

rechtmatigheid besteding subsidie PBR

onderzoek financiële administratie 2013



Rekenkamer
ROTTERDAM

rechtmatigheid besteding subsidie PBR

onderzoek financiële administratie 2013



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Al meer dan dertig jaar is de vereniging PBR actief in de regio Rotterdam op het terrein van stadsburgerschap en bevordering van binding in de stad van grote groepen migranten. Een maatschappelijk belangrijke taak die sinds jaar en dag door de gemeente Rotterdam financieel wordt ondersteund. Dat schept natuurlijk wel de nodige verplichtingen. Zowel voor de subsidieverstrekker als voor de subsidieontvanger. Als subsidieverstrekker dient de gemeente Rotterdam zich te vergewissen van de rechtmatigheid van de bestedingen en van de mate waarin de prestaties ook daadwerkelijk worden geleverd. PBR draagt de verantwoordelijkheid voor een adequate en professionele administratieve organisatie.

Aan beide heeft het echter nadrukkelijk ontbroken. De vraag is nu of PBR een incident blijkt te zijn of dat er toch sprake is van een haperend (verantwoordings)mechanisme. Opvallend is dat beide partijen zich – al dan niet terecht – verschuilen achter de (goedkeurende) controleverklaring van de accountant. Deze cruciale factor in het verantwoordingstraject blijkt nu zelf te haperen. Het gehele complex van (rechtmatigheids)bevindingen creëert een beeld dat goedkeurende controleverklaringen wellicht ten onrechte zijn afgegeven.

Daarmee ontstaan helaas ook vragen rond de rechtmatigheid van subsidiebesteding in zijn algemeenheid. Dit kan enkel worden voorkomen door enerzijds aanvullend op de controleverklaring harde(re) eisen te stellen aan de administratieve organisatie van de subsidieontvangers en deze ook steekproefsgewijs te controleren en anderzijds het toezicht op de (kwaliteit van de) accountantscontrole nog verder aan te scherpen. Zo niet, dan blijven er vragen hangen rond de rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen. Een zeer onwenselijke situatie.

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 Filip den Eerzamen (projectleider) en Hans Hoekstra.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam	9
	1-3 doelstelling	10
	1-4 leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting op de hoofdconclusies	11
	2-3 aanbevelingen	15
3	reacties en nawoord	19
	3-1 reactie PBR en nawoord rekenkamer	19
	3-1-1 reactie PBR	19
	3-1-2 nawoord rekenkamer	29
	3-2 reactie college en nawoord rekenkamer	32
	3-2-1 reactie college	32
	3-2-2 nawoord rekenkamer	33
	nota van bevindingen	35
1	inleiding	37
	1-1 aanleiding	37
	1-2 Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam	37
	1-2-1 doelstelling van PBR	37
	1-2-2 subsidie 2013 aan PBR	38
	1-2-3 PBR in opspraak	38
	1-3 vooronderzoek rekenkamer	38
	1-4 doel en vraagstelling	39
	1-5 afbakening	40
	1-6 uitkomsten onderzoek	40
	1-7 leeswijzer	40
2	opzet en inrichting financiële administratie	43
	2-1 inleiding	43
	2-2 opzet en inrichting financiële administratie	43
	2-2-1 inkoopfacturen	43
	2-2-2 kasuitgaven	44
	2-2-3 doorbelasting interne uren en loonkosten	44
3	grondslag voor uitgaven	45
	3-1 inleiding	45
	3-2 inkoopfacturen	45
	3-2-1 facturen van leveranciers	46
	3-2-2 facturen van zelforganisaties	46
	3-2-3 nagekomen kosten	47
	3-2-4 volledigheid inkoopfacturen	48

	3-3	grondslag voor kasuitgaven	48
	3-3-1	algemeen	49
	3-3-2	specifiek	49
	3-4	facturatie van enkele gelieerde stichtingen/entiteiten	51
	3-4-1	bevindingen rekenkamer	51
	3-4-2	toelichting PBR	53
	3-4-3	nadere vragen door rekenkamer	54
	3-5	onderbouwing uitgaven reis Marokko	56
4		grondslag urenadministratie	59
	4-1	inleiding	59
	4-2	doorbelasting interne uren	59
	4-3	inkoop van externe uren en diensten	60
5		verantwoording (prestatie)subsidies	63
	5-1	inleiding	63
	5-2	subsidieverantwoording algemeen	63
	5-3	verantwoording prestatiesubsidies	64
	5-3-1	Eigen kracht Rotterdamse meiden	65
	5-3-2	Vrijwilligers in actie	66
	5-3-3	Herkennen en erkennen van discriminatie	67
		bijlagen	69
bijlage 1		normenkader	71
bijlage 2		onderzoekverantwoording	72
bijlage 3		optelling staat baten en lasten 2013	74
bijlage 4		vaststellingsbeschikking budgetsubsidie 2013 aan PBR	75
bijlage 5		vaststellingsbeschikking prestatiesubsidie 2013 aan PBR	76

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Ten tijde van haar onderzoek naar integriteitrisico's rondom de subsidieverlening¹ is de Rekenkamer Rotterdam benaderd vanuit de gemeenteraad met een verzoek om nadere aandacht te besteden aan een specifieke subsidierelatie, te weten de vereniging Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam (PBR), tot de statutaire naamswijziging in 2013 bekend als Platform Buitenlanders Rijnmond. Dit naar aanleiding van het feit dat de voormalig voorzitter van PBR een aantal belastende uitspraken heeft gedaan inzake de wijze waarop binnen PBR wordt omgegaan met subsidies.

De rekenkamer heeft gehoor gegeven aan dit verzoek en heeft in september en oktober 2014 een intern vooronderzoek uitgevoerd naar de specifieke subsidierelatie PBR. De rekenkamer concludeerde op basis van de bevindingen uit dit vooronderzoek dat er voor de rekenkamer onvoldoende inzicht bestaat om zekerheid te verschaffen over de rechtmatigheid van de besteding van aan PBR verstrekte subsidiegelden. De rekenkamer heeft vervolgens besloten een nader onderzoek uit te voeren² naar de wijze waarop de financiële administratie van PBR inzicht biedt in de rechtmatigheid van de besteding van de door de gemeente Rotterdam aan PBR verstrekte subsidiegelden.

1-2 Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam

De vereniging Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam is een organisatie die ruim 30 jaar geleden is opgericht en als doel heeft om stadsburgerschap en binding in de stad te bevorderen door projecten te ontwikkelen en uit te voeren. PBR is een koepelorganisatie die samen met migrantenzelforganisaties en andere betrokkenen tracht haar doelstellingen op het gebied van stadsburgerschap en binding in de stad te verwezenlijken.

PBR heeft in 2013 statutair een naamsverandering ondergaan en sindsdien heet de vereniging Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam, nog steeds met de initialen PBR. Overigens staan op de website van PBR beide benamingen nog vermeld en wordt door veel instanties waarmee PBR samenwerkt en waarvan facturen worden ontvangen de naam Platform Buitenlanders Rijnmond nog gebruikt.

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

¹ 'handelen in vertrouwen. onderzoek naar integriteitrisico's in het subsidieproces', Rekenkamer Rotterdam, 19 maart 2015.

² Onderzoeksopzet financiële administratie PBR, Rekenkamer Rotterdam, 6 januari 2015.

In 2013 ontving PBR € 780.075 aan subsidie van de gemeente Rotterdam. Naast andere subsidies en giften met een waarde van € 268.130 die PBR van diverse andere instellingen ontvangt, is de gemeente Rotterdam de grootste subsidieverstrekker van PBR. Van de ontvangen subsidie is € 180.075 geormerkt als prestatiesubsidie en € 600.000 als budgetsubsidie voor het thema kennisdeling.

In 2014 is PBR in opspraak gekomen nadat de voormalig voorzitter van PBR uitspraken heeft gedaan in de media over onder meer de kosten van een reis die PBR in het najaar van 2013 heeft gemaakt naar Marokko met bestuur en medewerkers van PBR. Daarnaast speelde de kwestie over de vermogensvorming van PBR. Uit de jaarstukken van 2013 bleek dat PBR in 2013 een bedrag van € 141.350 heeft overgehouden aan ontvangen subsidiegelden en giften en deze heeft toegevoegd aan de reserves die per eind 2013 ruim € 663.000 bedragen.

1-3 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in de wijze waarop de ontvangen subsidiegelden door PBR zijn besteed en additionele zekerheid te geven over de mate waarin de besteding van deze publieke middelen al dan niet rechtmatig is. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

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

1-4 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 PBR beschikt in opzet over een adequate financiële administratie, die toereikend inzicht kan geven in de inkomsten en uitgaven. Met betrekking tot de uitvoering van de financiële administratie door PBR oordeelt de rekenkamer dat:
 - a de wijze waarop PBR in de praktijk de administratie uitvoert, uitgaven codeert en boekt in het grootboek en kosten uiteindelijk verantwoordt op projecten, op zijn minst slordig is te noemen en onvoldoende inzicht verschaft in de daadwerkelijk gerealiseerde projectkosten.
 - b de betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens in de administratie niet afdoende kan worden vastgesteld. De authenticiteit van een significant aantal facturen kan niet worden vastgesteld, de interne controle op de juistheid van de urenstaten is ontoereikend en een deel van de kasuitgaven wordt onvoldoende onderbouwd.
 - c de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven van PBR niet toereikend is vast te stellen.
- 2 De rekenkamer signaleert een vermenging van functies van twee medewerkers en een bestuurder van PBR bij enkele gelieerde stichtingen en organisaties waarmee wordt samengewerkt en waartussen financiële transacties plaatsvinden. Deze functievermenging in combinatie met het ontbreken van afdoende betrouwbare onderbouwing van uitgaven in de PBR administratie doen het risico op belangenverstrengeling aanmerkelijk toenemen. De rekenkamer kan op basis van het onderzoek niet uitsluiten dat er sprake is (geweest) van zelfverrijking.
- 3 Alhoewel de besteding van prestatiesubsidies 2013 adequaat wordt verantwoord in de financiële administratie schiet de verantwoording van de onderscheiden subsidiestromen in de jaarrekening tekort waardoor de jaarrekening op dit punt onvoldoende transparant is. Hierdoor is het niet zichtbaar dat tekorten op door derden gefinancierde projecten werden gecompenseerd door overschotten van Rotterdamse (prestatie)subsidiës.
- 4 De verantwoordingsinformatie die de gemeente Rotterdam heeft ontvangen van PBR over de besteding van de prestatiesubsidie gaf onvoldoende inzicht om de verleende subsidies afdoende conform de vooraf gestelde subsidievoorwaarden te kunnen vaststellen. Als gevolg hiervan is de prestatiesubsidie ten onrechte te hoog vastgesteld.

2-2 toelichting op de hoofdconclusies

- 1 *PBR beschikt in opzet over een adequate financiële administratie, die toereikend inzicht zou moeten kunnen geven in de inkomsten en uitgaven. Met betrekking tot de uitvoering van de financiële administratie door PBR is de rekenkamer van mening dat:*

- a de wijze waarop PBR in de praktijk de administratie uitvoert, uitgaven codeert en boekt in het grootboek en kosten uiteindelijk verantwoordt op projecten, op zijn minst slordig is te noemen en onvoldoende inzicht verschaft in de daadwerkelijk gerealiseerde projectkosten.*
- b de betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens in de administratie niet afdoende kan worden vastgesteld. De controle op de juistheid van de urenstaten is ontoereikend, de authenticiteit van een significant aantal facturen kan niet worden vastgesteld en een deel van de kasuitgaven wordt onvoldoende onderbouwd.*
- c de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven niet toereikend is vast te stellen.*

financiële administratie

- PBR maakt voor het voeren van de financiële administratie gebruik van een boekhoudpakket (AFAS).
- Kasuitgaven en van derden ontvangen facturen worden maandelijks geboekt.
- Er is een urenregistratie aanwezig aan de hand waarvan uren worden doorbelast aan de diverse projecten.

juistheid urenadministratie

- De urenadministratie biedt een volledig beeld van de bestede uren van PBR medewerk(st)ers.
- urenstaten worden echter alleen afgetekend door de persoon die ze ook invult, niet door een leidinggevende.
- De doorberekening van uren aan projecten, de grootste kostencomponent, en het boeken van loonkosten in de administratie vindt slechts eenmaal per jaar plaats. Hierdoor wordt pas in een laat stadium inzicht gegenereerd in de daadwerkelijke projectkosten.
- Dit maakt het tijdig bijsturen op (de kostenontwikkeling van) projecten onmogelijk.

authenticiteit facturen

- In de financiële administratie zijn verschillende typen facturen aanwezig. Deze kunnen grofweg worden onderscheiden in originele facturen van leveranciers en facturen van zelforganisaties (vrijwilligersorganisaties waarmee PBR projecten uitvoert).
- De facturen van leveranciers zijn veelal authentiek en voldoen aan de criteria van juistheid, tijdigheid en volledigheid.
- De meeste facturen van zelforganisaties betreffen (zwart-wit) prints en veel van deze facturen zien er identiek uit. De authenticiteit, juistheid en volledigheid kan bij een aanzienlijk aantal van deze facturen niet worden vastgesteld.
 - Veel van verschillende organisaties afkomstige facturen zijn gebaseerd op eenzelfde format en zien er hetzelfde uit. Het is niet vast te stellen of deze facturen door de gelieerde organisatie of door PBR zelf zijn opgesteld.
 - PBR geeft aan diverse gelieerde organisaties die zelf niet in staat zijn een factuur op te stellen hierbij te helpen door een format beschikbaar te stellen of te ondersteunen bij het opstellen van de factuur.
- Een aantal door PBR ontvangen facturen van zelforganisaties voldoet niet aan het criterium van tijdigheid, aangezien deze zeer laat na levering van de dienst worden aangeleverd. Uit onderzoek naar dergelijke facturen van zelforganisaties blijkt dat facturen pas een jaar na uitvoering van de activiteit waarop de factuur betrekking heeft, worden ontvangen en uitbetaald. In dergelijke gevallen ligt al een eerdere factuur ten grondslag aan de activiteit. PBR geeft aan dat het hier gaat om een voorschot en een restantbetaling voor een activiteit. De factuur die lange tijd later

wordt gestuurd bevat in nagenoeg alle gevallen een identieke beschrijving, zodat niet blijkt of het inderdaad om een voorschot of een restantbetaling gaat.

- Directe inkoop van externe uren door PBR vindt niet plaats. Wel worden diensten geleverd en gefactureerd welke betrekking hebben op ingehuurde externe uren. De juistheid en volledigheid van deze facturatie is niet in alle gevallen vast te stellen, omdat de specificatie op de factuur niet altijd voldoende is of incorrect en onvolledig blijkt.
- De grondslag voor ontvangen facturen is niet vastgelegd, maar veelal mondeling door PBR overeengekomen. De rekenkamer heeft daardoor de juistheid van de gefactureerde bedragen en te leveren prestaties niet kunnen vaststellen.

onvoldoende onderbouwing kasuitgaven

- Een aanzienlijk deel (ruim 55%) van de onderzochte kasuitgaven vindt de rekenkamer onvoldoende onderbouwd.
- Veel kasuitgaven worden privé door PBR medewerkers voorgeschoten en door PBR contant vereffend.
- Bij diverse kasuitgaven kan het zakelijke karakter niet worden aangetoond.
- Een duidelijke omschrijving waarvoor de kasuitgave is gedaan, ontbreekt in veel gevallen op de bon en in de administratie.
- Kasuitgaven worden in de administratie frequent anders (ten laste van een ander project) geboekt en verantwoord dan op de bon is aangegeven.
- Kasuitgaven worden in het grootboek soms op een ander project geboekt dan het project waarop de uitgave in de administratie is gecodeerd. PBR geeft aan dat het in dergelijke gevallen gaat om “voortschrijdend inzicht”.

2 De rekenkamer signaleert een vermenging van functies van twee medewerkers en een bestuurder van PBR bij enkele gelieerde stichtingen en organisaties waarmee wordt samengewerkt en waartussen financiële transacties plaatsvinden. Deze functievermenging in combinatie met het ontbreken van afdoende betrouwbare onderbouwing van uitgaven in de PBR administratie doen het risico op belangenverstrengeling aanmerkelijk toenemen. De rekenkamer kan op basis van het onderzoek niet uitsluiten dat er sprake is (geweest) van zelfverrijking.

- In vier organisaties/stichtingen waarmee PBR nauw samenwerkt, vervullen bestuursleden en/of medewerkers van PBR ook een belangrijke (bestuurlijke) functie. In één organisatie vervult de partner van een medewerker van PBR een bepalende bestuurlijke functie. In deze constructies is sprake van een significant risico op belangenverstrengeling.
- De geleverde diensten op de facturen van deze organisaties/stichtingen zijn niet of zeer beperkt toegelicht waardoor niet of erg lastig is te achterhalen waarvoor bedragen in rekening zijn gebracht en welke relatie deze hebben met de begroting en de aard van het project.
- De grondslag voor de in rekening gebrachte activiteiten blijken veelal mondelinge afspraken te zijn waardoor niet traceerbaar is welke prijs en prestatie was afgesproken.
- Op de betreffende facturen staan ook met regelmaat fouten met betrekking tot het adres van de entiteit (organisatie), het e-mailadres of KvK-nummer. Van deze facturen heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of het al dan niet om authentieke facturen gaat.
- Een deel van de facturen zijn lange tijd na het leveren van de dienst ontvangen (soms meer dan een jaar na datum activiteit).

- Het vermoeden van belangenverstrengeling was voor de rekenkamer tijdens het onderzoek aanleiding om op één bepaalde samenwerkingsrelatie en daaruit voortvloeiende facturen en betalingen nader in te gaan. In een geval is namelijk een PBR medewerker enig bevoegd bestuurder van de gelieerde stichting en was PBR de enige opdrachtgever.
 - De rekenkamer heeft gedurende het onderzoek herhaalde informatieverzoeken gedaan over financiële transacties tussen PBR en gelieerde stichtingen en organisaties
 - Op 25 maart 2015 vernam de rekenkamer via een door PBR in de arm genomen advocaat dat de medewerking aan het onderzoek werd opgeschort.
 - Bij de ambtelijke reactie heeft de rekenkamer de gevraagde informatie alsnog ontvangen. Hieruit kan worden afgeleid dat het door PBR aan de gelieerde stichting overgemaakte geld door betreffende stichting uiteindelijk contant is opgenomen en voor andere doeleinden is gebruikt dan waarvoor de betaalde middelen in de PBR administratie zijn verantwoord. PBR geeft aan dat dit niet relevant is, aangezien PBR de dienst naar tevredenheid geleverd heeft gekregen en hier het factuurbedrag voor betaald heeft. PBR heeft hierover meerdere, onderling niet consistente, toelichtingen afgegeven.
 - De rekenkamer heeft op basis van de alsnog van PBR ontvangen informatie het zich voordoen van belangenverstrengeling niet kunnen aantonen noch kunnen ontkrachten.
-
- Ten aanzien van een reis naar Marokko door bestuur en medewerkers van PBR in het najaar van 2013 heeft de rekenkamer in de financiële administratie geen hieraan te relateren uitgaven aangetroffen.
 - De medewerkers van PBR hebben de helft van de uren gedurende deze reis geboekt als “werkuren” ten laste van PBR, het restant als verlof. Alle overige uitgaven zijn volgens PBR contant door alle deelnemers voldaan. PBR geeft aan dat ook de vliegtickets contant door deelnemers zijn voldaan.
 - De vliegtickets zijn betaald door een gelieerde stichting. De huidige penningmeester van PBR, ten tijde van de reis bestuurslid van PBR, is voorzitter van betreffende stichting en geeft aan de reis vanuit deze stichting te hebben georganiseerd.
 - De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat een gelieerde stichting de kosten voor de vliegtickets voor bestuur en medewerkers van PBR heeft voorgesloten, dat de reis voor de helft werk gerelateerd was, terwijl alle kosten - volgens PBR - op individuele en privé basis zijn betaald.
 - De bekostiging van de reis is niet overeenkomstig interne berichtgeving van PBR aan de deelnemers waarin wordt gesteld dat voor de volledig verzorgde reis een eigen bijdrage van € 50 wordt gevraagd.
-
- 3 *Alhoewel de besteding van (prestatie)subsidies 2013 adequaat wordt verantwoord in de financiële administratie schiet de verantwoording van de onderscheiden subsidiestromen in de jaarrekening tekort waardoor de jaarrekening op dit punt onvoldoende transparant is. Hierdoor is het niet zichtbaar dat tekorten op door derden gefinancierde projecten werden gecompenseerd door overschotten van Rotterdamse (prestatie)subsidies.*
- De besteding van de (prestatie)subsidies wordt adequaat en op transparante wijze verantwoord in de financiële administratie.
 - De verantwoording van de verschillende subsidiestromen in de jaarrekening schiet tekort doordat de toerekening van personeelskosten naar de individuele projecten niet transparant is. Ook de uitsplitsing van het overschot van PBR als geheel naar de

verschillende subsidiestromen (gemeente Rotterdam versus andere partijen waarvan subsidie wordt verkregen) is onvoldoende duidelijk. De rekenkamer heeft beide zaken inzichtelijk gemaakt en opgenomen in bijlage 3 bij het rapport.

