



SUBSIDIEVERSTREKKING WORDT GEVOLGD

VERVOLGONDERZOEK SUBSIDIES EN
LEEFBAARHEIDSBUDGET

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ Watze de Boer (voorzitter)
- ◆ Hans van den Broek
- ◆ Gerard Bukkems

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ Mario van den Berg
- ◆ Maaïke van Elteren
- ◆ Floris Roijackers
- ◆ Joop van der Zee (projectleider)

CONTACTGEGEVENS:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 - 286 1391
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.rekenkamer.utrecht.nl

SUBSIDIEVERSTREKKING – WORDT GEVOLGD

VERVOLGONDERZOEK SUBSIDIES EN LEEFBAARHEIDSBUDGET

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
1 Subsidieverstrekking – wordt gevolgd	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksaanpak	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Voortgang van de aanpak subsidieverstrekking	9
2.2 Resultaten van de aanpak subsidieverstrekking	17
2.3 Informatievoorziening aan de raad	24
3 Reactie van het college van B&W	29
4 Nawoord Rekenkamer	33
Bijlagen	
1 Onderzoeksverantwoording (inclusief bronnen)	36
2 Beoordeling Rekenkamer stand van zaken per raadsbesluit	40
3 Overzicht (begrote) subsidieverstrekking 2013	50

SAMENVATTING

In de periode februari t/m juni 2013 voerde de Rekenkamer een vervolgonderzoek uit naar subsidieverstrekking en het Leefbaarheidsbudget. Wij onderzochten of het college van B&W de raadsbesluiten heeft uitgevoerd, die zijn genomen naar aanleiding van het raadsonderzoek naar geldverstrekkingen (2012) en het rekenkameronderzoek Leefbaarheidsbudget (2010).

De verbeter slag is voortvarend opgepakt

Wij concluderen dat de het college voortvarend aan de slag is gegaan met de uitvoering van de raadsbesluiten. Van 15 van de 25 raadsbesluiten ligt de uitvoering op schema. Voor vijf raadsbesluiten is een oordeel over de uitvoering nog niet mogelijk, omdat de uitvoering hiervan verder in de toekomst staat gepland. Bij vijf raadsbesluiten, die onderling samenhangen, is sprake van vertraging van de uitvoering (zie onderstaande tabel en bijlage 2 van het rapport voor het overzicht met een toelichting). Dit totaalbeeld komt grotendeels overeen met de *Voortgangsrapportage Plan van aanpak subsidieverstrekking* van het college van B&W (april 2013). Ook de raadsbesluiten over het Leefbaarheidsbudget heeft het college uitgevoerd conform de planning en inhoud van het plan van aanpak (zie tabel en bijlage 2).

Tabel Stand van zaken uitvoering raadsbesluiten Subsidieverstrekking en Leefbaarheidsbudget

	Subsidies (25 raadsbesluiten)	Leefbaarheidsbudget (4 raadsbesluiten)
Uitvoering volgens planning	15	4
Uitvoering vertraagd	5	0
(Nog) geen oordeel mogelijk	5	0

Sturen op de effectiviteit van subsidies: een verantwoorde vertraging

De vertraging in de aanpak om het sturen op effectiviteit van subsidies te verbeteren beoordelen wij als verantwoord. Het college heeft gekozen voor een grondige aanpak waarbij alle subsidieregelingen één voor één worden doorgelicht, met als doel het subsidieproces en de sturingsmogelijkheden van de gemeente te verbeteren. Gevolg is wel dat de verbeter slag een langere doorlooptijd heeft dan in het plan van aanpak is aangegeven.

Beleidskader geldverstrekkingen: een vertraging met risico's

De vertraging in de ontwikkeling van een gemeentebreed beleidskader voor geldverstrekkingen vormt een risico. Zolang er nog geen beleidskader is vastgelegd met heldere uitgangspunten voor de inzet van het subsidie-instrument en (een beperkt aantal) andere financiële beleidsinstrumenten bestaat het risico dat de organisatie onvoldoende bewust omgaat met de verschillende vormen van geldverstrekking. Dit kan bijvoorbeeld doorwerken in het open speelveld, de transparantie over geldverstrekkingen en (de onderbouwing van) de keuze voor een vorm van geldverstrekking. De nieuwe taken die in de nabije toekomst op de gemeente afkomen (de decentralisaties) maakt het actuele belang van een beleidskader met uitgangspunten voor geldverstrekkingen groot.

Eerste resultaten van de aanpak zijn zichtbaar, maar er zijn ook risico's

De eerste resultaten van de verbeteringslag zijn inmiddels zichtbaar: het speelveld voor subsidies is méér open, de transparantie over geldverstrekkingen is toegenomen en het college treft waarborgen voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverlening. Wij zien ook risico's voor het behalen van de resultaten op deze terreinen:

- ◆ Nog niet alle subsidies doorlopen het proces dat is ingericht om een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverstrekking te waarborgen.
- ◆ De laatste stap van de subsidiecyclus, de evaluatie, is nog niet uitgewerkt. Als de subsidiecyclus niet consequent wordt afgerond met een evaluatie mist het college mogelijk kansen om de subsidieverlening bij te sturen op basis van kennis van de bereikte resultaten.
- ◆ De beoogde gedragsverandering blijkt mogelijk niet, waardoor de door de raad geconstateerde problemen en knelpunten op het gebied van geldverstrekking weer de kop kunnen opsteken.

Betere informatie voor de raad, maar nog geen volledig overzicht van subsidies

Wij constateren dat het college de gemeenteraad beter informeert over de omvang en doelen van subsidieverstrekking. De subsidiestaat en het subsidieregister zijn echter nog niet volledig. Wij stuiten op een aantal subsidies die niet in de overzichten zijn opgenomen (WSW; loonkostensubsidies; onderwijshuisvesting). De raad beschikt op dit moment ook niet over een meerjarig overzicht van geldverstrekkingen. En de raad kan nog niet tijdig vaststellen op welke beleidsterreinen en op welk moment zich de mogelijkheden voor beleidsinhoudelijke en financiële kaderstelling voordoen.

Op basis van de conclusies formuleerde de Rekenkamer een tiental aanbevelingen

1 SUBSIDIEVERSTREKKING – WORDT GEVOLGD

1.1 AANLEIDING

In de periode februari t/m juni 2013 voerde de Rekenkamer een vervolgonderzoek uit naar subsidieverstreking en het Leefbaarheidsbudget. Het vervolgonderzoek subsidieverstreking grijpt terug op het raadsonderzoek *Een kwestie van vertrouwen* (april 2012). De raad verzocht de Rekenkamer een vervolgonderzoek te doen naar de uitvoering van de raadsbesluiten.¹ Wij hebben dit verzoek van de raad ingewilligd. In het onderzoek hebben wij daarnaast ook gekeken naar de besluiten die de raad nam over het leefbaarheidsbudget, na ons rapport in 2010 over dit onderwerp.²

1.2 ONDERZOEKSAANPAK

Doelstelling en onderzoeksvraag

Met het onderzoek wil de Rekenkamer de gemeenteraad ondersteunen in de controle op de uitvoering van de raadsbesluiten naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeken. De centrale vraag in het vervolgonderzoek luidt: *heeft het college van B&W de raadsbesluiten die zijn genomen naar aanleiding van het raadsonderzoek naar geldverstrekkingen en het rekenkameronderzoek Leefbaarheidsbudget uitgevoerd, dan wel zijn zij in uitvoering?*

Afbakening onderzoek

We hebben ons in het onderzoek vooral gericht op subsidieverstreking (zoals gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht). Geldverstrekkingen in bredere zin betrokken wij alleen bij de beoordeling van de ontwikkeling van een beleidskader voor geldverstrekking (raadsbesluit 24). De reden hiervoor is dat de besluiten van de raad hoofdzakelijk op subsidies zijn gericht.

Bij het beantwoorden van onze hoofdvraag en het schetsen van de stand van zaken hanteren wij als peildatum 1 juli 2013. Deze datum is gekozen om in het najaar van 2013 te kunnen publiceren, ruim vóór maart 2014 wanneer de gemeenteraadsverkiezingen gepland staan. Daardoor is de huidige raad nog in de gelegenheid zich een beeld te vormen van de wijze waarop het college met de raadsbesluiten omgaat en kan de raad zo nodig nog bijsturen. Bovendien kunnen de uitkomsten van het onderzoek dan nog worden gebruikt voor het subsidieproces 2015 (vóór 1 april 2014 moet de correcte uitvraaginformatie op internet staan).

¹ Gemeenteraad van Utrecht (april 2012). *Een kwestie van vertrouwen. Raadsonderzoek naar de omvang, processen en cultuur van geldverstrekking in Utrecht*, Gemeenteraad van Utrecht (juni 2012). Amendement 2012/A28. *Ook subsidiebeleid wordt gevolgd*.

² Rekenkamer Utrecht (juni 2010). *Leefbaarheidsbudget Utrecht. Een onderzoek naar de doelgerichtheid en de resultaatverwachtingen*, Gemeenteraad Utrecht (oktober 2010). Amendement 2010/A29. *Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind*.

Beoordelingskader

De besluiten van de raad en het plan van aanpak van het college vormen het uitgangspunt van ons vervolgonderzoek.³ Het raadsonderzoek naar geldverstrekkingen bevatte 25 aanbevelingen, die door de raad zijn overgenomen, en het raadsbesluit over het leefbaarheidsbudget bevat vier onderdelen (zie bijlage 2 voor het overzicht). De voortgangsrapportage van het college van B&W over subsidieverstrekking van april 2013 was ook onderdeel van ons onderzoek.⁴

In het onderzoek hebben wij de relevante documenten bestudeerd, dossieronderzoek gedaan en gesprekken gevoerd (zie bijlage 1 voor de onderzoeksverantwoording). De algemene oordeelsvorming over de voortgang van de verbetering hebben wij getoetst in een casusstudie (3 subsidieregelingen).

Deze rapportage heeft de procedure van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor doorlopen.

1.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven we onze conclusies en aanbevelingen en lichten deze toe. In hoofdstuk 3 is de reactie van het college op onze conclusies en aanbevelingen opgenomen (bestuurlijk wederhoor). Het nawoord van de Rekenkamer vormt hoofdstuk 4.

³ College van B&W (september 2012). *Plan van aanpak subsidieverstrekking*, College van B&W (februari 2011). *Aanpak Amendement "Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind"*.

⁴ College van B&W (april 2013). *Voortgangsrapportage Plan van Aanpak subsidieverstrekking*.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer komt op basis van het vervolgonderzoek tot een aantal conclusies en aanbevelingen, die betrekking hebben op de volgende onderdelen:

- 1 De *voortgang* van de uitvoering van de raadsbesluiten over de aanpak subsidieverstreking en het leefbaarheidsbudget;
- 2 De mate waarin inmiddels sprake is van *resultaten* of gegronde *resultaatverwachtingen* van de aanpak;
- 3 De *informatie aan de raad* over subsidies in het licht van zijn kaderstellende en controlerende rol.

2.1 VOORTGANG VAN DE AANPAK SUBSIDIEVERSTREKking

Wij beoordeelden de voortgang van de uitvoering van de raadsbesluiten, waarbij we uitgingen van de planning die het college van B&W in het *Plan van aanpak subsidieverstreking* (september 2012) en in het *Plan van aanpak Leefbaarheidsbudget* (februari 2011) heeft vastgelegd.

Conclusies over de voortgang van de aanpak subsidieverstreking

Met betrekking tot de voortgang van de aanpak subsidieverstreking concluderen wij het volgende:

- 1 De uitvoering van de raadsbesluiten Subsidieverstreking ligt grotendeels op schema. Vertraging constateren wij op twee terreinen:
 - ◆ het creëren van een basis voor sturing op doeltreffendheid en meting van het effect van subsidies. Dit is een verantwoorde vertraging;
 - ◆ de ontwikkeling van een gemeentebreed beleidskader voor geldverstrekingen en overzichten van geldverstrekingen. Deze vertraging vormt een risico voor het open speelveld voor subsidies, de transparantie van geldverstrekingen en de onderbouwde keuze voor een type geldverstreking.
- 2 De raadsbesluiten Leefbaarheidsbudget zijn grotendeels uitgevoerd conform het plan van aanpak van het college. In de rapportage over 2012 is het bereik ("*Hoeveel mensen worden bereikt met de initiatieven?*") van het leefbaarheidsbudget niet uitgewerkt.

Aanbevelingen

Op basis van conclusie 1 bevelen wij de raad aan het college van B&W op te dragen:

- a De raad te informeren over de concrete planning van de verbeterslag die bij alle subsidieregelingen moet worden uitgevoerd.

- b Het door de raad gevraagde beleidskader voor de geldverstrekking op te stellen, met uitgangspunten voor de keuze van een financieel instrument en de verantwoording daarover. Daarbij een breed perspectief te hanteren op geldverstrekking en de verschillende financiële instrumenten (open speelveld, transparantie, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid). Dit beleidskader ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Daarbij als uitgangspunt het besluit van de raad te nemen om geldverstrekkingen tot enkele vormen te beperken, en deze vormen in de financiële administratie te verankeren. Het kader voor geldverstrekking bekend te maken in de organisatie en consequent te hanteren, ook wanneer politiek-bestuurlijke belangen hiermee strijdig zijn.

TOELICHTING

Het college van B&W is voortvarend aan de slag gegaan met de uitvoering van het *Plan van aanpak subsidieverstrekking*. Dit plan van aanpak is in september 2012 ter kennisname aan de raad toegezonden. Op hoofdlijnen hebben wij hetzelfde beeld dat het college in de *Voortgangsrapportage* (april 2013) geeft van de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen (zie bijlage 2 voor onze beoordeling van de stand van zaken per raadsbesluit). Op een aantal onderdelen komen wij tot een ander oordeel. Dit werken wij hieronder verder uit ten behoeve van de beeldvorming door de raad respectievelijk vanwege de impact op de voortgang van de totale aanpak:

- ♦ het creëren van randvoorwaarden voor het sturen en meten van het effect van subsidies (aanbeveling 6 en 7 van de onderzoekscommissie);
- ♦ het formuleren van een beleidskader en een beslisboom voor geldverstrekking (aanbeveling 24 van de onderzoekscommissie) en het genereren van het overzicht van geldverstrekkingen (aanbeveling 13).

Voortgang aanbeveling 6 en 7: sturing op en meting van de effectiviteit van subsidies
De raad vroeg het college om een plan voor elk subsidieprogramma met een vertaling van het algemene programmadoel naar concrete doelen (prestaties en effecten). Daarbij vroeg de raad ook om aandacht te besteden aan de wijze waarop de effectiviteit van de subsidies geëvalueerd gaat worden.

Wij constateren dat het creëren van de randvoorwaarden om doeltreffendheid van subsidies te kunnen vaststellen (raadsbesluit 6 en 7) langer duurt dan verwacht kon worden op grond van het plan van aanpak van het college van B&W.⁵ Wij vinden deze vertraging ten opzichte van het plan van aanpak verantwoord omdat het

⁵ In het *Plan van aanpak* stelt het college dat er in november 2012 plannen liggen voor de programmaonderdelen Welzijn, Sport en Cultuur, en dat de plannen er voor de overige afdelingen liggen in februari/maart 2013. Wij interpreterden dit als de plannen die onder het kopje "actie" door het college worden geformuleerd: "Conform de aanbeveling komt er per doelstelling in de programmabegroting een plan waarin voor de verstrekte subsidies is uitgewerkt: doelen, prestaties en bekostiging vooraf, controle en verantwoording tijdens de uitvoering van de werkzaamheden en bij afronding en evaluatie achteraf." (*Plan van aanpak*, p.11).

aannemelijk is dat de grondige aanpak een belangrijke bijdrage kan leveren aan betere sturing op de doeltreffendheid van subsidies. Het college laat alle bestaande subsidieregelingen één voor één doorlichten, met als doel het subsidieproces en de sturingsmogelijkheden van de gemeente te verbeteren. Van de 115 subsidieregelingen die het subsidiebureau op dit moment (juni 2013) in beeld heeft, zijn er 38 voorzien van een beleidsregel, en voldoen daarmee aan een belangrijke eis die door het college aan een goede subsidieregeling gesteld wordt (zie kader 1 voor een toelichting van de begrippen).⁶

Het college stelde in zijn plan van aanpak dat het uiterlijk maart 2013 klaar zou zijn met opstellen van de plannen. Op basis van gesprekken constateren wij dat het naar verwachting tot januari 2015 duurt voordat aan alle subsidies een beleidsregel ten grondslag ligt. In onze casusstudie hebben wij goede voorbeelden gezien van de wijze waarop de organisatie door middel van aanscherping van de beleidsregels de sturingsmogelijkheden wil verbeteren (zie kader 3 verderop in de tekst).

Voordat we deze constatering toelichten beschrijven we in onderstaand kader 1 enkele cruciale begrippen.

Kader 1 Begrippen subsidieverstrekking

Subsidieregeling

Een subsidieregeling is de concrete uitwerking van de doelen en voorwaarden van een subsidie. De relatie met de programmabegroting is als volgt: programma → prestatiedoelstelling → subsidiedoelstelling → subsidieregeling. Een subsidiedoelstelling bestaat bij voorkeur uit één subsidieregeling, maar het kunnen er meer zijn.

Beleidsregel

De gemeenteraad stelt in beleidsnota's en de programmabegroting kaders vast om het beleid van de gemeente richting te geven. Aansluitend op deze kaders worden beleidsregels voor de verstrekking van subsidies opgesteld. Hierin wordt enerzijds het beleid vertaald naar concrete te realiseren resultaten, en anderzijds worden de regels van de Algemene subsidieverordening (ASV) concreet gemaakt in voorwaarden en criteria. Een beleidsregel kan over één of meerdere subsidieregelingen gaan.

Bron: Gemeente Utrecht (juni 2013). *Uitvoeringskader subsidieverstrekking Gemeente Utrecht*.

Een belangrijk onderdeel van de verbeterslag is het expliciet inbedden van subsidie in een beleidscyclus, waardoor de medewerkers stil moeten staan bij:

- 1 de rol van subsidie als beleidsinstrument (en de mogelijke alternatieve vormen van geldverstrekking);
- 2 het vertalen van de beleidsdoelen naar een subsidieregeling of -uitvraag inclusief het formuleren van prestatiedoelen, en het opnemen van subsidietermijnen en daaraan gekoppelde verantwoordingsverplichtingen;
- 3 uitvoering, monitoring en bijsturing van de uitvoering;
- 4 verantwoording en evaluatie over de subsidie, waarbij een relatie wordt gelegd met de beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten.

⁶ Er kunnen meerdere subsidieregelingen worden afgedekt door één beleidsregel.

