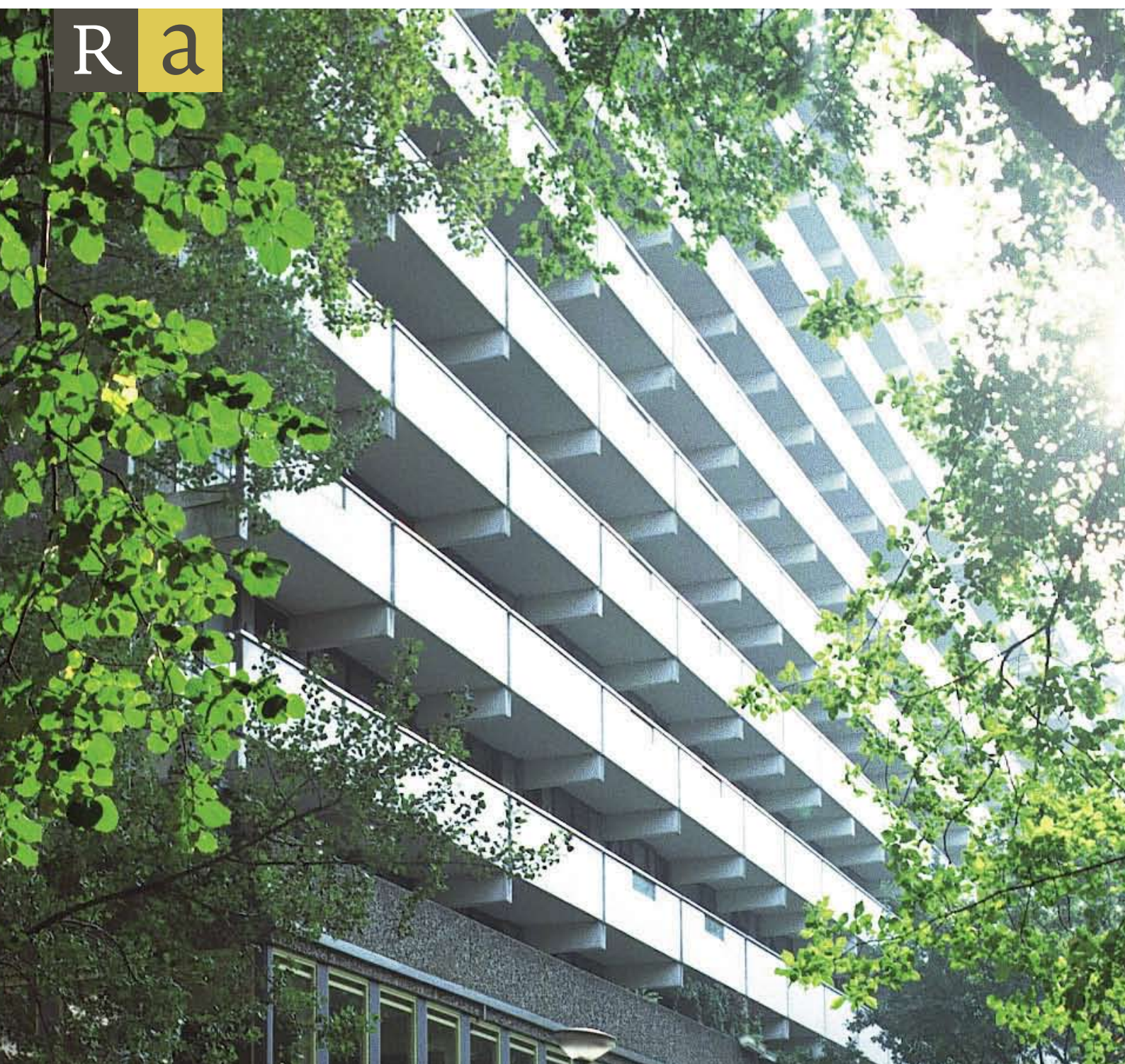


Subsidieverstrekking Zuidoost

Hoofdrapport

juni 2007

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



Subsidieverstrekking Zuidoost

Hoofdrapport

juni 2007



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Voorwoord

Aan de leden van de stadsdeelraad Zuidoost.

Met genoegen bied ik u hierbij ons rapport 'Subsidieverstrekking Zuidoost' aan. Hiermee geven we uitvoering aan uw verzoek om een onderzoek in te stellen naar vermoedens van belangenverstrengeling, de toekenning en de controle van subsidies en de besteding van de subsidiemiddelen door de instellingen. U heeft ons hiertoe verzocht naar aanleiding van een artikel in de Volkskrant (14 oktober 2006).

Dit krantenartikel is ook aanleiding geweest voor twee andere onderzoeken. Het rapport van de commissie Van Thijn naar de kandidaatstellingsprocedure voor de gemeenteraadsverkiezingen 2006 en het functioneren van de PvdA-afdeling Amsterdam Zuidoost is op 21 mei 2007 uitgebracht. Daarnaast is Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam gevraagd om de politiek-bestuurlijke context van het stadsdeel te onderzoeken en de stand van zaken omtrent de politieke integriteit in Zuidoost te beschrijven. Bij het afronden van dit rapport van de rekenkamer had Bureau Integriteit zijn onderzoek nog niet opgeleverd.

Onderhavig rapport is in verschillende opzichten een bijzonder rapport. Dit is niet alleen het eerste onderzoek dat de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam op verzoek van een stadsdeelraad uitvoert, maar de aard, omvang en reikwijdte van het onderzoek zijn verschillend van onze meer reguliere onderzoeken. Ook heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van nieuwe onderzoeksinstrumenten, zoals een elektronisch meldpunt waar betrokkenen en burgers - al dan niet anoniem - zaken konden melden die zij van belang achten voor dit onderzoek. Daarnaast heeft de rekenkamer gekozen voor een afzonderlijk bijlagenboek waarin specifieke bevindingen, maar ook de integrale reacties van betrokkenen zijn opgenomen.

Wij bedanken allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, bijvoorbeeld door het leveren van informatie, het geven van commentaar of het voeren van een gesprek, voor hun medewerking.

Het onderzoek is uitgevoerd door een kernteam van onderzoekers, in een aantal perioden ondersteund door overige medewerkers van de rekenkamer. Het kernteam bestond uit de volgende onderzoekers: drs. A. Kok RA, drs. J van Leuken (projectleider), dr. E.V. Oppenhuis en E.G. Visser RA (projectleider).

Verder hebben wij gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de heer prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, emeritus hoogleraar beleidswetenschap (Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam). Wij zijn hem zeer erkentelijk voor zijn bijdrage aan het onderzoek.

dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	15
1.2 Afbakening van het onderzoek	15
1.3 Doel van het onderzoek	16
1.4 Onderzoeksvragen	16
1.5 Begrippenlijst	17
1.6 Normenkader	18
1.7 Aanpak van het onderzoek	19
1.8 Leeswijzer	21
Deel I – Persoonlijke betrokkenheid bij subsidies	23
2 Rol van de stadsdeelraad	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Kaderstellende taak	25
2.3 Controlerende taak	29
2.4 Stemgedrag raadsleden	30
3 Persoonlijke betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Onderzoeksmethode	33
3.3 Betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen in Zuidoost	34
3.4 Conclusie	38
4 Belangenverstrengeling	41
4.1 Gehanteerde normen	41
4.2 Onderzoeksmethode	45
4.3 Melden van nevenfuncties	46
4.4 Deelname bij besluitvorming	49
4.5 Belangenverstrengeling	51
4.6 Conclusie	55
Deel II – Subsidieproces van het stadsdeel	57
5 Aanpak onderzoek naar subsidieproces	59
5.1 Onderzoeksvraag	59
5.2 Onderzoeksmethode	59
5.3 Normen voor subsidieverstrekking	60

6	Feiten en cijfers	63
6.1	Aantal instellingen	63
6.2	Financiële omvang subsidies	64
6.3	Verdeling subsidiestroom	65
6.4	Kenmerken geselecteerde 33 instellingen	66
7	Juridisch kader	69
7.1	Inleiding	69
7.2	Normen	70
7.3	De Algemene wet bestuursrecht	72
7.4	De verordeningen getoetst	72
7.5	Conclusies	78
8	Organisatorisch kader	79
8.1	Inleiding	79
8.2	Algemeen beheersingskader	79
8.3	Opzet van de organisatie van het subsidiebeheer	83
8.4	Conclusies	88
9	Uitvoering in de praktijk	91
9.1	Inleiding	91
9.2	Dossieropbouw	91
9.3	Subsidieaanvraag	92
9.4	Subsidieverlening	94
9.5	Toezicht op uitvoering	97
9.6	Subsidievaststelling	98
9.7	Internal auditor	100
9.8	Conclusies	101
Deel III - Gesubsidieerde instellingen		105
10	De besteding van subsidies door instellingen	107
10.1	Onderzoeksvraag	107
10.2	Normenkader	107
10.3	Onderzoeksmethode	110
10.4	Onderzoeksbevindingen	111
10.5	De onderzoeksresultaten en het artikel in de Volkskrant	121
Deel IV – Conclusies en aanbevelingen		123
11	Conclusies en aanbevelingen	125
11.1	Persoonlijke betrokkenheid bij subsidies	125
11.2	Subsidieproces van het stadsdeel	127
11.3	Gesubsidieerde instellingen	132

Deel V – Reactie dagelijks bestuur en nawoord rekenkamer	133
12 Reactie dagelijks bestuur en nawoord rekenkamer	135
12.1 Inleiding	135
12.2 Reactie dagelijks bestuur	135
12.3 Nawoord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam	138

Samenvatting

Op 14 oktober 2006 verschijnt in de Volkskrant een artikel op de voorpagina met als titel: “Amper controle op subsidies Zuidoost”. De ondertitel bij dit bericht luidde: “Amsterdamse deelraadsleden spelen gelden toe aan instellingen waar ze ook een functie vervullen”.

Voor de deelraad van stadsdeel Zuidoost is de publicatie in de Volkskrant en de daarop volgende publiciteit aanleiding om op 23 oktober 2006 de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (hierna: rekenkamer) te vragen een onafhankelijk onderzoek te doen naar:

- Mogelijke belangenverstrengeling bij subsidieverstrekking.
- De toekenning en controle van subsidies in het stadsdeel.
- De besteding van subsidies door instellingen.

Naar aanleiding van dit verzoek is de rekenkamer in november 2006 een onderzoek gestart. Zij heeft daarbij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- In welke mate is er sprake van belangenverstrengeling bij politici en ambtenaren van het stadsdeel bij de subsidieverstrekking in stadsdeel Zuidoost?
- Is het proces van subsidieverstrekking adequaat ingericht en functioneert het naar behoren?
- Zijn de toegekende subsidies doelmatig en overeenkomstig de regels besteed?

Aanpak

Voor de beantwoording van deze vragen onderzochten wij voor de periode 2004-2006:

- *Het netwerk van gesubsidieerde instellingen met politici of ambtenaren*
Hierbij hebben we gebruik gemaakt van een eigen opgave van de politici (leden van het dagelijks bestuur en leden van de stadsdeelraad) en ambtenaren over hun nevenfuncties. Verder hebben we 182 gesubsidieerde instellingen gevraagd een opgave te doen van nevenfuncties van politici en ambtenaren bij deze instellingen. Daarnaast hebben we openbare bronnen geraadpleegd, zoals het register van de Kamer van Koophandel en een register over de kredietwaardigheid van personen.
- *Het proces van subsidieverstrekking*
Hiervoor hebben wij het subsidieproces in opzet en werking onderzocht, interviews gehouden met de betrokken leidinggevende en uitvoerende ambtenaren en een gedetailleerd dossieronderzoek verricht bij 33 door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen.
- *De besteding van subsidiegelden*
Bij 33 instellingen is nader onderzoek verricht naar de besteding van subsidies. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met verantwoordelijke bestuurders van die instellingen, zijn de (in)formele documenten over het verkrijgen en besteden van subsidies bekeken en zijn de financiële administraties van de instellingen nader onderzocht.

Hoofdconclusies

Op basis van haar onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende drie hoofdconclusies:

1. In de periode 2004-2006 is door 20 van de 66 politici (30%) een nevenfunctie (bestuursfuncties, loondienst, opdrachtnemerschap, betaalde en onbetaalde vrijwilligers) bij een gesubsidieerde instelling bekleed. De rekenkamer heeft bij 7 van 66 politici (11%) belangenverstremgeling en bij 2 van 66 politici (3%) de schijn van belangenverstremgeling geconstateerd.
2. Bij 2 van de 33 onderzochte instellingen is sprake van ondoelmatig handelen en bij 1 van deze 33 instellingen heeft de rekenkamer oneigenlijke besteding van subsidiegelden vastgesteld. Overigens voldoen veel van de instellingen niet aan de (formele) eisen die de subsidiegever stelt. Zo voldoen 21 van de 33 instellingen (64%) niet aan de voorwaarden bij de aanvraag voor of de verantwoording over subsidies.
3. Het beheer van het subsidieproces is sinds 2004 verbeterd. De rekenkamer is echter van mening dat het subsidieproces eind 2006 op essentiële onderdelen nog niet op orde is. Het betreft hier tekortkomingen in de opzet, maar vooral de feitelijke beheersing van het subsidieproces en het ontbreken van concrete criteria vanuit het beleid voor het verlenen en afrekenen van subsidies. Hierdoor ontstaan onvermijdelijk vragen over het transparant en integer handelen van het stadsdeel.

Belangenverstremgeling

De rekenkamer constateert dat de raad in haar kaderstellende taak nauw betrokken is bij het verlenen van subsidies. Dit blijkt uit onder meer de 227 moties en amendementen die de raad indiende in de periode 2004-2006. Door ad hoc beslissingen over het verlenen van subsidies aan instellingen zijn de raadsleden kwetsbaar voor kritiek op mogelijke belangenverstremgeling van raadsleden met deze instellingen.

De rekenkamer constateert dat 20 van de 66 politici (30%) nevenfuncties hebben vervuld bij door het stadsdeel Zuidoost gesubsidieerde instellingen. Het betreft 19 raadsleden en 1 lid van het dagelijks bestuur die een dergelijke nevenfunctie heeft vervuld.

De rekenkamer is van mening, mede gebaseerd op de gedragscodes die het stadsdeel heeft vastgesteld voor bestuurders en raadsleden, dat sprake is van belangenverstremgeling als deze politici een nevenfunctie vervullen bij een gesubsidieerde instelling en tegelijkertijd deelnemen aan besluitvorming over subsidie aan deze instelling, dan wel hun nevenfunctie niet melden.

Van de 20 politici met een nevenfunctie bij een gesubsidieerde instelling, hebben 14 politici één of meerdere nevenfuncties niet gemeld of hebben deelgenomen aan de besluitvorming over de subsidie. Bij 7 van deze 14 politici gaat het om onbetaald vrijwilligerswerk. Bij onbetaald vrijwilligerswerk is naar oordeel van de rekenkamer geen sprake van een nevenfunctie waarbij feitelijke invloed kan worden uitgeoefend ten gunste van de instelling of financieel voordeel kan worden verkregen. Daarmee is er geen sprake van belangenverstremgeling.

Bij 2 van deze 7 politici die onbetaald vrijwilligerswerk verrichtten is de rekenkamer van oordeel dat sprake is van de *schijn* van belangenverstremgeling. Het gaat hier om twee raadsleden die dit vrijwilligerswerk niet hebben gemeld en die in het kader hiervan kostenloos op een buitenlandse reis zijn meegegaan. Deze reis is door het stadsdeel gesubsidieerd.

Bij 7 van de 14 politici stelt de rekenkamer belangenverstremgeling vast omdat zij bij de instelling functies vervullen van waaruit ze feitelijke invloed kunnen uitoefenen ten gunste van de instelling of financieel voordeel genieten. Het gaat hier om functies als bestuurder, opdrachtnemerschap of betaald vrijwilliger.

Van de 7 politici waarbij sprake is van belangenverstremgeling, hebben 4 politici zelf persoonlijk voordeel genoten of heeft de gesubsidieerde instelling waar zij een nevenfunctie vervullen geprofiteerd. Zo heeft een raadslid (Bhola) als opdrachtnemer betaalde activiteiten verricht (het schrijven van toneelstukken ad € 4.450) in opdracht van een door het stadsdeel gesubsidieerde instelling. Overigens heeft ditzelfde raadslid ook persoonlijk voordeel gehad via andere gesubsidieerde instellingen waar hij een nevenfunctie vervult.

Daarnaast heeft de rekenkamer geconstateerd dat één ambtenaar op zijn minst de schijn van belangenverstremgeling tegen heeft. Deze heeft de subsidieverlening behandeld van een instelling waarbij een naast familielid werkzaam is. De rekenkamer constateert dat dit in strijd is met de gedragsregels voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam.

Besteding van subsidies

De totale omvang van de subsidiestroom in stadsdeel Zuidoost is jaarlijks ongeveer € 25 miljoen. Hiervan wordt het grootste deel (in 2006: 85%) besteed door de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Het gaat hier om overwegend jaarlijks terugkerende subsidies voor onder andere onderwijs, kinderopvang en bibliotheek.

Een klein deel van het totale jaarlijkse budget voor subsidies heeft een eenmalig, incidenteel karakter en wordt bekostigd vanuit stelposten in de begroting. Het gaat hier om dikwijls eenmalige subsidiebedragen tot een hoogte van € 5.000 voor bijvoorbeeld culturele instellingen. Het stadsdeel kon geen volledige lijst met gesubsidieerde instellingen en toegekende subsidiebedragen produceren. Op basis van een overzicht van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling en de grootboekadministratie komt de rekenkamer tot een schatting van circa 300 gesubsidieerde instellingen.

De rekenkamer heeft bij 33 van de circa 300 instellingen een nader onderzoek verricht naar de besteding van subsidiegelden en de verantwoording daarover aan het stadsdeel. De rekenkamer heeft vastgesteld dat 21 van de 33 (64%) instellingen de voorwaarden voor subsidieverstrekking niet hebben nageleefd. Bij 10 instellingen heeft de rekenkamer geconstateerd dat onvolledige of onjuiste informatie aan het stadsdeel is verstrekt.

Bij 2 van de 33 instellingen heeft de rekenkamer aanwijzingen dat het subsidiegeld ondoelmatig is gebruikt. Een instelling (Stichting Carnaval South East) heeft te hoge kosten voor een deel van de gesubsidieerde activiteiten gemaakt, waardoor resterende activiteiten niet zijn uitgevoerd. Een andere instelling (Ondernemershuis II) heeft niet de noodzakelijke beheersmaatregelen getroffen om efficiënt gebruik van subsidies te waarborgen. Hierdoor zijn activiteiten - waarvoor via het stadsdeel Europese subsidies zijn toegekend - niet uitgevoerd. Eind 2006 was er een onderbesteding van € 1 miljoen. De rekenkamer acht het zeer waarschijnlijk dat subsidies voor niet verrichte activiteiten aan Europa moeten worden terugbetaald.

Bij één instelling is oneigenlijk gebruik van subsidiegeld vastgesteld (PEWA). Het gaat hier om de subsidiering van een meerdaagse jongerenreis naar Tunesië (€ 28.000). Hierbij zijn een aantal (4) jongeren bewust aan het reisprogramma toegevoegd - tegen de voorwaarden van het stadsdeel in - en hebben de activiteiten waarvoor de subsidie oorspronkelijk is bedoeld zich beperkt tot één dag van het totale reisprogramma van 8 dagen.

Bij twee instellingen is - al voor de start van het onderzoek van de rekenkamer - door de besturen van de desbetreffende instellingen aangifte gedaan van een mogelijk misdrijf (Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost en Welzijnsstichting Nellestein).

Subsidieproces

Hoewel het stadsdeel sinds 2004 verbeteringen in het beheer van het subsidieproces heeft aangebracht, is de rekenkamer van mening dat het subsidieproces eind 2006 op essentiële onderdelen nog niet op orde is.

De verbeteringen die zijn doorgevoerd betreffen onder meer een nieuwe subsidieverordening waardoor meer controle op de subsidiegelden mogelijk is en de geleidelijke invoering van een geautomatiseerd subsidieadministratiesysteem. In het geheel van beheersingsmaatregelen ontbreekt evenwel nog een heldere visie op de wijze waarop de instellingen moeten worden gecontroleerd en de uitwerking daarvan in een plan van aanpak.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat op diverse beleidsterreinen door de stadsdeelraad vastgestelde beleidsnotities ontbreken, die voor het dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat houvast bieden om subsidieaanvragen te beoordelen en subsidies toe te kennen of af te wijzen. In het schriftelijke verzoek aan de instellingen om een subsidieaanvraag in te dienen wordt geen expliciete relatie gelegd met het beleid en de doelstellingen van het stadsdeel. Verder vinden er niet systematisch evaluatieonderzoeken plaats naar de behaalde maatschappelijke resultaten van de subsidieverlening. Dergelijke analyses zijn een belangrijke bron om gemotiveerd beleidswijzigingen aan de stadsdeelraad voor te kunnen leggen.

De rekenkamer constateert verder dat de feitelijke uitvoering van het verstrekken en controleren van subsidies nog vele tekortkomingen kent in de periode 2004-2006. Zo ontbrak er goede en betrouwbare management- en sturingsinformatie om tussentijds de uitputting van de subsidiebudgetten te bewaken en de voortgang van het verlenen en afrekenen van subsidies te kunnen monitoren. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat de subsidiedossiers verre van volledig waren. De discipline om een goed dossier aan te maken waarin ook de financiële en inhoudelijke onderbouwingen zijn vastgelegd laat te wensen over. Dit wordt niet gecorrigeerd doordat het interne toezicht van leidinggevenden op de vorming van dossiers onvoldoende is.

Op grond van bovenstaande krijgt het verlenen en afrekenen van subsidies een arbitrair karakter, hetgeen in combinatie met het niet op orde zijn van het subsidieproces, vragen kan oproepen over het transparant en integer handelen van het stadsdeel.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft in totaal 28 aanbevelingen voor verbetering gedaan. Deze zijn verdeeld over de drie onderzochte thema's: belangenverstrengeling (6), besteding van subsidiegelden(3) en het proces van subsidieverstrekking (19). In het afsluitende hoofdstuk van dit rapport zijn deze aanbevelingen volledig opgenomen. In deze samenvatting beperken we ons tot de meest relevante per thema.

Belangenverstrengeling

- Raadsleden en leden van het dagelijks bestuur dienen niet deel te nemen aan besluitvorming over subsidiëring van instellingen, waarbij ze betrokken zijn.
- Raadsleden en ambtenaren dienen alle nevenfuncties te melden, ook indien het om onbetaald vrijwilligerswerk gaat.
- Om volledige verantwoordelijkheid als raadslid of lid van het dagelijks bestuur te kunnen dragen, verdient het de voorkeur om geen nevenfuncties te vervullen bij instellingen die (kunnen) worden gesubsidieerd.

Besteding van subsidiegelden

- Betaal subsidie rechtstreeks uit aan de subsidieaanvrager. Hierdoor vereenvoudigt het stadsdeel het subsidieproces, behandelt het de subsidieaanvrager als financieel volwassen en kan het van de subsidieaanvrager in alle redelijkheid verlangen dat deze zich over de subsidie verantwoordt.

Proces van subsidieverstrekking

- Richt de administratie zo in dat het stadsdeel controle kan uitoefenen op de uitgekeerde en vastgestelde subsidies naar de soort subsidie en de subsidieontvanger.
- Stel naast de programmabegroting ook productenramingen op, waarmee op sector- en afdelingsniveau de door de ambtelijke organisatie te leveren prestaties inzichtelijk worden gemaakt.
- Ontwikkel een visie over in welke gevallen en op welke wijze controle bij de instellingen moet plaatsvinden en werk dit uit in een plan van aanpak en voer het vervolgens uit.

- Leg de toetsing van de verlening van de subsidie en van de vaststelling van de subsidie schriftelijk vast in het nieuwe administratie system (ISA4ALL) en zie er op toe dat dit systematisch gebeurt.

Bestuurlijke reactie

Het dagelijks bestuur ziet het rapport als belangrijke aanvulling voor het op orde brengen van het proces van subsidieverstrekking. Het dagelijks bestuur deelt in grote lijnen de conclusies en wil in principe de aanbevelingen over het subsidieproces overnemen. Op een aantal punten verschilt het dagelijks bestuur evenwel van mening met de rekenkamer. Zo is het dagelijks bestuur van mening dat activiteiten als vrijwilliger niet als nevenfunctie kunnen worden gezien en ziet dit bestuur het nut van afzonderlijke productenramingen niet in.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 14 oktober 2006 publiceerde *de Volkskrant* een artikel over mogelijke belangenverstrengeling in stadsdeel Zuidoost. Naar aanleiding van dit artikel en de daarop volgende publiciteit, is bij de stadsdeelraad van Zuidoost de behoefte ontstaan aan een onafhankelijk onderzoek.

Op 23 oktober 2006 heeft de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (hierna: rekenkamer) van de stadsdeelraad van stadsdeel Zuidoost het verzoek ontvangen om een onafhankelijk en gekwalificeerd onderzoek in te stellen naar belangenverstrengeling, de controlesystematiek, en de besteding van subsidiemiddelen door gesubsidieerde instellingen. De rekenkamer is ingegaan op het verzoek van de stadsdeelraad.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamer heeft zich gericht op vier aspecten van de subsidieverstrekking:

- (Neven)functies, nevenwerkzaamheden of anderszins betrokkenheid van leden van de stadsdeelraad, het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat bij door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen.
- De toekenning van subsidies.
- De controle op de subsidies.
- De besteding van subsidies door instellingen.

In het onderzoek naar de subsidieverstrekking zijn de (neven)functies, nevenwerkzaamheden en betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en het ambtelijke apparaat bij gesubsidieerde instellingen in de periode 2004-2006 geanalyseerd. De aard van het onderzoek brengt met zich mee dat leden van het dagelijks bestuur en de stadsdeelraad herkenbaar in het rapport worden genoemd. Waar het gaat om ambtenaren wordt gerapporteerd op functieniveau.

Naast het onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling, zijn de door het stadsdeel gehanteerde systematiek van toekenning en controle van subsidies aan een nader onderzoek onderworpen.

Ten slotte is bij een aantal gesubsidieerde instellingen nader onderzocht of er sprake is van een rechtmatige, doelmatige en functionele besteding van middelen, waarbij aandacht is besteed aan de vraag of er sprake is van oneigenlijk gebruik of misbruik van subsidiegelden.

1.3 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is na te gaan:

- In welke mate er sprake is van onverenigbaarheid van betrekkingen, ongewenste binding met gesubsidieerde instellingen of belangenverstrengeling.
- Welke gevolgen dit heeft voor het toekennen, controleren en besteden van subsidiegelden.
- Of subsidiegelden (aantoonbaar) niet-effectief worden besteed.

1.4 Onderzoeksvragen

In het onderzoek hebben, geordend naar thema, de volgende onderzoeksvragen centraal gestaan:

(Neven)functies en betrokkenheid bij door stadsdeel gesubsidieerde instellingen

1. Welke (neven)functies of betrokkenheid hebben leden van de stadsdeelraad, het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat in of bij de door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen?
2. Bij welke van deze (neven)functies en betrokkenheid is sprake van onverenigbaarheid van betrekkingen of van een ongewenste binding met gesubsidieerde instellingen?
3. Bij welke van deze (neven)functies en betrokkenheid is sprake van (mogelijke) belangenverstrengeling?

Toekenning van subsidies

1. Hoe werden en worden subsidies in het stadsdeel Zuidoost toegekend?
2. Hoe is het proces van besluitvorming verlopen in het ambtelijk apparaat, het dagelijks bestuur en de stadsdeelraad?
3. Zijn de subsidies toegekend conform de subsidieverordening en eventueel andere daarvoor opgestelde criteria?
4. Welke onvolkomenheden en onrechtmatigheden zijn bij de toekenning van subsidies te constateren?

Controle van subsidies

1. Welke controlesystematiek wordt er sinds 2004 door het stadsdeel Zuidoost gehanteerd?
2. Is er beleid geformuleerd ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden?
3. Zijn er bij de controle op de besteding van subsidiegelden (vermoedens van) onrechtmatigheden of onvolkomenheden vastgesteld en waartoe heeft dat geleid?

Besteding van subsidies

1. Zijn de toegekende subsidies rechtmatig, doelmatig en functioneel besteed?
2. Zijn er bij de besteding van middelen leden van het dagelijks bestuur, de stadsdeelraad of het ambtelijk apparaat betrokken? En is er bij deze besteding sprake (geweest) van misbruik of oneigenlijk gebruik?

1.5 Begrippenlijst

In de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen worden een aantal begrippen genoemd die een nadere uitleg vereisen.

- *Onverenigbaarheid van betrekkingen*
Een (mogelijke) onverenigbaarheid van functies ontstaat wanneer de nevenfunctie wordt vervuld bij een organisatie waarmee de gemeente een financiële of anderszins zakelijke relatie heeft.
- *Betrokkenheid bij een gesubsidieerde instelling*
Naast het vervullen van een officiële functie binnen een gesubsidieerde instelling kan er ook op een andere wijze sprake zijn van betrokkenheid daarbij. Deze betrokkenheid kan bijvoorbeeld bestaan uit vrijwilligerswerk dat voor de stichting wordt gedaan.
- *Belangenverstrengeling*
Belangenverstrengeling treedt op indien persoonlijke belangen (of de belangen van derden waarmee iemand banden heeft zoals vrienden en verwanten) prevaleren boven de belangen die horen bij de functie uit hoofde waarvan besluiten worden genomen of handelingen worden verricht.
- *Onrechtmatigheid*
Er is sprake van een onrechtmatige subsidieverstrekking als het besluit niet tot stand is gekomen in overeenstemming met de geldende wettelijke regelingen (wetten, gemeentelijke verordeningen) of als de uitvoering niet in overeenstemming is met het genomen subsidiebesluit.¹
- *Onvolkomenheid*
Er is sprake van een onvolkomenheid als de noodzakelijke maatregelen van de administratieve organisatie voor het verstrekken en beheren van subsidiegelden ontbreken dan wel niet worden nageleefd.
- *Misbruik*
Bij misbruik is sprake van financiële overdrachten (uitgaven) of het achterwege blijven daarvan (ontvangsten), die in strijd zijn met de subsidieregeling.²
- *Oneigenlijk gebruik*
Bij oneigenlijk gebruik is sprake van een financiële overdracht die in strijd is met het doel en de strekking van de regeling, maar niet (noodzakelijkerwijs) met de bewoording ervan.³
- *M&O- beleid*
Onder M&O-beleid wordt het totaal van preventieve en repressieve maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) verstaan. Bij preventieve maatregelen gaat het om maatregelen die liggen voor de subsidieverstrekking: beleidsvoorbereiding met betrekking tot M&O-gevoeligheid, regelgeving, voorlichting en controle vooraf. Bij repressieve maatregelen gaat het om

¹ Afgeleid van de definitie door de Algemene Rekenkamer gehanteerde definitie voor rechtmatigheid

² Afgeleid van de definitie zoals opgenomen in Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, algemene rekenkamer, Tweede kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 625, nr. 2

³ Afgeleid van de definitie zoals opgenomen in Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, algemene rekenkamer, Tweede kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 625, nr. 2

maatregelen die liggen na de subsidieverstrekking: controle achteraf, sanctie en evaluatie.

- *Doelmatige besteding van middelen*
Er is sprake van een efficiënte inzet van middelen.
- *Functionele besteding van middelen*
De besteding van middelen past binnen het door het stadsdeel vastgestelde beleid.

Deze begrippen worden in het vervolg van dit rapport nader inhoud gegeven.

1.6 Normenkader

Voor verschillende onderdelen in het onderzoek zijn normen gehanteerd die ontleend zijn aan landelijke wet- en regelgeving, verordeningen en andere beleidsregels die van toepassing zijn op het stadsdeel, de onderzochte instellingen en de betrokken personen.

1.6.1 Nevenfuncties en nevenwerkzaamheden

Bij de beoordeling van de nevenfuncties, nevenwerkzaamheden en betrokkenheid van deelraadsleden, leden van het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat bij gesubsidieerde instellingen zal gebruik worden gemaakt van:

- De bepalingen in de Gemeentewet die betrekking hebben op het vervullen van nevenfuncties, door leden van de deelraad en het dagelijks bestuur.
- De gedragscodes voor leden van het dagelijks bestuur en leden van de stadsdeelraad in stadsdeel Zuidoost.
- De *Notitie Beleidslijn Nevenwerkzaamheden Gemeente Amsterdam* ten aanzien van de vervulling van nevenwerkzaamheden door ambtenaren. De gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam ten aanzien van de vervulling van nevenfuncties.
- De (theoretische) wetenschappelijke inzichten die bestaan over belangenverstrengeling en bestuurlijke integriteit.
- De ervaringen die elders (bijvoorbeeld bij andere overheden) zijn opgedaan met belangenverstrengeling en bestuurlijke integriteit.

1.6.2 Proces van subsidieverstrekking

Bij de beoordeling van het proces van subsidieverstrekking en de controle daarop zal de rekenkamer nauw aansluiten bij het normenkader zoals dat in het onderzoek *Subsidiëring welzijnsinstellingen* (februari 2006) is gehanteerd. Belangrijke aspecten daarin voor dit onderzoek zijn:

Algemeen:

- Het stadsdeel heeft een voorziening getroffen voor het bewaken van de naleving van de subsidieregelgeving.

Bij toekenning subsidies:

- Het stadsdeel hanteert bij de subsidiëring een heldere opdrachtformulering.
- Het stadsdeel toetst op systematische wijze subsidieaanvragen op het voldoen aan eisen die de verordening en/of opdrachtformulering stelt.

- Beschikkingen tot subsidieverlening voldoen aan de eisen van de subsidieverordening.
- Beschikkingen bevatten:
 - afspraken over te leveren activiteiten en/of prestaties;
 - criteria ten aanzien van de verantwoording, zowel inhoudelijk als financieel;
 - termijnen voor bevoorschotting.

Bij controle op subsidies:

- Het stadsdeel heeft een beleid voor het monitoren van instellingen en het controleren en beoordelen van tussentijdse verantwoording en past dit ook toe.
- De beoordeling van prestaties maakt expliciet onderdeel uit van de subsidievaststelling.
- Indien gemaakte afspraken niet of slechts gedeeltelijk worden nagekomen neemt het stadsdeel passende maatregelen bij de vaststelling van de subsidie.
- Subsidievaststelling geschiedt conform de bepalingen in de subsidieverordening/-beschikking.

1.7 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd.

1. Onderzoek naar nevenfuncties en nevenwerkzaamheden (fase 1);
2. Onderzoek naar toekenning van subsidies (fase 2);
3. Onderzoek naar controle van subsidies (fase 3);
4. Onderzoek naar besteding van subsidies (fase 4);
5. Rapportage (fase 5).

1.7.1 Nevenfuncties en nevenwerkzaamheden (fase 1)

Om het netwerk van gesubsidieerde instellingen en leden van de stadsdeelraad, het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat in kaart te brengen zijn vragenlijsten uitgezet bij de betrokken instellingen en personen.

De rekenkamer heeft 115 leden en voormalige leden van de stadsdeelraad, dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat van het stadsdeel gevraagd naar nevenfuncties, nevenwerkzaamheden of anderszins betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen en een inhoudelijke omschrijving van de activiteiten die bij de instelling zijn verricht. De lijst met functies diende voorzien van een handtekening te worden geretourneerd aan de rekenkamer. Alle 49 ambtenaren en 62 van de 66 raadsleden en leden van het dagelijks bestuur hebben de vragenlijst ingevuld en geretourneerd.⁴

De rekenkamer heeft daarnaast 292 door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen gevraagd welke leden van de stadsdeelraad, het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie betrokken zijn bij de organisatie en in welke hoedanigheid. Uiteindelijk hebben 181 instellingen (65% van het totaal) gereageerd.

⁴ De ex-raadsleden Y.I. Ampomah-Nketiah, R.A.M. Beckers, E. van Laarhoven en A.M.N. Makdoembaks hebben de vragenlijst niet teruggestuurd.

Bij de rekenkamer hebben zich 20 personen gemeld met informatie over vermeende belangenverstremgeling van raadsleden met gesubsidieerde instellingen. Naar aanleiding van de aangeleverde informatie heeft de rekenkamer met 13 van de 20 melders gesprekken gevoerd.

Aanvullend op de vragenlijsten en de interviews heeft de rekenkamer zelf documentenonderzoek gedaan naar nevenfuncties, nevenwerkzaamheden en betrokkenheid bij door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen.

1.7.2 Toekenning en controle van subsidies (fase 2 en 3)

Op basis van documenten en interviews heeft de rekenkamer in kaart gebracht op welke wijze de verstrekking en controle op de verstrekte subsidies in de praktijk in de periode 2004-2006 is verlopen.

In het onderzoek is gekeken of en in welke mate de toekenning van subsidies en de controle op de besteding van subsidies conform de in de subsidieverordening opgenomen voorwaarden plaatsvinden.

Speciale aandacht is hierbij besteed aan de tekortkomingen die in eerdere onderzoeken en door de ACAM bij de controle van de jaarrekeningen 2004 en 2005 zijn geconstateerd.

Er is een inventarisatie gemaakt van de door het stadsdeel zelf geconstateerde tekortkomingen bij de besteding en verantwoording van subsidiegelden.

Tevens is er specifiek onderzoek gedaan naar verstrekking van en controle op subsidies aan 33 instellingen waarvan in de eerste fase is gebleken dat er mogelijk van onverenigbaarheid van functies of belangenverstremgeling sprake is. Hierbij zijn ook instellingen meegenomen waarvan het stadsdeel bij de controle heeft geconstateerd dat er gebreken zijn in het proces van subsidieverstrekking.