- De afzonderlijke presentatie van vorderingen en schulden met betrekking tot de subsidiestromen resulteert niet in een transparant inzicht in de financiële verantwoording.
- Gerealiseerde tekorten op overige inkomsten (subsidies en giften niet afkomstig van de gemeente Rotterdam) worden, blijkens het onderzoek van de rekenkamer, gecompenseerd door een overschot op de (prestatie)subsidies van de gemeente Rotterdam. Hierdoor komen overmatige bestedingen van overige subsidies indirect ten laste van de subsidies die afkomstig zijn van de gemeente Rotterdam.
- Van drie onderzochte projecten blijkt dat bij alle projecten er geen beoordeling kan worden gemaakt over het realiteitsgehalte van de begrote en de juistheid van de gerealiseerde uren van medewerkers. Er vindt geen nadere detaillering van de uren plaats zodat een vergelijking met vermelde activiteiten uit de ingediende begroting niet te maken is. Vooraf is in sommige gevallen moeilijk in te schatten of de uren realistisch zijn begroot, achteraf valt nooit vast te stellen of de gerealiseerde uren aanvaardbaar zijn.
- Bij een van de onderzochte projecten (Herkennen en erkennen van discriminatie) acht de rekenkamer de gerealiseerde projectkosten (met name veroorzaakt door doorbelaste interne uren) nogal hoog in vergelijking tot hetgeen hiervoor is gepresteerd
- Voor het project was een bedrag begroot van € 18.200 en voor dit bedrag is ook een prestatiesubsidie verleend en vastgesteld. De geleverde prestatie betrof een training bestaande uit twee bijeenkomsten en kostte uiteindelijk, zo blijkt uit de jaarrekening, € 26.196.

4 De verantwoordingsinformatie die de gemeente Rotterdam heeft ontvangen van PBR over de besteding van de prestatiesubsidie gaf onvoldoende inzicht om de verleende subsidies afdoende conform de vooraf gestelde subsidievoorwaarden te kunnen vaststellen. Als gevolg hiervan is de prestatiesubsidie ten onrechte te hoog vastgesteld.

- Bij een van de onderzochte projecten (Vrijwilligers in actie) vindt een significante onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting en de daarop gebaseerde subsidieaanvraag en het verleende subsidiebedrag plaats.
- De verleende prestatiesubsidie is door de gemeente na beoordeling van de verantwoordingsstukken ook vastgesteld.
- Bij dit project wordt niet voldaan aan de gestelde subsidie voorwaarden met betrekking tot één van de voorwaarden die de gemeente stelt, namelijk de verhouding PBR kosten versus uitgaven aan andere (vrijwilligers)organisaties. De subsidie is desondanks wel volledig door de gemeente vastgesteld. Naar de mening van de rekenkamer ten onrechte. De gemeente heeft ambtelijk aangegeven zich te baseren op de daarvoor vereiste stukken (rapportage PBR en assurance rapportage externe accountant). Ook geeft de gemeente aan alsnog kritisch naar de vaststelling te gaan kijken op basis van de aanvullende informatie van de rekenkamer.

2-3 aanbevelingen

Op basis van de hoofdconclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan PBR:

- 1 Zorg dat er een duidelijke audit-trail is bij het coderen en boeken van kasuitgaven, uren en ontvangen facturen in de administratie, zodat uiteindelijk gerealiseerde projectkosten traceerbaar en transparant zijn.
- 2 Wees volledig transparant ten aanzien van PBR medewerkers of bestuursleden die zitting hebben als bestuurder in een stichting of organisatie waarmee wordt samengewerkt.
- 3 Vermijd zakelijke transacties met gelieerde stichtingen waarin medewerkers of bestuurders van PBR een formele (bestuur)functie bekleden. Bij het besteden van publieke middelen dient iedere schijn van belangenverstrengeling vermeden te worden.
- 4 Ontvangen facturen moeten authentiek, origineel en juist zijn, anders kunnen deze niet door PBR worden verwerkt en betaald. De facturatie door stichtingen en organisaties waarmee wordt samengewerkt dient aanmerkelijk te verbeteren. De toelichting op verrichte werkzaamheden door gelieerde organisaties waarmee wordt samengewerkt moet verbeterd worden op de facturen die voor hen worden vervaardigd of van hen afkomstig zijn.
 - in het geval een voorschot wordt verleend, dient dit duidelijk op de factuur te worden vermeld.
 - in het geval van een restantbetaling dient te worden verwezen naar het eerder betaalde voorschot.
 - indien er sprake is van deelfacturen of aanbesteding op facturen, zal dit moeten blijken uit de omschrijving op de factuur.
 - indien mogelijk moet een relatie worden gelegd met de projectbegroting en/of onderdelen daaruit.
 - borg dat instanties die werkzaamheden verrichten tijdig na afronden van de taak hun onkosten declareren of factuur indienen. Voorkom dat er een jaar tussen uitvoering activiteiten en facturatie zit.
- 5 Leg opdrachten aan gelieerde stichting en organisaties en bijbehorende condities vooraf schriftelijk vast. Denk hierbij aan:
 - wat wordt gedaan;
 - in welke periode;
 - tegen welke prijs of tarief werkzaamheden worden uitgevoerd;
 - welk resultaat moet worden bereikt;
 - door wie werkzaamheden worden uitgevoerd;
 - voor welk project werkzaamheden worden uitgevoerd.
- 6 Reduceer het aantal kas betalingen. Veel vergoedingen aan vrijwilligers en aanschaffingen die momenteel contant worden voldaan (na privé te zijn voorgesloten, dan wel direct uit de kas van PBR), kunnen ook op rekening worden betaald.
- 7 Verbeter de documentatie van kasuitgaven, in ieder geval de uitgaven die privé zijn voorgesloten en via de PBR kas worden gedeclareerd.
 - Voorkom dat alleen een handgeschreven bon of kwitantie als basis voor een kasuitgave wordt gebruikt
 - Registreer altijd op de bon voor welk project de uitgave is gedaan

- 8 In de urenadministratie dienen geregistreerde uren maandelijks te worden gecontroleerd en zichtbaar te worden goedgekeurd.
- 9 De doorberekening van uren aan projecten, de grootste kostencomponent, en het boeken van loonkosten in de administratie dient tenminste op kwartaalbasis plaats te vinden.
- 10 De verantwoording van de besteding van (prestatie)subsidies dient te worden verbeterd. Er dient in de verantwoording duidelijk te worden gerefereerd aan de aanvullende voorwaarden die in de verleningsbeschikking door de subsidieverstrekker worden vermeld. Ook de opbouw van het gerealiseerde resultaat moet beter tot uitdrukking komen in de toelichting op de staat van baten en lasten.

Op basis van de hoofdconclusie 4 doet de rekenkamer de volgende aanbeveling aan het college van Rotterdam:

- 11 Borg dat subsidieontvangers expliciete verantwoordingsinformatie verschaffen aan de gemeente indien bij de verlening van een subsidie additionele voorwaarden zijn gesteld. Op deze wijze kan beter worden beoordeeld of de subsidie conform verlening kan worden vastgesteld. Indien aantoonbaar niet wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden, dient hiermee bij de definitieve subsidievaststelling rekening te worden gehouden.

3 reacties en nawoord

3-1 reactie PBR en nawoord rekenkamer

3-1-1 reactie PBR

inleiding

Het PBR heeft het conceptrapport 'financiële administratie PBR' gelezen. In dit deel van het rapport mag het PBR reageren op de tekst van de rekenkamer. Voorafgaand aan deze reactie wil het PBR graag de aanleiding voor het onderzoek door de rekenkamer memoreren.

De ex-voorzitter van het PBR heeft zich negatief uitgelaten over het PBR na interne strubbelingen met collega's en bestuursleden. Hij heeft (soms zelfs anoniem) contact gezocht met verschillende organisaties, met de politiek en met de pers en betichtte het PBR met name van twee zaken. Hij zou zelf 'buitenspel' zijn gezet als voorzitter én zijn collega's van het PBR zouden een snoepreis naar Marokko hebben gemaakt en daar 40.000 euro subsidiegeld hebben verbrast.

De pers heeft tot grote schrik van het PBR de beschuldigingen één-op-één in de krant geplaatst. Vervolgens is ook door een aantal politici direct veel geconcludeerd, zonder wederhoor. Het imago van PBR is in dertig jaar tijd opgebouwd en omdat het PBR van subsidies en fondsen afhankelijk is, is het imago haar belangrijkste bezit. Vanaf het moment dat het PBR negatief in de pers kwam, waren we een 'verdachte' organisatie en continue object van onderzoek. Allereerst wilden lid-organisaties weten of er iets aan de hand was, vervolgens ambtenaren van de gemeente, de plaatselijke politiek en de onafhankelijke accountant. Na de eerste drukke periode was de storm nog maar net gaan liggen toen er toch een formeel onafhankelijk onderzoek plaatsvond op last van de gemeente. Na volledige transparantie en medewerking kwam er een ontlastend rapport. Het PBR mocht dit echter niet publiceren. Het werd dus niet breed verspreid onder relevante stakeholders, maar wel door de rekenkamer op basis van feitelijk onjuiste argumentatie weggezet als onvoldoende diepgaand.

Vervolgens kwam er een onderzoek door de rekenkamer, wat zo'n enorme druk legt op een organisatie dat er nauwelijks tijd en energie overblijft om de projecten uit te voeren. Let wel, het PBR voert maatschappelijke projecten uit met een klein team beroepskrachten (5 fte) en een veelvoud aan vrijwilligers. Eén van de uitvoerende professionals is de coördinator en meewerkend voorman. De rekenkamer controleert minutieus en rigoreus en stelt vragen over zaken van jaren geleden die goed uitgezocht moeten worden en zo opgeschreven dat de onderzoekers ondubbelzinnig begrijpen wat je zegt. Feitelijk is het dat gevoel dat je bekruipt als je met de auto door de politie wordt aangehouden. Er zijn zoveel regeltjes en je kunt zoveel fout doen dat je ook als trouwe dienaar van het recht nerveus wordt en niet zeker weet of je zonder bon door kunt rijden.

In de tussentijdse verslagen en conceptrapportages zag het PBR steeds het volgende beeld ontstaan. Er is niets gebeurd dat een strafrechtelijk onderzoek zou rechtvaardigen, er worden geen malversaties gevonden, er is geen bewijs voor zelfverrijking. Maar... men kan niet voor de volle 100% uitsluiten, ondanks het zeer uitvoerige en diepgravende onderzoek, dat er misschien toch ergens iets niet in orde is.

Ondertussen is de smaad van de ex-voorzitter door verschillende instanties weerlegd. Hij was aan het einde van zijn termijnen en wilde koste wat kost in functie blijven. De snoepreis komt niet terug in de boeken van het PBR. Het PBR had verwacht dat zij hierdoor volledig 'vrijgepleit' zouden worden door de rekenkamer. De scherpe toon tijdens het onderzoeksproces en in het rapport heeft het PBR dan ook volledig verrast. De aanbevelingen daarentegen grijpt het PBR graag met beide handen aan, om als lerende organisatie continue te blijven verbeteren.

Na deze inleiding leest U in de onderstaande tekst de reactie van het PBR op het rapport. Eerst leest U de reactie op de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens presenteert het PBR het kader en de context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden. Daarna wordt beschreven hoe de collega's van het PBR het onderzoeksproces hebben ondergaan en hebben ervaren. Het PBR eindigt de bestuurlijke reactie met een nawoord.

reactie PBR op conclusies

In dit deel leest U eerst de hoofdconclusies van de rekenkamer en vervolgens de reactie van het PBR. Belangrijk voor de lezer om te beseffen is dat er onderzoek gedaan is naar de financiële administratie, wat slechts een beperkt deel van de dagelijkse werkelijkheid van het PBR beschrijft.

- 1 *PBR beschikt in opzet over een adequate financiële administratie, die toereikend inzicht kan geven in de inkomsten en uitgaven. Met betrekking tot de uitvoering van de financiële administratie door PBR oordeelt de rekenkamer dat:*
 - a *de wijze waarop PBR in de praktijk de administratie uitvoert, uitgaven codeert en boekt in het grootboek en kosten uiteindelijk verantwoordt op projecten, op zijn minst slordig is te noemen en onvoldoende inzicht verschaft in de daadwerkelijk gerealiseerde projectkosten.*
 - b *de betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens in de administratie niet afdoende kan worden vastgesteld. De authenticiteit van een significant aantal facturen kan niet worden vastgesteld, de interne controle op de juistheid van de urenstaten is ontoereikend en een deel van de kasuitgaven wordt onvoldoende onderbouwd.*
 - c *de rechtmatigheid van een deel van de uitgaven van PBR niet toereikend is vast te stellen.*

Het PBR heeft een boekhoudprogramma dat goed inzicht verschaft in de besteding van haar middelen. De binnengekomen facturen en bonnen worden gecodeerd en ondergebracht bij projecten, activiteiten of andere betreffende posten. Incidenteel zijn vergissingen gemaakt met coderen, die gemakkelijk te herstellen zijn. Alle uitgaven zijn namelijk gekoppeld aan activiteiten of interne processen, waarvan de prestaties zijn vastgelegd in verslagen en in de handtekeningenlijsten. De gerealiseerde projectkosten zijn terug te zien in de grootboekkaarten en ook het kasboek kent een maandelijks overzicht van alle geregistreerde bonnen. Het PBR is bang dat deze conclusie van de rekenkamer (de verkeerde projectcodes op kasbonnetjes) door lezers verkeerd geïnterpreteerd kan worden. Het is een onzorgvuldigheid op de bon, maar

deze bon staat wel correct in de administratie vermeld en de verkeerde code heeft dus verder geen consequenties voor het PBR of haar subsidiënten.

Inzicht in de tijdsbesteding van collega's wordt vooral verkregen door de inhoudelijke afstemming over de voortgang van de activiteiten en projecten. De weeklijsten worden steekproefsgewijs gecontroleerd door de coördinator en bestuursleden. Per kwartaal vindt een controle plaats van alle bestede uren door de coördinator.

Facturen komen steeds vaker per mail binnen en worden daarna uitgeprint voor in de administratie. Dit doet natuurlijk niets af aan de authenticiteit van de factuur. Ook het format dat het PBR beschikbaar stelt aan vrijwilligersorganisaties, wat kan leiden tot op elkaar lijkende facturen, is voor het PBR niet problematisch. Alle facturen worden namelijk goed gecontroleerd op juistheid en authenticiteit en tegenover iedere factuur staat een geleverde prestatie/product, of een verslag / handtekeninglijst van de betreffende bijeenkomst.

Het PBR heeft in 2013 in totaal 166 bonnen verwerkt in de kas. Deze bonnen zijn allemaal gekoppeld aan een project via een code, de naam van het betreffende project, dan wel door een beschrijving. Dertien bonnen waren in eerste instantie verkeerd gecodeerd, maar op de maandelijkse kaslijst waren deze al allemaal aan de juiste activiteit toegewezen. Het PBR heeft dit vervolgens niet ook weer op de bonnen gecorrigeerd. Alle kasuitgaven, privé-voorgeschoten of niet, zijn naast de codering in de administratie, via de weeklijsten te koppelen aan activiteiten en prestaties, waardoor het zakelijke karakter altijd bevestigd en dus bewezen kan worden. Naast deze controlevorm blijft het PBR een zeer overzichtelijke organisatie van vijf personen. De professionals van PBR kennen elkaars onderlinge projecten en activiteiten. Lunches en diners kunnen alleen worden gedeclareerd als ze gekoppeld zijn aan goedgekeurd overwerk of goedgekeurde activiteiten binnen een project en na overleg met de coördinator.

De bon van het kindermenu waar de rekenkamer naar verwijst in het rapport was niet een privé-bon en was niet in het weekend. De doordeweekse dag is de vaste vrije dag van de betreffende collega die voor het project 'Eigen Kracht Rotterdamse meiden' toch naar een bijeenkomst wilde komen. Omdat de collega, als alleenstaande ouder, geen oppas had, is haar kind meegekomen. Het totaalbedrag van het eten van deze collega, met daarbij het kindermenu, bleef overigens ruim binnen het gestelde maximum van twintig euro.

- 2 *De rekenkamer signaleert een vermenging van functies van twee medewerkers en een bestuurder van PBR bij enkele gelieerde stichtingen en organisaties waarmee wordt samengewerkt en waartussen financiële transacties plaatsvinden. Deze functievermenging in combinatie met het ontbreken van afdoende betrouwbare onderbouwing van uitgaven in de PBR administratie doen het risico op belangenverstrengeling aanmerkelijk toenemen. De rekenkamer kan op basis van het onderzoek niet uitsluiten dat er sprake is (geweest) van zelfverrijking.*

De Rekenkamer heeft langdurig onderzoek gedaan, heeft medewerkers en bestuur verhoord, alle informatie gekregen (urenlijsten, prestatieverslagen, bestuursverslagen, afschriften van de bank, de kas, de giro, etc.) en hebben uiteindelijk nergens zelfverrijking vastgesteld. Het PBR vindt het ontzettend teleurstellend en misleidend dat vervolgens vermeld wordt dat zelfverrijking niet kan worden uitgesloten. Het PBR

verzoekt u de laatste zin van de conclusie te veranderen in: 'De rekenkamer heeft echter op basis van haar onderzoek geen aanwijzingen dat zelfverrijking heeft plaatsgevonden.'

Er zijn altijd duidelijke afspraken over te leveren producten en de betaling vindt pas plaats na levering van deze producten. Bij de beoordeling van de prestaties is nooit de medewerker betrokken die ook gelieerd is aan de toeleverende organisatie. Zelfverrijking is dus door het PBR goed uit te sluiten door haar interne controles. Het PBR onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat collega's van het PBR geen snoepreis gemaakt hebben naar Marokko met subsidiegeld. De reis naar Marokko is georganiseerd door een collega die veel ervaring heeft met groepsreizen naar Marokko. Als groep hebben bestuursleden en medewerkers in het laagseizoen goede kortingen kunnen bedingen en het was mede daardoor een zeer waardevolle reis voor een beperkt budget. Maar de hoeveel tijd en energie die is gestoken in het verklaren, bewijzen, uitleggen en verdedigen van deze reis is uiteindelijk gigantisch. Dat is overigens een investering die nodig is geweest, omdat het PBR er belang aan hecht vastgesteld te krijgen dat de haar toevertrouwde gelden correct zijn besteed.

- 3 *Alhoewel de besteding van prestatiesubsidies 2013 adequaat wordt verantwoord in de financiële administratie schiet de verantwoording van de onderscheiden subsidiestromen in de jaarrekening tekort waardoor de jaarrekening op dit punt onvoldoende transparant is. Hierdoor is het niet zichtbaar dat tekorten op door derden gefinancierde projecten werden gecompenseerd door overschotten van Rotterdamse (prestatie)subsidies.*

Deze conclusie lijkt politiek gestuurd. De impliciete aanname/conclusie is dat de rekenkamer het maar niets vindt dat overschotten van de prestatiesubsidie elders worden gebruikt. Dat is echter inherent aan het systeem van prestatiesubsidies. Zolang de prestatie wordt verricht, is voldaan aan de voorwaarden en wordt de subsidie vastgesteld. Er wordt het PBR met andere woorden iets verweten wat niet terecht is. Het is dan ook de vraag wat deze conclusie nu eigenlijk beoogt te bewerkstelligen. Als de rekenkamer principieel wil zijn, moet zij zeggen dat ze niet gelooft in het systeem van prestatiesubsidies. Zij mag in ieder geval niet over de rug van het PBR twijfel zaaien over de rechtmatigheid van de gedane bestedingen.

In de jaarrekening is de uitsplitsing van het overschot naar subsidiestromen duidelijk aangegeven op pagina 14. Dit komt overeen met de tabel in bijlage 3 van de Rekenkamer.

De jaarrekening van het PBR is, zoals te doen gebruikelijk, een samenvatting. De toerekening van de personeelskosten op de individuele projecten is terug te vinden op de grootboekrekening. Deze grootboekkaarten zijn ook beschikbaar gesteld aan de Rekenkamer. De door de rekenkamer gewenste transparantie kan het PBR eenvoudig bieden door deze zaken in het vervolg bij elkaar te plaatsen.

- 4 *De verantwoordingsinformatie die de gemeente Rotterdam heeft ontvangen van PBR over de besteding van de prestatiesubsidie gaf onvoldoende inzicht om de verleende subsidies afdoende conform de vooraf gestelde subsidievoorwaarden te kunnen vaststellen. Als gevolg hiervan is de prestatiesubsidie ten onrechte te hoog vastgesteld.*

Van het project 'vrijwilligers in actie' is de verlangde prestatie behaald. Tussentijds heeft er overleg plaatsgevonden met de ambtenaar over de besteding van extra uren gedurende de uitvoering. Bij de verantwoording van het project is naar eer en geweten

gehandeld. Mocht de gemeente redenen zien om de subsidievaststelling nogmaals te bezien, dan is het PBR uiteraard bereid de gemeente op dit punt van alle informatie te voorzien en met haar nader overleg te voeren.

reactie PBR op de aanbevelingen

De rekenkamer doet goede aanbevelingen in het rapport en daar is het PBR oprecht blij mee. Het PBR is een lerende organisatie en was reeds voorafgaand aan de onderzoeken druk bezig met meerdere professionaliseringsslagen. Hieronder leest U de betreffende aanbevelingen van de rekenkamer en de reactie daarop van het PBR. De organisatie wilt zich graag verder ontwikkelen, binnen de mogelijkheden van de organisatie en de steeds beperkter wordende middelen.

- 1 *Zorg dat er een duidelijke audit-trail is bij het coderen en boeken van kasuitgaven, uren en ontvangen facturen in de administratie, zodat uiteindelijk gerealiseerde projectkosten traceerbaar en transparant zijn.*

Het PBR heeft de aanpassingen doorgevoerd en met name binnen de kas de audit-trail verbeterd.

- 2 *Wees volledig transparant ten aanzien van PBR medewerkers of bestuursleden die zitting hebben als bestuurder in een stichting of organisatie waarmee wordt samengewerkt.*

Binnen het PBR is iedere (neven)functie bekend en openbaar. Het PBR onderschrijft het belang van deze transparantie.