De sturingsmogelijkheden worden vastgelegd in de beleidsregel die wordt vastgesteld door het college van B&W. Het formuleren van een goede beleidsregel is dus niet alleen een juridische waarborg die zorgt voor helderheid over rechten en plichten van de subsidieverstrekker en ontvanger, maar moet ook de mogelijkheid bieden om te kunnen sturen op beleidsinhoudelijke doelen. Beleidsregels vormen daarmee een cruciale voorwaarde voor sturing op doeltreffendheid door de gemeente.

De aanpak van het college bestaat er uit dat beleidsadviseurs samen met het Subsidiebureau aan de slag gaan om de subsidieregeling(en) van hun beleidsterrein door te lichten en aan te scherpen.⁷ De training *Sturen op maatschappelijke effecten* vormt hierbij de basis. Deze training is aan de hand van een aantal pilotprojecten ontwikkeld in de winter 2012-2013. In de periode van april 2013 tot en met november 2013 doen de beleidsadviseurs - en hun leidinggevenden - van alle gemeentelijke beleidsafdelingen die subsidie als beleidsinstrument gebruiken deze training, zo is beoogd. Daarna heeft de organisatie naar verwachting een goed beeld van de volledige opgave waar hij voor staat om alle subsidieregelingen zodanig in te richten dat sturingsmogelijkheden optimaal worden benut. Dit overzicht kan het college gebruiken om voor de gemeenteraad inzichtelijk te maken wanneer de verbeterslag is afgerond (zie aanbeveling a: verschaft de raad een concrete planning van de verbeterslag). Het belang hiervan is dat de raad enerzijds beter op de hoogte is van hoeveel tijd het vergt om de subsidieverstrekking te verbeteren en anderzijds zijn controlerende rol beter kan vervullen.

De training is uiteraard ook het startpunt voor de daadwerkelijke verbeterslag per beleidsregel. Het is de bedoeling om hierbij de aanpak van subsidies zodanig te prioriteren dat 'natuurlijke momenten' worden aangegrepen om de subsidieregelingen te verbeteren. Voorbeelden van natuurlijke momenten zijn de afloop van beleidsprogramma's en de decentralisaties van het rijksbeleid.⁸ Recent zijn zo de subsidies voor Cultuur en voor Welzijn aangepakt, en wordt op dit moment door de organisatie gewerkt aan het voorbereiden van de uitvraag Zorg voor jeugd en Awbz begeleiding.

Wij constateren dat de organisatie de verbeterslag is begonnen zonder een volledig beeld van de subsidieregelingen waar de gemeente mee werkt. Hierdoor mist de gemeente mogelijk kansen of natuurlijke momenten om subsidieregelingen met

⁷ Het Subsidiebureau is het sinds 1 juli 2012 operationele gemeentelijke expertisepunt op het terrein van subsidie. Het Subsidiebureau is gepositioneerd bij de afdeling MO van de Ontwikkelorganisatie. Het heeft een gemeentebrede functie: alle gemeentelijke subsidies dienen administratief te lopen via het Subsidiebureau. Naast de uitvoerende rol heeft het Subsidiebureau een controlerende rol: behandelaars en experts van het subsidiebureau controleren of het werkproces juist wordt uitgevoerd. Zo nodig kan een escalatieprotocol worden gehanteerd. Daarnaast adviseert het Subsidiebureau beleidsafdelingen bij de opstelling van beleidsregels. De Integraal resultaatverantwoordelijke managers (IRM-ers) van de beleidsafdelingen blijven verantwoordelijk voor rechtmatige en doelmatige subsidiëring.

⁸ De komende jaren worden taken en verantwoordelijkheden op drie beleidsterreinen in het sociale domein overgeheveld van het Rijk naar gemeenten: de Participatiewet, de AWBZ en de Jeugdzorg.

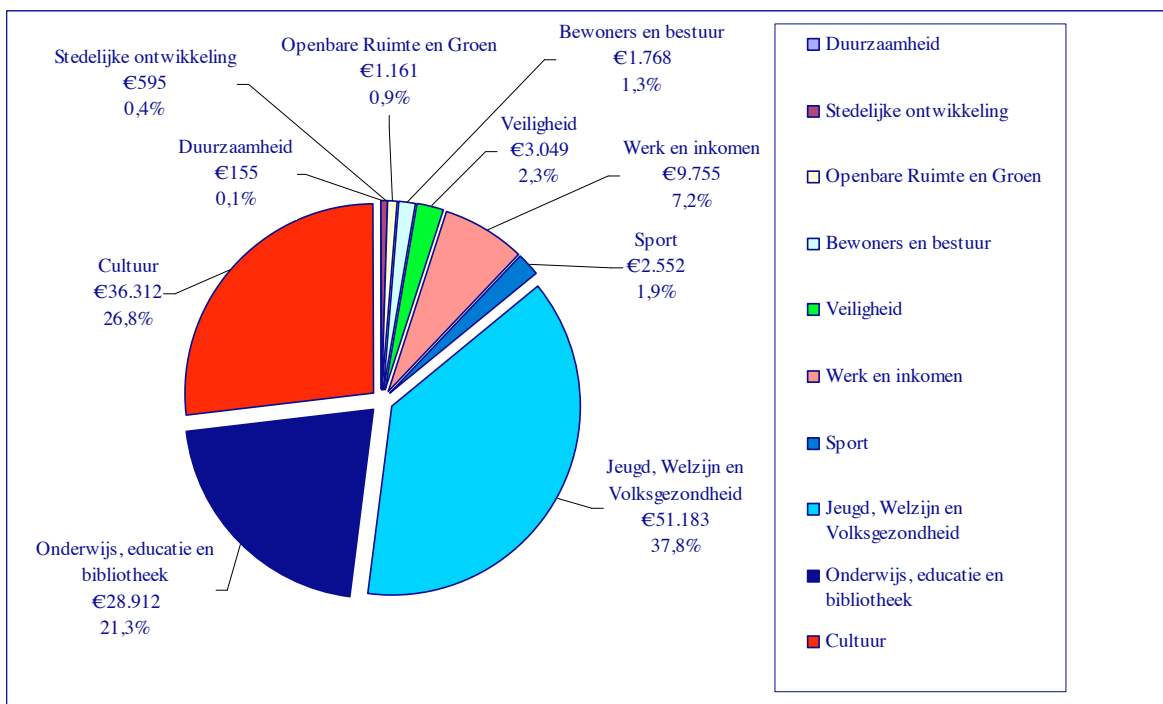
prioriteit aan te pakken. De organisatie geeft aan dat dit risico inderdaad bestaat, maar schat het in als een klein risico, omdat de organisatie:

- ♦ voor circa 80% van de subsidieregelingen in beeld heeft wanneer zich het natuurlijke moment voordoet om de kwaliteitsslag te maken;
- ♦ op dit moment de subsidies die via Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), GG&GD en Cultuur worden verstrekt goed in beeld heeft, en deze subsidies dekken circa 85% van het totale subsidiebudget af.

Daarnaast gaf de organisatie aan dat de beschikbare capaciteit voor het ondersteunen van het verbeterproces (het Subsidiebureau en de trainer) op dit moment een bredere aanpak niet mogelijk maakt.

Onderstaand taartdiagram over de subsidies 2013 bevestigt het beeld dat een belangrijk deel van de subsidies samenhangt met programma's waarvoor de organisatieonderdelen Maatschappelijke Ontwikkeling, Cultuur en GG&GD ambtelijk verantwoordelijk zijn (zie figuur 2). Bijlage 3 geeft een preciezer beeld van de inhoud van de subsidieregelingen per programma. Wij plaatsen wel een kanttekening bij de volledigheid van de subsidiestaat (zie toelichting op resultaatgebied transparantie in paragraaf 2.2).

Figuur 2 Verdeling subsidiebudgetten per programma uit de Programmabegroting 2013 (€x 1.000).



Bron: Subsidiestaat Programmabegroting 2013 versie VJN 2013.

Het Subsidiebureau geeft aan dat de organisatie naar verwachting tot januari 2015 nodig heeft om alle subsidieregelingen en beleidsregels die daaraan ten grondslag liggen één keer door te werken en daar waar nodig verbeteringen door te voeren om aan het vernieuwde *Uitvoeringskader subsidieverstrekking* (juni 2013) te voldoen. Concreet betekent dit dat de meeste subsidies met ingang van het subsidiejaar 2016

worden verstrekt op basis van een beleidsregel die voldoet aan het *Uitvoeringskader subsidieverstreking*; dat wil zeggen dat de vier stappen van de beleidscyclus die wij hierboven beschreven worden doorlopen.⁹

Wij onderzochten drie subsidies waarvan de organisatie zelf stelt dat ze een goed beeld geven van de beoogde verbetering, namelijk de Eenmalige cultuursubsidies, subsidie voor Voor- en vroegschoolse educatie en subsidie voor de combinatiefunctionaris Sport. Wij keken naar de uitwerking van programmadoelen en beoogde maatschappelijke effecten naar subsidiedoelstellingen in de beleidsregels en naar de sturingsmogelijkheden van de gemeente. In deze casussen herkenden wij de door het college uitgedachte benadering (zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het *Uitvoeringskader Subsidieverstreking*).¹⁰ In kader 3 geven we een illustratie.

Kader 3 Voorbeeld bevindingen casuonderzoek

In de beleidsregel voor de Combinatiefunctionaris sport is vastgelegd dat de subsidie beschikbaar is voor sportverenigingen die een medewerker (de combinatiefunctionaris) 60% van zijn tijd inzetten om sportactiviteiten in de wijk en op scholen te organiseren en 40% van zijn tijd aan de eigen vereniging mag besteden als bijvoorbeeld trainer. In de subsidieaanvraag moeten de sportverenigingen laten zien welke activiteiten de combinatiefunctionaris gaat uitvoeren, in welke wijken en voor welke doelgroep. Bijvoorbeeld sportlessen tijdens of na schooltijd, wijkssportactiviteiten of een vakantieproject in de speeltuinen. Cruciaal is de verbinding tussen de activiteiten en de doelen en resultaten van het gemeentelijk beleid. Deze hogere doelen worden ook in de beleidsregel genoemd onder verwijzing naar de kadernota's. Een voorbeeld is de effectdoelstelling: "iedere Utrechter moet de mogelijkheid krijgen om te sporten en te bewegen zodat zij hun talent kunnen ontwikkelen", die onder meer is uitgewerkt in de indicator "jeugd sportdeelname in krachtwijken is gemiddeld met 2 procentpunt gestegen". Daarnaast wordt naar de Utrechtse Onderwijsagenda (UOA) verwezen waarin de ambitie is geformuleerd dat er een dagelijkse doorlopende leerlijn moet komen zodat de leerlingen zich vrij en veelzijdig kan ontwikkelen zonder steeds op organisatorische grenzen te stuiten. De aanvrager moet zelf verwoorden wat het verband is tussen de activiteiten die zij willen gaan aanbieden door inzet van de combinatiefunctionaris en de hoger gelegen doelen. Concreet wordt dit bijvoorbeeld gedaan door te verwijzen naar het aantal met de activiteiten te bereiken kinderen. De verschillende aanvragen zijn beoordeeld door een beoordelingsteam van de afdeling Sport aan de hand van een vooraf opgesteld beoordelingskader. De aanvragen werden gescoord op bijvoorbeeld de uitwerking van de activiteiten, het netwerk van de aanvrager in de wijk, de verwachte effecten op de sportdeelname. Daarnaast is gekeken naar de spreiding van aanvragen over de stad en over de sporten.

In de beleidsregel is ook vastgelegd dat de aanvrager mee moet werken aan een evaluatie van de subsidie Combinatiefunctionaris sport.

Bronnen: College van B&W (2 oktober 2012). *Beleidsregel stimuleringsubsidie combinatiefuncties jeugd*; en gesprek met beleidsadviseur Sport.

⁹ De subsidiecyclus van bijvoorbeeld een jaarsubsidie start in mei voorafgaande aan het jaar waarin de jaarsubsidie loopt met de vaststelling van het subsidieplafond. Dit plafond wordt gepubliceerd tegelijk met de Voorjaarsnota. Het afronden van de eerste verbeterslag van de beleidsregels eind 2014 heeft als consequentie dat de daarop gebaseerde subsidies gaan over het subsidiejaar 2016. Overigens zullen er ook al in 2014 en 2015 subsidies worden verstrekt op basis van beleidsregels.

¹⁰ Gemeente Utrecht (juni 2013). *Uitvoeringskader subsidieverstreking Gemeente Utrecht*.

Voortgang raadsbesluit 24: beleidskader voor en overzicht van geldverstrekkingen

De raad vroeg het college om een beleidskader op te stellen voor de uitgangspunten waaronder de gemeente geld, anders dan voor subsidies, mag verstrekken en deze te beperken tot enkele vormen (zoals subsidies, opdrachten, leningen en garanties). In het verlengde daarvan zou een beslisboom opgesteld worden als hulpmiddel om te bepalen in welke omstandigheden welke vorm van geldverstrekking aangewezen is (raadsbesluit 24). Daarnaast vroeg de raad om een aanpassing van het financieel systeem, waardoor per boeking vastligt hoe een uitgave gekwalificeerd moet worden (type geldverstrekking). Vanuit het financiële systeem zou het dan mogelijk moeten zijn om overzichten per type financiële stroom op te stellen (raadsbesluit 13).

Wij constateren dat de formulering van een beleidskader voor geldverstrekking (raadsbesluit 24) vertraging heeft opgelopen en dat de organisatie nog niet in staat is op eenvoudige wijze uit het systeem overzichten van de omvang van de verschillende typen geldstromen te genereren (raadsbesluit 13). Het college gaf zelf in de *Voortgangsrapportage* van april 2013 ook al aan dat de formulering van het beleidskader vertraging heeft opgelopen. De concepten van het beleidskader en de beslisboom die wij inzagen komen onvoldoende tegemoet aan de geest van raadsbesluit 24 om de principiële keuze voor subsidies en andere geldverstrekkingen te verhelderen. De focus van de organisatie richt zich op het opstellen van een juridisch eenduidig beslismodel, terwijl het besluit van de raad in de beleving van de Rekenkamer gaat over de vraag: op welke terreinen en op welke gronden kiest de gemeente ervoor zich open te stellen voor "de aanspraak op financiële middelen" door burgers en instellingen (het cruciale element uit de definitie van subsidie in de Algemene wet bestuursrecht)? En op welke terreinen en welke gronden hanteert de gemeente andere financiële instrumenten, zoals opdrachten, leningen en garanties? Het karakter van subsidies (het betreft een 'aanspraak') stelt specifieke eisen aan de gemeente op het gebied van 'open speelveld', transparantie en het sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zijn waarden die in een politiek-bestuurlijke en ambtelijke context makkelijk op de achtergrond kunnen raken. Wanneer, bijvoorbeeld, het creëren van een open speelveld als lastig wordt ervaren kiezen betrokkenen misschien al snel voor andere financiële beleidsinstrumenten, zoals een onderhandse opdracht of een lening. Een helder beleidskader, met uitgangspunten voor de keuze voor een financieel beleidsinstrument, dat wordt gedeeld door het politieke bestuur, wordt uitgedragen in de organisatie en in de uitvoering kan worden gecontroleerd, kan dit voorkomen (aanbeveling b).

Daarnaast heeft ieder instrument een eigen risicoprofiel (bijvoorbeeld juridische risico's of risico's op het gebied van sturingsmogelijkheden) en een eigen sturingspotentie. Ook het risicoprofiel en de sturingspotentie moet per instrument worden getypeerd, zodat beleidsmedewerkers die de financiële instrumenten tegen elkaar afwegen zich hiervan bewust zijn, en bij twijfel contact opnemen met de experts van het Subsidiebureau of de afdeling Concerninkoop (COIN).

De aanpassing van het financieel systeem, zodat makkelijk overzichten te genereren zijn van de verschillende typen geldverstrekkingen, is nog niet gerealiseerd. Wij

vroegen het college om een overzicht van de geldverstrekkingen in 2012. Dit overzicht kon alleen 'extracomptabel' worden opgesteld (bijvoorbeeld na uitvoering van een analyse van de verplichtingenadministratie om zicht te krijgen op inkoop). In bijlage 3 hebben wij dit overzicht opgenomen. Wij hebben het verkregen overzicht niet getoetst op kwaliteit.

Wij zien in de vertraging van de formulering van een beleidskader voor geldverstrekking dan ook vooral een risico voor het open speelveld, de transparantie van geldverstrekkingen en de kwaliteit en eenduidigheid van de afweging die voorafgaat aan de keuze voor een instrument voor geldverstrekking. De extra taken die in de nabije toekomst op de gemeente afkomen als gevolg van de decentralisaties en de grote financiële belangen die daarmee gemoeid gaan onderstrepen de urgentie van een beleidskader. Het budgettaire kader van de decentralisaties is nog niet helder, maar op basis van de meicirculaire 2013 is al duidelijk dat de financiële omvang groot is. Zo is met de decentralisatie van de Jeugdzorg naar de gemeente Utrecht een bedrag van circa 58 miljoen euro gemoeid en met de extra taken die in het kader van de Wmo door de gemeente moeten worden uitgevoerd gaat het vermoedelijk om een bedrag van ergens tussen de 105 en 135 miljoen euro.¹¹

Leefbaarheidsbudget

In reactie op de aanbevelingen die de Rekenkamer deed naar aanleiding van het onderzoek naar het leefbaarheidsbudget formuleerde de raad zelf in het amendement *Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind* een aantal beslispunten.¹² In opdracht van de raad stelde het college vervolgens een plan van aanpak op.¹³

Wij constateren dat het college deze beslispunten grotendeels conform het plan van aanpak heeft uitgevoerd:

- ◆ De doelstelling van het leefbaarheidsbudget is aangescherpt in de beleidsregel Leefbaarheidsbudget.
- ◆ De aard van de financiële transacties is verhelderd. Inmiddels worden alle aanvragen die geen inkoop of interne opdrachtverlening zijn als een aanvraag voor subsidie behandeld. Daartoe is de beleidsregel Leefbaarheidsbudget ook afgestemd met de Algemene subsidieverordening.
- ◆ Het college rapporteert ieder kwartaal aan de wijkraden en jaarlijks aan de raad in de vorm van een Rapportage leefbaarheidsbudgetten.¹⁴ Een lijst met alle ingediende leefbaarheidsinitiatieven is aan de raad toegezonden. In de rapportage over 2012 wordt gerapporteerd welk deel van de aanvragen is gedaan door bewoners of ondernemers, dan wel indirect is gedaan ("Wie neemt een

¹¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (mei 2013) Meicirculaire gemeentefonds 2013; Gemeente Utrecht (zonder jaar). *Wmo kadernota Meedoen naar vermogen*.