1.7.3 Besteding van subsidies (fase 4)

De rekenkamer heeft de besteding van subsidies beoordeeld, waarbij de nadruk lag op de vraag of er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen. De rekenkamer heeft hierbij nader onderzoek gedaan naar de besteding van subsidies door instellingen:

- waarvan in de eerste fase gebleken is dat er mogelijk sprake is van onverenigbaarheid van functies of belangenverstremgeling;
- waarover de rekenkamer signalen hebben bereikt dat er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik, of waarbij ernstige twijfel is over een rechtmatige, doelmatige of functionele besteding van subsidiegelden;
- waarvan op grond van de door het stadsdeel uitgevoerde controle is vastgesteld dat er onrechtmatigheden of onvolkomenheden zijn in het proces van subsidieverstrekking.

1.7.4 Rapportage en wederhoor (fase 5)

Het uitgangspunt van de onderzoeken van de rekenkamer is, dat deze leiden tot openbare onderzoeksrapportages. In het conceptrapport zijn de resultaten van elk van

de hiervoor genoemde fases geïnventariseerd en wordt een totaal beeld over de subsidieverstrekking in Zuidoost gepresenteerd.

Gezien de gevoeligheid van het onderzoek is er *geen* integrale nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan het stadsdeel voorgelegd, maar alleen de relevante delen daarvan. De bevindingen over de betrokkenheid van personen en over de besteding van subsidiegelden door de instellingen zijn voor wederhoor neergelegd bij respectievelijk die personen en instellingen.

1.8 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie inhoudelijke delen, een concluderend deel en een deel dat de reactie van het dagelijks bestuur en het nawoord van de rekenkamer bevat.

1. Deel I gaat in op de persoonlijke betrokkenheid bij subsidies.
2. Deel II gaat in op het subsidieproces van het stadsdeel.
3. Deel III gaat in op de besteding van subsidies door gesubsidieerde instellingen.
4. Deel IV bevat de conclusies en aanbevelingen.
5. Deel V geeft de bestuurlijke reactie weer van het dagelijks bestuur van Zuidoost en het nawoord daarbij van de rekenkamer.

Naast het hoofdrapport is er een apart bijlagenboek. Daarin zijn onder meer van alle nader onderzochte 14 politici en 33 instellingen de bevindingen opgenomen, hun reactie daarop en een eventueel nawoord van de rekenkamer daarbij.

Deel I – Persoonlijke betrokkenheid bij subsidies

2 Rol van de stadsdeelraad

2.1 Inleiding

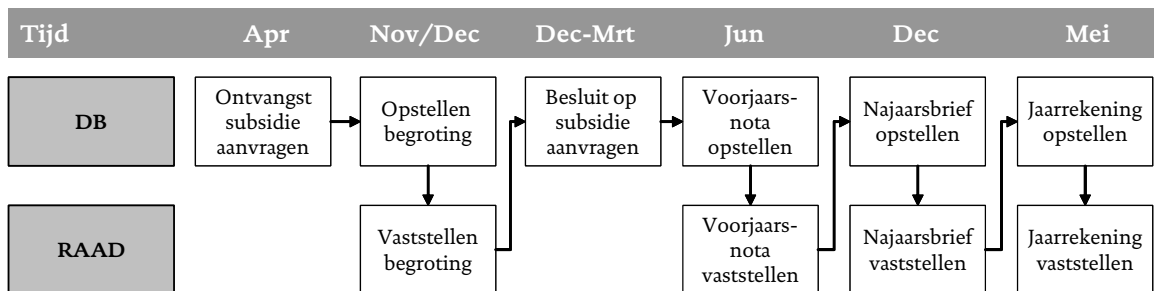
De rekenkamer heeft de verslagen van de raadsvergaderingen van het stadsdeel over de periode juni 2004 tot en met december 2006 geanalyseerd. De rekenkamer heeft hierbij bekeken wat de rol van de raad was ten aanzien van subsidieverstrekking. Hierin is specifiek gekeken naar de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

2.2 Kaderstellende taak

2.2.1 Exploitatie- en budgetsubsidies

Het subsidieproces voor activiteiten die meerjarig uitgevoerd worden (de exploitatie- en budgetsubsidies) verloopt als volgt. De instellingen dienen aanvragen voor 1 april in bij het dagelijks bestuur. De subsidieaanvragen die het dagelijks bestuur wil honoreren neemt zij in de conceptbegroting op. De stadsdeelraad stelt deze begroting vast.⁵ De behandeling van de begroting vond de afgelopen drie jaar begin december plaats. Het dagelijks bestuur beslist binnen zes weken 'na vaststelling van de stadsdeelbegroting op de aanvraag om verlening van een exploitatie- of budgetsubsidie'.⁶ In juni wordt de voorjaarsnota ter goedkeuring aan de raad voorgelegd. Hierin wordt de raad op de hoogte gebracht van de uitvoering van de begroting. De raad stelt formeel een begrotingswijziging vast.⁷ Dit vindt plaats op basis van een voorstel van het dagelijks bestuur of op basis van een motie of amendement door de raad zelf. In het najaar volgt de najaarsbrief. Deze is in de afgelopen jaren in december vastgesteld door de raad. Voorafgaand aan de vergadering van de raad, worden de stukken ook in de raadscommissie behandeld.

Figuur 2.1 - Rol van raad en dagelijks bestuur (DB) in regulier begrotingsproces



2.2.2 Behandeling en vaststelling begroting

De raad heeft een stem in de subsidieverstrekking als de begroting wordt behandeld. Het gaat dan specifiek om exploitatie- en budgetsubsidies. Elke politieke partij kan

⁵ Artikel 190 en 191 Gemeentewet.

⁶ Artikel 8 Algemene Subsidieverordening Amsterdam Zuidoost 2006 (idem verordening 2000).

⁷ Artikel 192 Gemeentewet.

moties of amendementen indienen. De afgelopen drie jaren zijn respectievelijk 95, 56 en 76 moties en amendementen op de begroting ingediend.

Tabel 2.1 - Overzicht: aantal ingediende moties en amendementen bij de behandeling van de begroting

Programma	2004	2005	2006
Verkeer en infrastructuur	0	1	7
Openbare ruimte en groen	3	1	6
Stedelijke ontwikkeling	3	3	5
Werk, Inkomen en Economie (& Sociaal Economische vernieuwing)	7	3	7
Zorg	27	9	14
Educatie, Jeugd en Diversiteit	17	16	8
Cultuur en Monumenten	6	2	7
Participatie en wijkbeheer	2	2	0
Sport en Recreatie	5	3	2
Milieu en Water	7	1	4
Openbare Orde en Veiligheid	7	6	3
Bestuur en Concern	11	9	13
Totaal	95	56	76

Een klein deel hiervan heeft betrekking op het meer of minder verlenen van subsidies aan bepaalde instellingen. Een groter deel van de moties en amendementen is gericht op het aanwenden van subsidies voor bepaalde aandachtsgebieden.

De partijen dienen de meeste moties en amendementen in voor de programma's 'Zorg' en 'Educatie, Jeugd en Diversiteit'.⁸ Binnen deze programma's wordt een groot deel van de subsidies verstrekt.

In de begroting is een bijlage opgenomen; 'de subsidiestaat'. Hierin zijn de voorgenomen toekenningen van subsidies opgenomen. Daarnaast heeft het dagelijks bestuur in 2006 los van de begroting een overzicht verstrekt van alle aangevraagde subsidies. Dit past in de actieve informatieplicht van het dagelijks bestuur aan de raad. In voorgaande jaren was dit alleen het aantal gehonoreerde subsidies.

2.2.3 Overige subsidies en rol van de raad

Naast de subsidies voor meerjarige activiteiten (exploitatie- en budgetsubsidies) verstrekt het stadsdeel ook subsidies voor activiteiten met een éénmalig karakter (waarderings- en investeringssubsidies). Het subsidieproces hiervoor kent een andere procedure, en verloopt als volgt.

Waarderingssubsidies moeten minimaal acht weken voor aanvang van de activiteit worden aangevraagd. Voor investeringssubsidies geldt een termijn van minimaal twaalf weken. Het dagelijks bestuur beslist binnen zes weken op de aanvraag.⁹ In de begroting

⁸ In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de ingediende moties en amendementen per politieke partij.

⁹ Artikel 8, lid 4 Algemene Subsidieverordening Amsterdam Zuidoost 2006.

zijn hiervoor stelposten opgenomen. Het dagelijks bestuur verleent hieruit waarderings- en investeringssubsidies. De omvang van deze stelposten stelt de raad bij de begroting vast. Een voorbeeld hiervan is de toekenning van subsidies uit de stelpost 'Cultuurfonds'.

Subsidieaanvragen die gedurende het jaar nog binnenkomen en niet zijn opgenomen in de begroting vormen een derde categorie subsidies. Het dagelijks bestuur kan voorstellen doen om dit uit reserves, voorzieningen, subsidies en bestaande budgetten te betalen. Een voorbeeld hiervan is het krediet van € 100.000 dat het dagelijks bestuur aan de manege voor gehandicapten heeft verstrekt. In december 2004 wordt dit voorstel aan de raad gedaan en de raad gaat hiermee akkoord. Dit gebeurt dus los van de reguliere begrotingscyclus.

Tot slot zijn er subsidies die verstrekt worden uit 'geld van derden'. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om geld beschikbaar gesteld door de centrale stad. Hier ontstaat als het ware een tussentijdse stelpost waaruit het dagelijks bestuur subsidies kan verstrekken. Het project 'Wij Amsterdammers' is hier een voorbeeld van. Het dagelijks bestuur heeft in de voorjaarsnota 2005 aan de raad een plan voorgelegd om dit geld (€ 412.000) te verdelen.

Tabel 2.2 - Overzicht subsidieaanvragen, de afhandeling hiervan en de bijbehorende bevoegdheden

Subsidieaanvragen	Afhandeling en bijbehorende bevoegdheden
Exploitatie- en budgetsubsidies	Aanvraag voor 1 april voorafgaand aan het betreffende jaar
	Dagelijks bestuur stelt maximale bedragen per instelling voor in ontwerpbegroting
	Raad stelt begroting met voorgestelde maximumbedragen per instelling vast
	Dagelijks bestuur verleent subsidies aan de instellingen zoals vastgesteld in de begroting
Aanvragen ten laste van specifieke stelposten (opgenomen in de begroting)	Dagelijks bestuur stelt maximaal bedrag voor specifieke stelpost voor in ontwerpbegroting
	Raad stelt begroting vast met daarin opgenomen maximale hoogte specifieke stelposten, onafhankelijk van ingediende aanvragen en geen vaststelling per instelling
	Aanvraag 8 of 12 weken voor de betreffende activiteit
	Dagelijks bestuur verleent subsidie aan instelling vanuit specifieke stelpost zonder tussenkomst van de raad

Subsidieaanvragen	Afhandeling en bijbehorende bevoegdheden
Overige aanvragen	Aanvraag gedurende het begrotingsjaar
	Dagelijks bestuur legt aanvragen ter goedkeuring voor aan de raad (met bijbehorende dekking)
	Raad geeft goedkeuring op basis van voorstel DB
	Dagelijks bestuur verleent subsidie aan instelling zoals vastgesteld door de raad

2.2.4 Voorjaarsnota en najaarsbrief

Het dagelijks bestuur informeert de raad over de uitvoering van de begroting in de voorjaarsnota, ook op het punt van de subsidies. In de voorjaarsnota meldt het dagelijks bestuur afwijkingen binnen de programma's en geeft aan waaruit dekking van extra uitgaven betaald moet worden (namelijk uit reserves, voorzieningen, subsidies of bestaande budgetten). Tijdens de behandeling van de voorjaarsnota stelt de raad de voorgestelde begrotingswijzigingen vervolgens vast.

Een voorbeeld hiervan is de volgende. De raad was niet te spreken over de verstrekte extra subsidie van € 140.000 rondom Culinair Gaasperplas. Daarom heeft de raad tijdens de behandeling in juni 2005 aangegeven goed en tijdig geïnformeerd te willen worden.

Het dagelijks bestuur informeert de raad via de najaarsbrief over financiële afwijkingen die zich binnen de programma's en daarmee ook subsidies voordoen. In de commissie vragen de raadsleden vooral verdere toelichting waarom onder- of overbesteding plaatsvindt.

2.2.5 Subsidieverordening 2006

De stadsdeelraad heeft een nieuwe subsidieverordening vastgesteld op 28 februari 2006. De raad heeft de door het dagelijks bestuur voorgelegde ontwerpverordening aangepast op de volgende punten:

- Het dagelijks bestuur onderneemt zelf actie om informatie te achterhalen bij de subsidieontvanger als deze informatie niet wordt verstrekt of een subsidieontvanger zijn verplichtingen niet nakomt;
- Een subsidieontvanger moet medewerking verlenen aan onderzoek ingesteld door het dagelijks bestuur, de stadsdeelraad of de rekenkamer. Dit onderzoek 'is gericht op het verkrijgen van inlichtingen en gegevens ten behoeve van de ontwikkeling van beleid dan wel op de controle op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van subsidiegelden';
- De subsidiebeschikking omvat het doel van de subsidie en de omschrijving van de activiteiten die met de subsidie moeten worden gerealiseerd.

De rekenkamer is van mening dat de raad in opzet waardevolle aanvullingen op de verordening heeft gemaakt. De raad heeft terecht de ontbrekende bepalingen in de ontwerpverordening over subsidiebeheer aangepast.

2.3 Controlerende taak

2.3.1 Jaarrekening

De rekeningencommissie informeert de raad over haar bevindingen ten aanzien van de jaarrekening. De voorzitter van de rekeningencommissie licht in de raad bij behandeling van de jaarrekening het rapport toe. In zowel 2004 als 2005 maakt de rekeningencommissie opmerkingen over het subsidieproces. De commissie adviseert expliciet aandacht te hebben voor subsidiebeheer ook vanwege de verantwoording en risico's ten aanzien van de specifieke doeluitkeringen (bijvoorbeeld ISV).

De raad maakt bij de behandeling van de jaarrekeningen vooral opmerkingen over het subsidiebeheer (gevoed door opmerkingen van de accountant en rekeningencommissie). De effecten van subsidieverstrekking komen hier niet expliciet naar voren.

2.3.2 Controle bij incidenten

De controlerende taak met betrekking tot subsidieverstrekking komt daarnaast in de raadsvergadering naar voren bij incidenten. Daarnaast levert media-aandacht ook (controle)vragen in de raadsvergadering op.

De afwikkeling van het faillissement van Alcides is hiervan een voorbeeld.¹⁰ De rapportage over Alcides leidde ertoe dat de raad het dagelijks bestuur *opnieuw* opgedragen heeft om de algemene subsidieverordening uit te voeren en afwijkingen te melden aan de raad. Daarnaast leidt aandacht in de media over bijvoorbeeld de subsidie aan PEWA voor een jongerenreis tot veel vragen in de raad.¹¹

Bij de oprichting van Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost (SSAZ) en later van MAAZO heeft de raad de bevoegdheid van benoeming van bestuursleden naar zich toegetrokken.¹²

2.3.3 Conclusie

De rekenkamer constateert dat de raad in haar kaderstellende taak nauw betrokken is bij het subsidiebeheer. Mede op grond van incidenten is dit beheer aangescherpt. De raad heeft de afgelopen jaren meerdere keren haar zorg over het subsidiebeheer uitgesproken, onder andere bij de bespreking van de jaarrekeningen. De raad kan hier volgens de rekenkamer haar controlerende taak uitbreiden door meer aandacht te hebben voor wel of niet bereikte effecten.

¹⁰ Raadsvergadering 21 december 2004: Alcides, rapport onderzoek Jaques Necker.

¹¹ Raadsvergadering 17 oktober 2006: PEWA, jongerenreis.

¹² Raadsvergaderingen 27 september 2005 en 30 mei 2006 Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost, beleidsplan, statuten en benoeming bestuursleden MAAZO.

Verder constateert de rekenkamer dat de raad ook via grote aantallen moties en amendementen betrokken is bij het subsidieproces. Door ad hoc beslissingen over het verlenen van subsidies aan instellingen is de raad (de leden) kwetsbaar voor kritiek op mogelijke belangenverstrengeling van raadsleden met deze instellingen. De raad dient naar het oordeel van de rekenkamer zoveel mogelijk via SMART-geformuleerde beleidsdoelen in de programmabegroting, het dagelijks bestuur opdrachten te geven voor de begrotingsuitvoering en het daarmee verlenen van subsidies op het niveau van programma's en niet op het niveau van instellingen.

2.4 Stemgedrag raadsleden

De rekenkamer heeft het stemgedrag van raadsleden geanalyseerd, aan de hand van raads- en commissieverslagen in de periode 2004-2006. Het stemgedrag van raadsleden is getoetst aan de gedragscode voor raadsleden. De relevante passages uit de gedragscode zijn als volgt:

Gedragscode raadsleden (vastgesteld april 2004)

5. Andere werkzaamheden en functies

5.3 Indien een functie of werkzaamheid strijdigheid kan opleveren met een belang van het stadsdeel, onthoudt het raadslid zich van deelname aan de besluitvorming over het belang van het stadsdeel dat in het geding is.

6. Overeenkomsten en samenwerking met derden

6.2 Een raadslid dat familie- of vriendschapsbetrekking of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan het stadsdeel, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.

6.3 Een raadslid dat een functie bekleedt bij of anderszins directe relaties heeft met een organisatie die een belang heeft bij een te nemen besluit, neemt niet deel aan de stemming over dat besluit.

Kortom: de gedragscode regelt met name het onthouden van de stem bij besluitvorming.

2.4.1 Stemonthouding

Expliciete stemonthouding

In de periode van juni 2006 tot en met december 2006 hebben zes raadsleden zich expliciet onthouden van stemming met betrekking tot besluitvorming over de 33 onderzochte instellingen. Reden hiervoor is dat deze raadsleden aangaven betrokken te zijn bij de betreffende instelling.¹³

¹³ Uit de raadsverslagen valt op te maken dat raadsleden zich op hun 'verschoningsrecht' beroepen om zich te onthouden van stemming. Het verschoningsrecht betekent dat een persoon zich beroept op zijn of haar zwijgplicht in een civiel- en strafrechtelijk onderzoek. Het gebruik van de term 'verschoningsrecht' is niet juist.

Tabel 2.3 - Overzicht expliciete stemonthoudingen

Jaar	Raadslid	Betrokken instelling
2004	Mevr. Kersjes	Humanitas
	Dhr. Owusu Sekyere	Recogin
2005	Dhr. Bhola	Woongroep Anand Joti
	Mevr. Kersjes	Humanitas
2006	Dhr. Stena	PEWA
	Mevr. Alcantara	PEWA

Impliciete stemonthouding

Het niet deelnemen aan een stemming vindt ook plaats zonder dat het raadslid bekend maakt dat hij of zij zich van stemming onthoudt en waarom, bij de behandeling van begroting, voor- en najaarsnota en incidentele aanvragen voor subsidies. Uit het totaal aantal uitgebrachte stemmen bij besluiten over subsidies is te achterhalen dat een of meerdere raadsleden niet hebben gestemd. Hoofdelijke stemming vindt veelal niet plaats. Hierdoor is niet expliciet gemaakt - en daardoor niet te achterhalen - wie niet heeft gestemd en ook niet waarom niet.

De rekenkamer is van mening dat bij de besluitvorming over subsidies transparantie voorop staat om (de schijn) van belangenverstremgeling te voorkomen. Het expliciet melden van stemonthouding bevordert deze transparantie.

3 Persoonlijke betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de persoonlijke betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en ambtenaren bij door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen centraal. Hierbij wordt een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate is er sprake van een persoonlijke betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en ambtenaren bij gesubsidieerde instellingen?
- Wat is de aard van de betrokkenheid?

Bij de beantwoording van deze vraag maken we telkens een onderscheid tussen:

- Raadsleden,
- Leden van het dagelijks bestuur,
- Ambtenaren die bij het subsidieproces zijn betrokken.

In paragraaf 3.2 beschrijven we de gehanteerde onderzoeksmethode. In paragraaf 3.3 geven we inzicht in de betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en stadsdeelambtenaren. In paragraaf 3.4 vatten we de belangrijkste conclusies samen.

3.2 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag of raadsleden, leden van de raad of ambtenaren op enigerlei wijze betrokkenheid hebben bij instellingen die door het stadsdeel gesubsidieerd worden, heeft de rekenkamer vragenlijsten verstuurd.¹⁴

Onder *betrokkenheid* verstaat de rekenkamer dat betrokkene gelijktijdig met de bestuursfunctie bij het stadsdeel (raadslid of lid van het dagelijks bestuur) of ambtenaarschap bij het stadsdeel ook een bestuursfunctie vervulde (bezoldigd of onbezoldigd), een dienstverband heeft of betaalde opdrachten uitvoert of vrijwilligersactiviteiten verricht in de meest brede zin van het woord (bezoldigd of onbezoldigd) bij een door het stadsdeel gesubsidieerde instelling.¹⁵

Onder *bezoldigd* verstaat de rekenkamer iedere geldelijke vergoeding die betrokkene ontvangt vanwege de betrokkenheid bij de betreffende instelling.

De vragenlijst is aan alle (duo-)raadsleden verzonden die bij het stadsdeel in de periode 1 januari 2004 tot heden in de raad zitting hebben of hebben gehad. Ook alle leden van het dagelijks bestuur in die periode hebben een vragenlijst ontvangen. In artikel 12 van de gemeentewet is geregeld dat de raadsleden en de leden van het dagelijks bestuur hun nevenfuncties openbaar moeten maken. De griffier van het stadsdeel heeft op basis van

¹⁴ In bijlage 2 wordt een meer uitgebreide beschrijving van het vragenlijstonderzoek gepresenteerd.

¹⁵ De begrippen bezoldigd en onbezoldigd worden door het stadsdeel gehanteerd bij het openbaar maken van nevenfuncties. Nadere definiëring van het begrip heeft, voor zover de rekenkamer kon nagaan, niet plaatsgevonden.

opgaven van de raadsleden een lijst samengesteld en gepubliceerd. De gegevens over nevenfuncties van leden van het dagelijks bestuur zijn eveneens door het stadsdeel openbaar gemaakt.

De rekenkamer heeft aan de hand van de gepubliceerde nevenfuncties de vragenlijsten van de raadsleden en de leden van het dagelijks bestuur persoonsspecifiek gemaakt door de gepubliceerde nevenfuncties daarin op te nemen. Aan de betrokkenen is vervolgens gevraagd te bevestigen dat de betreffende gegevens juist en volledig zijn en eventueel aanvullingen en correcties aan te geven. Verder is gevraagd om de periode waarin men bij de gesubsidieerde organisatie betrokken was aan te geven, en wat de aard van de activiteiten daarbij was. Ook is gevraagd of het om een bezoldigde of onbezoldigde functie ging.

Aan de ambtenaren die betrokken zijn bij het subsidieproces en nu nog werkzaam zijn bij het stadsdeel Zuidoost is gevraagd om een opgave te doen van gesubsidieerde instellingen waar men vanuit de privésfeer persoonlijk betrokken is of is geweest. In het geval er een dergelijke betrokkenheid is, is de ambtenaar gevraagd om de functie en de aard van de activiteiten specifiek te beschrijven en daarbij aan te geven of het om een bezoldigde of onbezoldigde functie of activiteit gaat.

Mede ter controle op de retour ontvangen vragenlijsten is ook aan de gesubsidieerde instellingen een vragenlijst gestuurd met het verzoek aan te geven of er bij hun instelling raadsleden, leden van de raad of ambtenaren betrokken zijn of zijn geweest en of er al dan niet sprake is geweest van een vorm van bezoldiging. Verder heeft de rekenkamer openbare bronnen, zoals gegevens bij de Kamer van Koophandel, geraadpleegd om de ontvangen gegevens te toetsen.

Het onderzoek heeft zich toegespitst op relaties en betrokkenheid van de betrokken raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en ambtenaren. De indirecte betrokkenheid, bijvoorbeeld via relaties en belangen van familieleden of vriendschappelijke relaties, is geen *specifiek* onderwerp van het onderzoek geweest.

3.3 Betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen in Zuidoost

In deze paragraaf presenteren we de uitkomsten van ons onderzoek naar de betrokkenheid bij door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen van achtereenvolgens de raadsleden, de leden van het dagelijks bestuur en de ambtenaren.

3.3.1 Raadsleden

In de periode 2002-2006 hebben 60 raadsleden en duo-raadsleden deel uitgemaakt van de stadsdeelraad in Zuidoost. In Tabel 3.1 is aangegeven welk deel van de deelraad een betrokkenheid heeft bij een door het stadsdeel gesubsidieerde organisatie.¹⁶

¹⁶ Bijlage 3 bevat een overzicht van raadsleden met hun betrokkenheid bij een gesubsidieerde instelling.

Tabel 3.1 - Betrokkenheid (duo-)raadsleden bij gesubsidieerde instellingen - 2004-2006

	Raadslid		Duo-raadslid		Totaal	
<i>Huidige raad (op 1-1-2007)</i>						
Totaal	29		6		35	
Betrokkenheid bij subsidieontvanger	11	38%	2	33%	13	37%
<i>Alle raadsleden in periode (2004-2006)</i>						
Totaal	45		15		60	
Betrokkenheid bij subsidieontvanger	16	36%	3	20%	19	32%

Uit Tabel 3.1 blijkt dat van de huidige raad 37% van alle raadsleden en duo-raadsleden in de periode 2004-2006 een persoonlijke betrokkenheid heeft of heeft gehad bij een door het stadsdeel Zuidoost gesubsidieerde organisatie. Als we alle raadsleden uit de periode 2004-2006 beschouwen dan is 36% betrokken of betrokken geweest bij gesubsidieerde instellingen. De betrokkenheid van de huidige raad bij gesubsidieerde instelling is dus relatief gezien iets toegenomen (van 36% naar 38%).

De volgende vraag die we stellen is of de verdeling naar politieke achtergrond van (duo-)raadsleden met een betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen, afwijkt van de verdeling naar politieke achtergrond in de raad. Om dit te onderzoeken is de politieke achtergrond van de raadsleden met een betrokkenheid bij een gesubsidieerde organisatie vergeleken met de politieke achtergrond van alle raadsleden in de periode 2004-2006.¹⁷

Tabel 3.2 - Betrokkenheid raadsleden en duo-raadsleden uitgesplitst naar fractie - 2004-2006

Politieke achtergrond	(Duo-)raadsleden 2004-2006			
	Totaal		Betrokken bij subsidieontvanger	
PvdA	20	33%	11	58%
Leefbaar Zuidoost	9	15%	2	11%
CDA	4	7%	1	5%
VVD	7	12%	3	16%
SP	5	8%	1	5%
GroenLinks	5	8%	-	-%
ChristenUnie	4	7%	-	-%
Groep Schaaf	1	2%	-	-%
<i>Partijen niet meer in huidige deelraad Zuidoost</i>				
Solidariteit Zuidoost	1	2%	-	-%
Toekomst 21	1	2%	1	5%
D66	2	3%	-	-%
Lijst Ampomah- Nketiah	1	2%	-	-%
Totaal	60	100%	19	100%

¹⁷ Twee raadsleden zijn in de onderzoekperiode 2004-2006 van fractie veranderd. Het gaat om een huidige raadslid van de PvdA en een voormalig raadslid van Leefbaar Zuidoost. In de tabel is de laatste politieke fractie waar zij deel van uitmaakten als politieke partij genomen.

In bijlage 3 zijn de namen van de betrokken (duo-)raadsleden weergegeven. Tevens wordt daarbij inzicht gegeven in de aard van de betrokkenheid en of het betrokken raadslid al dan niet een (onkosten-)vergoeding ontvangt van de gesubsidieerde instelling.

Tabel 3.2 laat zien dat (duo-)raadsleden van verschillende politieke achtergrond betrokkenheid hebben bij gesubsidieerde instellingen. Het is daarbij opvallend dat (duo-)raadsleden van de PvdA in absolute zin vaker betrokken zijn bij gesubsidieerde instellingen (11x) dan (duo-)raadsleden van andere partijen (8x). Dat is niet zo verwonderlijk omdat de PvdA ook de meeste (duo-)raadsleden in Zuidoost heeft. Echter, als daar mee rekening wordt gehouden dan blijkt dat ook in relatieve zin de PvdA de meeste raadsleden heeft met een betrokkenheid bij een gesubsidieerde organisatie: 11 van de 20 PvdA-raadsleden (= 55%) tegenover 19 van de 60 raadsleden (= 32%).

In totaal heeft de rekenkamer bij 25 gesubsidieerde instellingen geconstateerd dat daar een raadslid op enigerlei wijze betrokken is of is geweest. Zetten we dit af tegen het geschatte aantal van 300 instellingen dan hebben circa 8% van de subsidieontvangers een relatie met een (duo-)raadslid.

Raadsleden kunnen op zeer verschillende wijze betrokken zijn bij gesubsidieerde instellingen. Ze kunnen een bestuursfunctie vervullen of vrijwilligerswerk verrichten en beide type functies kunnen onbezoldigd of bezoldigd worden uitgevoerd.¹⁸ In tabel 3.3 is de aard van de betrokkenheid bij de gesubsidieerde instellingen gepresenteerd.

Tabel 3.3 – Aard van de betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen 2004-2006

	Functies	
	Aantal	%
Bestuursfunctie, bezoldigd	6	17
Bestuursfunctie, onbezoldigd	5	14
(Tijdelijk) Dienstverband	7	19
Vrijwilligerswerk, bezoldigd	7	19
Vrijwilligerswerk, onbezoldigd	11	31
Totaal	36	100

De rekenkamer heeft bij 19 raadsleden 36 maal een betrokkenheid aangetroffen. Zeven raadsleden hebben meerdere functies bij verschillende instellingen en bij vijf gesubsidieerde instellingen zijn meerdere (duo-)raadsleden betrokken of betrokken geweest.

Bij de functies die worden uitgevoerd blijkt dat elf raadsleden (circa eenderde deel) een bestuursfunctie heeft of heeft vervuld. In 6 gevallen ontvangt het betrokken raadslid een (onkosten-)vergoeding. Zeven raadsleden hebben een dienstverband bij een door het

¹⁸ Er is sprake van een bezoldigde functie als er een vergoeding voor de activiteit wordt gegeven, zoals vacatiegelden, onkostenvergoedingen en vrijwilligersvergoedingen. Bij een dienstverband kan het gaan om loondienst maar ook om regelmatige betalingen op declaratiebasis, anders dan onkosten- en vrijwilligersvergoeding.

stadsdeel gesubsidieerde instelling. Hierbij hebben wij ook raadsleden meegeteld die door de gesubsidieerde instellingen worden ingehuurd voor een bepaalde activiteit. In totaal is er 18 maal een betrokkenheid via vrijwilligerswerk. Hierbij ontvangen 7 raadsleden een of andere vergoeding van de betrokken gesubsidieerde instelling.

3.3.2 Leden dagelijks bestuur

In de periode 2004-2006 zijn er zeven leden van het dagelijks bestuur in Zuidoost geweest.

Dagelijks bestuur in de periode 2004 tot met april 2006:

- Mevrouw E.M. Sweet (PvdA), voorzitter
- De heer P. Litjens (VVD)
- Mevrouw E. Verdonk (PvdA)
- De heer R.A.H. Neslo (Groen Links) (tot 22 mei 2004)
- De heer H.M. Res, (CDA) (tot 17 september 2005)

Dagelijks bestuur in de periode april 2006 tot heden:

- Mevrouw E.M. Sweet
- De heer J. Kehla-Wirnkler (PvdA)
- De heer P. Litjens (VVD)
- Mevrouw E. Verdonk (PvdA)
- De heer H.M. Verzijl (PvdA)

Op grond van de ingevulde vragenlijsten van de leden van het dagelijks bestuur en de gesubsidieerde instellingen heeft de rekenkamer vastgesteld dat één lid van het dagelijks bestuur vrijwilligerswerk verricht bij een door het stadsdeel gesubsidieerde organisatie. Dit betreft mevrouw Verdonk, die vrijwilligerswerk verricht bij de Stichting Manage voor gehandicapten. Het lid van het dagelijks bestuur heeft daar geen vergoeding voor ontvangen.¹⁹

3.3.3 Ambtenaren

De rekenkamer heeft in totaal 49 ambtenaren gevraagd om opgave te doen van hun mogelijke betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen. Het gaat hier om ambtenaren die op enigerlei wijze in hun werk betrokken zijn bij het subsidieproces. Twee ambtenaren hebben aangegeven in de periode 2004-2006 betrokken te zijn geweest bij een gesubsidieerde organisatie. Het gaat hier echter niet om een nevenfunctie die gelijktijdig met het ambtenaarschap is vervuld. Beide ambtenaren zijn in het verleden werkzaam geweest bij instelling die door het stadsdeel wordt gesubsidieerd (Welzijnsinstelling Swazoom en Stichting Breathing Bijlmer). Opvallend is dat beide ambtenaren binnen het stadsdeel nu optreden als behandelend ambtenaar voor de betrokken instellingen. Het afdelingshoofd van de betrokken ambtenaren heeft aangegeven dat de meegebrachte kennis juist de aanleiding was om hen als behandelend ambtenaar voor de stichting te laten optreden. Verder meldde zij dat zij zich ervan

¹⁹ De heer Neslo is sinds 2005 bestuurslid bij stichting Carnaval Southeast. Deze functie heeft hij niet gelijktijdig met het DB-lidmaatschap uitgeoefend.

bewust is dat de nieuwe rol of functie voor de betreffende medewerkers vooral voor de instellingen zelf tot problemen kan leiden, omdat de betreffende medewerker nu vanuit het stadsdeel in een andere rol opereert in relatie tot de organisatie, waarvoor ze voorheen werkzaam waren. De betrokken beleidsmedewerkers moeten hun voormalige werkgever of collega's eventueel aanspreken als deze de prestaties niet halen of als ze de administratieve verplichtingen niet goed of niet tijdig nakomen. Het afdelingshoofd meldt verder dat ze regelmatig met de betreffende medewerkers hierover spreekt. Om deze reden wordt er in het begin soms ook iemand extra naast gezet.

Verder is gedurende het onderzoek naar voren gekomen dat de behandelend ambtenaar voor Swazoom een familierelatie heeft bij de stichting Swazoom. De broer van de behandelend ambtenaar is werkzaam bij Faya Lobi, het onderdeel van Swazoom dat wordt voortgezet door Global Start.

3.4 Conclusie

De rekenkamer heeft in dit hoofdstuk inzicht gegeven in de betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en ambtenaren in de periode 2004-2006 bij instellingen, die door het stadsdeel zijn gesubsidieerd. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn als volgt weer te geven:

Raadsleden

- 19 van de 60 (duo-)raadsleden (32%) van het Stadsdeel hebben in de periode 2004-2006 gelijktijdig zitting (gehad) in de stadsdeelraad en zijn betrokken (geweest) bij een instelling, die door het stadsdeel wordt gesubsidieerd.
- De betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen is bij raadsleden van de PvdA zowel in absolute zin (11 leden) als in relatieve zin (55%) groter dan bij de overige partijen in de deelraad. Bij de overige politieke partijen waren in absolute zin 8 leden betrokken bij gesubsidieerde instellingen. De relatieve betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen bij de overige partijen bedroeg 20%.
- De 19 (duo-)raadsleden met een betrokkenheid vervullen in totaal 36 functies bij 25 gesubsidieerde instellingen. In elf gevallen gaat het om bestuursfuncties, waarvan zes bezoldigd en vijf onbezoldigd. In 18 gevallen gaat het om vrijwilligerswerk (11 onbezoldigd en 7 bezoldigd). In zeven gevallen is er sprake van loondienst of opdrachtnemerschap (het tegen betaling leveren van diensten).
- Het stadsdeel heeft in de periode 2004-2006 ongeveer aan 300 instellingen een of meerdere subsidies verleend. Dit betekent dat raadsleden met circa 10% van de gesubsidieerde instellingen een directe betrokkenheid hebben of hebben gehad.

Leden dagelijks bestuur

- Van de zeven leden van het dagelijks bestuur in de periode 2004 – 2006 heeft één lid van het dagelijks bestuur een betrokkenheid met een gesubsidieerde instelling. Dit betreft mevrouw E. Verdonk. Zij verricht eens in de zes weken (onbetaald) vrijwilligerswerk bij de Stichting Manage voor gehandicapten.

Ambtenaren, betrokken bij het subsidieproces

- Indien ambtenaren een betrokkenheid hebben met een gesubsidieerde instelling bereiden zij geen subsidieverstrekingen voor danwel zijn niet belast met de controle op de desbetreffende instelling.
- Twee ambtenaren hebben in het recente verleden gewerkt bij de gesubsidieerde instelling, waarvan ze nu behandelend ambtenaar zijn. Het afdelingshoofd van de betrokken ambtenaren heeft ons medegedeeld, dat zij maatregelen heeft getroffen die de objectiviteit van de beoordeling van de subsidieaanvraag en van de controle op de uitvoering van de bestede subsidiegelden waarborgen.

De rekenkamer beschikt niet over vergelijkende cijfers bij andere stadsdelen of gemeenten met betrekking tot de betrokkenheid van politici en ambtenaren bij door hen gesubsidieerde instellingen. Hierdoor kan geen conclusie worden getrokken of bij het stadsdeel Zuidoost de betrokkenheid relatief hoog of laag is. In het volgende hoofdstuk geeft de rekenkamer op persoonsniveau de bevindingen of er al dan niet sprake is geweest van een (schijn van) belangenverstrengeling.

4 Belangenverstremgeling

In het vorige hoofdstuk hebben we de betrokkenheid van politici en ambtenaren bij het stadsdeel in kaart gebracht. Betrokkenheid als zodanig kan goed zijn, maar kan ook negatieve gevolgen hebben voor het functioneren van politici en ambtenaren. Zij kunnen dan te maken krijgen met (de schijn van) integriteitsschendingen en belangenverstremgeling. Het kan gaan om het sluiten van contracten, het handhaven van rechtsregels, beslissingen over vergunningen en het hier centraal staande toekennen van subsidies. De handreiking Integriteit van bestuurders van de VNG geeft hierover aan: 'Het vervullen van nevenfuncties door bestuurders is in zijn algemeenheid uit maatschappelijke, bestuurlijk en ook persoonlijk perspectief veelal positief te waarderen. De problemen ontstaan wanneer er geen transparantie is over de nevenfuncties en wanneer er de schijn van belangenverstremgeling of zelfs belangenverstremgeling wordt geconstateerd.'²⁰

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord²¹:

- In welke mate is er sprake van belangenverstremgeling bij politici en ambtenaren van het stadsdeel bij de subsidieverstrekking in stadsdeel Zuidoost?