- 3 *Vermijd zakelijke transacties met gelieerde stichtingen waarin medewerkers of bestuurders van PBR een formele (bestuur)functie bekleden. Bij het besteden van publieke middelen dient iedere schijn van belangenverstrengeling vermeden te worden.*

Het bestuur heeft besloten omwille van de mogelijke beeldvorming helemaal geen zakelijke transacties meer te doen met organisaties waar collega's een bestuursfunctie vervullen.

- 4 *Ontvangen facturen moeten authentiek, origineel en juist zijn, anders kunnen deze niet door PBR worden verwerkt en betaald. De facturatie door stichtingen en organisaties waarmee wordt samengewerkt dient aanmerkelijk te verbeteren. De toelichting op verrichte werkzaamheden door gelieerde organisaties waarmee wordt samengewerkt moet verbeterd worden op de facturen die voor hen worden vervaardigd of van hen afkomstig zijn.*
 - *in het geval een voorschot wordt verleend, dient dit duidelijk op de factuur te worden vermeld.*
 - *in het geval van een restantbetaling dient te worden verwezen naar het eerder betaalde voorschot.*
 - *indien er sprake is van deelfacturen of aanbesteding op facturen, zal dit moeten blijken uit de omschrijving op de factuur.*
 - *indien mogelijk moet een relatie worden gelegd met de projectbegroting en/of onderdelen daaruit.*
 - *borg dat instanties die werkzaamheden verrichten tijdig na afronden van de taak hun onkosten declareren of factuur indienen. Voorkom dat er een jaar tussen uitvoering activiteiten en facturatie zit.*

Voor alle duidelijkheid; het PBR heeft alleen facturen betaald die authentiek en juist zijn, want ze zijn gekoppeld aan een geleverd product of een aangetoonde prestatie. Het PBR zal veel strenger worden op de toelichting op de facturen. Voorschotten en deelfacturen moeten duidelijk vermeld worden op de factuur. Het PBR bespreekt met organisaties dat zij tijdig moeten factureren en zullen eerder en nadrukkelijker rappelleren. Na een bepaalde tijd neemt het PBR de factuur in principe niet meer in behandeling.

5 *Leg opdrachten aan gelieerde stichtingen en organisaties en bijbehorende condities vooraf schriftelijk vast. Denk hierbij aan:*

- *wat wordt gedaan;*
- *in welke periode;*
- *tegen welke prijs of tarief werkzaamheden worden uitgevoerd;*
- *welk resultaat moet worden bereikt;*
- *door wie werkzaamheden worden uitgevoerd;*
- *voor welk project werkzaamheden worden uitgevoerd.*

Sinds vorig jaar is het PBR opdrachten aan samenwerkingspartners meer schriftelijk gaan vastleggen. Voor nieuwe projecten zal het PBR dit verplichten.

6 *Reduceer het aantal kasbetalingen. Veel vergoedingen aan vrijwilligers en aanschaffingen die momenteel contant worden voldaan (na privé te zijn voorgesloten, dan wel direct uit de kas van PBR), kunnen ook op rekening worden betaald.*

Het PBR gaat de betalingen zoveel mogelijk per rekening doen. De aard van het werk en de flexibiliteit van de organisatie zullen soms vragen om contante betalingen. Door verbeteringen in te voeren in de audit- trail zal het kasverkeer voor externen inzichtelijker en transparanter worden.

7 *Verbeter de documentatie van kasuitgaven, in ieder geval de uitgaven die privé zijn voorgesloten en via de PBR kas worden gedeclareerd.*

- *Voorkom dat alleen een handgeschreven bon of kwitantie als basis voor een kasuitgave wordt gebruikt*
- *Registreer altijd op de bon voor welk project de uitgave is gedaan*

Binnen het PBR bestaat een duidelijk systeem voor de kas, bonnen worden gecodeerd, komen op de maandelijkse kaslijst en vervolgens ook op de grootboekkaarten van de verschillende projecten. Het PBR zal er beter op toezien dat iedere bon met een code in het kasboek komt. Handgeschreven bonnen en kwitanties zullen vanaf nu altijd vergezeld zijn van een declaratieformulier waarop toegelicht wordt wat de uitgave was en waar deze voor bestemd was.

8 *In de urenadministratie dienen geregistreerde uren maandelijks te worden gecontroleerd en zichtbaar te worden goedgekeurd.*

Het PBR zal de controles van de uren zichtbaar maken door deze door de coördinator te laten tekenen. Het feit dat urenlijsten niet getekend zijn, houdt natuurlijk niet in dat de tijdsbesteding van collega's willekeurig is. Het controleren van iemands inzet en werk door urenlijsten af te tekenen is een methode die in een kleinschalige organisatie minder relevant is dan in veel andere organisaties. Het PBR weet waar collega's mee bezig zijn doordat er veel wordt samengewerkt en projectplannen

algemeen bekend zijn. Voortgang wordt soms per uur, soms per dag en soms over een wat langere periode gecontroleerd.

- 9 *De doorberekening van uren aan projecten, de grootste kostencomponent, en het boeken van loonkosten in de administratie dient tenminste op kwartaalbasis plaats te vinden.*

Het boeken van de loonkosten in de administratie gebeurt binnen het PBR reeds per kwartaal via de loonjournaalpost. We zullen deze uren vanaf nu ook per kwartaal doorberekenen op de grootboekkaarten per project.

- 10 *De verantwoording van de besteding van (prestatie)subsidies dient te worden verbeterd. Er dient in de verantwoording duidelijk te worden gerefereerd aan de aanvullende voorwaarden die in de verleningsbeschikking door de subsidieverstrekker worden vermeld. Ook de opbouw van het gerealiseerde resultaat moet beter tot uitdrukking komen in de toelichting op de staat van baten en lasten.*

Bij het PBR is er altijd aandacht voor het op juiste wijze en accuraat verantwoorden van subsidies. De prestatiesubsidie wordt richting de gemeente verantwoord aan de hand van de voorwaarden die de gemeente daarvoor gesteld heeft. Het PBR betreurt het dat daarover onduidelijkheid is ontstaan en zal de verantwoording met nog meer aandacht doen.

De opbouw van het resultaat van het PBR staat op pagina 14 van de jaarrekening. Het PBR zal in overleg met een accountant kijken hoe dit nog duidelijker aangegeven kan worden.

Het PBR en haar kaders

Het PBR is een maatschappelijke organisatie en moeilijk te vergelijken met een gemeentelijke instelling. Als kleine organisatie werkt het PBR met een platte structuur en is (in)gericht op het uitvoeren van maatschappelijke projecten. Op grond van de schaalgrootte kan het PBR zich geen financiële en administratieve afdelingen permitteren, die volledig gericht zijn op controle en verantwoording van werkzaamheden. Dat de organisatie klein is heeft als voordeel dat veel van de bedrijfsvoering en werkzaamheden continue zichtbaar en controleerbaar zijn. Het PBR werkt veel met vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties, wat van de organisatie veel flexibiliteit vraagt, omdat het niveau en de professionaliteit zeer uiteenloopt. Zo werkt het PBR met vrijwilligers die fantastisch werk doen, maar niet kunnen lezen of schrijven en heeft het PBR te maken met kleine (zelf)organisaties die niet goed in staat zijn om zelfstandig een factuur op te stellen waar alle wettelijk verplichte gegevens goed op staan.

De procedures van het PBR zijn afgestemd op het waarborgen van inhoudelijke kwaliteit en op de verantwoording naar de belangrijkste subsidiënten en fondsen. Voor de Rekenkamer Rotterdam was dit de eerste keer dat zij onderzoek deed naar een NGO binnen Rotterdam (bron website Rekenkamer) en het PBR denkt dat zij daar behoorlijk last van heeft gehad. De rekenkamer hanteert een eigen normenkader en begrippen waarmee zij het PBR heeft getoetst. Het PBR vindt echter dat deze niet altijd aansluiten en dat onvoldoende is gekeken naar de verplichtende kaders die het PBR door de gemeente zijn opgelegd. Dit leidt tot de vreemde situatie dat kritiek over werkwijzen of procedures van het PBR soms gaat over zaken die verplicht zijn gesteld door de gemeente Rotterdam. Het PBR moet voldoen aan de eisen van de VAS 2005 en

aan de richtlijnen rondom de verantwoording van een prestatiesubsidie. Vanuit de VAS 2005 is het PBR verplicht om prestaties op zeer gedetailleerde en tijdrovende wijze aan te tonen. Het administratieve systeem is daarom ingericht op het kunnen verantwoorden en aantonen van deze specifieke prestatiecriteria. Om daarnaast een gedetailleerde urenadministratie bij te houden is dubbel werk en (logischerwijs) geen eis vanuit de gemeente. Desondanks heeft het PBR een urenadministratie ingericht voor intern gebruik. Het PBR krijgt vervolgens in het onderzoek van de rekenkamer veel negatieve feedback op deze niet verplichte urenadministratie.

De assurance-verklaring en de jaarrekening die afgegeven wordt door de accountant is ook onder vuur komen te liggen van de rekenkamer. De assurance-verklaring is een door de gemeente voorgeschreven model en de jaarrekening die opgesteld wordt is een door de beroepsvereniging van de accountants landelijk voorgeschreven model voor NGO's (RJ 640). Hiermee heeft het PBR als kleine NGO zich altijd te goeder trouw ingezet om de ontvangen gelden goed te administreren en verantwoorden. De gemeente Rotterdam heeft gekozen voor een regime met prestatiesubsidies. Het PBR vond dit een minder wenselijke subsidievorm, onder meer omdat het risico bestaat dat de prestatie niet binnen de begrote uitgaven behaald kan worden. Dan komen de extra kosten ten laste van het eigen vermogen van het PBR. Tegelijkertijd geldt dat er geld 'overblijft' als de prestatie sneller of goedkoper is geleverd. Binnen deze subsidiesystematiek zal geld dat 'overblijft' op het ene project, gebruikt worden voor andere projecten. De gemeente is zich bewust van deze werking en heeft daar ook nooit problemen mee gehad. Nogmaals: het is een keuze van de gemeente geweest om de subsidieverlening aldus in te richten, met al de consequenties van dien. De suggestie of het impliceren dat PBR op onjuiste wijze zou 'profiteren' van de ruimte die deze subsidievorm biedt, is onterecht.

Het onderzoeksproces

"Rekenkamer onderzoekt 'gesjoemel' migrantenkoepel"

Dit was de krantenkop in het AD op grond waarvan het PBR geïnformeerd werd over een onderzoek naar de organisatie door de rekenkamer. In dit artikel stond verder:

"De beschuldigingen en publicaties in het AD leidden tot een gemeentelijk onderzoek naar het PBR. Uiteindelijk kon verantwoordelijk wethouder Ronald Schneider geen onregelmatigheden vinden in de boekhouding van de organisatie. Coalitiepartij Leefbaar Rotterdam legde zich hier niet bij neer. De fractie had ondertussen meerdere anonieme mails binnengekregen waaruit bleek dat er wel degelijk veel dingen mis waren bij het PBR."

Het PBR vond het heel jammer dat het gemeentelijk onderzoek uitgevoerd door een gespecialiseerd onafhankelijk bureau niet gepubliceerd mocht worden. Glashelder stond daar namelijk in beschreven dat het PBR de prestaties goed had verantwoord volgens de regels van de gemeente. De zogenaamde anonieme mailtjes aan Leefbaar Rotterdam hadden duidelijk meer 'in de melk te brokkelen' dan een onafhankelijk onderzoek.

De rekenkamer lijkt vervolgens geciteerd te worden in het krantenbericht:

"De Rekenkamer constateert ook dat het extern onderzoek dat in opdracht van de gemeente Rotterdam is uitgevoerd te beperkt was en te weinig diepgang had. Bovendien baseerde het zich volledig baseerde op de goedkeurende verklaringen van de accountant, die een 'buitengewoon langdurige' relatie blijkt te hebben met de migrantenclub."

De 'buitengewoon langdurige' relatie met de accountant was in werkelijkheid slechts 6 jaar (ook langere relaties zijn verre van ongebruikelijk) en het onderzoek was veel breder dan alleen de goedkeurende accountantsverklaring. In het vooronderzoek en de conceptnota van bevindingen van de rekenkamer stonden deze insinuerende fouten nog steeds benoemd.

Het rekenkameronderzoek

De centrale vraag van het onderzoek van de rekenkamer was:

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

Vanaf het begin van het onderzoek heeft het PBR alle medewerking verleend, omdat zij niets te verbergen heeft en natuurlijk graag wilde bewijzen dat het PBR niet 'sjoemelt', maar een betrouwbare professionele organisatie is. De volledige administratie van het PBR is ter beschikking gesteld aan de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft deze in zijn geheel meegenomen naar hun kantoor en deze is pas na 4 maanden aan het PBR geretourneerd. (Iets wat niet had gemogen volgens de advocaat van het PBR, artikel 5.17 AWB).

Er zijn interviews gehouden met bestuursleden en medewerkers. Het leek er tijdens deze 'verhoren' sterk op dat er naar 'iets' gezocht werd, i.p.v. dat er een meer objectieve beschrijving kwam van de werkwijze van de organisatie. Dit zorgde ervoor dat de gesprekken als onprettig en soms zelfs intimiderend zijn ervaren. Met de coördinator is diverse malen uitgebreid gesproken. Gedurende die gesprekken is op verzoek van het bestuur en de geïnterviewde medewerkers herhaaldelijk gevraagd naar verslagen van de gesprekken. Deze zouden belangrijke input worden voor het rapport en waren daarom dus heel belangrijk voor het PBR. Vanuit de Rekenkamer werd aangegeven dat er geen verslagen zijn gemaakt van de gesprekken, behalve dan van de gesprekken met de coördinator.

Gedurende het onderzoek leek de scope van het onderzoek zich steeds verder te verbreden en de onderzoeksvraag steeds verder opgerekt te worden. Er kwamen alleen nog maar vragen en informatieverzoeken over projecten die niets met de subsidiegelden van de gemeente van doen hadden. Tegelijkertijd was het PBR er door haar advocaat op gewezen dat de rekenkamer helemaal niet bevoegd was om het onderzoek uit te voeren, onder meer omdat het budget voor kennisontwikkeling en -deling was beschikt aan een andere organisatie (RKD). Daardoor ontvangt het PBR minder dan 50% van haar subsidie van de gemeente Rotterdam (zie bijlage voor beschikking). Het via de rechter afdwingen van het stopzetten van het onderzoek, zou echter in de pers en de politiek tot zeer negatieve beeldvorming leiden. De bevoegdheid, de handelswijze en de bejegening van de Rekenkamer heeft het PBR wel willen bespreken met de directeur en de advocaat van de rekenkamer, alvorens verder te gaan met de volledige medewerking. De enorme tijdsinspanning van diverse collega's om gevraagde informatie te verstrekken van ruim twee jaar geleden, documenten te verzamelen, dossiers door te akkeren en werkwijzen toe te lichten is daarna weer gewoon doorgegaan. PBR behoudt zich overigens nog altijd alle rechten voor wat betreft de bevoegdheid en het handelen van de rekenkamer.

Na de eerste brief van de advocaat van het PBR kreeg het PBR overigens dezelfde dag de (vertrouwelijke) verslagen van de interviews als één verzameldocument opgestuurd. De collega's hebben een poging gedaan om de verslagen te corrigeren, maar in het rapport van de Rekenkamer zijn geen van deze correcties verwerkt.

De nota van bevindingen die het PBR vervolgens heeft ontvangen was voor het PBR een klap in het gezicht. Het PBR was blijkbaar naïef om te verwachten dat de rekenkamer objectief onderzoek zou doen naar de zaken die goed en minder goed gaan, vervolgens zouden constateren dat er geen sprake is van malversaties of gesjoemel en met name dat op zou schrijven. Het rapport zou dan eindigen met aanbevelingen over de wijze waarop het PBR zich kan verbeteren, of bepaalde risico's kan vermijden. Het is echter een rapport geworden waarin de toon steeds wantrouwend blijft. Het is een optelsom van zaken waar mogelijk iets mis is, met veel verwijzingen naar mogelijke privé bestedingen, mogelijke belangenverstrengeling en zelfs mogelijke zelfverrijking. Het verschil tussen: "er is niets gebleken van malversaties, privébestedingen en zelfverrijking" en de zin "privébestedingen en zelfverrijking is niet uit te sluiten" is ...(ongegronde) wantrouwen.

De door medewerkers en bestuursleden gecorrigeerde verslagen en de toelichtingen van de accountant zijn genegeerd. De conceptnota bevatte een enorm aantal feitelijke onjuistheden, waarvan het PBR er 103 aangegeven heeft in de ambtelijke reactie. Deze fouten hadden voorkomen kunnen worden door zorgvuldiger te werken. In de uiteindelijke nota heeft het PBR gezien dat er van de feitelijke onjuistheden 45 in het geheel niet verwerkt zijn, 33 fouten zijn hersteld en de overige zijn veranderd, maar niet correct zijn aangepast. Ook heeft het PBR bemerkt dat nieuwe bevindingen zijn toegevoegd aan de nota, waar het PBR niet eerder op heeft kunnen reageren. Ook deze 'feiten' bevatten onjuistheden. Het beginsel van hoor en wederhoor wordt dus niet goed toegepast.

Het PBR herkent zich onvoldoende in het beeld dat ontstaat in de nota. Het PBR is een kleine NGO, bijzonder betrokken bij de stad en sterk inhoudelijk georganiseerd. Het PBR bestaat uit vijf medewerkers, waaronder een meewerkende coördinator en een administratieve kracht. De organisatie heeft geen financiële afdeling, omdat het daar te klein voor is. Het PBR is zich er natuurlijk van bewust dat verbeteren een continue proces is en grijpt de aanbevelingen van de Rekenkamer met beide handen aan. Als platform voor participatie en burgerschap hecht het PBR grote waarde aan het verantwoord omgaan met publieke en private middelen die aan het PBR toevertrouwd zijn. Het PBR heeft geen enkel bezwaar tegen het afleggen van verantwoording over de besteding van middelen, maar heeft grote moeite met het selectief benoemen van feiten, die zonder context teveel leiden tot verkeerde interpretaties.

Nawoord voorzitter PBR

U kunt alleen maar onderschatten hoeveel tijd, geld en energie het heeft gekost om het PBR als organisatie te verdedigen tegen de aantijgingen. Op een gegeven moment ga je verlangen naar iemand die jou gewoon gelooft en vertrouwt, zonder daarbij steeds te benoemen dat "niet uit te sluiten is dat... of dat de rekenkamer van mening is dat....of dat er een mogelijke situatie kan ontstaan waarin.....".

De rekenkamer schrijft dat treffend: "het is niet uit te sluiten dat er sprake is geweest van zelfverrijking". Voor het PBR is dit natuurlijk wel uit te sluiten. Maar de rekenkamer kiest ervoor om na haar onderzoek waarin ze geen zelfverrijking hebben

geconstateerd dat niet op te schrijven. Waar heeft het PBR de wantrouwende en paranoïde invalshoek aan te danken?

Het doet het PBR goed dat er in deze eindrapportage geconcludeerd wordt dat er geen sprake is geweest van gesjoemel en dat daarmee de discussie over de vermeende snoepreis is afgerond. Het PBR zal zich in blijven zetten voor de stad en haar bewoners en zal zich de komende tijd gaan inzetten om haar interne administratieprocessen aan te scherpen en werken aan het herstellen van de positieve beeldvorming die in de afgelopen twee jaar een grote deuk heeft opgelopen.

Ik sluit graag af met een appel op de stakeholders van de organisatie. Wij willen ons weer volledig concentreren op het uitvoeren van activiteiten en projecten die de positie van kwetsbare Rotterdammers verbeteren. Wij kunnen uw steun daar goed bij gebruiken. Het PBR was reeds bezig om de organisatie te verbeteren en het enige positieve uit het proces van het afgelopen jaar is dat het PBR daar goede aanbevelingen voor heeft gekregen.

Xenos Nicolakos
Voorzitter PBR

3-1-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het bestuur van PBR voor de uitgebreide reactie op het conceptrapport. De reactie bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder een separaat nawoord van de voorzitter. In de reactie komt een aantal onderwerpen op verschillende plaatsen terug en deze vormen als het ware de rode draden van de reactie. De rekenkamer zal in het voorliggend nawoord hierop reageren door achtereenvolgens in te gaan op de door het bestuur van PBR bestreden hoofdconclusie dat zelfverrijking niet is uit te sluiten, op de aangereikte argumenten tegen met name de hoofdconclusies, op het gebruikte beoordelingskader en op de door PBR ervaren belasting op de organisatie.

conclusie niet uitsluiten zelfverrijking

Een zeer belangrijk punt in de reactie van het bestuur van PBR is dat het grote moeite heeft met de conclusie van de rekenkamer dat zelfverrijking niet is uit te sluiten. Volgens PBR mag de rekenkamer deze conclusie niet trekken, omdat de rekenkamer geen gevallen van zelfverrijking heeft aangetroffen. Het is correct dat de rekenkamer geen zelfverrijking met publieke middelen heeft aangetroffen. Normaal gesproken zou een conclusie daarbij kunnen blijven, op voorwaarde dat er volledig en correct inzicht is verkregen in de geldstromen en de eindbestemming daarvan. Nu net dit laatste ontbreekt. Zo kon in het onderzoek de rechtmatigheid van diverse uitgaven niet worden aangetoond. De redenen zijn onder meer het op zijn minst slordig boeken en verantwoorden van kosten en het ontbreken van authentieke facturen (zie hoofdconclusie 1). Daarbij komt dat er sprake is van een ongewenste vermenging van functies door een bestuurder en enkele medewerkers van PBR in samenwerkingsrelaties met stichtingen waarmee financiële transacties plaatsvinden. Door ontbrekend inzicht in de (eindbestemming van) geldstromen is echter niet vast te stellen of daadwerkelijk zelfverrijking heeft plaatsgevonden. Maar, het is daarmee evenmin vast te stellen dat er géén zelfverrijking heeft plaatsgevonden.

