

LEEFBAARHEIDSBUDGET UTRECHT

EEN ONDERZOEK NAAR DE DOELGERICHTHEID EN DE
RESULTAATVERWACHTINGEN

VOORWOORD

Het leefbaarheidsbudget is in zijn uitkomsten een veelvormig en veelkleurig verschijnsel. Zoveel mensen, zoveel wensen. Er zijn initiatieven geweest voor herinrichting van pleinen en straten, het plaatsen van extra verlichting, prullenbakken, fietsrekken en bloembakken, het maken van muurschilderingen bij winkels en woonhuizen, het houden van buurtfeesten, het maken van films en publicaties met verhalen van en over inwoners van de stad, sport- en andere activiteiten.

De doelstellingen van het leefbaarheidsbudget zijn het vergroten van de leefbaarheid en de participatie. De vraag is nu: dragen de initiatieven bij aan de leefbaarheid van de stad en de participatie? Inwoners hebben weliswaar geparticipeerd in het opstellen en uitvoeren van plannen voor de leefbaarheid, maar of de leefbaarheid daardoor daadwerkelijk is vergroot is een volgende vraag. De moeilijkheid is: wij noch de gemeente kunnen dat met zekerheid vaststellen, omdat de gemeente geen heldere omschrijving van het begrip leefbaarheid gebruikt. De gemeente maakt niet helder wat zij verstaat onder leefbaarheid. Gaat het om het bestrijden van onveiligheidsgevoelens, om een nette en aantrekkelijke openbare ruimte, om sociale cohesie binnen en/of tussen groepen, om verkeersveiligheid, of zijn de activiteiten een doel op zich (leefbaarheid staat gelijk aan levendigheid)?

De Rekenkamer bepleit in dit rapport dat de gemeente verheldert wat zij wil bereiken met het leefbaarheidsbudget en dat zij beter nagaat of dat in de praktijk ook daadwerkelijk bereikt wordt. Het (publieke) geld kan immers maar één keer worden uitgegeven; het beste aan initiatieven die een structurele bijdrage leveren aan de leefbaarheid, daar waar het echt nodig is.

Watze R. de Boer
Voorzitter

Floris Roijackers
Secretaris

Utrecht, juni 2010

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
2	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	8
2.1	Conclusies over het leefbaarheidsbudget	8
2.2	Aanbevelingen	9
3	Bevindingen	12
3.1	De doelstellingen van het leefbaarheidsbudget	12
3.2	Toekenning leefbaarheidsbudget	15
3.3	Prestaties leefbaarheidsbudget	18
3.4	Effectiviteit leefbaarheidsbudget	22
4	Reactie van het college van B&W	24
5	Nawoord Rekenkamer	27
	Bijlagen	29
1	Bronnen	31

1 INLEIDING

AANLEIDING

In het najaar van 2008 nam de Rekenkamer zich voor een onderzoek te doen naar het leefbaarheidsbudget van de gemeente Utrecht (Jaarplan 2009). De redenen hiervoor waren het maatschappelijke en financiële belang en de risico's die wij signaleerden voor de doeltreffendheid van het leefbaarheidsbudget.

De gemeente wil met het leefbaarheidsbudget bijdragen aan de leefbaarheid van de stad en wil er de invloed van burgers op het gemeentelijke beleid en de besluitvorming over de directe leefomgeving mee bevorderen; thema's met een groot maatschappelijk belang. Vanaf 2007 was een budget van EUR 10 miljoen beschikbaar en met ingang van 2010 is EUR 7 miljoen beschikbaar; een aanzienlijke financiële omvang. In kader 1 beschrijven wij kort de geschiedenis van het leefbaarheidsbudget. De risico's voor de doeltreffendheid die wij signaleerden hebben betrekking op de doelgerichtheid van het leefbaarheidsbudget: zijn de doelen helder en draagt het leefbaarheidsbudget bij aan een leefbare buurt en aan invloed en betrokkenheid van bewoners?