¹² Rekenkamer Utrecht (juni 2010). *Leefbaarheidsbudget Utrecht. Een onderzoek naar de doelgerichtheid en de resultaatverwachtingen*; Gemeenteraad Utrecht (oktober 2010). Amendement 29. *Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind*.

¹³ College van B&W (februari 2011). *Aanpak Amendement "Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind"*.

¹⁴ De meest recente is: College van B&W (juni 2013). *Rapportage leefbaarheidsbudgetten 2012*.

initiatief?"). De vraag "Wie wordt bereikt met een initiatief?" wordt niet op één of andere wijze beantwoord. Over 2011 heeft de ambtelijke organisatie wel een poging gedaan om het bereik (voor de wijken Noordwest en Overvecht) inzichtelijk te maken, maar de gekozen methode bleek niet werkbaar. De organisatie is nu op zoek naar alternatieve vormen van rapportage over bereik, (bijvoorbeeld in de vorm van een digitale kaart die zichtbaar maakt waar in de stad aanvragen worden gedaan, en waar mensen ook reacties aan kunnen koppelen).

Over de aanpak is de raad zoals gevraagd per brief geïnformeerd (februari 2011).

2.2 RESULTATEN VAN DE AANPAK SUBSIDIEVERSTREKKING

De onderzoekscommissie Subsidies van de gemeenteraad had met haar adviezen voor ogen dat deze zouden bijdragen aan:

- ◆ een 'open speelveld';
- ◆ transparantie over bestedingen;
- ◆ doelmatige omgang met de middelen;
- ◆ sturing op effect.

Sinds de presentatie van het *Plan van aanpak* van het college aan de raad is nog geen jaar verstreken (peildatum 1 juli 2013). Toch hebben wij geprobeerd de prestaties van het college te bezien in het licht van de resultaten die de raad voor ogen heeft.

Conclusies over de resultaten van de aanpak subsidieverstreking

- 3 De eerste resultaten van de verbeterslag zijn zichtbaar of liggen in het verschiet. Voor de raad is dit tot op heden nog niet in beeld gebracht. Het college gaat in de voortgangsrapportage alleen in op de prestaties.
- 4 Wij zien een aantal risico's voor het realiseren van de beoogde resultaten:
 - ◆ Het risico van onnodig specifieke formuleringen van beleidsregels, waarmee het open speelveld mogelijk ongewenst wordt ingeperkt.
 - ◆ Niet alle subsidies doorlopen de daartoe ontworpen procesroute, waardoor waarborgen voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende subsidieverlening nu mogelijk worden gemist.
 - ◆ De aandacht van de organisatie gaat nu vooral uit naar de 'voorkant' van de subsidieverstreking. De laatste stap van de subsidiecyclus (evaluatie) wordt mogelijk niet consequent doorlopen, waardoor de kans gemist wordt om kritisch na te denken over de doelmatigheid en effectiviteit van het subsidie-instrument.
 - ◆ Het risico dat de beoogde gedragsverandering niet beklijft, waardoor de door de raad geconstateerde problemen en knelpunten mogelijk de kop weer opsteken.

Aanbevelingen

Op basis van conclusie 3 bevelen wij de raad aan het college van B&W op te dragen:

- c In de volgende rapportage aan de raad over de verbeteraanpak vooral aandacht te besteden aan de resultaten en resultaatverwachtingen, die samenhangen met de geleverde en nog geplande prestaties. Daarmee kan de raad zich een beter beeld vormen in hoeverre de door hen geconstateerde problemen op het terrein van subsidieverstrekking nu ook daadwerkelijk worden opgelost.

Op basis van conclusie 4 bevelen wij de raad aan het college van B&W op te dragen:

- d In staat te zijn verantwoording af te leggen over de keuzes die het college maakt bij het formuleren van de beleidsregels en de impact van deze keuzes op het open speelveld.
- e Volledige helderheid te creëren over de omvang van de subsidieverstrekking door de gemeente Utrecht, en te zorgen dat alle subsidies worden afgehandeld via de procesroutes die nu voor subsidieverstrekking zijn ingericht.
- f Te zorgen dat de organisatie aan het eind van de subsidiecyclus de relaties tussen de met de subsidies gerealiseerde activiteiten, prestaties, resultaten en (beoogde) effecten daadwerkelijk legt, de subsidies evalueert en de lessen trekt voor de volgende subsidieverstrekkings.
- g Indicatoren te hanteren waaruit kan worden afgeleid of de gedragsverandering beklijft, die moet bijdragen aan de verbetering van de subsidieverstrekking. En hierover te rapporteren aan de raad in de voortgangsrapportage.

TOELICHTING

Met betrekking tot de (beoogde) resultaten onderscheiden wij een aantal 'resultaatgebieden'.

Resultaatgebied 'open speelveld'

De raad vroeg om verbetering van het open speelveld rond de geldverstrekking.¹⁵ De raad gaf aan dat de gemeente een open speelveld zou moeten creëren om iedere inwoner of organisatie in de stad de mogelijkheid te geven om een financiële bijdrage te ontvangen voor activiteiten die bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen.

Wij constateren in algemene zin dat het speelveld voor subsidieverstrekking méér open is dan ten tijde van het raadsonderzoek (begin 2012). Op dit moment (1 juli 2013) worden circa 50 subsidieregelingen op de gemeentelijke website aangeboden. Voor een ander deel van de subsidies is het speelveld nog niet open – in die zin dat

¹⁵ Tot het resultaatgebied 'open speelveld' rekenen wij de raadsbesluiten: 6 (voorwaardelijk) en 18.

deze subsidies niet op de website staan. Het open speelveld wordt op dit moment om twee redenen belemmerd:

- ◆ Subsidies waarvoor nog geen beleidsregel is opgesteld worden niet op de website geplaatst. Als de beleidsregel er is weet de organisatie zeker dat goed is vastgelegd op welke gronden een beroep kan worden gedaan op de subsidie en op welke gronden de gemeente een aanvraag kan afwijzen.
- ◆ Subsidies die gebonden zijn aan 'vaste' subsidieontvangers die al jaren subsidie ontvangen worden niet op de website geplaatst. Bij deze langlopende subsidierelaties is volgens de organisatie een 'open speelveld' minder goed mogelijk en kiest de gemeente daarom niet voor het digitaal aanbieden op de website. Als de gemeente langer dan drie jaar subsidie verleent aan dezelfde instelling mag de gemeente op grond van artikel 4.51 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de subsidie alleen beëindigen als de omstandigheden zijn gewijzigd of als er sprake is van nieuwe inzichten en moet een redelijke termijn in acht worden genomen tussen aankondiging en daadwerkelijke beëindiging. In de praktijk zijn hierdoor een aantal langlopende subsidierelaties ontstaan.

Naast deze belemmeringen spelen nog andere factoren mee die invloed kunnen hebben op de mate waarin het speelveld open is. Het college kan vanuit het oogpunt van continuïteit er voor kiezen om jaarsubsidies voor een - in principe - vierjarige periode te verstrekken. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij een aantal grote subsidies die in het kader van Vernieuwend Welzijn zijn verstrekt. Ook speelt mee dat hoe specifiek een beleidsregel wordt geformuleerd, bijvoorbeeld door de voorwaarden waaraan een subsidieaanvraager moet voldoen, hoe minder open het speelveld wordt. De Rekenkamer stelt niet dat er altijd sprake moet zijn van een volledig open speelveld; een bepaalde mate van specificatie is noodzakelijk om te sturen op doelmatige en doeltreffende besteding van de publieke middelen. Het college moet zich ervan bewust zijn dat er een grens is tussen een mogelijk legitieme inperking van het open speelveld en een inperking die ongewenst is. Het college moet in staat zijn verantwoording af te leggen over de inperking van het open speelveld (aanbeveling d).

Wij constateren dat een verdere uitbreiding van het open speelveld op dit moment in belangrijke mate wordt bepaald door het doorlopen van de verbeteringsproces op het niveau van de individuele beleidsregels zoals die in het kader van raadsbesluiten 6 en 7 plaatsvindt (zie hierboven bij conclusie 1). In het kader van deze verbeteringsproces beoordeelt de organisatie subsidieregelingen kritisch in het licht van de beleidsdoelen die ten grondslag liggen aan de subsidiëring. Op basis van deze analyse moet bijvoorbeeld worden beargumenteerd of de omstandigheden zijn gewijzigd. Vervolgens formuleert de organisatie een beleidsregel (in het geval deze er nog niet is), of wordt een bestaande beleidsregel verbeterd en worden vaste relaties de wacht aangezegd. Tenslotte kan een uitvraag worden gedaan of kan de subsidie worden opengesteld. Recent heeft de gemeente bijvoorbeeld voor het beleidsterrein Welzijn dit proces doorlopen: vaste relaties met wijkwelzijnsorganisaties zijn opgezegd en de gemeente is onder nieuwe condities in zee gegaan met een aantal nieuwe aanbieders.

Met de ontwikkelingen van de beleidsregels op alle terreinen van subsidieverstrekking zal het speelveld in de komende jaren verder aan openheid winnen, als de subsidieregelingen consequent en tijdig op de website worden geplaatst. De concrete planning van de verbeterslag die bij alle subsidieregelingen moet worden uitgevoerd (aanbeveling a) geeft dus ook inzicht in wanneer het open speelveld gerealiseerd wordt voor alle subsidieregelingen.

Resultaatgebied 'transparantie over bestedingen'

De raad vroeg om transparantie over geldverstrekkingen.¹⁶ Wij constateren dat de transparantie over de besteding aan subsidies is toegenomen, maar niet volledig is. Wij stuiten tijdens het onderzoek op enkele subsidies die door het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor de verstrekking niet als zodanig wordt gedefinieerd en ook niet terugkomen in de subsidiestaat en het subsidieregister (zie kader 4).

Aan de transparantie over de gemeentelijke geldverstrekkingen dragen bij:

- ◆ Informatie op de website over de verstrekte subsidies. In een wekelijks geactualiseerd subsidieregister (PDF-bestand) wordt aangegeven welke subsidies zijn toegekend, welk bedrag is aangevraagd en wat is toegekend, en welke aanvragen zijn afgewezen.
- ◆ Publicatie van subsidiestaat op verschillende momenten in de cyclus van begroten en verantwoorden, en achterliggende informatie bij de verantwoording (bijvoorbeeld bij de Jaarstukken 2012 over het jaar 2012).

De organisatie streeft er naar dat de informatie uit het subsidieregister en de subsidiestaat kan worden verkregen via het subsidie-informatiesysteem SI-U en het financiële systeem SAP.¹⁷

De subsidiestaat en het subsidieregister zijn nog niet volledig. In onderstaand kader 4 geven wij een aantal voorbeelden van subsidies die nog niet als zodanig in de subsidiestaat of register zijn opgenomen.

¹⁶ Tot het resultaatgebied 'transparantie over bestedingen' rekenen wij de raadsbesluiten: 6 (voorwaardelijk), 10, 13, 15, 17, 20, 24.

¹⁷ SI-U is het digitale archief-informatiesysteem dat sinds augustus 2011 door de gemeente wordt gebruikt. Het systeem heeft meerdere beoogde functies: het systeem is in de eerste plaats een digitaal archiefsysteem ten behoeve van de dossiervorming van de individuele subsidieaanvragen. In de tweede plaats is het een procesbegeleidingssysteem: het leidt de behandelaars van de subsidieaanvragen door en werkproces heen en waarborgt zo een aantal stappen die moeten bijdragen aan een doelmatige en rechtmatige subsidieverstrekking. De subsidieverstrekking over 2012 van de diensten DMO en GG&GD zitten voor een belangrijk deel in SI-U; op dit moment streeft de organisatie er naar dat alle subsidies via SI-U worden afgehandeld.

Kader 4 Hiaten in de subsidiestaat en het subsidieregister

Subsidies die wij niet als zodanig terugvonden in het register 2013 en de subsidiestaat:

- ◆ De subsidie aan UW en andere sociale werkvoorzieningen voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (bedrag verstrekt in 2012 €21,1 miljoen). Deze subsidie ontbreekt in zowel het register als de subsidiestaat voor 2013.
- ◆ De subsidie aan schoolbesturen voor de realisatie van onderhoud of nieuwbouw van schoolgebouwen (bedrag beschikt in 2012 €18,4 miljoen). Deze subsidie ontbreekt in zowel het register als de subsidiestaat voor 2013.
- ◆ De subsidie die in het kader van loonkostensubsidies aan bedrijven is verschaft (bedrag geboekt in 2012 €1,4 miljoen). Deze subsidie ontbreekt in zowel het register als de subsidiestaat voor 2013.

Navraag bij de organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van deze subsidies leerde dat zij deze verstrekkingen na toetsing in het verleden niet als subsidie hebben aangemerkt. Deze subsidies doorlopen op dit moment niet de inmiddels geïmplementeerde procesgang via het subsidiebureau. Daarmee worden mogelijk ook stappen gemist die, mede als gevolg van het raadsonderzoek, zijn genomen om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid beter te waarborgen (aanbeveling e). Bijvoorbeeld: de betreffende beleidsmedewerkers missen de aanvulling op de *checks and balances* doordat iemand van het subsidiebureau met een 'frisse blik' meekijkt.

Ook het Leefbaarheidsbudget komt niet terug in de subsidiestaat 2012 en 2013. In het register komen de individuele aanvragen wel voor. De verklaring die de organisatie gaf is dat het van te voren niet kan worden bepaald welk deel van het totaalbudget dat aan het leefbaarheidsbudget wordt besteed als subsidie wordt uitgegeven, en welk deel als interne opdrachtverlening of externe inkoop.

Op dit moment is de organisatie nog niet in staat om op eenvoudige wijze een overzicht van geldverstrekkingen op te stellen (zie raadsbesluit 13). Hiervoor moeten op dit moment nog extra bewerkingsslagen worden uitgevoerd.¹⁸

Resultaatgebied 'rechtmatige en doelmatige subsidieverstrekking'

De raad vroeg om een betere borging van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking.¹⁹ Wij constateren dat het college een aantal sporen volgt om dit te bewerkstelligen en dat inmiddels de eerste resultaten geboekt worden. De sporen die wij onderscheiden zijn:

- ◆ Standaardisatie van processen: een uitvoeringskader, het subsidie-informatiesysteem met procesroutes; de procesroutes gekoppeld aan risicoanalyse en complexiteit van de subsidie en de noodzaak voor de betrokkenheid van de beleidsadviseur; richtlijnen voor archiefvorming; terugvorderingsbeleid.
- ◆ Inbouwen van *checks and balances* in het proces van subsidieverstrekking: verschillende functionarissen krijgen op verschillende momenten vanuit een

¹⁸ Zie ook de behandeling van de voortgang van raadsbesluit 24 in paragraaf 2.1.

¹⁹ Tot het resultaatgebied 'doelmatigheid en rechtmatigheid' rekenen wij de raadsbesluiten: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 12, 14, 19, 21, 23, 24, 25.

verschillende expertise en verantwoordelijkheid een rol bij subsidieverstrekking. Betrokken zijn: de beleidsadviseur, de leidinggevende, het subsidiebureau dat expertise biedt op financieel en juridisch gebied, en meekijkt bij de formulering van beleidsregels, de (assistent-) businesscontroller.

- ◆ Gedragsverandering: door gecombineerde inzet van de standaardisatie, de *checks and balances* en de inzet van bijvoorbeeld de training *Sturen op maatschappelijke effecten* (zie conclusie 1) is het de bedoeling dat de organisatie ook in de praktijk van het dagelijks handelen steeds doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidieverstrekking op het netvlies houdt.

Een aantal van de instrumenten is al geïmplementeerd, zoals het subsidie-informatiesysteem SI-U, de procesroutes met duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van verschillende functionarissen en de inrichting van een subsidiebureau. Voor een aantal belangrijke onderdelen staat implementatie op de rol. Zo ligt er inmiddels een geactualiseerd *Uitvoeringskader subsidieverstrekking* (juni 2013).

De grootste uitdaging zal het bestendigen van de gedragsverandering zijn. Op papier kunnen procedures goed doordacht zijn, en taken en verantwoordelijkheden kunnen goed worden beschreven. Maar de medewerkers moeten zich vervolgens ook gaan gedragen naar deze ideeën. Bijvoorbeeld: beleidsadviseurs moeten de kaders ook daadwerkelijk gaan betrekken bij het formuleren van beleidsregels, de richtlijnen gaan hanteren bij de beoordeling van aanvragen, en gebruik gaan maken van de expertise die beschikbaar is bij bijvoorbeeld het subsidiebureau. Leidinggevendenden moeten de beargumentering van hun beleidsadviseurs ook in de praktijk gaan beoordelen en niet alleen een vinkje plaatsen. Het management is zich bewust van het grote belang van de gedragsverandering. Tijdens het onderzoek kwamen wij verschillende voorbeelden van 'beheersmaatregelen' tegen waarmee het management probeert niet alleen de gedragsverandering in gang te zetten, maar deze ook vast te houden. Voorbeelden zijn:

- ◆ de inrichting van de training *Sturen op maatschappelijke effecten* op basis train-de-trainer-concept waardoor het kritisch vermogen in eigen huis ontstaat en wordt doorgegeven;
- ◆ de scan van de kwaliteit van de beleidsregels door de teams wordt niet eenmalig uitgevoerd, maar gaat een cyclisch proces worden waarbij afdelingen periodiek het eigen instrumentarium kritisch tegen het licht moeten houden en kunnen herijken;
- ◆ de richtlijnen en kaders die de medewerkers moeten hanteren worden zoveel als mogelijk toegankelijk geschreven en gekoppeld aan vanzelfsprekende momenten in het werkproces.

In het casusonderzoek herkenden wij de door het college uitgedachte benadering. Daarbij waren zij voor de Rekenkamer ook een illustratie van het belang van de gedragsverandering: wij zagen voorbeelden van gedrag dat al past bij de nieuwe visie op professionele subsidieverstrekking, maar kwamen ook voorbeelden tegen van

gevallen waar de organisatie nog niet volgens de nieuwe werkwijze opereert (zie kader 5).

Kader 5 Illustraties gedrag op basis van casusonderzoek

Wij deden casusonderzoeken naar de eenmalige Cultuursubsidies, de subsidie voor de Combinatiefunctionaris Sport en de subsidie voor Voor- en vroegschoolse educatie.