4.1 Gehanteerde normen

Om te bepalen of er sprake is van belangenverstremgeling bij politici en ambtenaren die betrokkenheid hebben bij gesubsidieerde instellingen in Zuidoost worden een aantal normen gehanteerd. De rekenkamer heeft haar normen bij de beantwoording van de onderzoeksvraag ontleend aan:

1. De gedragscode voor deelraadsleden.
2. De gedragscode voor leden van het dagelijks bestuur in stadsdeel Zuidoost.
3. De gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam.

Gedragscode voor deelsraadsleden:

Hierin zijn de volgende bepalingen van belang:

- Nevenfuncties van raadsleden moeten worden opgegeven bij de griffie en zijn openbaar (artikel 5.1).
- Indien een functie of werkzaamheid strijdigheid kan opleveren met een belang van het stadsdeel, onthoudt het raadslid zich van deelname aan de besluitvorming over het belang van het stadsdeel dat in het geding is (artikel 5.3).
- Een raadslid dat een functie bekleedt bij of anderszins directe relaties heeft met een organisatie die een belang heeft bij een te nemen besluit, neemt niet deel aan de stemming over dat besluit (6.3).

²⁰ Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies. Een handreiking, VNG, 2001, p. 8.

²¹ Bijlage 3 van dit rapport bevat de bevindingen die we aan de raadsleden hebben voorgelegd, hun reactie op deze bevindingen en het nawoord van de rekenkamer hierop.

Met deze bepalingen, over het *melden van nevenfuncties* en *onthouding van stemming* wil het stadsdeel de onafhankelijkheid van de leden van de raad borgen. Dit kernbegrip 'onafhankelijkheid' is als volgt gedefinieerd:

- Leden van de raad vermijden handelingen en verhoudingen waarin hun persoonlijke belangen en de belangen van het stadsdeel door elkaar lopen of kunnen gaan lopen. Voor zover het in hun vermogen ligt vermijden ze zelfs de schijn van belangenverstrengeling (artikel II).

Gedragcode voor leden van het dagelijks bestuur:

Hierin zijn de volgende bepalingen van belang:

- Met inachtneming van de wettelijke grenzen kunnen de leden van het dagelijks bestuur nevenfuncties vervullen die altijd worden gemeld in het dagelijks bestuur (artikel 5.1).
- Alle nevenfuncties van leden van het dagelijks bestuur zijn openbaar en worden ter inzage gelegd, hierbij wordt tevens vermeld of het onbezoldigde of bezoldigde functies betreft (artikel 5.2).
- Een nevenfunctie mag nimmer strijdig zijn met het stadsdeelbelang (artikel 5.4).
- Een bestuurder die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan het stadsdeel onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht (artikel 8.3).

Met deze bepalingen, over het *melden van nevenfuncties* en *onthouding van stemming* wil het stadsdeel de onafhankelijkheid van de leden van het dagelijks bestuur borgen. Dit kernbegrip 'onafhankelijkheid' is als volgt gedefinieerd:

- Het handelen van een bestuurder is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen daarbij.

Gedragcode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam:

Hierin zijn de volgende bepalingen van belang:

- Nevenwerkzaamheden van ambtenaren moeten bij het diensthoofd worden gemeld (artikel 818, ARA). In de gedragsregels voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam (2001) worden nevenwerkzaamheden verder bepaald als: 'alle betaalde en onbetaalde werkzaamheden die ambtenaren in hun vrije tijd voor zichzelf of voor derden verrichten'.

Met deze bepalingen, over *nevenwerkzaamheden* wil de gemeente de onafhankelijkheid van ambtenaren vastleggen. Dit kernbegrip 'onafhankelijkheid' is als volgt gedefinieerd: "Ambtenaren van de gemeente vermijden situaties waarin hun persoonlijke belangen of de belangen van relaties waarmee zij in contact staan enerzijds en de belangen van de gemeente anderzijds door elkaar lopen of kunnen gaan lopen. Voor zover het in hun vermogen ligt vermijden zij zelfs de schijn van een dergelijke belangenverstrengeling. (Gedragsregels ambtenaren, 2001).

Op grond van dit juridisch kader heeft de rekenkamer een specifiek op het subsidieproces van instellingen gericht normenkader ontwikkeld, waarin een aantal begrippen nader zijn omschreven:

- **Nevenfunctie:** Hieronder worden door de rekenkamer alle functies verstaan die het raadslid, lid van het dagelijks bestuur of ambtenaar vervuld naast zijn of haar taak als raadslid, lid van het dagelijks bestuur of ambtenaar. Het gaat hier ook om nevenactiviteiten en nevenwerkzaamheden die al dan niet betaald als vrijwilliger worden uitgevoerd. De rekenkamer is van mening dat zelfs onbetaald vrijwilligerswerk als nevenfunctie mag worden aangemerkt, omdat het de schijn van belangenverstrengeling kan oproepen (zie de regels over ‘schijn’). Als voorbeeld kan het vrijwilligerswerk van een raadslid achter de bar van een sportvereniging in combinatie met de deelname aan de besluitvorming van dit raadslid over subsidie aan deze vereniging dienen. Afhankelijk van de context kan deze nevenfunctie als onbetaald vrijwilliger als onjuist of onhandig worden gekenschetst.
- **Belangenverstrengeling:** In de regel is dit een combinatie van het niet melden van een nevenfunctie bij een gesubsidieerde instellingen, het deelnemen aan de besluitvorming over subsidieverstrekking aan de instelling en het innemen van een nevenfunctie bij die instelling. Er is geen sprake van belangenverstrengeling indien een nevenfunctie bij een gesubsidieerde instelling is gemeld en het betreffende raadslid of lid van het dagelijks bestuur niet deel heeft genomen aan de besluitvorming over de subsidie.
- **Beraadslaging of besluitvorming over subsidieverlening:** Dit betreft de besluitvorming over het gehele traject:
 - Subsidieverlening: besluit over de aanvraag en beschikking.
 - Subsidievaststelling: besluit over de subsidieafrekening.
 - Controle: beraadslaging aan de hand van begroting, rekening of tussentijdse verantwoording.
- **Persoonlijk belang:** Het gaat hier om het individuele belang van de betrokkene, maar ook om de belangen van familie, vrienden, organisaties en instellingen waarmee de betrokkene een band heeft.²² Indien deze definitie gebruikt wordt in combinatie met belangenverstrengeling, wordt zowel bedoeld op het persoonlijk voordeel als het voordeel voor de gesubsidieerde instelling.

Hieronder worden de normen die we bij de beantwoording van de onderzoeksvraag gebruiken weergegeven (indien mogelijk wordt verwezen naar het desbetreffende artikel in de gedragscode).

²² Ontleend aan Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies. Een handreiking, VNG, 2001, p. 8.

Tabel 4.1 – Normenkader

Norm	Toetsaspect
Melden nevenfuncties	<ul style="list-style-type: none"> • Nevenfuncties van raadsleden moeten worden opgegeven bij de griffie en zijn openbaar • Nevenfuncties van leden van het dagelijks bestuur moeten worden opgegeven en zijn openbaar • Nevenwerkzaamheden ambtenaren moeten bij het diensthoofd worden gemeld
Onthouding van deelname aan besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Bij persoonlijke betrokkenheid bij een organisatie onthoudt het raadslid zich van deelname aan de besluitvorming • Bij persoonlijke betrokkenheid bij een organisatie onthoudt het DB-lid zich van deelname aan de besluitvorming
Onafhankelijkheid gewaarborgd, vermijden van belangenverstrengeling	<ul style="list-style-type: none"> • Leden van de raad en het DB vermijden handelingen en verhoudingen waarin hun persoonlijke belangen en de belangen van het stadsdeel door elkaar lopen of kunnen gaan lopen. Voor zover het in hun vermogen ligt vermijden ze zelfs de schijn van belangen verstrengeling. • Ambtenaren van de gemeente vermijden situaties waarin hun persoonlijke belangen of de belangen van relaties waarmee zij in contact staan enerzijds en de belangen van de gemeente anderzijds door elkaar lopen of kunnen gaan lopen.

Bij het beoordelen van de hierboven beschreven normen hanteren we het volgende beoordelingskader.

Tabel 4.2 – Beoordelingskader

Norm	Toelichting	Oordeel
Melden nevenfuncties	• Indien de functie die niet gemeld is een bestuursfunctie, dienstverband, freelance werk of betaald vrijwilligerswerk betreft	Onjuist
	• Indien de niet gemelde functie onbetaald vrijwilligerswerk betreft	Onjuist/Onhandig
Onthouding van deelname aan besluitvorming	• Indien de betrokkene zich bij de beraadslagingen in raad of DB niet onthouden heeft van deelname	Onjuist

Norm	Toelichting	Oordeel
Onafhankelijkheid gewaarborgd	<ul style="list-style-type: none"> Indien de persoonlijke belangen van de betrokkene en de belangen van het stadsdeel door elkaar (kunnen) lopen 	Onjuist
Vermijden van belangenverstremgeling	<ul style="list-style-type: none"> Functies zijn gemeld, men heeft zich onthouden van stemming, en de onafhankelijkheid van betrokkenen is niet in het geding. 	Niet in strijd met de regels
	<ul style="list-style-type: none"> Functies zijn niet gemeld, men heeft zich niet onthouden van stemming en de onafhankelijkheid van betrokkenen is in het geding. 	In strijd met de regels

4.2 Onderzoeksmethode

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeks aanpak gevolgd om te bepalen of er sprake is van belangenverstremgeling bij politici en ambtenaren die betrokkenheid hebben bij gesubsidieerde instellingen in Zuidoost. In hoofdstuk 3 hebben we geconcludeerd dat 19 (duo)raadsleden, 1 lid van het dagelijks bestuur en 2 ambtenaren een betrokkenheid hebben met een gesubsidieerde organisatie.

Melden nevenfuncties

Van elk van de bij een gesubsidieerde organisatie betrokken politicus of ambtenaar is nagegaan of deze betrokkenheid:

- Openbaar bekend is (raadsleden, leden van het dagelijks bestuur).
- Gemeld is bij het afdelingshoofd (ambtenaren).

Dit resulteert in een overzicht van nevenfuncties die wel en niet gemeld zijn door politici en ambtenaren.

Onthouding van deelname aan besluitvorming

De beraadslagingen in de raad zijn onderzocht op de debatten en besluitvorming, hetzij direct of indirect, over subsidieontvangers waar raadsleden bij betrokken zijn. Er is gekeken of raadsleden met een betrokkenheid bij een stichting aan het debat hebben deelgenomen en of ze zich ingeval van besluitvorming (stemming over moties/amendementen) van stemming onthouden hebben. Dit resulteert in een overzicht van politici die zich wel en niet onthouden hebben van stemming bij gesubsidieerde instellingen waar ze bij betrokken zijn.

Aard van de betrokkenheid

De rekenkamer heeft de aard van de betrokkenheid van de verschillende personen bij gesubsidieerde instellingen vastgesteld door:

- Inventarisatie van de opgave door politici, ambtenaren en gesubsidieerde instellingen in de vragenlijsten.²³
- Bij 26 instellingen is nader onderzoek gedaan naar de aard van de betrokkenheid van 20 politici en 1 ambtenaar.
- Van deze 21 mensen hebben we verder onderzoek gedaan naar de aard van de betrokkenheid bij 15 mensen vanwege een van de volgende situaties:
 - Functies of activiteiten zijn NIET gemeld.
 - Er geen terughoudendheid is betracht bij de besluitvorming rond instellingen waar het raadslid bij betrokken is.
 - Er zijn twijfels over de onafhankelijk van de politicus of ambtenaar.
- Met vier betrokkenen zijn nadere gesprekken gevoerd om een verdieping te krijgen in de aard van de betrokkenheid.

Wederhoor

Op basis van ons onderzoek hebben 15 personen een verslag met onze bevindingen gekregen. De betrokkenen hebben de mogelijkheid gekregen hier schriftelijk op te reageren en eventueel een mondelinge toelichting te geven. De reacties van de politici zijn tezamen met de bevindingen en het nawoord van de rekenkamer opgenomen in bijlage 4.²⁴

4.3 Melden van nevenfuncties

In deze paragraaf beschrijven we in welke mate nevenfuncties bij gesubsidieerde instellingen zijn gemeld. We maken hierbij een onderscheid tussen politici (raadsleden en leden van het dagelijks bestuur) en ambtenaren. In tabel 4.3 wordt gepresenteerd hoeveel politici een of meerdere functies niet hebben gemeld en hoeveel functies er wel en niet zijn gemeld.

Tabel 4.3 – Nevenfuncties politici – wel en niet gemeld

	Politici		Functies	
Wel gemeld	8	40%	16	43%
Niet gemeld	12	60%	21	57%
Totaal	20	100%	37	100%

Tabel 4.3 laat zien dat 40% van de onderzochte politici hun nevenfuncties bij gesubsidieerde instellingen hebben gemeld. Van de 20 onderzochte politici heeft 60% een of meerdere functies niet gemeld. Kijken we naar het totaal aantal functies dan zien we dat 57% van alle nevenfuncties bij gesubsidieerde instellingen niet is gemeld.

²³ Zie bijlage 2 voor een voorbeeld van de vragenlijsten.

²⁴ Ook de ambtenaar heeft van ons een verslag ontvangen met onze bevindingen en heeft de mogelijkheid gekregen daarop te reageren. De bevindingen met betrekking tot de ambtenaar en zijn reactie daarop zijn echter niet in bijlage 4 opgenomen.

De vraag die nu rijst is welke functies wel en welke niet worden gemeld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar:

- Bestuursfuncties.
- Dienstverband / freelance werk/ opdrachtnemerschap.
- Betaalde vrijwilligersfuncties.
- Onbetaalde vrijwilligersfuncties.

In tabel 4.4 is een overzicht gepresenteerd van het type functies dat wel en dat niet is gemeld.

Tabel 4.4 – Nevenfuncties politici – wel en niet gemeld

Functie	Gemeld		Niet gemeld		Totaal
Bestuursfunctie	8	73%	3	27%	11
Dienstverband / freelance werk / opdrachtnemerschap	5	71%	2	29%	7
Betaald vrijwilligerswerk	2	29%	5	71%	7
Onbetaald vrijwilligerswerk	1	8%	11	92%	12
Totaal	16	43%	21	57%	37

Uit tabel 4.4 valt af te leiden dat bestuursfuncties en dienstverbanden bij gesubsidieerde instellingen het meest gemeld worden. Voor beide categorieën geldt dat meer dan 70% van de functies (18 in totaal) worden gemeld. Vrijwilligerswerk wordt veel minder vaak gemeld, ook als het om betaald vrijwilligerswerk gaat. Van het betaalde vrijwilligerswerk wordt 29% gemeld en van het onbetaalde vrijwilligerswerk wordt 8% gemeld.

Van de 21 niet bij het stadsdeel gemelde functies zijn er 12 door de politici opgegeven op de door de rekenkamer verstuurd vragenlijsten. Vier raadsleden (Alcántara, Bholá, Eckhardt, en Kwasi Oduro) hebben in totaal 9 vrijwilligersfuncties niet opgegeven, die waarvan de rekenkamer op grond van andere bronnen heeft geconcludeerd dat ze deze wel hebben.²⁵

Bij de beoordeling van niet gemelde functies maakt de rekenkamer een onderscheid naar: onjuist handelen en onhandig handelen. De rekenkamer komt tot het oordeel onhandig handelen als het om niet gemeld vrijwilligerswerk gaat. Als het echter om een niet gemelde bestuursfunctie, een dienstverband of betaald vrijwilligerswerk gaat dan komt de rekenkamer tot het oordeel onjuist handelen. In tabel 4.5 is een overzicht gepresenteerd van de oordelen over de niet gemelde functies.

²⁵ Zie bijlage 3 voor een overzicht van politici, betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen en het melden van nevenfuncties.

Tabel 4.5 - Niet gemelde Betrokkenheid

	Functies	
Onjuist - niet gemeld	10	27%
Onhandig – niet gemeld	11	30%
Juist - gemeld	16	43%
Totaal	37	100%

Tabel 4.5 laat zien dat de rekenkamer bij 27% van de aangetroffen functies tot het oordeel komt dat het niet melden een onjuiste handelswijze is. Bij 30% komt de rekenkamer tot het oordeel dat het niet melden onhandig is. 43% van functies zijn op een juiste manier gemeld. De namen van de politici zijn hieronder vermeld.

Tabel 4.6 - Namen van politici en melding van hun betrokkenheid

Naam	Juist – gemeld	Onhandig – niet gemeld	Onjuist – niet gemeld
Alcántare	Budget consulent PEWA	Vrijwilliger Pewa	
Van de Belt		Stichting Jeugdtennis	
Bhola	Vrijwilliger Anand Joti	WHS Anand Joti Evean Kraka e Sewa	Voorzitter Anand Joti AMC de Meren Cliënteninformatiepunt
Boldewijn	Kwakoe festival Beheer Groeiend Monument		
Darsan	HCC Vikaash	Holi Divali	
Van Dijk	Stichting voor Kennis en Sociale Cohesie		
Doest			Bolletrie
Van Driel		Wijkoverleg Gaasperdam	Sporthal Gaasperdam
Eckhardt-Angna	Vrijwilliger Anand Joti		AMC de Meren (vrijwilliger) AMC de Meren (zorgconsulent) Clienteninformatiepunt
Esajas		Stichting Samego	
Kersjes	Humanitas		
Koenen-Wilson	Honkbalschool		
Kwasi Oduro			Imtrad AMC de Meren
Lalji	HCC Vikaash Amsterdams Steunpunt Wonen		
Mungra	HCC Vikaash		

Naam	Juist – gemeld	Onhandig – niet gemeld	Onjuist – niet gemeld
Osei	Wipsa		
Owusu Seykere	SGGN Recogin		
Stena	Docent PEWA	Vrijwilliger PEWA	
Tiggelaven		Sportpark de Toekomst	
Verdonk		Manege voor Gehandicapten	

Ambtenaren

Bij de twee ambtenaren die nader zijn onderzocht bleek dat zij een betrokkenheid bij een gesubsidieerde instelling hadden vóór de periode van het dienstverband bij het stadsdeel.

4.4 Deelname bij besluitvorming

De rekenkamer heeft de beraadslagingen in de raad onderzocht in de periode 2004-2006. Op basis daarvan heeft de rekenkamer vastgesteld in welke mate de 20 nader onderzochte politici al dan niet hebben deelgenomen aan de besluitvorming over de gesubsidieerde instellingen waar zij een betrokkenheid mee hebben.²⁶ Het kan hierbij gaan om onderwerpen die op een directe of indirecte wijze gerelateerd kunnen worden aan de activiteiten van instellingen waar zij een betrokkenheid mee hebben. In tabel 4.7 staat het aantal politici dat in de periode 2004-2006 al dan niet heeft deelgenomen aan de besluitvorming over instellingen waar ze bij betrokken zijn.

Tabel 4.7 - Deelnames aan besluitvorming²⁷

	Aantal	%
Deelname aan besluitvorming	6	30
Expliciete onthouding van deelname	4	20
Geen deelname geconstateerd	11	55
Totaal	20	

Op basis van tabel 4.7 kan worden geconcludeerd dat 30% van de 20 onderzochte politici een of meerdere keren hebben deelgenomen aan besluitvorming over instellingen waar ze bij betrokken zijn. Bij 20% van de raadsleden is er een of meerdere keren sprake van een expliciete onthouding van deelname aan de besluitvorming over instellingen waar ze betrokken bij zijn. Bij 55% van de raadsleden (55%) is geen deelname aan de besluitvorming geconstateerd.

²⁶ Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van politici die al dan niet aan de besluitvorming in de raad hebben deelgenomen bij instellingen waar ze een betrokkenheid mee hebben.

²⁷ De percentages in deze tabel tellen niet op tot 100% omdat één raadslid zich zowel een keer van stemming heeft onthouden als deel heeft genomen aan de besluitvorming.

Zoals hiervoor al is opgemerkt hebben raadsleden meerdere keren deelgenomen aan de besluitvorming over instellingen waar ze bij betrokken zijn en ook heeft 1 raadslid zich meerdere keren expliciet onthouden van stemming. In tabel 4.8 wordt het aantal keer dat er al dan niet sprake is van deelname aan besluitvorming gepresenteerd.

Tabel 4.8 - Deelnames aan besluitvorming

	Aantal
Deelname aan besluitvorming	16
Expliciete onthouding van deelname	5

In de periode 2004-2006 heeft de rekenkamer bij de 20 onderzochte politici 16 keer geconstateerd dat er door politici deelgenomen is aan de besluitvorming in de raad over instellingen waarbij zij zelf een betrokkenheid hebben. De rekenkamer heeft in dezelfde periode in 5 gevallen geconstateerd dat het raadslid zich expliciet heeft onthouden van de besluitvorming.

Bij de deelname aan besluitvorming onderscheidt de rekenkamer drie aspecten:

- Deelname aan de beraadslagingen.
- Indienen van Moties.
- Deelname aan stemming.

In een concrete situatie kunnen deze vormen van deelname aan besluitvorming zich tegelijkertijd voordoen. In tabel 4.9 wordt voor elk van deze aspecten aangegeven hoe vaak deze voorkomen bij de deelname aan besluitvorming over instellingen waarbij raadsleden zelf betrokken zijn.

Tabel 4.9 - Deelnames aan besluitvorming – uitgesplitst naar soort

	Aantal deelnames	%	Aantal situaties
Deelname aan beraadslagingen	5	31	16
Indienen moties	6	38	16
Deelname aan stemmingen	13	81	16

Tabel 4.9 laat zien dat de deelname aan de besluitvorming voor het overgrote deel bestaat uit het deelnemen aan de stemming. Van alle keren dat aan de besluitvorming is deelgenomen, is er in 81% sprake van deelname aan de stemming. In een kleiner aantal gevallen gaat het om de deelname aan de beraadslaging (31%) en het indienen van moties (38%).

Ten slotte zetten we onze bevindingen af tegen de norm die we hebben gehanteerd. De rekenkamer beoordeelt het handelen van raadsleden als onjuist als zij hebben deelgenomen aan de besluitvorming over instellingen waar zij direct bij betrokken zijn of over onderwerpen die de activiteiten van deze instellingen direct raken. In tabel 4.10 wordt aangegeven hoeveel raadsleden juist dan wel onjuist gehandeld hebben bij de besluitvorming in de periode 2004-2006.

Tabel 4.10 – Onthouding van deelname aan besluitvorming

	Aantal politici	%
Onjuist- Deelname aan besluitvorming	6	30
Juist- Geen deelname aan besluitvorming	14	70
Totaal onderzocht	20	100

Van de 20 nader onderzochte politici heeft 70% in de periode 2004-2006 juist gehandeld door niet deel te nemen aan de besluitvorming, als een instelling waar ze bij betrokken zijn onderwerp van bespreking was. Bij 30% van de 20 onderzochte politici constateert de rekenkamer dat er één of meerdere keren onjuist gehandeld is door wel deel te nemen aan de besluitvorming. De deelname van politici is hieronder vermeld.

Tabel 4.11 - Namen van politici en deelname besluitvorming

Juist – geen deelname	Onjuist – deelname
Darsan	Van Driel
Tiggelaven	Lalji (3x)
Mungra	Eckhardt (4x)
Bhola (1x)	Doest
Boldewijn	Bhola (5x)
Kersjes (2x)	Owusu Sekyere (2x)
Koenen-Wilson	
Osei	
Stena	
Alcantara	
Kwasi Oduro	
Esajas	
Van Dijk	
Van de Belt	
Verdonk	

4.5 Belangenverstrengeling

Politici

Op basis van de analyse van de combinatie van het melden van nevenfuncties, de deelname aan besluitvorming en het vervullen van nevenfuncties is de rekenkamer gekomen tot de volgende uitkomsten wat betreft de belangenverstrengeling.

Er zijn 14 politici die een nevenfunctie vervullen bij een gesubsidieerde instelling en of

- a. deelnemen aan de besluitvorming,
- of**
- b. betrokkenheid niet melden.²⁸

²⁸Zie Bijlage 4 voor toelichting op de precieze context van de 14 nader onderzochte politici.

Tabel 4.12 – Belangenverstremgeling, schijn en onafhankelijkheid van politici

	Aantal politici
Geen belangenverstremgeling	5
Schijn	2
Belangenverstremgeling	7
Totaal onderzocht	14

Geen belangenverstremgeling vanwege geen directe belangen bij instelling

Hiervan zijn er 5 politici, die onbetaald vrijwilligerswerk verrichten voor een instelling en ook op andere wijze niet (financieel) gebonden zijn aan de instelling.

Tabel 4.13 - Namen van politici zonder belangenverstremgeling

Naam	Toelichting geen belangenverstremgeling
Van de Belt	Louter vrijwilliger; (financieel) geen binding met gesubsidieerde instelling
Darsan	Idem
Esajas	Idem
Tiggelaven	Idem
Verdonk	Idem

Schijn van belangenverstremgeling

Er zijn 2 politici, die onbetaald vrijwilligerswerk verrichten voor een instelling, maar door hun (financiële) verbondenheid aan de instelling de schijn van belangenverstremgeling op zich hebben geladen, doordat zij hun betrokkenheid niet hebben gemeld.

Tabel 4.14 - Namen van politici met schijn van belangenverstremgeling

Naam	Toelichting schijn van belangenverstremgeling
Alcántara	Nam als vrijwilliger deel aan een jongerenreis naar Tunesië, die deels is gefinancierd door het stadsdeel, zonder dit te melden. Hierdoor is dit raadslid niet meer in staat om de verantwoording over deze subsidie onbevangen te controleren. Bovendien is dit raadslid bij subsidiebesluiten in de toekomst over de stichting die deze reis verzorgde (PEWA) niet geheel ongebonden, gelet op haar positie als vrijwilliger en de jongerenreis waaraan zij kostenloos deelnam.
Stena	idem

Belangenverstremgeling

Bij de overige 7 politici is volgens de rekenkamer sprake van belangenverstremgeling omdat zij een duidelijke (financiële) binding hebben met een gesubsidieerde instelling, terwijl zij deelgenomen hebben aan de besluitvorming of hun betrokkenheid niet hebben gemeld.

Tabel 4.15 - Namen van politici met belangenverstremgeling

Naam	Toelichting belangenverstremgeling
Bhola	Betaald vrijwilliger bij instellingen, niet gemeld. Bemoeid met besluitvorming van de instellingen waarbij hij betrokken is.
Doest	Verricht betaalde werkzaamheden voor instelling, die gesubsidieerd wordt. Hij heeft dit niet gemeld en zich bemoeid met de besluitvorming over subsidiëring van deze instelling.
Van Driel	Is bestuurslid (waarnemer) bij gesubsidieerde sporthal. Neemt deel aan besluitvorming over subsidie aan sporthal.
Eckhardt-Angna	Betaald vrijwilliger bij gesubsidieerde instellingen, niet gemeld. Bemoeid met besluitvorming van de instellingen waarbij zij betrokken is.
Kwasi Oduro	Betaalde nevenfunctie bij twee gesubsidieerde instellingen, niet gemeld.
Lalji	Bestuursfunctie van gesubsidieerde instelling, gemeld. Bemoeid met besluitvorming van de instelling waarbij hij betrokken is.
Owusu Sekyere	Bestuursfunctie van gesubsidieerde instelling, gemeld Bemoeid met besluitvorming van de instelling waarbij hij betrokken is.

Met belangenverstremgeling als zodanig is aangetoond dat de raadsleden in strijd met hun eigen gedragscode hebben gehandeld. Dit wil echter niet zeggen dat zij vanuit hun nevenfunctie feitelijke voordeel hebben verkregen voor de gesubsidieerde instelling of voor zichzelf (in de vorm van giften, gunsten, betalingen of anderszins). In tabel 4.16 is voor elk van de hierboven genoemde met belangenverstremgeling raadsleden aangegeven of er sprake is van feitelijk voordeel.

Tabel 4.16 - Namen van politici die al dan niet feitelijk voordeel hebben verkregen

Naam	Feitelijk voordeel
Bhola	<ul style="list-style-type: none"> • Drie instellingen waar de heer Bhola een betrokkenheid bij heeft (Clienteninformatiepunt, Anand Joti, Woongroep Hindoestaanse Senioren Anand Joti) hebben feitelijk voordeel verkregen van door de stadsdeelraad aangenomen moties over subsidies. • De heer Bhola heeft persoonlijk voordeel gehad van een door hem zelf ingediende motie. Op basis van deze motie heeft de stichting Anand Joti subsidie ontvangen. Op basis van deze subsidie heeft de heer Bhola mede de <i>DVN + Cursus Hart- en Vaatziekten</i> verzorgd. De kosten voor deze cursus waren € 2.180. Aan deze cursus hebben 5 familieleden van de heer Bhola kosteloos kunnen deelnemen. • De heer Bhola heeft voor een bedrag van € 4.450 vergoedingen ontvangen voor het schrijven van toneelstukken in opdracht van Stichting AMC de Meren in het kader van het project GGZ kiest kleur. Volgens de heer Bhola zijn vanuit dit bedrag diverse kosten gedekt, waaronder die voor het schrijven van het script door de heer Bhola en de deelname van toneelspelers. Onder de groep toneelspelers bevinden zich ook 4 familieleden van de heer Bhola. Het stadsdeel heeft AMC de Meren een

Naam	Feitelijk voordeel
	subsidie verstrekt waaruit de kosten voor dit project deels konden worden gedekt.
Doest	De heer Doest heeft persoonlijk voordeel gehad. De heer Doest verzorgt vanuit zijn eigen bedrijf de administratie voor de Bolletrie. Hij ontvangt daarvoor jaarlijks een bedrag van ca. € 3.500. Door het niet stopzetten van de subsidie aan de Stichting de Bolletrie, komt de betaling die de heer Doest ontvangt voor het voeren van de financiële administratie niet in gevaar.
Eckhardt-Angna	<ul style="list-style-type: none"> • Twee instellingen waar mevrouw Eckardt een betrokkenheid bij heeft (Clienteninformatiepunt en Anand Joti) hebben feitelijk voordeel verkregen van door de stadsdeelraad aangenomen moties over subsidies. • Mevrouw Eckhardt-Angna heeft persoonlijk voordeel gehad. Vanuit door het stadsdeel verstrekte subsidies heeft mevrouw Eckhardt-Angna kosteloos twee cursussen gevolgd. Het gaat om de volgende cursussen: <i>DVN + Cursus Hart- en Vaatziekten</i> en <i>Begeleiderstraining bij Centrum voor Beter Bewegen (CvBB)</i>.
Lalji	De organisatie waar de heer Lalji bij betrokken is – HCC Vikaash – heeft voordeel gehad van de besluitvorming in de raad. Een motie om de subsidie aan Vikaash stop te zetten is door de raad verworpen. De heer Lalji heeft actief geparticipeerd in de discussie en tevens deelgenomen aan de stemming over de motie.
Van Driel	Geen feitelijk voordeel geconstateerd
Kwasi Oduro	Geen feitelijk voordeel geconstateerd
Owusu Sekyere	Geen feitelijk voordeel geconstateerd

De rekenkamer heeft bij 4 van de 7 raadsleden met belangeverstremgeling geconstateerd dat er sprake is van feitelijk voordeel voor de gesubsidieerde instelling of de persoon zelf. Het gaat om de raadsleden Bhola, Doest, Eckhardt-Angna en Lalji.

Ambtenaren

Gedurende het onderzoek is gebleken dat de behandelend beleidsambtenaar bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling voor Swazoom en in het bijzonder Faya Lobi naast een werkrelatie, ook een familierelatie heeft bij de stichting Swazoom. Een familielid van de behandelend beleidsambtenaar is werkzaam bij Faya Lobi.

De beleidsambtenaar bij MO weet niet of binnen het stadsdeel bekend is dat zijn broer bij Faya Lobi als zakelijk beheerder werkzaam is. Bij zijn weten is het geen onderwerp van gesprek geweest met het afdelingshoofd.

Swazoom heeft in 2006 aangegeven te stoppen met Faya Lobi. Daarop is aan het dagelijks bestuur voorgesteld om Faya Lobi voort te zetten en om via een offertetraject met een andere aanbieder verder te gaan. Het dagelijks bestuur heeft vervolgens positief

beschikt. Het document met het positief advies is aan rekenkamer overhandigd. De beleidsmedewerker bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling is bij het opstellen van het advies als behandelend ambtenaar opgetreden.

De rekenkamer is van oordeel dat de beleidsambtenaar binnen het stadsdeel had moeten melden dat een familielid bij Faya Lobi werkzaam is. Beter was geweest als hij één van de andere beleidsmedewerkers had laten optreden als behandelend ambtenaar bij de voortzetting van Faya Lobi door een andere organisatie. Met deze handelwijze heeft de beleidsambtenaar op zijn minst de schijn van belangenverstremgeling tegen.

4.6 Conclusie

Hieronder presenteren wij de conclusies van dit hoofdstuk puntsgewijs:

- Van de 20 politici met een betrokkenheid bij een gesubsidieerde instelling zijn er 12 politici die in totaal 21 nevenfuncties niet hebben gemeld bij het stadsdeel. In 52% van de gevallen gaat het om onbetaald vrijwilligerswerk. 4 raadsleden hebben 9 nevenfuncties niet opgegeven op de vragenlijst van de rekenkamer. Het gaat hier voornamelijk om niet gemeld vrijwilligerswerk.
- Van de 20 nader onderzochte politici hebben er 6 één of meerdere keren deelgenomen aan de besluitvorming in de raad.

In totaal 14 politici hebben of een nevenfunctie niet gemeld en/of deelgenomen aan de besluitvorming in de raad. Van deze 14 politici is nagegaan of er sprake is van belangenverstremgeling.

- Bij 2 politici heeft de rekenkamer geconcludeerd dat er sprake is van de schijn van belangenverstremgeling. 7 van de 14 raadsleden hebben daadwerkelijk belangenverstremgelingen en bij 4 van de 7 raadsleden met belangenverstremgeling is geconstateerd dat er sprake is van feitelijk voordeel voor de gesubsidieerde instelling of de persoon zelf.

De rekenkamer heeft daarnaast vastgesteld dat één ambtenaar op zijn minst de schijn van belangenverstremgeling tegen heeft.

Deel II – Subsidieproces van het stadsdeel

5 Aanpak onderzoek naar subsidieproces

5.1 Onderzoeksvraag

In deel II van dit onderzoek staat de rol van het stadsdeel als subsidieverstrekker centraal. Dit deel richt zich op beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Is het subsidieproces gericht op een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering (opzet)?
- Verloopt het subsidieproces ook daadwerkelijk zoals beoogd (werking)?

Anders gezegd: is het proces van subsidieverstrekking adequaat ingericht en functioneert het naar behoren?

De rekenkamer is van mening dat een stadsdeel een goede subsidieverstrekker is als het proces van subsidieverstrekking adequaat is ingericht. De inrichting moet een doelmatige en rechtmatige gang van zaken bevorderen, maar bovenal gericht zijn op het realiseren van de overeengekomen prestaties.

5.2 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen heeft de rekenkamer onderzoek gedaan door het bestuderen van een groot aantal schriftelijke documenten van en over het stadsdeel, zoals begrotingen en rekeningen, verordeningen en procedures, beschrijvingen van de administratieve organisatie en rapporten en evaluaties betreffende het subsidieproces. Daarnaast heeft de rekenkamer interviews gehouden op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 9. Ten slotte heeft de rekenkamer specifiek dossieronderzoek uitgevoerd bij 33 gesubsidieerde instellingen (zie bijlage 10).

Selectie 33 instellingen

De rekenkamer heeft de subsidies aan 33 instellingen in het kader van dit onderzoek nader onderzocht. Van deze instellingen heeft de rekenkamer de dossiers bij het stadsdeel opgevraagd en bestudeerd. De rekenkamer heeft gesprekken gevoerd met verantwoordelijken van de instelling, als dit nodig werd geacht. Van een aantal instellingen is de administratie opgevraagd en doorgenomen (inclusief de boekhouding).

De selectie van 33 instellingen is als volgt tot stand gekomen:

- Alle instellingen, die in het artikel in de Volkskrant van 14 oktober 2006 worden genoemd.²⁹

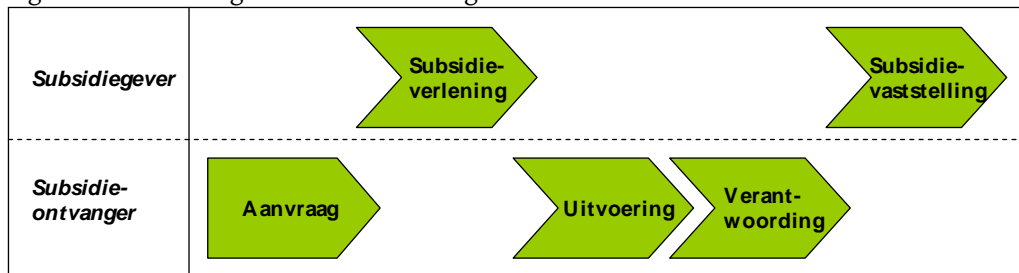
²⁹ De rekenkamer heeft de stichting Podium Kwakoe onderzocht. In een te laat stadium is gebleken dat Stichting Kwakoe festival een aparte rechtspersoon is. Deze stichting is niet door de rekenkamer onderzocht. De rekenkamer adviseert het stadsdeel om deze stichting alsnog te (laten) onderzoeken.

