



Rekenkamer
ROTTERDAM

onderzoeksopzet risico's op integriteitsschendingen bij subsidieverstrekking

1 inleiding

1-1 aanleiding

De Rekenkamer Rotterdam krijgt regelmatig vragen van (deel-)raadsleden en burgers over de besteding van subsidiegelden. Die vragen betreffen naast de rechtmatigheid en doeltreffendheid van subsidies ook de integriteit van bestuurders ambtenaren en subsidieontvangers bij het verstrekken van subsidies. Dat vragen hierover terecht zijn blijkt uit de onderzoeken naar de subsidierelatie met de Stichting Get Hoekt en de Stichting Paradie Overschie waarin de rekenkamer heeft geconcludeerd dat er sprake is van de 'schijn van belangenverstremgeling'.¹ Recentelijk is ook naar aanleiding van vragen in de media, deelraad en raad een onderzoek door BING uitgevoerd naar (mogelijke) belangenverstremgeling in de deelgemeente Feijenoord.²

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

De belangstelling voor integriteitsvraagstukken is, zo stelt het BIOS, in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Onder andere door het gebruik van sociale media, toegenomen informatiestromen via het internet, snelle verspreiding van nieuws, etc. Daarnaast heeft het (voorbeeld)gedrag van politieke ambtsdragers, in zowel de formele als informele sfeer, een grote impact op burgers en ambtenaren. Bestuurders dienen zich dan ook in te spannen om zelfs de schijn van integriteitsschendingen, zoals belangenverstremgeling en corruptie, te voorkomen. Dit doen zij door o.a. alert te zijn op handelingen en/of gedragingen die het aanzien en de integriteit van het openbaar bestuur zouden kunnen schenden.⁴

De uitkomsten omtrent mogelijke integriteitsschendingen uit eerder genoemde eigen onderzoeken gecombineerd met het grote maatschappelijk belang van een integere overheid zijn aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek in te stellen. Het onderzoek betreft een verkenning van de risico's op (schijn van) integriteitsschendingen bij subsidieverstrekking.

¹ Rekenkamer Rotterdam, tussen de regels door. onderzoek subsidierelatie Get Hoekt, augustus 2011 en Rekenkamer Rotterdam, festival zonder grenzen. onderzoek naar subsidierelatie Paradie Overschie, december 2012.

² Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, Rapportage onderzoek Feijenoord, Deelgemeente Feijenoord, juni 2013.

³ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, www.integriteitoverheid.nl.

⁴ Idem.

1-2 risico's op integriteitsschendingen in het subsidieproces

1-2-1 integriteit en integriteitsschendingen

Integriteit is een begrip dat makkelijk wordt gebruikt maar moeilijk concreet te definiëren is. Vaak wordt verwezen naar zaken als 'normen en waarden', 'ethisch handelen' en is er sprake van kwalitatieve duidingen van het begrip. Duidingen waarbij iedereen wel een gevoel heeft maar die de precieze scheidslijnen tussen integer en niet-integer handelen niet haarscherp maken. De rekenkamer zal in de eerste fase van het onderzoek de begrippen integriteit en integriteitsschendingen verder operationaliseren en definiëren. Ter toelichting zijn in onderstaande kaders een aantal definities van integriteit en een typologie van integriteitsschendingen opgenomen.

definities van integriteit

Integriteit (de; v) 1) onschendbaarheid 2) eerlijkheid, onkreukbaarheid⁵

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

Toegepast op het openbaar bestuur betekent dit dat bestuurders:

- hun taak en functie vervullen naar professionele eisen in overeenstemming met positie, verantwoordelijkheden en geldende morele waarden en normen waarop zij naar redelijkheid aanspreekbaar zijn
- zich kunnen verantwoorden voor de keuzes die zij maken doordat op zorgvuldige wijze is omgegaan met bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemeen belang beschikken
- burgers en collega's op correcte wijze behandelen.⁶

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

Formele integriteit is het naleven van wet- en regelgeving. Kwalitatief wordt gesproken over 'gewetensvol handelen' wat moet worden uitgewerkt in integriteitsbeleid.⁷