- ◆ In alle drie casussen constateren wij dat er door de beleidsadviseurs bewust wordt gezocht naar operationalisering van het streven naar goede prijs-kwaliteitverhouding. Bij Cultuur gebeurt dit bijvoorbeeld door een kritische en onafhankelijke beoordeling van de aanvragen door een adviescommissie, en bij Sport door te kijken naar hoe het aanbod van activiteiten zich verhoudt tot het gevraagde bedrag, en door te kijken naar de verdeling van de aanvragen over de stad.
- ◆ De aanscherping van de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en de komst van het subsidiebureau wordt als meerwaarde beschouwd. De beleidsadviseurs gaven aan dat het subsidiebureau de beleidsafdeling werk uit handen neemt of dat dit de verwachting is. Eén van de beleidsadviseurs gaf aan dat de juridische check door het subsidiebureau zekerheid geeft over de 'robuustheid' van de beleidsregel. Ook kwamen wij een voorbeeld tegen van een subsidieproces waarin de rol van de leidinggevende zit "ingebakken" in het proces: de leidinggevende is betrokken bij de formulering van de beleidsregel, de selectieprocedure voor een externe adviescommissie, de beoordeling van de onderbouwing van toekenningen en afwijzingen van aanvragen, de beoordeling van periodieke informatie over budget, en een jaarlijkse verantwoording over de subsidiering.
- ◆ Tegelijkertijd werd in alle drie de casussen ook aangegeven dat het in de beginfase van de betrokkenheid van het subsidiebureau zoeken was naar de exacte invulling van taken. Dit leidde wel eens tot irritatie, vertraging en een enkele maal tot fouten. Zijn er eenmaal werkafspraken gemaakt, dan functioneert de samenwerking goed, zo gaven de gesprekspartners aan.
- ◆ Dat een systeem met daarin procesroutes zoals SI-U nog niet betekent dat deze ook vanzelfsprekend worden gevolgd bleek ook uit het casusonderzoek. In één van de dossiers ontbrak de risicoanalyse. In een ander dossier ontbraken meer stappen; de beleidsafdeling heeft in dit geval het systeem tijdens de afweging- en verstrekkingfase van de subsidie niet gebruikt als procesbegeleiding- en archiefsysteem. Hierdoor zijn waarborgen gemist die hadden kunnen bijdragen aan een zorgvuldige afweging. Overigens heeft de beleidsadviseur in dit geval zelf een aantal stappen gezet.

Wij constateren dat de mate waarin SI-U gebruikt wordt als procesondersteunend systeem als indicator kan dienen of de beoogde gedragsverandering op gang komt: worden alle noodzakelijke stappen gezet en goed gedocumenteerd? (aanbeveling g).²⁰

Resultaatgebied 'sturing op effect'

De raad vroeg om een betere borging van de effectiviteit van subsidies.²¹ Wij constateren dat het college wat betreft sturing op effecten op dit moment met name inzet op wat de organisatie "de voorkant" van de subsidieverstrekking noemt: het goed doordenken van de subsidie in relatie tot de beleidsnota's en het vanuit dit perspectief doordenken van een 'doelenboom' (activiteiten – prestaties – resultaten – effecten).

²⁰ Waarbij de veronderstelling dat SI-U optimaal procesondersteunend is ook kritisch beoordeeld moet worden.

²¹ Tot het resultaatgebied 'Sturing op effecten' rekenen wij de aanbevelingen: 1, 4, 6, 7, 11, 14, 15, 23, 24, 25.

Daarmee wordt naar verwachting een belangrijke waarborg gecreëerd om tijdens de looptijd zo nodig te kunnen bijsturen op de individuele subsidies en na afloop te evalueren. Deze basis moet volgens de handreiking *Sturen op maatschappelijke effecten* en het *Uitvoeringskader subsidieverstrekking* vervolgens benut worden om ook de beleidsregel als geheel periodiek kritisch te bezien en zo nodig de vraag te stellen of de subsidie wel het juiste middel is om de hoger gelegen beleidsdoelen te realiseren. Net als bij het resultaatgebied doelmatigheid en rechtmatigheid vraagt sturing op effecten daarmee om geslaagde implementatie van standaardisatie, de *checks and balances* en een gedragsverandering.

Inmiddels zijn de eerste subsidies verstrekt op basis van een nieuwe beleidsregel, bijvoorbeeld op het terrein van Cultuur, Onderwijs, Sport en Welzijn. De subsidiecyclus is echter nog niet doorlopen, dus het is nog niet mogelijk om vast te stellen of de verwachtingen van de nieuwe aanpak (een beter in beeld gebrachte effectiviteit) ook worden waargemaakt. Wij constateren wel dat organisatie nog zoekende is naar hoe de evaluatie aan de 'achterkant' precies wordt vormgegeven. We signaleren dan ook het risico dat de kritische reflectie op bereikte resultaten niet plaatsvindt in de dynamiek van een nieuwe subsidiecyclus. Het gevolg is dan dat het potentiële leereffect van de subsidiecyclus niet wordt benut en de kansen voor (bij)sturing op resultaten en effecten niet worden gegrepen (aanbeveling f).

Op basis van de casussen die wij bekeken noemen wij enkele voorbeelden van verbanden tussen activiteiten, prestaties, resultaten en (beoogde) effecten die aan het einde van de subsidiecyclus gelegd moeten worden zijn:

- ◆ Leidt Voor- en vroegschoolse educatie daadwerkelijk tot het beoogde wegwerken van leerachterstanden?
- ◆ Leidt de inzet van de combinatiefunctionaris daadwerkelijk tot grotere sportdeelname van kinderen?

2.3 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Een aantal raadsbesluiten richtte zich op de informatievoorziening aan de raad over onder meer de omvang van geldverstrekkingen en subsidies, en de resultaten en effecten die hiermee in de stad worden gerealiseerd.

Conclusies en aanbevelingen over informatievoorziening aan de raad

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad komen wij tot de volgende conclusies:

- 5 Het college biedt de raad meer zicht op de subsidieverstrekking. De gemeenteraad krijgt informatie over de inzet van subsidiebudget per programma en per prestatiedoelstelling tot op het niveau van de subsidieontvanger. Het college heeft de raad nog niet geïnformeerd over de wijze waarop de informatie over resultaten en effecten er uit zal gaan zien; het college is van plan dit in het najaar van 2013 te doen.
- 6 Het college heeft geen toegankelijk overzicht van alle typen geldverstrekkingen aan de raad verstrekt.
- 7 Een meerjarig perspectief, op basis waarvan de raad kan vaststellen op welk beleidsterrein en op welk moment zich mogelijkheden voor beleidsinhoudelijke en financiële kaderstelling voordoen, ontbreekt.

Aanbevelingen

Op basis van conclusie 5 bevelen wij de raad aan:

- h Zijn informatiebehoefte te verhelderen, door aan te geven welke beleidsterreinen extra aandacht behoeven als het gaat om effectmeting en –rapportage.

Op basis van conclusie 6 bevelen wij de raad aan het college van B&W op te dragen:

- i Periodiek een (meerjarig) overzicht van de geldverstrekkingen per type financieel instrument aan de raad te verstrekken. Dit kan in de Programmabegroting en Verantwoording.

Op basis van conclusie 7 bevelen wij de raad aan het college van B&W op te dragen:

- j Een meerjarig overzicht op te stellen van beleidsnota's, de bijbehorende subsidieregelingen en de evaluatiecyclus die hiermee samenhangt, om voor de gemeenteraad en de buitenwereld tijdig inzichtelijk te maken wanneer zich kansen voordoen om nieuwe kaders te stellen respectievelijk subsidie aan te vragen. Dit kan in de Programmabegroting en Verantwoording.

Toelichting

De raad vroeg om zicht op de omvang en effecten van subsidieverstrekking en andere geldverstrekkingen en een rapportage over het lopende verbetertraject.²² Wij constateren dat het college de raad meer zicht biedt op de *subsidieverstrekking*, vooral wat betreft *de omvang en doelen*. De raad beschikt (inmiddels) over de volgende informatie over de omvang en doelen van de subsidieverstrekking:

- ◆ De 'subsidiestaat': deze geeft een overzicht van de besteding van budgetten per jaar per programma. De subsidiestaat komt twee keer per jaar bij de raad langs: bij de Voorjaarsnota en Verantwoording in mei/juni (vaststelling van de subsidieplafonds voor het komende jaar; actualisatie van de verstrekkingen in het lopende jaar; terugblik op de verstrekkingen in het afgelopen jaar) en bij de Programmabegroting in oktober (subsidieverstrekkingen in het komende jaar).
- ◆ Overzichten van de subsidieontvangers en de bedragen per (sub)doelstelling van de programma's uit de Programmabegroting. Deze overzichten zijn als bijlage bij de Jaarstukken 2012 aan de raad geleverd.
- ◆ Via de vaststelling van sectorale kadernota's (bijvoorbeeld de *Cultuurnota 2013 - 2016* en de kadernota *Routekaart naar Vernieuwend welzijn*) stelt de raad budgetten per (sub)programma vast. Hierin is ook aangegeven welk deel van de doelstelling door middel van subsidies moet worden gerealiseerd. In sommige gevallen gaan ook de uitvragen langs de raad (bijvoorbeeld: de uitvragen die voortkomen uit Vernieuwend welzijn).

Het college heeft tot op heden geen toegankelijk overzicht van *alle* typen geldverstrekkingen aan de raad voorgelegd. De raad heeft hierom wel gevraagd (raadsbesluit 15). Mits geplaatst in een meerjarig perspectief biedt een dergelijk overzicht de raad inzicht in de ontwikkeling van de omvang van de verschillende vormen van geldverstrekking en de eventuele verschuivingen daartussen (aanbeveling i). Dit geeft de raad ook aanknopingspunten voor de controle op het open speelveld. Bijvoorbeeld: kiest het college vaker voor onderhandse opdrachten in plaats van subsidies?

Wij constateren dat het college nog geen stramien aan de raad heeft voorgelegd voor de rapportage over de effecten van de subsidieverstrekking voor de stad en de lopende verbetertrajecten (raadsbesluit 16). Uitgaande van de planning die het college in het *Plan van aanpak subsidieverstrekking* hanteert (streefdatum: begin 2014) hoeft dit ook nog niet. Het college geeft aan dat in het najaar van 2013 een sessie met de raad wordt belegd over dit onderwerp.²³

Tijdens het onderzoek ontvingen wij signalen dat de organisatie nog worstelt met de wijze waarop het college de raad zinvol en behapbaar kan informeren over de effecten die met de inzet van subsidies worden gerealiseerd. Los van de eenvoudig te realiseren verbeteringen zoals het verhelderen van de (financiële) relatie tussen subsidiestaat en programmateksten in Programmabegroting en Jaarstukken, bevelen

²² Raadsbesluiten die betrekking hebben op – of doorwerken in de informatievoorziening aan de raad zijn: 10, 15 en 16.

²³ Zie: college van B&W (april 2013). *Voortgangsrapportage*.

wij aan om de inzet met name te richten op periodieke evaluatie van de beleidskaders en de rol van de subsidie hierbij, en hierover te rapporteren aan de raad (aanbeveling j). De lijn die de organisatie nu inzet op het niveau van de individuele beleidregels (zie toelichting op conclusie 1) biedt hiervoor een goede basis, maar vraagt om een vertaalslag naar een abstracter niveau. De raad kan richting het college aangeven op welke aandachts- of prioriteitsgebieden zij uitgebreider geïnformeerd wil worden, welke resultaat- en effectinformatie zij verwacht en op welk moment zij dit wenst (aanbeveling h).

Cruciaal is dat de informatie voor de raad beschikbaar is op momenten dat zij er iets mee kan (tijdigheid). Dit zijn de momenten waarop de raad zijn kaderstellende rol kan benutten zoals de besluitvorming over de (vaak meerjarige) sectorale nota's op bijvoorbeeld het terrein van Cultuur, Sport, Welzijn, etc. Op deze momenten neemt de raad niet alleen besluiten over de beoogde effecten ("Wat willen we bereiken") en dat wat het mag kosten, maar ook met het oog op de keuze voor beleidsinstrument ("Wat gaan we daarvoor doen"). Onderdeel van de keuze voor een beleidsinstrument kan een vorm van geldverstrekking zijn zoals subsidiëring. Op dit moment is het voor de raad lastig om overzicht te krijgen op de samenhang tussen de (looptijd van) beleidskaders en de beleidsregels/subsidieregelingen die daar eventueel als beleidsinstrument onderdeel van uitmaken, en op welke momenten deze voor de raad beïnvloedbaar zijn. Uit ons onderzoek bleek dat ook de organisatie centraal zelf nog geen overzicht heeft van de relatie tussen beleid en subsidies en het meerjarige perspectief hiervan.²⁴

Een mogelijk instrument is een lange termijnagenda. De Bestuurs- en Concernstaf (BCS) stelt ieder halfjaar een Lange termijnagenda op (LTA), op basis van informatie van de organisatieonderdelen. Uit een recente evaluatie (mei 2013), blijkt dat deze nog niet goed functioneert. De organisatie is bezig met een heroriëntatie op dit instrument. De raad kan de heroriëntatie benutten om de LTA als een meer strategisch sturingsinstrument voor de raad op de kaart te zetten (een meerjarig overzicht wanneer welke beleidskaders ter evaluatie en besluitvorming bij de raad langskomen). Daarmee ontstaat voor de raad:

- ◆ de mogelijkheid om zo nodig pro-actief kaders te kunnen stellen. Zo kan de raad op basis van het meerjarig perspectief tijdig aan het college vragen om een evaluatie van het lopend beleidskader en een visie op hoe het beleid in de volgende periode vorm gaat krijgen. Ook kan de raad zonodig zelf kaders meegeven in de vorm van bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel.

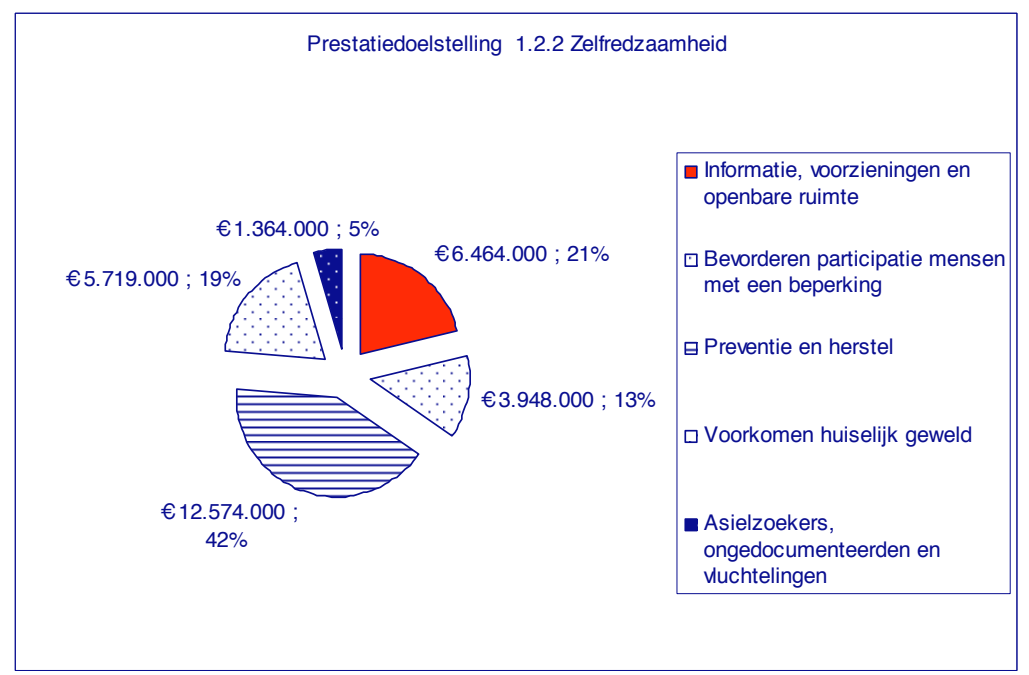
²⁴ Wij vroegen het Subsidiebureau om voor de tien subsidieregelingen met de grootste financiële omvang aan te geven aan welke beleidsnota deze zijn gekoppeld, of er inmiddels een beleidsregel is of dat de ontwikkeling daarvan gepland staat, of de subsidie is gekoppeld aan evaluatie- en verantwoordingsmomenten die eventueel de mogelijkheid bieden de relatie te beëindigen, en in hoeverre de gemeente te maken heeft met "vaste" aanbieders. Ook voor deze tien grootste subsidieregelingen bleek het lastig om deze informatie snel boven tafel te krijgen. Wij liepen hier aan tegen het feit dat een deel van de informatie op dit moment beschikbaar is bij het Subsidiebureau en een ander deel bij de beleidsafdelingen.

- ♦ een beter beeld van de budgettaire vrijheid. Het meerjarig perspectief geeft een beeld van de ruimte die er is voor bijsturing op bijvoorbeeld het terrein van beleidsinhoud, financiële kaders of uitvoerenden.

In onderstaand kader 6 geven wij een illustratie van de mogelijkheden.

Kader 6 Voorbeeld van het voordeel voor de raad van een meerjarig perspectief

Eén van de omvangrijke subsidies die in 2013 wordt verstrekt is *Subsidie Informatievoorziening en cliëntondersteuning*. Deze subsidie is gericht op het bieden van informatie en ondersteuning aan bewoners van Utrecht die materiële of psychosociale problemen hebben, zodat zij beter kunnen deelnemen aan de samenleving. Deze subsidie maakt onderdeel uit van het welzijnsbeleid van de gemeente. Op 20 januari 2011 heeft de raad de kadernota *Routekaart naar Vernieuwend Welzijn* vastgesteld en op 24 november 2011 de *Uitvoeringsnota Vernieuwend Welzijn*. Op basis van deze door de raad vastgestelde beleidskaders heeft het college een beleidsregel geformuleerd voor deze subsidie (*Uitvraag informatievoorziening en cliëntondersteuning juni 2012*). In de kadernota's is vastgelegd dat de subsidie jaarlijks wordt verleend voor achtereenvolgende periode van in principe maximaal vier jaar, waarbij het jaarlijkse subsidiebedrag €6,3 miljoen is. Zowel de kadernota als de maximale subsidieperiode lopen tot eind 2017. Het college kan nu al met de raad afspraken maken over het moment waarop de raad wordt geïnformeerd over behaalde resultaten (evaluatie) ten behoeve van de bijsturing en ter voorbereiding op het stellen van een nieuw beleidskader voor de ondersteuning van bewoners met materiële of psychosociale problemen. Tegelijkertijd heeft de raad met de *Subsidie Informatievoorziening en cliëntondersteuning* een kader vastgelegd waarmee in principe een aanbod mogelijk wordt gemaakt voor de periode 2013 – 2017. Daarmee is de besteding vastgelegd van een substantieel deel van het budget dat in het kader van de doelstelling "Vergroten zelfredzaamheid" (doelstelling 1.2.2 uit de programmabegroting) als subsidie wordt verstrekt (€6,3 miljoen van de in totaal bijna €6,5 miljoen, zie onderstaande figuur de rode taartpunt).



3 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Met interesse heeft het college kennis genomen van uw onderzoeksrapport *Subsidieverstrekking – wordt gevolgd*. In het algemeen constateert u dat we de uitvoering van de Raadsbesluiten over dit onderwerp voortvarend hebben opgepakt. Wij zijn blij dat u, samen met ons, positief oordeelt over de maatregelen die in de afgelopen periode in gang zijn gezet.