- Alle instellingen, die voorkomen op de lijsten van nevenfuncties van raadsleden en leden van het dagelijks bestuur in de periodes 2002-2006 en 2006-2010 of voorkomen op de lijsten van nevenfuncties van ambtenaren.
- Alle andere instellingen, waar sprake is van betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur of ambtenaren, zoals opgegeven in de ingevulde vragenlijsten die door de rekenkamer zijn verkregen van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur, ambtenaren en instellingen.³⁰
- Alle instellingen, waarvan door melders is opgegeven dat daar mogelijk sprake is van belangenverstrengeling en/of onregelmatigheden of misbruik bij subsidieverstrekking dan wel oneigenlijk gebruik van verstrekte subsidiemiddelen én welke meldingen door de rekenkamer als relevant zijn beschouwd.

5.3 Normen voor subsidieverstrekking

De wettelijke basis voor subsidieverstrekking is gelegen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van deze wet kent het proces van subsidieverstrekking de volgende fasering:

Figuur 5.1 - Fasering subsidieverstrekking



Subsidiëring start te allen tijde met het – al dan niet op specifiek verzoek van de subsidieverstrekker – indienen van een subsidieaanvraag door de instelling/organisatie die subsidie wenst te ontvangen. Op basis van de aanvraag gaat de subsidieverstrekker binnen gestelde termijnen over tot het beschikken van de subsidieverlening. Deze beschikking is de basis voor de uitvoering door de instelling/organisatie. Uiteraard kan – indien daar aanleiding toe is – de subsidieaanvraag worden afgewezen. De subsidieverstrekker dient een dergelijke afwijzing te motiveren.

In de beschikking kunnen nadere eisen worden gesteld aan de uit te voeren activiteiten en kunnen bepalingen worden opgenomen die aangeven op welke wijze de subsidie-

³⁰ De rekenkamer heeft op een laat moment in het onderzoek de relatie tussen 5 gesubsidieerde instellingen en een raadslid vastgesteld. Een en ander is terug te voeren op de gebrekkige registratie van subsidiestromen naar subsidieontvangers (zie hoofdstuk 6). Het gaat hier om de volgende instellingen: Stichting Samego, Stichting Leerwerkbedrijven, Stichting voor Kennis en Sociale Cohesie, Stichting de Toekomst, en Stichting Jeugdtennis Zuidoost. Het was niet meer mogelijk deze instellingen in dit onderzoek te betrekken. De rekenkamer beveelt het stadsdeel aan om deze instelling alsnog te (laten) onderzoeken.

ontvanger zich dient te verantwoorden over de besteding van de ontvangen middelen. Op basis van een eindverantwoording stelt de subsidieverstrekker uiteindelijk de subsidie bij beschikking vast. De hoogte van de subsidievaststelling kan afwijken van de hoogte van de subsidieverlening.

Voor het beoordelen van de wijze waarop het stadsdeel invulling geeft aan zijn rol als subsidieverstrekker en de mate waarin dit een waarborg vormt voor het realiseren van beoogde resultaten, hanteert de rekenkamer verschillende normen. In de eerste plaats betreffen dit normen, die gelden voor het proces van subsidieverstrekking. Daarnaast zijn specifieke normen geformuleerd voor de verschillende fasen van het subsidieproces. Hierbij is onderscheid gemaakt naar:

- Subsidieaanvraag.
- Subsidieverlening.
- Toezicht op de uitvoering.
- Subsidievaststelling.

Afsluitend beoordeelt de rekenkamer ook het proces van interne controle door het stadsdeel op de subsidieverstrekkingen.

Tabel 5.1- Normen voor subsidieverstrekking door stadsdelen

Aspect	Normen
Proces van subsidieverstrekking	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidieverordeningen zijn geïmplementeerd en werkbaar • Periodiek vindt evaluatie van subsidiëring plaats • Meerjarenafspraken zijn voldoende expliciet en eenduidig • De stadsdeelraad wordt door het DB adequaat geïnformeerd over de subsidiëring
Subsidieaanvraag	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een schriftelijke opdrachtformulering door het stadsdeel waarin ingegaan wordt op zowel de met de subsidie beoogde resultaten als het aanvraagproces • Bevat de subsidieaanvraag van de instelling: <ul style="list-style-type: none"> ○ Concrete doelstellingen/prestaties ○ Activiteitenplan ○ Begroting ○ Informatie over de financiële positie • Er is een termijn voor de subsidieaanvraag

Aspect	Normen
Subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Het stadsdeel beoordeelt in het kader van de subsidieverlening: <ul style="list-style-type: none"> ○ De financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling ○ De aansluiting van de activiteiten op het beleid van het stadsdeel • Beschikkingen tot subsidieverlening bevatten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Afspraken over te leveren producten of prestaties ○ Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt ○ Heldere voorwaarden ten aanzien van inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling ○ Bevoorschottingstermijnen ○ Een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening • Er is een termijn voor het afgeven van subsidiebeschikkingen
Toezicht op uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling
Subsidie- vaststelling	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij de vaststelling • Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken • Het stadsdeel hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling
Controle op subsidie- verstrekking	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante controlebevindingen worden gerapporteerd aan dagelijks bestuur en management

6 Feiten en cijfers

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de omvang van de subsidiemiddelen. We gaan eerst in op het aantal gesubsidieerde instellingen in de periode 2004 tot en met 2006. Daarna geven we een overzicht van de totale uitgekeerde middelen naar sector en van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling naar programma. Verder bepalen we de omvang van de subsidies van de 33 instellingen, die door de rekenkamer nader zijn onderzocht.

6.1 Aantal instellingen

Het is lastig gebleken om het totaal aantal gesubsidieerde instellingen over de jaren 2004 tot en met 2006 in beeld te krijgen. Het stadsdeel beschikt niet over een overzicht van het aantal gesubsidieerde instellingen. De rekenkamer heeft een poging gedaan deze informatie te verzamelen.

Begroting en rekening

De begroting en rekening bevatten overzichten van respectievelijk begrote en uitgekeerde subsidiebedragen per programma. In deze programma's zijn subsidiebedragen opgenomen voor afzonderlijke instellingen die een exploitatie- of budgetsubsidie ontvangen. In de begroting 2005 gaat het daarbij om circa 83 instellingen en in de begroting van 2006 om 136 instellingen. Instellingen die een waarderingssubsidie ontvangen (vanuit stelposten) zijn in deze overzichten niet afzonderlijk zichtbaar.

Grootboek

Uit betalingen in de grootboekadministratie blijkt dat in de periode 2004 tot en met 2006 circa 300 instellingen subsidie hebben ontvangen. Hierin zijn instellingen begrepen die eenmalig subsidie hebben ontvangen (vanuit de zogeheten 'stelposten'), maar ook instellingen die over meerdere jaren subsidie hebben ontvangen. Dit aantal is evenwel niet geheel zuiver, omdat in het grootboek ook instellingen zijn opgenomen aan wie betalingen via facturatie zijn verricht (opdrachtnemers). Van deze circa 300 instellingen die subsidie ontvingen, is er een aantal die onder een verkeerde noemer in de grootboekadministratie zijn opgenomen, namelijk geormerkt als 'inkoop' (en daarmee opdrachtnemer) en niet als 'subsidies'.

Op verzoek van de rekenkamer heeft de afdeling Financiën van het stadsdeel een overzicht gemaakt van begrote en uitgekeerde/geboekte subsidiebedragen op 'kostenplaatsniveau' (zie bijlage 5). Uit dit overzicht blijkt dat in de periode 2004 tot en met 2006 aan 236 afzonderlijke 'kostenplaatsen' subsidies zijn toegekend en uitgekeerd. Een kostenplaats kan betalingen bevatten aan meerdere instellingen, maar er zijn ook een groot aantal instellingen die op verschillende kostenplaatsen zijn opgenomen.

Op basis van de beschikbare gegevens komt de rekenkamer tot een schatting dat in de periode 2004 tot en met 2006 aan circa 300 instellingen op de een of andere wijze subsidie is uitgekeerd.

6.2 Financiële omvang subsidies

Een overzicht van het totaal aan subsidies is mogelijk vanuit verschillende invalshoeken, namelijk het totaal aan:

1. Begrote subsidies in een jaar.
2. Uitgekeerde en in de rekening geboekte subsidies in een jaar.
3. Beschikte subsidies op de aanvragen uit een jaar;
4. Vastgestelde subsidies op de aanvragen uit een jaar.

Het totaal aan begrote subsidies is gebaseerd op de aanvragen voor subsidies en op de verplichtingen uit eerdere jaren die in het boekjaar worden voortgezet. Wat in enig jaar aan bedragen is uitgekeerd bestaat uit de bevoorschotte bedragen aan instellingen, maar ook uit (definitieve) afrekeningen uit eerdere jaren en correcties op betalingen. Het totaal aan beschikte subsidies is iets anders dan het totaal aan begrote subsidies. Niet elke subsidie wordt verleend op grond van een beschikking en er zijn meerjarige subsidies. Ten slotte hoeft niet elke subsidie te worden vastgesteld. Het totaal aan vastgestelde subsidies komt niet overeen met de in enig jaar uitgekeerde subsidies.

Het stadsdeel beschikt wel over een overzicht van de begrote en de - in de rekening geboekte - uitgekeerde subsidies, maar niet over totaaloverzichten van de beschikte en vastgestelde subsidies. Bovendien zijn de overzichten van het stadsdeel gebaseerd op kostenplaatsen, waarbij soms verschillende subsidieontvangers of subsidies op één kostenplaats zijn ondergebracht. Het stadsdeel heeft aan de rekenkamer geen overzicht verstrekt van de begrote of uitgekeerde subsidies per subsidieontvanger.

Het volgende overzicht is gebaseerd op de gegevens van het stadsdeel over de begrote en geboekte subsidies naar kostenplaats.

Tabel 6.1 - Totale subsidiestroom stadsdeel Zuidoost 2004-2006 (in euro's)

	2004 begroot	2004 geboekt	2005 begroot	2005 geboekt	2006 begroot	2006 geboekt
Totaal	26.904.101	25.835.301	24.063.103	23.898.558	27.966.854	25.875.052

De totale omvang van de subsidiestroom in stadsdeel Zuidoost is jaarlijks ongeveer € 25 miljoen³¹.

³¹ In bijlage 8 is een overzicht opgenomen van de subsidies in de periode 2004-2006.

6.3 Verdeling subsidiestroom

Van de jaarlijkse subsidiestroom is een verdeling opgesteld naar de sectoren van het stadsdeel. Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO; de sector met de meeste subsidies) is een onderscheid aangebracht tussen de subsidies voor onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen enerzijds en de overige subsidies anderzijds. Dit levert het volgende resultaat op.

Tabel 6.2 - Totale subsidiestroom naar sector (in euro's)

Sector	2004 begroot	2004 geboekt	2005 begroot	2005 geboekt	2006 begroot	2006 geboekt
Concern	230.604	375.041	516.088	375.296	2.580.621	2.062.573
Publiekszaken	0	0	0	294.398	257.843	317.344
MO w.v.						
• Onderwijs en kinderopvang	14.091.893	13.433.340	8.775.384	9.699.576	9.588.180	8.297.549
• Overig	12.238.848	10.997.792	14.088.720	12.535.466	14.207.299	13.959.016
REO ³²	252.000	541.597	601.000	910.937	1.296.000	1.190.511
Wijkbeheer	90.756	37.531	81.911	82.886	36.911	48.059
Totaal	26.904.101	25.835.301	24.063.103	23.898.558	27.966.854	25.875.052

Tabel 6.3 - Totale subsidiestroom in percentages naar sector

Sector	2004 begroot	2004 geboekt	2005 begroot	2005 geboekt	2006 begroot	2006 geboekt
Concern	1%	1%	2%	1%	10%	8%
Publiekszaken	0%	0%	0%	1%	1%	1%
MO w.v.						
• Onderwijs en kinderopvang	52%	53%	36%	41%	34%	32%
• Overig	45%	43%	59%	52%	51%	54%
REO	1%	2%	2%	4%	5%	5%
Wijkbeheer	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Uit de overzichten blijkt dat het overgrote deel van de subsidies wordt verstrekt door de sector MO. De andere sectoren samen verstrekten in 2006 15% van de subsidies. Van de subsidies van MO gaat een groot deel naar onderwijs en kinderopvang. In deze middelen heeft een daling plaats gevonden in 2005 door het vervallen van de subsidies voor kinderopvang.

³² REO = sector Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling.

De toename van de door het concern uitgekeerde subsidies in 2006 wordt verklaard door het opnemen van ISV en D2 (Europese) subsidies bij het concern. Voor het overige worden ISV en D2 subsidies hoofdzakelijk uitgekeerd door de sector Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO).

Andere verdelingen van de subsidiestroom zijn niet beschikbaar, omdat er geen gegevens zijn bij het stadsdeel over de begrote of geboekte bedragen naar subsidie of subsidieontvanger. Het is dus niet mogelijk om overzichten te geven van de totale subsidiestroom naar het uitgekeerde subsidiebedrag, de soort subsidie (exploitatie-, budget- of waarderingssubsidie) of de subsidieontvanger. De rekenkamer vindt dat door het ontbreken van deze informatie het stadsdeel ernstig wordt gehinderd bij de controle op de verstrekte subsidies.

6.4 Kenmerken geselecteerde 33 instellingen

Door de wijze van selectie geven de 33 gekozen instellingen geen volledig representatief beeld weer van de door het stadsdeel gesubsidieerde instellingen³³. Wel geven de 33 instellingen een goed beeld van de wijze waarop de subsidieverlening van Zuidoost in de praktijk heeft plaatsgevonden.

Er is een aantal kenmerken van de 33 instellingen te noemen. Voor het grootste deel maken de 33 instellingen deel uit van de programma's maatschappelijke dienstverlening, samenlevingsopbouw, cultuur en sport. Geen van de instellingen behoort tot de programma's voor onderwijs en kinderopvang. Behalve subsidies aan instellingen verstrekt door de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, zijn ook enkele subsidies opgenomen die verstrekt zijn door de sectoren Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) en Wijkbeheer.

Naar de omvang van de vastgestelde subsidie (2004 en 2005) en beschikte subsidie (2006) is het volgende overzicht opgesteld:

Tabel 6.4 – Aantal subsidies van de 33 geselecteerde instellingen naar omvang bedrag

Subsidiebedrag	2004	2005	2006
	Vastgesteld	Vastgesteld	Beschikt
< € 5.000	5	5	2
€ 5.000 - € 25.000	7	10	10
€ 25.000 - € 250.000	7	8	11
> € 250.000	2	2	1
Totaal	21	25	24

De meerderheid van de subsidies betreft subsidies van minder dan € 25.000, waarbij de groep tussen € 5.000 en € 25.000 overheerst. Jaarlijks ging het bij een minderheid om subsidies waarvoor een accountantsverklaring vereist is (meer dan € 25.000). Slechts bij een enkele instelling gaat het om zeer omvangrijke subsidies (> € 250.000).

³³ In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de selectie van de 33 instellingen.

Uit het overzicht blijkt verder dat niet alle 33 instellingen elk jaar subsidie hebben verkregen. Eén van de 33 instellingen heeft in de onderzochte periode helemaal geen subsidie van het stadsdeel ontvangen.

De omvang van de subsidies aan de onderzochte 33 instellingen is vergeleken met het totale door het stadsdeel verstrekte bedrag aan subsidies. Voor deze vergelijking is uitgegaan van het totaal door het stadsdeel per jaar geboekte bedrag aan subsidies, omdat – zoals hierboven uiteen is gezet – het stadsdeel niet beschikt over een overzicht van het totaal aan beschikte of vastgestelde subsidies. De vergelijking levert het volgende resultaat op:

Tabel 6.5 - Aandeel bedrag subsidies 33 instellingen in totaal subsidies Zuidoost

	2004	2005	2006
Totaal subsidies	€ 25.835.301	€ 23.898.558	€ 25.875.052
Waarvan: Onderwijs, kinderopvang en burgerzaken	€ 13.433.340	€ 9.993.973	€ 8.614.892
Waarvan: 5 grote instellingen	€ 7.147.536	€ 7.295.687	€ 8.969.230
Totaal rest	€ 4.804.425	€ 6.608.898	€ 8.290.929
Totaal 33 instellingen	€ 1.435.521	€ 2.055.691	€ 1.674.778
% 33 instellingen in totaal rest	30%	31%	20%

Van het totaalbedrag aan subsidies in Zuidoost gaat een groot deel naar onderwijs en kinderopvang en naar vijf grote instellingen (MaDi, Swazoom, Maazo, Openbare Bibliotheek en Muziekschool). Van het overige bedrag aan subsidies ging in 2004 en 2005 ongeveer 30% naar de geselecteerde 33 instellingen. In 2006 is dat minder, namelijk 20%. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat het totale bedrag aan begrote subsidies voor de ‘restgroep’ in dat jaar hoger was.³⁴

³⁴ Dit wordt o.a. veroorzaakt door twee subsidies voor ISV Klein Gooioord en het D2 financieringsfonds voor starters (samen € 1.825.000), die in eerdere jaren niet zijn verstrekt.

7 Juridisch kader

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van de juridische kaders die het stadsdeel hanteert bij de subsidiëring van instellingen. Het juridische kader wordt gevormd door de subsidieverordening. In stadsdeel Zuidoost is sinds februari 2006 een nieuwe algemene subsidieverordening van kracht (ASV 2006). Voor de onderzoeksperiode 2004 tot en met 2006 is zodoende de oude subsidieverordening nog van toepassing (ASV 2000). Naast de subsidieverordening is er vanaf 2005 een 'Protocol voor de verantwoording en controle van periodieke subsidies'. Vanaf dat jaar maakt het protocol deel uit van de subsidiebeschikkingen en is het op grond van de Algemene wet bestuursrecht bindend voorgeschreven³⁵. In het protocol zijn vooral voorschriften opgenomen over de jaarrekening van de subsidieaanvrager en de accountantsverklaring.

Het stadsdeel maakt in de ASV van 2006 onderscheid tussen exploitatie-, budget-, waarderings- en investeringssubsidies. In de oudere verordening werden ook nog eenmalige en periodieke subsidies onderscheiden.

Tabel 7.1- Onderscheiden subsidievormen in subsidieverordeningen

Soort subsidie	Omschrijving
Exploitatiesubsidie	Een subsidie waarbij de subsidieverstrekker de activiteiten die met de subsidie worden verricht, tot stand wil brengen dan wel in stand wil houden door bij te dragen in het exploitatietekort van de instelling. Het achteraf definitief vast te stellen subsidiebedrag is veelal afhankelijk van de werkelijk gemaakte kosten.
Budgetsubsidie	Een subsidie in de vorm van een vast budget waarbij de subsidieverstrekker richtinggevende afspraken maakt met de subsidieontvanger over de activiteiten en de te leveren prestaties. Budgetsubsidie gaat soms gepaard met meerjarenafspraken. Daarbij worden tevens afspraken gemaakt over het reserveren van eventuele overschotten (vereveningsfonds/risicoreserve).
Investingssubsidie	Een subsidie in de stichtingskosten of in de kosten ten behoeve van herstel, verbouwing en uitbreiding van gebouwen en inrichtingen met een meerjarig nut.
Waarderingsubsidie	Een van de exploitatieresultaten onafhankelijke subsidie bedoeld om een bepaalde activiteit te ondersteunen zonder inhoudelijk op prestaties of resultaat te sturen.
Eenmalige subsidie	Een subsidie ten behoeve van een incidentele activiteit of project.

³⁵ Artikel 4:37 Algemene wet bestuursrecht.

Soort subsidie	Omschrijving
Periodieke subsidie	Een subsidie die van jaar tot jaar wordt verstrekt ten behoeve van voortdurende activiteiten.

Bij de omschrijvingen van subsidies in de subsidieverordeningen van Zuidoost valt op dat de exploitatiesubsidie – in tegenstelling tot wat elders meestal het geval is- niet afhankelijk is van de werkelijk gemaakte kosten. De exploitatiesubsidie wordt door het stadsdeel gedefinieerd als een bijdrage in de exploitatiekosten van de subsidieontvanger.

In het vervolg van dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- De normen die de rekenkamer gehanteerd heeft bij de beoordeling van de subsidieverordeningen (paragraaf 7.2).
- De positie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met betrekking tot subsidiëring (paragraaf 7.3).
- De bevindingen van de rekenkamer (paragraaf 7.4).
- De conclusies van de rekenkamer over de verordeningen (paragraaf 7.5).

7.2 Normen

Met de subsidiëring van activiteiten van instellingen zijn grote bedragen gemoeid. De subsidieverstrekker dient adequaat toezicht te houden op de besteding van die publieke middelen. De subsidiegever is niet verantwoordelijk voor het interne beheer bij een instelling. Exploitatie- en liquiditeitstekorten bij een instelling kunnen namelijk ook financiële consequenties hebben voor de subsidieverstrekker. De subsidieverstrekker heeft er daarom belang bij dat een instelling haar interne beheersorganisatie professioneel vorm geeft en haar financiële positie adequaat bewaakt om zo financiële risico's in te perken. Daarom legt het stadsdeel via subsidieverordeningen en/of subsidiebeschikkingen nadere regels op aan de instelling. Daarmee voorkomt het stadsdeel dat zij achteraf geconfronteerd wordt met grote en langlopende financiële risico's die niet passen in het beleid, dan wel dat financiële middelen worden benut voor andere zaken dan waarvoor ze zijn toegekend. Het stadsdeel kan bij verordening nadere regels stellen aan bijvoorbeeld:

- Het doen van investeringen, het sluiten van (langlopende) contracten en het aangaan van andere financiële verplichtingen.
- Het onttrekken van vermogen aan de instelling door verkoop van onroerende goederen.
- Het aangaan van samenwerkingsverbanden.
- Het ondernemen van branchevreemde of commerciële activiteiten welke eventueel fiscale consequenties kunnen hebben of het risico van kruissubsidiëring in zich hebben.
- Het subsidiëren van derden of het doen van schenkingen.
- Het reorganiseren van de instelling met eventuele wachtgeldverplichtingen.

Instrumenten die de subsidieverstrekker ter beschikking staan om de financiële risico's van bovenstaande acties in te perken zijn bijvoorbeeld:

- De verplichting opleggen aan de instelling om vooraf toestemming te vragen in bepaalde situaties.
- Het stellen van eisen aan het niveau en de inrichting van de organisatie van het financiële beheer van de instelling (bestuur en organisatie).
- Het verkrijgen van de bevoegdheid om bij de gesubsidieerde instelling nadere informatie op te vragen en de administratie door een deskundige te laten onderzoeken.

De rechten en plichten tussen het stadsdeel en de gesubsidieerde instellingen kunnen formeel worden vastgelegd in een subsidieverordening. In deze paragraaf wordt getoetst of het stadsdeel in voldoende mate mogelijke risico's heeft afgedekt met de subsidieverordening(en). Bij de beoordeling van de subsidieverordening heeft de rekenkamer het volgende normenkader gehanteerd.

Tabel 7.2- Normen voor juridische kaders van subsidiëring

Aspect	Normen
Het financiële kader	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid tot het vaststellen van subsidieplafonds
Subsidieaanvraag	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening stelt tenminste de volgende bescheiden verplicht bij het indienen van een subsidieaanvraag: <ul style="list-style-type: none"> • Financiële begroting • Activiteitenplan • Informatie over de financiële positie
Subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening biedt aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht
Toezicht op de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot tussentijdse verantwoording • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot eindverantwoording • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het verstrekken van een accountantsverklaring met betrekking tot de eindverantwoording • De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker mogelijkheden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger
Subsidievaststelling	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening biedt aanvullende gronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht voor het lager vaststellen van het subsidiebedrag
Financiële positie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> • De subsidieverordening stelt eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger • De subsidieverordening legt de subsidieontvanger verplichtingen op ten aanzien van het verzekeren van risico's • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het melden van vergelijkbare subsidiëring door anderen dan het stadsdeel

Aspect	Normen
	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening legt de subsidieontvanger de verplichting op melding te maken van substantiële wijzigingen in de financiële positie
Organisatie van de subsidieontvanger	<ul style="list-style-type: none"> De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het vragen van toestemming voor: <ul style="list-style-type: none"> Het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger Het wijzigen van de statuten/reglementen Het deelnemen in/oprichten van rechtspersonen Het verrichten van handelingen t.a.v. het eigendom van registergoederen (bijv. onroerend goed)

7.3 De Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormt de juridische basis voor subsidiëring. Titel 4.2 van deze wet is volledig gewijd aan subsidieverstrekking door bestuursorganen. De subsidieverordening is gebaseerd op artikel 4:23 Awb. Hierin is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Dit wettelijk voorschrift regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

Het subsidiehoofdstuk van de Awb heeft zowel een dwingend als een facultatief karakter. De artikelen die bepalen wat er in een beschikking tot subsidieverlening moet worden opgenomen³⁶ hebben een dwingend karakter. Dit geldt ook voor het artikel dat aangeeft waar een aanvraag tot subsidie vaststelling aan moet voldoen.³⁷

Het facultatieve karakter van de wet is gelegen in een veelheid aan kan-bepalingen. Deze bepalingen zijn alleen van toepassing als de subsidieverstrekker dit bij een wettelijk voorschrift (voor het stadsdeel een verordening) of in de beschikking tot subsidieverlening heeft bepaald. Een voorbeeld hiervan is afdeling 4.2.8 van de Awb waarin bepalingen zijn opgenomen voor per boekjaar vast te stellen subsidies.³⁸ Deze bepalingen zijn alleen van toepassing als het stadsdeel dit in de verordening heeft geregeld.

7.4 De verordeningen getoetst

Deze paragraaf begint met enkele algemene bevindingen. In de paragrafen 7.4.2 tot en met 7.4.9 volgt per criterium (zie normenkader in paragraaf 7.2) een weergave van de specifieke bevindingen. Afgesloten wordt met een totaalbeeld.

³⁶ Artikel 4:30 en 4:31 Algemene wet bestuursrecht.

³⁷ Artikel 4:45 Algemene wet bestuursrecht.

³⁸ Artikel 4:58 lid 1 Awb: 'Deze afdeling is van toepassing op per boekjaar verstrekte subsidies, indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald'.

7.4.1 Algemene bevindingen

In deze paragraaf beziet de rekenkamer de reikwijdte en de structuur van de verordening. De reikwijdte van de verordening is in de ASV 2006, althans in woorden, ingeperkt. Terwijl in de oude verordening van 2000 staat dat de verordening van toepassing is op alle door het stadsdeel te verlenen subsidies, geldt de ASV 2006 voor alle subsidies op het gebied van welzijn en economie. Vrijwel alle subsidies die het stadsdeel verleent vinden plaats op deze twee gebieden, maar er kunnen dus uitzonderingssituaties optreden.

De verordeningen –zowel de oude als de nieuwe- zijn opgebouwd rond het subsidieproces (en bijvoorbeeld niet vanuit subsidiesoorten). Ook na de uitbreidingen in de ASV 2006 blijft de verordening van Zuidoost een relatief beperkt aantal artikelen houden. Zuidoost had met de ASV 2000 de meest beknopte verordening van alle stadsdelen.³⁹

7.4.2 Het financiële kader

De Awb biedt de mogelijkheid tot het instellen van een subsidieplafond. Een subsidieplafond is een totaalbudget dat beschikbaar is voor de subsidiëring van bepaalde activiteiten: het vormt het financiële kader voor subsidiëring en voorkomt dat een subsidieregeling een open einde karakter heeft. Als meer subsidie wordt gevraagd dan er budget is, moeten aanvragen worden afgewezen.

Zoals alle stadsdelen voorziet ook Zuidoost in de mogelijkheid tot het instellen van een subsidieplafond. Sinds de ASV 2006 is de hoogte hiervan gekoppeld aan de programmabegroting. Hiervoor was dat niet het geval. Het dagelijks bestuur is bevoegd tot het vaststellen van subsidieplafonds.

7.4.3 De subsidieaanvraag

Het eerste moment in het subsidieproces waarop het stadsdeel de mogelijkheid heeft om grip te krijgen c.q. te houden op de te subsidiëren instelling is bij de aanvraag van subsidie. Om hier invulling aan te geven dient het stadsdeel in de optiek van de rekenkamer bij de indiening van een subsidieaanvraag een drietal zaken verplicht te stellen:

1. Een financiële begroting.
2. Een activiteitenplan dat ingaat op de uit te voeren activiteiten, de nagestreefde doelstellingen en effecten, de relatie met het stadsdeelbeleid, de benodigde personele en materiële middelen.
3. Informatie over de financiële positie.

Stadsdeel Zuidoost maakt bij de genoemde verplichtingen onderscheid naar het type subsidie. In de ASV 2000 dient de aanvrager bij de aanvraag van een exploitatiesubsidie informatie over de drie genoemde onderdelen aan te leveren. Zuidoost beperkt de informatie over de financiële positie overigens tot de balans, waardoor de feitelijke financiële positie buiten zicht blijft. Bij de aanvraag voor een waarderingssubsidie is het

³⁹ Zie rekenkamerrapport Subsidiëring Welzijnsinstellingen, februari 2006, pagina 33.

niet vereist informatie over de financiële positie te geven. Bij een aanvraag voor een investeringssubsidie moet een kostenspecificatie –of raming worden ingestuurd, een plan tot financiering van de investering en de raming van de gevolgen van de investering voor de exploitatie.

In de ASV 2006 is het indienen van een balans voor een budgetsubsidie verplicht gesteld. In de overige vereisten is geen verandering opgetreden ten opzichte van de ASV 2000.

7.4.4 De subsidieverlening

De Awb biedt gronden op basis waarvan subsidieverlening geweigerd kan worden.⁴⁰ Deze gronden zijn algemeen van aard. De rekenkamer vindt het van belang dat het stadsdeel aanvullende weigeringsgronden in de verordeningen opneemt die dichter tegen de specifieke taakuitoefening en verantwoordelijkheid van het stadsdeel aanliggen.

In de subsidieverordeningen van Zuidoost zijn inderdaad aanvullende weigeringsgronden opgenomen. In de ASV 2006 zijn die uitgebreid ten opzichte van de verordening uit 2000. In 2000 is opgenomen dat de subsidie besteed moet worden aan ingezetenen van het stadsdeel en aan de doelen waarvoor de subsidie beschikbaar wordt gesteld. Ook moet de besteding doelmatig en doeltreffend zijn en volgens de regels van de wet. De subsidie kan geweigerd worden als de aanvrager over voldoende eigen middelen beschikt. In de ASV 2006 is vastgesteld dat de subsidie moet passen binnen het beleid van het stadsdeel en dat de continuïteit van de bedrijfsvoering gegarandeerd moet zijn. De laatste bepaling is opgenomen na een motie daarover in de stadsdeelraad.

7.4.5 Het toezicht op de uitvoering

Toezicht op de uitvoerende instelling dient wat de rekenkamer betreft op vier punten in de verordening tot uitdrukking te komen. Drie punten betreffen verplichtingen voor de subsidieontvanger:

1. Het indienen van een tussentijdse verantwoordingsrapportage.
2. Het indienen van een eindverantwoording.
3. Het verstrekken van een accountantsverklaring met betrekking tot de eindverantwoording.

Deze verplichtingen dienen te gelden voor zowel de financiële als de inhoudelijke kant van de bij de subsidieverstrekking gemaakte afspraken. In de vierde plaats dient de subsidieverordening het stadsdeel mogelijkheden te bieden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger.

Tussentijdse verantwoording

Een tussentijdse verantwoording is in de subsidieverordeningen van het stadsdeel verplicht gesteld. Dit betreft een verslag van activiteiten; niet een tussentijds financieel verslag. In de praktijk is sprake van een financiële component, doordat in 2005 in het hiervoor opgestelde formulier een financieel onderdeel is opgenomen. In de

⁴⁰ Artikel 4:35 Algemene wet bestuursrecht.

verordening is verder gesteld dat het dagelijks bestuur aan (categorieën) subsidieontvangers ontheffing kan geven van deze bepaling.

In de ASV 2006 is de indieningsdatum van de tussenrapportage gewijzigd van 1 september naar 1 juni. De tussenrapportage kan daardoor betrokken worden bij het overleg met de instellingen over de subsidieaanvraag van het nieuwe jaar.

Eindverantwoording

Ook financiële en inhoudelijke eindverantwoording is in de verordeningen als verplichting opgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een financieel verslag en een activiteitenverslag.

Accountantsverklaring

Alleen voor subsidies van meer dan € 25.000 is volgens de verordeningen een accountantsverklaring verplicht. In de ASV 2006 is hieraan toegevoegd dat de accountant in zijn controleverslag moet aangeven welke verplichtingen uit de subsidiebeschikking niet zijn nageleefd en welke gevolgen dat heeft voor de gesubsidieerde activiteiten en de beoogde doelstellingen. Voor zover prestaties een onderdeel uitmaken van de beschikking betekent dit dat de accountant ook een inhoudelijke controle dient uit te voeren.

Onderzoeksmogelijkheden

In de ASV 2000 was geen bepaling opgenomen over het verlenen van medewerking door subsidieontvangers aan onderzoeken door of in opdracht van het stadsdeel. In de ASV 2006 is een dergelijke bepaling wel opgenomen. Na vrij uitgebreide discussie in de stadsdeelraad is de rekenkamer hierbij expliciet genoemd als één van de mogelijke instanties, die een dergelijk onderzoek kunnen instellen.

7.4.6 De subsidievaststelling

De Awb biedt een aantal algemene gronden op basis waarvan subsidie lager vastgesteld kan worden (art. 4:46 Awb). De rekenkamer vindt het van belang dat aanvullende gronden voor lagere vaststelling van subsidie in de verordeningen zijn opgenomen.

In de oude verordening van Zuidoost kon – naast de in de Awb genoemde gronden - een subsidie worden verminderd of ingetrokken als die aan andere activiteiten dan afgesproken was besteed, als de subsidieontvanger niet volgens zijn doelstellingen werkzaam was of kennelijk een financieel wanbeleid voert. Dergelijke bepalingen ontbreken in de ASV 2006. In de nieuwe verordening zijn wel enkele weigeringsgronden voor waarderingssubsidies opgenomen. In de toelichting op de verordening staat dat het dagelijks bestuur regels kan vaststellen over dit onderwerp. Tegelijk met het vaststellen van de ASV 2006 zijn regels voor het lager vaststellen van de subsidie door het dagelijks bestuur vastgesteld en ter kennisname aan de raad aangeboden.

7.4.7 De financiële positie van de subsidieontvanger

Financiële problemen van een subsidieontvanger kunnen hun weerslag hebben op het subsidiërende stadsdeel, zowel in financiële zin als wat betreft de continuïteit in aanbod

van producten en diensten in het stadsdeel. In dit licht acht de rekenkamer het van belang dat er eisen worden gesteld aan de financiële organisatie van de subsidieontvanger. Specifiek gaat het hierbij om:

- Eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger.
- Verplichtingen ten aanzien van de verzekering van risico's.
- Verplichte melding van vergelijkbare subsidiëring door anderen dan het stadsdeel.
- Verplichte melding van substantiële wijzigingen in de financiële positie van de subsidieontvanger.

Eisen aan de financiële administratie

Stadsdeel Zuidoost heeft in de verordening opgenomen dat iedere subsidieontvanger dient te beschikken over een inzichtelijke administratie, waaruit de rechten en verplichtingen, uitgaven en inkomsten duidelijk blijken. Bovendien kan het dagelijks bestuur in bepaalde situaties concrete aanwijzingen doen ten aanzien van de administratie. Die laatste bepaling is nieuw en kwam in de ASV 2000 niet voor.

Verzekering risico's

Over verplichtingen inzake de verzekering van risico's door de subsidieontvanger is in de verordeningen niets opgenomen.

Kennisgeving subsidie van derden

In de ASV 2006 staat een bepaling dat subsidieverstrekkings en bijdragen van andere overheden dan wel derden schriftelijk gemeld moeten worden. Deze bepaling ontbreekt in de ASV 2000.

Melding wijzigingen in financiële positie

Zowel de oude als de nieuwe verordening bevat een artikel over de verplichting tot schriftelijk melden door de subsidieontvanger van wijzigingen in de financiële situatie.

7.4.8 De organisatie van de subsidieontvanger

Naast de eisen aan de financiële organisatie van de subsidieontvanger, is de rekenkamer van mening dat verordeningen ook een aantal zaken met betrekking tot de organisatie van de subsidieontvanger dienen te verankeren. In de gevallen dat de instelling voor zijn voortbestaan geheel of grotendeels financieel afhankelijk is van de subsidieverstrekking van het stadsdeel, vindt de rekenkamer in concreto dat de subsidieverordeningen de subsidieontvanger dienen te verplichten tot het vragen van toestemming voor de volgende handelingen:

- Het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger.
- Het wijzigen van de statuten/reglementen.
- Het deelnemen in/oprichten van rechtspersonen.
- Het verrichten van handelingen ten aanzien van het eigendom van registergoederen (aan- en verkoop en het bezwaren van onroerende goederen).

In de ASV 2000 voldeed Zuidoost hieraan omdat in de verordening art. 4:71 van de Awb van toepassing was verklaard. In de nieuwe verordening is de letterlijke tekst van dit artikel opgenomen, aangevuld met twee nadere bepalingen.

7.4.9 Het totaalbeeld

Tabel 7.3 geeft een totaaloverzicht van de uitkomsten van de beoordeling van de subsidieverordeningen van het stadsdeel Zuidoost op de aspecten uit het normenkader.

Tabel 7.3- Overzicht eindoordeel subsidieverordeningen

	ASV 2000	ASV 2006
Vaststellen subsidieplafonds	+	+
Verplichting aanvraagbescheiden	+/-	+/-
Aanvullende weigeringsgronden	+	+
Tussentijdse verantwoording	+/-	+/-
Eindverantwoording	+	+
Accountantsverklaring	+	+
Onderzoeksmogelijkheden	-	+
Aanvullende gronden lager vaststellen	+	+/-
Eisen financiële administratie	+	+
Verzekering risico's	-	-
Kennisgeving subsidie van derden	-	+
Melding wijzigingen in financiële positie	+	+
Ontbinding	+	+
Wijziging statuten/reglementen	+	+
Deelname in/oprichting van rechtspersonen	+	+
Handelingen ten aanzien van registergoederen	+	+
Totaalscore	75%	84%

De in de tabel gepresenteerde totaalscore betreft een absolute telling, die voornamelijk gebaseerd is op de verplichtingen omtrent de budget- en exploitatiesubsidies. Weging tussen de verschillende normen heeft niet plaatsgevonden en de totaalscore geeft daarom slechts een indicatie.