De gemeente Rotterdam maakt een onderscheid in verschillende typen integriteit: organisatie, professionele en persoonlijke integriteit gericht op ambtenaren. Bestuurlijke integriteit wordt niet gedefinieerd. Onder professionele integriteit wordt verstaan: *dat de ambtenaar van de gemeente Rotterdam op consistente wijze algemeen aanvaarde sociale en ethische normen handhaaft in woord en gedrag en zich hierop laat aanspreken en anderen hierop aanspreekt. Dit door het nemen van de verantwoordelijkheid voor gemaakte afspraken en het handhaven, ook onder druk, van de gestelde normen in woord en gedrag.*⁸

⁵ www.vandale.nl 29 juli 2013.

⁶ Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel e.a., Integriteit van het lokaal bestuur, 2010, p. 16.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, juni 2009.

⁸ Gemeente Rotterdam, Handboek Integriteit, 2006, p. 5.

typologie van integriteitsschendingen

- corruptie: omkoping
- corruptie: financiële, materiele of immateriële bevoordeling van zichzelf, vrienden, familie, partij
- fraude en diefstal
- dubieuze giften en beloften
- onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
- misbruik van bevoegdheden
- misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
- discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
- verspilling en wanprestatie
- wangedrag in de vrije tijd⁹

Een mogelijk complicerende factor bij het vaststellen van integriteitsschendingen is dat een schending van integriteit gekoppeld is aan (in beginsel) intentioneel handelen.¹⁰ Dat wil zeggen dat iemand bewust handelt tegen de heersende normen en waarden. Dit achteraf kunnen vaststellen is vaak lastig. Bij een risico-onderzoek als dit hoeft dat ook niet want alleen al de schijn van een integriteitsschending is een risico. Immers tast ook die schijn (mogelijk) het vertrouwen in en geloofwaardigheid van de overheid aan.

Voor het openbaar bestuur is het dus van belang elke schijn van integriteitsschendingen te voorkomen. Dat betekent dat het tegenovergestelde ook waar is: er moet (zoveel als mogelijk) bewust en navolgbaar integer gehandeld worden. In het geval van het openbaar bestuur kan dit bijvoorbeeld worden gewaarborgd door besluitvorming en beleid helder te onderbouwen, transparant en openbaar te maken. Door dit helder vast te leggen kan tijdens en achteraf bewijs worden geleverd tegen beschuldigingen van (de schijn van) willekeur, ongelijke behandeling, bevoordeling, handelen in eigen belang en ondoordacht beleid.. In onderstaand kader is een aantal mogelijke waarborgen voor bewust en navolgbaar integer handelen opgenomen.

mogelijke waarborgen bewust en navolgbaar integer handelen

- openheid en transparantie
- zorgvuldigheid
- algemeen belang en organisatie integriteit boven eigen belang
- heldere onderbouwing van beleid en besluiten
- gebruik van bevoegdheid voor bereiken democratisch vastgelegde doelen
- controle
- verantwoording afleggen

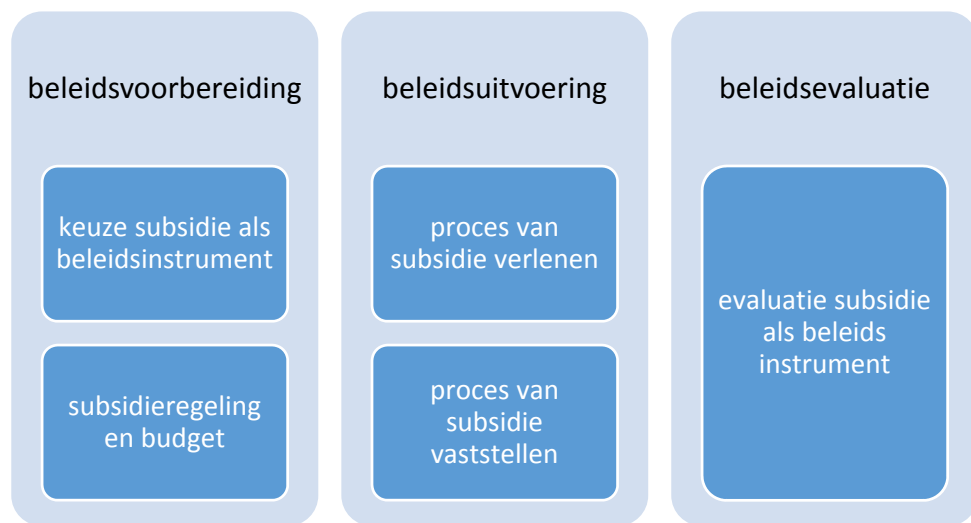
⁹ Lasthuizen 2008 in Integriteit van het lokaal bestuur, p. 20.

¹⁰ Prof. dr. J.H.J. van de Heuvel e.a., Integriteit van het lokaal bestuur, 2010, p. 16.

1-2-2 Subsidies en subsidieproces

De gemeente Rotterdam verstrekt duizenden¹¹ subsidies per jaar. Met een totaal financieel belang van € 473 mln in 2010 en € 444 mln in 2011.¹² Dat is ongeveer 10% van de Rotterdamse begroting. Subsidies worden verstrekt op basis van de Subsidieverordening Rotterdam (SVR) en daarvan afgeleide beleidsregels.¹³

Subsidies zijn een beleidsinstrument en het proces van subsidie aanvragen tot subsidie vaststellen maakt deel uit van het beleidsproces. In onderstaand schema is - op hoofdlijnen - het beleidsproces en het subsidieproces weergegeven.



1-2-3 subsidies en integriteit

Het inzetten van subsidies als beleidsinstrument en het proces van verlenen en vaststellen is kwetsbaar als het gaat om het borgen van de integriteit van de bij dat proces betrokken ambtenaren en bestuurders.

Risico's zijn in de fase van beleidsuitvoering meestal expliciet te onderscheiden en worden deels al afgedekt.¹⁴ Een voorbeeld is de (schijn van) bevoordeling bij het besluit tot het goedkeuren/afwijzen van een subsidieaanvraag.

In de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie van subsidies zijn minder expliciete risico's vanuit het perspectief van integriteit aan te wijzen. Toch kunnen er zich risico's op de (schijn van) integriteitsschendingen voordoen in deze fasen. In de beleidsvoorbereiding wordt de keuze gemaakt voor subsidies als beleidsinstrument. Die keuze kan bijvoorbeeld beïnvloed zijn door persoonlijke belangen (bijvoorbeeld het

¹¹ In 2010 en 2011 verstrekten de deelgemeenten ruim 2000 subsidies, gebaseerd op de subsidiestaten van de deelgemeenten uit deze jaren. De centrale stad verstrekte er in dezelfde periodes ten minste honderden maar een precies aantal heeft de rekenkamer nog niet kunnen achterhalen.

¹² Subsidiestaten deelgemeente Rotterdam 2010 en 2011 en Jaarverslag Gemeente Rotterdam 2010 en 2011.

¹³ Gemeente Rotterdam, Subsidieverordening Rotterdam 2005.

¹⁴ Zie Wet bevordering integriteitsbeoordelingen, Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies, beleid ter zake van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, december 2009, Rechtmatigheid: Voorkoming Misbruik & Oneigenlijk Gebruik (M&O), platform rechtmatigheid provincies en gemeenten, mei 2006, handreiking kwetsbare functies, BIOS, november 2010.

vermeende cliëntelisme in de deelgemeente Feijenoord). Ook bij de beleidsevaluatie zijn er risico's aan te wijzen, bijvoorbeeld het beter voorstellen van de met subsidies gerealiseerde effecten om te voorkomen ter verantwoording te worden geroepen over niet effectieve besteding (mogelijke verspilling) van publiek geld.

Geraadpleegde literatuur en integriteitsbeleid van de Gemeente Rotterdam gaan vooral in op (het waarborgen van) ambtelijke integriteit. Over (het waarborgen van) bestuurlijke integriteit - van zowel bestuurders als raadsleden - is minder geschreven en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt deels bij politieke partijen zelf. Schendingen van de bestuurlijke integriteit brengen risico's met zich mee en deze kunnen ook plaatsvinden in het subsidieproces. Politieke ambtsdragers kunnen immers de besluitvorming over beleid en het verlenen van subsidies beïnvloeden. De kwetsbaarheid en daarmee risico's van het proces zitten onder andere in:

- wederzijdse afhankelijkheid gemeente en gesubsidieerde instelling/activiteit;
- de verwevenheid tussen lokale politiek en het maatschappelijk middenveld;
- spanningsveld tussen controle en op afstand plaatsen van beleid;
- de complexiteit van het vaststellen van de effectiviteit van gesubsidieerde activiteiten en instellingen.¹⁵

1-2-4 risico's

Het is dus van belang voor de betrouwbaarheid van de overheid om - zelfs de schijn van - integriteitsschendingen te voorkomen. Dit kan worden bereikt door risico's hierop te kennen en vervolgens af te dekken.

De term risico betreft de kans op een negatief gevolg. In de wetenschap en statistiek wordt risico gedefinieerd als: kans x impact (kans op een gebeurtenis maal de impact waartoe die gebeurtenis leidt).¹⁶ De impact kan zowel materieel als immaterieel zijn en zowel financieel als niet-financieel. Het inventariseren en analyseren van risico's en het nemen van maatregelen om die risico's te beperken vallen onder het begrip risicomangement.¹⁷

De risico's waar in dit onderzoek naar zal worden gekeken, zijn de risico's die als impact 'een integriteitsschending' hebben. Negatieve gevolgen van integriteitsschendingen in het subsidieproces zijn bijvoorbeeld:

- ondoelmatige toekenning als gevolg van (schijn van) willekeur/onzorgvuldigheid;
- onrechtmatige toekenning als gevolg van toekenning in strijd met wet- en regelgeving en (schijn van) oneigenlijke motieven bij toe- en afwijzen van subsidieaanvragen.¹⁸

¹⁵ Bureau Integriteit Amsterdam, SIRAS, april 2008.

¹⁶ Bijvoorbeeld: Performance auditing, a measurement approach, 2nd edition, 2010, Raaum en Morgan, blz 126

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Internal Control – Integrated Framework, COSO, 2009.

¹⁸ Bureau Integriteit Amsterdam, SIRAS, april 2008.

1-3 organisatorische context

1-3-1 bestuurlijke verantwoordelijkheid

De wethouders zijn ieder voor hun eigen beleidsterrein verantwoordelijk voor de keuze om het subsidie instrument in te zetten en vervolgens ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. De wethouder Financiën, Dienstverlening en Organisatie is verantwoordelijk voor de subsidieverordening en het subsidieproces van gemeentelijke subsidies. Ook is hij zowel in relatie tot subsidies als in brede zin verantwoordelijk voor het ambtelijke integriteitsbeleid. Bestuurlijke integriteit is de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Voor de deelgemeentelijke subsidies en eventuele deelgemeentelijke subsidieregelingen zijn in 2013 de dagelijkse besturen verantwoordelijk. Dit geldt ook voor het integriteitsbeleid. De deelgemeenten dienen dit zelf in te vullen. Na de gemeenteraadsverkiezingen 2014 worden de deelgemeenten vervangen door gebiedscommissies. Deze commissies krijgen een beperkte bevoegdheid tot het verlenen van subsidies.¹⁹

1-3-2 ambtelijke verantwoordelijkheid

Tot januari 2013 waren de gemeentelijke diensten geheel verantwoordelijk voor het verstrekken van subsidies. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het subsidieproces ligt op ambtelijk niveau nog steeds bij de clusters (voorheen de diensten). De verantwoordelijkheid voor de administratieve afhandeling daarvan is echter per 1 januari 2013 gecentraliseerd en overgedragen aan de Rotterdamse Service Organisatie (RSO). De RSO heeft een administratieve faciliterende taak op het gebied van subsidies. De RSO richt zich dus niet op het beleidsmatige deel van de subsidieaanvragen maar op de formele kant, de rechtmatigheidstoets.