Bij een aantal maatregelen constateert u dat er vertraging is opgetreden. Wij hebben dit al aangegeven in de Tussenrapportage die wij hebben opgesteld. Deze vertragingen leiden niet tot vergroting van de risico's en zijn verantwoord te noemen. Ook u trekt die conclusie.

In uw rapport doet u op basis van uw onderzoek en conclusies een aantal aanbevelingen aan de Raad. Graag maken we van de gelegenheid gebruik om op de aanbevelingen in te gaan.

Kader Geldverstrekkingen

Voor de ontwikkeling van een gemeentebreed beleidskader geldverstrekkingen ziet u een risico voor het open speelveld, transparantie en keuze voor het type geldverstrekking. Hierover doet u de volgende aanbevelingen:

- b. Het door de raad gevraagde beleidskader voor de geldverstrekking op te stellen, met uitgangspunten voor de keuze van een financieel instrument en de verantwoording daarover. Daarbij een breed perspectief te hanteren op geldverstrekking en de verschillende financiële instrumenten (open speelveld, transparantie, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid). Dit beleidskader ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Daarbij als uitgangspunt het besluit van de raad te nemen om geldverstrekkingen tot enkele vormen te beperken, en deze vormen in de financiële administratie te verankeren. Het kader voor geldverstrekking bekend te maken in de organisatie en consequent te hanteren, ook wanneer politiek-bestuurlijke belangen hiermee strijdig zijn.
- e. Volledige helderheid te creëren over de omvang van de subsidieverstrekking door de gemeente Utrecht, en te zorgen dat alle subsidies worden afgehandeld via de procesroutes die nu voor subsidieverstrekking zijn ingericht.
- i. Periodiek een (meerjarig) overzicht van de geldverstrekkingen per type financieel instrument aan de raad te verstrekken. Dit kan in de Programmabegroting en Verantwoording.

Naar aanleiding van uw aanbeveling over het kader geldverstrekkingen hebben wij op ambtelijk niveau een kader met uitgangspunten laten voorbereiden. Dit kader, dat in concept gereed is, zullen wij na bestuurlijke bespreking voorleggen aan de subcommissie Controle & Financiën. Daarna zullen wij het kader ter besluitvorming voorleggen aan de raad.

Na besluitvorming in de raad zullen wij het kader breed communiceren in de organisatie. Gezien de complexiteit van de materie en nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen, achten wij het raadzaam om het kader periodiek te evalueren. Wij zullen dit punt meenemen in ons voorstel aan de gemeenteraad. Overigens rapporteren wij sinds de Programmabegroting 2014 al uitgebreider dan voorheen over de soorten geldverstrekkingen.

Sturen op Maatschappelijk Effect

Ook doet u een aantal aanbevelingen met betrekking tot het informeren van de Raad over de verbeterlagen rondom het sturen op Maatschappelijk Effect.

- a. De raad te informeren over de concrete planning van de verbeterlag die bij alle subsidieregelingen moet worden uitgevoerd.
- f. Te zorgen dat de organisatie aan het eind van de subsidiecyclus de relaties tussen de met de subsidies gerealiseerde activiteiten, prestaties, resultaten en (beoogde) effecten daadwerkelijk legt, de subsidies evalueert en de lessen trekt voor de volgende subsidieverstrekkingen.
- h. Zijn informatiebehoefte te verhelderen, door aan te geven welke beleidsterreinen extra aandacht behoeven als het gaat om effectmeting en –rapportage.
- j. Een meerjarig overzicht op te stellen van beleidsnota's, de bijbehorende subsidieregelingen en de evaluatiecyclus die hiermee samenhangt, om voor de gemeenteraad en de buitenwereld tijdig inzichtelijk te maken wanneer zich kansen voordoen om nieuwe kaders te stellen respectievelijk subsidie aan te vragen. Dit kan in de Programmabegroting en Verantwoording.

Zoals u in uw rapport concludeert, is het traject naar het sturen op Maatschappelijk Effect de kern van de gewenste cultuurverandering. Wij hebben een handreiking "Sturen op Maatschappelijk Effect" opgesteld. Belangrijk uitgangspunt hierin is dat beleidskaders en beleidsregels periodiek worden geëvalueerd en dat de uitkomsten worden gebruikt om de beleidskaders en –regels ter verbeteren. Op dit moment wordt er een scan uitgevoerd waarin per beleidsterrein wordt vastgesteld in hoeverre er wordt voldaan aan de uitgangspunten van de handreiking. Deze scan zal aanstaande november worden afgerond. Op basis hiervan wordt de verbeterlag gepland. Eind 2014 zullen de acties naar verwachting uitgevoerd zijn.

In het vierde kwartaal van dit jaar zullen wij in een expertmeeting met de raad van gedachten wisselen over de manier waarop zij betrokken wordt in het opstellen en evalueren van beleid- en subsidiekaders. Een meerjarig overzicht is daarvoor een mogelijke vorm.

Open Speelveld

Naar aanleiding van het onderzoek doet u een aanbeveling aan de Raad over het afleggen van verantwoording door het college over keuzes die worden gemaakt en die impact hebben op het open speelveld.

- d. In staat te zijn verantwoording af te leggen over de keuzes die het college maakt bij het formuleren van de beleidsregels en de impact van deze keuzes op het open speelveld.

Wij nemen uw aanbeveling over. In de leidraad voor het opstellen van beleidsregels komt dit terug in het betreffende artikel waarin wordt gedefinieerd wie subsidie kan aanvragen. Bij het vaststellen van een beleidsregel zullen wij expliciet de invloed op het open speelveld betrekken, zodat wij daarover desgewenst verantwoording kunnen afleggen.

Borging

In uw onderzoeksrapport gaat u, tot slot, in op een duurzame borging van de nieuwe werkwijzen in de organisatie. In twee van uw aanbevelingen herkennen we dit aspect.

- c. In de volgende rapportage aan de raad over de verbeteraanpak vooral aandacht te besteden aan de resultaten en resultaatverwachtingen, die samenhangen met de geleverde en nog geplande prestaties. Daarmee kan de raad zich een beter beeld vormen in hoeverre de door hen geconstateerde problemen op het terrein van subsidieverstrekking nu ook daadwerkelijk worden opgelost
- g. Indicatoren te hanteren waaruit kan worden afgeleid of de gedragsverandering beklijft, die moet bijdragen aan de verbetering van de subsidieverstrekking. En hierover te rapporteren aan de raad in de voortgangsrapportage.

Zoals eerder aangegeven, vormt het sturen op maatschappelijk effect de kern van de cultuurverandering. Het ligt dan ook voor de hand om de mate waarin beleidsregels, -kaders en -evaluaties voldoen aan de handreiking "sturen op maatschappelijk effect" te gebruiken als indicator voor de gedragsverandering. Daarnaast zullen wij nog enkele indicatoren ontwikkelen. In een volgende rapportage over de voortgang van de verbeteraanpak nemen wij deze indicatoren op en geven wij aan hoe de gerealiseerde prestaties bijdragen aan de resultaten.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht

8 oktober 2013

4 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van burgemeester en wethouders voor zijn reactie op ons rapport. Wij zijn inderdaad positief over de maatregelen die het college heeft getroffen sinds het raadsonderzoek *Een kwestie van vertrouwen*. Wij benoemen in ons rapport ook enkele risico's, die de basis vormen van onze aanbevelingen. Het college gaat in zijn reactie alle aanbevelingen langs en geeft aan hoe het met de aanbevelingen aan de slag gaat. Soms is het college minder concreet of reageert het niet op alle aspecten van de aanbevelingen. Daarom willen wij de raad nog een aantal aandachtspunten meegeven.

Kader geldverstrekkingen

Ten aanzien van het Kader geldverstrekkingen beschrijft het college de stand van zaken en een planning: er ligt inmiddels een concept-kader met uitgangspunten en het college neemt de aanbeveling over om dit kader te zijner tijd voor te leggen aan de raad. De raad zou dit kader breed moeten beoordelen. Om als kader voor de afweging bij geldverstrekkingen te kunnen functioneren moet er niet alleen aandacht zijn voor de rechtmatigheid, maar ook voor doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en open speelveld.

Omvang geldverstrekkingen

Het college is niet concreet over de wijze waarop het over de omvang van geldverstrekkingen zal rapporteren aan de raad. De Rekenkamer vindt een volledig overzicht van geldverstrekkingen in den brede, en specifiek subsidies, om de volgende redenen van belang.

- ◆ Mits geplaatst in een meerjarig perspectief geeft een overzicht van geldverstrekkingen de raad een beeld van ontwikkeling en de eventuele verschuivingen tussen verschillende vormen van geldverstrekking.
- ◆ Een volledig overzicht vereist dat de organisatie het financiële systeem heeft ingericht zoals de raad heeft gevraagd, en dat de vormen van geldverstrekking voldoende helder zijn gedefinieerd en door de organisatie worden gehanteerd.
- ◆ Een volledig overzicht van subsidies is een indicator dat subsidies de voorgeschreven procesgang via het subsidiebureau doorlopen. Dit is een waarborg voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van specifiek deze vorm van geldverstrekking.

Als de nodige stappen worden gezet kan het college vanaf 2014 voor een flink aantal subsidieregelingen beter inzicht geven in de met subsidies geboekte resultaten. De raad kan deze informatie benutten in zijn controlerende rol en bij het stellen van (nieuwe) kaders.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE IN HET ONDERZOEK

In het onderzoek hebben wij verschillende stappen gezet. In de voorbereidende fase hebben wij ons een beeld gevormd van de problemen op het terrein van subsidieverlening waarop de raad in zijn onderzoek stuitte en hoe de raadsbesluiten en vervolgens het plan van aanpak van het college hier op aansluiten. In deze eerste fase hebben wij ook een aankondigingsgesprek gevoerd met de wethouder die verantwoordelijk is voor de aanpak subsidieverlening. De wethouder die verantwoordelijk is voor het leefbaarheidsbudget gaf aan dat hij van deze mogelijkheid geen gebruik wilde maken.

Vervolgens hebben wij onderzocht wat de stand van zaken was van de uitvoering van de raadsbesluiten. De 29 adviezen/beslispunten die zijn vastgelegd in respectievelijk het rapport van de onderzoekscommissie Subsidies en het geamendeerde raadsbesluit naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar het Leefbaarheidsbudget waren hierbij het uitgangspunt. Wij toetsten de voorgang op basis van documentanalyse en gesprekken. Onze bevindingen hebben wij verwerkt in bijlage 2 *Overzicht uitvoering raadsbesluiten subsidies en Overzicht uitvoering raadsbesluiten leefbaarheidsbudget*.

Om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop de maatregelen die inmiddels op papier zijn vastgelegd in de praktijk doorwerken hebben wij de organisatie drie goede voorbeelden laten selecteren om als casus te bestuderen: de subsidie Eenmalige cultuursubsidie, de subsidie voor Voor- en vroegschoolse educatie en de subsidie Combinatiefunctionaris sport. Wij bestudeerden voor deze casussen belangrijke documenten uit het subsidiedossier, we beoordeelden de informatie in het digitale subsidieinformatiesysteem SI-U en wij voerden gesprekken met de verantwoordelijke beleidsadviseurs.

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ De heer B. Andriessen, hoofd Wijken
- ◆ Mevrouw L. van Droffelaar, beleidsadviseur Cultuur, Culturele Zaken
- ◆ De heer Everhardt, wethouder (en als zodanig verantwoordelijk voor de aanpak Subsidieverstrekking)
- ◆ De heer J. Hamann, hoofd Subsidiebureau, Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ Mevrouw S. Hanrath, beleidsadviseur Onderwijs, Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ Mevrouw S. Ketelaars, beleidsmedewerker Subsidiebureau, Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ De heer R. Kooij, beleidsadviseur Subsidiebureau, Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ De heer J. van Luxemburg, beleidsadviseur Sport, Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ De heer L. Möhlmann, beleidsadviseur Subsidiebureau, Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ De heer A. Musa Yusuf, Projectleider maatschappelijke effecten, Maatschappelijke Ontwikkeling

- ◆ De heer I. Tekir, financieel adviseur, BCS
- ◆ Mevrouw N. Terpstra, beleidsadviseur Cultuur, Culturele Zaken
- ◆ Mevrouw T. Tom, hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ De heer M. de Vries, beleidsmedewerker Wijken

DOCUMENTEN

- ◆ Bestuurs- en Concerndienst. Interne auditafdeling (oktober 2011). Onderzoeksplan Omvang en Cultuur van inkomensoverdrachten
- ◆ BCS, Bestuursondersteuning (mei 2013). Rapportage evaluatie Lange Termijn Agenda
- ◆ College van B&W (februari 2011). Aanpak amendement "Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind"
- ◆ College van B&W (april 2012). Collegebrief. Oprichting gemeentebreed subsidiebureau
- ◆ College van B&W (mei 2012). Collegebrief. [Reactie op] Onderzoek "Een kwestie van vertrouwen"
- ◆ College van B&W (september 2012). Plan van aanpak subsidieverstrekking
- ◆ College van B&W (april 2013). Commissiebrief. Voortgangsrapportage Plan van aanpak subsidieverstrekking, inclusief bijlage Voortgangsrapportage
- ◆ College van B&W (juni 2013). Rapportage leefbaarheidsbudgetten 2012
- ◆ De Beuk, in opdracht van Gemeente Utrecht (april 2013). Effectieve subsidieverlening. Sturen op maatschappelijke effecten. Handreiking gemeente Utrecht
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2008; geactualiseerd in november 2009 en juni 2012). Algemene subsidieverordening
- ◆ Gemeente Utrecht (april 2012). Uitvoeringskader subsidieverstrekking Gemeente Utrecht
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2013). Jaarstukken 2012, inclusief bijlage Subsiestaat 2012, en bijlagen Subsidieontvangers.
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2013). Voorjaarsnota 2013, inclusief Subsiestaat 2014 en actualisatie Subsiestaat 2013
- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2013). Uitvoeringskader subsidieverstrekking Gemeente Utrecht
- ◆ Gemeente Utrecht (zonder jaar). Utrechtse voorwaarden voor goed bestuur 2012
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (oktober 2010). Amendement 2010/A29. Hou doelstellingen leefbaarheidsbudget overeind
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (april 2012). Een kwestie van vertrouwen. Raadsonderzoek naar de omvang, processen en cultuur van geldverstrekking in Utrecht
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (juni 2012). Amendement 2012/A28. Ook subsidiebeleid wordt gevolgd
- ◆ Projectgroep Publieke geldverstrekking (maart 2013). Interne notitie. Stand van zaken project Publieke geldverstrekkingen
- ◆ Publiekszaken, Programma Publieksdienstverlening (februari 2013). Interne notitie. Resultaten procesherontwerp Leefbaarheidsbudget en bezwaar
- ◆ Rekenkamer Utrecht (juni 2010). Leefbaarheidsbudget Utrecht. Een onderzoek naar de doelgerichtheid en de resultaatverwachtingen

- ◆ Subsidiebureau (april 2012). Organisatie- en formatieplan Subsidiebureau
- ◆ Subsidiebureau (februari 2013). Jaarplan 2013 Subsidiebureau
- ◆ Subsidiebureau (maart 2013). Interne notitie. Kader toetsen en vergelijken
- ◆ Subsidiebureau (maart 2013). Interne notitie. Borging controle op rechtmatigheid
- ◆ Subsidiebureau (maart 2013). Interne notitie. Kader controle op doeltreffendheid
- ◆ Subsidiebureau (maart 2013). Interne notitie. Kader vaststelling subsidies
- ◆ Subsidiebureau (april 2013). Concept-managementinformatie Subsidiebureau gemeente Utrecht
- ◆ Zonder auteur (zonder jaar). Interne notitie. Planning implementatie sturen op maatschappelijke effecten
- ◆ Zonder auteur (zonder jaar). Interne notitie. Te bepalen welke stukken in een subsidiedossier moeten worden opgenomen (raadsbesluit 23)
- ◆ Zonder auteur (zonder jaar). Interne notitie. Te bepalen wat er van leidinggevendens verwacht wordt bij het controleren van een subsidiedossier (raadsbesluit 4)
- ◆ Zonder auteur (zonder jaar). Interne notitie. Na te gaan of alle opgenomen termijnen in het subsidieproces noodzakelijk en realistisch zijn (raadsbesluit 21)
- ◆ Website gemeente Utrecht, subsidiehulp (geraadpleegd in de periode februari – juni 2013; <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=258916>)
- ◆ Website gemeente Utrecht, subsidieregister 2013 (geraadpleegd in de periode februari – juni 2013; <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=381096>)

Voor de bestudering van de aard en omvang van de gemeentelijke subsidie bestudeerden wij verschillende datasets, aangeleverd door het subsidiebureau.