Kortom, deze combinatie van drie factoren – een slordige administratie, het ontbreken van authentieke facturen en ongewenste vermenging van functies – maakt dat er een

sterk verhoogd risico is op zelfverrijking. Daarbij komt dat het onderzoek naar PBR een voorgeschiedenis heeft. In aanloop van het onderzoek zijn immers publiekelijk twijfels geuit over de integriteit van PBR (zoals bij de zogenoemde Marokkoreis), wat uiteindelijk reden was voor dit onderzoek. Gelet op dit alles kan de rekenkamer niet anders concluderen dan dat zelfverrijking niet is uit te sluiten.

Wel benadrukt de rekenkamer dat de betreffende conclusie geenszins betekent dat het bestuur van PBR zich zonder meer aan onrechtmatige of illegale praktijken heeft bezondigd. De conclusie volgt noodzakelijkerwijs uit een analyse van feitelijke bevindingen ten aanzien van de administratie en bestuurlijke constructies. Overigens zegt de rekenkamer hiermee noch iets over de kwaliteit van de projecten noch over prestaties van PBR voor de bewoners van Rotterdam. De rekenkamer heeft geen redenen om aan de kwaliteit van de dienstverlening door PBR te twijfelen en aan zijn bijdrage aan de maatschappelijke doelstellingen die PBR nastreeft. Haar onderzoek richt zich primair op de rechtmatigheid van de besteding van door PBR ingezette publieke middelen.

Het onderzoek heeft geresulteerd in tien aanbevelingen, voornamelijk gericht op het verbeteren van de financiële administratie en het wegnemen van de schijn van belangenverstrengeling. De rekenkamer juicht het toe dat PBR al deze aanbevelingen gaat opvolgen. Daarmee zal PBR de voorwaarden creëren om in de nabije toekomst de risico's op (de schijn) van zelfverrijking tot een minimum te beperken.

ontbrekende onderbouwing

In zijn reactie op de hoofdconclusies 1 en 2 – waarmee het PBR het niet eens is – somt PBR diverse administratieve handelingen op. Helaas gaat PBR hierbij nauwelijks in op de feitelijke bevindingen die tot deze conclusies hebben geleid en die betrekking hebben op een niet ordentelijke en onnavolgbare administratie. Zo heeft de rekenkamer vastgesteld dat facturen onjuistheden bevatten, veel facturen qua lay-out identiek zijn en er in veel gevallen geen onderliggende documentatie is (anders dan mondelinge afspraken) op basis waarvan de juistheid van het gefactureerde beoordeeld kan worden. Evenmin kan in alle gevallen worden vastgesteld of de prestatie daadwerkelijk is geleverd. In zijn reactie stelt PBR weliswaar dat er bijvoorbeeld afspraken zijn over te leveren prestaties, deze onafhankelijk worden beoordeeld, facturen op juistheid en authenticiteit worden gecontroleerd en dat er toezicht van leidinggevend is op declaraties, maar, uit het onderzoek blijkt juist dat dit alles niet verifieerbaar is. We kunnen er uiteindelijk niet op vertrouwen dat dergelijke afspraken, controles etc. daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

In dit verband is overigens opvallend dat PBR wel alle aanbevelingen gaat opvolgen. Veel aanbevelingen hebben immers betrekking op de transparantie van de administratie en de geldstromen. Klaarblijkelijk onderkent PBR wel dat het hieraan schort, maar dat blijkt dus niet uit zijn reactie op de hoofdconclusies.

Ook ten aanzien van een ander punt in de reactie ontbreekt onderbouwing door PBR. Het stelt dat een eerder onderzoek naar de bestedingen van PBR 'door de rekenkamer op basis van feitelijk onjuiste argumentatie <werd> weggezet als onvoldoende diepgaand'. PBR legt niet uit waarom de betreffende argumenten (zoals grotendeels gebaseerd op accountantsverklaringen en ontbrekend boekenonderzoek) niet correct zouden zijn. Uit het onderzoek blijkt uiteindelijk ook dat het onterecht was om op de

accountantsverklaringen te vertrouwen. De rekenkamer heeft op zijn minst grote twijfels of er een goedkeurende accountantsverklaring had mogen worden gegeven.

nieuwe kaders

PBR geeft meerdere malen aan het onterecht te vinden dat de rekenkamer kaders dan wel normen hanteert, waar zij als kleine organisatie maar moeilijk aan kan voldoen, en die bovendien ook niet door de gemeente als eisen aan PBR zijn gesteld. PBR geeft aan dat de 'rekenkamer een eigen normenkader en begrippen heeft gehanteerd (...) en dat onvoldoende is gekeken naar de verplichtende kaders die het PBR door de gemeente zijn opgelegd'. PBR verwijst daarbij naar de verplichtingen die uit de VAS voortvloeien.

Het is zonder meer waar dat PBR zich aan de subsidieregels van de gemeente dient te houden en de rekenkamer heeft daar ook naar gekeken. Dat laat onverlet dat uit een rekenkameronderzoek kan blijken dat deze in onvoldoende mate zijn toegepast, ook al heeft het college een subsidie bijvoorbeeld goedgekeurd. In een dergelijk geval spreken wij het college daar ook op aan, zoals we gedaan hebben in hoofdconclusie 4 over de onterecht vastgestelde subsidie en de daaruit voortvloeiende aanbeveling aan het college.

Daarbij komt dat het bestaan van gemeentelijke richtlijnen en regels niet uitsluit dat er nog meer eisen aan een subsidieontvanger mogen worden gesteld. Zo is het omwille van de transparantie wenselijk dat zichtbaar is dat overschotten op de gemeentelijke subsidie worden gebruikt voor tekorten op subsidies van andere verstrekkers (hoofdconclusie 3). Dat het volgens PBR enkel gaat om de vraag of de prestaties zijn geleverd, doet daar niets aan af. Overigens heeft de rekenkamer gezien dat ook afgesproken prestaties niet in voldoende mate zijn geleverd (zie hoofdconclusie 4).

Uit de eis van transparantie volgt ook dat de financiële administratie en de geldstromen doorzichtig zijn, of de gemeente daar in het kader van de subsidieverstrekking nu wel of niet eisen aan stelt. De in het rapport gehanteerde normen en criteria volgen allemaal uit goed en professioneel handelen. Dat zullen voor een kleine organisatie als PBR inderdaad zware vereisten zijn, maar een goed ingerichte en transparant functionerende financiële administratie is een minimale vereiste voor een organisatie die werkt met publieke middelen. In dat opzicht is het een goede zaak dat PBR alle aanbevelingen zegt te opvolgen. Daarmee zal het een grote noodzakelijke professionalisering doormaken, waardoor de transparantie van de besteding van publiek geld wordt vergroot.

belasting PBR

Ten slotte geeft PBR op meerdere plekken aan dat het een kleine organisatie is en dat het rekenkameronderzoek daarmee een grote belasting was. De rekenkamer begrijpt dat een onderzoek bij een organisatie van een dergelijke omvang ingrijpend kan zijn, in dit specifieke geval door de media-aandacht voorafgaand aan het onderzoek en door de vraagstelling naar de rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen. Om die reden heeft de rekenkamer haar onderzoeksprocedures zo zorgvuldig mogelijk gevolgd. Dat betekende onder meer dat – in tegenstelling tot gebruikelijk – het PBR de gelegenheid heeft gekregen opmerkingen over de opzet te maken. Dit leidde tot enkele tekstuele suggesties. Verder heeft de rekenkamer concept interviewverslagen ter

correctie voorgelegd en is de nota van bevindingen voor zogenoemd ambtelijk wederhoor aan PBR voorgelegd.

In deze laatste procedure kreeg PBR de gelegenheid om de juistheid van de feitelijke bevindingen te controleren en eventuele aanvullingen te suggereren. Daarbij kan het gebeuren – net als bij een reactie op interviewverslagen – dat de verwerking van bepaalde opmerkingen niet in de rapportage is terug te vinden. Het gaat dan veelal om opmerkingen en toevoegingen die de juistheid van het gerapporteerde feit niet weerleggen, buiten de orde van de betreffende passages vallen, louter een zekere emotionaliteit bevatten of een uiteenzetting zijn die niet in een interview aan de orde is geweest. Na dit wederhoor heeft de rekenkamer per punt aan PBR aangegeven op welke wijze de rekenkamer de opmerking al dan niet heeft verwerkt.

Overigens zij opgemerkt dat het onderzoeksproces halverwege wel is belast door het voornemen van PBR een kort geding te starten, omdat de Rekenkamer Rotterdam niet bevoegd zou zijn onderzoek bij de vereniging te verrichten.³ PBR heeft daarbij de medewerking aan het onderzoek voor bepaalde tijd opgeschort. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamer het onderzoek tijdelijk stil moeten leggen. Door deze juridische interventie van PBR heeft het onderzoek vertraging opgelopen, waardoor niet zoals in het onderzoeksvoorstel was aangekondigd voor de zomer tot publicatie kon worden overgegaan.

3-2 reactie college en nawoord rekenkamer

3-2-1 reactie college

Op 16 juli 2015 bood u ons het vertrouwelijke conceptrapport “Financiële administratie PBR” (uw brief met kenmerk RR/15.101/PH/FE/EL) aan met de vraag om een reactie. Wij willen u bedanken voor de uitvoering van dit onderzoek en het uitgebreide rapport. Hieronder vindt u onze reactie, waarbij we ook specifiek ingaan op de aanbeveling die u heeft gedaan aan ons college.

Het proces rondom PBR loopt al een lange tijd. Het is dan ook goed dat de rekenkamer een grondig onderzoek heeft uitgevoerd met duidelijke conclusies en aanbevelingen. Hoewel harde conclusies niet worden getrokken in het rapport, zijn we geschrokken van de tekortkomingen die uit het onderzoek blijken met betrekking tot het uitvoeren van de financiële administratie door PBR en de constatering dat hierdoor in veel gevallen het inzicht op het correct besteden van subsidiemiddelen ontbreekt. Ook de mogelijke belangenverstrengeling die in rapport wordt genoemd, baart ons zorgen.

Wij stellen onszelf de vraag of de invulling van de rol van de gemeente als subsidieverstrekker zodanig kan worden aangescherpt, dat tekortkomingen zoals nu bij PBR, eerder aan het licht komen en er tijdig kan worden bijgestuurd. Onder andere

³ In een separate aanbestedingsbrief bij de reactie vraagt PBR een bijgevoegde beschikking van de subsidieverlening integraal in het rapport op te nemen, Uit deze verleningsbeschikking – die niet aan PBR is gericht, maar aan de stichting RKD (Rotterdams Kenniscentrum Diversiteit) – zou volgens PBR blijken dat de Rekenkamer Rotterdam niet bevoegd is om onderzoek te doen bij PBR. In deze kwestie is evenwel de daadwerkelijk verstrekte subsidie leidend, welke is vastgelegd in de vaststellingsbeschikking. Deze is in bijlage 4 van het rapport opgenomen. Op basis van deze beschikking kan worden afgeleid dat over 2013 meer dan 50% van de baten van PBR bestond uit gemeentelijke subsidie, waarmee de Rekenkamer Rotterdam, op grond van artikel 184 lid 1a van de Gemeentewet, de bevoegdheid heeft een onderzoek bij PBR in te stellen.

de situatie bij het Wereldmuseum heeft reeds geleid tot de start van het programma Herijking Governance waarbij diverse sectoren, waaronder ook de sociale sector waarbinnen de subsidie van PBR valt, worden doorgelicht. We gaan er vanuit dat dit inzicht zal geven of en zo ja waar en hoe de invulling van de gemeentelijke rollen en de uitoefening van het toezicht versterking behoeft, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor de betrokken partijen.

Met betrekking tot de bevindingen over PBR is er voldoende aanleiding om te bezien hoe we met eventuele verleningen in de toekomst aan PBR om zullen gaan. Daarbij zullen we bij een eventuele volgende subsidie of opdracht aan PBR in ieder geval als voorwaarde stellen de aanbevelingen van de rekenkamer op te volgen.

Met betrekking tot uw aanbeveling aan ons college waarin u vraagt te borgen dat subsidieontvangers expliciete verantwoordingsinformatie verschaffen indien bij de verlening van een subsidie additionele voorwaarden zijn gesteld, willen we aangeven dat dit in onze ogen vanzelfsprekend is. Dat dit in het specifiek project van PBR onvoldoende is gebeurd betreuren we. Het rapport biedt ons voldoende aanleiding om de vaststelling van dit project opnieuw uit te voeren en indien nodig lager vast te stellen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

3-2-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Daarin geeft het aan dat, ondanks het uitblijven van harde conclusies van de rekenkamer, geschrokken te zijn van de tekortkomingen die uit het onderzoek blijken. Het vraagt zich daarbij af of 'de rol van de gemeente als subsidieverstrekker zodanig aangescherpt kan worden dat hiermee tekortkomingen, zoals in dit rapport beschreven, eerder aan het licht komen teneinde tijdig te kunnen bijsturen'. In dat kader verwijst het college naar het inmiddels gestarte programma Herijking Governance. De rekenkamer heeft – naar aanleiding van haar onderzoek naar het Wereldmuseum 'werelden van verschil' – op ambtelijk niveau reeds contact over dit programma. In dat kader zal de rekenkamer erop toezien dat de herijking van de governance richting instellingen als PBR daadwerkelijk dusdanig vorm krijgt dat de in het rapport beschreven tekortkomingen zich niet bij subsidieontvangers zullen voordoen.

De rekenkamer ondersteunt het besluit van het college om het opvolgen van de aanbevelingen door PBR als voorwaarde op te nemen bij eventuele volgende subsidieverstrekingen of opdrachtverleningen aan PBR. Het bestuur van PBR gaf in reactie aan alle aanbevelingen over te nemen. Door de implementatie van de aanbevelingen onderdeel te maken van toekomstige subsidietrajecten is naar het oordeel van de rekenkamer de opvolging ervan in voldoende mate geborgd.

Met betrekking tot de aanbeveling aan het college over het verschaffen van expliciete verantwoordingsinformatie door subsidiënten, indien bij verlening sprake is van additionele subsidievoorwaarden, geeft het college aan dit als vanzelfsprekend te zien. Het betreurt dat hieraan in het specifieke PBR project niet is voldaan. De rekenkamer maakt hieruit op dat het college de aanbeveling overneemt, maar gaat ervan uit dat dat het college PBR niet als een incidenteel geval beschouwt. Immers, ook bij andere subsidies waarbij additionele voorwaarden zijn gesteld aan de subsidieverlening, bestaat het risico dat de specifieke verantwoording hierover tekortschiet en verleende

subsidies mogelijk ten onrechte te hoog worden vastgesteld. De aanbeveling dient derhalve niet alleen in het geval van PBR te worden opgevolgd, maar veel breder.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Ten tijde van het onderzoek naar integriteitrisico's rondom de subsidieverlening⁴ is de rekenkamer benaderd vanuit de gemeenteraad met een verzoek om nadere aandacht te besteden aan een specifieke subsidierelatie, te weten de vereniging Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam (PBR), tot de statutaire naamswijziging in 2013 bekend als Platform Buitenlanders Rijnmond. Dit naar aanleiding van het feit dat de voormalig voorzitter van PBR een aantal belastende uitspraken heeft gedaan inzake de wijze waarop binnen PBR wordt omgegaan met subsidiegelden.

De Rekenkamer Rotterdam heeft gehoor gegeven aan dit verzoek en heeft in september en oktober 2014 een intern vooronderzoek uitgevoerd naar de specifieke subsidierelatie PBR. Vanuit de waarnemingen uit dit interne vooronderzoek is vervolgens besloten een nader onderzoek uit te voeren⁵ naar de wijze waarop de financiële administratie inzicht biedt in de rechtmatigheid van de besteding van de door de gemeente Rotterdam aan PBR verstrekte subsidiegelden.

1-2 Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam

1-2-1 doelstelling van PBR

De vereniging Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam is een organisatie die ruim 30 jaar geleden is opgericht en als doel heeft om stadsburgerschap en binding in de stad te bevorderen door projecten te ontwikkelen en uit te voeren. PBR is een koepelorganisatie die samen met migrantenzelforganisaties en andere betrokkenen tracht haar doelstellingen op het gebied van stadsburgerschap en binding in de stad te verwezenlijken.

PBR heeft in 2013 statutair een naamsverandering ondergaan. Sindsdien heet de vereniging Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam, nog steeds met de initialen PBR. Op de website van PBR staan beide benamingen nog vermeld en wordt door veel instanties waarmee PBR samenwerkt en waarvan facturen worden ontvangen de naam Platform Buitenlanders Rijnmond nog gebruikt.

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

- het ondersteunen van (migranten)zelforganisaties;
- het ontwikkelen en uitvoeren van projecten in het kader van: educatie, participatie, emancipatie, stimulering stadsburgerschap, armoede, verborgen doelgroepen etc.;
- het adviseren van overheden en maatschappelijke instellingen rondom diversiteit;

⁴ 'handelen in vertrouwen. onderzoek naar integriteitrisico's in het subsidieproces', Rekenkamer Rotterdam, 19 maart 2015.

⁵ Onderzoeksopzet financiële administratie PBR, Rekenkamer Rotterdam, 6 januari 2015.

- het beïnvloeden van beleid gebaseerd op ontvangen signalen vanuit de samenleving.

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

1-2-2 subsidie 2013 aan PBR

PBR is voor de financiering van het platform en de projecten volledig afhankelijk van subsidies van de gemeente Rotterdam en subsidies en giften van andere partijen. Naast giften en subsidies met een waarde van € 268.130 die PBR van diverse andere instellingen ontvangt, is de gemeente Rotterdam in 2013 de grootste subsidieverstrekker aan PBR. De door Rotterdam aan PBR verstrekte subsidie betrof in 2013 € 780.075. Hiervan was € 600.000 als budgetsubsidie geormerkt voor de uitoefening van werkzaamheden in het kader van de functie kennisontwikkeling- en deling (Rotterdamse Kenniscentrum Diversiteit). € 180.075 betrof een prestatiesubsidie voor verschillende activiteiten binnen de aandachtsvelden Emancipatie, Discriminatie en Diversiteit als Kracht. Deze subsidies zijn beide op 24 april 2014 definitief vastgesteld op basis van twee vaststellingsbeschikkingen 2013. Beide beschikkingen zijn gericht aan het Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam en omstreken (zie bijlagen 4 en 5).

Met ingang van juni 2013 is formeel een samenwerkingsverband opgericht tussen PBR en SPIOR onder de naam Rotterdams Kenniscentrum Diversiteit (RKD). Deze stichting is in juni 2013 opgericht en ontvangt vanaf boekjaar 2014 de eerder genoemde € 600.000 subsidie per jaar van de gemeente Rotterdam. RKD legt hierover vanaf 2014 zelfstandig verantwoording af. In boekjaar 2013 was deze budgetsubsidie verstrekt aan PBR en ook volledig opgenomen in de jaarrekening 2013 van PBR.

1-2-3 PBR in opspraak

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

1-3 vooronderzoek rekenkamer

Het vooronderzoek dat de rekenkamer eind 2014 uitvoerde betrof een intern en vertrouwelijk onderzoek en is derhalve niet gepubliceerd. De uitkomsten van dit vooronderzoek gaven de rekenkamer onvoldoende inzicht om zekerheid te verschaffen over de rechtmatigheid van de besteding van het subsidiegeld door PBR.

Het vooronderzoek van de rekenkamer naar de besteding van subsidiegelden door PBR geeft inzicht in de wijze waarop PBR uitvoering geeft aan de besteding van aan hen verstrekte subsidies en daarover verantwoording aflegt. De rekenkamer heeft dit vooronderzoek uitgevoerd op basis van een analyse van de financiële jaarverslagen

van PBR en de subsidiedocumentatie die bij de gemeente beschikbaar was. Het vooronderzoek betrof een dossieronderzoek en er zijn derhalve geen interviews gehouden met betrokkenen. De rekenkamer heeft voor het vooronderzoek naast eigen onderzoekwerkzaamheden een second opinion laten uitvoeren op de jaarrekening 2013 door een onafhankelijk publiek accountant.

De belangrijkste bevindingen uit dit vooronderzoek zijn:

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

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

Ook constateerde de rekenkamer op basis van het vooronderzoek dat:

- de relatie tussen het externe accountantskantoor en PBR van langdurige aard is (sedert 1998). Tussen 1998 en 2005 was PBR voor betreffend accountantskantoor een samenstelklant, sinds 2005 een controleklant;
- de assurance rapportages bij niet-financiële informatie en controleverklaring bij de jaarrekening door de externe accountant niet volledig en niet navolgbaar zijn;
- de aanvullende opdrachten aan de accountant van PBR om meer informatie te verstrekken rondom de (verantwoording van de) kosten van de reis door PBR zelf is verstrekt, hetgeen geen onafhankelijk beeld geeft;
- het in opdracht van de gemeente Rotterdam (cluster MO) uitgevoerde onderzoek naar de reservevorming door een extern bureau voornamelijk is hoofdzakelijk gebaseerd op het werk en de afgegeven verklaringen van de externe accountant. Het onderzoek is onvoldoende diepgaand om daar met enige mate van zekerheid uitspraken over de reservevorming aan te kunnen ontleenen.