7.4.10 Adviezen uit eerder onderzoek

In het rapport dat Jacques Necker uitbracht over het faillissement van Alcides is geadviseerd om de subsidieverordening in ieder geval het volgende op te nemen:

- Randvoorwaarden waaraan een gesubsidieerde instelling moet voldoen.
- Eisen waaraan de administratie van de gesubsidieerde instelling moet voldoen.
- Een eis dat de accountant een verklaring over de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instelling afgeeft.
- Voorzien in de mogelijkheid tot een review van de controle van de accountant.

Inmiddels is in de ASV 2006 een groot aantal extra randvoorwaarden opgenomen over de administratieve eisen, de inlichtingenplicht, onderzoek en toestemming voor handelingen. De administratieve eisen waaraan de instelling moet voldoen zijn uitgebreid. Expliciet is opgenomen dat alle betalingen en kasopnames door minstens twee personen moeten worden gedaan. Bovendien kan het dagelijks bestuur nadere aanwijzingen geven voor de inrichting van de administratie en de vertegenwoordiging van instellingen bij betalingen.

De adviezen over de accountantscontrole zijn maar gedeeltelijk opgevolgd. Wel is de aard van het controleverslag van de accountant aangescherpt. De accountant moet nu aangeven of de verplichtingen zijn nageleefd, wat de redenen zijn om dat niet te doen en welke gevolgen het niet naleven heeft voor de uitvoering van de activiteiten en de beoogde doelstellingen. In een review van de controle is niet voorzien.

7.5 Conclusies

Op basis van het bovenstaande komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- In de Algemene Subsidieverordening 2000 voldeed stadsdeel Zuidoost aan elf van de onderzochte aspecten uit het normenkader, aan twee deels (verplichting aanvraagbescheiden en tussentijdse verantwoording) en aan drie niet (onderzoeksmogelijkheden, verzekering risico's en kennisgeving subsidie van derden).
- Door de Algemene Subsidieverordening 2006 voldoet het stadsdeel nu wel aan de aspecten onderzoeks-mogelijkheden en kennisgeving subsidie van derden. Het stadsdeel voldoet in de Algemene Subsidieverordening 2006 maar gedeeltelijk aan het aspect 'aanvullende gronden lager vaststellen'. Dit is echter wel buiten de verordening om door middel van een besluit van het dagelijks bestuur geregeld. In de verordening heeft geen wijziging plaats gevonden bij het aspect 'tussentijdse verantwoording'. In de praktijk is door middel van een sinds 2005 gebruikt format wel sprake van een verandering, waardoor aan dit aspect wordt voldaan. Bij de andere aspecten trad geen verandering op. Het stadsdeel voldoet dus nog niet aan het aspect 'verzekering risico's' en niet volledig aan het aspect 'verplichting aanvraagbescheiden'.

8 Organisatorisch kader

8.1 Inleiding

Het verstrekken van subsidies is één van de instrumenten die het stadsdeel hanteert om zijn beleidsdoelen te realiseren. Om te waarborgen dat dit instrument rechtmatig en effectief wordt ingezet is het belangrijk dat de ambtelijke organisatie “in control” is. Dat wil zeggen, dat de activiteiten worden beheerst en kunnen worden bijgestuurd als daarvoor aanleiding is.

Om te beoordelen of de ambtelijke organisatie en het subsidiebeheer “in control” is, heeft de rekenkamer de beheersing en besturing van het ambtelijk apparaat (algemeen beheersingskader) en de specifieke beheersing en besturing van het subsidiebeheer in opzet beoordeeld. In de volgende paragraaf beschrijven wij het algemene beheersingskader bij het stadsdeel. In de daarop volgende paragraaf geven wij ons oordeel over de opzet van de organisatie van het subsidiebeheer binnen het stadsdeel.

8.2 Algemeen beheersingskader

8.2.1 Toetsingskader

Om grip te hebben op de totale subsidiestroom is het van belang dat de ambtelijke organisatie goed is georganiseerd. Indien in het algemene beheersingskader reeds onvolkomenheden aanwezig zijn heeft dat zijn effect op de beheersing van alle activiteiten binnen het stadsdeel. Om deze reden hebben we allereerst het algemene beheersingskader op hoofdlijnen beoordeeld. Deze beoordeling hebben we uitgevoerd aan de hand van de volgende toetsaspecten:

1. De opzet voor de ambtelijke organisatie is bestuurlijk vastgesteld.
2. De ambtelijke organisatie is transparant en doelmatig afgestemd op de activiteiten van het stadsdeel.
3. De taken en verantwoordelijkheden zijn helder.
4. De doelen en de activiteiten zijn ‘SMART’ geformuleerd voor de verschillende niveaus binnen de organisatie.
5. Er is (interne) controle die waarborgt dat de uitvoering plaats vindt in overeenstemming met de vastgestelde beleidsdoelen en criteria.

8.2.2 Bevindingen

Toetsaspect 1: De opzet voor de ambtelijke organisatie is bestuurlijk vastgesteld.

Een gemeenteraad dient op basis van de gemeentewet een beheersverordening vast te stellen, waarin de kaders zijn vastgelegd voor de ambtelijke organisatie⁴¹. Het gaat dan met name om de eisen voor planning en control en het financieel beheer. De betreffende regels zijn ook van toepassing op een stadsdeel. Op 21 oktober 2003 heeft

⁴¹ Artikel 212 van de gemeentewet.

de stadsdeelraad de 'Verordening op het financieel beleid en beheer en de financiële organisatie van het stadsdeel Zuidoost (art 212 gemeentewet)' vastgesteld. Deze verordening regelt onder meer de eisen die worden gesteld aan de beheersing en interne controle binnen het stadsdeel. Verder schrijft deze verordening⁴² voor dat het dagelijks bestuur zorg draagt voor een eenduidige indeling van de stadsdeelorganisatie. Ook dient het dagelijks bestuur te zorgen voor een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en dit vast te leggen in een besluit. Voor subsidieverstrekingen is geregeld dat het kader in een subsidieverordening moet worden vastgelegd, alsmede dat het dagelijks bestuur zorgt voor een actualisatie van de subsidieverordening als daartoe aanleiding is.

De rekenkamer is van oordeel dat de beheersverordening ex. art 212 voldoet aan de daaraan te stellen wettelijke eisen. De verordening biedt een goed kader voor het aansturen en beheersen van de ambtelijke organisatie. Het dagelijks bestuur heeft geen integraal besluit genomen over een 'eenduidige indeling van de stadsdeelorganisatie' en een 'adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd'. Hiermee heeft het dagelijks bestuur geen uitvoering gegeven aan een uitvoeringsbepaling van de beheersverordening.

Toetsaspect 2: De ambtelijke organisatie is transparant en doelmatig afgestemd op de activiteiten van het stadsdeel.

De ambtelijke organisatie heeft een sectorenmodel. Binnen de sectoren zijn er vakafdelingen die vanaf 2006 zowel verantwoordelijk zijn voor het beleid als voor de uitvoering van het beleidsterrein. Zo kent de sector Maatschappelijke Ontwikkeling de afdelingen Zorg en Welzijn, Participatie en Vernieuwing, Onderwijs en Opvoeding en Educatie en arbeidsmarkttoeleiding. Het is doelmatig dat zoveel mogelijk soortgelijke activiteiten binnen een afdeling worden georganiseerd. Naast de vier sectoren is er nog een aparte eenheid concernstaf belast met sectoroverstijgende taken.

De rekenkamer is van oordeel dat in opzet de ambtelijke organisatie transparant en doelmatig is afgestemd op het takenpakket van het stadsdeel.

Toetsaspect 3: De taken en verantwoordelijkheden zijn helder en de informatievoorziening is afgestemd op de taken en verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus.

De ambtelijke organisatie staat onder leiding van een algemeen directeur, die tevens de functie heeft van stadsdeelsecretaris. Voor de bedrijfsvoering is er een directeur Bedrijfsvoering, deze is tevens loco-stadsdeelsecretaris. De algemeen directeur geeft leiding aan de sectorhoofden van de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling, Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling en Wijkbeheer. De directeur Bedrijfsvoering geeft leiding aan de sectorhoofden Middelen en Publiekszaken en aan de eenheid Concernstaf. De vakafdelingen binnen de sectoren worden geleid door afdelingshoofden. Om de verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken zullen de betrokken functionarissen goede sturingsinformatie moeten ontvangen. Dit aspect

⁴² Artikel 24 van de verordening.

hebben wij onderzocht voor het subsidiebeheer. Onze bevindingen zijn in de volgende paragraaf weergegeven.

De rekenkamer is van oordeel dat de taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende afdelingen in zijn algemeen helder zijn. Wel heeft de rekenkamer geconstateerd dat over sectoroverstijgende subsidiestromen (bijv. Rijksgelden of Europese gelden) de coördinerende taak van de afdeling Concernstaf in relatie tot de verschillende vakafdelingen nog in ontwikkeling is. Dit brengt risico's met zich mee voor het niet optimaal benutten van subsidiegelden en het onvolledig vergoed krijgen van bestede subsidiemiddelen.

Toetsaspect 4: De doelen en de activiteiten zijn 'SMART'⁴³ voor de verschillende niveaus binnen de organisatie geformuleerd.

Het stadsdeel legt jaarlijks een programmabegroting ter besluitvorming voor aan de stadsdeelraad. De rekenkamer heeft geen uitgebreide SMART-analyse uitgevoerd op de programmabegroting. Wel hebben we geconstateerd dat de programma's in de begroting zijn voorzien van een beleidstabel, waarin de relatie tussen (beoogd) maatschappelijk effect, de uit te voeren activiteiten, de resultaten en de daarvoor beschikbare middelen systematisch zijn weergegeven. In veel gevallen zijn ook de streefwaarden vermeld van de te behalen resultaten. In de programma's ontbreken veelal de zogenaamde nulmetingen. Hierdoor is het niet mogelijk om een oordeel te vormen over de resultaatontwikkeling.

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) dient het college ook een productenraming op te stellen. Via een productenraming kan meer in detail, voor de verschillende eenheden binnen de ambtelijke organisatie, worden vastgelegd welke activiteiten ze moeten uitvoeren. Vanaf 2005 worden deze productenramingen niet meer opgesteld. De productenraming is bij uitstek het instrument waarmee het dagelijks bestuur de organisatie als geheel kan aansturen. Een productenraming is op basis van het BBV verplicht.

De rekenkamer is van oordeel dat het dagelijks bestuur qua opzet een kwalitatieve programmabegroting aan de stadsdeelraad voorlegt. De rekenkamer heeft niet systematisch beoordeeld of de beschrijvingen SMART zijn geformuleerd. De rekenkamer heeft wel geconstateerd dat in veel gevallen geen nulmetingen zijn opgenomen. Verder is de rekenkamer van mening dat het ontbreken van productenramingen de sturingsmogelijkheden voor het dagelijks bestuur en voor de ambtelijke top beperken.

Toetsaspect 5: Er is (interne) controle die waarborgt dat de uitvoering plaatsvindt in overeenstemming met de vastgestelde beleidsdoelen en procedures

Om te waarborgen dat de ambtelijke organisatie de activiteiten uitvoert binnen de vastgestelde kaders (doelen, budgetten, procedures) moeten diverse administratief-organisatorische voorzieningen worden getroffen.

⁴³ Doelstelling en activiteiten worden Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden geformuleerd.

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Bevoegdhedenregelingen.
- Controletechnische functiescheidingen.
- Controles door de direct leidinggevenden op de uitvoering van de medewerkers.
- Controles uitgevoerd namens de topleiding van de organisatie.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat het dagelijks bestuur slechts beperkt bevoegdheden heeft gemandateerd aan de ambtelijke organisatie voor het aangaan van verplichtingen. Met betrekking tot het doen van betalingen is belangrijk dat alleen de afdeling Financiën bevoegd is te betalen en bedragen in te vorderen.

Voor het toekennen of vaststellen van subsidieverstrekingen heeft geen mandatering plaatsgevonden. Alle formele subsidiebesluiten worden derhalve door het dagelijks bestuur genomen. Ook alle subsidiebeschikkingen worden ondertekend door het dagelijks bestuur en zijn niet gemandateerd aan de ambtelijke organisatie.

Verder heeft in november 2004 een organisatorische wijziging plaatsgevonden binnen de sectoren. Deze wijziging is vanuit een oogpunt van interne controle van belang. Tot dat moment had iedere sector eigen financiële beleidsmedewerkers. Vanaf november 2004 is per sector een sectorteam Financiën samengesteld dat organisatorisch valt onder de afdeling Financiën van de sector Middelen. De controle op de sectoren is daarmee versterkt.

Tevens hebben wij geconstateerd dat alle besluiten die aan het dagelijks bestuur worden voorgelegd eerst nog worden getoetst door een screeningsteam. Dit team toetst of de vastgestelde procedures goed zijn doorlopen en of het voorgelegde besluit past binnen het vastgestelde beleid van het stadsdeel. Naast de hiervoor vermelde algemene interne controleprocedures is het tevens van belang dat de direct leidinggevenden toetsen of de medewerkers hun werk naar behoren uitvoeren. Aandachtspunten daarbij zijn of de voorgeschreven procedures zijn gevolgd, of het dossier op orde is en of de documenten qua inhoud en vorm voldoen aan de criteria van het stadsdeel.

Als sluitstuk zijn er nog specifieke controles die worden uitgevoerd in opdracht van het bestuur of de ambtelijke top. Bij het stadsdeel is een medewerker⁴⁴ aangesteld om in opdracht van de stadsdeelsecretaris specifieke onderwerpen van de interne bedrijfsvoering te toetsen en daarover te rapporteren.

Verder voert ook ACAM jaarlijks onderzoeken uit in het kader van de controle op de jaarrekening. ACAM richt zich bij zijn controle voornamelijk op de rechtmatigheid van het financiële beheer en de getrouwheid van de financiële verantwoording daarover in de programmarekening. Controle op andere aspecten van de bedrijfsvoering, zoals de doelmatigheid en doeltreffendheid en de juistheid van de gegevens over de activiteiten in het jaarverslag, zijn geen regulier onderdeel van de accountantscontrole.

De gemeentewet regelt dat het dagelijks bestuur zelf jaarlijks onderzoek moet doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Artikel 213a van de gemeentewet

⁴⁴ Internal auditor, zie ook hoofdstuk 9.

schrijft voor dat het dagelijks bestuur jaarlijks voor dergelijke onderzoeken aan de raad een onderzoeksprogramma dient voor te leggen. De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur tot op heden geen uitvoering heeft gegeven aan artikel 213a van de gemeentewet.

De rekenkamer concludeert dat de organisatorische voorzieningen met betrekking tot de interne controle in opzet redelijk aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Veel controles vinden plaats binnen reguliere werkprocessen en procedures. Een sterk punt is bovendien dat het stadsdeel nog een medewerker heeft, die – in opdracht van de stadsdeelsecretaris – specifieke interne controles uitvoert. Een zwak punt is dat het stadsdeel geen jaarlijks programma kent om, op basis van bepaalde criteria, doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Dergelijke onderzoeken maken ook geen onderdeel uit van de reguliere accountantscontrole.

8.3 Opzet van de organisatie van het subsidiebeheer

8.3.1 Toetsingskader

Binnen de normen van het algemene beheersingskader dient het subsidiebeheer goed te worden georganiseerd. In de afgelopen jaren is het subsidieproces binnen het stadsdeel geëvalueerd en is het subsidiebeheer aangepast. Het beheer van de subsidiemiddelen en het subsidieproces hebben wij beoordeeld aan de volgende toetspunten:

1. Is er een beleidsnota waarin de uitgangspunten voor het subsidiebeheer zijn vastgelegd?
2. Is de informatievoorziening afgestemd op de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende niveaus binnen de organisatie? Heeft het management voldoende en betrouwbare sturingsinformatie?
3. Zijn er procedures aanwezig die er in voorzien dat subsidieverstrekingen inhoudelijk en financieel worden getoetst?
4. Is er een subsidiebeleid per te onderscheiden beleidsterrein?
5. Is er een visie op de controle op de subsidiemiddelen? Wordt daarmee voldoende zekerheid verkregen dat subsidiemiddelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend worden besteed?
6. Worden de organisatorische en procedurele aanpassingen planmatig ingevoerd?

8.3.2 Bevindingen

Toetsaspect 1: Is er een beleidsnota waarin de uitgangspunten voor het subsidiebeheer zijn vastgelegd?

Op 20 december 2005 heeft de stadsdeelraad de ‘Subsidienota – Beleidssturing op het welzijn’ vastgesteld. Met deze nota zijn de uitgangspunten vastgelegd voor de inzet van subsidie als instrument bij het bereiken van de beleidsdoelen. Aanleiding voor de notitie was het rapport “Subsidieverlening welzijn Amsterdam Zuidoost” van het bureau Jacques Necker (14 november 2004), waarin werd geconcludeerd dat de subsidieverlening op zo kort mogelijke termijn verbeterd moest worden en meer sturing diende te krijgen.

Met het vaststellen van deze nota heeft de stadsdeelraad onder meer de volgende uitgangspunten bekrachtigd.

- Het instrument van budgetsubsidie moet worden verbeterd. Hierbij moet worden gedacht aan een goede meetbaarheid van de prestaties, aan een stevige koppeling tussen de gestelde beleidsdoelen en de overeengekomen prestaties. Dit vereist ook voor de instellingen een aanpassing van de organisatie en de administratie.
- Het beheer van het subsidieproces moet binnen het stadsdeel beter worden geborgd. Aangegeven wordt dat dit onder meer kan worden gerealiseerd door de 'de binnenkort te verwachten implementatie van een geautomatiseerd subsidieadministratiesysteem'.
- Beleidsnotities voor bijvoorbeeld het welzijnswerk, cultuur en sport dienen van tijd tot tijd te worden bijgesteld om een antwoord te geven op de veranderde omstandigheden. Evaluaties van wat met de toekenning van subsidie aan de verschillende instellingen is bereikt, zijn een belangrijke bron voor het aanpassen van de beleidsnotities.
- Wanneer met instellingen meerjarenafspraken worden gemaakt, zal door middel van tussenrapportages en visitatie gevolgd worden wat enerzijds de kwaliteit en anderzijds de effecten van de uitgevoerde activiteiten zijn. De instelling zal op een van tevoren beschreven wijze in de uitvoering van de activiteiten op alle facetten worden doorgelicht.
- In de gevallen dat er nog exploitatiesubsidies worden verstrekt, zullen daar gelijk ook maximale bedragen aan moeten worden gekoppeld.
- Voor elke stelpost voor subsidiegelden in de begroting (bijvoorbeeld flankerend ouderenbeleid) zullen de verdelingscriteria en bijkomende spelregels van tevoren moeten worden vastgelegd.
- De terugkoppeling van wat de gesubsidieerde instellingen met de inzet van subsidies hebben bereikt, zal moeten worden verbeterd. In de begroting en de jaarrekening moet duidelijker worden aangegeven om welke activiteiten het gaat en, waar dat is bepaald, welke resultaten en effecten zijn bereikt.
- In 2006 zal een notitie aan de raad worden voorgelegd, waarin de criteria zijn vastgelegd om een subsidie van een instelling lager vast te stellen dan aanvankelijk aan de instelling is toegekend, in het geval dat de van tevoren gemaakte afspraken over de activiteiten of de beoogde effecten niet zijn gehaald.
- De instellingen moeten vanwege het risico bij budgetsubsidie kunnen beschikken over een egalisatiereserve. In de voorjaarsnota 2005 zijn daarvoor binnen de begroting van het stadsdeel financiële middelen vrijgemaakt.
- De subsidieverordening zal worden geactualiseerd. Uitgangspunt daarbij is dat de raad bij begroting de beschikbare middelen over de verschillende instellingen (bijlage 4C) vaststelt. Er is dus niet gekozen om per beleidsterrein een subsidiebedrag vast te stellen en de verdeling van dit bedrag over te laten aan het dagelijks bestuur, die daarbij de door de raad vastgestelde beleidsmatige verdelingscriteria toepast.

De rekenkamer is van oordeel dat in de beleidsnota in hoofdlijnen heldere keuzes zijn gemaakt voor het verder vormgeven van het subsidiebeheer binnen het stadsdeel.

Toetsaspect 2: Is de informatievoorziening afgestemd op de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende niveaus binnen de organisatie? Heeft het management voldoende en betrouwbare sturingsinformatie?

Hierbij is onderscheid te maken tussen de sturingsinformatie voor:

- het bewaken van de budgetten
- de voortgang van het subsidieverstrekkingproces
- de beschikbaarheid van informatie voor de medewerkers die de besluitvorming moeten voorbereiden en moeten uitvoeren.

We hebben geconstateerd dat hiervoor tot en met 2005 onvoldoende heldere procedures aanwezig waren. De sturingsinformatie door het stafbureau van de sector MO wordt handmatig samengesteld, waarbij de betrouwbaarheid (zijn de overzichten juist en volledig?) niet eenvoudig is vast te stellen. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat de werkdoSSIERS van de medewerkers veelal verre van volledig waren, waardoor de kans bestaat dat op basis van onjuiste en onvolledige informatie wordt geadviseerd. Op basis van het Plan van Aanpak subsidies zijn in 2005 voor de dossiervorming en de sturingsinformatie richtinggevende instructies opgesteld. Deze zijn in 2006 ingevoerd. Doordat op dat moment de mogelijkheden van het nieuwe subsidieadministratiesysteem nog niet voldoende bekend waren, is op een groot aantal punten de concrete werkwijze niet ingevuld.

De rekenkamer is van oordeel dat de opzet van de administratieve organisatie (instructies, dossiervorming, relatie financiële administratie) en besturingsinformatie om de uitputting van de budgetten en de afwikkeling van de subsidies tot en met 2006 te monitoren, gebrekkig was. Pas in 2006 is –in samenhang met de implementatie van het nieuwe subsidieadministratiesysteem– enige verbetering te constateren.

Toetsaspect 3: Zijn er procedures aanwezig die er in voorzien dat subsidieverstrekkingen inhoudelijk en financieel worden getoetst?

In 2005 zijn instructies opgesteld waarin wordt geregeld wie voor welke processtappen verantwoordelijk is. Dit ligt vast in het document ‘Vastlegging procesafspraken Budgetsubsidies Zuidoost’. In 2006 is een eerste aanzet gegeven om volgens deze nieuwe instructies te werken. In samenhang met deze procedures zijn een groot aantal standaardbrieven en beschikkingen ontwikkeld die de kwaliteit en de beheersing van het subsidieproces verder moeten versterken. Voor de inhoudelijke en financiële beoordeling van structurele *subsidieaanvragen* waren voor de subsidiejaren 2004 en 2005 nog geen formats beschikbaar. Voor de aanvragen 2006 was hiervoor wel een format ontwikkeld. Volgens mededeling van het stadsdeel zijn deze formats ook toegepast. In de subsidiedossiers hebben we ze evenwel niet aangetroffen. De uitgevoerde beoordelingen van de subsidieaanvragen 2007 zijn integraal in het geautomatiseerde subsidieadministratiesysteem opgenomen.

Voor het beoordelen van de door de instellingen ingediende financiële en inhoudelijke *verantwoordingen* is al vanaf het subsidiejaar 2004 een format aanwezig. Ook deze beoordelingen zijn, op twee uitzonderingen na, niet door ons in de subsidiedossiers aangetroffen. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat er voor de werkwijze bij controlebezoeken bij instellingen door stadsdeelmedewerkers nog geen procedure aanwezig is. Wel heeft het dagelijks bestuur op 21 februari 2006 beleidsregels

vastgesteld voor het toepassen van sancties voor het geval dat instellingen de subsidievoorwaarden niet nakomen.

De rekenkamer is van oordeel dat met het vastleggen van de procesafspraken een goede aanzet is geven om tot een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige subsidieverstrekking te komen en de sturingsinformatie te verbeteren. De instructies zijn nog niet volledig uitgewerkt. De vastgestelde instructies hebben enkel betrekking op de budgetsubsidies. Voor exploitatie-, investerings- en waarderingssubsidies zijn nog geen instructies opgesteld. Voor het uitvoeren van de inhoudelijk en de financiële toets bij het toekennen en vaststellen van budgetsubsidies ontbreken nog heldere instructies. De werkwijze bij controlebezoeken bij instellingen door stadsdeelmedewerkers is eveneens nog niet uitgewerkt.

Toetsaspect 4: Is er een subsidiebeleid per te onderscheiden beleidsterrein?

In de programmabegroting wordt in de verschillende programma's aangegeven op welke onderdelen er beleidsnotities zijn vastgesteld. In ons onderzoek zijn we niet nagegaan of voor alle beleidsterreinen beleidsnotities zijn vastgesteld en of deze beleidsnotities heldere criteria bevatten om subsidies al dan niet toe te kennen. Heldere criteria zijn vooral van belang bij het toekennen van subsidies, die ten laste komen van de zogenaamde stelposten in de begroting. Dit betreffen ISV, flankerend ouderenbeleid, het cultuurfonds en sportstimulering. Voor ISV (Budget integrale stedelijke vernieuwing) is op 20 februari 2007 door de raad een notitie vastgesteld waarin de subsidiecriteria vastliggen. Bij de instelling van het cultuurfonds in 2003 is de doelstelling van deze middelen geformuleerd. Voor het toekennen van subsidies vanuit het Cultuurfonds zijn door de ambtelijke organisatie nadere criteria ontwikkeld, maar deze moeten nog formeel worden vastgesteld. Op het terrein van sportstimulering ontbreekt een beleidsnotitie waarin de verdelingscriteria vastliggen.

De jaarlijkse budget- en exploitatiesubsidies voor de instellingen worden in de programmabegroting van de raad tot een maximum vastgesteld. Voor het afbouwen, continueren of verhogen van deze subsidiebedragen is het ook van belang dat de raad beleid vaststelt voor de beleidsterreinen waarop deze instellingen actief zijn. Dit geeft het dagelijks bestuur een kader voor de uitvoering van het subsidieproces.

De rekenkamer is van oordeel dat –mede op basis van evaluaties– voor de verschillende beleidsterreinen beleidsnotities (of beleidsregels) moeten worden vastgesteld, die voor het ambtelijk apparaat en het dagelijks bestuur houvast bieden voor het verstrekken van subsidies. De rekenkamer heeft geen integraal onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid van deze beleidsnotities. Uit een door het stadsdeel verstrekt overzicht blijkt dat er bij de subsidiëring van 227 instellingen in 26 gevallen (11%) geen koppeling gemaakt kon worden met een vastgestelde beleidsnotitie.

Toetsaspect 5: Is er een visie op de controle van de subsidiemiddelen? Wordt daarmee voldoende zekerheid verkregen dat subsidiemiddelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend worden besteed?

De rekenkamer heeft geconstateerd dat er op onderdelen wel richtinggevende richtlijnen zijn vastgesteld voor de controle en het monitoren van instellingen. Zo is het belang van visitaties vastgelegd. In de, begin 2006, vastgestelde procesafspraken is evenwel aangegeven dat de concrete controleaanpak nog moet worden uitgewerkt. De

controlewijze en de frequentie van de controle zullen moeten samenhangen met de te onderkennen risico's. Met grote instellingen en de adviesraden overlegt het stadsdeel, zowel op ambtelijk niveau als bestuurlijk niveau frequent, gemiddeld 2 tot 4 maal per jaar, over de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en de verantwoording daarover.

De rekenkamer is van oordeel dat het stadsdeel de visie en de controle-aanpak door het stadsdeel verder moet concretiseren. De controlebenadering zal mede gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke risicoanalyse. Deze analyse is nog niet aanwezig.

Toetsaspect 6: Worden de organisatorische en procedurele aanpassingen planmatig ingevoerd?

Naar aanleiding van het rapport *Subsidieverlening welzijn Amsterdam Zuidoost* (van 12 november 2004) is aan de raad op 22 maart 2005 een *Plan van Aanpak subsidieproces* en op 2 juni 2005 een tussenrapportage *Voortgang plan van aanpak subsidieproces* aangeboden. In deze stukken staan de diverse acties beschreven die reeds in gang waren gezet of die nog genomen moeten worden om het subsidieproces op orde te brengen. Na 2 juni 2005 is de raad niet meer via een beleidsnota geïnformeerd over de voortgang. Hieronder laten we in het kort een aantal onderwerpen zien uit het plan van aanpak en de tussenrapportage en de datum van realisatie.

Tabel 8.1 – Onderwerpen plan van aanpak

	Activiteit	Gepland	Gerealiseerd
a	Voorleggen van een beleidsnota aan raad over subsidiering	Vóór zomerreces 2005	Oktober 2005
b	Aanpassen subsidieverordening	Vóór 31 december 2005	28 februari 2006
c	Ontwikkelen formats voor brieven, tussentijdse verantwoordingen instellingen	Geen datum	Januari 2006
d	Implementatie nieuw geautomatiseerd subsidieadministratiesysteem	“Op korte termijn” (medio 2005)	Invoering januari 2006. Effectief in gebruik 2007

Het jaar 2006 is benut om het geautomatiseerde subsidieadministratiesysteem in te regelen. Alle subsidieverleningen 2007 voor de reguliere instellingen zijn in het systeem ingebracht. Ook worden inmiddels de incidentele subsidieverstrekingen 2007 via het systeem vastgelegd. De subsidieverleningen tot en met 2006 zijn niet ingebracht in het nieuwe systeem.

De rekenkamer is van oordeel dat belangrijke stappen zijn gezet om het subsidieproces op orde te brengen. De subsidies van 2007 kunnen via het nieuwe systeem worden bewaakt. De afloop van de subsidies tot en met 2006 moeten nog volledig handmatig worden bewaakt. Dit kost extra tijd en geeft minder zekerheid. Verder merkt de rekenkamer op dat andere sectoren, dan de sector MO, nog geen gebruik maken van het geautomatiseerde subsidieadministratiesysteem.

8.4 Conclusies

Conclusies ten aanzien van algemeen beheersingskader van het stadsdeel

1. De rekenkamer is van oordeel dat de beheersverordening ex. art 212 voldoet aan de daaraan te stellen wettelijke eisen. De verordening biedt een goed kader voor het aansturen en beheersen van de ambtelijke organisatie. Het dagelijks bestuur heeft evenwel nog geen integraal besluit genomen over een 'eenduidige indeling van de stadsdeelorganisatie' en een 'adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd'. Hiermee heeft het dagelijks bestuur geen uitvoering gegeven aan een uitvoeringsbepaling van de beheersverordening.
2. De rekenkamer is van oordeel dat de taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende afdelingen in zijn algemeen helder zijn. Wel heeft de rekenkamer geconstateerd dat voor sectoroverstijgende subsidiestromen (bijv. Rijksgelden of Europese gelden) de coördinerende taak van de afdeling Concernstaf in relatie tot de verschillende vakafdelingen nog in ontwikkeling is. Dit brengt risico's met zich mee voor het niet optimaal benutten van subsidiegelden en het onvolledig vergoed krijgen van bestede subsidiemiddelen.
3. De rekenkamer is van oordeel dat het dagelijks bestuur qua opzet een kwalitatieve programmabegroting aan de stadsdeelraad voorlegt. De rekenkamer heeft niet systematisch beoordeeld of de beschrijvingen SMART zijn geformuleerd. De rekenkamer heeft wel geconstateerd dat in veel gevallen geen nulmetingen zijn opgenomen. Verder is de rekenkamer van mening dat het ontbreken van productenramingen de sturingsmogelijkheden voor het dagelijks bestuur en voor de ambtelijke top beperken.
4. De rekenkamer concludeert dat de organisatorische voorzieningen met betrekking tot de interne controle in opzet redelijk aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Veel controles dienen plaats te vinden binnen reguliere werkprocessen en procedures. Een sterk punt is bovendien dat het stadsdeel nog een specifieke functionaris heeft, die –in opdracht van de stadsdeelsecretaris– specifieke interne controles uitvoert. Een zwak punt is dat het stadsdeel geen jaarlijks programma kent om -op basis van bepaalde criteria– doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Dergelijke onderzoeken maken ook geen onderdeel uit van de reguliere accountantscontrole.

Conclusies ten aanzien van specifiek beheersingskader voor het subsidiebeheer

5. De rekenkamer is van oordeel dat de opzet van de administratieve organisatie (instructies, dossiervorming, relatie financiële administratie) en de besturingsinformatie om de uitputting van de budgetten en de afwikkeling van de subsidies tot en met 2006 te monitoren, gebrekkig was. Pas in 2006 is –in samenhang met de implementatie van het nieuwe subsidieadministratiesysteem– enige verbetering te constateren.
6. De rekenkamer is van oordeel dat met het vastleggen van de procesafspraken een goede aanzet is gegeven om tot een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige subsidieverstrekking te komen en de sturingsinformatie te verbeteren. De instructies zijn nog niet volledig uitgewerkt. De vastgestelde instructies hebben enkel betrekking op de budgetsubsidies. Voor exploitatie-, investerings- en waarderingssubsidies zijn nog geen instructies opgesteld. Voor het uitvoeren van de inhoudelijke en financiële toets bij het toekennen en vaststellen van budgetsubsidies ontbreken nog heldere instructies. De werkwijze bij controlebezoeken bij instellingen door stadsdeelmedewerkers is eveneens nog niet uitgewerkt.
7. De rekenkamer is van oordeel dat –mede op basis van evaluaties– voor de verschillende beleidsterreinen beleidsnotities (of beleidsregels) moeten worden vastgesteld, die voor het ambtelijk apparaat en het dagelijks bestuur houvast bieden voor het verstrekken van subsidies. Uit een door het stadsdeel verstrekt overzicht blijkt dat er bij de subsidiering van 227 instellingen in 26 gevallen (11%) geen koppeling gemaakt kon worden met een vastgestelde beleidsnotitie.
8. De rekenkamer is van oordeel dat het stadsdeel de visie en de controle-aanpak door het stadsdeel verder moet concretiseren. De controlebenadering zal mede gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke risicoanalyse. Deze analyse is nog niet aanwezig.
9. De rekenkamer is van oordeel dat belangrijke stappen zijn gezet om het subsidieproces op orde te brengen. De subsidies van 2007 kunnen via het nieuwe systeem worden bewaakt. De afloop van de subsidies tot en met 2006 moeten nog volledig handmatig worden bewaakt. Dit kost extra tijd en geeft minder zekerheid. Verder merkt de rekenkamer op dat andere sectoren, dan de sector MO, nog geen gebruik maken van het geautomatiseerde subsidieadministratiesysteem.

Slotbeschouwing organisatorisch kader

In dit onderdeel van het rapport is het algemene beheersingskader, voornamelijk vanuit de financiële invalshoek, en het beheersingsinstrumentarium rondom het subsidieproces in opzet beoordeeld. De algemene conclusie is dat in opzet het door het stadsdeel gehanteerde beheersingsinstrumentarium redelijk aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Het instrumentarium om de prestatieafspraken met instellingen vast te stellen is voor verbetering vatbaar. Ook de visie op en de aanpak van de controle van de

instellingen moet nog verder worden uitgewerkt. Of het gehanteerde instrumentarium ook goed heeft gefunctioneerd, hangt samen met de kwaliteit, de kwantiteit en de instelling van de medewerkers. Onze bevindingen ten aanzien van feitelijk functioneren van het subsidiebeheer in de periode 2004 tot en met 2006 zijn in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

De rekenkamer heeft op basis van de vele gesprekken die zij heeft gevoerd en de dossiercontroles de indruk gekregen dat de leidinggevenden meer gericht zijn op de beleidsinhoud en minder op de bedrijfsvoering en het aansturen van de medewerkers als zodanig. Mede als gevolg hiervan zijn medewerkers vooral gericht op het daadwerkelijk realiseren van subsidies en daarmee op maatschappelijk resultaat. De medewerkers zijn minder gericht op de bedrijfsvoeringsaspecten van het subsidieproces, zoals een adequate (financiële) administratie, dossiervorming, verantwoording en controle. Ze zijn genoodzaakt door de beperkte sturing op de bedrijfsvoering door de leidinggevenden hierin zelf het initiatief te nemen en hebben hiervoor een relatief grote mate van vrijheid. Verder is het nadelig dat er de afgelopen jaren frequente wisselingen in de personele bezetting hebben plaatsgevonden bij de betrokken vakafdelingen en het sectorteam Financiën. Zo zijn bijvoorbeeld de financiële toetsen voor de subsidievestigingen 2004 volledig uitgevoerd door externen.

9 Uitvoering in de praktijk

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de praktijk van de subsidieverstrekking in het stadsdeel. Centraal staat de vraag hoe subsidies in stadsdeel Zuidoost zijn toegekend. Het hoofdstuk is opgebouwd rond de onderscheiden stappen in het subsidieproces, die in het hoofdstuk over het juridisch kader zijn aangegeven en de normen voor de uitvoering.

Om de praktijk van de subsidieverstrekking te kunnen beoordelen heeft de rekenkamer onderzoek gedaan bij 33 instellingen. De wijze waarop de selectie heeft plaats gevonden is eerder beargumenteerd.

Voordat op de stappen van het subsidieproces wordt ingegaan, wordt een beeld gegeven van de dossiers van de 33 instellingen, die bij het stadsdeel zijn opgevraagd⁴⁵.

Daarna volgen de stappen van het subsidieproces: de subsidieaanvraag, de subsidieverlening, het toezicht op de uitvoering en de subsidievaststelling.

Als laatste wordt ingegaan op de bevindingen, die de internal auditor en de ACAM over het subsidieproces hebben gemaakt.