Sport

- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2010). Sportnota 2011-2016. In Utrecht staat jouw talent centraal!
- ◆ Gemeente Utrecht (februari 2012). Uitvoeringsprogramma Sport 2011-2016. In Utrecht staat jouw talent centraal!
- ◆ Gemeente Utrecht (zonder jaar). Leidraad Subsidie-uitvraag Sport en Bewegen in de buurt
- ◆ College van B&W (oktober 2012). Beleidsregel stimuleringssubsidie combinatiefunctionaris jeugd
- ◆ Team Sport, MO (januari 2013). Notitie. Beoordeling aanvragen combinatiefunctionarissen augustus 2010 t/m december 2014
- ◆ Voorbeeld van een aanvraag voor de stimuleringssubsidie, de beoordeling daarvan, en de verlening en vaststellingsbeschikking

Eenmalige cultuursubsidies

- ◆ Gemeente Utrecht (november 2011). Open ruimte. Cultuurvisie 2012-2022
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2012). Nota beleidsinzet gemeente Utrecht 2013-2016 in het kader van de Cultuurnota 2013-2016. Meerjarige subsidies Utrechtse instellingen voor kunst en cultuur

- ◆ Gemeente Utrecht (zonder jaar). Inrichtingseisen subsidieaanvraag cultuurnotaperiode 2013-2016 Gemeente Utrecht. Behorend bij de Cultuurvisie 2012-2022 'Open ruimte'
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2012). Nota subsidievoorstellen 2013-2016 in het kader van de cultuurnota 2013-2016
- ◆ Gemeente Utrecht (zonder jaar). Regeling eenmalige subsidies cultuur 2013
- ◆ Afdeling Cultuur (zonder jaar). Format activiteitenplan
- ◆ Voorbeeld van een aanvraag voor een éénmalige cultuursubsidie, de verleningsbeschikking inclusief als bijlage de beoordelingsnotitie van de adviescommissie

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

- ◆ Gemeente Utrecht (zonder jaar). Subsidieuitvraag 2013-2017. Peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie
- ◆ Voorbeeld van een aanvraag voor VVE, het bijbehorende beoordelingsformulier en de concept-verleningsbeschikking

Externe documenten

- ◆ A. Drahmman (december 2011). "Is het strikte onderscheid tussen subsidie en opdrachtverlening nog houdbaar?" in: *De gemeentestem. Bestuursrechtelijk tijdschrift*
- ◆ Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (mei 2013). *Onderzoek ontsloten: Effectiviteit subsidies*
- ◆ Pianoo expertcentrum aanbesteden, website www.pianoo.nl, geraadpleegd in april 2013
- ◆ Randstedelijke Rekenkamer (oktober 2012). *Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies*
- ◆ Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2013). *Effecten van subsidies in beeld? Onderzoek naar het zicht op de doeltreffendheid van subsidies van de provincie Overijssel*
- ◆ Vereniging van Nederlandse gemeenten (2013). *Handreiking Overheidsopdracht en subsidie*

BIJLAGE 2 BEOORDELING REKENKAMER STAND VAN ZAKEN PER RAADSBSLUIT

Toelichting kleuren:

	Uitvoering volgens planning
	Uitvoering vertraagd
	(Nog) geen oordeel mogelijk

OVERZICHT UITVOERING RAADSBSLUITEN SUBSIDIES

Raadsbesluiten n.a.v. rapport Onderzoekscommissie d.d. april 2012 / Plan van aanpak college van B&W d.d. september 2012	Bevindingen voortgang Plan van aanpak college (peildatum juni 2012)
Raadsbesluit 1 Het belang en het doel van het beoordelen van subsidieaanvragen, monitorinformatie en verantwoordingsinformatie duidelijker voor het voetlicht te brengen bij beleidsmedewerkers. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Bij de ontwikkeling en implementatie van de maatregelen wordt veel aandacht besteed aan het creëren van een lerende werkomgeving en verdere professionalisering van de organisatie. Concrete acties die het college in dit kader noemt zijn: inzet van een leer- en ontwikkelproces met de betrokken beleidsadviseurs en managers. Een concrete planning geeft het college niet, maar kan wel worden afgeleid uit de planningen die bij de andere acties worden benoemd.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning (zoals in plan van aanpak aangegeven) verloopt. De volgende stappen zijn gezet: 1 Onder verantwoordelijkheid van een gemeentelijke projectleider is een leertraject <i>Sturen op Maatschappelijke Effecten</i> ontwikkeld voor afdelingen die subsidie verlenen. Dit leertraject wordt uitgevoerd (volgens het train-de-trainer principe) van april 2013-november 2013, waarbij het de bedoeling is dat alle beleidsmedewerkers en leidinggevenden bij de training betrokken zijn. De kern van de training is beleidsmedewerkers te ondersteunen bij de vertaling van programmadoelen met beoogde maatschappelijke effecten naar de keuze voor en inrichting van instrumenten van geldverstrekking. Centraal staat hoe aannemelijk kan worden gemaakt vooraf en bij evaluatie in hoeverre het instrument bijdraagt aan het bereiken van beleidsdoelen. 2 Onder verantwoordelijkheid van het Subsidiebureau is het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> aangepast (juni 2013) met daarin aangescherpte kaders over: - de rol van het Subsidiebureau (formele taakverdeling); - de rol van de manager; - samenstelling subsidiedossier; - aanscherping werkwijze termijnen; - controle op rechtmatigheid; - controle op de effectiviteit; - subsidievaststelling; - opstellen beleidsregels. Na vaststelling van het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> moet het worden geïmplementeerd in de werkwijze van de organisatie. Wij plaatsen de volgende kanttekening: Uit het onderzoek blijkt dat Subsidiebureau en beleidsafdelingen nog worstelen met de vraag hoe na afloop van een subsidie/beleidsperiode zicht kan worden verkregen op de mate waarin gesubsidieerde activiteiten hebben bijgedragen aan de effectdoelen. Deze vraag staat op de agenda van Subsidiebureau en beleidsafdelingen, maar de energie en aandacht gaat op dit moment vooral naar de vóórkant van de beleidscyclus (de ontwikkeling van beleidsregels, zie raadsbesluiten 6 en 7) en de inrichting van een zorgvuldig subsidieproces. Van belang is dat evalueren van subsidieproces, subsidieregelingen en beleidsregels daadwerkelijk uitgewerkt wordt, ingebed wordt in de beleidscyclus en deel gaat uitmaken van de organisatiecultuur. Beoogd resultaat: meer bewustzijn bij medewerkers van het belang en doel van beoordelen, monitoren en verantwoorden van subsidies.

Raadsbesluit 2 In overleg met de beleidsmedewerkers te bepalen welke (financiële) toetsen voor hen haalbaar en uitvoerbaar zijn en meer zekerheid bieden over de door de subsidieontvanger geleverde informatie. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Formuleren van een kader voor de inhoudelijke en financiële beoordeling van subsidieaanvragen. In het derde kwartaal van 2013 moet dit kader worden geïmplementeerd.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning (zoals in plan van aanpak aangegeven) verloopt. De volgende stappen zijn gezet: 1 Ontwikkelen concept <i>Kader Toetsen en vergelijken</i> met een leidraad voor beoordeling van de prijs-kwaliteit van de subsidieaanvraag. 2 Ontwikkelen concept <i>Kader Controle op doeltreffendheid</i>. 3 Van een aanvrager wordt een risicoscore bepaald en een hierop gebaseerde indeling in een van de drie risicoprofielen. 4 Opstellen matrix complexiteit en differentiatie. Dit is een beoordelingsschema voor de complexiteit van de subsidie resulterend in een processchema voor het gehele traject van subsidieverstrekking. De zwaarte van monitoring en verantwoording hangt samen met de indeling in de categorieën. De conceptkaders zijn verwerkt in een aangepast <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> (juni 2013). Beoogd resultaat: doelmatigheid en minder financiële risico's voor de gemeente (dat het voor minder kan; dat de uitvoerder rechtmatig en doelmatig te werk gaat; dat de uitvoerder financieel gezond is).
Raadsbesluit 3 Onderlinge vergelijkingen te maken van organisaties die soortgelijke activiteiten uitvoeren en aan de hand daarvan te bepalen wat de maximale subsidie voor bepaalde kostensoorten is (bijvoorbeeld in de vorm van richtprijzen en kengetallen). Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Inventariseren van bestaande toepassingen van richtprijzen, kengetallen, vergelijken; ◆ Voorstel maken voor een per groep subsidieregelingen bruikbare aanpak; ◆ Aanpassen <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i>. In het derde kwartaal moet dit kader worden geïmplementeerd.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende stappen worden gezet: 1 Het Subsidiebureau heeft in andere gemeenten gekeken hoe om wordt gegaan met richtprijzen, kengetallen etc. Dit bleek weinig op te leveren en heeft niet geresulteerd in een schriftelijke rapportage. 2 Er is een concept <i>Kader Toetsen en vergelijken</i> met een leidraad voor beoordeling van de prijs-kwaliteit van de subsidieaanvraag. De wijze van toetsen en beoordelen moet worden opgenomen in de beleidsregel van de subsidieregeling. 3 Er is gemotiveerd gekozen voor het onderscheiden van vier categorieën subsidieregeling (in plaats van per groep subsidieregelingen een voorstel uit te werken). Ieder van de vier categorieën is uitgewerkt in een voorbeeldnormering. Het kader is verwerkt in het nieuwe <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> (juni 2013). Beoogd resultaat: een betere beoordeling van de aanvraag, waarmee vooraf e meer zekerheid ontstaat over een goede prijs-kwaliteit verhouding voor activiteiten. Daarmee moet ook een tussentijds sturing op kosten en de vaststelling na afloop beter uitvoerbaar zijn.
Raadsbesluit 4 Te bepalen wat er van leidinggevendens verwacht wordt bij het controleren van een subsidiedossier. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Ontwikkelen attenderingssysteem; ◆ Opstellen controlerichtlijn; ◆ Aanpassen <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i>. In het derde kwartaal moet dit kader worden geïmplementeerd.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende stappen zijn gezet: 1 Het Subsidiebureau heeft een concept <i>Richtlijnen controle manager subsidiedossiers</i> opgesteld. De richtlijn is verwerkt in het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> (juni 2013). 2 De onderdelen, momenten en niveaus waarop de manager moet controleren zijn ieder voor zich uitgewerkt in ASV/uitvoeringskader, de verwerking hiervan in het subsidie-informatiesysteem SI-U en de conceptversies van aanvullingen. De momenten waarop de leidinggevende in ieder geval bij het subsidieproces betrokken is zijn: de formulering van de beleidsregels, de toetsing van beargumentering van de beleidsadviseur bij beoordeling van aanvragen, de jaarlijkse evaluatie van beleidsregels en subsidieverstrekking, het benutten van managementinformatie, en het extra volgen van (op voorhand als zodanig bestempelde) subsidiedossiers die extra aandacht vragen. 3 Leidinggevendens worden betrokken bij de training <i>Sturen op maatschappelijke effecten</i>, zodat ook zij een kader voor beoordeling van subsidieregelingen meekrijgen.

	Beoogd resultaat: de rolinvulling van de leidinggevende vormt een waarborg voor een zorgvuldige besteding van gemeenschapsgeld.
Raadsbesluit 5 Te voorzien in een sparringpartner (liefst met een financiële achtergrond) voor elke beleidsmedewerker die op hetzelfde functieniveau werkt als de beleidsmedewerker. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Medewerkers van het subsidiebureau krijgen de rol van sparringpartner; ◆ Assistent businesscontrollers kunnen worden ingezet als sparringpartner op financieel vlak. Implementatie start per januari 2013.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende stappen zijn gezet: 1 Medewerkers van het Subsidiebureau functioneren inmiddels als sparringpartner voor beleidsadviseurs. Het procesroute die moet worden gevolgd bij de behandeling van subsidieaanvragen leidt beleidsadviseurs langs het Subsidiebureau. 2 De functieherwaardering en beoordeling van de capaciteit wordt betrokken bij de geplande evaluatie van het SB eind 2013 (meetpunt juli 2013). 3 Sinds het plan van aanpak er ligt is duidelijk geworden dat niet alleen financiële sparring van belang is, maar ook inhoudelijke en juridische. Dit wordt op dit moment vormgegeven via de projectmatige training "sturen op maatschappelijke effecten" (deels fte van SB en projectmatig), en door de beschikbaarheid van een juridisch adviseur bij het Subsidiebureau. Beoogd resultaat: een steviger financiële beoordeling van subsidieaanvragen door <i>checks and balances</i>.
Raadsbesluit 6 Per beleidsveld voor elk subsidieprogramma een plan op te stellen met een vertaling van het algemene programmadoel naar concrete doelen, effecten en prestaties die van de uitvoerende organisaties verwacht worden, als ook de wijze waarop en de regelmaat waarmee de doeltreffendheid geëvalueerd wordt. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: Er komt per doelstelling in de programmabegroting een plan waarin voor de verstrekte subsidies is uitgewerkt: doelen, prestaties, bekostiging, controle, verantwoording tijdens/achteraf en evaluatie. Ten behoeve van het bewerkstelligen van een gezamenlijk denkraam wordt een richtlijn/handreiking opgesteld die wordt geïmplementeerd via een leer- en ontwikkeltraject. Planning: in februari/maart 2013 liggen er plannen voor alle programmaonderdelen; eind 2012 ligt er een richtlijn/handreiking; in maart/april 2013 start het leer- en ontwikkeltraject.	Wij constateren dat de uitvoering van deze prestatie vertraagd is. Opleveren van plannen voor de verschillende programmaonderdelen in februari/maart 2013 is niet gerealiseerd. Er ligt wel een richtlijn/handreiking en het leer- en ontwikkeltraject is volgens planning gestart (april 2013). 1 Het college heeft onderschat hoeveel tijd het kost om - samen met beleidsafdelingen - deze verbetering te maken. Uit gegevens van het Subsidiebureau blijkt dat er 115 subsidieregelingen zijn en dat bij 38 een beleidsregel is. In de praktijk gaat het naar verwachting van het Subsidiebureau tot 2015 duren voordat voor alle subsidieregelingen een beleidsregel is waarin de slag is gemaakt. De informatie van het college aan de raad is op dit punt onvoldoende helder in de tussenrapportage. 2 Het college zet wel stevig in op het raadsbesluit: ◆ onder verantwoordelijkheid van een gemeentelijke projectleider is een handreiking opgesteld die in de praktijk is getest en aangescherpt; ◆ er is een training ontwikkeld <i>Sturen op maatschappelijke effecten</i>; ◆ onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep is een planning opgesteld voor de training waarin er vanuit wordt gegaan dat alle beleidsafdelingen uiterlijk november 2013 de training hebben doorlopen; de trainingen lopen inmiddels. Op basis van de training gaan de beleidsregels vervolgens aangescherpt worden; ◆ onder verantwoordelijkheid van het Subsidiebureau is de handreiking vertaald naar een kader <i>Controle op doeltreffendheid</i> dat verwerkt is in het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> (juni 2013). Beoogd resultaat: waarborgen van een betere sturing op doeltreffendheid van subsidies.
Raadsbesluit 7 In dit plan (zie 6) tevens op te nemen; de richtlijnen voor bekostiging en de wijze van controle en verantwoording, waarbij ook aangegeven wordt, hoe in de praktijk beoordeeld wordt of en hoe de activiteiten zijn uitgevoerd. Bij het opstellen van dit plan zou rekening gehouden moeten worden met artikel 4.24 van de Algemene wet bestuursrecht om alle wettelijke subsidies eens per vijf jaar te beoordelen op doeltreffendheid en effect in de praktijk. Plan van aanpak college	Wij constateren dat de uitvoering van deze prestatie vertraagd is (zie 6). De volgende stappen zijn gezet: 1 Het Subsidiebureau heeft op basis van de handreiking <i>Sturen op maatschappelijke effecten</i> een kader <i>Controle op doeltreffendheid</i> opgesteld waarin ondermeer is vastgelegd dat in iedere subsidieregeling helder wordt bepaald aan welke gemeentelijke doelstellingen uit de programmabegroting de regeling dient bij te dragen. Beleidsregels moeten kaders voor de verlening van de subsidie en meting van de effectiviteit gaan bieden. Het kader is verwerkt in het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> (juni 2013). De concrete vertaling van de handreiking en het kader naar de individuele plannen (=beleidsregels) moet voor een groot deel nog plaatsvinden. 2 Het Subsidiebureau heeft in een eerste versie van het <i>Uitvoeringskader</i>

Het college beschrijft de acties en planning hiervan onder raadsbesluit 6. Zie hierboven.	<i>subsidieverstreking</i> (april 2012) werkprocessen beschreven waarin per type subsidie en risicoprofiel is vastgelegd hoe monitoring en verantwoording plaats vindt. Deze werkprocessen zijn verwerkt in het digitale subsidie-informatiesysteem SI-U. Beoogd resultaat: waarborgen van een betere sturing op doeltreffendheid van subsidies.
Raadsbesluit 8 Na te gaan of de beste plaats voor het Subsidiebureau bij de Afdeling Ontwikkeling van de DMO is. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Evaluatie van de positie van het Subsidiebureau op 1 juli 2013; beschikbaar eind 2013.	Wij constateren dat de voortgang van de uitvoering van dit raadsbesluit nog niet te beoordelen is. De prestatie maakt onderdeel uit van de evaluatie van het Subsidiebureau. Deze is gepland eind 2013 (meetpunt juli 2013).
Raadsbesluit 9 De verbeterplannen van het Subsidiebureau te voorzien van een prioriteitstelling en de opdrachten van de gemeenteraad naar aanleiding van dit onderzoek daarin te betrekken. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Opstellen van een jaarplan voor het Subsidiebureau waarvan onderdelen van dit plan van aanpak deel uitmaken. Planning: jaarplan 2013 is in het vierde kwartaal van 2012 gereed	Wij constateren dat de prestatie geleverd is. De volgende stappen zijn gezet: Het Subsidiebureau heeft een jaarplan 2013 opgesteld met speerpunten waarin ook de raadsbesluiten zijn verwerkt. Beoogd resultaat: door prioritering waarborgen dat alle voornemens tot uitvoering worden gebracht.
Raadsbesluit 10 Het nieuwe informatiesysteem zodanig in te richten dat hieruit periodiek overzichten zijn samen te stellen, die kunnen worden gebruikt om het management, het college en de gemeenteraad te informeren over subsidies. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Evalueren van de managementrapportages na 1 jaar. Planning: eind 2013 worden de beschikbare rapportages geëvalueerd.	Wij constateren dat de uitvoering van deze prestatie vertraging ondervindt. Het college heeft in de tussenrapportage deze vertraging aan de raad medegedeeld. De volgende stappen zijn gezet: 1 De organisatie (Subsidiebureau en beleidsafdelingen) hebben het informatiesysteem SI-U inmiddels een jaar in gebruik (versie 2.0). Het is geschikt voor operationele informatievoorziening voor de individuele subsidies. Snelle vertaling van de gegevens naar tactische en strategische informatie over het werkproces subsidieverstreking blijkt nog problemen op te leveren. Bij de organisatie is in beeld dat er enkele aanpassingen nodig zijn (inmiddels wordt gewerkt aan SI-U versie 3.0). Beoogd resultaat: adequate managementinformatie ten behoeve van <u>monitoring van en verantwoording over het werkproces subsidieverstreking</u>.
Raadsbesluit 11 Een zodanige organisatiecultuur te bevorderen, dat iedere ambtenaar die bezig is met de geldverstrekking zich telkens de vraag stelt of de subsidie echt nodig is, de kosten redelijk zijn, de prestaties meetbaar zijn geformuleerd, de kwaliteit van de uitvoering gegarandeerd is en voldoende aantoonbaar is, dat deze activiteiten gaan bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen. Plan van aanpak college Het college beschrijft de acties en planning hiervan onder raadsbesluit 1 (zie hierboven).	Wij constateren dat er prestaties worden geleverd. Zie bevinding voortgang raadsbesluit 1 Beoogd resultaat: een organisatiecultuur waarin iedere ambtenaar die bezig is met geldverstrekking zichzelf steeds de vraag stelt naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Raadsbesluit 12 Duidelijke kaders te stellen voor de mate van controle in relatie tot de hoogte van het subsidiebedrag en de soort subsidie. Er moeten ook kaders komen met betrekking tot de focus van de controle. Het accent moet daarbij gelegd worden op zowel de controle op rechtmatigheid als de controle van de doeltreffendheid. Deze kaders dienen ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de gemeenteraad. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Overzicht van dat wat wordt gedaan op het vlak van controle op rechtmatigheid; ◆ Aanpassing <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> gericht op controle op doeltreffendheid. Planning: in mei 2013 besluit de concerndirectie over het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> waarna het deel over controle op doeltreffendheid en rechtmatigheid ook wordt voorgelegd aan college en raad.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende prestaties zijn of worden geleverd: 1 Het Subsidiebureau heeft een overzicht opgesteld van de wijze waarop de rechtmatigheid inmiddels wordt gewaarborgd en gecontroleerd. 2 Het Subsidiebureau heeft een <i>Kader voor de controle op doeltreffendheid</i>, geformuleerd op basis van de Handreiking <i>Sturen op effecten</i>. Deze is verwerkt in het <i>Uitvoeringskader Subsidieverstrekking</i> (juni 2013). Het uitvoeringskader is vastgesteld door de Concerndirectie. 3 Daarnaast heeft het Subsidiebureau werkprocessen vastgelegd waarin de mate van controle op rechtmatigheid en doeltreffendheid wordt gekoppeld aan het type subsidie en risicoprofiel van de uitvoerder. Deze zijn verwerkt in het subsidie-informatiesysteem SI-U. Het deel over de controle op doeltreffendheid en rechtmatigheid moet nog worden voorgelegd aan de raad. Beoogd resultaat: waarborging van rechtmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking
Raadsbesluit 13 Te voorzien in verbeteringen in de administratieve systemen, zodat per boeking in het financieel systeem vastligt, hoe een uitgave gekwalificeerd moet worden. Om te voorkomen dat de administratieve lasten toenemen, zou een koppeling van het nieuwe subsidiesysteem met het financieel systeem gemaakt moeten worden. Vanuit het financieel systeem moet het dan vervolgens mogelijk zijn om overzichten per financiële stroom op te stellen. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Het creëren van een eenduidig en compleet overzicht van financiële stromen die relevant zijn voor het inzicht rond subsidies en andere vormen van gemeentelijke bijdragen/deelname. Planning: implementatie vindt plaats in het derde kwartaal van 2013.	Wij constateren dat de voortgang van de uitvoering van dit raadsbesluit nog niet te beoordelen is. De volgende prestaties zijn geleverd: 1 Specifiek voor wat betreft subsidies heeft geldt dat Financiële dienstverlening een koppeling heeft gerealiseerd tussen het financieel systeem (SAP) en het subsidiesysteem (SI-U). Daarmee kan van de subsidies die in SI-U zitten ook een overzicht uit het financieel systeem worden gehaald. 2 Een werkgroep onder verantwoordelijkheid van Concernfinanciën heeft zes typen van geldverstrekking benoemd, namelijk: inkoop, subsidie, leningen, fondsen, garanties en schenkingen. Deze typen zijn nog niet allemaal zodanig in het financiële systeem verankerd dat eenvoudig en totaaloverzicht kan worden verkregen van de omvang van de bestedingen per type geldverstrekking. Beoogde implementatie staat gepland voor het derde kwartaal van 2013. Beoogd resultaat: een eenduidig en compleet overzicht van financiële stromen die samenhangen met geldverstrekingen, zodat de raad controle kan uitoefenen op het open speelveld.
Raadsbesluit 14 De interne mobiliteit te stimuleren onder medewerkers die belast zijn met de geldverstrekking. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Het bevorderen dat binnen de uitvoering van de managementtaken aandacht is voor checks and balances en de relatie tussen subsidieverstrekker en –ontvanger. Het college benoemt geen concrete planning.	Wij constateren dat er prestaties worden geleverd. De volgende prestaties zijn geleverd: 1 De taken en verantwoordelijkheden van verschillende betrokkenen bij subsidieverstrekking (o.a. beleidsadviseurs, leidinggevenden, behandelaars van het subsidiebureau, juridische en financiële experts van het subsidiebureau) zijn vastgelegd in het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> en zijn verwerkt in SI-U. Een verdere uitwerking en aanscherping is vastgelegd in een nieuwe versie (juni 2013). Met deze rolverdeling krijgen de checks and balances meer inhoud. 2 De organisatie gaat er van uit dat met het reguliere beleid (RGW-cyclus/Via B) voldoende aandacht is voor interne mobiliteit. Hier hebben wij geen nader onderzoek naar gedaan.