1-4 doel en vraagstelling

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

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de ontvangen subsidiegelden zijn besteed en of de besteding ervan rechtmatig is, hanteert de rekenkamer de volgende vraagstelling:

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

De vraagstelling is vervolgens uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Is de financiële administratie in opzet zodanig ingericht en transparant dat inkomsten en uitgaven volledig, juist en navolgbaar worden verantwoord?
- 2 Zijn uitgaven gedocumenteerd met inkoopfacturen en/of kasdocumentatie?
- 3 Biedt de urenadministratie een volledig, juist en actueel beeld van de bestede en ingekochte uren door PBR?
- 4 Liggen facturen ten grondslag aan extern ingekochte uren en diensten?
- 5 Zijn de verstrekte (budget- en prestatie)subsidies rechtmatig besteed?
- 6 Zijn de verstrekte (budget- en prestatie)subsidies op transparante wijze verantwoord in de administratie?

1-5 afbakening

De rekenkamer heeft ervoor gekozen in het onderzoek de subsidie-uitgaven van PBR in boekjaar 2013 te onderzoeken. Signalen hadden primair betrekking op boekjaar 2013 en niet op eerdere boekjaren. Boekjaar 2014 is buiten beschouwing gelaten omdat de concept jaarrekening 2014 ten tijde van het onderzoek nog niet gereed was. Wel zijn diverse facturen uit boekjaar 2014 aanvullend opgevraagd, omdat deze betrekking hadden op de onderbouwing van te betalen posten eind 2013.

Het onderzoek spitst zich toe op de opzet en werking van de (financiële) administratie. Andere aspecten met betrekking tot het functioneren van de interne organisatie en de governance binnen de organisatie worden niet in dit onderzoek meegenomen, tenzij tijdens de uitvoering van het onderzoek blijkt dat deze expliciet betrekking hebben of van invloed zijn op de opzet en/of werking van de (financiële) administratie.

1-6 uitkomsten onderzoek

De rekenkamer heeft een boekenonderzoek uitgevoerd om het gewenste inzicht te verkrijgen en te bezien of nadere stappen noodzakelijk zijn. In het onderzoeksvoorstel, dat de rekenkamer op 6 januari publiceerde, is aangegeven dat indien uit het onderzoek onrechtmatigheden blijken in de besteding van subsidiegelden, de rekenkamer niet uitsluit dat het dossier zal worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie.

1-7 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de eerste deelvraag over de opzet van de financiële administratie beantwoord. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de vraag of uitgaven voldoende onderbouwd zijn. In hoofdstuk 3 wordt eveneens ingegaan op de verantwoording van eventuele uitgaven die gerelateerd zijn of kunnen worden aan de studiereis die PBR in oktober 2013 maakte. Hoofdstuk 4 gaat in op de verantwoording van personeelsuitgaven en, waar relevant, ingekochte uren en diensten van derden. Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze waarop de door PBR ontvangen subsidies in het algemeen en enkele prestatiesubsidies voor een drietal projecten in het bijzonder zijn besteed en verantwoord.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een normenkader waarin criteria van de diverse aspecten van de financiële administratie nader zijn uitgewerkt om de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven te kunnen vaststellen. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 1.

verloop en status van uitvoering onderzoekwerkzaamheden

De rekenkamer heeft vanaf de start van het onderzoek in januari 2015 volledige medewerking gekregen van PBR. De rekenkamer heeft alle stukken (mogen) ontvangen waar de rekenkamer voor het goed kunnen uitvoeren van het onderzoek om had verzocht. Ook gevoerde gesprekken met bestuurders en medewerkers van PBR verliepen naar de mening van de rekenkamer constructief. Aan deze medewerking kwam op 25 maart 2015 abrupt een einde, toen de rekenkamer een brief ontving van de advocaat van PBR waarin wordt gesteld dat PBR de bevoegdheid van de rekenkamer om onderzoek te doen naar PBR niet erkent, diverse kanttekeningen plaatst bij de handelwijze van de rekenkamer en de medewerking door PBR aan het onderzoek tot nader order wordt opgeschort.

De rekenkamer heeft aan PBR gevraagd bij een aantal door PBR betaalde facturen, waarvan de rekenkamer de authenticiteit en daarmee de rechtmatigheid van de gedane uitgaven nog niet kon vaststellen, nadere informatie te verschaffen. De reden dat de rekenkamer van een specifiek aantal facturen meer inzicht verlangt, is omdat de rekenkamer tijdens het onderzoek vaststelde dat er zeer nauwe banden blijken te bestaan tussen enkele medewerkers en een bestuurslid van PBR enerzijds en enkele stichtingen en organisaties waarmee PBR nauw samenwerkt en waarvan de facturen afkomstig zijn anderzijds. In voorkomende gevallen heeft de desbetreffende medewerker of bestuurslid ook een bestuursfunctie bij de gelieerde stichtingen of organisatie. Bij één stichting waarvan facturen afkomstig zijn, is een medewerkster van PBR als enig bevoegd bestuurder verantwoordelijk. De rekenkamer heeft benadrukt, ook in gesprekken met PBR, dat deze vorm van samenwerking riskant is, aangezien het een serieus risico van belangenverstrengeling met zich meebrengt. PBR had eerder aangegeven meer tijd nodig te hebben om de toegezegde informatie aan te kunnen leveren, maar meldde de rekenkamer op 25 maart via hun advocaat de medewerking tot nader order op te schorten.

Op 8 mei jongstleden vond een gesprek plaats tussen PBR en de rekenkamer, beide partijen juridisch bijgestaan door hun advocaat. De rekenkamer heeft aangegeven de resterende informatie nodig te hebben om het onderzoek af te kunnen ronden.

Op 20 mei jongstleden berichtte de advocaat van PBR aan de rekenkamer dat onder voorbehoud van rechten, waarbij PBR de bevoegdheid van de rekenkamer blijft betwisten, toch weer over wordt gegaan tot medewerking. In dat licht is aan de rekenkamer een uitvoerige beschouwing toegestuurd naar aanleiding van de nog uitstaande vragen. De rekenkamer is van mening dat deze beschouwing weliswaar veel informatie bevat maar onvoldoende antwoord geeft op de nog uitstaande vragen en daarmee op de kern van de zaak.

De rekenkamer heeft niettemin besloten de onderzoekwerkzaamheden af te ronden en haar bevindingen vast te leggen in de concept nota van bevindingen. De rekenkamer benadrukt dat niet alle hiervoor aan PBR opgevraagde informatie is ontvangen (zie onderzoekverantwoording in bijlage 2).

PBR heeft bij de ambtelijke reactie op het concept rapport d.d. 25 juni 2015 alsnog de gevraagde informatie aangeleverd. De rekenkamer heeft deze informatie alsnog geanalyseerd en verwerkt in de definitieve nota van bevindingen. Deze nota van bevindingen maakt onderdeel van deze eindrapportage.

2 opzet en inrichting financiële administratie

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Is de financiële administratie in opzet zodanig ingericht en transparant dat inkomsten en uitgaven volledig, juist en navolgbaar worden verantwoord?

De norm die de rekenkamer hierbij hanteert is dat de financiële administratie in opzet transparant moet zijn. Dit betekent dat de financiële administratie juist, volledig en navolgbaar is en deze een gedegen inzicht verschaft in alle inkomsten en uitgaven.

2-2 opzet en inrichting financiële administratie

De financiële administratie van PBR is in opzet juist ingericht, waarbij toereikend inzicht kan worden gegeven in de inkomsten en uitgaven. PBR maakt voor het voeren van de financiële administratie gebruik van een boekhoudpakket (AFAS). Er is een urenregistratie aanwezig aan de hand waarvan eenmaal per jaar uren worden doorbelast aan de diverse projecten. Kasuitgaven en van derden ontvangen facturen worden maandelijks geboekt.

Doordat de toerekening van uren van medewerkers aan projecten slechts eenmaal per jaar gebeurt en ook de boeking van loonkosten van medewerkers in de financiële administratie eenmaal per jaar plaatsvindt, bestaat gedurende het jaar slechts ten dele het inzicht in de uitgaven. Met name de doorbelasting van uren aan projecten, die veruit de grootste kostencomponent op de projecten vormt, leidt pas in een laat stadium tot inzicht in de daadwerkelijke projectkosten. Dit maakt het periodiek kunnen (bij)sturen op de uitputting van de diverse projectbudgetten onmogelijk.

De financiële administratie van PBR is in opzet zodanig ingericht dat op maandbasis hieruit de inkomsten en uitgaven kunnen worden afgelezen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van boekhoudpakket AFAS. Inkomsten en uitgaven, in hoofdzaak facturen ontvangen van derden, maar ook declaraties van vrijwilligers die deels contant, deels giraal worden voldaan, worden toegerekend aan:

- de algemene organisatie van PBR
- de organisatie van RKD
- de lopende projecten en activiteiten.

Op basis van de verantwoorde uitgaven kan periodiek door het bestuur van PBR worden beoordeeld welk deel van de verstrekte subsidie nog resteert.

2-2-1 inkoopfacturen

De ontvangen facturen worden op een kostensoort of projectcode geboekt door de administratief medewerkster. Indien zij dat nodig vindt, vindt overleg met de (externe) boekhouder plaats. Ook is er afstemming hierover met de coördinator. De externe

boekhouder is in dienst bij het accountantskantoor dat ook de controle verricht op de jaarrekening van PBR.

De facturen worden maandelijks betaalbaar gesteld en daarbij worden de facturen zichtbaar beoordeeld door de coördinator en de penningmeester van PBR (beiden paraferen hier voor).

2-2-2 kasuitgaven

Er worden ook kasuitgaven gedaan en verantwoord. Het doel van deze kasuitgaven is tweeledig: Enerzijds worden kasuitgaven gedaan om kleine eigen uitgaven voor PBR te kunnen doen (bijvoorbeeld lunches en diners bij diverse gelegenheden wanneer het bestuur bijeenkomt en wanneer overleg plaatsvindt met of zelforganisaties).

Anderzijds om te maken kosten van zelforganisaties voor te schieten (bijvoorbeeld voor het organiseren van trainingen). Op een deel van de in de kasadministratie opgenomen bonnen staat vermeld aan welk project de uitgaven toebedeeld moeten worden. Op een ander deel niet, bij dit deel kan niet worden bepaald of kosten al dan niet ten laste van het juiste project worden geboekt.

In de kas gaat in 2013 voor ca. € 8.000 om. Een groot deel hiervan wordt besteed aan contante uitgaven aan voorschotten aan zelforganisaties voor het organiseren van bijeenkomsten, boodschappen en uitbetaling van (veelal privé voorgeschoten) lunches en diners.

2-2-3 doorbelasting interne uren en loonkosten

Eenmaal per jaar vindt de toerekening van personeelskosten aan de diverse projecten plaats. Medewerkers schrijven uren op projecten door weeklijsten in te vullen. Deze worden toegerekend aan de diverse projecten waaraan is gewerkt. De weekstaten worden ondertekend door de medewerker die de weekstaten ook invult. Weekstaten worden niet zichtbaar beoordeeld noch geparafeerd voor akkoord door een leidinggevende. De administratief medewerkster zet de uren zoals weergegeven in de weekstaten in de urenapplicatie. De coördinator beoordeelt deze eens per kwartaal, deze beoordeling is echter niet vastgelegd.

De in de urenapplicatie ingevoerde uren worden vermenigvuldigd met een vooraf vastgesteld uurtarief. Op dat moment ontstaat het integrale beeld van de verantwoorde kosten: enerzijds de geboekte uitgaven en anderzijds de toegerekende personeelskosten van medewerkers. De bruto loonkosten van de medewerkers worden eenmaal per jaar geboekt.

Op de doorbelasting van interne uren van medewerkers wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

3 grondslag voor uitgaven

3-1 inleiding

In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen of uitgaven van PBR gedocumenteerd zijn met inkoopfacturen en kasdocumentatie en of facturen ten grondslag liggen aan extern ingekochte uren en diensten.

Als norm hanteert de rekenkamer dat alle uitgaven op basis van facturen en/of kasdocumentatie onderbouwd kunnen worden en dat deze facturen en kasdocumenten authentiek, juist, volledig en navolgbaar zijn.

3-2 inkoopfacturen

In de financiële administratie zijn verschillende typen facturen aanwezig. Deze kunnen grofweg worden onderscheiden in originele facturen van leveranciers en facturen van zelforganisaties. De facturen van leveranciers zijn veelal authentiek en voldoen aan de criteria van juistheid, tijdigheid en volledigheid. Veel van zelforganisaties ontvangen facturen zien er identiek uit, hebben hetzelfde format, lay-out en lettertype. De authenticiteit, juistheid en volledigheid kan bij een significant aantal van dergelijke facturen in de crediteurenmap door de rekenkamer niet worden vastgesteld. Ook voldoen enkele door PBR ontvangen facturen van zelforganisaties niet aan het criterium van tijdigheid, aangezien deze pas zeer laat na levering van de dienst worden aangeleverd. Uit onderzoek naar de facturen aan zelforganisaties blijkt dat meerdere facturen zeer laat na uitvoering van de activiteit waar de factuur betrekking op heeft, worden ontvangen en uitbetaald. Dit loopt in sommige gevallen op tot wel een jaar verschil tussen levering van activiteit of dienst en ontvangst en uitbetaling van de factuur.

Facturen die lange tijd na het leveren van de dienst zijn ontvangen (soms meer dan een jaar na dato), betreffen in enkele gevallen facturen van zelforganisaties waarvan de bestuurders van deze zelforganisaties ook een rol hebben bij dan wel medewerker zijn van PBR. De rekenkamer heeft hierbij het risico van belangenverstrengeling gesignaleerd. Dit was aanleiding om op bepaalde samenwerkingsrelaties en daaruit voortvloeiende facturen en betalingen nader in te gaan.

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre er facturen ten grondslag liggen aan de verantwoorde bestedingen van de subsidie. De rekenkamer heeft daartoe alle uitgaven boven de € 100,00 beoordeeld en alle grootboekrekeningen doorgenomen waarop uitgaven worden geboekt. Hieronder bevinden zich ook de grootboekrekeningen die specifiek betrekking hebben op project- en activiteitenbestedingen.

Tijdens het beoordelen van de crediteurenfacturen valt op dat er diverse typen facturen in de administratie voorkomen:

- originele facturen afkomstig van leveranciers. Dit betreft bijvoorbeeld facturen voor de huur van het gebouw, van KPN, de externe accountant en van diverse IT / hardware leveranties.

- kopieën van originele facturen van leveranciers. Dit betreft bijvoorbeeld een gekopieerde versie van een factuur van Microsoft,
- facturen die afkomstig zijn van “zelforganisaties” die, gezien de vaststelling dat ze er verschillend uitzien en een uniek karakter hebben, ook daadwerkelijk door betreffende zelforganisatie opgesteld zijn.
- facturen die afkomstig zijn van “zelforganisaties”, maar op basis van een PBR format zijn opgesteld. PBR geeft in gesprekken aan dat dit in veel gevallen facturen zijn die door zelforganisaties op basis van een door PBR beschikbaar gesteld format zijn opgesteld, per mail van de zelforganisaties worden ontvangen of door PBR zelf zijn opgesteld in opdracht van de zelforganisatie. PBR geeft aan deze vervolgens uit te printen en vervolgens uit te betalen. Dit kan verklaren waarom van veel verschillende zelforganisaties facturen in de crediteurenmappen zitten die allemaal hetzelfde format, lay-out en lettertype hebben. Bij deze facturen kan door de rekenkamer niet worden vastgesteld wie de factuur daadwerkelijk heeft opgesteld.

Zelforganisaties is een term die door PBR zelf wordt gehanteerd voor vrijwilligersorganisaties in het netwerk van PBR waarmee wordt samengewerkt en die worden ondersteund om de activiteiten en projecten van PBR uit te kunnen voeren.

3-2-1 facturen van leveranciers

Bij de categorie facturen van leveranciers, met name die facturen waarvan originelen in de administratie zijn opgenomen, stelt de rekenkamer dat deze voldoen aan de criteria ten aanzien van juistheid, volledigheid en tijdigheid. Ze geven in de regel goed en onderbouwd inzicht in de prestatie die is geleverd en hoe het bedrag dat voor de prestatie wordt berekend tot is opgebouwd.

Bij de facturen van leveranciers waarvan niet de originelen, maar kopieën in het dossier zitten, constateert de rekenkamer dat ook deze facturen voldoen aan de gestelde criteria van juistheid, volledigheid en tijdigheid. Echter, de rekenkamer vindt het opmerkelijk dat een kopie in plaats van het origineel is opgenomen in de administratie en vraagt zich af waarom niet de originele facturen in het dossier zitten en waar deze zijn. Dit gezien de constatering dat van veel andere leveranciers wel originele facturen in de crediteurenmap zijn opgenomen.

3-2-2 facturen van zelforganisaties

Het komt regelmatig voor dat facturen van zelforganisaties worden ontvangen, waarbij opvalt dat de opmaak van deze facturen (nagenoeg of geheel) identiek is. De verklaring vanuit PBR hiervoor is enerzijds dat PBR het format voor facturatie beschikbaar stelt aan betreffende zelforganisatie, anderzijds dat deze facturen door PBR in opdracht van de zelforganisaties worden opgemaakt, omdat betreffende organisaties niet over voldoende kennis en middelen beschikken om zelf deze facturen te vervaardigen. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan bij de zelforganisaties van welke de facturen afkomstig zijn en kan deze verklaring van PBR dan ook bevestigen noch ontkennen.

Het merendeel van de facturen van zelforganisaties heeft betrekking op een bijdrage ten behoeve van het organiseren van bijeenkomsten en omvat veelal de huur van ruimte en een vergoeding voor het aanschaffen van boodschappen voor consumpties tijdens de bijeenkomsten. Uit gesprekken blijkt dat hier in een aantal gevallen een voorschot wordt verstrekt om de uitvoering van de activiteit mogelijk te kunnen maken. Het blijkt echter veelal niet altijd uit de factuur dat het om een voorschot gaat.

De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen wanneer een factuur door PBR dan wel door betreffende zelforganisatie is opgesteld. Veel facturen van zelforganisaties zien er hetzelfde uit, zowel qua lay-out als qua lettertype en tekst en bevatten veelal een gekopieerd logo van betreffende zelforganisatie. Deze categorie facturen zijn veelal als (zwart-wit) kopie of print in de administratie opgenomen. Van deze categorie facturen kan de herkomst en de authenticiteit niet worden vastgesteld. Evenmin kan worden achterhaald wie de factuur heeft opgesteld. Vastgesteld is wel dat betreffende facturen zijn goedgekeurd, gecodeerd en betaald.

3-2-3 nagekomen kosten

Het valt de rekenkamer op dat diverse facturen pas zijn opgesteld en gestuurd lang nadat de dienst waarvoor de factuur is opgesteld, is geleverd. Diverse voorbeelden van facturen wijzen uit dat er een lange tijd, soms meer dan een jaar, zit tussen het uitvoeren van een activiteit en het moment dat de kosten hiervan aan PBR worden gefactureerd. In deze gevallen is volgens de rekenkamer geen sprake van tijdige facturatie. De Belastingdienst stelt bij BTW plichtige organisaties als eis ten aanzien van facturering dat binnen 10 dagen na levering een factuur dient te worden opgesteld. Ondanks dat voor niet BTW plichtige organisaties een dergelijk harde norm niet geldt, vindt de rekenkamer het opstellen en indienen van een factuur ruim een jaar na levering, en daarmee vallend in een ander boekjaar, niet correct.

Een voorbeeld hiervan is een factuur voor een project die pas wordt geboekt lang nadat de dienstverlening voor betreffend project heeft plaatsgevonden.

Een aangetroffen factuur (#211904) is afkomstig van een bedrijf, genaamd Full Color. De factuur is gedateerd op 12 februari 2002 (vermoedelijk moet dit 12 februari 2012 zijn), en bedraagt € 2.904. Deze factuur wordt in december 2013 verantwoord en betaald. Op de factuur wordt vermeld dat deze betrekking heeft op project The Future is Europe, een project dat in 2012 liep. Overigens is deze organisatie wel BTW plichtig en voldoet derhalve niet aan de norm die de fiscus hieraan stelt. PBR had deze factuur niet in behandeling hoeven nemen en niet betaalbaar moeten stellen.

Een ander voorbeeld van een dergelijke factuur heeft betrekking op een ander project, Arbeidsparticipatie kwetsbare vrouwen. Hiervoor wordt in maart 2013 een factuur verantwoord en betaald die betrekking heeft op werkzaamheden die zijn uitgevoerd in 2011. De factuur (#211614) is afkomstig van Libby, een bureau voor training, advies en coaching. PBR werkt vaker samen met dit bureau. De factuur bedraagt € 4.750 en is gedateerd op 15 februari 2013.

De rekenkamer merkt op dat voor deze nagekomen kosten op deze projecten per 31 december 2012 geen te betalen posten zijn opgenomen in de jaarrekening over 2012. Als gevolg hiervan zijn de lasten in 2013 terechtgekomen en is daarmee het exploitatiesaldo met een bedrag van € 7.664 verlaagd.

Tenslotte is een verzameling te betalen posten per 31 december 2013 in de administratie opgenomen. Deze posten hebben een totale omvang van € 11.080. Dit bedrag is geboekt op het project *Vrijwilligers in Actie*. Het gaat hier om 10 facturen van ieder circa € 1.000 a € 1.250 die allemaal als factuurdatum februari, maart of april 2014 hebben, en allemaal betrekking hebben op kosten van bijeenkomsten die in het voorjaar van 2013, ruim een jaar voor de factuurdatum, zijn georganiseerd. Enkele van deze facturen volgen op (deel)facturen met een identieke omschrijving die in de

periode van de bijeenkomst zelf zijn gefactureerd. Van een stichting zijn bijvoorbeeld 3 facturen binnengekomen voor de organisatie van één en dezelfde bijeenkomst. Het betreft hier een factuur d.d. 28 mei 2013 a € 230,-, een factuur d.d. 12 december 2013 a € 225,- en tenslotte een factuur d.d. 11 februari 2014 a € 1.050,-. Alle drie de facturen hebben als beschrijving “het organiseren van een bijeenkomst in het kader van het project Vrijwilligers in Actie d.d. 28 mei 2013”.