9.2 Dossieropbouw

Van de 33 geselecteerde instellingen zijn de dossiers bij het stadsdeel opgevraagd en bestudeerd. Door de rekenkamer is nagegaan hoe volledig de opbouw van de dossiers is. Daartoe is voor elk van de 33 instellingen nagegaan of het volgende zich in het dossier bevond:

- De aanvraag voor subsidie.
- De subsidiebeschikking.
- De inhoudelijke en financiële verantwoording van de instelling.
- De inhoudelijke en financiële toetsing door het stadsdeel.
- De subsidievaststelling.

De controle omvat de jaren 2004 tot en met 2006. Dit onderzoek levert het volgende resultaat op.

⁴⁵ In bijlage 6 van de kwaliteit van de verantwoordingen van de instellingen.

Tabel 9.1 - Aanwezige documenten in dossiers 33 instellingen 2004 t/m 2006

	2004	2005	2006
Aanvragen	11	19	19
Beschikking	12	21	20
Verantwoording	14	15	5
Toetsing		1	1
Vaststelling	8	17	3
Totaal aanwezige documenten	45	73	48
Relevante instellingen	23	26	26

Bij de uitkomsten van de tabel zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Eén van de onderzochte instellingen heeft nooit subsidie gekregen van het stadsdeel. Deze instelling is echter wel in het onderzoek betrokken omdat de instelling genoemd wordt in het artikel in de Volkskrant.
- Van de 32 overige hebben niet alle instellingen elk jaar subsidie gekregen. Het aantal relevante instellingen per jaar is onderaan de tabel vermeld.
- Uit het overzicht blijkt dat het aantal in de dossiers aanwezige aanvragen, beschikkingen en vaststellingen voor 2005 een duidelijke toename laat zien in vergelijking met 2004.
- Het aantal in de dossiers opgenomen aanvragen en beschikkingen is voor 2006 niet verder toegenomen ten opzichte van 2005.
- Het aantal verantwoordingen is voor 2006 nog niet compleet, omdat de sluitingstermijn hiervan in de looptijd van dit onderzoek viel; toetsingen en vaststellingen hebben voor 2006 nog niet plaatsgevonden.
- Er zijn slechts twee toetsingen aangetroffen in deze dossiers.
- Bij het aantal aangetroffen vaststellingen is ermee rekening gehouden dat voor waarderingssubsidies geen afzonderlijke vaststelling wordt gedaan. Indien een beschikking aanwezig was in het dossier, is deze tevens als vaststelling gerekend. Het aantal in de dossiers aanwezige vaststellingen is voor 2004 en 2005 lager dan het aantal opgenomen aanvragen en beschikkingen.
- Ondanks de verbetering voor 2005 kan gesteld worden dat voor alle jaren documenten ontbreken en dat vrijwel geen dossier op de onderzochte onderdelen compleet is. Voor één jaar is één dossier op alle vijf onderzochte onderdelen compleet. In 5 dossiers zijn telkens voor één jaar 4 van de 5 onderzochte onderdelen aangetroffen.

9.3 Subsidieaanvraag

9.3.1 Normenkader

Het proces van subsidieverstrekking begint met een heldere opdrachtformulering van het stadsdeel om instellingen die subsidie wensen te ontvangen uit te nodigen. Voor het beoordelen van de rol van het stadsdeel hierbij past de rekenkamer de volgende normen toe:

1. Er is sprake van een heldere opdrachtformulering door het stadsdeel.

2. De aanvraag bestaat ten minste uit een activiteitenplan met overzicht van concrete doelstellingen, een begroting en informatie over de financiële positie.
3. Er is een heldere aanvraagtermijn.

9.3.2 Bevindingen

Norm 1: Heldere opdrachtformulering

Hoewel wettelijk niet verplicht vindt de rekenkamer dat een stadsdeel de jaarlijkse aanvraag van subsidie door de instelling vooraf dient te laten gaan door een *schriftelijke* uitnodiging hiertoe van de kant van het stadsdeel. Door dit te doen kan het stadsdeel op voorhand richting geven aan de aanvraag van de instelling. De volgende elementen dienen terug te komen in een dergelijke opdrachtformulering:

- Een typering van het aanbod dat het stadsdeel wenst waarbij expliciet de relatie wordt gelegd met het realiseren van (een deel van) een bepaalde beleidsdoelstelling.
- De voorwaarden waaronder het stadsdeel subsidie wil verstrekken (t.a.v. prijs/kosten, kwaliteit, tijdsfasering).
- Op welke wijze subsidieaanvragen kunnen worden ingediend, waar en wanneer.

Jaarlijks verstuurt het stadsdeel een standaardbrief naar de instellingen die eerder subsidie hebben gekregen van het stadsdeel en hiermee wordt ook geadverteerd in lokale media. Hierin is opgenomen dat aanvragen voorzien moeten zijn van een begroting en een activiteitenplan en dat de aanvraag voor 1 april moet zijn ingediend. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel zodoende geen expliciete relatie legt met het beleid en de doelstellingen van het stadsdeel.

Norm 2: De aanvraag van de instellingen

De rekenkamer is van mening dat de subsidieaanvraag van de instellingen ten minste moet ingaan op de volgende onderdelen:

- Concrete doelstellingen of prestaties die een relatie hebben met het stadsdeelbeleid.
- Activiteitenplan.
- Begroting.
- Informatie over de financiële positie.

Voor zover aanvragen in de dossiers zijn opgenomen bevatten deze naar aard en vorm verschillende activiteitenplannen en begrotingen. De activiteitenplannen omvatten soms alle activiteiten van een instelling, ook de activiteiten waarvoor geen subsidie wordt aangevraagd. Hierdoor is niet altijd duidelijk op welk deel van de activiteiten de subsidie betrekking heeft.

De doelstellingen van de instelling of de te leveren prestaties zijn meestal in het activiteitenplan opgenomen.

Informatie over de financiële positie is zelden of nooit opgenomen, hiervoor wordt verwezen naar de verantwoording en de jaarrekening van het voorafgaande jaar.

Norm 3: Er is een heldere aanvraagtermijn

De rekenkamer gaat ervan uit dat het stadsdeel, conform de wet, een aanvraagtermijn vaststelt en dat die wordt nageleefd.

Het stadsdeel hanteert jaarlijks een uiterste indieningstermijn voor aanvragen voor subsidie op 1 april. Voor 2004 en 2005 werd de meerderheid van aanvragen nog niet voor 1 april ingediend, maar 2006 laat een verbetering zien. Iets meer dan de helft van de aanvragen is voor 2006 voor 1 april ingediend.

9.4 Subsidieverlening

9.4.1 Normenkader

Het verlenen van subsidie is een formeel juridisch moment in het traject van subsidieverstrekking en vindt plaats door middel van het afgeven van een beschikking; het kent zijn grondslag in afdeling 4.2.3 van de Awb. Voor het beoordelen van de subsidieverlening door het stadsdeel heeft de rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

1. Het stadsdeel toetst in het kader van de subsidieaanvraag:
 - a. De financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling.
 - b. De aansluiting van de activiteiten op het beleid van het stadsdeel.
2. Beschikkingen tot subsidieverlening bevatten:
 - a. Afspraken over te leveren producten en prestaties.
 - b. Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt.
 - c. Heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling.
 - d. Bevoorschottingstermijnen.
 - e. Een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening.
3. De subsidieverlening (het afgeven van de beschikking) wordt gekenmerkt door tijdigheid.

9.4.2 Bevindingen

Norm 1: De toetsing van de subsidieaanvraag

De rekenkamer is van mening dat transparante besluitvorming over aanvragen plaats dient te vinden op grond van schriftelijke toetsing van de aanvragen.

In de door de rekenkamer onderzochte dossiers (van 33 instellingen) zijn nauwelijks schriftelijke toetsingen opgenomen. Vanaf het subsidiejaar 2006 wordt wel met een format voor schriftelijke toetsing gewerkt.

Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat er door ambtenaren een advies wordt opgesteld. Deze adviezen worden ten behoeve van de latere begrotingsbehandeling verzameld en ter bespreking aan het dagelijks bestuur voorgelegd. In de praktijk besluit het dagelijks bestuur doorgaans conform de adviezen.

Hoe deze procedure van toetsing verloopt kan worden geïllustreerd aan de hand van de onderstaande casus PEWA.

Het is aan de ambtenaar om een keuze te maken tussen de verschillende offertes, dit blijkt uit de 'vastlegging procesafpraak budgetsubsidie'. De beslissingsgronden om te kiezen voor PEWA zijn niet vastgelegd. Formeel gezien hoeft dit ook niet volgens de subsidieverordening. Wel is één toekenningbeschikking voor PEWA opgesteld en twee afwijzende beschikkingen. In de stukken van het dagelijks bestuur ontbreekt de motivering om te kiezen voor PEWA. De ambtenaar heeft aangegeven dat in de offerte nauwelijks organisatiekosten waren opgenomen en de doelgroep veel meer affiniteit had met de bestemming gezien hun culturele achtergrond.

De deadline voor het indienen van de offertes was 7 juli. De offerte van PEWA is op 12 juli binnengekomen en in behandeling genomen.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat het stadsdeel onvolkomenheden heeft laten ontstaan, doordat:

- Een offerte is geaccepteerd na sluitingsdatum, zonder dat voor andere partijen duidelijk had kunnen zijn dat de sluitingsdatum geen hard gegeven was.
- Uit het motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb) vloeit voort dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Doordat in dit geval de keuze voor PEWA niet schriftelijk gemotiveerd is, kan achteraf alleen nog maar door een gesprek met de behandelend ambtenaar worden vastgesteld wat zijn overwegingen waren. De beslissingscriteria zijn daarmee achteraf niet objectief toetsbaar.

Norm 2: Kwaliteit van de beschikkingen

Naast de van toepassing zijnde subsidieverordening vormt de beschikking tot subsidieverlening een belangrijke (juridische) verankering van de relatie tussen stadsdeel en welzijnsinstelling. In de beschikking tot subsidieverlening kan het stadsdeel op basis van de verordening op maat afspraken maken met de instelling. De rekenkamer vindt het in dit kader van belang dat de beschikking tenminste de volgende vijf onderdelen kent, dan wel dat in de beschikking verwezen wordt naar documenten waarin bepalingen op deze onderdelen vastliggen:

- a. *De doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten.*
Om aansluiting van de activiteiten van de instelling op het beleid van het stadsdeel te waarborgen dient in de beschikking tot subsidieverleningen de relatie tussen te realiseren producten/diensten en de beleidsdoelstelling(en) van het stadsdeel tot uitdrukking te komen. Hieraan gerelateerde basisvoorwaarde uit de Awb is dat beschikkingen een beschrijving moeten geven van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend (artikel 4:30 Awb).
Bevindingen: In de standaard subsidiebeschikking van het stadsdeel is een passage opgenomen over prestatie-indicatoren die bij de activiteiten van de subsidieaanvrager horen. Deze indicatoren zijn in een aparte bijlage van de beschikking opgenomen. De rekenkamer constateert dat van de 11 instellingen die in 2006 meer dan € 25.000 subsidie ontvingen, bij 8 een dergelijke passage en bijlage was opgenomen. In 2005 was dat bij 7 van de 11 het geval. Voor 2004 zijn veel minder beschikkingen in de dossiers opgenomen, maar bij de 6 beschikkingen

die wel aanwezig zijn, ontbraken bij 4 de prestatie-indicatoren. De rekenkamer heeft dus de indruk dat de situatie in 2006 en 2005 is verbeterd ten opzichte van de jaren daarvoor.

b. *Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt.*

In de Awb is bepaald dat beschikkingen tot subsidieverlening de hoogte van het subsidiebedrag dienen te vermelden, dan wel dat is aangegeven op welke wijze de hoogte van het subsidiebedrag wordt berekend. In dit laatste geval dient wel te worden aangegeven wat het maximaal vast te stellen subsidiebedrag is (artikel 4:31 Awb). De rekenkamer acht strikte toepassing hiervan van belang omdat het situaties met een open-einde karakter voorkomt.

Bevindingen: In de beschikkingen zijn de subsidiebedragen toe te kennen tot een maximum bedrag opgenomen.

c. *Heldere voorwaarden voor inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling.*

Om tijdens de uitvoering en na afloop van het subsidiejaar zicht te krijgen op de prestaties van de gesubsidieerde instelling en om beleidsinformatie te verkrijgen voor evaluatieve doeleinden is het zaak dat het stadsdeel in de beschikking aangeeft wat zij wenst qua inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling. Op deze manier bewerkstelligt het stadsdeel dat ze informatie krijgt die aansluit bij de behoefte.

Bevindingen: In de standaardbeschikking is een verwijzing opgenomen dat voor 1 juni van enig subsidiejaar een verslag moet worden ingediend, waarin moet worden aangegeven wat ten aanzien van de activiteiten en de indicatoren is bereikt.

Daarnaast moet in het jaar volgende op het subsidiejaar vóór 1 april het financieel en inhoudelijk verslag worden ingediend. Voor de indiening van de jaarrekening en de accountantsverklaring (subsidies groter dan € 25.000) zijn de bepalingen uit het protocol voor de verantwoording voorgeschreven.

d. *Bevoorschottingstermijnen.*

Gelet op de hoogte van welzijnssubsidies acht de rekenkamer bevoorschotting noodzakelijk. Voor de financiële planning bij de instelling is het van belang dat duidelijk is op welk moment ze welke bedragen kunnen verwachten. Op grond van artikel 4:54 van de Awb dient dit in de beschikking tot subsidieverlening vermeld te worden.

Bevindingen: In de standaardbeschikking zijn bevoorschottingstermijnen opgenomen. Bij grotere bedragen worden de subsidiebedragen maandelijks uitgekeerd, bij de kleinere bedragen vindt dit per kwartaal plaats.

e. *Verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening.*

Subsidieverordeningen bevatten gemiddeld genomen een diversiteit aan rechten en plichten voor gesubsidieerde en verstrekker. De rekenkamer vindt het van belang dat de beschikking verwijst naar de van toepassing zijnde verordening. Op deze

manier kan er achteraf geen discussie ontstaan over welke verordening van toepassing is.

Bevindingen In de standaardbeschikking is een verwijzing naar de ASV opgenomen.

In de standaardbeschikking zijn de hierboven genoemde normen opgenomen. In de praktijk constateert de rekenkamer dat de standaardbeschikking bij de meeste van de 33 gesubsidieerde instellingen voor 2006 ook wordt toegepast

Norm 3: Tijdigheid van het afgeven van de beschikking

Voor een gesubsidieerde instelling is het van belang dat zij tijdig formeel op de hoogte wordt gesteld van de hoogte van de financiële middelen die het stadsdeel toekent en de randvoorwaarden die daarbij van toepassing zijn. Op die manier kan de instelling zorg dragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Dit veronderstelt overigens wel dat de instelling zelf de subsidieaanvraag tijdig heeft ingediend. Normen voor tijdigheid van subsidieverlening zijn door het stadsdeel in de ASV opgenomen: 13 weken na vaststelling van de begroting moet de beschikking zijn vastgesteld.

In de praktijk slaagt het stadsdeel erin om de meeste beschikkingen tijdig af te geven. De situatie voor het subsidiejaar 2006 is aanmerkelijk verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Over de jaren 2002 en 2003 constateerde de internal auditor dat er geen enkele beschikking tijdig was afgegeven.

9.5 Toezicht op uitvoering

9.5.1 Normenkader

Na verlening van de subsidie is het aan de gesubsidieerde instelling uitvoering te geven aan de overeengekomen activiteiten. Het stadsdeel dient hierop in de optiek van de rekenkamer toezicht te houden. Dit om te voorkomen dat eventuele problemen zich pas na afloop van het subsidiejaar openbaren. Voor de beoordeling hiervan hanteert de rekenkamer de volgende norm: het stadsdeel houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling.

9.5.2 Bevindingen

De rekenkamer vindt het van belang dat het stadsdeel gedurende het uitvoeringsjaar op systematische wijze toezicht houdt op de gesubsidieerde instellingen en tussentijdse verantwoording controleert en beoordeelt. De kern van dit toezicht dient te bestaan uit:

- Minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed).
- Verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling waar expliciet door het stadsdeel naar gekeken wordt.
- Het zonodig onderzoek uitvoeren bij de instelling.

Het is de rekenkamer bekend dat het stadsdeel met de grote instellingen overleg voert met enige regelmaat (elk kwartaal). Dit gebeurt echter met een beperkt aantal

instellingen. Met de 33 geselecteerde instellingen wordt zelden overleg gevoerd; bij een enkele is in de beschikking opgenomen dat dit wel zal plaatsvinden.

In de praktijk wordt de afspraak, vastgelegd in de beschikking, dat er tussentijdse rapportages worden ingeleverd (voor 1 september in het subsidiejaar; vanaf 2006 voor 1 juni) nauwelijks nageleefd.

Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt er door het stadsdeel onderzoek uitgevoerd bij een instelling. Er is de rekenkamer geen voorbeeld bekend van onderzoek door het stadsdeel bij één of meer van de 33 instellingen in de periode 2004 tot en met 2006.

9.6 Subsidievaststelling

9.6.1 Normenkader

Subsidievaststelling vormt het slotstuk van het traject van subsidieverstrekking. Het is het moment dat het stadsdeel beziet of voldaan is aan de voorwaarden verbonden aan de verleende subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag definitief wordt vastgesteld. Bij de beoordeling hiervan onderscheidt de rekenkamer de volgende normen:

1. Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij de vaststelling.
2. Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken.
3. Stadsdeel hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling.
4. De subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid.

9.6.2 Bevindingen

Norm 1: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording

Subsidiëring is geen geldverstrekking “om niet”. Aan subsidieverlening worden door het stadsdeel afspraken over te leveren prestaties verbonden. Aan het eind van het tijdvak waarover subsidie is verstrekt, dient het stadsdeel in de optiek van de rekenkamer expliciet stil te staan bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. De door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoording vormt hiervoor de basis. De rekenkamer vindt het van belang dat de beoordeling op schrift wordt gesteld. Bij subsidiebedragen groter dan € 25.000 behoort een accountantsverklaring door de subsidieontvanger te worden ingediend.

De rekenkamer heeft een beoordeling van de kwaliteit van de verantwoording opgesteld. Hiervoor is nagegaan of er een financieel en inhoudelijk verslag aanwezig was, of er een vergelijking was opgenomen met de aanvraag/begroting en of de accountantsverklaring opgenomen was. Uit bijlage 7 blijkt dat in slechts zeer weinig verantwoordingen goede financiële en inhoudelijke verslagen zijn opgenomen. Zes van de door de rekenkamer onderzochte dossiers voldeden. Op grond van de informatie in de overige dossiers is slechts zeer moeizaam of geen inzicht te krijgen in de uitgevoerde activiteiten en de bestede middelen.

De ambtenaren dienen een ‘inhoudelijke en financiële toetsing’ ten behoeve van de vaststelling op te stellen. Een format hiervoor is in 2005 voor het eerst gebruikt voor de

vaststellingsaanvragen 2004. De rekenkamer heeft deze toetsingen –op een enkele na- niet in de dossiers aangetroffen.

Norm 2: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken

Wanneer uit bovengenoemde beoordeling blijkt dat afspraken geheel of gedeeltelijk niet zijn nagekomen, zal het stadsdeel naar het oordeel van de rekenkamer hier op een passende manier gevolg aan moeten geven. Het meest geëigende instrument hiervoor is het lager vaststellen van de subsidie dan verleend. Eventueel vooruitbetaalde middelen zullen in dat geval terug moeten worden gevorderd. Ook kan het niet nakomen van afspraken consequenties hebben voor het toekomstige beleid en de met de instelling te maken afspraken; bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de afbouw van activiteiten of het onderbrengen van activiteiten bij een andere instelling. Het afbouwen van subsidie dient overigens bezien te worden in het licht van de randvoorwaarden uit artikel 4:51 van de Awb. In dit artikel is bepaald dat een subsidie die verstrekt is voor drie of meer opeenvolgende jaren alleen stopgezet kan worden op grond van gewijzigde omstandigheden of inzichten die zich tegen (ongewijzigde) voortzetting verzetten. De subsidieverstrekker dient hierbij een redelijke termijn in acht te nemen. Het stadsdeel heeft over het subsidiejaar 2004 besloten tot 1 nihil-vaststelling (het intrekken van de subsidie achteraf) en over het subsidiejaar 2005 tot 4 nihil-vaststellingen. Over 2006 zijn deze cijfers uiteraard nog niet bekend.

Nihilvaststellingen over 2004 en 2005

De nihilvaststelling over 2004 is door het dagelijks bestuur gebaseerd op het ontbreken van een verantwoording en de accountantsverklaring. De betreffende instelling⁴⁶ meent dat is afgesproken met het stadsdeel dat er geen verantwoording en accountantsverklaring hoeft te worden afgegeven. Het stadsdeel zegt dat de stichting geen bewijzen van de afspraak heeft kunnen overleggen.

De commissie Bezwaarschriften heeft het bezwaar van de instelling behandeld. Zij komt tot het advies de subsidie alsnog vast te stellen, omdat de instelling niet kan worden gevraagd gegevens te verstrekken, die zij zelf niet heeft. De gegevens liggen bij de participerende scholen en zijn niet meer exact te achterhalen. Het dagelijks bestuur moet nog een definitief besluit nemen. Twee van de vier nihilvaststellingen over 2005 zijn inmiddels alsnog toegekend. Beide waren gebaseerd op een onvolledige financiële verslaglegging of een ontbrekende accountantsverklaring. Naar aanleiding van de nihilvaststellingen is door beide instellingen bezwaar aangetekend tegen het besluit, waarbij zij informatie hebben geleverd, die daarvoor ontbrak. Het dagelijks bestuur heeft daarop een beschikking op bezwaar vastgesteld, waarbij voor de instellingen alsnog de eerder beschikte subsidie is vastgesteld. De rekenkamer merkt hierbij op dat het dagelijks bestuur dit in één van de twee gevallen heeft gedaan op grond van een samenstellings-verklaring van de accountant, die minder zekerheid geeft over de getrouwheid dan een accountantsverklaring.

Bij de derde nihilvaststelling wordt terugvordering van de subsidie voorbereid. Bij de vierde is nog enig overleg gaande. Hier werd de accountantsverklaring niet als voldoende geaccepteerd door het stadsdeel.

⁴⁶ Stichting Verzeker Je Toekomst.

De rekenkamer stelt vast dat het stadsdeel via nihilvaststellingen de betekenis van de controle van de prestaties en de bestedingen door het stadsdeel wil aangeven. Bij de vaststellingen over 2006 kan het dagelijks bestuur hierbij ook gebruik maken van de regels die begin 2006 zijn vastgesteld voor het lager vaststellen van subsidiebedragen. De rekenkamer tekent aan dat het dagelijks bestuur bij vaststellingen van subsidies in een enkel geval genoeg neemt met een samenstellings- of beoordelingsverklaring van een accountant, die minder zekerheid geeft over de getrouwheid dan de accountantsverklaring, die volgens de verordening vereist is.

Norm 3: Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling

Analoog aan de veel voorkomende functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving zou er in de beleving van de rekenkamer idealiter ook sprake moeten zijn van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van de afspraken in het kader van subsidieverlening en het controleren van de realisatie daarvan bij de subsidievaststelling. Omdat dit gelet op de schaalgrootte van de stadsdelen moeilijk te realiseren is, hanteert de rekenkamer het uitgangspunt dat er bij het vaststellen van subsidie minimaal sprake moet zijn van een suboptimale situatie waarbij er een controle plaatsvindt door een andere beleidsmedewerker of het bureauhoofd, een “onafhankelijke” financiële toets wordt verzorgd door de financiële afdeling van het stadsdeel.

De rekenkamer stelt vast dat bij het stadsdeel door een en dezelfde ambtenaar de subsidie wordt behandeld van subsidieaanvraag tot vaststelling.

Norm 4: Tijdigheid van subsidievaststelling

Het traject van subsidieaanvraag tot subsidievaststelling bestrijkt een periode van meer dan twee jaar. Om te voorkomen dat deze doorlooptijd nog verder wordt opgerekt, vindt de rekenkamer het van belang dat de vaststelling van subsidies wordt gekenmerkt door tijdigheid. Ook voor de instelling is het van belang tijdig zekerheid te hebben over het bedrag dat uiteindelijk wordt toegekend. In de ASV is opgenomen dat het stadsdeel de ‘beschikking tot vaststelling’ (kortweg: vaststelling) maximaal 12 weken na de aanvraag tot vaststelling door de ontvanger moet hebben afgegeven.

Op basis van de 33 dossiers kan de rekenkamer niet oordelen over de tijdigheid, omdat de dossiers nauwelijks vaststellingsaanvragen en dikwijls ook geen vaststellingen bevatten. De rekenkamer heeft de indruk dat deze zelden binnen de gestelde termijn worden afgegeven.

9.7 Internal auditor

Dossieropbouw en -beheer maken steeds deel uit van de rapportages van de internal auditor over de subsidies van de sector MO, die sinds 2001 zijn verschenen. In de reeks van rapporten oefent de internal auditor bij herhaling kritiek uit op de volledigheid van de dossiers. Het dossierbeheer ‘is voor verbetering vatbaar’ (december 2001), ‘zeer matig’ (september 2003), ‘enigszins verbeterd’ (december 2004), ‘van onvoldoende

kwaliteit' (december 2005), 'verbetering geconstateerd' (februari 2006) en 'laat wel verbetering zien, maar kan nog steeds beter' (december 2006).

De bevindingen van de rekenkamer komen grotendeels overeen met die van de internal auditor. Daarbij is op te merken dat de verbeteringen, die in 2005 en 2006 zichtbaar worden vooral de voorkant van het proces betreffen (aanvragen en beschikkingen). Aan de achterkant zijn de verbeteringen minder duidelijk. De internal auditor constateert in 2001 dat in geen van de door hem onderzochte dossiers van 1999 en 2000 inhoudelijke toetsingen voorkomen. De rekenkamer constateert dat in deze situatie tot op heden weinig verandering is gekomen. De internal auditor constateert in 2001 dat er in het stadsdeel geen evaluaties worden verricht naar de effectiviteit en/of de efficiency van de gesubsidieerde instellingen. Er wordt volstaan met de inhoudelijke verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde. Omdat in de dossiers geen verslagen van interne toetsen zijn opgenomen lijkt in deze situatie tot op heden geen zichtbare verandering te zijn opgetreden.

Ook de ACAM heeft in haar managementletters en accountantsverslagen inzake de controle van de jaarrekening kritiek uitgeoefend op dossiervorming en –beheer van het stadsdeel. In de Managementletter van 2005 wordt geconstateerd dat de noodzakelijke dossiervorming in de meeste gevallen tekort schiet. Vastleggingen van inhoudelijke toetsing zijn door de accountants niet aangetroffen (evenals in 2004). In 2006 zijn door de accountants geen controles uitgevoerd van de dossiers.

Uit de rapporten van de internal auditor blijkt dat 2002 en 2003 dieptepunten waren wat betreft de tijdigheid van aanvragen en het beschikken en vaststellen van subsidies. Uit de (beperkte) steekproeven van dossiers, die hij in deze jaren maakte, blijkt dat geen van de aanvragen voor 1 april van het desbetreffende jaar door de instelling waren gedaan en geen van de beschikkingen en vaststellingen binnen de daarvoor gestelde termijnen door het stadsdeel waren afgegeven.

De jaren 2004 en 2005 laten lichte verbeteringen zien. In deze jaren zijn althans enkele aanvragen en beschikkingen op tijd ingediend respectievelijk afgegeven. Over de vaststellingen (van 2003 en 2004) is weinig te zeggen omdat zowel de aanvragen tot subsidievaststelling als de vaststellingen zelf vrijwel geheel in de dossiers ontbreken. In het jaar 2006 is sprake van een aanmerkelijke verbetering. Ongeveer de helft van de aanvragen is in dit jaar op tijd ingediend en bovendien is het grootste deel van de beschikkingen op tijd de deur uitgegaan. Bij de vaststellingen werd echter slechts één beschikking gevonden door de internal auditor, die op tijd was.

9.8 Conclusies

De rekenkamer komt op grond van haar bevindingen bij haar onderzoek van de dossiers van 33 instellingen tot de volgende conclusies.

De dossiers, die de rekenkamer heeft ontvangen, zijn verre van volledig. Voor alle onderzochte jaren (2004, 2005 en 2006) ontbreken documenten. De rekenkamer heeft slechts voor één instelling een compleet dossier aangetroffen en dat nog slechts voor

maar één van de onderzochte jaren. Wel doet zich voor 2005 ten opzichte van 2004 een verbetering voor in de volledigheid. Voor 2006 is echter geen sprake van een verdere verbetering.

Bij de meeste subsidieaanvragen, die in de dossiers zijn opgenomen, zijn door de instellingen activiteitenplannen en begrotingen opgenomen. Omdat de plannen soms alle activiteiten van een instelling bevatten, is niet altijd duidelijk op welk deel van de activiteiten de aangevraagde subsidie betrekking heeft. Iets meer dan de helft van de aanvragen voor 2006 is voor 1 april ingediend. Dat is een verbetering ten opzichte van 2004 en 2005.

Een belangrijk gemis bij de aanvragen is dat door het stadsdeel geen heldere opdrachtformulering is opgenomen in de schriftelijke uitnodiging, die zij laat uitgaan naar de instellingen. Het stadsdeel geeft daardoor geen richting aan de aanvragen van de instellingen en legt geen relatie met de beleidsdoelstellingen die het wil realiseren.

De kwaliteit van de beschikkingen tot subsidieverlening is voor 2006 in het algemeen op orde. Belangrijk is dat met de meeste ontvangers van een subsidie van meer dan € 25.000 prestatieafspraken worden gemaakt. Ook worden de beschikkingen voor het grootste deel binnen de vastgestelde termijn afgegeven. De rekenkamer constateert dat de situatie voor het subsidiejaar 2006 aanmerkelijk is verbeterd ten opzichte van eerdere jaren.

Omdat in de dossiers geen schriftelijke toetsingen zijn opgenomen, is er geen transparantie over de motivering van de subsidieverlening over de jaren 2004, 2005 en 2006.

Voor wat betreft het toezicht op de uitvoering constateert de rekenkamer dat de eis dat er tussentijdse rapportages moeten worden ingeleverd nauwelijks wordt nageleefd. Met de 33 geselecteerde instellingen wordt zelden overleg gevoerd. Op grond van de informatie in de dossiers is het tussentijds toezicht op de uitvoering door het stadsdeel minimaal te noemen.

De rekenkamer stelt vast dat het stadsdeel via nihilvaststellingen de betekenis van de controle van de prestaties en de bestedingen door het stadsdeel wil aangeven. De rekenkamer tekent hierbij aan dat het dagelijks bestuur bij vaststellingen van subsidies in een enkel geval genoeg neemt met een samenstellings- of beoordelingsverklaring van een accountant, die minder zekerheid geeft over de getrouwheid dan de accountantsverklaring, die volgens de verordening vereist is.

Ook bij de vaststellingen stelt de rekenkamer vast dat er nauwelijks transparantie is op de beoordeling van de prestaties en de financiële verantwoording door het stadsdeel, omdat de toetsingen in de dossiers ontbreken. Op grond van de verantwoordingen van de instellingen, die in de dossiers zijn opgenomen, constateert de rekenkamer dat er in de meeste gevallen slechts zeer moeizaam of geen inzicht is te krijgen in de uitgevoerde activiteiten en bestede middelen.

De rekenkamer stelt verder vast dat er geen sprake is van ambtelijke functiescheiding tussen het maken van afspraken in het kader van subsidieverlening en de controle van

de realisatie daarvan. Bij het stadsdeel wordt de behandeling van subsidies van de aanvraag tot de vaststelling verricht door dezelfde ambtenaar. Op grond van de dossiers komt de rekenkamer tot de conclusie dat de meeste vaststellingen niet worden afgegeven binnen de in de verordening opgenomen termijn.

Deel III - Gesubsidieerde instellingen

10 De besteding van subsidies door instellingen

10.1 Onderzoeksvraag

Dit deel van het rapport richt zich op de besteding van subsidies door gesubsidieerde instellingen. Het onderzoek voor dit deel is gericht op de volgende vragen:

- Zijn de toegekende subsidies doelmatig en overeenkomstig de regels besteed?
- Is bij de besteding van middelen door instellingen sprake geweest van misbruik of oneigenlijk gebruik?

In dit hoofdstuk behandelen we achtereenvolgens het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek heeft gebruikt (paragraaf 10.2), de onderzoeksmethode (paragraaf 10.3) en de bevindingen die voortvloeien uit het onderzoek (paragraaf 10.4). Ten slotte gaan we kort in op de inhoud van het artikel in de Volkskrant van 14 oktober 2006 (paragraaf 10.5).

10.2 Normenkader

De wettelijke basis voor subsidieverstrekking ligt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van de wet heeft het stadsdeel een Algemene Subsidieverordening (ASV) vastgesteld, die regelt voor welke activiteiten en onder welke voorwaarden subsidie kan worden verstrekt. Zowel in de Awb als in de verordening van het stadsdeel zijn verplichtingen opgenomen, waaraan de subsidieontvanger moet voldoen. Deze betreffen enerzijds verplichtingen in het kader van de subsidieaanvraag en –vaststelling, anderzijds meer algemene verplichtingen.

Voor de beoordeling van de besteding van middelen door de instellingen hanteert de rekenkamer een aantal normen. Deze normen vloeien voort uit de regelgeving in de Awb, de verordening van het stadsdeel en definities van de Algemene Rekenkamer. Op grond hiervan is het volgende normenkader tot stand gekomen:

Tabel 10.1 - Normen voor besteding van subsidies door instellingen

Aspect	Norm
Niet-tijdigheid	De instelling is niet op tijd als de subsidieaanvraag en/of de aanvraag tot subsidievaststelling na de daarvoor vastgestelde data zijn ingediend
Onvolledigheid	Er is sprake van onvolledigheid als de instelling in het proces van subsidieverstrekking niet alle benodigde informatie aan het stadsdeel heeft aangeleverd
Onjuistheid	Er is sprake van onjuistheid als de instelling onjuiste gegevens aan het stadsdeel heeft aangeleverd
Nalatigheid	Er is sprake van nalatigheid als de instelling niet heeft voldaan aan de verplichtingen, die opgenomen zijn in de Awb, de algemene subsidieverordening of de subsidiebeschikking

Aspect	Norm
Ondoelmatigheid	Er is sprake van ondoelmatigheid als middelen door de instelling niet efficiënt zijn ingezet
Oneigenlijk gebruik	Bij oneigenlijk gebruik is sprake van een financiële overdracht die in strijd is met het doel en de strekking van de regeling, maar niet (noodzakelijkerwijs) met de bewoording ervan. ⁴⁷
Misbruik	Bij misbruik is sprake van financiële overdrachten (uitgaven) of het achterwege blijven daarvan (ontvangsten), die in strijd zijn met de subsidieregeling. ⁴⁸

Een instelling is *niet tijdig* als een subsidieaanvraag of een aanvraag tot subsidievaststelling (met daarbij opgenomen de subsidieverantwoording) niet voor de daarvoor vastgestelde datum is ingediend. Voor de subsidieaanvraag is dit 1 april en voor de aanvraag tot subsidievaststelling 1 juni of binnen een termijn van 12 weken na afloop van de gesubsidieerde activiteit.

De instelling is *onvolledig* als zij in het proces van subsidieverstrekking aan het stadsdeel, bewust of onbewust, onvolledige informatie geeft. Hiervan kan sprake zijn bij de subsidieaanvraag, zodat het stadsdeel op grond van onjuiste informatie tot een subsidieverlening besluit. Ook bij de verantwoording kan de instelling te kort schieten in de volledigheid van de door haar verschaft informatie.

De instelling kan, bewust of onbewust, ook *onjuiste* informatie aan het stadsdeel geven bij zowel de subsidieaanvraag als de subsidieverantwoording. Ook bij andere verplichtingen die de instelling heeft naar het stadsdeel kan deze onjuiste informatie geven.

Er is sprake van *nalatigheid* van de kant van de instelling, als deze niet voldoet aan de verplichtingen, die zijn opgenomen in de Awb, de subsidieverordening of, specifieker, in de subsidiebeschikking. Hieronder zijn niet die situaties verstaan, die al opgenomen zijn in één van de drie hierboven genoemde normen (niet-tijdigheid, onvolledigheid en onjuistheid). In de beschikking zijn in het algemeen een aantal voorwaarden opgenomen en wordt verwezen naar de verplichtingen voor de subsidieontvangers in de subsidieverordening van het stadsdeel. Deze verplichtingen houden onder andere in dat de subsidieontvanger:

- Aan eisen voldoet over de administratie en de wijze van betalingen.
- Terstond schriftelijk het stadsdeel inlicht over:
 - veranderingen in de financiële en juridische situatie;
 - besluiten gericht op beëindiging van de activiteiten;
 - verschillen tussen de gerealiseerde omvang van gesubsidieerde activiteiten en de afspraken daarover bij verlening van de subsidie;

⁴⁷ Afgeleid van de definitie zoals opgenomen in Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, algemene rekenkamer, Tweede kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 625, nr. 2.

⁴⁸ Afgeleid van de definitie zoals opgenomen in Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, algemene rekenkamer, Tweede kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 625, nr. 2.

- verstrekking van subsidie door derden;
- feiten en omstandigheden die gevolgen hebben voor de continuïteit van de gesubsidieerde activiteiten.
- Toestemming moet vragen voor een aantal handelingen, waaronder wijzigingen in de juridische status, het kopen en verkopen van registergoederen die met subsidie zijn verkregen, aangaan van leningen of zekerheidsstellingen, vormen van fondsen en reserveringen, vaststellen of wijzigen van tarieven, aanvragen van surséance of faillissementsaangifte.
- Voortgangsrapportages moet indienen;
- Een dekkings-, respectievelijk bestedingsplan in dient over ontstane tekorten of overschotten.
- Een accountantsverklaring indient, als de budget- of exploitatiesubsidie meer dan € 25.000 bedraagt.
- Een financieel en inhoudelijk verslag indient na afloop van de activiteiten.
- Verplicht is mee te werken aan onderzoek verricht door het stadsdeel of de rekenkamer.