De deelgemeenten handelen eigen subsidies af en hebben zowel de bestuurlijke als ambtelijke verantwoordelijkheid. Hoe dat na de opheffing van de deelgemeenten zal zijn (bijvoorbeeld voor het vaststellen van al verleende subsidies) is nog niet duidelijk. Het is evenmin al duidelijk hoe het subsidieproces zal gaan lopen voor de subsidies die de gebiedscommissies mogen verstrekken.

2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te bieden in:

- de mogelijke impact van (de schijn van) integriteitsschendingen in het subsidieproces en;
- de wijze waarop en mate waarin risico's op integriteitsschendingen in het subsidieproces in de gemeente Rotterdam zijn afgedekt.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

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

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

¹⁹ Het gaat hier om het verlenen van subsidies in het kader van Bewonersinitiatieven.

- 1 Waar in het beleidsproces bestaat er kans op integriteitsschendingen in het subsidieproces?
- 2 Tot welke impact kunnen die integriteitsschendingen leiden?
- 3 Welke maatregelen moeten/kunnen worden genomen om risico's op integriteitsschendingen te beperken?
- 4 Heeft de gemeente adequate maatregelen genomen om de kans op en impact van integriteitsschendingen in het subsidieproces te beperken?
- 5 Worden die maatregelen in de praktijk adequaat toegepast?
- 6 Welke risico's op integriteitsschendingen in het subsidieproces zijn onvoldoende afgedekt?

3 afbakening

Het onderzoek richt zich primair op de thans (september 2013) bestaande situatie met de huidige SVR, de RSO en deelgemeenten. Waar mogelijk zullen ontwikkelingen zoals de wijziging van de SVR en de instelling van de gebiedscommissies worden meegenomen. Daarbij wil de rekenkamer ten minste beoordelen of er nieuwe risico's ontstaan en wat het gevolg is voor bestaande risico's.

De rekenkamer heeft het risico op integriteitsschendingen in het subsidieproces vooralsnog betrokken op alle fasen van het beleidsproces en niet alleen op subsidieverlening en -vaststelling (zie schema p. 6). Tijdens de eerste fase van het onderzoek kan de rekenkamer komen tot een nadere afbakening/inperking van de te onderzoeken fasen.

4 onderzoeksaanpak

4-1 inleiding

In de volgende paragrafen is voor elke onderzoeksvraag aangegeven welke onderzoeksmethoden en – wanneer van toepassing – normen de rekenkamer bij de beantwoording onder meer zal hanteren. Tijdens het onderzoek worden de normen verder uitgewerkt. Bij het nader bepalen van de normen zal de rekenkamer gebruik maken literatuur en professionele opvattingen over integriteit, risico's en het subsidieproces. Een uitgewerkt normenkader zal worden opgenomen in het onderzoeksrapport.

4-2 exploratief onderzoek

In het eerste exploratieve deel van het onderzoek komen de volgende deelvragen aan de orde:

- 1 *Waar in het beleidsproces bestaat er kans op integriteitsschendingen in het subsidieproces?*
- 2 *Tot welke impact kunnen die integriteitsschendingen leiden?*
- 3 *Welke maatregelen moeten/kunnen worden genomen om risico's op integriteitsschendingen te beperken?*

onderzoeksmethoden

De eerste twee onderzoeksvragen betreffen de theoretische kans op integriteitsschendingen in het subsidieproces en de theoretische impact daarvan. De derde vraag betreft de maatregelen die deze risico's (kans x impact) zouden moeten

beperken. Het antwoord op deze vragen moet leiden tot een analysekader voor het beoordelen van subsidieverstrekking.

Voor het beantwoorden van deze vragen zal een literatuurstudie plaatsvinden, met de focus specifiek op het subsidieproces, gericht op onder meer:

- (het operationaliseren van) de begrippen integriteit en integriteitsschendingen;
- risicomanagement;
- hard en soft controls.

Daarbij zal gebruik worden gemaakt van zowel wetenschappelijke als vakliteratuur en van onderzoeksrapporten die de praktijk betreffen (zoals het eerder genoemde onderzoek van BIA). Ook zullen experts op het gebied van integriteit en subsidies worden geraadpleegd alsmede ambtenaren die vanuit hun werk ervaring hebben met het verstrekken van subsidies en integriteit (interviews en/of expertmeeting).

Bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 zal de rekenkamer ook zoeken naar concrete cases waaruit de impact van integriteitsschendingen blijkt. Deze cases zal de rekenkamer gebruiken om in haar rapport te duiden welke concrete gevolgen niet (voldoende) afgedekte risico's kunnen hebben.

4-3 toetsend onderzoek: situatie in Rotterdam

- 4 *Heeft de gemeente adequate maatregelen genomen om de kans op en impact van integriteitsschendingen in het subsidieproces te beperken?*
- 5 *Worden die maatregelen in de praktijk adequaat toegepast?*
- 6 *Welke risico's op integriteitsschendingen in het subsidieproces zijn onvoldoende afgedekt?*

onderzoeksmethoden

Onderzoeksvragen 4, 5 en 6 betreffen de Rotterdamse praktijk. Voor de beantwoording van vragen 4 en 5 zal de rekenkamer een nader te bepalen aantal subsidies selecteren. Dit doen we op basis van onder meer de volgende criteria:

- vastgesteld of verleend in 2013;
- incidenteel of structureel;
- via standaard procedure of weinig toegepaste procedure;
- generiek (veel subsidieontvangers) of specifiek (één ontvanger).

Voor de geselecteerde subsidies zal de rekenkamer de verschillende fasen van het beleidsproces beoordelen op basis van het, bij de onderzoeksvragen 1-3, ontwikkelde analysekader. Het onderzoek richt zich daarbij op de opzet en het bestaan van maatregelen die de kans op en impact van integriteitsschendingen moeten wegnemen/beperken. De opzet zal de rekenkamer beoordelen aan de hand van vastleggingen over het proces en de te volgen procedures. Het bestaan toetst de rekenkamer door dossieronderzoek en interviews. Daarbij zal ook de generieke AO-procedure worden onderzocht. Welke dus van toepassing is op alle subsidies. Eventuele afwijkende procedures worden alleen voor de geselecteerde subsidies onderzocht.

Het onderzoek voor onderzoeksvragen 4 en 5 leidt per geselecteerde subsidie tot een conclusie over de mate waarin risico's op integriteitsschendingen zijn afgedekt. Daaruit blijkt dan ook welke risico's dus niet (in voldoende mate) zijn afgedekt. Dit vormt het antwoord op onderzoeksvraag 6.

normen

- Het college neemt adequate maatregelen om de risico's op integriteitsschendingen te beperken. Bij duiding van 'adequaaf' in criteria kan gedacht worden aan:
 - maatregelen dekken de fasen van het subsidieproces.
- Het college beschikt over een adequaat integriteitsbeleid. Bij duiding van 'adequaaf' in criteria kan gedacht worden aan:
 - het integriteitsbeleid richt zich onder meer op het subsidieproces.
- Maatregelen moeten in de praktijk adequaat worden toegepast. Bij duiding van 'adequaaf' in criteria kan gedacht worden aan:
 - de maatregelen zijn bekend en toegankelijk.
 - er vindt periodiek controle plaats op toepassing van maatregelen.
- Het risico op integriteitsschendingen in het subsidieproces moet voldoende zijn afgedekt. Wat in dit verband voldoende is of dat er sprake moet zijn van een nultolerantie wordt nader bepaald.

5 organisatie en planning

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Rekenkamer Rotterdam bestaande uit:

- mevrouw Shona Dickson
- mevrouw Esther Doodkorte
- de heer Ed Elferink (teamleider)
- de heer Willem Gordijn
- mevrouw Evelien van Rij

De uitvoering van het onderzoek is in september 2013 gestart. Publicatie zal rond mei 2014 plaatsvinden.