3-2-4 volledigheid inkoopfacturen

Zoals eerder aan de orde is gekomen, heeft de rekenkamer alle uitgaven groter dan € 100 beoordeeld. Hierbij is allereerst vastgesteld of van de betreffende uitgave een onderliggend document in de crediteurenmap aanwezig was. De rekenkamer heeft voor enkele verantwoorde uitgaven geen onderliggende facturen of andere documentatie aangetroffen. Deze uitgaven zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De eerste drie volgnummers hebben betrekking op uitgaven gedurende het boekjaar 2013 waarvan geen document is aangetroffen, de laatste drie volgnummers hebben betrekking op de boeking van nagekomen uitgaven, die in 2013 zijn verantwoord, maar waarvan het document mogelijk in 2014 is ontvangen en betaald.

tabel 3-1: ontbreken van documentatie

volgnr.	Grootboek	datum	boekstuk nr.	omschrijving	bedrag in €
1	6047	06-12-2013	211936	Tagine	168,00
2	6046	11-11-2013	geen	Ondersteuning	301,04
3	6050	15-10-2013	211895	Krachtvrouwen	600,00
				O.W.	
4	6050	31-12-2013	geen	geen	2.074,45
5	6049	31-12-2013	geen	geen	2.661,00
6	6038	31-12-2013	geen	B....g, E...l.	350,40

In de ambtelijk reactie geeft PBR een nadere verklaring bij ieder van de hierboven vermelde posten en heeft hiervoor enkele bijlagen meegestuurd. Deze verklaring luidt:

- 1 factuur was ingeboekt maar was kwijtgeraakt. De factuur is teruggevonden in de email en als bijlage meegestuurd.
- 2 deze factuur zat in een andere map, is als bijlage meegestuurd.
- 3 factuur zat per abuis niet in de map, is als bijlage meegestuurd
- 4 dit betreft een reservering, die open is blijven staan omdat een aantal organisaties geen declaraties indienden. Dit budget blijft gereserveerd voor betreffend project.
- 5 betreft een reservering die begin 2014 is betaald. Facturen zijn als bijlage meegestuurd.
- 6 als bijlage is een email bijgevoegd waaruit blijkt dat een en ander is gedeclareerd. Er is geen factuur of berekening aangetroffen.

3-3 grondslag voor kasuitgaven

Een deel van de kasuitgaven is niet deugdelijk onderbouwd. Daarnaast worden kasuitgaven frequent anders geboekt en verantwoord dan op de bon is aangegeven dan wel oorspronkelijk is gecodeerd.

De rekenkamer heeft de kasadministratie integraal doorgenomen. Hieruit is een deelwaarneming van 30 specifieke uitgaven geselecteerd die nader is bekeken. Daar waar ten aanzien van deze deelwaarneming vragen waren, zijn deze besproken met medewerkers van PBR en zijn deze door PBR nader toegelicht.

3-3-1 algemeen

In het algemeen merkt de rekenkamer op dat in de kasdocumentatie onder andere bonnen zijn aangetroffen van een groot aantal lunches en etentjes. Er zijn overigens ook lunches en etentjes die direct vanaf de PBR rekening worden gepind. Het is onduidelijk waarom dit de ene keer wel, de andere keer niet gebeurt. Verder hebben kasuitgaven betrekking op (privé) voorgesloten uitgaven voor reiskosten, declaratieformulieren van vergoedingen en / of reiskosten van vrijwilligers en voorgesloten uitgaven voor zelforganisaties (om bijeenkomsten van te kunnen organiseren).

In reactie op de concept rapportage heeft PBR een overzicht opgesteld waarin de diverse uit de kas betaalde lunches en diners zijn gerelateerd aan activiteiten of (bestuurs)vergaderingen.

3-3-2 specifiek

De rekenkamer heeft bij de beoordeling of kasuitgaven adequaat zijn gedocumenteerd de volgende criteria gebruikt:

- alle kasuitgaven zijn afdoende gedocumenteerd;
- de kasuitgaven komen (terecht) ten laste van de algemene PBR organisatie, RKD of het juiste project. Hierbij heeft de rekenkamer met name gelet op de toereikende omschrijving van de uitgave;
- de voorgesloten uitgaven en declaraties zijn onderbouwd door kassabonnen of facturen;
- kasuitgaven zijn tijdig verantwoord.

Uit het doornemen van de kasdocumentatie (deelwaarneming) komen de volgende bevindingen naar voren:

- er zijn diverse kasuitgaven die privé zijn voorgesloten, vanuit de PBR kas zijn verrekend en een mogelijk privé element kennen. Voorbeelden hiervan zijn enkele kasuitgaven die tijdens het weekend zijn gedaan bij restaurants, waaronder uitgaven aan kindermenu's. Ook kan van diverse uitgaven aan lunches en diners het zakelijke karakter niet worden aangetoond. In reactie op de concept nota van bevindingen heeft PBR een overzicht samengesteld van kasuitgaven en deze gerelateerd aan diverse activiteiten.
- in de kasadministratie trof de rekenkamer een dubbelzijdig geprinte bon aan van een restaurant. Het betrof een uitgave op 26 september 2013 van € 291,85 en (op de andere kant geprint) een uitgave van € 53,20 op 27 september 2013. Van de laatste uitgave was een pinbon aangehecht, van de eerste uitgave niet. Beide uitgaven zijn in de kasadministratie ingevoerd, gecodeerd en geboekt op twee verschillende projecten en vervolgens contant uitgekeerd. PBR heeft aangegeven dat met betrekking tot de uitgave van €291,85 sprake was van een fout, waarna het bedrag per direct (op 6 maart 2015) is teruggestort op de rekening van PBR. De rekenkamer heeft van deze terugstorting een afschrift ontvangen.

Ten aanzien van de (aanzienlijke) hoeveelheid lunch- en dinerbonnen kan niet worden vastgesteld met welk doel en door wie de lunches zijn genuttigd. In veel gevallen ontbreekt een projectcodering op de bon (maar worden deze wel op de diverse projecten geboekt). Wie bij de lunch of het diner aanwezig waren, wordt incidenteel vermeld, maar veelal niet. De functionaliteit van deze uitgaven kan niet worden aangetoond. Het risico bestaat dat privé-declaraties in de administratie worden geboekt.

- bij veel kasuitgaven waarbij de PBR medewerker, die de kosten heeft voorgesloten en op de bon aantekent op welk project de kosten moeten worden geboekt, blijken deze in de financiële administratie uiteindelijk op een ander project te worden verantwoord (op de bon staat handgeschreven “project x”, kosten zijn uiteindelijk geboekt op “project y”). De uitleg hierbij vanuit PBR is dat er in veel van deze gevallen sprake is van voortschrijdend inzicht.
- er zijn diverse kasuitgaven die niet adequaat zijn onderbouwd of waarvan de documentatie handmatig wordt aangepast. Een voorbeeld hiervan zijn declaratieformulieren die gebruikt worden om uitgaven te verantwoorden, waarbij de onderliggende kassabon voor de betreffende uitgave ontbreekt. Bij deze kasuitgaven kan niet worden vastgesteld of er ook daadwerkelijk uitgaven zijn gedaan voor de voorgesloten bedragen. Voorbeelden zijn uit de kas betaalde voorschotten om bloemen of presentjes aan te schaffen. Uiteindelijke bonnen van de verrichte uitgaven ontbreken in de administratie en worden niet verrekend met het verstrekte voorschot.

Ten aanzien van het aspect tijdigheid van de verantwoorde kasuitgaven merkt de rekenkamer op dat veel kasuitgaven reeds op een eerdere datum zijn gecodeerd en geboekt dan de datum waarop de uitgave is gedaan en door een medewerker is voorgesloten.

Wanneer de rekenkamer de hiervoor genoemde bevindingen kwantificeert op de bekeken deelwaarneming van 30 kasuitgaven met een totale waarde van € 2.916,-, dan leidt dit tot het volgende beeld:

tabel 3-2: bevindingen grondslag kasuitgaven

aard van de bevinding	aantal uitgaven aangetroffen	totaalbedrag in € (afgerond)
uitgaven met een mogelijk privé-element	7	393
uitgaven die op een ander project worden verantwoord dan op de kasbon is aangegeven	5	195
uitgaven zijn niet of niet adequaat onderbouwd	13	1.632

Zoals uit tabel 3.2 blijkt, heeft de rekenkamer bij ruim 75% van de nader onderzochte kasuitgaven opmerkingen. Ruim 55% van de kasuitgaven is niet of niet adequaat onderbouwd.

3-4 facturatie van enkele gelieerde stichtingen/entiteiten

De rekenkamer signaleert een vermenging van functies van twee medewerkers en een bestuurder van PBR bij enkele gelieerde stichtingen en organisaties waarmee wordt samengewerkt en waartussen financiële transacties plaatsvinden. Deze functievermenging in combinatie met het ontbreken van afdoende betrouwbare onderbouwing van uitgaven in de PBR administratie doen het risico op belangenverstrengeling aanmerkelijk toenemen

Het valt de rekenkamer op dat voor een aantal aangetroffen facturen, die in boekjaar 2013 op projecten zijn verantwoord, geldt dat deze afkomstig zijn van stichtingen of entiteiten waarin blijkens de uittreksels van de kamer van koophandel een medewerker of een bestuurslid van PBR als bestuurder zitting heeft. Dit is door de rekenkamer als een serieus risico op belangenverstrengeling gesignaleerd en als zodanig voorgelegd en besproken met PBR. Als uitleg hierbij werd door PBR opgemerkt dat het niet ongebruikelijk is dat medewerkers of bestuursleden van PBR actief zijn binnen besturen van de zelforganisaties.

De rekenkamer heeft bij een aantal facturen, afkomstig van en betaald aan bedoelde gelieerde stichtingen en organisaties aangegeven dat vanuit het oogpunt van mogelijke belangenverstrengeling het risico bestaat dat uitgaven aan betreffende gelieerde stichtingen of organisaties onrechtmatig zijn. In dat kader heeft de rekenkamer betreffende voorbeelden besproken met PBR en hen verzocht nadere informatie aan te leveren die kan aantonen dat van onrechtmatigheid geen sprake is. Deze voorbeelden zijn in paragraaf 3-4-1 beschreven.

3-4-1 bevindingen rekenkamer

PBR werkt met een groot aantal stichtingen en organisaties nauw samen bij het uitvoeren van de diverse projecten. Bij de hieronder genoemde gelieerde entiteiten roept de nauwe relatie tussen PBR en de betreffende organisatie naar de mening van de rekenkamer vragen op.

tabel 3-3: facturen en relaties medewerkers/bestuurd PBR

naam entiteit	aard relatie	aangetroffen facturen
Stichting Azhar/Stichting Multicultureel Schiedam	bestuurslid PBR (huidige penningmeester) is voorzitter van st. Azhar en penningmeester/secretaris van Stichting Multicultureel Schiedam	overname inventaris voor RKD € 1.050 (factuur 211951)

Stichting Al Jisr	een medewerker van PBR is voorzitter (in boekjaar 2013) ⁶ .	Opvoedtafels € 3.300 (factuur 211943) Vrijwilligers in actie € 1.250 (factuur 2014/AL/02), in stelpost (zie nagekomen posten)
Full Color Consultancy	PBR-medewerker is eigenaar en onbeperkt bevoegd, directe relatie eveneens	afrekening Future is Europe € 2.904 (factuur 211898)
Stichting ABC	partner van medewerker PBR is bestuurder en onbeperkt bevoegd	afrekening Fathers in the game € 4.475 (factuur 211914)
Stichting Krachten aan de Maas	medewerkster PBR is enig bestuurder en onbeperkt bevoegd	afrekening Samen tegen schooluitval € 4.750 (factuur 212015) ondersteuning Man on the move € 1.850 (factuur 211708)

Het valt bij bovengenoemde facturen op dat de geleverde diensten op de factuur niet of zeer beperkt zijn toegelicht waardoor niet of erg lastig is te achterhalen waarvoor bedragen in rekening zijn gebracht en welke relatie deze hebben met de begroting en de aard van het project. Uit beantwoording door PBR op de vraag welke grondslag bestaat voor de in rekening gebrachte bedragen komt naar voren dat dit niet schriftelijk kan worden aangetoond, daar opdrachten en afgesproken condities aan zelforganisaties veelal mondeling worden gegeven.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat op de betreffende facturen ook met regelmaat fouten staan met betrekking tot het adres van de entiteit, het emailadres of KVK nummer. Van deze facturen heeft de rekenkamer de authenticiteit en juistheid niet kunnen vaststellen.

Bij de eerstgenoemde factuur in tabel 3-3, waarbij een bedrag van €1.050 is gefactureerd door de Stichting SMS (St. Multicultureel Schiedam), valt het de rekenkamer op dat deze factuur, die is betaald op 24 december 2013, niet is overgeboekt naar het rekeningnummer dat op de factuur vermeld staat, maar naar de rekening van een andere stichting, zijnde de Stichting Azhar. Ook valt op dat er ruim 10 maanden tijd zit tussen factuurdatum en de datum van overmaken. Een bestuurslid van PBR (momenteel de penningmeester van PBR) is tevens penningmeester / secretaris van Stichting SMS, maar ook voorzitter van de stichting Azhar. De Stichting Azhar is overigens met ingang van 31-12-2014 als rechtspersoon ontbonden.

⁶ een andere medewerker van PBR was blijkens het uittreksel van de KvK (datum uittreksel 16 februari 2015) vanaf 01-12-2012 secretaris van deze stichting. Navraag bij de KvK geeft aan dat door een typefout van de KvK niet 01-12-2012 maar 01-12-2014 de correcte datum van in functie treding moet zijn. Dit is op 3 maart 2015 door de KvK gecorrigeerd. Op 3 maart 2015 is door Al Jisr ook een wijziging doorgevoerd waardoor de secretaris (ten tijde van het rekenkamer onderzoek in februari 2015 zittend secretaris) per 02-12-2014 is uitgeschreven als secretaris van stichting Al Jisr.

Wat verder op valt in de facturatie door zelforganisaties, is dat er vele facturen van zelf- of vrijwilligersorganisaties worden verantwoord waarbij het factuurbedrag relatief laag is (variërend tussen de € 50 en € 250) en dat de bedragen die de in tabel 3.3 genoemde instellingen in rekening brengen voor soortgelijke activiteiten en met veelal identieke onderbouwing van het factuurbedrag substantieel hoger zijn.

De rekenkamer stelt vast dat het uit het oogpunt van het risico op belangenverstrengeling niet wenselijk is dat er een financiële relatie bestaat tussen PBR en gelieerde organisaties waarbij een persoon zowel tegen salaris taken en bevoegdheden heeft bij PBR als vanuit zijn of haar bestuursverantwoordelijkheid bij een gelieerde organisatie facturen aan PBR stuurt. Dit brengt een ongewenst risico van mogelijke belangenverstrengeling met zich mee. De rekenkamer heeft dit aan de coördinator van PBR tijdens de gesprekken diverse malen teruggekoppeld. PBR geeft aan dit risico te signaleren en hier beleid op te voeren. Daarnaast verklaart PBR dat deze vorm van samenwerking tussen koepelorganisatie en zelforganisaties en andere organisaties gebruikelijk is in deze historisch gegroeide samenwerkingsvormen.

3-4-2 toelichting PBR

Uit gesprekken met medewerkers en nadere toelichting van PBR op vragen van de rekenkamer naar drie door de rekenkamer nader bekeken facturen uit het overzicht zoals opgenomen in tabel 3.3 valt o.a. het volgende af te lezen:

Full Color Consultancy

- Full Color Consultancy is een v.o.f. gedreven door twee personen, waarvan er één een medewerker in dienst van PBR is. Deze personen hebben de werkzaamheden niet zelf uitgevoerd, maar een andere, door het bedrijf ingehuurd persoon (dit heeft de rekenkamer niet nader kunnen vaststellen). Uit de toelichting door PBR blijkt dat de werkzaamheden zich hebben gericht op het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten op schoollocaties en het realiseren van de randvoorwaarden voor de bijeenkomsten. Er is een overzicht verstrekt waarop negen bijeenkomsten zijn vermeld. PBR heeft de rekenkamer op 4 maart 2015 een aangepaste factuur aangeleverd waarop de geleverde werkzaamheden desgevraagd nader zijn uitgewerkt.

Stichting ABC

- Stichting ABC: een medewerkster die tevens bestuurder is van Stichting ABC heeft de werkzaamheden uitgevoerd. De werkzaamheden hebben betrekking gehad op de ondersteuning bij het ontwikkelen van twee nieuwe projecten. Een van de projectvoorstellen, project 'Fathers in the Game', is gehonoreerd door het Oranjefonds. De rekenkamer merkt op dat deze persoon weliswaar geen medewerkster van PBR is, maar dat een mede bestuurder van de Stichting ABC gelieerd is aan PBR.

Op verzoek van de rekenkamer heeft PBR nadere toelichting gegeven op de vraag wat precies geleverd is voor het gefactureerde bedrag van € 4.475,-. In een nader gespecificeerde factuur (gebaseerd op de oorspronkelijke factuur lay-out) van de stichting ABC, die als datum 07-03-2015 heeft, is een overzicht gegeven van de diverse activiteiten en de uren die voor beide projecten (zoals vermeld op de oorspronkelijke factuur) zijn uitgevoerd tegen een uurtarief van € 45,- per uur. PBR geeft aan dat de stichting ABC desgevraagd de factuur nader heeft gespecificeerd.

Stichting Krachten aan de Maas

- Stichting Krachten aan de Maas: niet de medewerkster van PBR (die als enig bestuurder volledig bevoegd is binnen deze Stichting Krachten aan de Maas) heeft de werkzaamheden uitgevoerd, maar een vrijwilliger, zo stelt de projectmedewerkster in het gesprek op 5 maart 2015. Uit de aanvullende schriftelijke toelichting die later van PBR is ontvangen, blijkt verder dat de werkzaamheden het schrijven van een projectplan (project 'Samen tegen Schooluitval') omvatten. Dit document heeft de rekenkamer ontvangen. De rekenkamer heeft in een gesprek van de medewerkster op 5 maart 2015 begrepen dat er vanuit de Stichting Krachten aan de Maas voor de ingezette vrijwilliger een vrijwilligersvergoeding is betaald en dat een aanzienlijk deel van het factuurbedrag van € 4.750 nog op de bankrekening van de Stichting Krachten aan de Maas staat. In de reactie op het concept-verslag, dat de rekenkamer -tegen de reguliere procedure in- via de advocaat van PBR ontving, wordt gesteld dat naast de vergoeding voor de vrijwilliger ook een deel van het geld aan activiteiten is besteed en een deel nog op de bankrekening van de stichting staat.

3-4-3 nadere vragen door rekenkamer

De rekenkamer zet vraagtekens bij de authenticiteit en juistheid van betreffende facturen. Daarom heeft de rekenkamer op diverse van bovengenoemde organisaties ontvangen facturen nadere vragen gesteld, mede in het licht van de betrokkenheid van enkele PBR medewerkers en bestuurder bij deze organisaties.

In de diverse reacties die PBR in beantwoording op vragen van de rekenkamer geeft, constateert de rekenkamer dat PBR zeer uitvoerig ingaat op de gestelde vragen, maar in de beantwoording de feitelijke onderbouwing ontbreekt. Daarnaast signaleert de rekenkamer enkele tegenstrijdigheden in de diverse toelichtingen, toegezonden documentatie en aanvullende verklaringen.

Met betrekking tot de stichting Krachten aan de Maas heeft de rekenkamer aangegeven dat onduidelijk is wat precies wel en niet voor het betaalde bedrag van € 4.750 is geleverd.

Uit de mondelinge toelichting van de coördinator op 13 maart 2013 is met betrekking tot de factuur van de Stichting Krachten aan de Maas het volgende af te leiden:

- Het project is uitgevoerd door een vrijwilliger die beschikbaar was in het netwerk van de stichting Krachten aan de Maas.
- De afstemming over de werkzaamheden heeft rechtstreeks tussen de coördinator van PBR en de vrijwilliger plaatsgevonden. Dit geldt ook voor de hoogte van het in rekening gebrachte totaalbedrag door de Stichting Krachten aan de Maas, die hier als intermediair fungeert en factureert.
- Afspraken zijn mondeling gemaakt en niet vastgelegd. De aanvullende schriftelijke toelichting op de betreffende factuur vermeldt een opbouw van uren en tarieven. Voor dit doel is de factuur aangepast / aangevuld. Deze toelichting is op 5 maart 2015 gedateerd en kort voorafgaand aan die datum opgesteld.
- Wat de vrijwilliger met het geld doet, is niet een zaak van PBR, maar van intermediair stichting Krachten aan de Maas.
- Het geld is gefactureerd door en overgemaakt aan de Stichting Krachten aan de Maas, niet aan de vrijwilliger.

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er rechtstreekse onderhandelingen plaatsvinden tussen de coördinator van PBR en de vrijwilliger over de invulling van

werkzaamheden en de hoogte van het tarief, terwijl facturatie verloopt door tussenkomst van een stichting die er als opdrachtnemer tussen zit. Verder vernam de rekenkamer van de PBR projectmedewerkster, die tevens enig bestuurder is van de Stichting Krachten aan de Maas, dat het in rekening gebrachte geld niet geheel naar de vrijwilliger is gegaan, maar slechts een deel ervan (in de vorm van vrijwilligersvergoeding). De rest van het geld staat volgens de projectmedewerkster nog op de rekening van de Stichting Krachten aan de Maas. Dit is niet in lijn met de toelichting van de coördinator. Het zou naar de mening van de rekenkamer echter wel een zaak van PBR moeten zijn wat de Stichting Krachten aan de Maas met het geld doet: het geld is of zou moeten zijn besteed aan het project of de activiteit waarvoor het geld beschikbaar is gesteld.