Ondoelmatig gebruik van subsidiemiddelen doet zich voor als middelen door de instelling niet efficiënt worden ingezet.

Binnen de korte looptijd van dit onderzoek heeft de rekenkamer alleen die gevallen nader bekeken, waar op voorhand sprake leek van (een schijn van) ondoelmatigheid. Doelmatigheid is hierbij vooral bekeken vanuit de volgende aspecten:

- Het maken van kosten, die niet gedekt worden door inkomsten. Deze kunnen leiden tot het ontstaan van een negatief vermogen met als uiteindelijke uitkomst faillissement.
- De vorming van reserves, die niet nader worden toegelicht. Als een instelling middelen in reserves kan onderbrengen, is de vraag aan de orde hoe zich dit verhoudt tot de omvang van de subsidie. Moet die subsidie wel worden gegeven of is het subsidiebedrag te hoog?
- Exorbitante uitgaven voor diensten of producten, waarvan de rekenkamer kennis heeft genomen.

De keuze voor nader onderzoek bij instellingen heeft de rekenkamer gebaseerd op de bestudering van het in de dossiers aanwezige schriftelijke materiaal zoals de activiteitenplannen, begrotingen en verantwoordingen en signalen vanuit meldingen. Het oordeel van de rekenkamer over de doelmatigheid hoeft geen directe gevolgen te hebben voor de rechtmatigheid van de vaststelling van de subsidie door het stadsdeel.

Van *oneigenlijk gebruik* van middelen is sprake als subsidiemiddelen worden besteed voor een bestemming, die in strijd is met het doel en strekking van de regeling, maar niet noodzakelijk met de bewoording daarvan. De rekenkamer sluit hierbij aan op de definitie zoals geformuleerd door de Algemene Rekenkamer. De rekenkamer meent dat bij oneigenlijk gebruik sprake kan zijn van bewust ('willens en wetens') of onbewust handelen.

Bij de beoordeling van (eventueel) oneigenlijk gebruik wordt door de rekenkamer een oordeel gegeven over instellingen. Er is hierbij geen sprake van een oordeel over personen.

Van *misbruik* van middelen is sprake bij het doen van betalingen of het juist achterwege laten daarvan, die in strijd zijn met de subsidieregeling. Ook hierin sluit de rekenkamer aan bij de definitie van de Algemene Rekenkamer. Het gaat hierbij in het algemeen om het bewust handelen door de instelling.

Het betreft hier misbruik van subsidiemiddelen ten voordele van de instelling, waarbij regels van de overheid worden overtreden. Wat vaak misbruik wordt genoemd ten voordele van één of meer personen, is in strafrechtelijke zin diefstal, oplichting of valsheid in geschrifte door een persoon (of personen). Zaken die behoren tot het strafrecht berusten bij het Openbaar Ministerie en niet bij dit onderzoek. De rekenkamer oordeelt daar niet over. De rekenkamer is wettelijk gehouden om als ze bij haar onderzoek meldingen krijgt, die op het terrein van het strafrecht liggen, dit onmiddellijk te melden bij het Openbaar Ministerie.

Als de rekenkamer oordeelt dat subsidiemiddelen zijn misbruikt, dan meent zij dus dat middelen door de instelling niet zijn gebruikt waarvoor zij zijn bedoeld. De rekenkamer geeft daarmee geen oordeel over het gedrag van een persoon (of personen).

10.3 Onderzoeksmethode

De rekenkamer heeft de besteding van subsidiemiddelen door instellingen onderzocht bij 33 instellingen. De keuze voor deze 33 instellingen is als volgt bepaald:

- Alle instellingen, die in het artikel in de Volkskrant van 14 oktober 2006 worden genoemd.⁴⁹
- Alle instellingen, die voorkomen op de lijsten van nevenfuncties van raadsleden en leden van het dagelijks bestuur in de periodes 2002-2006 en 2006-2010 of op de lijsten van nevenfuncties van ambtenaren.
- Alle andere instellingen, waar sprake is van betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur of ambtenaren, zoals opgegeven in de ingevulde vragenlijsten die door de rekenkamer zijn verkregen van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur, ambtenaren en instellingen.⁵⁰
- Alle instellingen, waarvan door melders bij de rekenkamer is aangegeven, dat daar mogelijk sprake is van belangenverstremming, onregelmatigheden of misbruik en

⁴⁹ De rekenkamer heeft de stichting Podium Kwakoe onderzocht. In een te laat stadium is gebleken dat Stichting Kwakoe festival een aparte rechtspersoon is. Deze stichting is niet door de rekenkamer onderzocht. De rekenkamer adviseert het stadsdeel om deze stichting alsnog te (laten) onderzoeken.

⁵⁰ De rekenkamer heeft op een laat moment in het onderzoek de relatie tussen 5 gesubsidieerde instellingen en een raadslid vastgesteld. Een en ander is terug te voeren op de gebrekkige registratie van subsidiestromen naar subsidieontvangers (zie hoofdstuk 6). Het gaat hier om de volgende instellingen: Stichting Samego, Stichting Leerwerkbedrijven, Stichting voor Kennis en Sociale Cohesie, Stichting Sportpark de Toekomst, en Stichting Jeugdtennis Zuidoost. Het was niet meer mogelijk deze instellingen in dit onderzoek te betrekken. De rekenkamer beveelt het stadsdeel aan om deze instelling alsnog te (laten) onderzoeken.

oneigenlijk gebruik van verstrekte subsidiemiddelen én welke meldingen door de rekenkamer als relevant zijn beschouwd.

Dossierstudie

De rekenkamer is bij de geselecteerde instellingen als volgt te werk gegaan. Ze heeft bij het stadsdeel de dossiers opgevraagd van alle 33 geselecteerde instellingen. De dossiers zijn door de rekenkamer bestudeerd. Op grond van de beschikbare informatie uit het dossier in relatie tot de (gemelde) betrokkenheid van bestuurder of ambtenaar is bekeken of een verder onderzoek bij de instelling nodig was. Hierbij is in het bijzonder nagegaan of mogelijk sprake was van overtreding van de hierboven genoemde normen (niet-tijdigheid, onvolledigheid, onjuistheid, nalatigheid, ondoelmatigheid, oneigenlijk gebruik en misbruik). Uiteraard is de zwaarte van de normen en de eventuele overtreding meegewogen. Bij 18 instellingen heeft de rekenkamer geoordeeld dat nader onderzoek nodig was.

Nader onderzoek bij 18 instellingen

Bij de nadere onderzoeken zijn drie stappen te onderscheiden:

- a. Er zijn gesprekken gevoerd met verantwoordelijken (bestuurders, directeuren, administrateurs) van de instelling. Hierbij is om toelichting gevraagd op onduidelijkheden uit het dossieronderzoek en naar ontbrekende documenten.
- b. Van enige instellingen zijn de administraties opgevraagd en door de rekenkamer doorgenomen. Afhankelijk van de specifieke context zijn uitbetalingen aan personen bekeken en specifieke facturen voor diensten of andere leveringen.
- c. Van enige personen is de betrokkenheid nagegaan bij eerdere faillissementen.

Wederhoor

Over alle 33 geselecteerde instellingen is door de rekenkamer een verslag opgesteld. Hierin zijn de bevindingen uit de nadere onderzoeken bij 18 instellingen opgenomen. De verslagen zijn voor wederhoor voorgelegd aan de instelling. Op grond van de (eventuele) reactie van de instelling is door de rekenkamer een nawoord opgesteld. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een oordeel van de rekenkamer voor elke instelling op de normen. Deze oordelen worden hieronder uiteengezet.⁵¹

10.4 Onderzoeksbevindingen

10.4.1 Beoordeling tijdigheid

Van zes van de 33 instellingen is door de rekenkamer vastgesteld dat zij hun subsidieaanvraag of hun subsidieverantwoording te laat bij het stadsdeel hebben ingediend.

Te laat indienen van de subsidieaanvraag

Een aanvraag om verlening van een exploitatie- of budgetsubsidie wordt vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt gevraagd, schriftelijk

⁵¹ In de bijlage over de instellingen (bijlage 10) zijn alle verslagen over de 33 instellingen opgenomen, evenals hun eventuele reactie en het nawoord van de rekenkamer daarop.

ingediend bij het dagelijks bestuur. Voor de aanvraag van een waarderingssubsidie is de termijn minimaal 8 weken voorafgaand aan de activiteit en voor een investeringssubsidie minimaal 12 weken.

Het Henriëtte Roland Holsthuis, Vikaash, Stichting Podium Kwakoe, Stichting Beheer het Groeiend Monument en Welzijnsvereniging Nellestein hebben de subsidieaanvraag 2004 te laat ingediend bij het stadsdeel.

Het onderzoek onder de 33 instellingen laat zien dat het aantal instellingen dat in 2006 zijn subsidieaanvraag te laat indient is afgenomen. De rekenkamer constateert dat het Henriëtte Roland Holsthuis haar subsidieaanvraag 2006 te laat heeft ingediend.

Te laat indienen van de subsidieverantwoording

Uitgangspunt van de algemene subsidieverordening is dat de subsidieontvanger voor 1 juni na afloop van het boekjaar dan wel binnen 12 weken na afloop van de gesubsidieerde activiteit een aanvraag tot vaststelling van de subsidie indient.

De verantwoording 2004 van het Henriëtte Roland Holsthuis en die van Welzijnsvereniging Nellestein zijn ongeveer anderhalve maand te laat ingediend bij het stadsdeel.

10.4.2 Beoordeling onvolledigheid

Van negen van de 33 instellingen is door de rekenkamer vastgesteld dat zij het stadsdeel onvolledige informatie verstrekten.

Onvolledige informatie verstrekken bij de subsidieaanvraag

De rekenkamer constateert dat de Stichting Breathing Bijlmer bij de ingediende begrotingen voor de jaren 2004, 2005 en 2006 niet de te verwachte inkomsten in de begroting heeft opgenomen. Ook bij het Henriëtte Roland Holsthuis ontbreken voor 2004 en 2005 verwachte inkomsten in de begroting. Daarnaast is de subsidieaanvraag voor SWAZOOM niet volledig, SWAZOOM heeft volstaan met het indienen van een begroting.

Onvolledige informatie verstrekken over financiën bij de subsidieverantwoording

Het financieel verslag behoort een balans en een exploitatierekening te bevatten. Bij Stichting Carnaval South East is een verkort exploitatieoverzicht opgenomen in het activiteitenverslag 2004 maar ontbreekt een balans. Ook in de jaarrekeningen van de Sportadviesraad Zuidoost 2004 en 2005 ontbreekt een balans. Bovendien zijn deze jaarrekeningen opgesteld op basis van het kasstelsel in plaats van het stelsel van baten en lasten. Het laatste stelsel is algemeen gangbaar en geeft een goed inzicht in de werkelijke kosten en opbrengsten per jaar. In de financiële verantwoording 2004 van het Henriëtte Roland Holsthuis ontbreekt de onderbouwing voor gedeerde inkomsten van maaltijdvoorzieningen.

Zowel in de jaarrekeningen van de Sportadviesraad Zuidoost 2004 en 2005, het financieel verslag van SSAZ en het financieel verslag van Stida ontbreekt een vergelijking tussen realisatie en de financiële begroting.

Onvolledige informatie verstrekken over activiteiten bij de subsidieverantwoording
Stichting Verzekers je Toekomst heeft in haar activiteitenverslag voor het tijdvak 2004-2005 volgens het stadsdeel niet inzichtelijk gemaakt welke specifieke activiteiten bekostigd zijn vanuit de subsidie. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel heeft op 31 mei 2006 besloten om de subsidie op nihil vast te stellen en het verleende voorschot terug te vorderen. Op 26 januari 2007 heeft de commissie bezwaarschriften geadviseerd het besluit van mei 2006 in te trekken en een nieuw besluit te nemen waarin de subsidie wordt vastgesteld overeenkomstig de verlening. Het stadsdeel moet op 7 juni 2007 nog een besluit nemen.⁵²

PEWA reïntegratie heeft als organisator van het zomerkamp Tunesië het stadsdeel via het activiteitenverslag geïnformeerd over het aantal begeleiders dat heeft deelgenomen aan het zomerkamp. In de offerte rekent PEWA het stadsdeel voor dat van de € 28.000 subsidie in totaal 10 begeleiders worden bekostigd door het stadsdeel. Uit het activiteitenverslag van PEWA is niet af te leiden welke begeleiders voor rekening komen van het stadsdeel. Uit het onderzoek blijkt dat PEWA 9 begeleiders ten laste van de subsidie wil brengen. PEWA geeft aan dat de stadsdeelraadsleden voor rekening van PEWA aan het zomerkamp hebben deelgenomen. Deze informatie is door PEWA niet gecommuniceerd met het stadsdeel.

10.4.3 Beoordeling juistheid

Van één instelling is door de rekenkamer vastgesteld dat deze het stadsdeel onjuiste informatie heeft verstrekt.

Onjuiste informatie verstrekken bij de subsidieverantwoording

Het stadsdeel stelt in haar algemene subsidieverordening dat de aanvraag van de subsidie vaststelling moet zijn voorzien van een activiteitenverslag. Dit verslag beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend en bevat een vergelijking tussen de nagestreefde en de gerealiseerde doelstellingen en een toelichting daarop. Bij de afweging of de subsidie definitief moet worden toegekend en daarmee worden vastgesteld baseert het stadsdeel zich op informatie uit het activiteitenverslag. Wanneer informatie uit het activiteitenverslag onjuist is, maakt het stadsdeel op basis van onjuiste informatie haar beslissingen.

In het activiteitenverslag van PEWA reïntegratie van september 2006 over het zomerkamp naar Tunesië is opgenomen dat 61 jongeren afkomstig van andere instellingen dan PEWA of afkomstig uit het stadsdeel hebben deelgenomen aan het zomerkamp. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat 50 jongeren voldoen aan het leeftijds criterium zoals dat is gesteld in de subsidiebeschikking waarmee te verwachten valt dat deze ten laste zouden komen van het stadsdeel. Door 61 jongeren in plaatst van 50 jongeren te rapporteren is het stadsdeel onjuist geïnformeerd door PEWA reïntegratie.

⁵² Stichting Verzekers je Toekomst heeft in haar reactie aangegeven dat er een gesprek met het stadsdeel heeft plaatsgevonden. De voorlopige conclusie van het gesprek is dat de subsidie voor schooljaar 2004-2005 vooralsnog volledig wordt gehonoreerd.

10.4.4 Beoordeling nalatigheid

Bij 21 van 33 instellingen heeft de rekenkamer nalatigheden geconstateerd. In tabel 10.2 zijn vormen van nalatigheid en de frequentie weergegeven

Tabel 10.2 - Onderzoeksbevindingen geconstateerde nalatigheden

Geconstateerde nalatigheid	Aantal instellingen
Ontbreken van een subsidieaanvraag	6
Ontbreken van een inhoudelijk subsidieverslag	12
Ontbreken van een financieel subsidieverslag	11
Ontbreken van een bestedingsplan bij subsidieoverschotten	2
Leningen verstrekken zonder schriftelijke toestemming dagelijks bestuur stadsdeel	1
Afwijken van subsidieafspraken	1
Accountantsverklaring ontbreekt	4
Accountant heeft niet verklaard dat gecontroleerd is aan de subsidievoorwaarden	1

De rekenkamer heeft bij een aantal onderzochte instellingen geconstateerd dat het subsidiedossier van de gemeente niet volledig was. Zo ontbraken subsidieaanvragen en subsidieverslagen. Het ontbreken van deze documenten is voor rekenkamer aanleiding geweest om hierover te rapporteren in het deel van dit rapport over het subsidieverleningsproces. De rekenkamer heeft alleen nader onderzoek gedaan naar de oorzaak van de incompleetheit van het subsidiedossier indien er ook andere aanwijzingen waren dat onderzoek bij de instelling noodzakelijk was. Wanneer de rekenkamer rapporteert over het ontbreken van de subsidieaanvraag, het inhoudelijk of financieel subsidieverslag of het bestedingsplan bij subsidieoverschotten bestaat de mogelijkheid dat de gesubsidieerde instelling de informatie wel heeft aangeleverd aan het stadsdeel, maar dat het stadsdeel de dossiervorming niet op orde heeft.

Ontbreken van een subsidieaanvraag

Uit de subsidievoorwaarden blijkt dat een subsidieaanvraag schriftelijk moet worden ingediend bij het dagelijks bestuur van het stadsdeel. De rekenkamer heeft op basis van het subsidiedossier bij Humanitas, Sportadviesraad Zuidoost, Stichting Wijkoverleg Gaasperdam, Stichting Zuidoost, Stichting Podium Kwakoe en bij Stida vastgesteld dat de subsidieaanvraag voor 2004 of 2005 ontbreekt. Voor 2006 waren in alle onderzochte dossiers de noodzakelijke subsidieaanvragen wel aanwezig. Zowel instellingen als stadsdeel hebben zich op het punt van (toezicht houden op het) indienen van een subsidieaanvraag verbeterd.

Ontbreken van een inhoudelijk subsidieverslag

Het stadsdeel stelt in haar subsidieverordening dat de aanvraag van de subsidievestiging moet zijn voorzien van een activiteitenverslag. Dit verslag beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend en bevat een

vergelijking tussen de nagestreefde en de gerealiseerde doelstellingen en een toelichting daarop.

Van twaalf instellingen ontbreekt een activiteitenverslag, het betreft de volgende instellingen: Vikaash⁵³, Verzeker je toekomst, Woon- en Zorgcentrum Eben Haëzer, Humanitas, Sportadviesraad Zuidoost, Stichting Zuidoost, Amsterdams Steunpunt Wonen, Stichting Holi-Divali Amsterdam, Opo Oso Sramai, Stida⁵⁴, Welzijnsvereniging Nellestein en Woongroep Hindoestaanse Senioren Anand Joti.

Ontbreken van een financieel verslag

Het financiële verslag bevat een balans en een exploitatierekening. Het geeft getrouw, duidelijk en stelselmatig de grootte en de samenstelling van het vermogen op het einde van boekjaar en het exploitatiesaldo over het boekjaar weer. Het verslag sluit aan op de begroting waarvoor subsidie is verleend en behelst een vergelijking met de gerealiseerde inkomsten en uitgaven van het jaar. Met behulp van het verslag moet het stadsdeel een oordeel kunnen vormen over:

- Het vermogen en het exploitatiesaldo.
- Solvabiliteit en de liquiditeit van de subsidieontvanger.

Het stadsdeel heeft van elf instellingen één of meerdere financiële verslagen niet ontvangen. Het betreft: Verzeker je toekomst, Woon- en Zorgcentrum Eben Haëzer, Humanitas, Carnaval South East, Stichting Zuidoost, Amsterdams Steunpunt Wonen, Stichting Holi-Divali Amsterdam, Opo Oso Sramai, Stichting Podium Kwakoe, Welzijnsvereniging Nellestein en Woongroep Hindoestaanse Senioren Anand Joti.

Ontbreken van een bestedingsplan bij subsidieoverschotten

Het is de subsidieontvanger volgens de subsidieverordening toegestaan om overschotten te reserveren, mits de omvang van de reserve blijkt uit de jaarrekening. De subsidieontvanger is verplicht om in het jaarverslag een bestedingsplan voor de overschotten te vermelden. De rekenkamer heeft bij twee instellingen geconstateerd dat de overschotten wel werden gereserveerd maar dat een bestedingsplan ontbreekt.

In 2004 is het eigen vermogen van de stichting Vikaash toegenomen van € 684 naar € 72.248 en in 2005 verder naar € 177.045 als gevolg van gerealiseerde winsten op oudkomerstrajecten. Vikaash heeft in haar verantwoording geen bestedingsplan opgenomen. Het dagelijks bestuur heeft in de vaststelling van de subsidie 2005 aangegeven hierover nader overleg te willen met de instelling.

De SGGN/Recogin zag haar vermogen in 2004 groeien van € 73.462 tot € 105.076 en in 2005 tot € 113.580, eveneens als gevolg van gerealiseerde winsten op oudkomerstrajecten. Er is geen bestedingsplan ingediend door de stichting.

⁵³ Vikaash geeft in haar reactie aan dat zij de activiteitenverslagen over 2004 en 2005 heeft ingediend bij het stadsdeel. De rekenkamer heeft deze verslagen niet ontvangen van Vikaash.

⁵⁴ Stida geeft in haar reactie aan dat voor 2005 zowel een inhoudelijk als een financieelverslag bij het stadsdeel is ingediend. De rekenkamer heeft dit inhoudelijk verslag niet ontvangen van Stida.

Stichting Beheer het Groeiend Monument heeft eind 2005 een eigen vermogen van € 56.652 als gevolg van een positief resultaat en verwacht eind 2006 een eigen vermogen van circa € 75.000 op te bouwen. De stichting wil in de toekomst hiervan € 60.000 gaan aanwenden voor de inrichting van een herdenkingsruimte. De stichting heeft dit bestedingsvoornemen wel gemeld aan het stadsdeel. Overigens heeft ook het stadsdeel inmiddels € 60.000 gereserveerd voor de inrichting van de herdenkingsruimte.

Leningen verstrekken

Vikaash heeft leningen verstrekt aan bestuursleden. Volgens de subsidievoorwaarden zou Vikaash hiervoor schriftelijke toestemming van het dagelijks bestuur van het stadsdeel moeten krijgen. Vikaash heeft dit nagelaten. Het stadsdeel heeft de verstrekte leningen gesignaleerd en aangegeven dat de stichting geen nieuwe leningen aan bestuursleden mag verstrekken.

Afwijken van subsidieafspraken

De subsidieontvanger dient de subsidiegever onmiddellijk te informeren over aanzienlijke verschillen tussen de gerealiseerde omvang van de gesubsidieerde activiteiten en de omvang van de gesubsidieerde activiteiten waarvan bij de verstrekking van de subsidie werd uitgegaan.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat het de organisator van het zomerkamp naar Tunesië - PEWA reïntegratie - na het afgeven van de subsidiebeschikking maar voorafgaand aan de reis duidelijk had kunnen zijn dat niet 98 maar 89 mensen aan de reis zouden deelnemen. Na afloop van de reis heeft PEWA reïntegratie het stadsdeel via het activiteitenverslag geïnformeerd dat 61 jongeren afkomstig van andere instellingen of afkomstig vanuit het stadsdeel hadden deelgenomen aan de reis. Uit het onderzoek blijken dit 50 jongeren te zijn. PEWA reïntegratie heeft het stadsdeel niet nader geïnformeerd over deze afwijking van de subsidieafspraken.

Accountantsverklaring

Elke subsidieontvanger die een budget- of exploitatiesubsidie van meer dan € 25.000 ontvangt dient een controleverslag op het financieel beheer in te dienen. Het controleverslag dient te zijn opgesteld door een registeraccountant of een accountant administratieconsulent met certificerende bevoegdheden.

Bij vier instellingen ontbreekt de voorgeschreven accountantsverklaring: Verzeker je toekomst (2005), Stida (2004), Stichting Podium Kwakoe (2005) en SGGN/Recogin (2004 en 2005). Stichting Podium Kwakoe heeft in 2005 wel een samenstellingsverklaring ingediend. SGGN/Recogin heeft in 2004 een samenstellingsverklaring en in 2005 een beoordelingsverklaring ingediend. Een samenstellingsverklaring of een beoordelingsverklaring geeft het stadsdeel geen of aanzienlijk minder zekerheid dan de in de subsidievoorwaarden voorgeschreven accountantsverklaring.

Op grond van de door Stida ingediende accountantsverklaring over 2005 heeft het dagelijks bestuur de subsidie over 2005 op nihil gesteld. De accountantsverklaring

wordt door het dagelijks bestuur als onvoldoende bestempeld. Hierover is nog overleg gaande tussen stadsdeel en instelling.

Accountant heeft niet verklaard dat gecontroleerd is aan de subsidievoorwaarden

De algemene subsidieverordening van het stadsdeel (2006) schrijft voor dat de accountant onderzoekt of de aan de subsidie verbonden verplichtingen zijn nageleefd. In de subsidiebeschikking voor de Stichting Ondernemershuis Zuidoost is daarnaast specifiek opgenomen dat de accountant in zijn accountantsverklaring expliciet moet verklaren aan de subsidievoorwaarden te hebben gecontroleerd.

De controlerend accountant van de Stichting Ondernemershuis heeft dit niet expliciet verklaard omdat het bestuur van de stichting geen opdracht aan de controlerend accountant heeft gegeven om te toetsen aan de subsidievoorwaarden.

Overige opmerkingen accountantsverklaring

De rekenkamer stelt vast dat het stadsdeel van gesubsidieerde instellingen ook een accountantsverklaring verlangt wanneer het stadsdeel een subsidie op eigen initiatief rechtstreeks aan een derde overmaakt. Bij Stichting Bolletrie maakt het stadsdeel een groot deel van de jaarlijkse subsidie rechtstreeks over aan de verhuurder van het CEC-gebouw waar de stichting is gehuisvest. Ook voor WIW-subsidies constateert de rekenkamer dat de subsidies rechtstreeks door het stadsdeel aan PANTAR worden betaald. Hierdoor ontstaat voor de gesubsidieerde instelling een zeer gecompliceerde situatie, waarbij ze een subsidie niet ontvangen, maar zich daar wel over moeten verantwoorden. Bovendien moet deze verantwoording afhankelijk van de financiële omvang worden gecontroleerd door een accountant.

Volgens de algemene subsidieverordening is accountantscontrole verplicht bij een budget- of exploitatiesubsidie vanaf € 25.000. In het geval van een investeringssubsidie, zo constateert de rekenkamer, is de subsidieontvanger op grond van de algemene subsidieverordening niet verplicht om accountantscontrole te laten uitvoeren.

10.4.5 Beoordeling van doelmatig gebruik van subsidiegelden

Bij twee instellingen heeft de rekenkamer een aanwijzing dat het subsidiegeld ondoelmatig is gebruikt, doordat de instellingen niet de noodzakelijke beheersmaatregelen hebben getroffen om efficiënt gebruik te waarborgen. Het betreft de instellingen Stichting Carnaval South East en Stichting het Ondernemershuis Zuidoost.

Kosten maken zonder dekking en activiteiten op lager niveau uitvoeren

De Stichting Carnaval South East is in 2004 en 2005 verplichtingen aangegaan voor de organisatie van een carnavalsoptocht, de belangrijkste doelstelling van de stichting. Zij deed dit echter zonder dat zij de daarvoor opgegeven dekking wist te realiseren. Het in de begrotingen opgenomen bedrag dat sponsors zouden inbrengen, werd nooit gehaald. Eind 2006 was daardoor het eigen vermogen € 19.564 negatief. De stichting zou in 2006 opnieuw een carnavalsoptocht organiseren (gelijk aan 2004 en 2005), maar moest dit door een gebrek aan middelen beperken tot een streetdance. Volgens het

bestuur van de stichting heeft het stadsdeel aangegeven voor 2007 geen subsidie te zullen toekennen zolang het financieel tekort blijft bestaan.

Ondoelmatige aanbesteding

Stichting Ondernemershuis Zuidoost is op 30 december 2003 opgericht en de activiteiten van de stichting zijn per 1 april 2007 beëindigd. Naast de directeur heeft de stichting drie bestuurders: een voorzitter, een secretaris en een penningmeester.

De secretaris van het ondernemershuis heeft in zijn rol als directeur van een re-integratiebedrijf, de onderneming Tuk Tuk gewezen op het bestaan van de dienstverlening van het ondernemershuis. In de oorspronkelijke plannen van Tuk Tuk zou zij gebruik gaan maken van de dienstverlening van het re-integratiebedrijf. Het bestuur van het Ondernemershuis heeft diverse malen gesproken over Tuk Tuk. De secretaris heeft aan zijn mede bestuursleden onvoldoende duidelijk gemaakt wat zijn betrokkenheid was bij Tuk Tuk en heeft zich niet onthouden van besluitvorming rondom Tuk Tuk. Naast de tijd van het bestuur heeft de organisatie van het Ondernemershuis ongeveer 50 uur besteed aan Tuk Tuk. Daarnaast heeft het Ondernemershuis de kosten gedragen voor de 250 interviews die zijn afgenomen om de interesse te meten voor het Tuk Tuk concept.

De voorzitter van het Ondernemershuis is directeur bij een grote accountants-, belasting- en adviesorganisatie. Dit kantoor heeft de opdracht gekregen van het bestuur van de Stichting om fiscaal advies uit te brengen, nadat zij eerst om niet een aantal onderwerpen hadden uitgezocht. De stichting betaalde voor het fiscale advies € 12.590 (inclusief BTW). Van andere dienstverleners zijn geen offertes aangevraagd omdat volgens het bestuur dit niet efficiënt en zinvol meer zou zijn en zij vermoedde dat andere kantoren vele malen duurder zouden zijn gezien de grote hoeveelheid tijd en energie die reeds om niet in dit vraagstuk waren geïnvesteerd. De voorzitter heeft zich bij de besluitvorming niet onthouden van stemming.

Doordat beide bestuursleden zich niet hebben onthouden van besluitvorming, voor fiscale adviezen geen offertes zijn opgevraagd en de secretaris aan de overige bestuursleden onvoldoende duidelijk heeft gemaakt wat zijn mogelijk (financiële) belang is, kan achteraf niet worden vastgesteld dat het bestuur alles heeft gedaan om doelmatig te handelen.

10.4.6 Beoordeling oneigenlijk gebruik van subsidiegelden

Bij één instelling is door de rekenkamer op onderdelen oneigenlijk gebruik van subsidiegelden vastgesteld.

Stichting PEWA reïntegratie organiseerde voor jongeren van PEWA en van het stadsdeel in 2006 een zomerkamp met Tunesië als bestemming. De rekenkamer stelt oneigenlijk gebruik van de subsidiegelden vast op basis van twee feiten:

1. Uit de deelnemerslijst blijkt dat 4 jongeren aan het zomerkamp deelnamen terwijl zij jonger waren dan 16 jaar. In de subsidiebeschikking is opgenomen dat de jongeren een leeftijd tussen de 16 en 27 jaar hebben. Bovendien heeft de

- behandelend ambtenaar de directeur van de stichting tijdens het organiseren van het zomerkamp in een e-mail expliciet laten weten dat het niet is toegestaan om jongeren beneden de 16 jaar mee te nemen.
2. In de subsidiebeschikking van 26 juni 2007 is het doel van de reis opgenomen: 'Organiseren van een zomerkamp met als thema Carthaagse culturele uitwisseling'. Uit het activiteitenverslag blijkt dat de culturele activiteiten zijn samengebracht in één dag (22 augustus 2006). De overige dagen namen de jongeren deel aan het samengestelde programma van het "resort".

De conclusie van de rekenkamer is dat deze reis niet paste in de doelstelling die opgenomen was in de beschikking, waarmee sprake is van oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen. Dit dient te worden gezien mede in het licht van het feit dat het stadsdeel uitdrukkelijk duidelijk heeft gemaakt dat jongeren onder de 16 jaar niet mee konden gaan. De instelling heeft dit bewust genegeerd.

10.4.7 Beoordeling misbruik van subsidiegelden

Bij twee instellingen is aangifte gedaan in verband met het vermoeden van een misdrijf. Dit is niet gebleken uit het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, maar was al bekend bij de start van dit onderzoek. Op het moment van het schrijven van het rapport liggen beide zaken bij het Openbaar Ministerie.

Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost (SSAZ)

In oktober 2005 bleek € 27.000 te zijn verdwenen uit de kas van de Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost (SSAZ). Het stadsdeel Zuidoost heeft aangifte gedaan tegen de secretaris/penningmeester. Het Parket Amsterdam van het Openbaar Ministerie geeft op 7 juni 2007 aan dat voor de secretaris / penningmeester vervolging gaande is voor primair verduistering, subsidiair diefstal, meermalen gepleegd tot een totaal bedrag van € 22.500 en voor verduistering, subsidiair diefstal van een bedrag van € 25.000.

Welzijnsvereniging Nellestein

De Welzijnsvereniging Nellestein in Zuidoost heeft aangifte gedaan tegen haar penningmeester. Uit eigen onderzoek van de instelling kwam naar voren dat er in 2006 ruim twintigduizend euro aan subsidiegelden niet terug te vinden is. Het Parket Amsterdam van het Openbaar Ministerie geeft op 7 juni 2007 aan dat zij geen mededelingen kan doen omdat de zaak nog loopt.

Beide vermeende misdrijven zijn ontdekt door het bestuur of bestuursleden van de stichtingen. Het stadsdeel heeft bij het signaleren van de mogelijke misdrijven geen rol gespeeld. Bij Welzijnsvereniging Nellestein heeft het stadsdeel aanvullende subsidies verleend en voorschotten eerder uitbetaald vanwege liquiditeitsproblemen bij de stichting.

10.4.8 Overzicht van onderzochte instellingen

De totale resultaten van het onderzoek van de rekenkamer zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 10.3 - Onderzoeksbevindingen van de 33 onderzochte instellingen

Nr	Instelling	Te laat	Onvolledig	Onjuist	Nalatig	Ondoelmatig	Oneigenlijk gebruik (vermoeden van) Misbruik
1	Stichting Manege voor Gehandicapten	-	-	-	-	-	-
2	HCC Vikaash	●	-	-	●	-	-
3	Anand Joti	-	-	-	-	-	-
4	PEWA	-	●	●	●	-	●
5	SGGN Recogin	-	-	-	●	-	-
6	Stichting Bolletrie	-	-	-	-	-	-
7	Stichting Clienteninformatiepunt	-	-	-	-	-	-
8	Honkbalschool Amsterdam	-	-	-	-	-	-
9	Stichting De Meren (project GGZ Amsterdam Zuidoost Kiest Kleur)	-	-	-	-	-	-
10	Breathing Bijlmer	-	●	-	-	-	-
11	Beheer het Groeiend Monument	●	-	-	●	-	-
12	Verzeker je Toekomst	-	●	-	●	-	-
13	Swazoom (faya lobi)	-	●	-	●	-	-
14	Henriette Roland Holsthuis (Evean)	●	●	-	●	-	-
15	Woon en Zorgcentrum Eben Haezer	-	-	-	●	-	-
16	Humanitas	-	-	-	●	-	-
17	Sportadviesraad Zuidoost	-	●	-	●	-	-
18	Stichting Wijkoverleg Gaasperdam	-	-	-	●	-	-
19	Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost (SSAZ)	-	●	-	-	-	●
20	Stichting Zuidoost	-	-	-	●	-	-
21	Women in positive action	-	-	-	-	-	-
22	Stichting Carnaval South East	-	●	-	●	●	-
23	Stichting Imtrad International	-	-	-	-	-	-
24	Amsterdam Steunpunt Wonen	-	-	-	●	-	-
25	Stichting Holi Divali	-	-	-	●	-	-
26	Stichting Fido	-	-	-	-	-	-
27	Fysiotherapiecentrum Gooioord	-	-	-	-	-	-
28	Opo Oso Sranantongo	-	-	-	●	-	-
29	Podium Kwakoe	●	-	-	●	-	-
30	Stida	-	●	-	●	-	-
31	Welzijnsstichting Nellestein	●	-	-	●	-	●
32	Stichting Ondernemershuis Amsterdam Zuidoost	-	-	-	●	●	-
33	Woongroep Hindoestaanse Senioren Anand Joti	-	-	-	●	-	-
	Totaal	5	9	1	21	2	1
							2

Eén van de 33 instellingen heeft geen subsidierelatie met het stadsdeel. Dit is de instelling Stichting Fido. Aan Fido maakt het stadsdeel € 720 voor werving declaratiekosten cursisten en € 450 voor een informatieavond voor ouders van het oudkomerstraject over. Formele toekenningen en vaststellingen van subsidies ontbreken. De rekenkamer vraagt zich af, gezien het karakter van de activiteiten, waarom het stadsdeel het heeft nagelaten om een formele subsidierelatie aan te gaan met deze instelling.

10.5 De onderzoeksresultaten en het artikel in de Volkskrant

Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek door de rekenkamer was het artikel in de Volkskrant van 14 oktober 2006. In dit artikel worden twaalf instellingen genoemd: de Hindostaanse Welzijnsstichting Anand Joti, Fysiotherapiecentrum Gooioord, Stichting Vikaash, Stichting PEWA, Stichting Ghanese Gemeenschap Nederland/Recogin, Stichting Bolletrie, Stichting FIDO, Women in Positive Social Action, Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost, Opo Oso Sranan (tongo), Stichting Beheer het Groeiend Monument en Stichting Verzeker je toekomst.

Eén van deze instellingen blijkt in 2004, 2005 en 2006 geen formele subsidierelatie te hebben gehad met het stadsdeel: Stichting FIDO. Wel heeft deze instelling op grond van facturen betalingen van het stadsdeel verkregen. Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden waarom voor de betaling van de gefactureerde kosten door het stadsdeel niet voor een subsidierelatie is gekozen.

Misbruik

De rekenkamer heeft niet vastgesteld dat instellingen bewust in strijd met de subsidieregeling hebben gehandeld om daar zelf voordeel bij te hebben.

Wel is er mogelijk bij de Stichting Samenlevingsopbouw Amsterdam Zuidoost en Stichting Nellestein (subsidie)geld verduisterd door bestuursleden. Dit is door de besturen van de stichtingen geconstateerd en er is aangifte gedaan.

Oneigenlijk gebruik

De rekenkamer stelt vast dat PEWA reïntegratie bij het verzorgen van het zomerkamp naar Tunesië het subsidiebedrag op onderdelen oneigenlijk heeft gebruikt. Door het meenemen van jongeren onder de toegestane leeftijdsgrens en het beperken van het culturele aspect van de reis tot één dag is in strijd gehandeld met het doel en de strekking van de regeling, maar niet met de bewoording ervan.

Belangenverstrengeling en misbruik en oneigenlijk gebruik

De rekenkamer heeft niet geconstateerd dat er sprake is van belangenverstrengeling daar waar het gaat om de drie instellingen waar misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidieregeling wordt vermoed.