	Wij constateren dat de aanpak van het college afwijkt van het besluit van de raad. Het college motiveert dit in het plan van aanpak. Beoogd resultaat: het voorkomen van gebrek aan distantie van beleidsadviseurs ten opzichte van de instanties waaraan zij subsidie verlenen door het verstevigen van checks and balances.
Raadsbesluit 15 Een jaarlijkse rapportage te maken over de verstrekte subsidies en andere vormen van geldverstrekking ten behoeve van de gemeenteraad, waarbij wordt ingegaan op de omvang ervan per beleidsveld, de effecten voor de stad en lopende verbetertrajecten. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Het aan de raad voorleggen van een voorstel voor de vorm, omvang en type rapportage; ◆ Het aan de raad voorleggen van een voorstel voor de jaarlijks op te nemen maatschappelijke effecten en incidenteel op te nemen maatschappelijke effecten. Planning: eerste rapportage begin 2014. Het moment van consultatie van de raad wordt in het plan van aanpak een PM-punt genoemd.	Wij constateren dat het op dit moment nog niet goed mogelijk is de voortgang te beoordelen. Voor een ander deel kunnen wij niet constateren in hoeverre deze prestaties volgens planning geleverd gaat worden; te vroeg (voor effectmeting te vroeg). De volgende prestaties zijn geleverd: 1 De informatie over de omvang van de subsidieverstrekking per beleidsveld is te leveren dankzij het informatiesysteem SI-U en de koppeling hiervan aan het financiële systeem SAP. Inmiddels wordt de raad ook uitgebreid geïnformeerd over de omvang van de subsidieverstrekking (zie <i>Jaarstukken 2012</i> en de bijlagen daarbij). 2 Met het realiseren van waarborgen voor doeltreffendheid op het niveau van de individuele beleidsregels/subsidieregelingen (zie raadsbesluiten 6 en 7) realiseert de organisatie de voorwaarden die noodzakelijk zijn om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen over de effecten van subsidies voor de stad. Kanttekening die wij plaatsen is dat uit ons onderzoek blijkt dat de organisatie nog aan het worstelen is met de kwestie hoe deze tactische en strategische informatie (monitoring en evaluatie van individuele subsidies, en één niveau hoger, beleidsregels) kan worden doorvertaald naar bruikbare informatie voor de raad over de subsidies. De vertraging van de uitvoering van raadsbesluit 13 (labeling van de verschillende vormen van geldverstrekking in het financiële systeem) gaat mogelijk doorwerken in het bieden van een eenduidig en compleet overzicht van de geldverstrekkingen aan de raad. Beoogd resultaat: de raad inzicht bieden in de omvang van de geldverstrekkingen die de gemeente doet en de resultaten en maatschappelijke effecten die daarmee worden gerealiseerd.
Raadsbesluit 16 Een stramen voor te leggen aan de gemeenteraad over de inhoud van en kwaliteitseisen die aan deze rapportage (zie 15) gesteld worden. Plan van aanpak college Het college beschrijft de acties en planning hiervan onder raadsbesluit 15 (zie hierboven).	Wij constateren dat het op dit moment nog niet goed mogelijk is de voortgang te beoordelen. Uit de informatie van het college maken wij op dat in het najaar van 2013 een expertmeeting met de raad gepland staat. Vervolgens moet de eerste rapportage begin 2014 verschijnen. Beoogd resultaat: waarborgen dat de rapportagevorm aansluit bij de behoefte van de raad.
Raadsbesluit 17 Ook in het programma krachtwijken te registreren welke subsidies zijn verleend per ontvanger. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Registratie van de subsidies van het programma krachtwijken in SI-U per 2012. Planning: registratie in SI-U per 2013.	Wij constateren dat de prestatie volgens planning is geleverd. Uit de tussenrapportage van het college blijkt dat de subsidies voor de krachtwijken met ingang van 2013 via het Subsidiebureau lopen (registratie via SI-U). Beoogd resultaat: aansluiting van de administratie van geldverstrekking in de krachtwijken op de registratie van andere geldstromen.
Raadsbesluit 18 Een digitaal loket te maken op www.utrecht.nl waar inwoners en organisaties in Utrecht kunnen nagaan, wat alle subsidiemogelijkheden zijn en daar ook hun aanvragen digitaal kunnen indienen. Plan van aanpak college	Wij constateren dat de prestatie deels volgens planning geleverd wordt. De volgende prestaties zijn of worden geleverd: 1 Vooronderzoek naar vraaggeleiding op de website is bijna afgerond; 2 Vindbaarheid van subsidies op de website is inmiddels verbeterd; 3 Ontwikkeling en implementatie van 'Mijn Loket', en 'E-herkenning' is volgens het college vertraagd; 4 Het haalbaarheidsonderzoek naar een interactief E-formulier start volgens

Het college benoemt de volgende acties: ◆ Haalbaarheidsonderzoek naar vraaggeleiding; ◆ Onderzoek naar de mogelijkheden voor vindbaarheid van subsidies op de website utrecht.nl; ◆ Voorstel voor "Mijn loket" op utrecht.nl; ◆ Voorstel voor "E-herkenning voor bedrijven"; ◆ Haalbaarheidsonderzoek naar ontwikkelen van een interactief E-formulier. Planning: opstellen tijdspad voor punten 1 en 5; in september 2012 verkennende gesprekken voor punt 2; technische oplevering eind 2012 van punten 3 en 4; implementatie hangt samen met landelijke planning, verwachting is medio 2013.	planning. Wij constateren daarnaast op basis van ons onderzoek dat subsidieregelingen waarvoor een beleidsregel is opgesteld inmiddels via de gemeentelijke website worden gepresenteerd (circa 50 van de in totaal circa 115 subsidieregelingen). Als er een aanvraag kan worden gedaan dan kan deze digitaal worden ingediend. Subsidies waarvoor nog geen beleidsregels zijn vastgelegd worden niet op de website aangeboden. De reden hiervoor, zo bleek uit gesprekken met medewerkers van de organisatie, is dat door het ontbreken van een beleidsregel de subsidieregeling juridisch mogelijk onvoldoende op orde is, bijvoorbeeld omdat motieven voor toekenning of afwijzing niet goed zijn vastgelegd: er zijn onvoldoende middelen voor sturing en beheersing van de subsidiëring. 'Vaste' (historisch gegroeide en op basis van artikel 4.51 Awb niet zomaar te ontbinden) subsidierelaties worden vooralsnog niet via internet aangeboden. Het argument hiervoor is dat hier feitelijk geen sprake is van een subsidiemogelijkheid voor inwoners en organisaties. Op basis hiervan constateren wij dat 'open speelveld' nog niet volledig is gerealiseerd. Uitvoering van raadsbesluiten 6 en 7 moet op termijn leiden tot een meer open speelveld. Beoogd resultaat: het creëren van een open speelveld op het terrein van subsidies. Iedere inwoner of organisatie in de stad moet de mogelijkheid hebben om financiële bijdragen te ontvangen die de gemeente beschikbaar stelt voor activiteiten die bijdragen aan het bereiken van de gemeentelijke beleidsdoelen.
Raadsbesluit 19 Een beleidskader op te stellen met heldere regels bij het niet realiseren van de prestaties en de voorwaarden waaronder aanpassingen in de prestatieafspraken mogelijk zijn. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Voorstel voor een gemeentelijk terugvorderingbeleid; ◆ Aanpassing <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i>. Planning: implementatie vindt plaats in het derde kwartaal van 2013.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende prestaties zijn geleverd: 1 Het <i>Uitvoeringskader subsidieverstrekking</i> en de Algemene Subsidieverordening (ASV) worden aangepast met terugvorderingregels. 2 De voorstellen voor aanpassing van de ASV zijn besproken met een klankbord bestaande uit diverse subsidierelaties van de gemeenten. Dit is een mix van grote en kleinere subsidierelaties Er zou volgens het Plan van Aanpak van het college bij aanpassing van het Uitvoeringskader geen besluitvorming van de raad nodig zijn. Omdat aanpassingen ook in de ASV worden doorgevoerd is vaststelling door de raad wel nodig. De verwachting is dat de ASV najaar 2013 ter vaststelling wordt voorgelegd aan de raad. Beoogd resultaat: een helder en vastgelegd terugvorderingbeleid moet waarborgen dat alle ontvangers die onvoldoende presteren op dezelfde wijze worden behandeld.
Raadsbesluit 20 Openbaar te maken welke organisaties een subsidie hebben ontvangen, hoeveel zij hebben gekregen en voor welk doel dat was. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Onderzoeken van mogelijkheden voor wekelijkse rapportage uit SI-U en mogelijke varianten; ◆ Publiceren van verleende subsidies per 2013. Planning: Onderzoek naar de diverse mogelijkheden in het vierde kwartaal van 2012.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende prestatie is geleverd: Het Subsidiebureau plaatst op de website van de gemeente Utrecht een overzicht (PDF-document) met alle verleende en afgewezen subsidieaanvragen voor het subsidiejaar 2013. Dit subsidieregister wordt wekelijks geactualiseerd. Een kanttekening plaatsen wij bij de volledigheid van het overzicht: het register wordt gevuld vanuit SI-U. Subsidies die niet via SI-U worden afgehandeld komen niet terecht in het register. Wij stuiten in het onderzoek op een aantal hiaten (subsidies in het kader van Wsw, Onderwijshuisvesting en Loonkostensubsidies). Beoogd resultaat: transparantie over de besteding van de subsidiemiddelen door de gemeente Utrecht. Het register biedt helderheid over wie hoeveel subsidie voor welk doel ontvangt.
Raadsbesluit 21 Na te gaan of alle opgenomen termijnen in het subsidieproces noodzakelijk en	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende prestaties zijn geleverd:

realistisch zijn en een plan van aanpak te maken voor de wijze waarop beter in overeenstemming met de vastgestelde termijnen kan worden gehandeld. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Evaluatie van de gehanteerde termijnen; ◆ Indien nodig een aanpassingsvoorstel voor het <i>Uitvoeringskader subsidieverstreking</i> en/of de ASV. Planning: Op basis van een evaluatie van de termijnen doet het Subsidiebureau in april 2013 een voorstel. Mocht dit voorstel leiden tot aanpassingen van het <i>Uitvoeringskader subsidieverstreking</i> en de ASV, dan staat implementatie gepland voor het derde kwartaal van 2013.	Het Subsidiebureau rapporteert inmiddels over de termijnen die in de praktijk van de afhandeling van subsidies worden behaald. Het Subsidiebureau heeft op basis hiervan een voorstel gedaan voor een aanpak die moet leiden tot betere handhaving van termijnen. Deze aanpak bestaat uit beter bewaken van de voortgang en bij vertraging de verantwoordelijke schakel aanspreken via management; het ontmoedigen/onmogelijk maken van doen van onvolledige aanvragen; bij overschrijden van termijn door aanvrager éénmaal rappelleren. Met betrekking tot de termijnen is het advies om twee termijnen te verkorten, namelijk: ◆ de beslistermijn voor eenmalige/projectsubsidies van 12 naar 6 weken; ◆ de beslistermijn vaststellen en verdagingstermijn van 6 naar 3 maanden. Voorstel is om de rest van de termijnen ongewijzigd te laten. Beoogd resultaat: het beter naleven van de in de ASV vastgelegde termijnen voor afhandeling van subsidies door zowel de gemeente als de aanvragers.
Raadsbesluit 22 Prioriteit te geven aan het afrekenen van openstaande voorschotten van 2010 of eerder. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: prioriteren van de afhandeling van oudere openstaande subsidies. Planning: het college noemt geen planning.	Wij constateren dat er prestaties geleverd worden. In het plan van aanpak van het college werd aangegeven dat nog 19 dossiers moeten worden vastgesteld. Uit de tussenrapportage bleek dit aantal te zijn teruggebracht tot 7 dossiers. Uit een gesprek blijkt dat het nog niet afronden van de nog openstaande subsidiedossiers gevolg is van het feit dat er nog gesprekken gaande zijn tussen de gemeente en ontvangers, bijvoorbeeld omdat volgens de gemeente activiteiten niet hebben plaatsgevonden zoals was afgesproken. Beoogd resultaat: wegwerken achterstanden in de afhandeling van subsidies.
Raadsbesluit 23 Te bepalen welke stukken in een subsidiedossier moeten worden opgenomen. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ◆ Richtlijnen opstellen voor de inhoud van het digitale dossier; ◆ Het daadwerkelijk opbouwen van digitale dossiers. Planning: in april 2013 wordt een voorstel opgeleverd dat verwerkt gaat worden in het aangepaste <i>Uitvoeringskader subsidieverstreking</i>. Implementatie vindt plaats in het derde kwartaal van 2013.	Wij constateren dat de uitvoering van de prestaties volgens planning verloopt. De volgende stappen zijn gezet: 1 Het Subsidiebureau heeft een kader voor de dossiervorming opgesteld waarin is vastgelegd welke documenten in het subsidiedossier moeten worden opgenomen. 2 Het kader is verwerkt in het <i>Uitvoeringskader subsidieverstreking</i> (juni 2013). Een kanttekening die wij plaatsen heeft betrekking op de verankering van het kader in SI-U. Wij constateren dat het kader is verwerkt in het digitale subsidie-informatiesysteem SI-U, waarmee er een waarborg is dat de documenten daadwerkelijk worden gearhiveerd. Echter, het systeem is op dit moment (juni 2013) nog niet zodanig ingericht dat verwerking van documenten een voorwaarde is voordat de volgende processtap kan worden gezet. Bepaalde documenten moeten in een verzamelbestand worden toegevoegd en hiervoor is SI-U afhankelijk van de zorgvuldigheid van de beleidsadviseur. Overigens zal het ook niet mogelijk zijn om het systeem zodanig in te richten dat dit voor alle documenten werkt. Beoogd resultaat: opbouw van een subsidiedossier dat voldoende mogelijkheden biedt voor bijsturing, verantwoording en evaluatie van de individuele subsidie en het beleidsprogramma waaraan de subsidie een bijdrage levert.
Raadsbesluit 24 Een beleidskader op te stellen voor de uitgangspunten waaronder de gemeente geld, anders dan voor subsidies, mag verstrekken en deze te beperken tot enkele vormen (zoals subsidies, opdrachten of deelnemingen). In het verlengde hiervan zou een beslisboom opgesteld kunnen worden als hulpmiddel,	Wij constateren dat de uitvoering van deze prestatie vertraging ondervindt. Op het moment van onderzoek (juni 2013) ligt er nog geen werkbaar beleidskader of beslisboom. De werkgroep is, onder verantwoordelijkheid van Concern Financiën, nog bezig met het formuleren van een beleidskader en de vertaling naar een beslisboom. Er liggen concepten van delen. Met name het onderscheid tussen inkoop en subsidie is een complex terrein, zo werd door de organisatie aangegeven.

om te bepalen in welke omstandigheden welke vorm van geldverstrekking aangewezen is. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Opstellen van een beleidskader en beslisboom met criteria voor en consequenties van verschillende financieringsvormen. Planning: In april 2013 wordt een voorstel opgeleverd dat in mei 2013 voor besluitvorming aan de directieraad wordt voorgelegd. Implementatie vindt plaats in het derde kwartaal van 2013.	Een kanttekening die wij plaatsen is dat de organisatie het raadsbesluit vooral interpreteert vanuit de opgave van het uitsluiten van juridische risico's, terwijl een bredere interpretatie ook mogelijk is: hoe waarborg je het open speelveld en hoe kom je tot een keuze voor een instrument van geldverstrekking dat het best aansluit bij de beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten? Beoogd resultaat: open speelveld; het bepreken van de vormen van geldverstrekking door de gemeente tot die vormen die nodig zijn, en het waarborgen van inzicht in welke vorm in een bepaalde situatie het meest geschikt is.
Raadsbesluit 25 Te voorzien in een expertise- en informatiepunt voor de Utrechtse ambtenaren, zo mogelijk als een onderdeel van het Subsidiebureau, waar kennis aanwezig is over de wijze waarop door de gemeente geld verstrekt kan worden aan partijen in de stad en aan welke voorwaarden daarbij moet worden voldaan. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: Evaluatie van het expertisepunt in de 2^e helft van 2013. Planning: het advies dat naar aanleiding van de evaluatie wordt opgesteld is eind 2013 gereed waarna het voor besluitvorming wordt voorgelegd aan de directieraad.	Wij constateren dat de voortgang van de uitvoering van dit raadsbesluit nog niet te beoordelen is. De evaluatie van het subsidiebureau staat gepland voor de tweede helft van 2013. Hierin zal volgens het plan van aanpak ook de evaluatie over de bundeling van de verschillende expertises in een expertisepunt worden meegenomen. Vanuit het Subsidiebureau werd tijdens het onderzoek aangegeven dat door COIN en het Subsidiebureau - op dit moment - voldoende wordt voorzien in ondersteuning van beleidsafdelingen op het terrein van geldverstrekkingen. Op basis van het (nog in ontwikkeling zijnde) kader en beslisboom geldverstrekkingen zouden beide partijen eenduidig moeten kunnen adviseren met hetzelfde advies als resultaat. Kanttekening die wij plaatsen bij de invulling van het raadsbesluit door het college is dat niet precies helder is wat de focus is van de evaluatie: betreft het alleen het Subsidiebureau of wordt er breder gekeken naar de positie van COIN en Concern Financiën? Beoogd resultaat: een expertisepunt op het gebied van geldverstrekking. Raadpleging hiervan door beleidsadviseurs moet waarborgen dat voor die vorm van geldverstrekking wordt gekozen die het beste past bij de situatie; en dat er vervolgens eenduidig wordt omgegaan met afhandeling van en voorwaarden aan geldverstrekkingen.

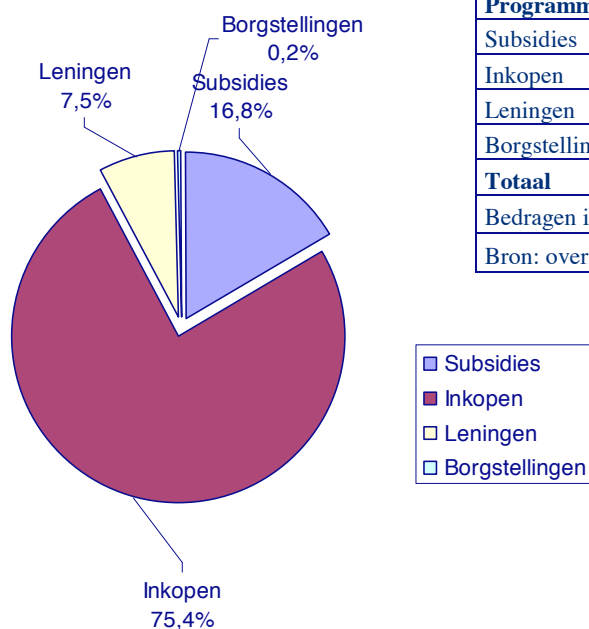
OVERZICHT UITVOERING RAADSBESLUITEN LEEFBAARHEIDSBUDGET

Raadsbesluiten n.a.v. rekenkamerrapport Leefbaarheidsbudget Utrecht d.d. juni 2010 / plan van aanpak college d.d. februari 2011	Voortgang en resultaten (peildatum juni 2012)
1) De doelstellingen van het leefbaarheidsbudget te verhelderen, waarbij snel, laagdrempelig, breed draagvlak in de wijk/buurt leidende principes zijn. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende actie: het hanteren van een uitgebreidere omschrijving van het begrip leefbaarheid.	Wij constateren dat de prestatie in overeenstemming met het raadsbesluit geleverd is. De volgende prestatie is geleverd: De doelstelling van het leefbaarheidsbudget is aangescherpt in de beleidsregel Leefbaarheidsbudget. In een gesprek dat wij voerden met medewerkers van Wijken werd aangegeven dat deze aanscherping niet alleen duidelijkheid schept voor (potentiële) aanvragers, maar ook medewerkers van de wijkbureaus helpt bij de beoordeling van aanvragen. Dankzij de aanscherping kan nu bijvoorbeeld een afwijzing beter worden gemotiveerd. Beoogd resultaat: meer toelichting op het begrip leefbaarheid helpt bij het opstellen van een initiatief, en maakt het voor (potentiële) aanvragers beter mogelijk in te schatten of hun idee kans maakt voor ondersteuning door de gemeente.

2) De aard van de financiële transacties die in het kader van het leefbaarheidsbudget plaatsvinden te verhelderen daarbij duidelijke criteria voor toekenning en afwijzing van aanvragen te formuleren en de transacties zodanig vorm te geven dat er geen discussie kan ontstaan over de wettelijke grondslag. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ♦ Het vanaf januari 2011 behandelen van leefbaarheidsinitiatieven als subsidie in geval het geen inkoop of interne opdrachtverlening betreft; ♦ Het afstemmen van de beleidsregel leefbaarheidsbudget op de ASV.	Wij constateren dat de prestatie in overeenstemming met het raadsbesluit geleverd is. De volgende prestatie is geleverd. ♦ De aard van de financiële transacties is verhelderd. Inmiddels worden alle aanvragen die geen inkoop of interne opdrachtverlening zijn als een aanvraag voor subsidie behandeld, waarmee het college heeft gekozen voor een strikte interpretatie. ♦ De beleidsregel Leefbaarheidsbudget ook afgestemd met de Algemene subsidieverordening (Asv). Beoogd resultaat: zodanig gedefinieerde financiële transacties dat er geen discussie kan ontstaan over de wettelijke grondslag.
3) De prestaties die met het leefbaarheidsbudget worden gerealiseerd periodiek te presenteren, inclusief werkwijze per wijk en bereik van de regeling en daarvoor eenduidig te registreren. Plan van aanpak college Het college benoemt de volgende acties: ♦ Het standaardiseren van de registratie en rapportage; per kwartaal rapporteren aan de wijkraden en wijkwethouder. ♦ Het rapporteren over het globale bereik van de met de leefbaarheidsinitiatieven beoogde doelgroepen.	Wij constateren dat de prestatie grotendeels in overeenstemming met het raadsbesluit geleverd is. De volgende prestaties zijn geleverd: ♦ Het college rapporteert ieder kwartaal aan de wijkraden en jaarlijks aan de raad in de vorm van een Rapportage leefbaarheidsbudgetten. Een lijst met alle ingediende leefbaarheidsinitiatieven is aan de raad toegezonden. Daarnaast wordt periodiek een overzicht van de leefbaarheidsinitiatieven aan de wijkraden gepresenteerd, ♦ Over 2011 heeft de ambtelijke organisatie een poging gedaan om het bereik (voor de wijken Noordwest en Overvecht), maar de gekozen methode bleek niet werkbaar. In de rapportage over 2012 is niet gerapporteerd over het bereik van het leefbaarheidsbudget. In een gesprek gaf een beleidsmedewerker van Wijken aan dat de organisatie nog zoekende is naar alternatieve vormen van rapportage over bereik (bijvoorbeeld in de vorm van een digitale kaart). ♦ Voor de registratie en administratieve afhandeling van leefbaarheidsinitiatieven wordt inmiddels gebruik gemaakt van het digitale subsidie-informatiesysteem SI-U. Beoogd resultaat: transparantie van de besteding van het leefbaarheidsbudget.
4) Een plan van aanpak op te stellen waarin de bovenstaande beslispunten worden uitgewerkt en hierbij de wijkraden te betrekken en dit ter kennisname aan de raad te zenden. Plan van aanpak college Het college leverde in februari 2011 een plan van aanpak aan de raad.	Wij constateren dat de prestatie volgens planning geleverd is. In februari 2011 stuurde het college de raad het plan van aanpak.

BIJLAGE 3 OVERZICHT (BEGROTE) SUBSIDIEVERSTREKKING 2013

Figuur 1 Geldverstrekkingen 2012 (gerealiseerd)

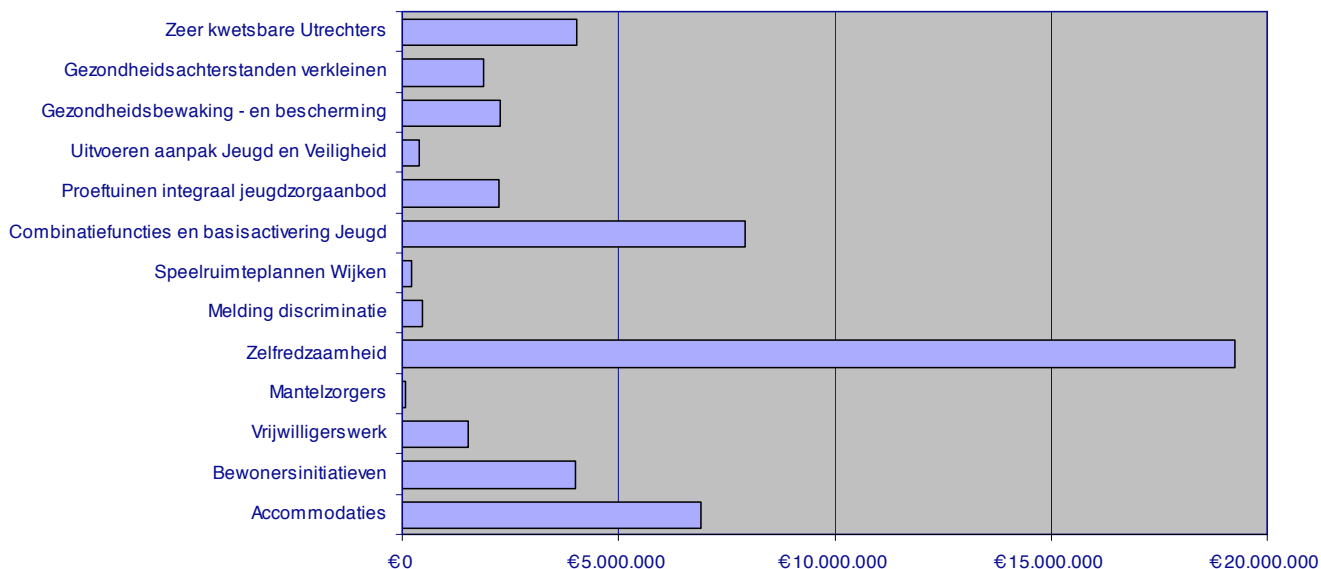


Toelichting: in dit overzicht gaat het om alle inkoop door de gemeente, dus ook de aanschaf van goederen en werken, etc. Dit verklaart de grote omvang van de post. Deze geldverstrekkingen zitten voor een heel groot deel niet in het 'grijze gebied' waarin een bewuste keuze mogelijk en noodzakelijk is tussen verschillende vormen van geldverstrekking ("subsidie of opdracht?").

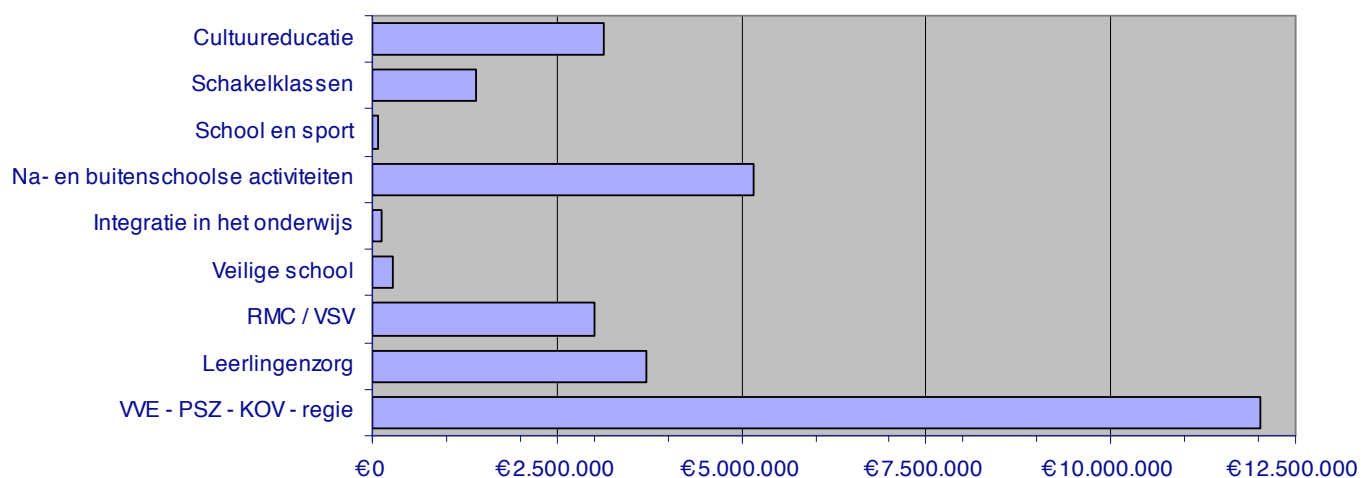
Naast deze gerealiseerde geldverstrekkingen in 2012 heeft de gemeente garanties afgegeven. Ultimo 2012 bedroeg het totaal aan gegarandeerde geldleningen €2,1 miljard. Dit betreffen bijvoorbeeld garanties op geldleningen aan woningbouwcorporaties (bron: Gemeente Utrecht (mei 2013). *Jaarstukken 2012*, paragraaf Niet uit de balans blijvende verplichtingen).

²⁵ Wij hebben de informatie over de omvang van geldverstrekkingen niet gecontroleerd op juistheid en volledigheid.

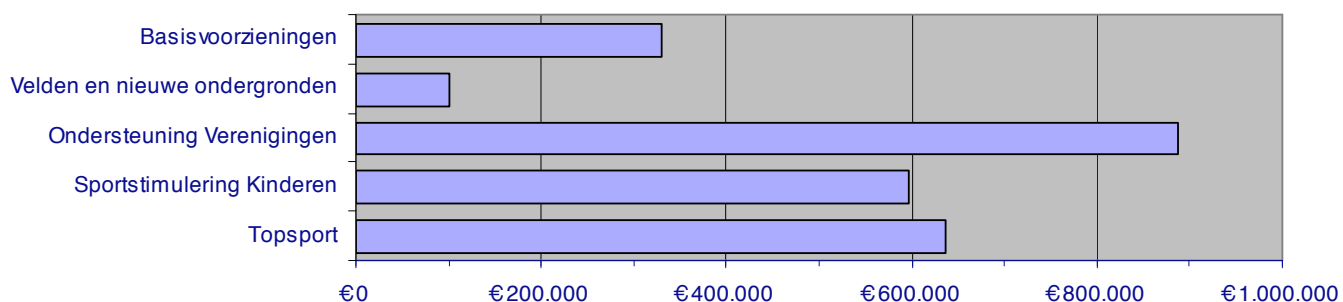
Figuur 2 Subsidies programma Jeugd, Welzijn en Volksgezondheid 2013 (begroot)
Totaal: 51,2 miljoen euro



Figuur 3 Subsidies programma Onderwijs, Educatie en Bibliotheek 2013 (begroot)
Totaal: 28,9 miljoen euro

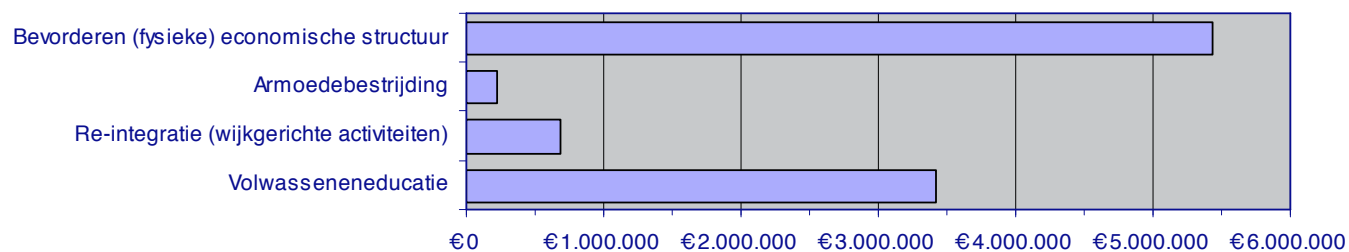


Figuur 4 Subsidies programma Sport 2013 (begroot)
Totaal: 2,6 miljoen euro



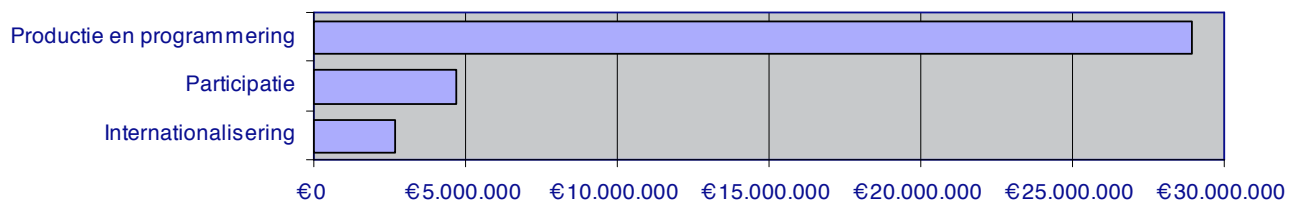
Figuur 5 Subsidies programma Werk en inkomen 2013 (begroot)

Totaal: 9,8 miljoen euro



Figuur 6 Subsidies programma Cultuur 2013 (begroot)

Totaal: 36,3 miljoen euro



De Rekenkamer van de gemeente Utrecht beoogt met haar onderzoek een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen. Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.