In een nadere toelichting op de betaalde factuur aan Stichting Krachten aan de Maas overhandigt PBR aan de rekenkamer een gespecificeerde factuur ("factuurdatum" 6 maart 2015. Op deze aangepaste factuur, die volgens PBR dient als specificatie van de eerdere factuur van Stichting Krachten aan de Maas, wordt het gefactureerde bedrag van € 4.750 bepaald door in totaal 125 uren die tegen een uurtarief van € 38 in rekening zijn gebracht. Op de gespecificeerde factuur staat vermeld dat het gangbare uurtarief € 45 bedraagt. Gesproken wordt over "vrijwilligers" van Stichting Krachten aan de Maas. In de ambtelijke reactie geeft PBR aan dat hier sprake is van een vergissing. Daarnaast vindt de rekenkamer het opmerkelijk om, gezien de gedeclareerde uren en het bijbehorende uurtarief, nog te spreken over een vrijwilliger. Een uurtarief van € 38 of € 45 is immers aan de hoge kant voor een vrijwilliger.

De rekenkamer heeft aan PBR diverse malen verzocht om over de aanwending van de door PBR betaalde bedragen feitelijk inzicht te willen verkrijgen. Hiervoor is aan PBR concreet gevraagd inzage te verschaffen in de bankafschriften van de Stichting Krachten aan de Maas. PBR heeft toegezegd deze informatie te zullen opvragen bij betreffende stichting en aan te zullen leveren ter onderbouwing van het betoog van PBR dat de stichting Krachten aan de Maas de ontvangen gelden daadwerkelijk aan het project heeft besteed en dat de "vrijwilliger" hiervoor slechts een kleine vergoeding heeft ontvangen.

Na een periode van het opschorten van de medewerking vanuit PBR, heeft PBR op 20 mei 2015 aanvullende informatie verschaft over de aanwending van de middelen door de Stichting Krachten aan de Maas. In deze verklaring wordt aangegeven dat een ingehuurd professional slechts tegen een bescheiden vergoeding werkzaamheden heeft verricht voor PBR via de Stichting Krachten aan de Maas. Deze verklaring is gebaseerd op een door de professional ondertekende verklaring (ongedateerd) dat voor bewezen diensten een onkostenvergoeding is ontvangen van € 560 en dat de rest van het bedrag (€ 4.190) als een gift aan de Stichting Krachten aan de Maas beschouwd moet worden waarbij de afspraak is gemaakt dat dit geld ten goede moet komen aan activiteiten voor vrouwen.

Er zijn in de aangeleverde informatie op 20 mei 2015 diverse bonnen en facturen bijgevoegd, die, zo vermelden deze bonnen en facturen, allemaal contant zijn voldaan. De rekenkamer heeft de juistheid en authenticiteit van deze bonnen en facturen niet kunnen beoordelen, maar zet hier vraagtekens bij.

Bij de ambtelijke reactie heeft PBR als bijlage 1 de bankafschriften van de Stichting Krachten aan de Maas meegestuurd. Hieruit kan worden afgeleid dat op 16 januari

2014 door PBR een bedrag van € 4.750 is overgemaakt op de rekening van de Stichting Krachten aan de Maas. Dit bedrag is in drie transacties contant opgenomen (€ 3.000 op 5 maart 2014, € 1.000 op 23 april 2014 en € 500 op 24 april 2014). In de uiteenzetting door PBR van 20 mei 2015 (document beantwoording van de rekenkamervragen over Stichting Krachten aan de Maas) zijn diverse kwitanties en rekeningen opgenomen die allen vermelden contant te zijn voldaan ten behoeve van diverse activiteiten in 2014. Dit betreft activiteiten die geen enkele relatie hebben met het project waarvoor PBR de factuur van Stichting Krachten aan de Maas heeft ontvangen en betaald.

Op de constatering door de rekenkamer van mogelijke belangenverstrengeling stelt PBR bekend te zijn met de relatie tussen de medewerkster en de Stichting Krachten aan de Maas. PBR ziet geen bezwaren tegen het samenwerken met organisaties waar medewerkers als eigenaar of bestuurder bij betrokken zijn. Dit blijkt volgens PBR ook uit artikel 20 Nevenfuncties van het document Regels en Regelingen van PBR. Hierin wordt het maatschappelijk actief zijn van medewerkers vanuit PBR gestimuleerd. De nevenfuncties dienen, wanneer zij aanvangen, bij het bestuur van PBR te worden gemeld.

Samenvattend stelt de rekenkamer dat PBR via de Stichting Krachten aan de Maas (bestuurd door een medewerkster van PBR) een project heeft uitbesteed aan een professional, waarvoor aan PBR uren in rekening zijn gebracht. De professional heeft vervolgens behoudens een kleine vergoeding, zijn inzet gedoneerd aan de Stichting Krachten aan de Maas als een gift. Stichting Krachten aan de Maas heeft € 4.500 contant opgenomen en hiervan diverse uitgaven kas betaald in het kader van diverse door de stichting ondersteunde of georganiseerde activiteiten. De authenticiteit en juistheid van de onderliggende bonnen heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen. Wel vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat alle transacties contant zijn voldaan.

In de ambtelijke reactie geeft PBR aan dat PBR de Stichting Krachten aan de Maas heeft betaald voor een professionele dienst en dat voor PBR de prestatie wel / niet het geld waard is. Voor Stichting Krachten aan de Maas betreft de ingehuurd (en bij PBR in rekening gebrachte) professional een vrijwilliger. De rekenkamer leidt hieruit af dat het geld dat hierbij dus vrijvalt voor andere doeleinden kan worden ingezet.

3-5 onderbouwing uitgaven reis Marokko

De ophef rondom PBR is voor een groot deel veroorzaakt door een reis van het bestuur en de medewerkers van PBR naar Marokko. Deze reis heeft in oktober 2013 plaatsgevonden (week 46/47).

De externe accountant heeft in opdracht van het bestuur van PBR een tweetal specifieke onderzoeken naar de verantwoording van deze reis uitgevoerd:

- vaststellen of er documentatie ten grondslag ligt aan de reis naar Marokko
- vaststellen of er uitgaven in de financiële administratie van PBR zitten die terug te voeren zijn op de reis naar Marokko.

De uitkomsten van de werkzaamheden waren als volgt:

- Er is documentatie door het bestuur van PBR overhandigd waaruit blijkt dat de vliegticket door een andere stichting is betaald. Over andere reiskosten (waaronder verblijfskosten) wordt geen mededeling gedaan.

- In de financiële administratie worden geen uitgaven (groter dan € 150) aangetroffen met betrekking tot de gemaakte reis naar Marokko.

Uit de gesprekken met de medewerkers en bestuursleden van PBR leidt de rekenkamer af dat de reis- en verblijfkosten door bestuursleden en medewerkers volledig zelf is betaald en dat de totale kosten circa € 600-700 per persoon hebben bedragen. Dit bedrag omvat dan de vliegreis, het verblijf en alle bijkomende kosten (waaronder transfer, eten en drinken).

Voor de reis is door PBR een aanmeldingsformulier gemaakt voor alle deelnemers met de mededeling dat een eigen bijdrage van voorlopig € 50 werd gevraagd voor de volledig verzorgde reis. Volgens dit formulier is dat *“inclusief lijnvluchten, alle transporten ter plaatse in touringcar, diensten (Marokkaanse chauffeur), verblijf in hotels (minimaal 5 sterrenhotels) op basis van halfpension (ontbijt en diner)”*. In de diverse gesprekken wordt aangegeven dat deze eigen bijdrage een aanbetaling was en door alle deelnemers contant is voldaan. Aangegeven wordt ook dat alle overige reis- en verblijfskosten door alle deelnemers contant zijn voldaan.

PBR geeft aan dat de reis is bedoeld als een studiereis. Tijdens deze dagen is onder meer gekeken naar en gesproken over het toekomstige beleid van PBR. In eerste instantie was geprobeerd een andere locatie te vinden, maar deze bleek te kostbaar. Toen is de (huidige) penningmeester, ten tijde van de reis bestuurslid van PBR, verzocht de organisatie op zich te nemen. De (huidige) penningmeester geeft aan dat hij dit soort reizen vanuit zijn hoedanigheid als bestuurder van Stichting Azhar eerder en vaker heeft georganiseerd en hiermee ervaring heeft. Hij heeft vervolgens een reis naar Marokko georganiseerd voor PBR.

De rekenkamer heeft onderzocht of er in de financiële administratie van PBR uitgaven zijn aangetroffen die gerelateerd kunnen worden aan de gemaakte kosten voor de studiereis. Uit deze analyse blijkt dat in de financiële administratie van PBR over 2013 geen uitgaven zijn aangetroffen die te maken hebben met of enige associatie hebben met de reis naar Marokko. Hiermee bevestigt de rekenkamer de eerder gerapporteerde bevindingen van de externe accountant.

Uit het eerste onderzoek van de externe accountant blijkt, zoals vastgelegd in het rapport van feitelijke bevindingen op 2 juli 2014, dat aan de accountant een kopie bankafschrift ter beschikking is gesteld. Uit dit bankafschrift blijkt dat een tweetal betalingen is verricht aan Transavia Airlines CV d.d. 22 oktober 2013 ten bedrage van € 1.895 en € 1.055. Deze betalingen zijn gedaan vanaf een bankrekening welke op naam staat van Stichting Azhar te Schiedam.

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat een gelieerde stichting van PBR kosten betaalt of voorschiet voor een reis die door bestuur en medewerkers van PBR is gemaakt. Ook vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat de accountant verwijst naar van een derde (stichting Azhar) afkomstige documentatie, zonder iets te vermelden over de wijze (mocht dit al het geval zijn) waarop deze kosten vanuit PBR of haar medewerkers en bestuursleden zijn vergoed. PBR geeft in de ambtelijke reactie aan dat deze informatie door PBR bij Stichting Azhar is opgevraagd en aan de accountant is overhandigd. Het beeld dat uit de rapportage van de accountant ontstaat is dat de Stichting Azhar de reiskosten voor zowel bestuur als medewerkers heeft betaald. Zoals aangegeven wordt in gesprekken met medewerkers en bestuurders van PBR

nader toegelicht dat deze kosten door Stichting Azhar zijn voorgesloten en door de deelnemers contant aan de Stichting Azhar zijn voldaan. De rekenkamer heeft de juistheid van deze verklaring niet kunnen vaststellen.

In de urenadministratie van PBR ziet de rekenkamer dat de reis door de medewerkers overwegend als volgt is verantwoord:

- 50% van de werktijd als “vrij of compensatie” uren geschreven
- 50% van de werktijd als beleidsmatige uren geschreven.

De uren “vrij” of “compensatie” komen ten laste van het totale aantal vakantie uren dat op jaarbasis aan medewerkers op grond van de cao wordt toegekend. De beleidsmatige uren leiden doorgaans niet tot een financiële boeking op projecten die gesubsidieerd worden of door een gift mogelijk zijn gemaakt.

In de financiële administratie zijn geen ontvangsten (giraal dan wel kasinkomsten) van bestuursleden en medewerkers aangetroffen die betrekking hebben op de reis. In het gesprek met de huidige penningmeester van PBR, ten tijde van de reis bestuurslid van PBR, verklaart deze dat iedere deelnemer aan de reis de ticketkosten heeft voldaan aan de stichting Azhar, van waar uit de reis is georganiseerd en door welke ook de vliegtickets zijn voorgesloten. Alle overige kosten zijn naar zijn zeggen door een ieder contant ter plekke voldaan. De eigen bijdrage van € 50 maakt als aanbetaling hier onderdeel van uit, maar is in totaal een eigen bijdrage van € 600 á € 700 geworden, naar inschatting van enkele geïnterviewde bestuurders en medewerkers van PBR. Anders dan vernomen uit de gesprekken, wordt het voor de rekenkamer niet duidelijk uit de financiële administratie van PBR, noch uit de gevoerde gesprekken, op welke wijze de hotel- en andere verblijfskosten van de studiereis zijn voldaan. In de gesprekken wordt aangegeven dat deze ter plekke contant door eenieder zijn voldaan.

In de ambtelijke reactie geeft PBR aan dat “een privé reis blijft natuurlijk buiten de boeken, bezijdens de tijd die aan beleid is gespendeerd (dat zijn uren). En...uit de gevoerde gesprekken moet wel degelijk gebleken zijn dat de mensen veel contant hebben betaald.” De rekenkamer vindt het zeer opmerkelijk dat PBR, gezien het feit dat medewerkers beleidsuren hebben geschreven, dit een privé reis noemt.

4 grondslag urenadministratie

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Biedt de urenadministratie een volledig, juist en actueel beeld van de bestede en ingekochte uren door PBR?

Als norm hanteert de rekenkamer dat de urenadministratie transparant is en een gedegen inzicht verschaft in bestede uren. Dit betekent dat de urenadministratie juist, volledig en navolgbaar is.

4-2 doorbelasting interne uren

De urenadministratie wordt jaarlijks ten behoeve van het opstellen van de jaarrekening toegerekend aan afzonderlijke projecten. De urenadministratie biedt een volledig beeld van de bestede uren van PBR medewerk(st)ers. Urenstaten worden echter alleen afgetekend door de persoon die ze ook invult, niet door een leidinggevende. Een adequate borg om de juistheid van invoer te verifiëren ontbreekt hierdoor.

Binnen PBR schrijven medewerkers uren die worden toegerekend aan interne coderingen (bijvoorbeeld ziekte of vakantie) of aan diverse projecten, waarbij elk project een afzonderlijke code heeft. Medewerkers verantwoorden hun werkzaamheden op zogenaamde weeklijsten en tekenen deze af. De coördinator beoordeelt de weeklijsten niet zichtbaar.

Op basis van de geschreven uren vindt doorberekening van de uren plaats in de administratie naar de PBR organisatie of naar de diverse projecten. De doorberekening vindt eenmaal per jaar plaats door het aantal uren te vermenigvuldigen met een tarief van (gemiddeld) € 90,00 per uur. Eenmaal per kwartaal wordt het totaal van de geboekte uren beoordeeld door de coördinator. Deze beoordeling is niet zichtbaar en er wordt geen vastlegging van gemaakt.

Op basis van het voorgaande kan de juistheid van de verantwoorde uren niet worden vastgesteld. Daarnaast is het toetsen van de bestede uren aan de begrote uren niet zinvol: de detaillering (omschrijving) van de begrote uren is diepgaander dan de vastlegging van bestede uren op de weeklijsten en de applicatie waarin deze uren worden vastgelegd. Zo kan in de begroting van een project sprake zijn van een vijftal verschillende werkzaamheden (activiteiten), terwijl op de weeklijst en in de applicatie deze uren als geheel op één projectcode worden verantwoord.

De volledigheid van de urenadministratie is geborgd: elke medewerker verantwoordt uren middels weeklijsten en legt daarbij het aantal uren vast dat is overeengekomen in de arbeidsovereenkomst.

Het gevolg van deze wijze van doorberekening van uren aan projecten is dat het relatieve belang van de doorberekende kosten in de totale projectkosten vaak aanzienlijk is. Vaak bestaat zo'n 90% van de verantwoorde projectkosten uit doorberekende uren. Het resterende deel van de projectkosten (zo'n 10%) bestaat dan uit overige kosten op basis van uit facturen van derden en kasuitgaven. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de doorbelaste uren op de projecten die door de gemeente Rotterdam zijn gesubsidieerd.

tabel 4-1: projectkosten versus uren (in €)

	subsidie	totale projectkosten	doorberekende uren	doorberekening in % totale
Eigen kracht Rotterdamse meiden	47.800	32.187	28.395	88
Ontmoet en doe goed	27.975	30.262	27.945	92
Vrijwilligers in actie	60.700	37.001	22.140	60
Herkennen en erkennen van discriminatie	18.200	26.196	23.895	91
Tolerantietour	25.400	22.039	21.393	97

In de projectbegrotingen wordt overwegend een groter deel van het projectbudget geraamd voor uitgaven aan de vrijwilligersorganisaties. Uit bovenstaande tabel blijkt dat het grootste deel van de projectkosten opgaat aan doorbelaste PBR uren. Bij project *Vrijwilligers in actie* zijn hierover in de subsidieverleningsbeschikking expliciete afspraken gemaakt, waaraan in de praktijk niet wordt voldaan (zie hierover meer in paragraaf 5.3.2).

4-3 inkoop van externe uren en diensten

Inkoop van externe uren vindt niet plaats. Wel worden diensten geleverd, waarvoor later een factuur wordt ingediend. De juistheid en volledigheid van deze facturatie is niet in alle gevallen vast te stellen, omdat de specificatie op de factuur niet altijd voldoende is of incorrect blijkt.

Directe inkoop van externe uren vindt niet plaats: wel worden er diensten geleverd door diverse stichtingen en organisaties waaraan externe uren ten grondslag liggen. Hier worden inkoopfacturen voor ontvangen. Uren worden hierop niet gespecificeerd, noch zijn opgenomen in een nadere specificatie van de factuur.

Zoals eerder in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, worden de verrichte werkzaamheden en/of geleverde prestaties / diensten op deze inkoopfacturen niet altijd adequaat toegelicht. Deze facturen zijn in een aantal gevallen afkomstig van

organisaties waarin een medewerker of een bestuurder van PBR zitting heeft als bestuurder. Hierbij constateert de rekenkamer dat het risico bestaat dat deze facturen gezien de mogelijke belangenverstrengeling onjuistheden bevatten.

5 verantwoording (prestatie)subsidies

5-1 inleiding

In hoofdstuk 5 zijn drie van de vijf projecten nader onderzocht die vanuit de prestatiesubsidie van de gemeente Rotterdam in 2013 zijn gefinancierd. Antwoord wordt gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Zijn de verstrekte (prestatie)subsidies rechtmatig besteed?
- Zijn de verstrekte (prestatie)subsidies op transparante wijze verantwoord in de administratie?

Als norm hanteert de rekenkamer dat subsidie (project) uitgaven conform wet- en regelgeving en de subsidiebeschikking (inclusief daarin opgenomen voorwaarden) zijn uitgegeven en verantwoord. Ook dienen projectuitgaven gerelateerd te zijn aan de (project)begroting welke de grondslag is voor de verstrekte (prestatie)subsidie.

5-2 subsidieverantwoording algemeen

Alhoewel de besteding van (prestatie)subsidies adequaat wordt verantwoord in de financiële administratie schiet de verantwoording van de onderscheiden subsidiestromen in de jaarrekening tekort waardoor de jaarrekening op dit punt onvoldoende transparant is. De toerekening van personeelskosten naar de individuele projecten is niet transparant. In het verlengde van het voorgaande is ook de uitsplitsing van het overschot van PBR als geheel naar de verschillende subsidiestromen (gemeente Rotterdam versus andere partijen waarvan subsidie wordt verkregen) onvoldoende duidelijk. De afzonderlijke presentatie van vorderingen en schulden met betrekking tot dezelfde subsidiestroom resulteert niet in een transparant inzicht in de financiële verantwoording.

De rekenkamer constateert dat gerealiseerde tekorten op overige subsidies (subsidies en giften niet afkomstig van de gemeente Rotterdam) worden gecompenseerd door een overschot op de (prestatie)subsidies die afkomstig zijn van de Gemeente Rotterdam. Hierdoor komen overmatige bestedingen van overige subsidies indirect ten laste van de (prestatie)subsidies die afkomstig zijn van de gemeente Rotterdam.

In hoofdstuk 2 is al aan de orde geweest dat de subsidies en de besteding daarvan adequaat in de financiële administratie worden weergegeven door gebruik te maken van afzonderlijke grootboekrekeningen voor de verschillende subsidiestromen en de besteding hiervan. Wel plaatst de rekenkamer een aantal kanttekeningen bij de verantwoording van de verschillende subsidiestromen in de jaarrekening 2013 van PBR: meer specifiek betreft dit de opzet staat van baten en lasten PBR en de toelichting op deze staat.

De volgende subsidiestromen aan PBR worden in 2013 onderscheiden:

- 1 Incidentele prestatiesubsidie (ca. € 180.000)
- 2 Incidentele budgetsubsidie (doelbestemming RKD, € 600.000)

3 Overige projecten en activiteiten, deels gefinancierd vanuit o.a. Oranjerfonds en Kinderpostzegels (€ 268.000)

De opzet van de samengevatte staat van baten en lasten van PBR (als geheel), is weergegeven op pagina 6 van de jaarrekening. Deze laat niet de toerekening van personeelskosten aan de verschillende subsidiestromen zien. In de toelichting op de staat van baten en lasten (vanaf pagina 14 van de jaarrekening) wordt deze toerekening slechts ten dele zichtbaar: alleen voor de incidentele budgetsubsidie is de toerekening van personeelskosten afzonderlijk zichtbaar gemaakt, voor de andere stromen is deze toerekening niet expliciet zichtbaar gemaakt en opgenomen in de (totale) projectenkosten.

De personeelskosten van PBR worden op pagina 16 van het PBR jaarverslag weergegeven. Wat hier echter ontbreekt, is de doorbelasting van deze kosten naar de onderscheiden subsidiestromen (bedrag was in 2013 groot € 795.000). Als gevolg hiervan wordt ook niet duidelijk dat door deze doorberekening een positief dekkingresultaat wordt behaald binnen de algemene PBR organisatie, groot € 346.000.

De rekenkamer heeft de doorberekening van personeelskosten vanuit de PBR organisatie naar de drie subsidiestromen weergegeven in bijlage 3 van dit onderzoeksrapport. Dit overzicht is samengesteld aan de hand van de financiële administratie van PBR waarin de doorberekening van personeelskosten uit is af te lezen. Op deze wijze wordt duidelijk hoe het totale exploitatiesaldo van de gehele organisatie van PBR is opgebouwd, welk aandeel de afzonderlijke subsidiestromen daarin hebben en hoe de toerekening van personeelskosten heeft plaatsgevonden.

Uit bijlage 3 blijkt dat door de hoge doorberekening van personeelskosten vanuit de PBR organisatie naar de overige projecten en subsidies er daar grote tekorten ontstaan. Deze tekorten worden opgevangen door een overschot op de incidentele prestatiesubsidie. Met andere woorden: tekorten op overige subsidies en giften (subsidies en giften niet afkomstig van de Gemeente Rotterdam) worden gecompenseerd door een overschot op de (prestatie)subsidies die afkomstig zijn van de Gemeente Rotterdam. Hierdoor komen overmatige bestedingen van overige subsidies indirect ten laste van de subsidies die afkomstig zijn van de Gemeente Rotterdam. Het gesaldeerde resultaat van de drie subsidiestromen (budgetsubsidie, prestatiesubsidie gemeente Rotterdam en overige subsidies) en de PBR organisatie komt tenslotte ten gunste van de algemene reserve. Er geen sprake van een reserve per subsidiestroom.

presentatie vorderingen en schulden

Per einde 2013 komt het voor dat voor enkele subsidiestromen het gehele subsidiebedrag nog niet is ontvangen. Hier wordt dan een vordering voor opgenomen. Tegelijkertijd wordt voor dezelfde subsidiestromen een post onderhanden werk, als schuld, opgenomen. Deze separate presentatie van vorderingen en schulden met betrekking tot dezelfde subsidiestroom komt het inzicht niet ten goede.

5-3 verantwoording prestatiesubsidies

Bij een van de drie nader onderzochte projecten (vrijwilligers in actie) vindt een significante onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke begroting en de daarop gebaseerde subsidieaanvraag en het verleende subsidiebedrag plaats. Bij dit project wordt bovendien niet

voldaan aan de in de verleningsbeschikking aanvullend gestelde subsidie voorwaarden met betrekking tot de verhouding PBR kosten versus uitgaven aan andere (vrijwilligers)organisaties. De subsidie is desondanks wel volledig door de gemeente vastgesteld.

Bij een ander onderzocht project (Herkennen en erkennen van discriminatie) zet de rekenkamer vraagtekens bij de hoogte van de gerealiseerde projectkosten (met name veroorzaakt door doorbelaste interne uren) tot hetgeen hiervoor is gepresteerd.

Voor drie geselecteerde projecten, die door de gemeente Rotterdam worden gesubsidieerd, is door de rekenkamer nagegaan of de subsidies die aan deze projecten zijn verstrekt, rechtmatig zijn besteed en transparant zijn verantwoord. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van de opgestelde begroting door PBR, de subsidie voorwaarden, de (bijlage bij de) verleningsbeschikking voor het jaar 2013 (aanvraagnummer 12.21339) en de vaststellingsbeschikking.

De volgende drie projecten zijn door de rekenkamer geselecteerd:

tabel 5-1: projecten (in €)

	subsidie	totale projectkosten	toegerekende uren (in €)	in rekening gebrachte kosten door derden
Eigen kracht Rotterdamse meiden	47.800	32.187	28.395	3.792
Vrijwilligers in actie	60.700	37.001	22.140	14.861
Herkennen en erkennen van discriminatie	18.200	26.196	23.895	2.301

5-3-1 Eigen kracht Rotterdamse meiden

Het grootste deel van de verantwoorde projectkosten heeft betrekking op de toerekening van uren van medewerkers. Over de aanvaardbaarheid van deze post (worden de juiste uren toebedeeld aan betreffend project) is weinig te zeggen: er vindt geen nadere detaillering van de uren plaats zodat een vergelijking met vermelde activiteiten uit de ingediende begroting niet te maken is.

Slechts een klein deel van de verantwoorde projectkosten heeft, in tegenstelling tot hetgeen begroot is, betrekking op externe kosten. Alle posten groter dan € 100 zijn door de rekenkamer beoordeeld en daarbij valt een post op: een bedrag van € 1.800 dat per eind 2013 wordt ingeboekt als te betalen post. Dit bedrag heeft betrekking op een onkostenvergoeding die aan één persoon wordt uitbetaald (24 bijeenkomsten a € 75,-). De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er lange tijd zit tussen de uitvoering van de activiteiten en het uitkeren van de onkostenvergoeding. De activiteiten waarbij betreffende persoon aanwezig is geweest en verslag van heeft gemaakt hebben alle 24

plaatsgevonden tussen maart 2013 en september 2013. De declaratieformulieren voor de onkostenvergoeding zijn pas in juli 2014 geaccordeerd en betaald door PBR.

Er zijn in de subsidieverordening en verleningsbeschikking geen specifieke voorwaarden gesteld die richting geven aan de verantwoording van uitgaven op dit project. Wel zijn een tweetal project inhoudelijke voorwaarden gesteld met betrekking tot de leeftijd van de deelnemers en de focus van de training (gericht op economische zelfstandigheid).

5-3-2 Vrijwilligers in actie

Bij dit project heeft een groot deel van de verantwoorde projectkosten betrekking op de toerekening van uren van medewerkers. Over de aanvaardbaarheid van deze post is weinig te zeggen: er vindt geen nadere detaillering van de uren plaats zodat een vergelijking met vermelde activiteiten uit de ingediende begroting niet te maken is. Een ander deel van de verantwoorde projectkosten heeft betrekking op externe kosten. Alle posten groter dan € 100 zijn door de rekenkamer beoordeeld en daarbij valt een post op: een bedrag van € 11.080 dat per eind 2013 wordt ingeboekt als nog te betalen post. Dit bedrag blijkt uit een tiental facturen te zijn opgebouwd die, één uitgezonderd, allen betrekking hebben op bijeenkomsten in de periode maart-mei 2013. Een bijeenkomst vond plaats na de zomer van 2013. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de meeste facturen pas ongeveer een jaar na uitvoering van de activiteit zijn opgesteld en qua omschrijving identiek zijn aan facturen met een aanzienlijk lager bedrag die ten tijde van de activiteit reeds waren ingediend en betaald.

De rekenkamer heeft aanvullende mondelinge toelichting op de hiervoor genoemde te betalen post gevraagd aan PBR. PBR geeft aan dat deze facturen betrekking hebben op verrekeningen met eerdere facturen (die als voorschot zijn voldaan). Deze toelichting is niet vermeld op de betreffende facturen. Zowel de “voorschot factuur” als de “nagekomen factuur” hebben veelal exact dezelfde beschrijving. Een aantal van deze “voorschot facturen” hebben overigens een factuurdatum na de datum waarop de activiteit plaatsvond. Ook de betaling hiervan vond dus plaats na uitvoering van de activiteit, waardoor geen sprake kan zijn van een voorschotbetaling.

subsidievoorwaarden

Er zijn in de subsidieverordening en verleningsbeschikking aanvullende voorwaarden gesteld die richting geven aan de verantwoording van uitgaven. Er wordt gesteld dat de door PBR aangevraagde subsidie á € 60.700 wordt verleend op voorwaarde dat het maximale bedrag dat voor de coördinerende organisatie (PBR) kan worden ingezet maximaal € 12.000 mag bedragen en dat de rest van de verleende subsidie (zijnde €48.750) “aantoonbaar wordt ingezet door vrijwilligersorganisaties”. Uit de projectadministratie wordt duidelijk dat in ieder geval € 22.140 aan interne uren wordt toegerekend aan dit project en dat daarmee het door de gemeente gestelde maximum aan uitgaven door PBR vanuit de subsidiebeschikking met circa € 10.000 wordt overschreden.

Wat blijkt uit de projectadministratie is dat ca. € 14.000 wordt aangewend door / voor zelforganisaties en dat hiermee sprake is van een significante onderbesteding van het budget dat conform de daaraan gestelde subsidiecriteria beschikbaar is gesteld voor zelforganisaties. Van deze € 14.000 is een kleine € 3.000 gefactureerd in de periode waarin de bijeenkomsten plaatsvonden en het restant a € 11.080 niet eerder dan in het

voorjaar van 2014 (zie eerdere opmerkingen over nagekomen posten in paragraaf 3.2.3).

Op dit aspect is niet voldaan aan de subsidievereiste van de gemeente Rotterdam. Desondanks is de subsidie door de gemeente voor het volledige bedrag vastgesteld. In het vaststellingsverslag wordt gesteld dat *“Zij hebben zoals in de beschikking als voorwaarde is opgenomen met 15 vrijwilligersorganisaties samengewerkt en hen deze activiteit in een coalitie laten uitvoeren. Vanuit vrijwilligers aan zet. Uitgangspunt is dat vrijwilligersorganisatie dit uitvoert. € 12.000 voor coördinerende PBR. Overige budget wordt aantoonbaar ingezet door de vrijwilligersorganisatie. Dit is conform uitgevoerd.”*⁷

De totale uitgaven voor dit project bleven met € 37.001 ruimschoots onder het begrote en verleende subsidiebedrag.

De rekenkamer concludeert dat de uiteindelijke beoordeling door de gemeente ten behoeve van de subsidie vaststelling, namelijk dat het project conform gestelde subsidie criteria is uitgevoerd, niet juist is. PBR heeft meer coördinatiekosten gemaakt en aan de vrijwilligersorganisaties is significant minder uitgekeerd dan in de subsidievoorwaarden werd vereist. Ook stelt de rekenkamer vast dat PBR ten opzichte van het verleende en vastgestelde subsidiebedrag ruim €23.000 overhoudt.

5-3-3 Herkennen en erkennen van discriminatie

Het grootste deel van de verantwoorde projectkosten heeft betrekking op de toerekening van uren van medewerkers. Over de aanvaardbaarheid van deze post is weinig te zeggen: er vindt geen nadere detaillering van de uren plaats zodat een vergelijking met posten uit de ingediende begroting niet te maken is. Slechts een klein deel van de verantwoorde projectkosten heeft betrekking op externe kosten. Alle posten groter dan € 100 zijn door ons beoordeeld en daarbij vallen geen zaken op.

Bij de verleningsbeschikking is als voorwaarde opgenomen dat het verleende bedrag (€18.200) aan de hoge kant was voor de training van één dagdeel. Gesteld wordt dat dit te weinig is om een goede training te kunnen zijn. Op voorwaarde dat de training intensiever wordt en hiervoor een nieuw voorstel wordt ingediend is de subsidie verleend. De training bestond uiteindelijk uit twee bijeenkomsten. In de ambtelijke reactie geeft PBR aan dat het hier ging om twee bijeenkomsten voor meerdere groepen. De activiteiten kostten uiteindelijk, zo blijkt uit de jaarrekening, € 26.196. Voor dit project was een prestatiesubsidie van € 18.200 beschikbaar gesteld. De rekenkamer heeft dit project niet op efficiency onderzocht, maar vindt de projectkosten aan de hoge kant voor een training van twee bijeenkomsten. De overschrijding ten opzichte van de projectbegroting wordt vooral veroorzaakt door de forse doorbelasting van het aantal op dit project doorberekende uren (in totaal € 23.895, 267,5 uren zijn doorberekend terwijl 175 uren waren begroot).

⁷ Vaststellingsverslag PBR, prestatiesubsidie 2013, gemeente Rotterdam.

bijlagen

bijlage 1 normenkader

tabel 5-2: normenkader

vraag	normen	criteria
1	de financiële administratie is in opzet transparant en verschaft gedegen inzicht in alle inkomsten en uitgaven	de financiële administratie is juist de financiële administratie is volledig de financiële administratie is navolgbaar
2	alle uitgaven kunnen op basis van facturen en/of kasdocumentatie worden verantwoord	van alle uitgaven zijn facturen en/of kasbonnen aanwezig de facturen / kasbonnen zijn authentiek, tijdig, juist en volledig de facturen / kasbonnen zijn navolgbaar
3	de urenadministratie is transparant en verschaft gedegen inzicht in de bestede uren	de urenadministratie is juist de urenadministratie is volledig de urenadministratie is navolgbaar
4	alle uren kunnen worden gerelateerd aan de begroting van de projecten	de geschreven uren zijn per project inzichtelijk de geschreven uren zijn juist en volledig
5	alle subsidie-uitgaven zijn conform wet- en regelgeving en de subsidiebeschikking is uitgegeven en verantwoord	de financiële administratie voldoet aan de wet- en regelgeving de uitgaven voldoen aan wet- en regelgeving de uitgaven voldoen aan de voorwaarden in de subsidiebeschikking de uitgaven kunnen worden gerelateerd aan de begroting van de projecten

bijlage 2 onderzoekverantwoording

documentanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld

- subsidiebeschikkingen en afrekeningen, afkomstig van de Gemeente Rotterdam;
- jaarrekening 2013 PBR
- notulen algemene bestuursvergaderingen, plaatsgevonden in 2013
- financiële administratie van PBR (deze omvat onder meer het grootboek, het inkoopboek en het kasboek alsmede onderliggende documenten: boekingsstukken, inkoopfacturen en kasbonnen).
- projectinformatie: subsidieaanvraag, opgestelde afrekening en toelichting hierop.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen en buiten PBR gesproken.

Binnen PBR is gesproken met:

- de voorzitter
- de penningmeester
- de administratief medewerkster
- de coördinator (diverse gesprekken)
- een project medewerkster.

Van buiten PBR is gesproken met:

- de externe accountant van PBR (partner en assistent accountant).

procedures

De opzet van het onderzoek is op 6 januari 2015 gepubliceerd en ter kennisname aan de gemeenteraad verstuurd.

De onderzoekwerkzaamheden zijn uitgevoerd in februari en maart. Zoals reeds aangegeven in het groene kader in hoofdstuk 1 heeft de rekenkamer op 25 maart 2015 een brief ontvangen van de advocaat van PBR waarin de bevoegdheden van de rekenkamer om het onderzoek uit te voeren in twijfel worden getrokken, aangestuurd werd op een kort geding en de medewerking van PBR aan het onderzoek tot nader order werd opgeschort.

In de daarop volgende periode april en mei zijn er diverse briefwisselingen geweest tussen de rekenkamer, bijgestaan door de plaatsvervangend landsadvocaat, en de advocaat van PBR. Dit heeft geleid tot een overleg tussen PBR en de rekenkamer op 8 mei 2015 waarbij beide partijen juridisch werden bijgestaan door hun advocaat. De rekenkamer heeft in dit overleg de onderzoek- en rapportage procedure uitvoerig toegelicht en PBR verzocht de resterende informatie aan te leveren en de nog uitstaande vragen te beantwoorden. Op 20 mei 2015 kondigde PBR via haar advocaat aan onder voorbehoud van rechten de medewerking aan het onderzoek te hervatten.

Hierbij heeft PBR aan de rekenkamer een notitie gestuurd waarin PBR aangeeft de nog uitstaande vragen van de rekenkamer in voldoende mate beantwoord te hebben.

De rekenkamer heeft besloten vervolgens het concept-rapport af te ronden, met de kanttekening dat de op 20 mei door PBR aangeleverde informatie weliswaar zeer uitvoerig is, maar onvoldoende antwoord geeft op de gestelde vragen en de nog uitstaande informatiebehoefte.

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in deze concept nota van bevindingen. Deze is op 11 juni 2015 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijk verantwoordelijke coördinator van PBR voorgelegd. Ook zijn relevante bevindingen met betrekking tot het verstrekken van de subsidie 2013 voorgelegd aan cluster MO van de gemeente Rotterdam.

Op 25 juni 2013 is de ambtelijke reactie ontvangen van de coördinator van PBR. Bij deze ambtelijke reactie waren bijlagen gevoegd die de informatie bevatten waarom de rekenkamer eerder had verzocht maar niet eerder had ontvangen. Deze informatie is alsnog geanalyseerd en verwerkt in de feitelijke bevindingen zoals in de definitieve nota van bevindingen vastgelegd. Van het cluster MO is op 30 juni 2015 een ambtelijke reactie ontvangen. Ook deze is verwerkt in de definitieve nota van bevindingen.

bijlage 3 optelling staat baten en lasten 2013

Opstelling staat van baten en lasten over 2013, naar (project)subsidiestroom

Bedragen x € 1.000	PBR	incidentele budget subsidie RKD	overige projecten	incidentele prestatie subsidie
BATEN				
Subsidies	0	600	268	180
Overloop 2012				46
TOTAAL	0	600	268	226
LASTEN				
Lonen salaris	371			
Afschrijvingen	4			
Huisvestingskosten	25			
Kantoorkosten	21			
Algemene kosten	28			
Projectkosten		61	145	25
Aandeel SPIOR		277		
TOTAAL	449	338	145	25
Doorbelastingen	-795	391	250	154
TOTAAL	-795	391	250	154
Exploitatiesaldo	346	-129	-127	47
Financiële baten en lasten	5			
Overschot/tekort	351	-129	-127	47

bijlage 4 vaststellingsbeschikking budgetsubsidie 2013 aan PBR

(alleen pagina 1 van 2 weergegeven)



Gemeente Rotterdam

Bezoekadres:
Activering & Welzijn
Librijestee 4, Rotterdam
Postadres:
RSO Subsidieadministratie
Postbus 37037
3005 LA Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl/subsidies

Behandeld door:
Telefoon:
E-mail: n.m

Platform voor Participatie en
Burgerschap in Rotterdam en
omstreken
t.a.v. het bestuur
Grotekerkplein 5
3011GC ROTTERDAM

Ons kenmerk: SUB.12.21541.SBSV

Betreft: Vaststellingsbeschikking 2013

Datum: 24-4-2014

VERZONDEN 28 APR. 2014

Geachte subsidierelatie,

Met onze beschikking van 6 november 2012, kenmerk SUB.12.21541.SBSA, is aan u een subsidie verleend voor activiteiten ten behoeve van de uitoefening van uw werkzaamheden in het kader van de functie kennisontwikkeling- en deling (Rotterdams Kenniscentrum Diversiteit) ter hoogte van € 600.000,00.

Op 31 maart 2014 heeft u een verzoek tot vaststelling van deze subsidie ingediend.

Toetsing

Het vaststellingsverzoek en de bijbehorende stukken zijn getoetst. Het te subsidiëren bedrag is op basis hiervan vastgesteld op € 600.000,00.

Bovenstaand subsidiebedrag is inclusief de eventuele omzetbelasting die u over de lasten van de subsidieactiviteit(en) bent verschuldigd.

Motivering

Uit de ingediende stukken blijkt dat aan de voorwaarden en verplichtingen, zoals opgenomen in de Subsidieverordening Rotterdam 2005 en de verlengingsbeschikking is voldaan, en dat de verantwoording kan worden goedgekeurd.

Voorschot en restantbedrag

Uw subsidie is vastgesteld op € 600.000,00. U heeft aan voorschotten totaal € 510.000,00 ontvangen. Dit betekent dat u nog recht heeft op een betaling van € 90.000,00. Dit bedrag zal worden overgemaakt naar rekeningnummer 708489 ten name van Platform voor Participatie en Burgerschap in Rotterdam en omstreken, onder vermelding van dossiernummer SUB.12.21541.

Voor nadere informatie over deze beschikking kunt u terecht bij de in het briefhoofd genoemde beleidsmedewerker.

bijlage 5 vaststellingsbeschikking prestatiesubsidie 2013 aan PBR

(alleen pagina 1 van 2 weergegeven)



Gemeente Rotterdam

Platform voor Participatie en
Burgerschap in Rotterdam en
omstreken
t.a.v. de heer ...
Grotekerkplein 5
3011GC ROTTERDAM

Bezoekadres:
Activering & Welzijn
Librijesteeg 4, Rotterdam
Postadres:
RSO Subsidieadministratie
Postbus 37037
3005 LA Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl/subsidies

Behandeld door:
Telefoon:
E-mail:

Ons kenmerk: SUB.12.21339.SBSV

Betreft: Vaststellingsbeschikking

Datum: 24-4-2014

VERZONDEN 30 APR. 2014

Geachte subsidierelatie,

Met onze beschikking van 28 september 2012, kenmerk SUB.12.21339.SBSA, is aan u een incidentele prestatiesubsidie verleend voor verschillende activiteiten binnen de aandachtsvelden Emancipatie, Discriminatie en Diversiteit als Kracht ter hoogte van € 180.075,00.

Op 28 maart 2014 heeft u een verzoek tot vaststelling van deze subsidie ingediend.

Toetsing

Het vaststellingsverzoek en de bijbehorende stukken zijn getoetst. Het te subsidiëren bedrag is op basis hiervan vastgesteld op € 180.075,00.

Bovenstaand subsidiebedrag is inclusief de eventuele omzetbelasting die u over de lasten van de subsidieactiviteit(en) bent verschuldigd.

Motivering

Uit de ingediende stukken blijkt dat aan de voorwaarden en verplichtingen, zoals opgenomen in de Subsidieverordening Rotterdam 2005 en de verlengingsbeschikking is voldaan, en dat de verantwoording kan worden goedgekeurd.

Binnen het aandachtsveld Diversiteit als Kracht heeft u voor het project "Vrijwilligers in actie" zoals in de beschikking bepaald met 15 vrijwilligersorganisaties samengewerkt en hen deze activiteit in een coalitie laten uitvoeren.

In het aandachtsveld Discriminatiebestrijding heeft u voor het project "Herkennen en erkennen van discriminatie" in plaats van 30 een totaal van 33 deelnemers bereikt. Ook aan de aanvullende voorwaarde om de training in meerdere bijeenkomsten uit te voeren is conform voldaan.

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. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van 6 jaar.

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.

Platform voor Participatie en Burgerschap in
Rotterdam en omstreken

Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
september 2015

ISBN/EAN
978-90-76655-87-1