Conclusie

Van de elf in het Volkskrant-artikel genoemde instellingen is bij één instelling geen sprake van een subsidierelatie. Bij negen instellingen is geen misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen door de rekenkamer vastgesteld. Bij één instelling is op onderdelen oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen vastgesteld, overigens zonder dat belangenverstremgeling met raadsleden, leden van het dagelijks bestuur of ambtenaren van het stadsdeel is vastgesteld.

Deel IV – Conclusies en aanbevelingen

11 Conclusies en aanbevelingen

11.1 Persoonlijke betrokkenheid bij subsidies

11.1.1 Conclusies

Rol van de stadsdeelraad

De rekenkamer constateert dat de raad in haar kaderstellende taak nauw betrokken is bij het subsidiebeheer. Mede op grond van incidenten is dit beheer aangescherpt. De raad heeft de afgelopen jaren meerdere keren haar zorg over het subsidiebeheer uitgesproken, onder andere bij de bespreking van de jaarrekeningen. De raad kan hier volgens de rekenkamer haar controlerende taak uitbreiden door meer aandacht te hebben voor wel of niet bereikte effecten.

Verder constateert de rekenkamer dat de raad ook via grote aantallen moties en amendementen betrokken is bij het subsidieproces. Door ad hoc beslissingen over het verlenen van subsidies aan instellingen is de raad (de leden) kwetsbaar voor kritiek op *mogelijke* belangenverstremming van raadsleden met deze instellingen.

Persoonlijke betrokkenheid

De rekenkamer heeft inzicht gegeven in de betrokkenheid van raadsleden, leden van het dagelijks bestuur en ambtenaren in de periode 2004 – 2006 bij instellingen, die door het stadsdeel zijn gesubsidieerd. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn als volgt weer te geven:

A. Raadsleden

- 19 van de 60 (duo-)raadsleden (32%) van het Stadsdeel hebben in de periode 2004-2006 gelijktijdig zitting (gehad) in de stadsdeelraad en zijn betrokken (geweest) bij een organisatie, die door het stadsdeel wordt gesubsidieerd. Het gaat hierbij om nevenfuncties, nevenwerkzaamheden of nevenactiviteiten, zoals bestuursfuncties, loondienst, tijdelijk dienstverband, opdrachtnemerschap, betaald vrijwilliger en onbetaald vrijwilliger.
- De betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen is bij raadsleden van de PvdA zowel in absolute zin (11 leden) als in relatieve zin (55%) groter dan bij de overige partijen in de deelraad. Bij de overige politieke partijen waren in absolute zin 8 leden betrokken bij gesubsidieerde instellingen. De relatieve betrokkenheid bij gesubsidieerde instellingen bij de overige partijen bedroeg 20%.
- De 19 betrokken (duo-)raadsleden hebben in totaal met 36 instellingen een relatie. In elf gevallen gaat het om bestuursfuncties, waarvan zes bezoldigd en vijf onbezoldigd. In 18 gevallen gaat het om vrijwilligerswerk (11 onbezoldigd en zeven bezoldigd). In zeven gevallen is er sprake van loondienst of opdrachtnemerschap (het tegen betaling leveren van diensten of verrichten van activiteiten).

- Het stadsdeel heeft in de periode 2004-2006 ongeveer aan 300 instellingen één of meerdere subsidies verleend. Dit betekent dat raadsleden met circa 10% van de gesubsidieerde instellingen een directe betrokkenheid hebben of hebben gehad..

B. Leden dagelijks bestuur

- Van de zeven leden van het dagelijks bestuur in de periode 2004 – 2006 heeft één lid van het dagelijks bestuur een betrokkenheid met een gesubsidieerde instelling. Dit betreft mevrouw E. Verdonk. Zij verricht eens in de zes weken (onbetaald) vrijwilligerswerk bij de Stichting Manage voor gehandicapten.

C. Ambtenaren, betrokken bij het subsidieproces

- Indien ambtenaren een betrokkenheid hebben met een gesubsidieerde instelling bereiden zij deze subsidieverstrekingen niet voor en zijn ook niet belast met de controle op de desbetreffende instelling.
- Twee ambtenaren hebben in het recente verleden gewerkt bij de gesubsidieerde organisatie, waarvan ze nu behandelend ambtenaar zijn. Het afdelingshoofd van de betrokken ambtenaren heeft ons medegedeeld, dat zij maatregelen heeft getroffen die de objectiviteit van de beoordeling van de subsidieaanvraag en van de controle op de uitvoering van de bestede subsidiegelden waarborgen. De rekenkamer is van oordeel dat de vereiste objectiviteit in het gedrang kan komen wanneer nieuwe medewerkers als behandelend ambtenaar optreden bij instellingen waarbij ze in het recente verleden zelf werkzaam waren. Er kan al dan een schijn ontstaan van belangenverstremgeling.

Handelen van personen

A. Melden van nevenfuncties

8 van de 20 onderzochte politici (40%) hebben hun nevenfunctie bij gesubsidieerde instellingen gemeld, 12 (60%) hebben een of meerdere functies bij gesubsidieerde instellingen niet gemeld. Kijken we naar het totaal aantal functies dan zien we dat 57% van alle nevenfuncties bij gesubsidieerde instellingen niet is gemeld.

B. Deelname aan besluitvorming

30% van de 20 onderzochte politici heeft een of meerdere keren deelgenomen aan besluitvorming over instellingen waar ze bij betrokken zijn. Bij 20% van de raadsleden is er een of meerdere keren sprake van een expliciete onthouding van deelname aan de besluitvorming over instellingen waarbij ze betrokken zijn. Bij 55% van de raadsleden is geen deelname aan de besluitvorming geconstateerd.

C. Schijn van belangenverstremgeling

Er zijn 2 politici, die onbetaald vrijwilligerswerk verrichten voor een instelling, maar door hun (financiële) verbondenheid aan de instelling de schijn van belangenverstremgeling op zich hebben geladen, doordat zij hun betrokkenheid niet hebben gemeld.

D. Belangenverstrengeling

Bij 7 politici is volgens de rekenkamer sprake van belangenverstrengeling omdat zij een duidelijke (financiële) binding hebben met een gesubsidieerde instelling, terwijl zij deelgenomen hebben aan de besluitvorming of hun betrokkenheid niet hebben gemeld.

E. Feitelijk voordeel

Bij 4 politici is volgens de rekenkamer sprake van feitelijk voordeel dat de organisatie of de persoon zelf heeft van de belangenverstrengeling.

11.1.2 Aanbevelingen

Rol van de stadsdeelraad

- Stel SMART geformuleerde beleidsdoelen op in de programmabegroting om daarmee subsidies te verlenen op het niveau van programma's en niet op het niveau van instellingen.
- Stemonthouding dient expliciet gemeld te worden.

Melding

- Raadsleden en ambtenaren dienen alle nevenfuncties te melden, ook indien het om onbetaald vrijwilligerswerk gaat.

Deelname aan besluitvorming

- Raadsleden en leden van het dagelijks bestuur dienen niet deel te nemen aan besluitvorming over subsidiëring van instellingen, waarbij ze betrokken zijn (nevenfuncties of nevenwerkzaamheden).

Belangenverstrengeling

- Raadsleden en leden van het dagelijks bestuur dienen alert te zijn op de belangen die samenhangen met hun nevenfunctie en mogelijk strijdig dan wel verstrengeld zijn met die van het stadsdeel.
- Om volledige verantwoordelijkheid als raadslid of lid van het dagelijks bestuur te kunnen dragen verdient het de voorkeur om geen nevenfuncties te vervullen bij gesubsidieerde of te subsidiëren instellingen.

11.2 Subsidieproces van het stadsdeel

11.2.1 Conclusies

Feiten en cijfers

De totale omvang van de subsidiestroom in stadsdeel Zuidoost is jaarlijks ongeveer € 25 miljoen. Hiervan wordt het grootste deel (in 2006: 85%) besteed door de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Andere verdelingen van de subsidiestroom zijn niet beschikbaar, omdat er geen gegevens zijn bij het stadsdeel over de begrote of geboekte bedragen naar subsidie of subsidieontvanger. De rekenkamer vindt dat door het ontbreken van deze informatie het stadsdeel ernstig wordt gehinderd bij de controle op de verstrekte subsidies.

Juridisch kader

Met de invoering van de Algemene Subsidieverordening 2006 (ASV 2006) heeft het stadsdeel een aantal verbeteringen tot stand gebracht ten opzichte van de subsidieverordening uit 2000. Het stadsdeel voldoet nu wel aan de aspecten 'onderzoeksmogelijkheden' en 'kennisgeving subsidie van derden', waardoor betere controle mogelijk is en zekerheid omtrent financiering uit andere bron kan verkregen worden.

Het stadsdeel voldoet in de ASV 2006 maar gedeeltelijk aan het aspect 'aanvullende gronden lager vaststellen', gericht op het korten van de subsidie indien aan voorwaarden niet wordt voldaan. Dit is echter wel buiten de verordening om door middel van een besluit van het dagelijks bestuur geregeld.

In de verordening heeft geen wijziging plaats gevonden van het aspect 'tussentijdse verantwoording', waardoor een tussentijds financieel verslag niet verplicht is gesteld. In de praktijk is door middel van een sinds 2005 gebruikt format wel sprake van tussentijdse financiële verantwoording.

Bij de andere aspecten trad geen verandering op. Het stadsdeel voldoet dus nog niet aan het aspect 'verzekering risico's' en niet volledig aan het aspect 'verplichting aanvraagbescheiden'.

Organisatorisch kader voor subsidiebeheersing

Voor het aansturen en beheersen van de ambtelijke organisatie - ook op het punt van het verlenen en afrekenen van subsidies - heeft het stadsdeel een goede verordening vastgesteld. Het dagelijks bestuur heeft evenwel nog geen integraal besluit genomen over een 'eenduidige indeling van de stadsdeelorganisatie' en een 'adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd'.

De rekenkamer is van oordeel dat de taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende afdelingen in zijn algemeen helder zijn. Wel heeft de rekenkamer geconstateerd dat over sectoroverstijgende subsidiestromen (bijv. Rijksgelden of Europese gelden) de coördinerende taak van de afdeling Concernstaf in relatie tot de verschillende vakafdelingen nog in ontwikkeling is. Dit brengt risico's met zich mee voor het niet optimaal benutten van subsidiegelden en het onvolledig vergoed krijgen van bestede subsidiemiddelen.

De rekenkamer is van oordeel dat het dagelijks bestuur in opzet een kwalitatieve programmabegroting aan de stadsdeelraad voorlegt. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in veel gevallen geen nulmetingen zijn opgenomen. Verder is de rekenkamer van mening dat het ontbreken van productenramingen de sturingsmogelijkheden voor het dagelijks bestuur en voor de ambtelijke top beperkt.

De rekenkamer concludeert dat de organisatorische voorzieningen met betrekking tot de interne controle in opzet redelijk aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Veel controles dienen plaats te vinden binnen reguliere werkprocessen en procedures. Een

zwak punt is dat het stadsdeel geen jaarlijks programma kent om - op basis van bepaalde criteria - doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren.

De rekenkamer is van oordeel dat de opzet van de administratieve organisatie (instructies, dossiervorming, financiële administratie) en besturingsinformatie om de uitputting van de budgetten en de afwikkeling van de subsidies tot en met 2006 te monitoren, gebrekkig was. Pas in 2006 is - in samenhang met de implementatie van het nieuwe subsidieadministratiesysteem - enige verbetering te constateren.

De vastgestelde instructies hebben enkel betrekking op de budgetsubsidies. Voor het uitvoeren van de inhoudelijke en financiële toets bij het toekennen en vaststellen van budgetsubsidies ontbreken nog heldere instructies. De werkwijze bij controlebezoeken bij instellingen door stadsdeelmedewerkers is eveneens nog niet uitgewerkt.

De rekenkamer is van oordeel dat - mede op basis van evaluaties - voor de verschillende beleidsterreinen beleidsnotities (of beleidsregels) moeten worden vastgesteld, die voor het ambtelijk apparaat en het dagelijks bestuur houvast bieden voor het verstrekken van subsidies. Uit een door het stadsdeel verstrekt overzicht blijkt dat er bij de subsidiering van 227 instellingen in 26 gevallen (11%) geen koppeling gemaakt kon worden met een vastgestelde beleidsnotitie.

De rekenkamer is van oordeel dat het stadsdeel de visie op en de aanpak van de controle door het stadsdeel verder moet concretiseren.

De rekenkamer is van oordeel dat belangrijke stappen zijn gezet om het subsidieproces op orde te brengen. De subsidies van 2007 kunnen via het nieuwe systeem worden bewaakt. De afloop van de subsidies tot en met 2006 moet nog volledig handmatig worden bewaakt. Verder merkt de rekenkamer op dat andere sectoren, dan de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, nog geen gebruik maken van het geautomatiseerde subsidieadministratiesysteem.

Uitvoering in de praktijk

De rekenkamer heeft onderzoek naar de uitvoering van het subsidieproces in de praktijk mede op grond van subsidiedossiers van 33 instellingen.

De dossiers, die de rekenkamer heeft ontvangen, zijn verre van volledig. De rekenkamer heeft slechts voor één instelling een compleet dossier aangetroffen en dat nog slechts voor maar één van de onderzochte jaren. Wel doet zich voor 2005 ten opzichte van 2004 een verbetering voor in de volledigheid. Voor 2006 is echter geen sprake van een verdere verbetering.

Bij de meeste subsidieaanvragen zijn door de instellingen activiteitenplannen en begrotingen opgenomen. Omdat de plannen soms alle activiteiten van een instelling bevatten, is niet altijd duidelijk op welk deel van de activiteiten de aangevraagde subsidie betrekking heeft. Iets meer dan de helft van de aanvragen voor 2006 is voor 1 april ingediend. Dat is een verbetering ten opzichte van 2004 en 2005.

Een belangrijk gemis bij de aanvragen is dat door het stadsdeel geen heldere opdrachtformulering is opgenomen in de schriftelijke uitnodiging, die zij laat uitgaan naar de instellingen.

De kwaliteit van de beschikkingen tot subsidieverlening is voor 2006 in het algemeen op orde. De rekenkamer constateert dat de situatie in 2006 aanmerkelijk is verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Omdat in de dossiers geen schriftelijke toetsingen zijn opgenomen, is er geen transparantie over de motivering van de subsidieverlening over de jaren 2004, 2005 en 2006.

Met de 33 geselecteerde instellingen wordt zelden overleg gevoerd. Op grond van de informatie in de dossiers is het tussentijds toezicht op de uitvoering door het stadsdeel minimaal te noemen.

De rekenkamer stelt vast dat het stadsdeel via nihilvaststellingen de betekenis van de controle van de prestaties en de bestedingen door het stadsdeel wil aangeven. Ook bij de vaststellingen stelt de rekenkamer vast dat er nauwelijks transparantie is op de beoordeling van de prestaties en de financiële verantwoording door het stadsdeel, omdat de toetsingen in de dossiers ontbreken. Op grond van de verantwoordingen van de instellingen, constateert de rekenkamer dat er in de meeste gevallen slechts zeer moeizaam of geen inzicht is te krijgen in de uitgevoerde activiteiten en bestede middelen.

De rekenkamer stelt verder vast dat er geen sprake is van ambtelijke functiescheiding tussen het maken van afspraken in het kader van subsidieverlening en de controle van de realisatie daarvan. Voorts heeft de rekenkamer de indruk dat de meeste vaststellingen niet binnen de in de verordening opgenomen termijn worden afgegeven.

11.2.2 Aanbevelingen

Feiten en cijfers

- Richt de administratie zo in dat het stadsdeel controle kan uitoefenen op de uitgekeerde en vastgestelde subsidies naar de soort subsidie en de subsidieontvanger.

Juridisch kader

- Neem in de subsidieverordening een passage op waardoor de subsidieontvangers verplichtingen worden opgelegd ten aanzien van het verzekeren van risico's (bijvoorbeeld wettelijke aansprakelijkheid).

Organisatorisch kader

- Formaliseer via een besluit eenduidig de indeling van de stadsdeelorganisatie en scheidt daarbij de taken, functies en bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodanig dat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan het dagelijks bestuur en de raad is gewaarborgd.
- Zorg er voor dat de coördinerende taak van de afdeling Concernstaf in relatie tot sectoroverstijgende subsidiestromen wordt geborgd. Regel daarbij helder de verschillende verantwoordelijkheden van de afdeling concernstaf in relatie tot de sectoren en zie dat de vastgestelde procedures voor de aanvraag, de verdeling, de toekenning en de verantwoording van subsidies worden nageleefd.
- Zorg in de programmabegroting voor nulmetingen.

- Stel naast de programmabegroting ook productenramingen op, waarmee op sector- en afdelingsniveau de door de ambtelijke organisatie te leveren prestaties inzichtelijk worden gemaakt.
- Stel jaarlijks een programma op voor doelmatigheid- en doeltreffendheids- onderzoeken ten aanzien van het gevoerde beleid en houdt daarbij rekening met de wensen van de raad.
- Volg periodiek de organisatieontwikkeling rond het subsidiebeheer en stel daarbij vast dat de mogelijkheden van het subsidieadministratiesysteem optimaal worden benut.
- Stel ten behoeve van de ambtelijke organisatie ook voor de exploitatie-, investerings- en waarderingssubsidies heldere instructies vast.
- Zorg voor alle beleidsterreinen voor beleidsnotities waarin de doelen SMART zijn geformuleerd en toekennings- en eventuele verdelingscriteria helder zijn vastgelegd en leg deze ter vaststelling voor aan de raad.
- Ontwikkel een visie over in welke gevallen en op welke wijze controle bij de instellingen moet plaatsvinden en werk dit uit in een plan van aanpak en voer het vervolgens uit.
- Maak zo snel mogelijk gebruik van alle mogelijkheden die het subsidieadministratiesysteem biedt om het subsidieproces te beheersen en voer zo mogelijk met terugwerkende kracht ook de nog niet afgewikkelde subsidies in, zodat de afwikkeling daarvan ook via het subsidiesysteem bewaakt kan worden.
- Voer het subsidieadministratiesysteem ook bij de andere sectoren dan de sector Maatschappelijke Ontwikkeling in.

Uitvoering in de praktijk

- Grote aandacht voor de volledigheid van de dossieropbouw is noodzakelijk. Koppel dit aan het nieuwe subsidieadministratiesysteem ISA4ALL. Neem een heldere opdrachtformulering op in de schriftelijke uitnodiging, die het stadsdeel jaarlijks laat uitgaan naar de instellingen ter herinnering aan de subsidieaanvraag.
- Leg de toetsing van de verlening van de subsidie en van de vaststelling van de subsidie schriftelijk vast in het nieuwe subsidieadministratiesysteem en zie er op toe dat dit systematisch gebeurt.
- Voer systematische controle uit op de inlevering van tussenrapportages en verantwoordingen door instellingen. Stel hiervoor modellen op.
- Ga bij vaststellingen niet akkoord met typen van accountantsverklaringen, die minder zekerheid geven over de getrouwheid.
- Voer functiescheiding in tussen ambtenaren die aanvragen en die vaststellingen behandelen van een instelling.
- Neem een besluit over vaststellingen van de subsidie binnen de daarvoor gestelde termijn.

11.3 Gesubsidieerde instellingen

11.3.1 Conclusies

De besteding van subsidies door instellingen

De besteding van middelen door de instellingen is door de rekenkamer beoordeeld op grond van normen over tijdigheid, volledigheid, juistheid, nalatigheid (nakomen van de voorwaarden), doelmatigheid, oneigenlijk gebruik en misbruik. Op grond van onderzoek bij 33 instellingen komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- Van 5 van de 33 instellingen is door de rekenkamer vastgesteld dat zij hun subsidieaanvraag of hun subsidieverantwoording te laat bij het stadsdeel hebben ingediend.
- Van 9 van de 33 instellingen is door de rekenkamer vastgesteld dat zij het stadsdeel onvolledige informatie verstrekten.
- Van één instelling is vastgesteld dat deze het stadsdeel onjuiste informatie heeft verstrekt.
- Bij 21 van de 33 instellingen heeft de rekenkamer nalatigheden geconstateerd. Dit betrof in het bijzonder het ontbreken van financiële en inhoudelijke subsidieverslagen en het ontbreken van de subsidieaanvraag.
- Bij twee instellingen doet zich vermogensvorming voor, zonder dat hiervoor een bestedingsplan is ingediend.
- Bij vier instellingen ontbrak een accountantsverklaring, die voldoende zekerheid geeft aan het stadsdeel.
- Bij twee instellingen heeft de rekenkamer een aanwijzing dat het subsidiegeld ondoelmatig is gebruikt, doordat de instellingen niet de noodzakelijke beheersmaatregelen hebben getroffen om efficiënt gebruik te waarborgen.
- Bij één instelling is door de rekenkamer op onderdelen oneigenlijk gebruik van subsidiegelden vastgesteld.
- Bij twee instellingen is aangifte gedaan in verband met het vermoeden van een misdrijf. Dit is niet gebleken uit het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, maar was al bekend bij de start van dit onderzoek.

11.3.2 Aanbevelingen

De besteding van subsidies door instellingen

- Voorkom onduidelijkheid over subsidies en andere betalingen; zorg dat aan betalingen aan instellingen duidelijke afspraken ten grondslag liggen, waardoor zowel het stadsdeel als de instellingen voldoende zekerheden krijgen.
- Betaal subsidie rechtstreeks uit aan de subsidieaanvrager. Hierdoor vereenvoudigt het stadsdeel het subsidieproces, behandelt zij de subsidieaanvrager als financieel volwassen en kan zij van de subsidieaanvrager in alle redelijkheid verlangen dat deze zich over de subsidie verantwoordt.
- Laat ook investeringssubsidies met een omvang vanaf € 25.000 controleren door een accountant.

Deel V – Reactie dagelijks destuur en nawoord rekenkamer

12 Reactie dagelijks bestuur en nawoord rekenkamer

12.1 Inleiding

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft op 8 juni 2007 haar eindrapport voor bestuurlijk wederhoor aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost aangeboden. Op 21 juni 2007 heeft de rekenkamer de reactie van het dagelijks bestuur ontvangen.

De volgende paragraaf bevat de integrale weergave van de bestuurlijke reactie. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de rekenkamer.

12.2 Reactie dagelijks bestuur

Bij brief van 11 juni 2007 vraagt u onze bestuurlijke reactie op het conceptrapport Subsidieverstrekking Zuidoost. De nadruk in onze beantwoording ligt daarbij op het onderdeel waar wij als Dagelijks Bestuur direct verantwoordelijkheid voor dragen, namelijk de kwaliteit van het proces van subsidieverstrekking. Op beide andere onderdelen, hebben wij, daar waar de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur in zicht komt, ook een enkele opmerking.

Algemene reactie

Het rapport van de Rekenkamer is een belangrijke aanvulling voor het op orde brengen van het proces van subsidieverstrekking. Wij hebben steeds aangegeven dat wij in volstrekte openheid willen werken aan de verbetering van het subsidieproces, die wij na het faillissement van Alcides en het rapport Jacques Necker met voortvarendheid ter hand hebben genomen. Wij zijn blij met de waardering die uit uw rapport spreekt over de voortgang die wij sindsdien geboekt hebben: de herziene subsidieverordening, de subsidienota waarin de uitgangspunten voor subsidiebeheer zijn vastgelegd, het vastleggen van procesafspraken, de implementatie van het nieuwe subsidieadministratie, de kwaliteit van de programmabegroting. Ook zijn en waren wij ons er van bewust dat er nog veel moet gebeuren. Wij waarderen de gedegen analyse van de Rekenkamer, delen in grote lijnen de conclusies en willen in principe de aanbevelingen in de paragraaf subsidieproces overnemen. Deze aanbevelingen vormen een goed handvat om gefaseerd verdere verbeteringen door te voeren. Een aantal aanbevelingen spoort met acties die wij al voor het verschijnen van dit rapport hebben ingezet. Wij zullen in samenspraak met de Raad tot een finale conclusie komen over het overnemen van de aanbevelingen.

In onderstaande reactie houden wij de volgorde van uw concept-rapport aan.

Persoonlijke betrokkenheid bij subsidies

Bij dit onderdeel willen wij ingaan op uw bevindingen ten aanzien van leden van het dagelijks bestuur en van ambtenaren, betrokken bij het subsidieproces.

Dagelijks Bestuur

Wij zijn het met uw conclusie oneens dat mw. Verdonk haar vrijwillige activiteiten in de manege, het eens in zes weken doen van klusjes in de stallen, had moeten melden als nevenfunctie. Hetzelfde geldt voor de kwalificatie “onhandig”, die u in dit verband gebruikt. Het valt ons op dat uw interpretatie van het begrip nevenfunctie, zoals die wordt gebruikt in de Gemeentewet en de daaraan gerelateerde Amsterdamse gedragscode voor bestuurders, aanmerkelijk ruimer is dan gebruikelijk is in de relevante vakliteratuur.

Een veel gehanteerde definitie is: “er is sprake van een nevenfunctie als het gaat om een samenstel van taken en werkzaamheden met een structureel karakter in verband met een bepaalde organisatie”. Werkzaamheden als voorleesouder of het zo nu en dan helpen in de manege vallen hier niet onder.

Ambtenaren, betrokken bij subsidieverlening

Uw conclusie op pag. 55 dat een ambtenaar, door niet te melden dat een familielid bij een organisatie werkzaam was, waarvoor hij als behandelend ambtenaar optrad, op zijn minst de schijn van belangenverstrengeling op zich laadt, kunnen wij ook niet delen.⁵⁵ Het al dan niet melden van de aanwezigheid van een familielid in een dergelijk geval hangt af van de beoordeling van de betrokken ambtenaar of hier sprake zou kunnen zijn van een belangentegenstelling. Ook achteraf zijn wij van mening dat voor melding geen aanleiding was.

Subsidieproces

Zoals hierboven al vermeld kunnen wij ons in de meeste conclusies vinden en nemen wij de aanbevelingen over met een kanttekening bij de aanbeveling om naast de programmabegroting ook productenramingen op te nemen.

In de programmabegroting, waarvoor de Rekenkamer zijn waardering uitspreekt, zijn productenramingen immers reeds geïntegreerd. Wij twijfelen aan nut en noodzaak om daarnaast nog aparte productenramingen te maken.

Tevens hebben wij nog een aantal kanttekeningen bij deze paragraaf.

Pag. 69/70: Ons valt een discrepantie op tussen het gestelde in pag. 69 (“exploitatie subsidie: een subsidie waarbij de subsidieverstrekker de activiteiten die met de subsidie worden verricht tot stand wil brengen dan wel wil houden door bij te dragen aan het exploitatietekort van de instelling”) en pag. 70 (“de exploitatie subsidie wordt door het stadsdeel gedefinieerd als een bijdrage in de exploitatiekosten van de subsidieontvanger”). De eerste omschrijving is juist, de tweede niet.

⁵⁵ De rekenkamer heeft de verwijzing naar paginanummers in de bestuurlijke reactie laten aansluiten op de paginanummering in dit hoofdrapport.

Blz. 95: Ten aanzien van uw mededeling over PEWA merken wij op dat u zonder enige nadere onderbouwing tot de conclusie bent gekomen dat er bij het verzoek vanuit het stadsdeel bij de drie betrokken instellingen om een subsidieaanvraag in te dienen voor de zomeractiviteiten 2006 sprake is geweest van een sluitingsdatum als hard gegeven. De drie betrokken instellingen zijn gevraagd om onder tijdsdruk voor een bepaalde datum een subsidieaanvraag in te dienen, waarbij niet is gemeld dat overschrijding van de termijn uitsluiting zou betekenen.

Evenmin delen wij uw conclusie over (het gebrek aan) motivering van de keuze voor PEWA. Onze kanttekening daarbij is dat het feit dat de motivatie niet schriftelijk is vastgelegd, geenszins impliceert dat een motivatie ontbreekt.

blz. 95, 100, en 101 en conclusies

Al eerder is bij de ambtelijke reactie op de nota van bevindingen gewezen op het onderscheid tussen subsidiejaren en kalenderjaren. Tevens is hierbij ook gewezen op het feit dat bij waarderingssubsidies er geen sprake is van een afzonderlijke verleningsbeschikking naast een aparte vaststellingsbeschikking.

Op een aantal plaatsen hebben deze opmerkingen in de ambtelijke reactie geleid tot voorstellen tot een aanpassing van de oorspronkelijke tekst. Wij kunnen daarom de volgende conclusies van u niet onderschrijven.

- Op bladzijde 95 schrijft u dat u de indruk heeft dat de situatie in 2006 en 2005 verbeterd, terwijl dit naar onze zienswijze dient te zijn *in 2005 voor het subsidiejaar 2006 en in 2004 voor het subsidiejaar 2005*.

- Op bladzijde 100 schrijft u over het feit dat u zo weinig vaststellingsaanvragen hebt aangetroffen in de 33 door u onderzochte dossiers dat u de indruk heeft dat deze zelden binnen de gestelde termijn worden afgegeven. U gaat er daarbij aan voorbij dat een groot aantal van de door u onderzochte 33 dossiers waarderingssubsidies betroffen, waarvoor de indiening van een vaststellingsaanvraag niet is vereist.

Het speciale karakter van waarderingssubsidies is ook van belang bij uw conclusie over de indiening van tussenrapportages op bladzijde 102. Instellingen en organisaties die een waarderingssubsidie ontvangen, hoeven geen tussenrapportage in te dienen. Dat is vereist voor instellingen die budgetsubsidie ontvangen en in de afgelopen jaren is dit door het dagelijks bestuur beperkt tot de instellingen met een budgetsubsidie hoger dan € 25.000. Wat wij wel onderschrijven is dat de indiening van de tussenrapportages veel aandacht vergt, omdat de instellingen dit vaak vergeten. In de afgelopen twee kalenderjaren hebben we daarom schriftelijk de instellingen gemaand om aan deze verplichting te voldoen en hebben we in de beschikking expliciet aandacht aan deze subsidievoorwaarde besteed.

- Op bladzijde 101 beschrijft u de conclusie van de internal auditor dat er in 2006 sprake is van een aanmerkelijke verbetering. *Ongeveer de helft van de aanvragen is in dit jaar op tijd ingediend.* Het gaat hierbij opnieuw om het subsidiejaar 2006 dus de aanvragen waren in 2005 op tijd ingediend.

Gesubsidieerde instellingen

Wij nemen met instemming kennis van uw conclusie met betrekking tot het Volkskrantartikel. U heeft bij tien van de elf instellingen, die genoemd zijn in het betreffende artikel, geen oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen vastgesteld. Bovendien stelt u vast dat bij geen van de elf instellingen sprake was van

belangenverstrengeling met raadsleden, leden van het dagelijks bestuur of ambtenaren van het stadsdeel. Wij trekken hieruit de conclusie dat een feitelijke grondslag aan het desbetreffende artikel heeft ontbroken.

Ondernemershuis II

Het dagelijks bestuur is van mening, dat de door het bestuur van het Ondernemershuis gevolgde procedure om te komen tot een fiscaal advies efficiënt en doelmatig is geweest. Het uiteindelijke bestede bedrag is verhoudingsgewijs zeer gering, zeker in het licht van het belang en de kwaliteit van het advies.

12.3 Nawoord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

De rekenkamer is verheugd dat het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost haar waardering uitspreekt voor de analyse van de rekenkamer in het rapport, in grote lijnen de conclusies van de rekenkamer deelt en in principe de aanbevelingen wil overnemen. Naar aanleiding van de reactie van het dagelijks bestuur heeft de rekenkamer de volgende opmerkingen.

Persoonlijke betrokkenheid bij subsidies

Het dagelijks bestuur is van mening dat de activiteiten van mevrouw Verdonk niet als nevenfunctie mogen worden gezien en dat er derhalve geen sprake zou zijn van onhandig handelen. De rekenkamer kwalificeert het niet melden van het onbetaald vrijwilligerswerk door mevrouw Verdonk niet als belangenverstrengeling. Ze concludeert evenwel dat het niet melden onhandig is omdat bij aanvullende subsidieverstrekking aan de manage of controle door het stadsdeel op de door de manage verrichte prestaties de schijn van belangenverstrengeling kan ontstaan.

Het dagelijks bestuur is van mening dat het aan de behandelend ambtenaar zelf moet worden over gelaten of hij de betrokkenheid van een familielid bij een door hem behandelde gesubsidieerde instelling meldt. De rekenkamer blijft van mening dat tenminste sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Dit omdat de ambtenaar is opgetreden als behandelend ambtenaar bij de besluitvorming over de (wijze van) voortzetting van een activiteit waarbij tevens een familielid betrokken is.

Subsidieproces

Het dagelijks bestuur stelt in zijn reactie dat de productenramingen al zijn geïntegreerd in de programmabegroting en twijfelt aan nut en noodzaak om daarnaast nog aparte productenramingen te maken. De rekenkamer is van mening dat de productenraming een goed instrument is om de afdelingen gericht aan te sturen. Het dagelijks bestuur en de ambtelijke leiding kunnen met de productenraming per afdeling aangeven welke bijdragen in kwantitatieve en kwalitatieve zin van hen wordt verwacht en dit via tussenrapportages bewaken.

Het dagelijks bestuur merkt op dat de rekenkamer geen onderbouwing geeft voor haar opvatting dat er sprake was van een harde sluitingsdatum. De rekenkamer is in het bezit van een reconstructie van de ambtenaar van het stadsdeel waarin uitdrukkelijk wordt vermeldt dat de deadline voor de indiening van de subsidieaanvraag 7 juli 2006 was. In

deze reconstructie is niet helder aangegeven waarom er nu voor PEWA is gekozen en niet voor een van de andere aanbieders. De rekenkamer heeft geen schriftelijke informatie ontvangen waaruit blijkt dat een specifieke motivatie deel heeft uitgemaakt van de besluitvorming door het dagelijks bestuur.

Het dagelijks bestuur geeft aan dat in het rapport niet overal helder onderscheid wordt gemaakt tussen subsidiejaren en kalenderjaren. Inderdaad hoort op blz. 89 (van het conceptrapport) te staan dat 'de situatie voor 2006 en 2005 is verbeterd' en op blz. 95 dat 'de helft van de aanvragen voor dit jaar op tijd is ingediend'.

Het dagelijks bestuur merkt verder op dat de rekenkamer geen rekening zou houden met het feit dat bij waarderingssubsidies geen aparte vaststellingsbeschikking hoeft te worden afgegeven. Er is bij de beoordeling van de dossiers door de rekenkamer wel rekening gehouden met het aantal waarderingssubsidies. Het stadsdeel heeft een opgave gedaan van de subsidies aan de 33 onderzochte instellingen, die waarderingssubsidies zijn (bijlage 1 bij de ambtelijke reactie van het stadsdeel). De rekenkamer constateert op grond hiervan dat het bij een beperkt aantal gevallen ging om waarderingssubsidies (te weten 5 subsidies voor 2004, vier subsidies voor 2005 en 2 subsidies voor 2006). Op grond hiervan handhaaft de rekenkamer haar conclusie over de vaststellingsaanvragen.

Het dagelijks bestuur meldt dat de verplichting tot het inleveren van een tussenrapportage door het dagelijks bestuur in de afgelopen jaren is beperkt tot de instellingen met een budgetsubsidie van meer dan €25.000. Onder de 33 door de rekenkamer onderzochte instellingen gaat het om 31 van de 70 vastgestelde subsidies in de periode 2004-2006. Voor 9 van de genoemde 31 subsidies van meer dan €25.000 heeft de rekenkamer tussenrapportages aangetroffen in de dossiers; de meeste hiervan betreffen 2006.

Op grond hiervan handhaaft de rekenkamer het oordeel dat het tussentijds toezicht door het stadsdeel op budgetsubsidies van minder dan €25.000 minimaal is. Voor omvangrijkere subsidies constateert de rekenkamer dat het stadsdeel voor 2006 de betrokken instellingen heeft gemaand om aan deze verplichting te voldoen. Niet in alle gevallen heeft dit tot -in het dossier zichtbare- resultaten geleid. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel vanaf 2006 het tussentijds toezicht op de subsidies van meer dan €25.000 heeft aangescherpt.

Gesubsidieerde instellingen

Het dagelijks bestuur meent dat de door het bestuur van het Ondernemershuis gevolgde procedure om te komen tot een fiscaal advies efficiënt en doelmatig is geweest. De rekenkamer neemt kennis van de opvatting van het dagelijks bestuur over het Ondernemershuis. De rekenkamer blijft van opvatting dat de betrokken instelling niet voldoende maatregelen heeft getroffen om een efficiënt gebruik van middelen te waarborgen, omdat er bij de aanbesteding van adviesdiensten geen offerteprocedure is geweest.

Het dagelijks bestuur constateert dat er bij 1 van de 11 instellingen, die genoemd worden in het artikel in de Volkskrant en subsidie krijgen van het stadsdeel, sprake is van oneigenlijk gebruik. De rekenkamer constateert dat er bij deze 11 instellingen nog vele zaken niet in orde zijn:

- 2 van de 11 instellingen zijn te laat met het indienen van documenten.
- 3 van de 11 instellingen leveren onvolledig informatie.
- 1 van de 11 instellingen levert onjuiste informatie.
- 6 van de 11 instellingen komen de subsidievoorwaarden niet na.
- Bij 1 van de instellingen is sprake van een vermoeden van misbruik, waarvan aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Het dagelijks bestuur trekt de conclusie dat een feitelijke grondslag voor het artikel in de Volkskrant heeft ontbroken. Naar de opvatting van de rekenkamer heeft het dagelijks bestuur het voorkomen van belangenverstremgeling tussen politici van het stadsdeel en de 11 in de Volkskrant genoemde instellingen onjuist uitgelegd. Dit onderzoek naar de persoonlijke betrokkenheid van raadsleden maakt zonder meer duidelijk dat er 7 raadsleden zijn waarbij (schijn van) belangenverstremgeling is geconstateerd met 5 van de 11 in de Volkskrant genoemde instellingen.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl