan. Voorwaarde hierbij is wel dat in de beschikking duidelijk wordt aangegeven, ook gerelateerd aan de afwijzingsgronden, waarom een subsidie wordt verleend dan wel wordt afgewezen.

5-4-3 vaststelling

In de subsidieverordening is voorgeschreven welke verantwoordingsdocumenten door de subsidieontvanger moeten worden aangeleverd. Binnen de eigen organisatie liggen de integriteitsrisico's vooral bij de wijze waarop het verzoek tot vaststelling wordt getoetst en beoordeeld. Daarvoor ontbreekt het aan regels en voorschriften. Eveneens ontbreekt het aan concernbrede regels hoe moet worden omgegaan met terugvordering en hoe deze procedure moet verlopen.

Voor de vaststelling van de subsidie zijn voorwaarden opgenomen in de subsidieverordening. Deze voorwaarden hebben betrekking op de (financiële) verantwoording over de geleverde prestaties die door subsidieontvangers moet worden aangeleverd. Het verplicht moeten aanleveren van een verantwoording kan met name een bijdrage leveren aan het verkleinen van integriteitsrisico's aan de ontvangerszijde. Het toesturen van de verantwoording maakt inzichtelijk welke prestaties zijn geleverd en tegen welke daadwerkelijke uitgaven dit is gebeurd.

De risico's binnen de eigen organisatie liggen vooral in de toetsing en beoordeling van de vaststelling van de subsidie. In de subsidieverordening zijn geen concernbrede regels opgenomen over hoe de toets op de verantwoording moet plaatsvinden. Evenmin zijn er regels opgenomen over de wijze waarop het proces van vaststelling van de geleverde prestatie in combinatie met terugvorderen van (een deel van) de subsidie moet plaatsvinden.

Ook ontbreekt het in de subsidieverordening en in het voorgeschreven proces dat in de verleningsbeschikking voorwaarden worden opgenomen over eventuele terugvordering van subsidie indien blijkt dat een relatief groot deel van de subsidie niet nodig was voor de realisatie van de prestatie. Indien in de verleningsbeschikking niet een doelmatigheidsclausule wordt opgenomen, kan het overschot aan subsidie niet worden teruggevorderd. Wie daartoe besluit en op welke wijze de toetsing en besluitvorming hierover moet plaatsvinden is niet geregeld. De SvR 2014 biedt in dit opzicht geen concrete beheersmaatregelen. Evenmin draagt de huidige opzet van de SvR 2014 bij aan een bewustwording van doelmatige besteding van subsidiegelden.

5-4-4 systeem maatregelen

Er bestaan twee proces overkoepelende maatregelen die kunnen bijdragen aan het verkleinen van het risico op een integriteitschending bij het verlenen of vaststellen van een subsidie. De eerste maatregel betreft het volgen van de diverse ingeregelde processtappen in OSM. In OSM zijn alle stappen in het subsidieproces vastgelegd en verbonden aan taken en bevoegdheden. Bij goede naleving wordt functiescheiding en geautoriseerde toetsing van de subsidiestukken afgedwongen. De tweede maatregel is het monitoren van het subsidiebeleid, zodat de kwetsbaarheden inzichtelijk worden gemaakt.

Naast de maatregelen die per fase in het subsidieproces bestaan, zijn er ook twee maatregelen die betrekking hebben op het gehele subsidieproces.

De eerste maatregel betreft het verplicht gebruik van OSM. Dit softwareprogramma verplicht het doorlopen van alle stappen uit het subsidiebeleid, inclusief de benodigde functiescheiding en toezicht. Zo kan niet aan de inhoudelijke beoordeling van een subsidieaanvraag worden begonnen voordat de formele toets op de volledigheid van de aanvraag is afgerond. Zo moet bijvoorbeeld ook in Oracle worden aangevinkt dat de inhoudelijke toets is ingevoerd door de beleidsmedewerker, voordat de senior medewerker de na de toets aangemaakte conceptbeschikking (ongeacht verlening of weigering) kan accorderen. In het systeem wordt gewaarborgd dat dit twee

verschillende personen zijn, tenzij de eerste beoordelaar over de inloggegevens van de tweede beoordelaar beschikt. De tweede beoordelaar wordt geacht de concept beschikking te toetsen. De materiele toets (de toereikendheid en consistentie waarmee de materiele toets is uitgevoerd) hoeft niet te worden getoetst.

Tweede maatregel is het uitvoeren van een monitor op de wijze waarop het subsidieproces verloopt. Door nauwkeurig te monitoren hoe het subsidieproces is opgezet en hoe de uitvoering van het proces in de praktijk verloopt, kunnen de kwetsbaarheden in het proces zichtbaar worden. Het college kan vervolgens de juiste maatregelen treffen om de kwetsbaarheden zo veel mogelijk te beperken.

5-5 synthese beheersing integriteitsrisico's

Het integriteitbeleid in opzet bevordert het algemeen bewustzijn over integriteit. Meer specifieke instrumenten zoals de circulaire integriteit en de nevenfunctieregistratie dragen bij aan de vermindering van integriteitsrisico's. Hetzelfde geldt voor de maatregelen vanuit het subsidiebeleid. Ook de beoogde open cultuur op ambtelijk niveau draagt bij aan risicoverlaging. Bestuurlijk ontbreekt het aan voldoende aandacht voor integriteit en het belang van een open cultuur om het risico op een integriteitschending te verkleinen.

Alle maatregelen overziend, constateert de rekenkamer dat ambtelijke maatregelen in opzet toereikend zijn om integriteitsrisico's in het subsidieproces te verkleinen. Bestuurlijk is er in opzet veel minder geregeld voor het beheersen van integriteitsrisico's waardoor slechts in beperkte mate wordt bijgedragen aan het verkleinen van de kans op een integriteitschending.

Het integriteitbeleid blijkt vooral op bewustwording en reactief te zijn ingestoken en richt zich met name op ambtelijk niveau. Veel van de mogelijke integriteitsinstrumenten bevorderen het algemeen bewustzijn op het gebied van integriteit. De instrumenten dwingen niet af dat een individu binnen het subsidieproces integer zijn functie moet uitoefenen, maar zet wel aan tot bewustwording over integer handelen.

Weinig integriteitsinstrumenten verkleinen in opzet specifiek de kans op een integriteitschending met het verstrekken van een subsidie. Instrumenten met een directe impact op de kans dat zich een integriteitschending voordoet, betreffen de regels voor het aannemen van geschenken en de nevenfunctieregistratie. Deze regels en registratie geven de bestuurders en ambtenaren inzicht in hun eigen kwetsbare positie. Anderzijds bieden deze instrumenten ook duidelijkheid voor de buitenwereld. Zo maakt de registratie van nevenfuncties eventuele belangen die de bestuurder of ambtenaar heeft bij de subsidieaanvraag inzichtelijk. De regels voor aannemen van geschenken kan, mits toegepast, de bestuurders en ambtenaren beschermen tegen een niet-integere benadering van belanghebbenden (potentiële subsidieontvangers). Van deze instrumenten mag worden verwacht dat zij relatief een grotere invloed hebben op het beheersen van de integriteitsrisico's omdat zij mogelijke belangenverstrengeling transparant maken.

Ook het stimuleren van een positieve cultuur is in dit opzicht van belang. Concernbreed ontbreekt het echter aan een eenduidige aanpak om integriteit binnen de organisatie op de agenda te zetten. Bestuurlijk is er te weinig aandacht voor het borgen van een open cultuur. Dit komt tot uiting in het feit dat er bestuurlijk in beperkte mate dialoog en tegenspraak is georganiseerd. De bestuurlijke cultuur draagt niet bij aan een vermindering van het integriteitsrisico. Ambtelijk zijn er wel mogelijkheden gecreëerd voor dialoog en tegenspraak. In opzet kan het openlijk

kunnen spreken over integriteit een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het risico op integriteitschendingen.

In het subsidiebeleid (in de SvR 2014 en de verplichte stappen in OSM) is een aantal belangrijke, concrete beheersmaatregelen ingebouwd die in opzet het risico op integriteitschending significant doen afnemen. Belangrijke maatregelen zijn:

- De formele toets door het subsidiebureau van RSO is gesplitst van de inhoudelijk (materiële) toets.
- Nadat de formele toets met goed gevolg is volbracht (alle stukken zijn juist en volledig), kan de materiële toets worden uitgevoerd.
- Functiescheiding in het beoordelingsproces (materiële toets) door het toepassen van ten minste het vier ogenprincipe.
- De verplichte doorloop in processtappen in OSM.
- Audit trail op alle besluiten en onderbouwing daarvan in OSM.

Deze maatregelen hebben vooral betrekking op het beoordelen van de subsidieaanvraag, zowel bij de eerste beoordeling (verlenen of afwijzen) als bij de definitieve vaststelling. Specifieke maatregelen (bijvoorbeeld duidelijke instructies wanneer wel en wanneer niet) voor terugvordering van te veel verstrekte subsidies en/of een mogelijk ondoelmatige aanwending van de middelen, ontbreken. Op deze onderdelen wordt het risico op een integriteitschending niet verkleind.

Zoals in dit rapport eerder is aangegeven, is het van essentieel belang dat de maatregelen zoals deze zijn ingericht rondom subsidieproces in de dagelijkse praktijk goed worden nageleefd. Het gaat erom dat de maatregelen in de dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk effectief zijn. Indien dit niet of in beperkte mate het geval is, zal het effect van de maatregelen afnemen en het risico dat een integriteitschending zich voordoet weer toenemen. Op de werking van de in dit hoofdstuk beschreven maatregelen, wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.



6 beheersing van integriteitsrisico's in het subsidieproces in de praktijk

6-1 inleiding

In hoofdstuk 6 wordt onderzoeksvraag 6 beantwoord. Deze luidt: *“leiden de wijze waarop (a) het op het verstrekken van subsidies toegesneden integriteitbeleid en de integriteitscultuur, (b) de subsidieverordening-, regelingen en kaders en (c) de voorgeschreven werkwijze op het gebied van subsidies, in de praktijk worden toegepast (hard en soft controls) tot een adequate beheersing van het risico op integriteitschendingen?”*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt getoetst aan de volgende normen:

- de ingezette maatregelen uit het integriteitbeleid die de risico's op integriteitschendingen met betrekking tot het verstrekken van subsidies kunnen verkleinen, worden in de praktijk adequaat toegepast (integriteitbeleid);
- bestuur en organisatieleiding geven continu in hun communicatie, doen en laten het goede voorbeeld en dragen daarmee bij aan een integere organisatiecultuur, waarin dialoog en tegenspraak worden gestimuleerd (integriteitscultuur);
- integriteitbeleid heeft permanent bestuurlijke aandacht (integriteitscultuur);
- de ingezette maatregelen uit de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze die de risico's kunnen verkleinen, worden adequaat toegepast (subsidiebeleid en werkwijze).

In paragraaf 6-2 wordt eerst toegelicht hoe in het algemeen de uitvoering van beheersmaatregelen wordt beïnvloed door cultuur. Na deze inleidende paragraaf zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord. In paragraaf 6-3 komt de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het op subsidies toegesneden integriteitbeleid aan bod. Paragraaf 6-4 geeft aan hoe invulling wordt gegeven aan de integriteitscultuur. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag of de huidige invulling leidt tot een adequate beheersing van het risico op integriteitschendingen. In paragraaf 6-5 wordt beschreven hoe de subsidieverordening, regelingen, kaders en voorgeschreven werkwijze in de praktijk worden toegepast. Paragraaf 6-6 ten slotte betreft de synthese van de rekenkamer.

6-2 algemeen

De organisatiecultuur is bepalend voor de mate waarin harde beheersmaatregelen op effectieve wijze (kunnen) worden uitgevoerd. Zachte beheersmaatregelen (zogenaamde soft controls) als het openstaan voor tegenspraak, het voeren van dialoog en het tonen van voorbeeldgedrag door leidinggevendenden zijn hierop van grote invloed. Deze zijn echter lastig tot niet kwantificeerbaar. Daarnaast is binnen een grote organisatie als de gemeente Rotterdam niet sprake van één cultuur. Uit gesprekken die de rekenkamer binnen de diverse organisatieonderdelen voerde, blijken deze verschillen. De bevindingen en oordelen van de rekenkamer over de werking van de beheersmaatregelen, zoals opgenomen in dit hoofdstuk, beschrijven een algemeen beeld.

Het al dan niet adequaat toepassen van harde maatregelen, de zogenoemde hard controls, is mede afhankelijk van zaken als gedrag en cultuur binnen de organisatie (zie ook het grafisch overzicht van de normen in paragraaf 1-5). Wanneer het gaat om integriteit kan het een zeker niet los van het ander worden gezien.

De mate waarin 'harde' maatregelen (zoals het naleven van procedures, het opvolgen van (werk)instructies of een registratie nevenfuncties) worden opgevolgd, wordt grotendeels bepaald door de zogenoemde 'soft controls'. Zo zal, indien de leidinggevers openstaan voor tegenspraak en dialoog, een medewerker eerder melding maken van een integriteitsissue dan wanneer de medewerker leeft in de wetenschap dat hij of zij na het melden ervan op een zijspoor wordt gezet. Een belangrijk toetsingsaspect bij de soft controls op de integriteitscultuur is de mate waarin bestuur en leidinggevers continue aandacht hebben voor integriteit, voorbeeldgedrag laten zien en een open cultuur weten te waarborgen.

Er is binnen grote organisaties evenwel niet per se sprake van 'één cultuur'. De cultuur kan verschillen per afdeling (ook binnen de clusters) en gedrag en cultuur kunnen individueel op verschillende wijze worden ervaren. Daardoor is het moeilijk om de cultuur en het geobserveerde gedrag inzake integriteit in algemene zin voor het gehele concern te beschrijven. In de beschrijving van de rekenkamer over de wijze waarop in de praktijk vorm en inhoud gegeven wordt aan de beheersmaatregelen gaat het daarom over een algemeen beeld, dat wordt geïllustreerd met voorbeelden die tijdens het onderzoek op verschillende plekken in de organisatie zijn aangetroffen. Deze voorbeelden hoeven niet op alle afdelingen van het concern van toepassing te zijn, maar illustreren de verschillen (en overeenkomsten) die binnen de uitvoering van het algemene beleid voorkomen. Ook hier geldt weer dat de beschrijvingen van de aangetroffen situaties, werkwijzen en voorbeelden niet altijd direct integriteitschendingen hoeven zijn. Wanneer het gaat om integriteit is vaak sprake van een grijs gebied. Het verschil tussen of iets wel of niet integer kan in de praktijk erg klein zijn, terwijl de consequenties ervan heel groot kunnen zijn. Zoals eerder toegelicht heeft de rekenkamer zich voor dit onderzoek niet gebaseerd op casuïstiek, maar heeft gekeken naar risico's die inherent zijn aan het verstrekken van subsidies. De beoordeling van risico's en het effect daarop van getroffen maatregelen is afhankelijk van de organisatie culturele context en kan dus van situatie tot situatie verschillen. Dit hoofdstuk beschrijft de rode draad.

Zwakke plekken rondom integriteit in het proces van subsidieverstrekking zitten veel meer in de cultuur / houding en gedragsmatige hoek dan in de hoek van structuur, procedures en procesrichtlijnen.
(interview ambtenaren)

Aan de orde komen de in hoofdstuk 5 geïdentificeerde beheersingsmaatregelen en de wijze waarop daar in de praktijk invulling wordt gegeven. Daarbij baseert de rekenkamer zich in belangrijke mate op interviews met bestuurders en ambtenaren en een uitgevoerde enquête¹¹³ over integriteit en het subsidieproces. Ook wordt

¹¹³ De rekenkamer heeft in februari 2014 een enquête uitgestuurd naar alle ambtenaren die betrokken zijn bij het subsidieproces.

incidenteel een beschrijving gegeven van waarnemingen van de uitvoering in de praktijk.

onderzoeksaanpak

In de periode januari 2014 tot en met juli 2014 heeft de rekenkamer interviews gehouden met externe deskundigen (9 personen) en met ambtenaren (19 personen) over het subsidieproces en mogelijk integriteitrisico's. Met de ambtenaren is ook gesproken over hun perceptie van hoe het integriteitbeleid op de werkvloer wordt vormgegeven.

Naast de gesprekken heeft de rekenkamer in februari 2014 ook een enquête uitgezet onder alle bij het subsidieproces betrokken ambtenaren. Dit waren in totaal 161 medewerkers. Van deze groep hebben 122 medewerkers deelgenomen aan de enquête. In de enquête zijn vragen gesteld over het subsidieproces, het integriteitbeleid, mogelijke integriteitrisico's in het subsidieproces en de wijze waarop de integriteitscultuur door de medewerkers wordt beleefd.

In juli 2014 heeft de rekenkamer vervolgens twee groepsinterviews gehouden met in totaal tien ambtenaren die subsidies verstrekken. In deze groeps gesprekken zijn de door de rekenkamer verkregen inzichten en percepties getoetst, zijn bevindingen uit de enquête voorgelegd en besproken. Daarnaast heeft de rekenkamer nieuwe inzichten verkregen over de beleving van het subsidieproces en het integriteitbeleid door de medewerkers, hetgeen een beeld schetst van hoe het subsidiebeleid en het integriteitbeleid in de praktijk worden uitgevoerd.

In aanvulling op de interviews heeft de rekenkamer een aantal subsidiedossiers in Oracle bekeken. Daarbij is nagegaan welke informatie in de dossiers was opgenomen en of het proces van beoordeling en besluitvorming inhoudelijk kon worden gevolgd (inclusief de overwegingen).

Een toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode is terug te vinden in bijlage 1.

6-3 toepassen beheersmaatregelen integriteitbeleid in de praktijk

In de afgelopen jaren heeft het college het integriteitbeleid opnieuw gestalte gegeven en nader uitgewerkt. Nog niet alles is gereed, maar de kaders waarbinnen de integriteitrisico's moeten worden beheerst zijn duidelijk. Evenzo de instrumenten die daarvoor kunnen worden gebruikt. Gelijk aan de opzet van hoofdstuk 5 wordt eerst ingegaan op de beheersmaatregelen bij indiensttreding. Daarna komt de werking van de maatregelen tijdens de functie-uitoefening aan bod. Ten slotte wordt beschreven in hoeverre medewerkers aangeven dat zij bekend zijn met de werking van incidentmeldingen.

6-3-1 werking van de screening bij in dienst treden

De rekenkamer oordeelt dat de screening van nieuw aan te treden bestuurders tekortschiet. Screening van wethouders en raadsleden gebeurt door de politieke partijen die daar een eigen invulling aan geven. Leden van gebiedscommissies worden wel om een VOG gevraagd. Het onderzoek naar de geloofsbrieven betreft een formaliteit en gaat naar de mening van de rekenkamer niet diep genoeg. Het screenen van ambtenaren op basis van de VOG gebeurt adequaat. De mogelijkheid om navraag te doen bij referenten en voormalige werkgever(s) van betreffende nieuwe medewerkers wordt nog onvoldoende benut.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende bestuurders in de verplichting om een verklaring omtrent het gedrag (VOG) aan te leveren (zie paragraaf 5-2-1). De

rekenkamer heeft geen antwoord gekregen op haar vraag waarom er niet een gelijke lijn wordt getrokken tussen alle bestuurders.

Het borgen dat nieuwe wethouders een schoon blazoën hebben voor aantreden in hun nieuwe functie is de primaire verantwoordelijkheid van de burgemeester. De burgemeester heeft hiertoe, als eindverantwoordelijke voor integriteit, een eerste gesprek met een nieuw aan te treden wethouder. Dit gesprek moet bijdragen aan bewustwording bij de toekomstige wethouder. Het is echter geen formele vorm van screening.¹¹⁴

Screening van nieuwe wethouders en van raadsleden gebeurt door de politieke partij die de betreffende kandidaat naar voren schuift. Politieke partijen zouden door het uitvoeren van een toets moeten borgen dat door hen aangedragen kandidaat wethouders integer zijn en onbevlekt van gedrag in het heden en het verleden. De rekenkamer heeft niet onderzocht op welke wijze Rotterdamse politieke partijen dit in de praktijk doen of hebben gedaan. Hierdoor heeft zij geen inzicht in de wijze waarop een dergelijke toets na de verkiezingen in maart 2014 al dan niet is gedaan. Wel geven betrokkenen in gesprekken aan dat dit afhangt van de manier waarop politieke partijen hier invulling aan geven. In de praktijk gebeurt dat op uiteenlopende wijze, van een gedegen toets tot in het geheel geen toetsing/screening. De rekenkamer constateert dat de burgemeester als eindverantwoordelijke voor bestuurlijke integriteit een verantwoordelijkheid heeft inzake het borgen van integriteit van nieuwe wethouders. In de huidige situatie heeft hij echter geen instrumentarium om te toetsen of deze screening op toereikende wijze gebeurt.

Uit interviews met betrokkenen blijkt dat het onderzoek van de geloofsbrieven vooral een formaliteit is. Er wordt geen diepgaand onderzoek uitgevoerd naar onder meer mogelijke belangenverstrengeling en eventuele onverenigbare functies.

Ambtenaren moeten bij indiensttreding een VOG overleggen. In de interviews met de ambtenaren is door alle ambtenaren aangegeven dat ze zelf een VOG hebben overlegd.¹¹⁵ Het navragen bij referenties bij voormalige werkgevers wordt in de praktijk niet of nauwelijks ingezet.¹¹⁶

Samenvattend oordeelt de rekenkamer dat de bestuurlijke screening via de VOG en de geloofsbrieven in de praktijk maar zeer beperkt wordt uitgevoerd. Hierdoor is het te verwachten effect op de beheersing van potentiële integriteitrisico's klein. De beheersmaatregel voor de ambtelijke screening wordt volgens geïnterviewden uitgevoerd. Het beheersen van de integriteitrisico's kan verder worden verbeterd als ook referenties bij voormalige werkgevers worden ingewonnen.

6-3-2 werking van maatregelen tijdens functie-uitoefening in de praktijk

De rekenkamer oordeelt dat de werking van diverse maatregelen ter bevordering van het individueel bewustzijn van integer handelen in de praktijk achterblijft bij de beleving hiervan door het management.

¹¹⁴ Interview bestuurder.

¹¹⁵ De rekenkamer heeft niet in de personeelsdossiers onderzocht of de VOG bij elke indiensttreding is aangeleverd.

¹¹⁶ Interviews ambtenaren.

Bestuurders leggen de eed af. Op dit moment wordt aandacht besteed aan integriteit. Er gaat geen specifieke bewustwordingsbijeenkomst vooraf aan de beëdiging. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat de ambtseed onder medewerkers consistent wordt afgelegd. De ambtseed wordt voorafgegaan door een bijeenkomst waarbij aandacht wordt geschonken aan integriteit. Ambtenaren geven tegelijkertijd aan dat de ambtseed het belangrijkste en vrijwel het enige moment is dat expliciet bij integriteit wordt stilgestaan.

Bestuurders duiden de gedragscode als richtlijn voor integriteit in brede zin. In hoeverre bestuurders en raadsleden zich committeren aan de gedragscode heeft de rekenkamer niet onderzocht. De gedragscode wordt door de ambtenaren niet als leidraad voor het individueel integer handelen ervaren. Wel vinden ze het een goede richtlijn hoe om te gaan met dienststreizen en declaraties.

De voorschriften voor het aannemen van geschenken zijn voor medewerkers niet makkelijk terug te vinden en zijn onvoldoende bekend binnen de organisatie. Uit interviews blijkt dat sommige clusters de voorschriften voor het aannemen van geschenken hebben aangescherpt. Toetsing van de correcte naleving van deze voorschriften is beperkt.

Het toezicht op nevenfuncties en financiële belangen is beperkt. Er vindt geen toetsing plaats op de volledigheid en juistheid van de gemelde nevenfuncties en belangen. Nevenfuncties van raadsleden zijn openbaar gemaakt. Voor de meeste gebiedscommissies zijn de nevenfuncties van hun leden echter niet openbaar gemaakt terwijl dit wel vereist is. Ambtenaren zijn alleen verplicht nevenfuncties te melden als zij een kwetsbare functie vervullen. Een overzicht van kwetsbare functies is recent opgesteld. Geïnterviewde ambtenaren waren ten tijde van het onderzoek onbekend met dit overzicht en konden niet aangeven of hun functie een kwetsbare functie betrof of niet. Een zwakke plek in het systeem van nevenfuncties is dat nevenfuncties van partners of directe familieleden niet te hoeven worden gemeld.

De audits door Concern Audit naar integriteit hebben alleen betrekking op de ambtenaren van het concern; niet op de bestuurlijke kant inclusief de gebiedscommissies. Daarnaast valt op dat niet alle aspecten van integriteit integraal zijn onderzocht. Uit de audits komt naar voren dat integriteitszorg in de praktijk meer aandacht behoeft. Integriteitszorg blijft onderbelicht.

afleggen eed/ambtseed

De rekenkamer heeft geen signalen dat eed niet conform de voorschriften wordt uitgevoerd. Zowel de raadsleden als bestuurders hebben de eed afgelegd. Voor wat betreft de eed geldt dat dit een moment is waarbij de bestuurders expliciet stil staan bij integriteit. De eedaflegging voor raadsleden heeft plaatsgevonden tijdens de installatie van de nieuwe gemeenteraad op 27 maart 2014. Voorafgaand aan de eedaflegging heeft geen specifieke themabijeenkomst over integriteit plaatsgevonden. De eedaflegging voor wethouders heeft plaatsgevonden bij de installatie van de wethouders. Ook voor de wethouders is er geen specifieke bijeenkomst voorafgaand aan de eed georganiseerd, waarin is stil gestaan bij integriteit binnen de functie-uitoefening.¹¹⁷ In de op 5 juni 2014 vastgestelde werkwijze van de raad (Griffie 14881902) wordt het moment van eedaflegging vastgesteld. Ook in dit document wordt niet verwezen naar een specifieke themabijeenkomst over integriteit voorafgaand aan de eedaflegging.

¹¹⁷ Interviews ambtenaren.

In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er voorafgaand aan de benoeming van kandidaat-wethouders wel een openbare hoorzitting plaatsvindt, waarbij de raad kan vragen naar zakelijke belangen.

De ambtseed is in de laatste jaren weer actief ingevoerd. Alle nieuwe medewerkers krijgen een oproep voor het afleggen van de ambtseed. Tevens is het personeel dat voorheen geen ambtseed had afgelegd, verzocht om dit alsnog te doen. Het gaat hier bijvoorbeeld om medewerkers van de voormalige deelgemeenten die nooit een ambtseed hadden afgelegd die nu in dienst zijn van het concern of een van de clusters.¹¹⁸ De ambtseed wordt voorafgegaan door een uitgebreide bijeenkomst waarin gesproken wordt over integriteit in brede zin. Alle gesproken medewerkers verwijzen naar de ambtseed als een instrument waarin integriteit aan de orde komt en het op de agenda zet. Uit gesprekken met ambtenaren komt een eensluidend beeld naar voren dat dit vrijwel het enige moment is dat expliciet wordt stilgestaan en gesproken over integriteit. Eenmaal aan de slag wordt er weinig tot geen aandacht besteed aan (discussies over) integriteit.

gedragscode

In gesprekken met bestuurders werd de gedragscode als richtlijn voor integer handelen genoemd. In hoeverre hier in de praktijk ook echt vorm aan wordt gegeven heeft de rekenkamer niet onderzocht. Evenmin was de onderzoeksofzet er niet op gericht om te achterhalen in hoeverre raadsleden zich bewust zijn van de gedragscode en hier naar handelen. De rekenkamer heeft hier dus geen inzicht in.

Ambtenaren geven in de interviews aan dat zij de gedragscode niet als leidraad voor integer handelen binnen het subsidieproces ervaren. Zij wenden zich vooral tot de gedragscode als zij vragen hebben over hoe om te gaan met dienstreizen of declaraties. Met betrekking tot integer handelen geven de meeste respondenten aan dat dit vanzelfsprekend is, dat het goed is dat er een gedragscode bestaat, maar dat deze niet van invloed is op het individueel integer handelen. De associatie die wordt gelegd met de gedragscode beperkt zich vooral tot de “voor de hand liggende” aspecten van integriteit, zijnde declaraties, bonnetjes en relatiegeschenken.

voorschriften voor aannemen geschenken

Medewerkers benoemen de voorschriften voor het aannemen van geschenken niet als iets dat bijdraagt aan het integriteitbewustzijn. Zoals in hoofdstuk 5 al is aangegeven, kunnen medewerkers geen specifieke voorschriften voor het aannemen van geschenken voor hun cluster op het intranet Sjaan terugvinden. Uit interviews blijkt dat sommige clusters in de praktijk een aanscherping van de algemene voorschriften voor het aannemen van geschenken hebben ingevoerd. Zo wordt bijvoorbeeld binnen cluster SO de regel gesteld dat er geheel geen geschenken mogen worden aangenomen. Voor cluster MO geldt de algemene € 50,- regeling.

Uit interviews blijkt dat niet alle medewerkers nu weten wat de regels voor het aannemen van geschenken precies inhouden en of er een aanscherping van de voorschriften geldt voor hun cluster.

¹¹⁸ In het interview met de bestuurder is aangegeven dat het afleggen van de ambtseed de laatste jaren meer actief is opgepakt. Ook is aangegeven dat medewerkers die nog geen eed hadden afgelegd nu worden opgeroepen dit alsnog te doen. In interviews met ambtenaren is deze uitspraak bevestigd. Ambtenaren gaven aan de ambtseed te hebben afgelegd. Medewerkers die in het verleden geen ambtseed hadden afgelegd gaven aan dat zij nu alsnog gevraagd zijn om de ambtseed af te leggen.

In meerdere interviews is aangegeven dat er geen toetsing plaatsvindt of geschenken worden aangenomen en of deze binnen de kaders van de voorschriften over het aannemen van geschenken passen. In hoeverre ambtenaren zich al dan niet committeren aan de voorschriften over geschenken heeft de rekenkamer niet onderzocht.

opgave nevenfuncties

De toetsing op nevenfuncties en financiële belangen blijkt in de praktijk beperkt. Het komt erop neer dat alles wat een ambtenaar, bestuurder of raadslid niet opgeeft, onbekend is. Er vindt geen verdere toetsing plaats op volledigheid en juistheid van de melding. De werking van het instrument melding nevenfuncties en financiële belangen wordt hierdoor afhankelijk sterk van of de betreffende persoon al dan niet open kaart speelt. Vertrouwen is dus een belangrijke basis bij de registratie van nevenfuncties.

Nevenfuncties die door nieuwe raadsleden worden opgegeven, worden gescreend door de Commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven. Deze commissie voert beperkt onderzoek uit naar achtergrond van kandidaten, waardoor onduidelijk blijft of opgegeven nevenfuncties juist en volledig zijn.¹¹⁹ Nevenfuncties van raadsleden worden periodiek geüpdatet en openbaar gemaakt op de website. Nevenfuncties van partners hoeven niet te worden opgegeven.

Ook voor leden van de gebiedscommissies geldt de plicht nevenfuncties (tijdig) te melden en te actualiseren. Ook deze nevenfuncties dienen openbaar te worden gemaakt via de website. Op dit punt signaleert de rekenkamer dat deze ten tijde van het schrijven van het concept-rapport voor de meeste gebiedscommissies vooralsnog niet openbaar zijn gemaakt, zoals wordt vereist in de verordening. Slechts van twee van de veertien gebiedscommissie kunnen via de website van de gemeente nevenfuncties van hun leden worden teruggevonden. De rekenkamer heeft geen verdere inventarisatie gedaan in hoeverre nevenfuncties van gebiedscommissies die niet openbaar zijn gemaakt al dan niet bekend zijn bij de gebiedsdirecteur. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat inmiddels negen van de veertien gebiedscommissies de nevenfuncties van de leden van de gebiedscommissie openbaar zijn gemaakt.

Binnen het ambtelijk apparaat is het opgeven van nevenfuncties door de werknemers zelf geen verplichting tenzij sprake is van een "kwetsbare functie". Ten tijde van het onderzoek is een lijst met kwetsbare functies opgesteld en beschikbaar gekomen. De rekenkamer heeft niet onderzocht of alle medewerkers die een kwetsbare functie vervullen ook daadwerkelijk hun nevenfuncties op hebben gegeven of dit nog gaan doen.

"voorheen werd nooit gevraagd naar nevenfuncties van mensen die bij bedrijfsvoering werkten. Bedrijfsvoering werd toen als niet interessant en/of risicovol beschouwd. Inmiddels is dat beeld veranderd. Er wordt veel meer op bedrijfsvoering gestuurd. De criteria van goede bedrijfsvoering worden scherper gehanteerd en integriteit is nu een belangrijk aspect." (interview management)

¹¹⁹ Interviews betrokkenen.

“wanneer is sprake van een kwetsbare functie?, naar mijn mening hebben alle medewerkers die met vertrouwelijke informatie werken een kwetsbare functie”. (interview management)

In de ambtelijke reactie wordt verwezen naar de circulaire integriteit waarin is opgenomen dat het management van de dienstonderdelen ervoor zorg moeten dragen dat ambtenaren opgave doen van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken. Daarnaast worden de dienstonderdelen geacht betreffende nevenwerkzaamheden te beoordelen en te registreren in Oracle-HR. Ook dienen nevenfuncties van ambtenaren die een kwetsbare functie vervullen in verband met integriteit openbaar te worden gemaakt. Het is derhalve “niet vrijblijvend om nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, niet te melden”.

Uit de interviews met medewerkers blijkt dat nevenfuncties alleen tijdens de jaarlijkse functioneringsgesprekken aan de orde kunnen komen. Niet in alle gevallen gebeurt dit. Het hangt, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, van de verantwoordelijk manager af of die het aan de orde stelt of niet. In de interviews met de concerndirectie is aangegeven dat nevenfuncties in principe maar voor twee jaar worden goedgekeurd, waarna herbeoordeling moet volgen. Binnen het cluster RSO geldt zelfs dat voor sommige functies een goedkeuring per jaar wordt afgegeven. Tijdens interviews met de medewerkers van de verschillende clusters bleek bij geen van hen bekend dat de toestemming voor een nevenfunctie slechts een periode van twee jaar bedroeg. Nevenfuncties worden door de werknemers eenmalig aangemeld, waarna zij ervan uitgaan dat de toestemming blijvend is. Geen van de geïnterviewde medewerkers heeft ook een expliciete herbeoordeling meegemaakt van gemelde nevenfuncties. De rekenkamer constateert dat het melden en bijhouden van nevenfuncties in de praktijk anders wordt beleefd dan de circulaire integriteit voorschrijft.

Niet altijd is de eigen nevenfunctie de basis voor een integriteitschending. Landelijk zijn er voorbeelden van integriteitschendingen waar de (neven)functie van een naaste een belangrijke rol heeft gespeeld. De (neven)functie van een naaste is dus ook belangrijk om te kennen. Het kan bij een naaste gaan om bijvoorbeeld een partner, direct familielid of directe collega. Dit geldt in de praktijk zowel voor bestuurders als voor ambtenaren. Enige vorm van toezicht op dergelijke verbanden ontbreekt. Uit de interviews leidt de rekenkamer af dat alleen binnen cluster RSO expliciet wordt gesproken over dit risico. Men probeert binnen RSO een open cultuur hierover te bewerkstelligen. Uit gesprekken met diverse ambtenaren kan worden afgeleid dat het bestaan van banden tussen directe relaties van de behandelend ambtenaar en de subsidieënt geen fictie zijn en in de praktijk daadwerkelijk voorkomen.

bewust versus niet bewust van relevantie directe omgeving

“Binnen het subsidiebureau zelf wordt het belang van integriteit bij medewerkers onder de aandacht gebracht door het afnemen van de ambtseed en het expliciet vragen naar nevenfuncties. Elk jaar in het werkoverleg wordt aan de medewerkers gevraagd welke nevenfuncties zij en hun partners vervullen. De nevenfuncties van partners worden niet formeel beoordeeld, maar door het onderwerp aan de orde te stellen wordt wel geprobeerd een setting te creëren waarin dit bespreekbaar is.” (interview RSO)

De directe collega van deze ambtenaar (die de subsidieaanvraag beoordeelt) onderhoudt nauwe banden met de organisatie. De partner van de directe collega voert opdrachten uit voor de subsidieaanvrager dan wel voor één van haar onderaannemers. (interview betrokkene)

"Het komt voor dat medewerkers die een subsidieaanvraag behandelen bij hun coördinator of leidinggevende spontaan melden dat bijvoorbeeld hun partner een functie bekleedt bij de aanvragende instelling." (interview ambtenaar)

kwetsbare functies

Reeds in 2007 is door het concern onderzoek gedaan naar kwetsbare functies en zouden als vervolgstap de kwetsbare functies worden gedefinieerd. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat anno 2014 er in de praktijk nog steeds onduidelijkheid bestaat over welke functies precies tot de categorie kwetsbare functies behoren. Recent is een lijst van kwetsbare functies opgesteld waarop voor ieder van de clusters de geormerkte kwetsbare functies zijn benoemd. De rekenkamer heeft geen antwoord gekregen op haar vraag in welke mate deze lijst met kwetsbare functies ook bekend is binnen de organisatie en wordt toegepast. Uit het aangeleverde overzicht met kwetsbare functies blijkt niet welke risico-inschatting bij de functie wordt gemaakt en welke beheersmaatregelen naar aanleiding van deze risico inschatting moeten worden genomen.¹²⁰ Ook geeft de lijst met kwetsbare functies geen toelichting op de vraag of alle functies die met betrouwbare informatie werken of met een beslissende bevoegdheid ook daadwerkelijk benoemd zijn tot kwetsbare functie. De rekenkamer heeft dit niet onderzocht.

audits op (aspecten van) integriteit

Concern Audit voert periodiek (elke drie jaar) audits uit naar het algemene integriteitbeleid binnen het concern. In geen van de uitgevoerde audits is integriteit binnen de (toenmalige) deelgemeenten meegenomen, maar werd alleen gekeken naar concern en diensten. Evenmin is de bestuurlijke integriteit ooit onderzocht in een audit. De focus lag volledig op de integriteit binnen het ambtelijk apparaat. In 2007 en in 2010 hadden de audits een gelijksoortige opzet. De scope van deze audits werd beperkt tot de integriteit van de organisatie en de professionele integriteit van ambtenaren. In 2013 is gekozen voor een andere insteek van de audit. In opdracht van de gemeentesecretaris is in 2013 een audit uitgevoerd gericht op nevenfuncties en financiële belangen en meldingen (vermeende) integriteitschendingen. Ook bij deze audit lag de focus op het ambtelijk apparaat, niet op bestuurders. De werking van het integriteitbeleid op het scheidingsvlak tussen de bestuurlijke en ambtelijke laag is eveneens niet in de audit onderzocht. Hierdoor ontbreekt het dit college aan inzicht in de werking van (aspecten van) de bestuurlijke integriteit.

Het beeld dat uit de audits naar voren komt is dat integriteitzorg onderbelicht blijft. In 2007 stelde ASR¹²¹ vast dat integriteitzorg niet planmatig wordt opgepakt. Aandacht voor integriteit is ad hoc. Het college heeft zeer beperkt inzicht in genomen maatregelen op het gebied van integriteit. In 2010 stelt ASR vervolgens vast dat de

¹²⁰ De VNG e.a. adviseren in hun Modelaanpak Basisnormen Integriteit om te beoordelen welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt en hier een overzicht van bij te houden. In dit overzicht dient zowel de kans van optreden als de te nemen beheersmaatregelen te zijn opgenomen.

¹²¹ Audit Services Rotterdam. Sinds juni 2012 vervult Concern Audit de auditwerkzaamheden die voorheen door ASR werden uitgevoerd.

ambtelijke leiding het belang van integriteit erkent, maar zelf niet actief bezig is met integriteit. Integriteit wordt slechts incidenteel ter sprake gebracht. De ambtelijke leiding scoort laag op de vraag in welke mate integriteit aan de orde wordt gesteld tijdens werkoverleg. Wel is er ten opzichte van 2007 sprake van een lichte vooruitgang op het gebied van integriteitszorg. De aandacht is desondanks nog steeds ontoereikend. Integriteitsbeleid is niet naar risicoprofiel of de aard van de werkprocessen georganiseerd. ASR beveelt aan om te investeren in leiderschap, strategie en beleid.

In juni 2014, ten slotte, concludeert Concern Audit het volgende:

- Het verrichten van nevenwerkzaamheden door het topkader wordt door de gemeente actief uitgevraagd; overige gemeenteambtenaren moeten zelf beoordelen of ze nevenfuncties moeten melden. Er heeft geen inventarisatie van nevenfuncties van voormalig deelgemeentepersoneel, inclusief nieuw aangestelde gebiedsdirecteuren, plaatsgevonden¹²².
- Buiten het topkader zijn geen functies aangewezen waarop de regeling 'melden financiële belangen' van toepassing is.
- De regeling 'melden integriteit' beschrijft het proces op hoofdlijnen. De begrippen integer, integriteit en integriteitschending worden niet consistent toegepast.
- Niet alle integriteitsmeldingen worden vastgelegd.

De rekenkamer stelt vast dat de wijze waarop de audit in de afgelopen jaren vorm is gegeven niet bijdraagt aan een afdoende inzicht in het volledige integriteitsbeleid en de wijze waarop dat in de praktijk functioneert.

6-3-3 melding van incidenten en follow-up

In hoofdstuk 5 is vastgesteld dat de bestaande regeling melding integriteitschending niet voorziet in instructies over hoe en bij wie een mogelijke integriteitsschending door een bestuurder moet worden gemeld. Uit gesprekken blijkt dat ambtenaren weliswaar van het bestaan van de regeling op de hoogte te zijn, maar kunnen niet aangeven hoe een integriteitschending bij voorkomende gevallen in de praktijk moet worden gemeld. Het merendeel van de medewerkers geeft aan dat zij verwachten dat de leidinggevende serieus de melding zal onderzoeken. De rekenkamer oordeelt dat de in de regeling beschreven handswijze niet ingaat op bestuurlijke integriteit en in de praktijk onvoldoende bekend is.

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, kent het concern de regeling melding integriteitschendingen. Deze regeling voorziet niet in instructies hoe te handelen als een bestuurder bij de integriteitschending is betrokken. Ambtenaren geven in de interviews aan niet te weten op welke wijze een melding over een bestuurder moet worden gemaakt.

In een interview van de rekenkamer wordt gevraagd: (1) hoe en aan wie kan een melding worden gemaakt in het geval dat een raadslid een integriteitschending ontdekt bij een collega raadslid en (2) welke procedure hiervoor gevolgd moet worden in het geval een burger of een ambtenaar een melding van een integriteitschending over een raadslid doet? Respondent vermoedt dat dit het

¹²² In de ambtelijke reactie wordt ter aanvulling aangegeven dat er geen inventarisatie van nevenfuncties van (voormalig) deelgemeentepersoneel heeft plaatsgevonden, omdat deze medewerkers binnen de gemeente Rotterdam van de ene naar de andere plek overgingen. De nieuw aangestelde gebieds-directeuren zijn in mei 2014 geattendeerd op het doorgeven van nevenfuncties en hebben op grond hiervan hun nevenfuncties indien nodig aangemeld.

integriteitsbureau dan wel de ombudsman van de gemeente is, in de gedragscode staat dat dit de burgemeester is.

Het kunnen melden van een integriteitschending door een ambtenaar lijkt meer bekend te zijn.¹²³ Zowel de wijze van melden als het protocol weten zij op het intranet voor de ambtenaren terug te vinden. Anderzijds geven medewerkers in de interviews aan dat zij niet precies weten hoe een integriteitschending moet worden gemeld.

6-4 invulling van cultuur

Zowel bestuurders als ambtenaren geven aan integriteit hoog in het vaandel te hebben. Ze denken bij integriteit met name aan de gangbare vormen van integriteit zoals declaraties, bonnetjes en ongewenst gedrag. Minder gangbare vormen van integriteit als belangenverstrengeling, bevoordeling en manipulatie van of misbruik van informatie komen in mindere mate aan de orde wanneer we vragen wat onder integriteit wordt verstaan. Als er over wordt gesproken, wordt het risico laag ingeschat.

De rekenkamer signaleert het management een perceptie dat er binnen de organisatie voldoende aandacht aan integriteit wordt besteed, maar dat de perceptie onder ambtenaren een andere is. De beleving onder ambtenaren is dat er meer aandacht mag of zelfs moet komen voor integriteit op de werkvloer.

Het risico op integriteitschendingen wordt in het algemeen door de meeste respondenten als laag ingeschat. Respondenten geven tegelijkertijd aan dat er in hun directe praktijk wel sprake is (geweest) van een integriteitsschending en/of een vorm van oneigenlijke drukuitoefening.

De mate waarin het integriteitsbeleid succesvol zal zijn, wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop het binnen de organisatie wordt uitgevoerd. Uit gesprekken met zowel bestuurders als medewerkers blijkt dat gesprekken over integriteitsrisico's meestal gaan over zaken als declaraties, bonnetjes en ongewenst gedrag. Zaken als belangenverstrengeling en beïnvloeding met persoonlijk gewin worden nauwelijks besproken. Als er al over belangenverstrengeling en persoonlijk gewin wordt gesproken, wordt dit risico door de meeste geïnterviewden laag ingeschat.

Op managementniveau leeft onder de geïnterviewde leidinggevenden het overheersende gevoel dat voldoende aandacht wordt besteed aan het implementeren van diverse integriteitsmaatregelen tot op de werkvloer. Zo geven leidinggevenden aan dat er naar hun mening op de diverse organisatielagen tot op de werkvloer in voldoende mate gesproken wordt over integriteit, bijvoorbeeld in jaarlijkse functioneringsgesprekken. Uit gesprekken met medewerkers die bijvoorbeeld subsidies beoordelen (materieel toetsen) komt het beeld naar voren dat te weinig aandacht wordt besteed aan integriteit. In gesprekken geven ambtenaren aan dat in veel gevallen bij henzelf maar ook bij collega's integriteit tijdens het jaarlijkse functioneringsgesprek niet aan de orde komt. De percepties tussen organisatieleiding en medewerkers over de mate waarin op de werkvloer aandacht bestaat voor integriteit en integriteitkwesties lopen dus uiteen.

¹²³ Analyse rekenkamer van interviews ambtenaren.

risico perceptie van het subsidieproces binnen de organisatie

"De gemeentelijke organisatie is meer gecentraliseerd. Er bestaan geen deelgemeenten meer. De afstand van het bestuur tot de aanvrager is daardoor toegenomen. Deze grotere afstand geeft minder mogelijkheden tot beïnvloeding van het bestuur." (interview ambtelijk topkader)

"We hebben nog nooit met elkaar gesproken over integriteitsrisico's binnen het subsidieproces." (interview ambtenaar)

"Er is binnen de zorg een enorme verandering geweest de afgelopen jaren. Voorheen was er sprake van een enorme hoeveelheid subsidies die door individuele ambtenaren werden beoordeeld en verleend, waarbij vele instellingen een hoge aaibaarheidsfactor kenden. Tegenwoordig worden grote subsidies verleend aan programma's die gebaseerd zijn op stevige AO's/procedures/functiescheiding etc. Op dit vlak heeft een enorme professionaliseringsslag plaats gevonden. Er zijn nu grote accounts/meerdere accountshouders, vele ogen die meekijken in het proces. Dit geeft een zeer laag integriteitsrisico." (interview ambtenaar)

"Er sprake van een toenemend spanningsveld tussen enerzijds integriteit en rechtmatigheid en anderzijds de wens (en door de bezuinigingen toegenomen noodzaak) om zo doelmatig en efficiënt mogelijk te werken. Door de crisis zijn de grenzen gaan verschuiven. De grenzen staan nu soms ook onder druk. De bedoeling daarvan is goed (zo efficiënt mogelijk met publiek geld omgaan), maar daardoor worden mensen gedwongen in hun werkzaamheden soms de randen van integriteit op te zoeken. Balanceren tussen integriteit versus doelmatigheid (bijvoorbeeld om zo scherp mogelijk in te kopen) blijft een lastige afweging." (interview ambtelijk topkader)

"Het mechanisme dat instellingen die van subsidie afhankelijk zijn proberen de besluitvormers te beïnvloeden raak je nooit kwijt. Dat is echter in de nieuwe, meer gecentraliseerde, werkwijze met subsidies wel lastiger geworden doordat er meer afstand is gecreëerd". (interview ambtenaar)

"Het komt toch wel vaak voor dat bestuurders/toezichhouders van de gemeente op een of andere wijze een rol hebben of vriendjes hebben binnen gesubsidieerde instellingen". Daar staat tegenover dat binding met het maatschappelijk middenveld in Rotterdam stevig is en dat is ook een groot goed, het wordt er niet beter van als dit wegvalt en het een technocratisch proces wordt. Dit vereist dus wel van eenieder die in een dubbelrol zit of komt dat hij of zij hier extra alert en zuiver mee omgaat." (interview ambtenaar)

"Wat dat betreft worden de risico's op het gebied van mogelijke integriteitschending niet hoog ingeschat (*red. Het gaat hier over structurele subsidies van grote omvang*). Veel hoger zijn deze bij (incidentele) subsidies om festivals in de stad te houden of organisaties te sponsoren. Daar zit altijd het risico aan van relaties (bijvoorbeeld partner, neefje of nichtje etc)". (interview ambtenaar)

Uit de enquête (zie ook groen kader in paragraaf 6.2) blijkt dat het risico op integriteitschendingen door het merendeel van de organisatie laag wordt ingeschat. 57% van de respondenten schat het risico als laag, 17% weet het niet en 26% schat het risico niet in als laag.

In de enquête is ook gevraagd naar het melden van een integriteitschending. 13% van de respondenten heeft aangegeven dat hij of zij zelf of iemand in zijn of haar

directe omgeving melding heeft gemaakt van een integriteitschending.¹²⁴ In 66% van de gemelde gevallen betrof het daadwerkelijk een integriteitschending. 11% heeft wetenschap van een integriteitschending in een subsidierelatie. Van deze bekende gevallen werd de integriteitschending gepleegd door¹²⁵:

- (deel)raadslid (27%),
- bestuurder (82%),
- ambtenaar (45%),
- belanghebbende buiten de gemeentelijke organisatie (18%).

Ondanks dat de meerderheid van de respondenten het risico laag inschat, meldt 15% van de respondenten dat hen voorbeelden bekend zijn dat er binnen de organisatie oneigenlijke druk is uitgeoefend op het verlenen van een subsidie. 7% van de respondenten kent voorbeelden van oneigenlijke druk uitoefening van buiten de organisatie.

6-4-1 naleving van normen en waarden

Een grote meerderheid (88%) van de ambtenaren geeft aan het integriteitsbeleid te kennen. Minder dan de helft (42%) is van mening dat dit beleid ook van toepassing is op het subsidieproces. De gedragscode geeft een kader op hoofdlijnen. Er bestaat geen inzicht in welke consequenties bepaalde normen en waarden hebben op de (wijze van) uitoefening van een specifiek proces (bijvoorbeeld het subsidieproces). Iedereen interpreteert geldende normen en waarden hierbij op zijn of haar eigen wijze.

De normen en waarden over integriteit zijn op hoofdlijnen vastgelegd in het integriteitsbeleid. 88% van de respondenten van de enquête zegt op de hoogte te zijn van het integriteitsbeleid (ruim 2% is niet op de hoogte en 10% weet het niet). In hoeverre de respondenten daadwerkelijk het volledige integriteitsbeleid kennen heeft de rekenkamer niet onderzocht.

Een kleine minderheid van de respondenten vindt dat het integriteitsbeleid ook van toepassing is op het subsidiebeleid.

Meer specifiek zijn de normen en waarden over integriteit beschreven in de gedragscode. De gedragscode moet richting bieden aan het vermogen van een individu om integriteitsrisico's te herkennen en te erkennen, teneinde er zo adequaat mogelijk naar te handelen. Het ontbreekt bij de geïnterviewden aan inzicht in de consequenties die de normen en waarden hebben op bedrijfsprocessen, waaronder ook het subsidieproces. Uit de interviews met medewerkers blijkt dat de kennis van en beleving bij normen en waarden ook tussen en binnen de clusters verschillen.

“Door de clustervorming moet een nieuwe slag worden gemaakt binnen de organisatie om de cultuur binnen het cluster weer op één lijn te krijgen. Dit wordt door de ambtelijke top onder meer vormgegeven door te spreken over integriteit op afdelingsoverleg en voorbeeldgedrag.” (interview management)

¹²⁴ 57% heeft geen melding gemaakt, 30 procent weet het niet.

¹²⁵ Bij deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk, bijvoorbeeld door samenwerking tussen ambtenaar en bestuurder. Het totaal telt daarom niet op tot 100%.

"Binnen het subsidiebureau zie je dat er allemaal nieuwe mensen zijn die uit de verschillende clusters kwamen (voorheen maakte de ondersteuning van bedrijfsvoering ook onderdeel uit van het primair proces). Daardoor merk je dat de medewerkers verschillende culturen en zienswijzen op wat wel en niet integer is met zich meebrengen die nu langzaam aan uitgroeien tot een nieuwe cultuur. Dit proces heeft echter tijd en aandacht nodig, dat gaat niet vanzelf." (interview management)

6-4-2 werking van voorbeeldgedrag

Het management onderkent het belang van het goede voorbeeld geven en ervaren hun eigen gedrag als een belangrijk instrument om het gedrag van de medewerkers te sturen. De rekenkamer oordeelt dat het management serieus probeert hier bewust invulling aan te geven. De rekenkamer onderzocht niet in hoeverre het management hier in het dagelijkse doen en laten ook daadwerkelijk naar handelt.

Tijdens de interviews met bestuurders is het onderwerp voorbeeldgedrag niet aan de orde geweest. Een ieder van het ambtelijk topmanagement daarentegen verwijst direct naar voorbeeldgedrag als belangrijk instrument om het juiste gedrag te bevorderen. In de gesprekken met de rekenkamer laten zij zien zich zeer bewust te zijn van hun rol en de wijze waarop zij daar doordacht invulling aan willen geven.

Als RSO waarneemt dat er door bestuurlijke interventie iets in het proces plaatsvindt wat feitelijk niet kan, dan zal de clusterdirecteur contact opnemen met de desbetreffende wethouder en hem of haar hiervan op de hoogte brengen of erop aanspreken in het geval de wethouder een voorstel doet of een besluit neemt dat mogelijk contrair is aan de subsidieverordening.

Belangrijk aspect bij integriteit is de mate waarin het bespreekbaar wordt gemaakt. De clusterdirecteur MO geeft aan dat zij daarin een voorbeeldrol vervult. Zij moet het openlijk bespreekbaar maken en een veilige omgeving bieden om het te (kunnen) bespreken. Integriteit moet volgens haar tot in de haarvaten van de organisatie doordringen zijn. Men moet elkaar kunnen aanspreken en iedereen moet voelen wat onder integer gedrag wordt verstaan. Een voorbeeld hiervan is dat de clusterdirecteur ook de bestuurlijke leiding aanspreekt als zij van mening is dat het voorstel niet binnen de (integriteit-)kaders past.

De clusterdirecteur SO geeft aan dat de cultuur binnen de organisatie van essentieel belang is waar het gaat om integriteit en dat deze top down wordt gevormd. Het belang van goed voorbeeldgedrag is enorm. Hij ervaart dat er onder zijn leiding langs zijn bureau geen gekke zaken passeren, wat waarschijnlijk komt doordat medewerkers binnen de organisatie weten dat de clusterdirecteur niet akkoord zal gaan en harde passende maatregelen zal treffen indien blijkt dat er op niet-integere wijze is gehandeld.

In hoeverre het management daadwerkelijk invulling geeft in haar doen en laten is niet in dit onderzoek aan de orde gekomen. Wel blijkt uit de enquête dat nagenoeg alle ambtenaren (95%) van mening zijn dat hun leidinggevendende integriteitmeldingen serieus zullen oppakken indien deze zich voordoen.

6-4-3 dialoog en tegenspraak in de praktijk

Zoals eerder gesteld is het bijzonder lastig zo niet ondoenlijk om in concrete bewoording iets te zeggen over de mate waarin dialoog en tegenspraak plaatsvindt in de praktijk. Met betrekking tot het subsidieproces blijkt uit gesprekken dat raadsleden en bestuurders af en toe proberen

(oneigenlijke) invloed uit te oefenen op het mogelijk maken van een bepaalde subsidie. Vanuit het ambtelijk apparaat wordt op dergelijke pogingen soms tegenspraak geboden indien dit niet conform de geldende voorschriften is. Dit gebeurt bijvoorbeeld via een ad agenda. Het is de eigen persoonlijke integriteit die hier leidend in is.

Bestuurders en het management zijn van mening dat veel inspanning wordt verricht om te komen tot een dialoog over integriteit op ambtelijk niveau. Deze inspanningen zijn niet terug te traceren en worden door de medewerkers overwegend niet als zodanig ervaren. Wel ervaren medewerkers de ruimte om ambtelijk met elkaar in gesprek te gaan en openlijk te kunnen aangeven als je het ergens niet mee eens bent. De cultuur wordt hiervoor als voldoende open ervaren. Vaker ervaren ambtenaren dat ze zich in een grijs gebied begeven om toch aan de wensen van een bestuurder te kunnen voldoen. Benadrukt wordt dat het van belang is in dergelijke situatie je (afwijkende) mening schriftelijk vast te leggen.

De dialoog op bestuurlijk niveau wordt bij de start van een raadsperiode aangegaan door tijdens de inwerkbijeenkomsten te spreken over het onderwerp integriteit. Dit omvat discussies tussen raadsleden onderling. In geval van een nieuw raadslid volgt nog een gesprek met de burgemeester en de griffier. Uit interviews (zie kader hieronder) blijkt dat integriteit van het eigen functioneren niet vaak op de agenda staat van de raad. Ook wordt er niet actief ingezet op een het ontwikkelen van een open cultuur waarin integriteitissues op een constructieve wijze kunnen worden besproken.

"In de raadsperiode is integriteit één of twee keer specifiek aan de orde geweest. Dit gebeurde aan de hand van de zogenaamde Rotterdamse integriteitkubus. In die bijeenkomsten werd aan de hand van de integriteitkubus een aantal dilemma's besproken".

"Tijdens de introductiedagen en in het inwerkprogramma van de raad is er in verschillende sessies aandacht voor integriteit en wordt aandacht besteed aan de gedragscode. Ook worden nieuwe raadsleden individueel door de griffier en de burgemeester op hun nieuwe publieke functie voorbereid"

"Er is gebruik gemaakt van een extern bureau voor het onder de aandacht brengen van (het belang van) integriteit onder de raadsleden. Ook zijn vervolgspraken gemaakt. Jaarlijks zal thematisch aan dit onderwerp aandacht besteed worden, onder supervisie van burgemeester en griffier. Deze afspraak is gemaakt in het presidium."

"De mate van integriteit hangt ook af van de mores in de raad (en van het collectief geheugen). Is dat allemaal behoorlijk integer dan ga je als nieuw raadslid daarin mee. Elkaar aanpreken op integriteit begint bij een voorzitter of nestor, die bij het minste of geringste een raadslid aanspreekt, bijvoorbeeld bij een kop koffie, en met het raadslid de integriteitkwestie bespreekt en daarop reflecteert."

"Integriteit hangt voor het grootste deel af van de individuele persoon. En deels ook van de cultuur binnen de organisatie. Er moet een cultuur zijn waarbinnen iedereen in een bepaalde mate van openheid en veiligheid de ander kan aanspreken op zijn of haar gedrag. In Rotterdam werd het altijd direct politiek gemaakt, er werd dan niet aangesproken vanuit collegialiteit of uit bescherming van de ander. "

(bron interviews)

Ook voor de bestuurders zijn geen specifieke regelingen getroffen om op frequente basis dialoog en tegenspraak te organiseren op bestuurlijk niveau. Aan het begin van een nieuwe collegeperiode bespreekt de burgemeester het onderwerp integriteit met wethouders en raadsleden. De burgemeester verplicht iedereen hieraan deel te nemen en kennis te nemen van de inhoud. De burgemeester heeft niet overwogen om vaker gedurende een collegeperiode hierover kennis te delen. Wel is er in het college meerdere malen gesproken over declaraties, openbaarmaking en het gebruik van de dienstauto's als integriteitsonderwerpen, zo geeft de burgemeester aan. De mate waarin het collegiaal bestuur tegenspraak biedt, heeft de rekenkamer niet onderzocht. Wel blijkt uit het onderzoek van de rekenkamer dat niet actief wordt gestuurd op tegenspraak over integriteit binnen het college.

Voor wat betreft de verhouding tussen bestuurder en ambtenaar geldt dat de bestuurders geen actief beleid voeren op het aangaan van de dialoog over integriteit. Bestuurders gaan niet periodiek bij de ambtenaren langs dan wel wonen geen ambtelijke bijeenkomsten over het thema integriteit bij.

Uit de interviews komen signalen dat bestuurders en raadsleden af en toe proberen invloed uit te oefenen op het subsidieproces.

Volgens deze respondent komt het niet voor dat raadsleden toezeggingen doen over subsidies. "De schaal binnen Rotterdam is daar te groot voor, er zijn zoveel raadsleden dat de (sociale) controle daarop voldoende is."

"Wanneer je een duidelijk afgebakende achterban hebt, het in de praktijk voorkomt dat de achterban een beroep op je doet voor een specifieke casus, om iets te regelen. Dat is een risico. Wanneer is iets een maatschappelijk issue, en wanneer is het cliëntelisme. Dat is een lastig en een grijs gebied. De afweging is aan het raadslid zelf. Ook op het gebied van subsidiecasussen kan zich dit dilemma voordoen."

"Mate van beïnvloeding op het subsidieproces door raadsleden is afhankelijk van de relaties van betreffend raadslid binnen de ambtelijke organisatie. Voor de één geldt dat meer dan voor de ander. Een raadslid heeft wat pressiemiddelen. Bijvoorbeeld als je als raadslid naar een dienst belt en je pleit bij een subsidiedewerker voor een subsidie aan een bepaalde instelling en je dreigt de wethouder te benaderen of dreigt schriftelijke vragen te stellen.

Als een raadslid met een dienst belt is de ervaring wisselend: bij de ene dienst werd je direct te woord gestaan, bij de andere dienst werd je direct verwezen naar de afdeling communicatie of de woordvoerder. Of je krijgt te horen dat er eerst toestemming moet zijn van de wethouder om met een dienstdoend ambtenaar te kunnen praten."

"Wethouders staan altijd onder druk en doen daardoor soms toezeggingen."

"Het komt voor dat een toezegging voor een subsidie bestuurlijk wordt gedaan, en dat de formele aanvraag later volgt".

"Wat geen integriteitschending is maar wat je wel ziet is dat afgewezen subsidieaanvragers soms heel erg hun best doen om raadsleden te beïnvloeden om alsnog de subsidieaanvraag toe te kennen. Wat ambtelijk wordt waargenomen is dat de partijen die het "hardste huilen" bij de raad, het minste hoeven te worden gekort. Vaak zijn politici dan genegen om toch hun besluitvorming op het verzoek

van de afgewezen aanvragers aan te passen. Dit gaat dan wel met een formeel raadsbesluit met het verzoek aan het college om alsnog de subsidie toe te kennen.”

“Bestuurlijk bewust regels omzeilen voor het toch toekennen van een subsidie kan altijd. Het kan echter niet willekeurig plaatsvinden.”

(bron: interviews ambtenaren en management)

Als er druk wordt uitgeoefend is het kunnen bieden van tegenspraak zeer relevant. Hiervoor is weinig formeel geregeld. In de interviews geven de clusterdirecteuren aan tegenspraak te zullen bieden als zij vinden dat de bestuurder hen iets vraagt te doen wat niet integer is. Dit willen zij ook als het integriteitsissue betrekking heeft op het verlenen van een subsidie. De tegenspraak willen zij bieden vanuit hun persoonlijke integriteit. Daarnaast geven de clusterdirecteuren aan dat het daadwerkelijk bieden van tegenspraak ook het geven van het goede voorbeeld betreft. Door het zelf bieden van tegenspraak kan ook een cultuur worden gecreëerd waarin de dialoog over integriteit met medewerkers kan worden gevoerd. In de interviews zijn echter geen concrete voorbeelden binnen het subsidieproces aan de orde gekomen waaruit blijkt dat de clusterdirecteuren tegenspraak hebben moeten bieden of dit hebben gedaan. Tegenspraak kan volgens de geïnterviewden ook worden geboden door het schrijven van een ad agenda bij het beleidsvoorstel/subsidievoorstel. In de ad agenda moet dan de motivering om tegen het beleidsplan of subsidievoorstel te stemmen formeel worden vastgelegd.

Bestuurders en het management geven aan dat er veel inspanningen worden verricht om de dialoog op ambtelijk niveau gestalte te geven. Enerzijds door er regelmatig aandacht aan te besteden tijdens de directie overleggen van de desbetreffende clusters. Anderzijds door het faciliteren van de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon dient volgens de leidinggevendenden binnen zijn werkkring de integriteit bespreekbaar te maken.

“ Alle voormalige deelgemeenten hadden en alle clusters hebben een vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon wordt door de directie Veilig regelmatig bijgepraat over integriteit en mogelijke integriteitsissues. De vertrouwenspersoon bespreekt vervolgens deze issues zelf binnen zijn eigen werkkring.

Dit gebeurt ook op afdelingen die veel met subsidies te maken hebben. Dus ook daar worden integriteit en integriteitsissues besproken.” (interview ambtenaar)

Daarnaast geeft het management aan dat er regelmatig aandacht moet zijn voor integriteit in bijvoorbeeld afdelingsoverleg en moet het aan de orde komen in de jaarlijkse functioneringsgesprekken.

De genoemde inspanning door de ambtelijke leiding zijn niet herleidbaar terug te traceren. De notulen van de directie-overleggen van de afgelopen twee jaar gaan maar vier keer concreet in op integriteit. Drie daarvan gaan over de vormgeving van de instrumenten, slechts eenmaal is gesproken over integriteit in bredere zin. De hoeveelheid aandacht voor integriteit in afdelingsoverleg en functioneringsgesprekken lijkt beperkt. In ieder geval wordt deze aandacht voor

integriteit niet door de geïnterviewde medewerkers als zodanig ervaren. Nagenoeg alle geïnterviewde ambtenaren geven aan niet structureel te spreken over integriteit, maar daar wel meer behoefte aan te hebben. Veel van hen hebben nog nooit een afdelingsoverleg meegemaakt waarin expliciet is stilgestaan bij integriteit.

"Nu spreek ik met jullie over integriteit. Laatst was er een enquête over integriteit (red: dat betrof de enquête die door de rekenkamer is verzonden) en daarvoor niet meer. Alleen tijdens de ambtseed en de bijbehorende middag hebben we uitgebreid stilgestaan bij integriteit."

"Het is zo druk met het op tijd kunnen behandelen van alle subsidieaanvragen dat we geen tijd hebben om bij de integriteit van de aanvraag of het proces stil te staan."

"Integriteit tijdens het functioneringsgesprek? Dat is nog nooit een onderwerp in mijn gesprek geweest. Het lijkt me dat het pas aan de orde komt als er iets goed mis is."

"We doen wel aan integriteit, maar spreken er niet over. Het is ook iets dat we niet van bovenaf opgelegd willen krijgen"

(bron: interviews ambtenaren)

Anderzijds ervaren de medewerkers wel een mogelijkheid om de dialoog over integriteit met collega's en leidinggevendenden aan te gaan, zo blijkt uit de gesprekken. De uitkomsten van de enquête onderschrijven dit beeld. Ruim 93% van de medewerkers geeft aan integriteit gerelateerde zaken in een team- of werkoverleg aan de orde te kunnen stellen. Ongeveer 84% geeft aan dit onderwerp ook in de functioneringsgesprekken aan de orde te kunnen stellen. Ongeveer 20% noemt ook het projectoverleg en/of het een speciale bijeenkomst over integriteit als mogelijkheid. In hoeverre dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt, heeft de rekenkamer niet onderzocht. Wel plaatst de rekenkamer de kanttekening dat uit de interviews ook blijkt dat integriteit tijdens werkoverleggen en de functioneringsgesprekken veelal niet wordt besproken.

Uit diverse gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat er af en toe subsidieaanvragen behandeld worden die eigenlijk niet passen binnen de daartoe bestemde regeling. Ambtenaren staan hierbij soms voor een moreel dilemma. Van bovenaf (bestuurlijk) wordt een dwingend verzoek gedaan om een bepaald project subsidie te geven, terwijl de subsidieaanvraag op basis van de geldende kaders eigenlijk afgewezen moet worden. De geïnterviewde ambtenaren ervaren dat zij vervolgens naar mogelijkheden moeten zoeken om de aanvraag toch goedgekeurd te krijgen. Uit gesprekken met de medewerkers blijkt dat zij zo ver binnen de beleidskaders zoeken, dat zij het uiteindelijk toch altijd wel passend krijgen. Dit gaat echter niet altijd via de formele procedure.

Bij bovengenoemd voorbeeld begeven ambtenaren zich in een grijs gebied. Het beeld dat uit gesprekken naar voren komt, is dat men het wel meldt en bespreekbaar maakt indien echt blijkt dat integriteit overduidelijk in het geding is of raakt. Bij twijfels of grote druk ervaren medewerkers minder ruimte om het integriteitsvraagstuk naar voren te brengen. Zij kiezen er dan voor om zoveel mogelijk de zaken passend te krijgen. Ook komt uit gesprekken naar voren dat de mate waarin dit gebeurt sterk persoons- en situatieafhankelijk is.

Eén van de respondenten geeft aan in dit soort situaties altijd alle genomen stappen vast te leggen. Ook legt deze respondent vast als hij het niet eens is met de voorgestelde constructie. Hij wijst de lezers van zijn motivering er dan op dat iets niet kan of niet verstandig is. Deze respondent geeft aan dat er immers altijd wel beleid te vinden is waarbinnen iets mogelijk kan worden gemaakt. Door ook het bieden van tegenspraak vast te leggen, is de respondent van mening dat hij hierdoor niet in de problemen komt. Een andere respondent geeft aan gewoon uit te voeren wat de leidinggevende dan wel bestuurder wil. Dat betreft de verantwoordelijkheid van de bestuurder/leidinggevende en de respondent voelt geen behoefte daar iets tegenin te brengen en doet dit ook niet.

6-5 werking beheersmaatregelen subsidieverordening in de praktijk

6-5-1 vooraf

Alhoewel de grootste risico's volgens de bij het subsidieproces betrokken medewerkers zelf in de cultuur schuilen, is ook de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de beheersmaatregelen in het subsidieproces van essentieel belang. Uit de analyses in hoofdstuk 5 bleek reeds dat de beheersmaatregelen in het subsidieproces de inherent aanwezige integriteitsrisico's kunnen reduceren. Voorwaarde is wel dat deze maatregelen ook daadwerkelijk en op de juiste wijze worden uitgevoerd in de dagelijkse praktijk (adequate werking). Naarmate de voorschriften uit de subsidieverordening, de beleidsregels en de processtappen in OSM niet goed worden opgevolgd, neemt het risico op een potentiële integriteitschending toe. Deze paragraaf gaat nader in op de werking van de maatregelen, die in paragraaf 5-5 zijn beschreven.

6-5-2 beleid als kader voor verstrekken subsidies

Beleid wordt soms speciaal opgesteld om een subsidie te kunnen verstrekken of een toezegging voor een politiek wenselijke subsidie te kunnen realiseren. Ook oordeelt de rekenkamer dat beleid niet altijd SMART is geformuleerd, hetgeen een duidelijke en objectieve subsidiebeoordeling niet mogelijk maakt. Ook komt het voor dat iets te snel als een probleem wordt benoemd en subsidiegelden worden ingezet zonder dat er een goede probleemanalyse aan ten grondslag ligt.

In meerdere interviews is aangegeven dat het in de praktijk voorkomt dat er wel eens subsidies worden toegezegd, zonder dat daar een beleid voor bestaat. De specifieke subsidieaanvraag wordt politiek-bestuurlijk wenselijk gevonden. Ambtenaren worden dan verzocht om bijbehorend beleid en beleidsregels te formuleren als basis voor een of meerdere te verstrekken subsidies.

Ook wordt aangegeven dat beleid onvoldoende SMART kan zijn geformuleerd zodat iedere subsidieaanvraag hierbinnen kan worden goedgekeurd. Vage niet concrete beleids- of subsidieregels maken het op objectieve gronden beoordelen van subsidieaanvragen volgens de geïnterviewden complex en multi-interpretabel.

Uit de interviews ontstaat voor de rekenkamer het beeld dat soms beleid te snel en – veelal daardoor – te ondoordacht tot stand komt. In voorkomende gevallen is sprake van een (politieke) wens om snel bepaalde zaken al dan niet middels het inzetten van subsidies aan te kunnen pakken. In interviews met de ambtenaren wordt aangegeven

dat het voorkomt dat politici te snel iets als een probleem benoemen en hiervoor middelen vrijspelen om het probleem snel op te willen lossen, zonder de echte oorzaak scherp in kaart te hebben gebracht.

6-5-3 toetsing en beoordeling bij subsidieverlening

Met de oprichting van het subsidiebureau is door de functiescheiding het integriteitsrisico in opzet sterk verminderd. Echter, niet alle aanvragen verlopen via het subsidiebureau, die in deze voorkomende gevallen dan ook geen formele toets uitvoert. De mate waarin in deze gevallen functiescheiding wordt gewaarborgd is niet inzichtelijk.

De kwaliteit van de formele toets is sinds de komst van het subsidiebureau toegenomen. Voor de materiële toets ontbreekt het aan inhoudelijke voorschriften en werkinstructies. De toets wordt door de diverse organisatieonderdelen binnen de gemeente met heel verschillende diepgang en kwaliteit uitgevoerd. Ook de mate waarin en de wijze waarop in het beoordelingsproces de tweede beoordelaar de eerste beoordeling van de subsidieaanvraag toetst verschilt tussen de clusters en de diverse afdelingen. Uit verschillende voorbeelden zoals opgenomen in deze paragraaf wordt duidelijk waarin wordt afgeweken van de blauwdruk subsidieproces en de voorgeschreven stappen binnen OSM. De rekenkamer signaleert een significant verschil tussen de werkwijze in de praktijk en de perceptie van de betrokken medewerkers ten aanzien van de voorgeschreven werkwijze en verantwoordelijkheidsverdeling, die als goed bekend wordt ervaren.

Met de oprichting van het subsidiebureau in 2012 en de voorbereidingen voor de invoering van de SvR 2014 komen subsidieaanvragen in principe op één centraal punt binnen, zodra ze via het web portaal (City portal) van de gemeente zijn aangevraagd. Deze worden dagelijks via een interface ingelezen in OSM. In interviews zeggen zowel het management als de ambtenaren dat de centralisatie van het subsidieproces de integriteitsrisico's in het verstrekken van subsidies significant verkleind. Door tussenkomst van het subsidiebureau die de formele toets uitvoert, ontstaat er meer afstand tussen de subsidieaanvrager en de beoordelaar. Hierdoor wordt het minder goed ¹²⁶ mogelijk om druk uit te oefenen op de beoordelaar van de aanvraag. Ook is het daardoor relatief moeilijker geworden voor subsidieaanvragers om op meerdere plekken in het concern subsidie aan te vragen (shoppen) voor een en hetzelfde project. ¹²⁷

"Het subsidiebureau voert een toets uit of conform de subsidieverordening wordt gewerkt. Dit doet zij op diverse aspecten, bijvoorbeeld het voorkomen dat een afgewezen aanvraag opnieuw in behandeling wordt genomen."

"Ten tijde van de voormalige deelgemeenten kwam het voor dat instanties via meerdere kanalen voor een en hetzelfde een subsidie aanvroegen. In het huidige model zou het subsidiebureau moeten toetsen of aanvragen niet dubbel worden ingediend. Dit kan niet altijd achterhaald worden, als een instantie of iemand willens en wetens probeert via meerdere kanalen een subsidie verkrijgen kan het voorkomen dat dit niet wordt herkend. Het wordt wel moeilijker." (Interviews ambtenaren)

¹²⁶ Doch niet uitgesloten.

¹²⁷ Interviews ambtenaren.

functiescheiding

Het subsidiebureau voert voor de meeste subsidies de formele toets uit, zo blijkt uit interviews met de ambtenaren. Genoemde uitzondering zijn subsidieaanvragen die worden gedaan binnen een groot fondsenprogramma (waarbij de raad de kaders van het fonds vaststelt). Het betreft hier voornamelijk meerjarige subsidieprogramma's, waarvoor de gemeente Rotterdam geld ontvangt vanuit het Rijk of Europa, zoals bijvoorbeeld ISV2, ISV3, Kansen voor Rotterdam en Nota Ruimte budget Stadhavens. Voor deze diverse subsidieprogramma's wordt gewerkt met een, per programma afzonderlijk, bestuurlijk vastgestelde Administratieve Organisatie. Ook aanvragen die vanwege hun aard niet binnen OSM kunnen worden geregistreerd en verwerkt, worden door de desbetreffende afdeling zelf formeel getoetst. Een voorbeeld hiervan zijn de aanvragen voor funderingsherstel. De bijbehorende documenten kunnen niet in OSM worden toegevoegd. De aanvragen verlopen daarom nog via een apart Excel programma.¹²⁸

In hoeverre er in voldoende mate functiescheiding plaatsvindt tussen de formele en de materiële toets bij subsidieaanvragen die niet via het subsidiebureau verlopen heeft de rekenkamer niet onderzocht.¹²⁹

Een andere subsidiestroom die niet via het subsidiebureau verloopt, betreft de subsidieaanvragen bij gebiedscommissies voor bewonersinitiatieven tot € 10.000. Voor deze aanvragen vindt in opzet een gescheiden formele en materiële toets plaats.^{130 131} Uit interviews blijkt echter dat niet bij alle gebiedscommissies de scheiding tussen formele toets en materiële toets wordt toegepast. Eén gebiedscommissie kiest ervoor zelf de aanvragen te ontvangen en te verwerken. Deze gebiedscommissie voert zelf de registratie en de eerste toets op volledigheid van ontvangen informatie uit. De rekenkamer heeft niet onderzocht waarom deze gebiedscommissie qua werkwijze afwijkt van de andere gebiedscommissie en van de hiervoor opgestelde voorschriften.

formele toets aanvraag subsidie

In de perceptie van betrokkenen bij het subsidieproces is de kwaliteit van de formele toets door de centralisatie naar het subsidiebureau geïntensiveerd. Tijdens interviews met de ambtenaren is aangegeven dat de formele toets nu kritischer en strakker wordt uitgevoerd. De materiele toetsing kan in principe niet plaats vinden zonder dat de formele toets is afgerond en in het systeem ook deze status heeft gekregen. De ambtenaren ervaren dat het subsidiebureau de aanwezige kennis, ervaring en deskundigheid heeft samengebundeld die voorheen binnen de organisatie was verspreid.

materiële toets aanvraag subsidie

In paragraaf 5-4 is aangegeven dat voorschriften ontbreken over hoe de materiële toets moet worden uitgevoerd en op welke wijze uitkomsten van de materiele toets moeten worden vastgelegd. De rekenkamer constateert dat de materiële toets

¹²⁸ Interviews ambtenaren.

¹²⁹ Om na te gaan in hoeverre er functiescheiding is bij subsidieaanvragen die niet via het subsidiebureau verlopen, moet per individuele subsidieregeling een onderzoek worden uitgevoerd. Dit vergt zodanig veel capaciteit van de rekenkamer en kan niet leiden tot een veralgemeenseerd beeld, dat het buiten de scope van dit onderzoek valt.

¹³⁰ Stichting Opzoomer mee voert de formele toets uit, de gebiedscommissies voeren de materiele toets uit.

¹³¹ Voorheen werd bij de deelgemeenten de formele en materiele toets vaak door één persoon uitgevoerd.

daardoor binnen het concern op verschillende wijzen en met verschillende diepgang en kwaliteit wordt uitgevoerd. De voorbeelden in het onderstaand kader illustreren dit.

"In de cultuursector (Kunst en cultuur) wordt gewerkt met beoordelingscommissies. Aanvragen worden door beleidsmedewerkers getoetst op stedelijke kaders en worden erna beoordeeld op artistieke gronden door een commissie, die het preadvies van de beleidsmedewerker meeneemt in het eindoordeel. Deze commissies bestaan uit van de gemeente onafhankelijke deskundigen op hun terrein, hetgeen een adequate borg is dat aanvragen objectief worden getoetst."

"De wijze van beoordeling binnen het cluster hangt erg af van de manier waarop de betreffende afdeling dit binnen het cluster heeft georganiseerd. Zeker bij regelingen waar meer aanvragen binnenkomen dan middelen beschikbaar zijn, moet dit zorgvuldig worden afgewogen. Dat gebeurt dan b.v. door twee verschillende medewerkers, getoetst door een leidinggevende en vervolgens wordt in teamverband nog eens beoordeeld welke aanvragen het meeste value-for-money oplevert zonder het plafond te overschrijden."

"Bij vaste/reguliere subsidies is duidelijk wanneer aanvragen binnen moeten zijn en vanaf welk moment aanvragen niet meer ontvankelijk worden verklaard. Bij incidentele subsidies (veelal met een beperkt en gelimiteerd budget) geldt vaak "op is op"."
(bron: interviews ambtenaren)

Binnen het proces van materiële toetsing is in opzet wel functiescheiding aangebracht. Meerdere medewerkers moeten de toetsing hebben gezien en beoordeeld. Uit de voorschriften wordt echter niet duidelijk of de tweede beoordelaar de subsidieaanvraag ook inhoudelijk beoordeelt in het licht van de door de eerste beoordelaar opgestelde concept-beschikking of dat alleen wordt gekeken of de eerste beoordelaar de beoordeling heeft uitgevoerd. In de interviews beschreven medewerkers zeer verschillende procedures.¹³² Voorbeelden hiervan zijn:

- een beleidsmedewerker voert de eerste beoordeling uit. Daarna worden met het hele team om alle inhoudelijke beoordelingen gezamenlijk besproken en wordt hier collegiaal een besluit op genomen. Dit besluit wordt ingevoerd in OSM.
- de beleidsmedewerker voert een eerste inhoudelijke beoordeling uit, stelt een concept beschikking op, registreert deze in OSM en de senior medewerker toetst de conceptbeschikking.
- de relevante bescheiden voor de subsidieaanvraag worden (nadat deze formeel zijn getoetst door het subsidiebureau) doorgezet naar de betreffende beleidsmedewerker gestuurd, geprint en in een hard-copy dossier gestopt. Na eerste beoordeling volgt advies en concept beschikking, waarna het dossier wordt doorgegeven aan de tweede beoordelaar die de concept beschikking accordeert. Afhankelijk van de hoogte van de subsidie accordeert ook de afdelingsmanager dan wel de directeur de concept beschikking. Vervolgens wordt deze "teruggehangen" in OSM zodat deze vervolgens verder door het subsidiebureau verwerkt wordt. De hele procesflow in OSM wordt omzeild.

¹³² Deze procedures wijken soms ook af van werkwijze die wordt voorgeschreven in de Blauwdruk Subsidieproces of in de Werkinstructie Oracle Subsidiemodule.

- de wijze waarop de gebiedscommissies vorm geven aan de inhoudelijke beoordeling verschilt per commissie. De ene commissie maakt gebruik van een jury, bij de andere besluit de commissie collegiaal en weer bij andere heeft een de voorzitter een doorslaggevende rol. De ene commissie vergadert maandelijks, terwijl de andere wekelijks samenkomt en besluit over aanvragen.¹³³

De rekenkamer stelt vast dat in het algemeen de beleidsmedewerker een eerste toets uitvoert, waarna de senior beleidsmedewerker de concept-beschikking toetst. Wat opvalt is dat de eerste medewerker soms alleen aangeeft of de subsidie al dan niet verleend kan worden, zonder nadere inhoudelijke toelichting. De werkinstructie Oracle subsidiemodule stelt dat “de beleidsmedewerker levert de inhoud van de beschikking middels het invullen van gegevens in OSM, waarin zijn/haar besluit, motivering en eventuele aanvullende voorwaarden kenbaar worden gemaakt”.¹³⁴ Uit gesprekken blijkt dat in Oracle geen motivering voor wel of niet verlenen wordt ingevoerd, maar alleen wordt aangegeven dat de materiele toets is uitgevoerd (de motivering ligt ten grondslag aan de concept-beschikking maar wordt niet in OSM ingevoerd). Het is niet duidelijk in hoeverre de tweede beoordelaar bij het toetsen van de beschikking kan beoordelen in hoeverre de eerste beoordeling zorgvuldig en op de juiste wijze is gebeurd, met name indien de eerste beoordeling leidt tot een verlening(-sbeschikking) van de subsidie. In de verleningsbeschikking is in de regel geen onderbouwing opgenomen waarom tot verlening is besloten. In de interviews is aangegeven dat de inhoudelijke onderbouwing van de eerste beoordeling niet altijd wordt vastgelegd. Voor de tweede beoordelaar is het daardoor moeilijk zo niet ondoenlijk is te beoordelen op basis van welke argumenten een subsidieaanvraag is verleend. De inhoudelijke tweede beoordeling wordt mede hierom vaak niet opnieuw uitgevoerd noch kritisch getoetst.¹³⁵

In hoeverre de inhoudelijke beoordeling wordt aangevuld, gecorrigeerd of overgenomen door de tweede beoordelaar kan de rekenkamer niet vaststellen. Uit de check op de vulling van het OSM door de rekenkamer blijkt dat de onderliggende administratie in OSM hier geen inzicht in kan bieden. De inhoudelijke beoordeling is vaak niet in OSM toegevoegd en/of er is geen document van de tweede beoordeling aanwezig. Niet iedereen lijkt zich bewust van het belang om de besluitvorming op papier te kunnen volgen. Zo komt het voor dat bij bepaalde afdelingen de inhoudelijke beoordeling van de eerste beoordelaar gewoon in dezelfde versie wordt aangepast en opgeslagen door de tweede beoordelaar. Ook de subsidiebeschikking kan geen uitsluitel geven. In de beschikking staan alleen de gronden voor afwijzing opgenomen. De mate van onderbouwing van het besluit om een subsidie te verlenen of af te wijzen varieert van zeer uitgebreid tot beperkt. Bij een besluit om een subsidie toe te kennen wordt in de regel geen nadere onderbouwing gegeven. Uit een dergelijk besluit blijkt dan impliciet dat de aanvraag voldoet aan de betreffende regeling en daaraan hangende eisen en voorschriften. De rekenkamer constateert op dit punt dat bij de meeste afgegeven subsidiebeschikkingen geen duidelijke onderbouwing bij het besluit tot subsidieverlening wordt gegeven. De bevinding van de rekenkamer dat de onderliggende administratie onvoldoende op orde is om de werking van het

¹³³ Interviews ambtenaren.

¹³⁴ Werkinstructie Oracle Subsidiemodule – beleidsmedewerkers, januari 2013, pag. 18.

¹³⁵ Interviews ambtenaren.

subsidieproces concreet te kunnen vaststellen, komt overeen met de bevindingen van de externe accountant van Rotterdam.¹³⁶

De werkwijze en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de afdelingen zelf is bij de medewerkers wel goed bekend. In interviews schetsen betrokken ambtenaren een duidelijk beeld over hoe het proces verloopt en wie erbij betrokken zijn. Ook uit de enquête blijkt dat 95% van de medewerkers vindt dat er een duidelijke vastlegging is van het subsidieproces waaruit blijkt hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld. Van deze groep geeft 95% aan dat er volgens de voorgeschreven wijze wordt gewerkt.

Ten aanzien van de functiescheiding meldt 66% dat er sprake is van functiescheiding tussen de persoon die het beleid opstelt en de persoon die concrete subsidies beoordeelt. 31% geeft aan dat deze functiescheiding niet aanwezig is.

De functiescheiding tussen de persoon die de subsidieaanvraag beoordeelt en de persoon die de subsidie fiatteert is strikter geregeld. 94% van de respondenten geeft aan dat er sprake is van functiescheiding. 4% van de respondenten geeft aan dat degene die de subsidie beoordeelt ook de subsidie kan goedkeuren.

Daartoe moet in Oracle wel de strikte scheiding tussen de verschillende functies worden gewaarborgd. Uit interviews blijkt dat afdelingen zelf kunnen aangeven wie welke machtiging binnen OSM heeft. Eventuele doublures in de machtigingen kunnen aan RSO worden verklaard.¹³⁷ Daarnaast geven ambtenaren aan dat altijd de mogelijkheid bestaat om wachtwoorden uit te wisselen. In de enquête geeft 50% aan nooit het wachtwoord onderling uit te wisselen. De andere helft is het daarmee oneens en wisselt wel uit (23%) of weet het niet (27%). Daar waar wachtwoorden worden uitgewisseld kan functiescheiding worden overruled en neemt het risico op integriteitschendingen toe.

Daar waar centralisatie de formele toets in kwaliteit heeft doen toenemen, wordt bij de uitvoering van de materiële toets nu juist een gebrek aan deskundigheid als risico ervaren.

“Dit levert momenteel bij gebiedsbestuurders en –netwerkers behoorlijk wat frustratie op omdat specifieke kennis van wat er in de gebieden speelt niet langer altijd voorhanden is bij de beoordelaars van subsidies. Met het centraliseren is de beoordelaar verder op afstand komen te staan van waar het in de praktijk om gaat.” (interview ambtenaar)

Binnen de clusters geven verschillende medewerkers ook aan dat zij een gebrek aan financiële kennis als een risico ervaren om de stukken bij de aanvraag integraal en goed te kunnen beoordelen.

“Ik heb geen verstand van financiën. Ik kijk naar de inhoud en of ik de begroting aannemelijk vind. Financiële verslagen vraag ik niet op. Die kan ik toch niet als deskundige beoordelen.” (interview ambtenaar)

¹³⁶ De accountant heeft de laatste jaren verschillende keren opgemerkt dat de onderliggende administratie in de dossiers ontoereikend is om de uitvoering te kunnen controleren.

¹³⁷ Interviews ambtenaren.

6-5-4 vaststelling

De vaststelling van verleende subsidies vindt in de praktijk op verschillende manieren plaats. Niet bij alle vaststellingen is hierbij in de praktijk sprake van voldoende functiescheiding. Ook de procedure voor terugvordering wordt verschillend uitgevoerd. In geen van de verleningsbeschikkingen is een doelmatigheidsclausule opgenomen om verspilling van verleende subsidies tegen te gaan.

In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat er voor de vaststelling van subsidies geen algemene beleidsregels zijn opgesteld. Er bestaat in de praktijk geen eenduidige werkwijze om inhoudelijk de vaststelling van een subsidie te beoordelen. Uit interviews met ambtenaren blijkt dat de clusters de vaststellingsprocedure op verschillende wijze uitvoeren. Ook binnen clusters wordt door de afzonderlijke afdelingen verschillend met de vaststellingsprocedure omgegaan. Bij de ene afdeling toetst de beoordelaar van de aanvraag ook de verantwoording (is de overeengekomen prestatie geleverd?) en stelt deze zelf vast. Bij een andere afdeling is sprake van functiescheiding en wordt de toets en vaststelling door verschillende personen uitgevoerd. Daar waar de toetsing en vaststelling door dezelfde persoon wordt uitgevoerd is er sprake van een hoger risico op een mogelijk integriteitschending dan daar waar ten minste twee personen bij de vaststelling zijn betrokken.

In de beoordelingsprocedure voor vaststelling is functiescheiding ingebouwd tussen de beleidsmedewerker die de eerste beoordeling van de aanvraag tot vaststelling doet en de senior beleidsmedewerker die de beschikking controleert. Evenals bij de verlening van subsidies merkt de rekenkamer op dat bij het beoordelen van de concept vaststellingsbeschikking het niet duidelijk is in hoeverre de tweede beoordelaar alleen de beschikking toetst of ook de onderliggende motivatie en onderbouwing meeneemt. Ook hier geldt, zij het in mindere mate dan bij de verlening dat bij het vaststellen door de eerste beoordelaar niet specifiek wordt onderbouwd waarom de subsidie vastgesteld wordt. Alleen indien de subsidie niet vastgesteld kan worden, wordt in de concept beschikking inzichtelijk gemaakt welke redenen hieraan ten grondslag liggen.

Ook de procedure voor eventuele terugvordering wordt door afdelingen heel verschillend uitgevoerd. Het besluit tot terugvordering kan worden genomen door de toetsende ambtenaar dan wel door de vaststellende ambtenaar. Daar speelt nog in mee dat bestuurders en/of managers soms andere belangen kunnen hebben en de besluitvorming over terugvordering kunnen beïnvloeden.

"Wij maken mee dat een organisatie een product niet heeft kunnen leveren, maar dat ze wel de inspanning hebben verricht. Van de bestuurder hebben we toen toch 100% moeten vaststellen en uitkeren. Dat wringt."
(interview ambtenaar)

In geen van de verleningsbeschikkingen die de rekenkamer heeft gezien, is een doelmatigheidsclausule opgenomen om (een bepaald percentage van) een overschot in het subsidiegeld terug te vorderen.

6-5-5 werking overige maatregelen

Niet alle afdelingen gebruiken OSM bij het verwerken en beoordelen van subsidieaanvragen op de wijze zoals dat is voorgeschreven. In voorkomende gevallen is op basis van het systeem niet te volgen welke (wijze van) beoordeling heeft plaatsgevonden. De beoogde audit trail in OSM ontbreekt. De rekenkamer oordeelt dat door het omzeilen van de voorgeschreven processtappen en daarmee de in OSM ingebouwde beheersmaatregelen het risico op een mogelijke integriteitschending toeneemt.

Jaarlijks vindt een audit op de werking van het subsidieproces plaats. Uit de controle over 2013 bleek dat de interne beheersmaatregelen nog niet afdoende functioneren. In het rapport wordt niet teruggekomen op integriteitsrisico's en het belang van de kwaliteit van interne beheersing in relatie tot integriteit.

OSM

In de interviews met ambtenaren blijkt dat er nog de nodige onvrede bestaat binnen de organisatie over het verwerken van subsidieaanvragen in OSM. Het systeem wordt als rigide, complex en tijdrovend ervaren.¹³⁸

Het management gaat ervan uit dat het volgen van alle processtappen in OSM altijd geschiedt. Daarbij gaat het management ervan uit dat medewerkers alle processtappen zullen volgen omdat alle formele stappen moeten worden afgesloten voordat tot uitbetaling kan worden overgegaan.

"Buiten Oracle omwerken is niet mogelijk. Er is geen handmatig proces waarmee tot uitkeringen kan worden overgegaan. Het zou alleen mogelijk zijn als voor alle onderdelen in het aanvraagproces valse documenten (zoals fake facturen) worden toegevoegd". (interview management)

In de praktijk blijkt deze veronderstelling niet geheel op waarheid te berusten. Nog niet alle afdelingen binnen de organisatie gebruiken OSM bij het verwerken en beoordelen van subsidieaanvragen. In voorkomende gevallen vindt het gehele traject van beoordeling van de aanvraag (tot verlening en/of tot vaststelling) op de conventionele wijze plaats. OSM wordt dan slechts gebruikt om de beschikking in te zetten om deze te kunnen versturen naar de aanvrager. Alle stappen om te komen tot de beschikking (en zelfs het daadwerkelijk opmaken van de beschikking) gebeuren buiten het systeem om.

Het buiten het systeem om werken gebeurt op uiteenlopende wijzen. Veel afdelingen hanteren in dat geval nog de werkwijze zoals het subsidieproces voorheen was ingericht (voor het tijdperk Oracle). Uit interviews blijkt bijvoorbeeld dat voor de uitvoering en vastlegging van de materiële toets (verlening en vaststelling) gebruik wordt gemaakt van een alternatief (efficiënter) proces buiten OSM om met behulp van hard-copy documenten, communicatie per e-mail of post en fysieke autorisaties en handtekeningen.

In een check op het gebruik van Oracle door de rekenkamer blijkt dat het opnemen van het alternatieve proces en/of de overwegingen niet tot nauwelijks plaatsvindt. In deze gevallen is niet duidelijk wie welke beoordeling heeft uitgevoerd en wat de overwegingen waren. De rekenkamer heeft niet precies kunnen vaststellen hoe vaak

¹³⁸ Interview ambtenaar.

wordt afgeweken van het verplichte gebruik van Oracle. Wel komt uit diverse gesprekken met ambtenaren van de verschillende clusters het beeld naar voren dat het uitvoeren van de afzonderlijke stappen in OSM complex en tijdrovend is. Om deze reden kiezen zij ervoor het proces op een andere wijze buiten OSM uit te voeren. De verleningsbeschikking voeren zij wel in OSM in, omdat verdere verwerking door het subsidiebureau en daarmee uiteindelijk de uitbetaling van de subsidie anders niet mogelijk is.

“Je kan subsidies verlenen zonder dat stappen in Oracle worden doorlopen, uiteindelijk moet de beschikking erin worden gehangen. De directeur tekent deze niet als de beleidsmedewerker en het afdelingshoofd het niet gezien hebben.”

“Mensen zijn altijd in staat om dingen te doen die niet kunnen; zij kunnen in het systeem ook elkaars log-ins en wachtwoorden gebruiken.”
(interview ambtenaren)

Ook voor de uiteindelijke goedkeuring door de directeur wordt soms afgeweken van OSM. Bij sommige directies gaan de stukken nog in een dossiermap (hard-copy) langs de diverse verantwoordelijken ter ondertekening. De uiteindelijke beschikking wordt ook in deze gevallen wel in OSM gehangen.

In de praktijk blijkt dus dat in het systeem ingebouwde beheersmaatregelen worden omzeild.

monitoring

Jaarlijks wordt binnen de RSO een auditplan opgesteld. Op basis van dit auditplan wordt vastgesteld welke interne controle werkzaamheden moeten worden uitgevoerd op de werking van het subsidieproces. Dit wordt vastgelegd in een werkplan dat eveneens jaarlijks wordt opgesteld.

Uit de risicoanalyse van RSO in 2013 bleek dat de opzet en het bestaan van de AO/IC niet voldoende effectief was voor een systeemgerichte controle op het subsidieproces. Daarom is in 2013 een gegevensgerichte controle uitgevoerd.¹³⁹

In het interne controle rapport ‘verstrekke subsidies 2013’ blijkt dat de interne beheersmaatregelen nog niet afdoende functioneren. De aangegeven reden is dat de nieuwe werkwijze nog niet verankerd is in de subsidieprocessen van alle clusters en dat hierdoor bijvoorbeeld de uitkomsten van de formele en materiële toets voor een groot deel van de verleende subsidies niet opgeslagen zijn in het systeem (OSM).¹⁴⁰ De uitkomst van de interne controlewerkzaamheden is dat deze onvolkomenheden in het proces geen procedurele onrechtmatigheid betreffen aangezien het vastleggen van beide toetsen in OSM geen SvR 2014 vereiste is. Met uitzondering van enkele geconstateerde fouten en onzekerheden zijn de subsidies dus rechtmatig verstrekt. Dit wil echter niet zeggen dat de risico's op integriteitschendingen klein zijn.

In het werkplan wordt aandacht besteed aan frauderisico's in relatie tot het belang van goede en goed werkende interne beheersingsmaatregelen. In het rapport waarin

¹³⁹ De interne controle werkzaamheden 2013 hadden betrekking op subsidies die nog onderdeel uitmaken van de SvR 2005.

¹⁴⁰ Conform de bevindingen van de rekenkamer.

de uitkomsten van de interne controle werkzaamheden zijn uitgewerkt wordt niet teruggekomen op eventuele integriteitsrisico's, noch enig verband gelegd tussen de kwaliteit van de interne beheersing en de eventuele integriteitsrisico's.

6-6 synthese werking van beheersmaatregelen

De rekenkamer constateert dat de beheersmaatregelen in het integriteitbeleid en rondom het subsidieproces niet altijd worden nageleefd en toegepast in de Rotterdamse praktijk van subsidieverstreking. Met name doordat in de dagelijkse verwerking van subsidieaanvragen buiten het systeem om wordt gewerkt, waardoor bijvoorbeeld de gewenste functiescheiding niet of niet adequaat werkt, signaleert de rekenkamer dat in voorkomende gevallen het risico op een mogelijke integriteitschending in het subsidieproces significant aanwezig is.

Los van de specifieke maatregelen, stelt de rekenkamer in het algemeen dat het risico op een integriteitschending bij het verstrekken van een subsidie kleiner wordt naarmate meer mensen bij dit proces betrokken zijn.

6-6-1 werking maatregelen in het integriteitbeleid

Op hoofdlijnen merkt de rekenkamer op dat de werking van maatregelen ter verbetering van integriteit in de praktijk meer reactief dan proactief is en dat deze veelal betrekking heeft op een nauwe definitie van integriteit. De werking van de meeste van deze instrumenten blijft in de praktijk nog achter bij de perceptie van het hoger management over de wijze waarop deze diverse instrumenten in de praktijk worden toegepast.

Ook blijkt dat de aandacht voor integriteit en de bijbehorende maatregelen vooral is gericht op de totstandkoming van de maatregelen. Blijvende aandacht voor integriteit is zeer beperkt. Zo heeft het afleggen van de (ambts-)eed met name een symbolische functie, doordat er geen blijvende aandacht is over hoe men integriteit in de praktijk waarborgt. Met name maatregelen gericht op het borgen van integriteit op bestuurlijk niveau zijn onvoldoende aanwezig en blijft teveel beperkt tot een eenmalige aandacht hiervoor "aan de voorkant".

6-6-2 maatregelen in het subsidieproces

De beheersmaatregelen rondom het subsidieproces zijn in opzet toereikend maar worden in de praktijk niet overal (in voldoende mate) toegepast. Een belangrijke waarborg die een aantal van de beheersmaatregelen (werkinstructies, functiescheiding, toepassen vierogenprincipe) in opzet biedt, blijkt vanuit het oogpunt van lastige (tijdrovende) procedures, efficiency of technische moeilijkheden met programmatuur te worden omzeild. Voor enkele maatregelen, zoals richtlijnen over de wijze van beoordeling (en vastlegging) van subsidieaanvragen,¹⁴¹ geldt dat deze naar de mening van de rekenkamer in opzet verder uitgewerkt moeten worden. Het belang hiervan wordt op de werkvloer soms onvoldoende onderkend. Hierdoor is in voorkomende gevallen het risico op een mogelijke integriteitschending nog significant aanwezig.

¹⁴¹ Dit ten behoeve van transparantie en consistentie van de toetsing bij verlening en vaststelling.

6-6-3 resterend risico

De rekenkamer constateerde in hoofdstuk 5 dat de beheersmaatregelen in opzet de kans op een integriteitsrisico in belangrijke mate doen afnemen. Doordat de werking van de beheersmaatregelen in de praktijk echter niet (altijd) toereikend is, neemt de kans op integriteitschendingen in het subsidieproces fors toe.



bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

gewijzigde onderzoeksopzet

Bij de start van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

In welke mate heeft de gemeente Rotterdam risico's op integriteitsschendingen in het subsidieproces adequaat afgedekt?

- 1 Waar in het beleidsproces bestaat er kans op integriteitsschendingen in het subsidieproces?
- 2 Tot welke impact kunnen die integriteitsschendingen leiden?
- 3 Welke maatregelen moeten/kunnen worden genomen om risico's op integriteitsschendingen te beperken?
- 4 Heeft de gemeente adequate maatregelen genomen om de kans op en impact van integriteitsschendingen in het subsidieproces te beperken?
- 5 Worden die maatregelen in de praktijk adequaat toegepast?
- 6 Welke risico's op integriteitsschendingen in het subsidieproces zijn onvoldoende afgedekt?

Het subsidieproces omvatte niet alleen de subsidieverstrekking, maar ook de formulering van het desbetreffende beleid (bijvoorbeeld jeugd, woningbouw en kunst) en de evaluatie van het beleid.

Op basis van twintig vooraf geselecteerde cases (subsidieregelingen) wilde het team twee analysemodellen waarin risico's stonden vermeld nader invullen en aanvullen met risico's, beheersmaatregelen en geschatte kansen van optreden. Daartoe heeft het team voor twintig subsidieregelingen documentatie opgevraagd van hoe het algemene beleid tot stand was gekomen, welke eventuele beleidsregels in dit beleid zijn vastgelegd en vervolgens hoe het subsidie-instrument in dit beleid was vormgegeven (hoe zit de subsidieregeling in elkaar: wat zijn de onderliggende subsidieregels/voorwaarden en hoe loopt bij deze subsidieregeling het proces van aanvraag tot en met vaststelling) en de eventueel uitgevoerde subsidie- en beleidsevaluaties. Dit betekende een grote informatie-uitvraag bij de clusters en deelgemeente. Er was veel verschillende informatie noodzakelijk; variërend van algemeen rand voorwaardelijk beleid bij de clusters (zoals een administratieve organisatiebeschrijving en een verbijzonderd integriteitsbeleid) tot aan documenten over de beleidsformulering, de uitvoering van de subsidieregeling op basis van verschillende subsidiedossiers en vervolgens de algemene beleidsevaluatie. Tijdens het opvragen van deze documentatie bleek dat de aangeleverde informatie niet tot het gewenste resultaat kon leiden. Per regeling verschilt de beschikbare informatie (bijvoorbeeld wel of geen voorschriften voor het opstellen van beleid. Soms was beleid als dusdanig lang geleden geformuleerd, dat de onderliggende dossiers er niet meer zijn), en was de informatie niet eenduidig (verschillend in aard, diepgang en relevantie). Ook bleek de opgevraagde informatie niet inpasbaar in de opgestelde analysemodellen.

Eind april (28 april 2014) is besloten om de onderzoeksopzet aan te passen. De doel- en vraagstelling van het onderzoek is gelijk gebleven. Wel zijn de onderliggende onderzoeksvragen aangepast. Gekozen is voor meer focus op de perceptie hoe het

integriteitbeleid in de praktijk werkt. Daartoe zijn de onderzoeksvragen als volgt geherformuleerd:

- 1 Heeft Rotterdam het algemene integriteitbeleid actief en samenhangend vormgegeven?
- 2 Hoe verloopt het subsidieproces in Rotterdam?
- 3 Welke integriteitrisico's kleven aan het verstrekken van subsidies en heeft het college een adequate risico-inventarisatie uitgevoerd en daarmee de mogelijke integriteitrisico's binnen het Rotterdamse subsidieproces onderkend?
- 4 Zijn het integriteitbeleid en de organisatiecultuur ten aanzien van integriteit binnen de gemeente in opzet voldoende geschikt om integriteitrisico's binnen het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?
- 5 Zijn de subsidieverordening, -regelingen en kaders en de voorgeschreven werkwijze in opzet adequaat om de kans op integriteitschendingen in het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?
- 6 Leiden de wijze waarop (a) het op het verstrekken van subsidies toegesneden integriteitbeleid, (b) de subsidieverordening, -regelingen en kaders en (c) de voorgeschreven werkwijze op het gebied van subsidies in de praktijk worden toegepast (hard en soft controls) tot een adequate beheersing van het risico op integriteitschendingen?

Er wordt niet langer gebruik gemaakt van casestudies, maar aan de hand van interviews en groepsinterviews zal worden nagegaan in hoeverre het integriteitbeleid onder de medewerkers leeft en hoe zij dit ervaren.

focusgroep

Voorafgaand aan het onderzoek heeft een nadere verkenning plaatsgevonden van het onderwerp subsidies en risico's. Met tien betrokkenen/deskundigen (medewerkers vanuit het concern, medewerker accountantsbureau, subsidieontvangers en medewerkers subsidieadviesbureaus) is onder meer gesproken over de onderwerpen: risico's in het subsidieproces, risicoprofielen en het melden van risico's. Vanuit de verschillende perspectieven en ervaringen zijn de deelnemers met elkaar in gesprek gegaan en zijn soorten risico's geclassificeerd.

documenten

Naast het houden van interviews en het bestuderen van de Subsidieverordening Rotterdam 2014, heeft de rekenkamer ook diverse andere documenten geraadpleegd. In bijlage 6 zijn opgenomen al de gebruikte documenten waarnaar in deze rapportage wordt verwezen.

enquête

Begin februari 2014 heeft de rekenkamer een enquête per e-mail verstuurd naar alle ambtenaren in Rotterdam die betrokken zijn bij het subsidieproces. Dit zijn de medewerkers die gegevens invoeren over subsidies, de medewerkers die de aanvragen beoordelen en de leidinggevenden die besluiten nemen over de subsidies en medewerkers van het subsidiebureau. De contactgegevens van de betrokken ambtenaren zijn aangeleverd door de clusters. De rekenkamer heeft bij de voormalige deelgemeenten de contactgegevens opgevraagd van de medewerkers die bij de deelgemeenten betrokken waren bij het subsidieproces.

De enquête is naar 161 mensen verstuurd (96 bij de deelgemeenten en 65 bij de clusters). 122 medewerkers hebben aan de enquête deelgenomen (respons van 76%).

In totaal zijn 36 vragen gesteld, waarvan een deel betrekking had op het integriteitsbeleid en hoe de medewerkers de integriteitscultuur ervaren. Het andere deel van de vragen had betrekking op het subsidieproces en mogelijke integriteitschendingen in het subsidieproces.

interviews

Niet alleen in het kader van de (nieuwe) SvR 2014 heeft de rekenkamer interviews gehouden. Ook voor het onderzoeken van de het onderkennen en het beheersen van mogelijke risico's door de gemeente waren interviews nodig. In dit geval is gesproken met ambtenaren over het subsidieproces, het integriteitsbeleid en het onderkennen van integriteitsrisico's. Daarbij zijn in eerste instantie interviews met zeventien ambtenaren gehouden. Vervolgens hebben nog twee groepsinterviews plaatsgevonden, waarin is gesproken over het subsidieproces en de perceptie van de medewerkers op de werking van het integriteitsbeleid. Ook zijn de percepties en bevindingen van de rekenkamer in deze groepsinterviews getoetst. Met de burgemeester en de voormalig wethouder Organisatie is gesproken over integriteit. Tevens is gesproken met extern deskundigen over mogelijke integriteitsrisico's binnen het subsidieproces. Uiteindelijk heeft de rekenkamer in totaal 42 personen geïnterviewd

Meer specifiek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van:

- het gemeentelijk ambtelijk apparaat (cluster MO, cluster SO, de Bestuursdienst en RSO; in totaal 29 betrokkenen (negentien medewerkers in reguliere interviews, tien medewerkers in twee groepsinterviews). ; leden van het management (clusterdirecteuren MO (tevens portefeuillehouder subsidieproces), SO, RSO en portefeuillehouder Integriteit))
- het college van B en W: de voormalig wethouder Organisatie Moti, en burgemeester Aboutaleb;
- externe deskundigen: negen betrokkenen;

overige methoden

Naast interviews, de enquête en documenten heeft de rekenkamer ook drie bijeenkomsten bijgewoond voor ambtenaren. In deze bijeenkomsten stond de invoering van de nieuwe subsidieverordening centraal.

Ook heeft de rekenkamer een toets uitgevoerd op de mate waarin het verloop van het subsidieproces kan worden gevolgd in Oracle. Daartoe heeft de rekenkamer aselect tien verschillende subsidiedossiers ingezien. Per subsidiedossier is de rekenkamer nagegaan welke documenten in Oracle zijn terug te vinden, welke beoordelingen zijn uitgevoerd en welke overwegingen een rol hebben gespeeld.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 10 oktober 2013 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 5 januari 2015 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd.

Na verwerking van de op 16 en 19 januari 2015 ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 30 januari 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter

attentie van wethouder P.J. Langenberg en burgemeester A. Aboutaleb.. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar

bijlage 2 normenkader

Hieronder vindt per onderzoeksvraag een toelichting plaats op de gehanteerde normen.

1 Op welke wijze heeft Rotterdam het integriteitbeleid vorm gegeven?

Dit betreft een beschrijvende vraag, met de onderliggende aanname dat er sprake is van een integriteitbeleid. Deze aanname is gebaseerd op de wettelijke verplichting dat elke gemeente zelf een integriteitbeleid opstelt. Deze verplichting is opgenomen in de Ambtenarenwet, Artikel 125 quater. In dit artikel wordt voorgeschreven dat de gemeenten een actief integriteitbeleid voeren.

De rekenkamer zal voor deze onderzoeksvraag daarom wel toetsen op de volgende normen:

- er is sprake van een duidelijk en vastgelegd integriteitbeleid:
 - het beleid voldoet aan de wettelijke regels. Dit betreffen:
 - Artikel 12, 13, 14, 15, 27, 28, 99 van de Gemeentewet
 - Artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht
 - Artikel 125ter, 125quater en 125quinquies van de Ambtenarenwet
 - het beleid voldoet aan de Modelaanpak Integriteit Openbaar bestuur en politie.
 - het beleid voldoet aan de criteria van een goed integriteitsplan. Het beleidsplan bevat ten minste:
 - een duidelijke missie en visie op integriteit waarin de doelen en ambities voor middellange termijn zijn vastgelegd.
 - waarden en normen
 - een inventarisatie van welke concrete activiteiten moeten worden ontplooid en aan de hand daarvan instrumenten en maatregelen vaststellen
 - een beschrijving hoe moet worden omgegaan met incidenten
 - een beschrijving van de inrichting van de integriteitsfunctie waaruit blijkt welke actoren zijn betrokken en wat hun verantwoordelijkheid is (inclusief rollen en verantwoordelijkheden van vertrouwenspersonen, bevoegd gezag, middenmanagement, ondernemingsraad, audit, juridische en personeelsafdelingen en onderzoekseenheden).
 - een beschrijving van hoe de monitoring en evaluatie wordt vormgegeven
 - een duidelijk inzicht in hoe de noodzakelijke samenhang tussen de beleidsmaatregelen, instrumenten en rollen van de verschillende actoren vanuit de centrale integriteitsmissie wordt verzorgd en bewaakt. Ook moet worden opgenomen hoeveel tijd, budget en andere middelen nodig zijn en beschikbaar worden gesteld.
- het integriteitbeleid wordt actief gevoerd:
 - er moet blijvende aandacht zijn voor integriteit. Dit komt tot uiting in een continu aandacht voor integriteit in meerdere fora en op meerdere aspecten.

2 Hoe verloopt het subsidieproces in Rotterdam?

Dit betreft een beschrijving van het subsidieproces. Er vindt geen toetsing aan normen plaats.

3 *Welke integriteitsrisico's kleven aan het verlenen van subsidies en welke specifieke integriteitsrisico's heeft het college binnen het Rotterdamse subsidieproces onderkend?*

De vraagstelling gaat uit van de gedachte dat een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Deze veronderstelling wordt getoetst aan de onderliggende normen:

- het college van B en W heeft een risicoanalyse uitgevoerd op het subsidieproces waarbij nog geen sprake is van beheersmaatregelen.
- in de risicoanalyse wordt vastgesteld welke integriteitsrisico's zich in het 'onbeheerste' subsidieproces kunnen voordoen en welke factoren daartoe kunnen bijdragen.
- in de risicoanalyse wordt getoetst op zowel de bestuurlijke integriteitsrisico's als ambtelijke integriteitsrisico's.
- het college benoemt de factoren die kunnen leiden tot een integriteitsschending op een zodanig concreet niveau, dat inzichtelijk wordt welke beheersmaatregelen kunnen worden genomen.
- het college kwantificeert het risico op de mogelijke integriteitsschendingen en duidt daarbij de kans van optreden en de mogelijke impact bij optreden.

4 *Is het integriteitbeleid van de gemeente in opzet voldoende geschikt om integriteitsrisico's binnen het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?*

De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van deze vraag de volgende normen:

- het college heeft per onderkend risico/per onderkende factor vastgesteld welke beheersmaatregelen of aspecten uit het integriteitbeleid de kans op het optreden van het onderkende integriteitsrisico kan verkleinen.
- de beheersmaatregelen of aspecten uit het integriteitbeleid die de kans op optreden van het integriteitsrisico kunnen verkleinen, zijn door het college ingezet (in opzet aanwezig).

5 *Zijn de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze in opzet adequaat om de kans op integriteitsschendingen in het subsidieproces te beperken, en op welke wijze?*

De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van deze vraag de volgende normen:

- het college heeft per onderkend risico vastgesteld welke maatregelen of aspecten uit subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze deze risico's kunnen verkleinen.
- de beheersmaatregelen of aspecten uit de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze die de kans op optreden van het integriteitsrisico kunnen verkleinen, zijn door het college ingezet (in opzet aanwezig).

6 *Leiden de wijze waarop het integriteitbeleid, de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze op het gebied van subsidies in de praktijk worden toegepast (soft controls) tot een adequate beheersing van het risico op integriteitsschendingen?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt getoetst aan de volgende normen:

- de ingezette maatregelen of aspecten uit het integriteitbeleid die de risico's kunnen verkleinen, worden in de praktijk adequaat toegepast
- de ingezette maatregelen of aspecten uit de subsidieverordening en de voorgeschreven werkwijze die de risico's kunnen verkleinen, worden adequaat toegepast
- de top van de organisatie geeft continu het goede voorbeeld en draagt daarmee bij aan een cultuur van dialoog en tegenspraak.
- integriteitbeleid heeft permanent bestuurlijke aandacht.

bijlage 3 wettelijk kader integriteit bestuurders

Regelingen voor raadsleden¹⁴²

tabel: wettelijke bepalingen raadsleden

onderwerp	wettelijke bepaling
onverenigbare functies	Artikel 13 Gemeentewet
verboden handelingen	Artikel 15, lid 1 Gemeentewet
niet mee besluiten over aangelegenheden met een persoonlijk belang	Artikel 28, lid 1 Gemeentewet, Artikel 2:4 Awb
gedragsregels in een gedragscode	Artikel 15, lid 3 Gemeentewet
afleggen Eed	Artikel 14 Gemeentewet

Regelingen voor wethouders

tabel: wettelijke bepalingen wethouders

onderwerp	wettelijke bepaling
onverenigbare functies	Artikel 36b Gemeentewet
verboden handelingen	Artikel 41c, lid 1 juncto en artikel 15, lid 1 Gemeentewet
niet mee besluiten over aangelegenheden met een persoonlijk belang	Artikel 58 juncto artikel 28, lid 1 Gemeentewet Artikel 2:4 Awb
gedragsregels in een gedragscode	Artikel 41c, lid 2 Gemeentewet

Regelingen voor burgemeesters

tabel: regelingen voor burgemeesters

onderwerp	wettelijke bepaling
onverenigbare functies	Artikel 68 Gemeentewet
verboden handelingen	Artikel 69, lid 1 juncto artikel 15, lid 1 Gemeentewet
niet mee besluiten over aangelegenheden met een persoonlijk belang	Artikel 58 juncto artikel 28, lid 1 Gemeentewet Artikel 2:4 Awb
gedragsregels in een gedragscode	Artikel 69, lid 2 Gemeentewet

¹⁴² Bron: BING, Juridisch toetsingskader integriteit gemeenteraad Bergen op Zoom, februari 2011. Dit is eveneens de bron voor de regelingen voor wethouders en burgemeesters.

bijlage 4 nadere uitwerking organisatie integriteit

Organisatorisch kan een onderscheid worden gemaakt tussen de bestuurlijke en ambtelijke integriteit.

organisatie bestuurlijke integriteit

Ten aanzien van de raad ligt de eindverantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid bij de griffie. De griffie geeft hier vorm en inhoud aan door tijdens de introductiedagen en in het inwerkprogramma van de raad er in verschillende sessies aandacht te besteden aan integriteit en meer specifiek aan de gedragscode (gemeenteblad 2003). Ook worden nieuwe raadsleden individueel door de griffier en de burgemeester op hun nieuwe publieke functie voorbereid. Voorts heeft de griffie een externe bureau ingehuurd voor het onder de aandacht brengen van (het belang van) integriteit onder de raadsleden. Ook zijn vervolgspraken gemaakt en is aangegeven dat jaarlijks thematisch aan dit onderwerp aandacht zal besteed worden, onder supervisie van burgemeester en griffier. Deze afspraak is gemaakt in het presidium .

De verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit ligt voor een belangrijk deel bij politieke partijen zelf. De politieke partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de plaatsing van kandidaten op de kieslijst en de screening van de voorgedragen personen. Dit geldt zowel voor de bestuur kandidaten als voor de raadsleden. Er is geen beleid opgesteld noch is er een duidelijke verantwoordelijkheid binnen de organisatie belegd om na te gaan of deze screening ook daadwerkelijk plaatsvindt. Uit gesprekken komt naar voren dat deze screening binnen de politieke partijen zeer uiteenlopend wordt toegepast, van intensief tot niet.

Voor de screening van kandidaten is ook de verhouding met de achterban een relevant aspect. In de praktijk komt het namelijk voor dat, bij een duidelijk afgebakende achterban, de achterban een beroep op het raadslid doet om voor een specifieke casus iets te regelen. Dat is een integriteitsrisico waarbij de scheidslijn tussen een maatschappelijk issue en cliëntelisme soms lastig is vast te stellen. De afweging is aan het raadslid zelf. Ook op het gebied van subsidiecasussen kan zich dit dilemma voordoen.

De integriteit ten aanzien van het college is sinds mei 2014 formeel belegd bij het Directie Middelen en Control. De directie Middelen en Control is aanspreekpunt voor de leden van het College van B en W en de concerndirecteuren. Daarnaast moet het bureau het onderwerp integriteit regelmatig agenderen in de concerndirectie en het college. De gemeentesecretaris moet daarnaast periodiek afzonderlijk met iedere clusterdirecteur over integriteit spreken.

In Rotterdam is het in de praktijk echter de usance dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de bestuurlijke integriteit. De raad van Rotterdam vindt het wenselijk dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit in zijn portefeuille heeft; het is geen wettelijke taak van de burgemeester.

Wel kan hij vanuit zijn rol als voorzitter van de raad en voorzitter van het college deze rol goed invullen. De raad is van mening dat de burgemeester aan zet is om zijn verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit invulling te geven. Daartoe hanteert

de burgemeester de volgende procedure. Aan het begin van een nieuwe raadsperiode wordt een themabijeenkomst georganiseerd over integriteit, waarbij raadsleden, wethouders en eventuele kandidaat-wethouders aanwezig zijn.

Deze bijeenkomst vond plaats in het najaar van 2014. De gedachte erachter is dat de leden in het najaar elkaar wat beter kennen en dat men dan wat makkelijker een gesprek voert over integriteit. Veelal wordt over integriteit gesproken aan de hand van voorbeelden als dienstreizen, declaraties. Integriteit binnen werkprocessen komt niet aan bod. De burgemeester verplicht iedereen aan de introductiediscussie over integriteit deel te nemen en kennis te nemen van de inhoud. De burgemeester heeft niet overwogen om vaker gedurende een collegeperiode hierover kennis te delen.

In geval van een melding van mogelijke schending van de bestuurlijke integriteit verzoekt de burgemeester eerst één of een aantal medewerkers om een verkenning uit te voeren naar de feiten. Op basis van de resultaten van de verkenning besluit de burgemeester of verder onderzoek noodzakelijk is. Veelal is dit niet nodig. Slechts in incidentele gevallen zal nader onderzoek worden verricht.

De persoon bij wie de verkenning zal plaatsvinden wordt hierover geïnformeerd. Na afloop van de verkenning worden de resultaten ervan aan de persoon in kwestie teruggekoppeld. Het terugkoppelen van de resultaten doet de burgemeester in samenwerking met de griffier. Indien de melding niet anoniem heeft plaatsgevonden wordt ook de melder geïnformeerd wat er verder zal gebeuren (al of niet een onderzoek instellen).

Indien er een melding plaatsvindt over raadsleden, dan kan de burgemeester er ook voor kiezen om het presidium te informeren. In geval van ernstige misstanden kan de burgemeester dan ook de raad zelf informeren. In geval van mogelijke misstanden in de politieke partijen, is het aan de partij zelf.

Aan wie derden of ambtenaren melding kunnen maken van een integriteitsschending door een bestuurder of raadslid is niet formeel belegd.

Gebiedscommissies

Met betrekking tot integriteit van leden van de gebiedscommissies is geregeld dat de gedragscode voor de gemeenteraad integraal van toepassing is voor de gebiedscommissies. De verordening op de gebiedscommissies schrijft voor dat commissieleden hun nevenfuncties, zijnde alle functies naast het lidmaatschap van de gebiedscommissie, bekend maken. De verordening stelt ook dat ieder lid van de gebiedscommissie voor zichzelf moet borgen dat zijn of haar onafhankelijkheid gewaarborgd blijft, elke vorm en schijn van beïnvloeding wordt vermeden en de nevenfunctie het aanzien van het lidmaatschap van de gebiedscommissie niet schaadt. Het lid van de gebiedscommissie maakt nevenfuncties openbaar door opgaven hiervan bij de secretaris van de gebiedscommissie, die alle nevenfuncties van de leden van de gebiedscommissie openbaar maakt via de website van de gemeente.

organisatie ambtelijke integriteit

Zoals aangegeven vervult de concerndirectie de centrale rol op het gebied van ambtelijke integriteit. De concerndirectie heeft een toetsende en evaluerende rol ten aanzien van het concernbrede en clustergerichte beleid, binnen de door B en W gestelde kaders stelt de concerndirectie voor de ambtelijke organisatie de kaders vast.

Vanuit de concerndirectie is de directeur Stadsbeheer portefeuillehouder Integriteit. De portefeuillehouder integriteit zit het portefeuillehoudersoverleg integriteit voor. In dit overleg komen de directeuren die in het cluster de portefeuillehouder integriteit hebben samen.

De clusters zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting en de uitvoering van het integriteitsbeleid op clusterniveau. Momenteel wordt gewerkt aan een volgende stap waarbij er een centraal kader wordt vormgegeven voor meer eenduidigheid (in de uitvoering van) het integriteitsbeleid tussen en binnen de clusters. Binnen elk cluster is naast een portefeuillehouder integriteit een (cluster)coördinator integriteit en een vertrouwenspersoon aangesteld om het integriteitsbeleid en de meldingen te coördineren.

De organisatie voor meldingen over mogelijke integriteitsmisstanden is als volgt. Meldingen over mogelijke integriteitsschendingen kunnen worden gedaan bij de direct leidinggevende.

Ook de gemeentelijke ombudsman heeft een rol binnen de ambtelijke integriteit. De gemeentelijke ombudsman geldt als onafhankelijke beroepsinstantie voor integriteitsmeldingen. Bij de ombudsman zijn er meldingen van ambtenaren en klachten van organisaties binnengekomen die menen dat ze ten onrechte geen subsidie hebben gekregen en hun concurrent wel. Vorig jaar zijn er zo'n 4 klachten geweest die gerelateerd waren aan subsidies.

De controlefunctie op het naleven van het ambtelijk integriteitsbeleid is belegd bij de directie Middelen en Control. Ook Concern Audit heeft een rol in het toezien of het ambtelijk integriteitsbeleid nader is uitgewerkt en wordt uitgevoerd.

Op 21 mei 2014 is de verantwoordelijkheid voor ambtelijke integriteit van Bureau Gemeentesecretaris overgedragen naar Directie Middelen en Control. Daarbij wordt de volgende verantwoordelijkheidsverdeling gehanteerd:

- formulering van beleid, beleidskaders en rapportage & verantwoording valt onder de regie van de Bestuursdienst (lag voorheen bij Bureau Gemeentesecretaris).
 - DMC/M&O is verantwoordelijk voor ambtelijke integriteit en ondersteuning op dit onderwerp van de CD-concernportefeuillehouder integriteit, Algemeen Directeur, en wethouder Organisatie;
 - BGS en BJI is verantwoordelijk voor bestuurlijke integriteit ter ondersteuning Algemeen Directeur/Gemeentesecretaris/Burgemeester en overige leden van het college.
 - Concern Audit is verantwoordelijk voor periodieke audits op integriteitsbeleid en betrokken bij de onderzoekspool (ambtelijk en bestuurlijk).

Wat dit precies inhoudt voor de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen is de rekenkamer niet geheel duidelijk.

bijlage 5 handreiking kwantificeren risico's

Conform de beschrijving van het BIOS over het opstellen van een integriteitsbeleidsplan dienen de risico's in een proces te worden geïdentificeerd en gekwantificeerd (zie ook paragraaf 2-1). Het college van B en W heeft nog geen adequate risicoanalyse voor het subsidieproces uitgevoerd.

Om te komen tot een goede risicoanalyse moeten verschillende betrokkenen/deskundigen met elkaar om tafel gaan om de bruto risico's te identificeren. Daarna moet op basis van een gewogen oordeel van de betrokkenen het risico worden gekwantificeerd in de kans van optreden en de impact. Vervolgens moeten de deskundigen bepalen welke beheersmaatregelen kunnen worden ingezet. Daarbij moet ook worden vastgesteld welke kans van optreden het risico na het inzetten van de beheersmaatregelen nog heeft. Aan de hand van het vaststellen van de werking van de risicomaatregelen kan de uiteindelijke kans van optreden worden vastgesteld.

Een gekwantificeerd verantwoorde inschatting is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van het college. De rekenkamer kan deze risicoanalyse niet voor het college uitvoeren. Het ontbreekt de rekenkamer aan benodigde om de risico's vanuit alle invalshoeken te kunnen bediscussiëren en te kwantificeren. Echter om een voorbeeld te kunnen laten zien heeft de rekenkamer alsnog een overzicht gemaakt van hoe een dergelijke risicoanalyse voor het subsidieproces er uit kan zien. Doelstelling van deze weergave is om een voorbeeld te schetsen van hoe een risicoanalyse kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van de mogelijke beheersmaatregelen en de gevolgen van de beheersmaatregelen voor de kans op een integriteitsrisico.

Daarbij merkt de rekenkamer nadrukkelijk op dat de risicokwalificatie is gebaseerd op de 'educated guess' van de rekenkamer van het risico en de werking van de beheersmaatregelen in de praktijk. Daarbij is ook de impact van de meer algemene bewustwordingsmaatregelen (zoals de VOG en gedragscode) meegenomen. De volledige risicoanalyse zal nog door het college moeten worden uitgevoerd.

tabel bijlage 5-1: voorbeeld risicoanalyse

beschrijving risico	inschatting bruto risico	specifieke maatregelen	risico bij specifieke maatregel in	werking specifieke maatregelen	netto risico
bestuurlijke risico's					
<i>beleid en beleidsregels</i>					
beleid toeschrijven naar specifieke doelgroep	gemiddeld	geen	klein	nvt	klein
niet SMART geformuleerd beleid	gemiddeld	geen	klein	nvt	klein
<i>beoordeling aanvraag</i>					
beleid maken nav toezegging	gemiddeld	functiescheiding, vier ogenprincipe, blauwdruk	klein	beperkt	gemiddeld
toezegging doen voorafgaand aanvraag	gemiddeld/hoog	functiescheiding, blauwdruk	gemiddeld	beperkt	gemiddeld/hoog
druk vanuit subsidieontvanger	hoog	geschenkenregeling, vier ogenprincipe, functiescheiding	klein	gemiddeld	gemiddeld
<i>vaststelling</i>					
ondoelmatige besteding	gemiddeld/hoog	nevenfuncties, geschenkenregeling, functiescheiding, vier ogenprincipe	klein	zeer beperkt	gemiddeld/hoog
geen terugvordering	gemiddeld/hoog	nevenfuncties, geschenkenregeling	klein	zeer beperkt	gemiddeld/hoog
ambtelijke risico's					
<i>beleid en beleidsregels</i>					
bevoordelen op basis niet SMART beleid	gemiddeld/hoog	functiescheiding, vier ogenprincipe	nihil	gemiddeld	klein
specifiek toeschrijven beleid op wens bestuurder	gemiddeld	vier ogenprincipe, ad agenda	klein	beperkt	gemiddeld
<i>beoordeling subsidieaanvraag</i>					
niet toetsen aan subsidieregeling/beleidsregels	klein	vier ogenprincipe, formele toets RSO	nihil	gemiddeld/goed	nihil
niet toetsen aan overige relevante informatie	gemiddeld/hoog	vier ogenprincipe	klein	zeer beperkt	gemiddeld/hoog
tijdsdruk	gemiddeld/hoog	vier ogenprincipe, formele toets RSO	gemiddeld	gemiddeld	gemiddeld
<i>toekennen of afwijzen</i>					
onvoldoende onderbouwing/vastlegging besluit	zeer hoog	vier ogenprincipe, formele toets RSO, OSM	gemiddeld	beperkt	hoog
onduidelijke toekenning subsidieplafond	hoog	vier ogenprincipe, functiescheiding	klein	beperkt	gemiddeld
<i>vaststellen</i>					
niet terugvorderen bij ondoelmatigheid	hoog	vier ogenprincipe, functiescheiding, geschenkenregeling	klein	zeer beperkt	gemiddeld/hoog
niet terugvorderen bij bevriende relatie	hoog	vier ogenprincipe, functiescheiding, nevenfuncties, geschenkenregeling	gemiddeld	zeer beperkt	hoog

overschot subsidie	hoog	vier ogenprincipe, functiescheiding, nevenfuncties	klein	zeer beperkt	gemiddeld/hoog
<i>overige risico's</i>					
omzeilen stappen/procedures	hoog	vier ogenprincipe, functiescheiding, nevenfuncties	klein	gemiddeld	gemiddeld
subsidieproces (OSM)					
nauwe relaties	hoog	geschenkenregeling	gemiddeld	zeer beperkt	gemiddeld/hoog
reorganisatie/bezuinigingen	gemiddeld/hoog	geen	gemiddeld	nvt	gemiddeld/hoog

bijlage 6 bronnen

Gemeente Rotterdam

- Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, rapport Audit Integriteit 2013
- Gemeente Rotterdam, notitie Uitgangspunten integriteit, Rotterdam, juni 2012
- Gemeente Rotterdam, RSO, Interne Controle Werkplan 2013 audit verstrekken subsidies en bijdragen, 2 juni 2014.
- Gemeenteblad 2013, nr. 96
- Gemeenteblad 2013, Verordening op de gebiedscommissie 2014
- Gemeente Rotterdam, toelichting op de subsidieverordening, 2014
- Gemeente Rotterdam, Werkinstructie Oracle Subsidiemodule, januari 2013
- Gemeente Rotterdam, Blauwdruk Subsidieproces
- Gemeente Rotterdam, Handreiking Gebiedscommissies 2014-2018

BIOS

- BIOS, Aard en omvang van integriteitschendingen binnen de Nederlandse overheid, april 2014
- BIOS, Handreiking Het Integriteitsplan, november 2009
- BIOS, Handreiking Kwetsbare functies, van kwetsbaar naar weerbaar, november 2010

Deskundigen

- Lasthuizen, Integriteit van het lokaal bestuur, 2008
- Prof. dr. J.H.J. van de Heuvel e.a., Integriteit van het lokaal bestuur, 2010, p. 16
- Hubert
- Muel en Kaptein, De integriteit van organisaties: 7 handvatten uit de sociaalpsychologie, Jaarboek integriteit 2012, 2012
- Bureau Integriteit Amsterdam, Rapport Stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van Subsidieëring (SIRAS), april 2008

Websites

- http://www.capra.nl/4_278_Integriteit,_een_blijvend_actueel_onderwerp.aspx
- http://www.dagvandeintegriteit.nl/downloads/Verslag_Dag_van_de_Integriteit_22-11-2011.pdf
- <http://financieel.infonu.nl/diversen/49195-wat-is-subsidie.html>
- <http://integriteitoverheid.nl/over-bios.html>
- <https://www.justis.nl/producten/vog>
- www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit.html
- http://www.rotterdam.nl/product:integriteitschendingen_melden
- www.wikipedia.nl

bijlage 7 **Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar bestuur en Politie**

basisnormen voor ambtenaren

1. aandacht voor integriteit door
 - a. schriftelijke vastlegging van integriteitaspecten;
 - b. periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen;
 - c. verzamelen op een centraal punt van aan integriteit gerelateerde informatie;
 - d. betrokkenheid van de politieke organen in de organisatie.
2. vaststellen van gedragscodes voor medewerkers
3. onderzoeken bij werving en selectie door in de selectieprocedures controles op te nemen van relevante documenten, referenties, een verklaring omtrent het gedrag te vragen
4. kwetsbare functies aan te wijzen waar inbreuk op integriteit zich aan kan dienen
5. bij indiensttreding de eed of belofte af te leggen
6. een meldingsregeling van nevenwerkzaamheden vast te stellen en de meldingen ook actueel te houden en openbaar te maken
7. een regeling vaststellen voor de melding van financiële belangen en transacties in effecten met name voor daartoe aan te wijzen functies
8. maatregelen gericht op informatiebescherming treffen door het binnen de organisatie vaststellen van voorschriften over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie door onbevoegden
9. regels vaststellen over het aannemen van relatiegeschenken en uitnodigingen
10. het vaststellen van een inkoop- en aanbestedingsprocedure
11. het aanstellen van een vertrouwenspersoon voor integriteit
12. te voorzien in een meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand (klokkenluider regeling) met toegang tot een onafhankelijke instantie
13. een schriftelijke procedure vast te stellen met een handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

basisnormen voor politieke ambtsdragers

14. vaststellen van gedragscodes voor bestuurders
15. een meldingsregeling van nevenwerkzaamheden vast te stellen en de meldingen ook actueel te houden en openbaar te maken
16. een regeling vaststellen voor de melding van financiële belangen en transacties in effecten met name voor daartoe aan te wijzen functies
17. maatregelen gericht op informatiebescherming treffen door het vaststellen van voorschriften over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie door onbevoegden
18. regels vaststellen over het aannemen van relatiegeschenken en uitnodigingen

bron: Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar bestuur en Politie, Den Haag, april 2006

bijlage 8 afkortingen

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
B en W	Burgemeester en Wethouders
BGS	Bureau Gemeentesecretaris
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
MO	Maatschappelijke ontwikkeling
OSM	Oracle Subsidie Management
P x Q	prijs keer hoeveelheid
RSO	Rotterdamse service organisatie
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
SO	Stadsontwikkeling
SvR	Subsidieverordening Rotterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOF	Veiligheid, Organisatie en Financiën
VOG	Verklaring omtrent gedrag

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Nely van Houwelingen
Marc Haas

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
maart 2015

ISBN/EAN
978-90-76655-81-9