Kader 1 Het leefbaarheidsbudget

Het leefbaarheidsbudget is een budget dat per wijk door de gemeente beschikbaar wordt gesteld voor initiatieven van burgers ter verbetering van de leefbaarheid in de wijk, buurt of straat. Het leefbaarheidsbudget is ingevoerd in 1987. In dat jaar werden de zogenaamde 'kleine voorzieningenbudgetten' in het leven geroepen voor "de randen van de stadsvernieuwingsprojecten". Er was gebleken dat na oplevering van de stadsvernieuwingsprojecten in sommige gevallen de grenszone tussen de projecten en de omgeving was 'vergeten'. Met de kleine voorzieningenbudgetten konden deze zones snel worden verbeterd (groenvoorziening, verlichting, verharding). Het leefbaarheidsbudget is sindsdien ontwikkeld tot het brede, op burgerparticipatie gerichte budget dat het nu is.

Vóór 2007 was voor het leefbaarheidsbudget ongeveer EUR 2,3 miljoen beschikbaar (2006). Het college dat in 2006 aantrad heeft het beschikbare budget voor het leefbaarheidsbudget verhoogd tot EUR 10 miljoen; EUR 1 miljoen per wijk. Verschillende andere (participatie-)budgetten zijn hiertoe bij het leefbaarheidsbudget gevoegd: het recht van initiatief, sociale integratie en bewonersinitiatieven. Ook zijn extra middelen toegevoegd uit het collegeprogramma 2006-2010 en zijn er binnen een aantal programma's budgetten aangemerkt als leefbaarheidsmiddelen. Het volgende college (2009) heeft het budget vanaf 2010 naar beneden toe bijgesteld tot EUR 7 miljoen; EUR 700.000 per wijk.

Naast het leefbaarheidsbudget treft de gemeente nog verschillende andere maatregelen om de leefbaarheid van de stad en de participatie van inwoners aan het gemeentelijke beleid te vergroten. Leefbaarheid staat bijvoorbeeld ook centraal in de programma's Bereikbaarheid, Welzijn, Stedelijke ontwikkeling, Milieu en duurzaamheid en Groen. Andere participatie-instrumenten zijn bijvoorbeeld: inspraak bij beleidsvoornemens, de wijkraden en participatieprojecten. Het leefbaarheidsbudget is dus één van de instrumenten van het leefbaarheidsbeleid en het participatiebeleid.

EVALUATIE 2008

Sinds ons besluit om onderzoek te doen naar het leefbaarheidsbudget heeft het college van B&W de evaluatie van het leefbaarheidsbudget laten uitvoeren die begin 2008 was toegezegd aan de raad. De evaluatie is uitgevoerd door de Dienst Wijken, de dienst die het leefbaarheidsbudget coördineert. In de evaluatie is aandacht voor de besteding van het leefbaarheidsbudget (in welke subwijken en waaraan wordt het geld besteed?), de beleidsregels, de bekendheid onder burgers en de ervaringen met de toekenning van leefbaarheidsbudget. De gemeenteraad heeft de rapportage besproken in mei en juni 2009.¹

De Rekenkamer heeft kennis genomen van het evaluatierapport en de raadsbehandeling en constateert dat het rapport relevante informatie bevat, maar ook dat niet alle belangrijke aspecten van het leefbaarheidsbudget voldoende aan de orde zijn gekomen. De risico's voor de doeltreffendheid zijn nog onvoldoende geanalyseerd.

DOEL- EN PROBLEEMSTELLING

In deze rekenkamerbrief gaan wij daarom in op de aspecten die bijdragen aan een doelgerichte invulling van het leefbaarheidsbudget:

- ◆ de doelstellingen van het leefbaarheidsbudget;
- ◆ de criteria voor toekenning van leefbaarheidsbudget;
- ◆ de informatie over prestaties en effecten.

De vraag die in ons onderzoek centraal staat is: in hoeverre is het leefbaarheidsbudget in opzet doelgericht en is er bij de gemeente zicht op de doeltreffendheid? Met doeltreffendheid bedoelen wij: de beoogde effecten worden bereikt door de inzet van de middelen van het leefbaarheidsbudget.

Met deze rekenkamerbrief beoogt de Rekenkamer de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol.

Kader 2 Aanpak onderzoek Rekenkamer

De Rekenkamer voerde in september t/m december 2009 een kort onderzoek uit naar het leefbaarheidsbudget. Wij baseren ons op beleidsdocumenten, commissiebriefjes, de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*, verslagen van commissie- en raadsvergaderingen en de informatie die de wethouder heeft verschaft op de raadsinformatieavond van 28 mei 2009 en in de commissie Mens en Samenleving van 4 juni 2009. Daarnaast konden wij beschikken over het overzicht van initiatieven dat de Dienst Wijken gebruikte voor de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*. Tot slot voerden wij een gesprek bij de Dienst Wijken en raadpleegden wij een hoogleraar bestuursrecht. Een overzicht van de bronnen is opgenomen in bijlage 1.

¹ College van B&W (maart 2009). *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*. Het rapport is besproken op de raadsinformatieavond van 28 mei 2009 en in de commissie Mens en Samenleving van 4 juni 2009.

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek. Een uitgebreide beschrijving van de bevindingen over het leefbaarheidsbudget is opgenomen in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat de reactie van het college van B&W en hoofdstuk 5 het nawoord van de Rekenkamer.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMER

2.1 CONCLUSIES OVER HET LEEFBAARHEIDSBUDGET

Na ons onderzoek naar het leefbaarheidsbudget constateren wij dat het leefbaarheidsbudget een periode van groei achter de rug heeft. De bekendheid bij inwoners is toegenomen, evenals de bestedingen en het aantal projecten. Tegelijkertijd signaleren wij risico's voor de doeltreffendheid van het leefbaarheidsbudget:

- ◆ De doelstellingen zijn breed geformuleerd en hebben verschillende inhoudelijke kanten (sociale cohesie; leefomgeving; invloed op het gemeentelijk beleid). De doelstellingen zijn niet uitgewerkt in betekenisvolle effectindicatoren. Dit vormt een belemmering voor sturing op doeltreffendheid door de gemeente.
- ◆ De aard en de wettelijke grondslag van de financiële transacties van het leefbaarheidsbudget is niet goed vastgelegd respectievelijk gehanteerd en de criteria voor toekenning van budget zijn niet scherp. Dit vormt een risico voor de eenduidigheid en doelgerichtheid van het leefbaarheidsbudget.
- ◆ De verhouding van het leefbaarheidsbudget tot 'regulier leefbaarheidsbeleid' is onvoldoende helder om te waarborgen dat het leefbaarheidsbudget niet wordt ingezet voor de 'reguliere instandhoudingstaak van het basisniveau van de leefbaarheid'.
- ◆ Een goede analyse van de informatie over de mate waarin de doelen worden bereikt ontbreekt tot op heden. De sturingsinformatie laat sterk te wensen over. Het leefbaarheidsbudget kan daardoor niet op basis van kennis worden bijgestuurd en de informatie kan onvoldoende worden benut voor bijsturing van regulier gemeentelijk (leefbaarheids-)beleid.

De bijdragen aan rechts- en natuurlijke personen die als subsidie zijn aan te merken (volgens de definitie in de Algemene wet bestuursrecht) maar niet conform de regels daarvoor zijn verstrekt, zijn onrechtmatig.²

Het leefbaarheidsbudget is “snel geld” voor burgers met initiatieven om de leefbaarheid te verbeteren. Er is gekozen voor een zo flexibel mogelijke invulling van het leefbaarheidsbudget. Dit is wat de Rekenkamer betreft in principe een goed streven, maar het laat onverlet dat doelstellingen en criteria helder en meetbaar moeten zijn en de bijdragen rechtmatig moeten worden verstrekt. De Rekenkamer is van oordeel dat er nu, mede gezien het financieel belang van het leefbaarheidsbudget (over de periode 2006 t/m 2010 is een budget beschikbaar gesteld van in totaal circa EUR 40 miljoen), geen sprake is van scherpe beleidsvoering. Het argument dat het leefbaarheidsbudget vraaggestuurd is en de veronderstelling daarbij dat het budget per definitie goed besteed is, vindt de Rekenkamer niet steekhoudend. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de mix van maatregelen die worden ingezet om haar doelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld op het gebied van de leefbaarheid en de

² Met 'onrechtmatig' bedoelen wij: niet conform geldende wet- en regelgeving.

participatie. Om de afweging van het leefbaarheidsbudget tegen andere maatregelen mogelijk te maken zal zij scherper moeten formuleren wat zij wil bereiken met het leefbaarheidsbudget en beter in beeld moeten brengen wat er wordt bereikt. De raad zou aan deze vragen, vanuit haar kaderstellende en controlerende rol, ook meer aandacht kunnen schenken.

2.2 AANBEVELINGEN

De Rekenkamer is van mening dat de gemeenteraad het leefbaarheidsbudget zou moeten beschouwen in samenhang met de andere middelen die de gemeente heeft om de leefbaarheid van buurten te verbeteren en de participatie van inwoners te vergroten. De effectiviteit van de inzet van de middelen moet daarbij centraal staan. De gemeenteraad beschikt op dit moment niet over de benodigde informatie om een goede afweging over het leefbaarheidsbudget te maken. Bovendien is het leefbaarheidsbudget nu onvoldoende doelgericht om vast te kunnen stellen of het bijdraagt aan een leefbare buurt en invloed en betrokkenheid door bewoners. Wij bevelen de raad daarom aan de volgende verbeteringen aan te brengen in de opzet en uitvoering van het leefbaarheidsbudget.

- 1) *Verhelder de doelstellingen van het leefbaarheidsbudget en maak ze meer sturend en meetbaar door betekenisvolle prestatie- en effectindicatoren te kiezen, vooral voor de doelstelling 'het bevorderen van de leefbaarheid'.*

Heldere en beter uitgewerkte doelstellingen maken het mogelijk gericht te sturen op het gewenste resultaat en maken het mogelijk de effectiviteit beter in beeld te brengen. De gemeente kan aansluiting zoeken bij beleidsterreinen waarvoor het begrip 'leefbaarheid' beter is uitgewerkt, bijvoorbeeld het krachtwijkenbeleid.

- 2) *Verhelder de aard en hanteer de wettelijke grondslagen van de financiële transacties van het leefbaarheidsbudget en scherp de criteria voor toekenning en afwijzing van leefbaarheidsbudget aan.*

Er is sprake van verschillende typen transacties: subsidies; opdrachten; en overdrachten naar gemeentelijke afdelingen. De gemeente hanteert bij het leefbaarheidsbudget geen helder kader voor de financiële transacties. De financiële bijdragen aan natuurlijke personen voldoen aan de omschrijving van het begrip 'subsidie' in de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee is de regelgeving in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene Subsidie Verordening gemeente Utrecht (ASV) ook van toepassing op deze financiële bijdragen, anders dan de gemeente tot nu toe heeft verondersteld. De ASV biedt op dit moment de mogelijkheid om tot een bedrag van EUR 10.000 subsidie te verlenen aan natuurlijke personen.³ De gemeente zou kunnen nagaan of de vorm van de

³ Algemene Subsidieverordening 2008, toelichting artikel 7.

regelarme 'waarderingssubsidie', die in andere gemeenten wel wordt gehanteerd, uitkomst biedt voor de categorie van transacties die nu als 'financiële bijdragen' wordt aangemerkt.⁴

Daarnaast zou de gemeente de inhoudelijke criteria voor toekenning en afwijzing van leefbaarheidsbudget moeten aanscherpen. Een eerste stap is het begrip 'leefbaarheid' specifiek te omschrijven, op basis waarvan onderscheid gemaakt kan worden tussen initiatieven. Verder zou het afwijzingscriterium 'reguliere instandhoudingstaak van het basisniveau van de leefbaarheid' nader uitgewerkt kunnen worden, bijvoorbeeld door negatieve criteria vast te stellen die het 'basisniveau van de leefbaarheid' zoveel mogelijk afdekken ("de volgende activiteiten komen niet in aanmerking voor toekenning van leefbaarheidsbudget...").

Verder zou de gemeente het grensbedrag waarboven de indiener het draagvlak moet aantonen fors kunnen verlagen, om de participatiedoelstelling van het leefbaarheidsbudget beter te waarborgen. Nu ligt de grens bij initiatieven met een financiële omvang van meer dan EUR 20.000. De gemeente zou aansluiting kunnen zoeken bij de Algemene Subsidieverordening, waarbij de grens voor regelarme subsidieverstrekking is gesteld op EUR 5.000.

- 3) *Zorg voor een eenduidige centrale registratie van leefbaarheidsinitiatieven en verbeter de periodieke analyse van de prestaties en effecten van het leefbaarheidsbudget.*

De *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008* geeft een beeld van de algemene werking van het leefbaarheidsbudget, maar verschaft onvoldoende inzicht in de prestaties en effecten. Met behulp van betekenisvolle indicatoren (zie aanbeveling 1), de informatie over de aard van de initiatieven en andere relevante bronnen, kan de gemeente meer zicht krijgen op de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget.

Het causale verband tussen de initiatieven en de leefbaarheid onomstotelijk vaststellen zal niet gaan; daarover moeten we realistisch zijn. Wel kan de gemeente trachten beter in beeld te krijgen "hoe het leefbaarheidsbudget bijdraagt aan de leefbaarheid" en "wat er werkt en wat er matig of niet werkt". Dit kan door de indicatoren te hanteren waarvoor ze bedoeld zijn: als indicaties die nader geanalyseerd moeten worden. Die analyse kan de gemeente vormgeven door de vooronderstelde werking van het leefbaarheidsbudget te toetsen. Een sprekend voorbeeld van de feitelijke werking van een aspect van het leefbaarheidsbudget is

⁴ Een waarderingssubsidie kan als blijk van waardering voor een bepaalde activiteit of als eenmalige stimulans voor de activiteiten van een begunstigde worden verleend (rechts- of natuurlijke persoon).

de conclusie van socioloog Ruben Bino.⁵ Hij concludeert na zijn onderzoek dat de bestedingen uit het leefbaarheidsbudget aan buurtfeesten vooral bijdragen aan 'bonding' (het contact binnen een bevolkingsgroep, in de praktijk met name autochtonen) en veel minder aan 'bridging' (het contact tussen bevolkingsgroepen). Als de gemeente beoogt het contact tussen bevolkingsgroepen te bevorderen, dan zal zij daarvoor het beleid moeten bijstellen.

Voor een betere analyse van de werking van het leefbaarheidsbudget is het wel nodig dat de basisgegevens over de aard en omvang van de initiatieven van het leefbaarheidsbudget beter worden vastgelegd. Andere relevante bronnen die de gemeente kan gebruiken zijn: de resultaatgegevens van andere flexibele wijkbudgetten (krachtwijkenbeleid), het systeem van bewonersmeldingen en de Wijkenmonitor. Deze analyse kan benut worden voor de bijsturing van leefbaarheidsbudget en zonodig het reguliere gemeentelijke (leefbaarheids-) beleid. Initiatieven van inwoners met het leefbaarheidsbudget kunnen immers een indicatie geven van de verwachtingen die de inwoners hebben van de gemeente op het gebied van leefbaarheid. De initiatieven kunnen als signaal worden gebruikt om periodiek de reguliere taakuitvoering van de gemeente te heroverwegen en eventueel zaken toe te voegen aan of te schrappen uit het reguliere takenpakket.

⁵ Bino, R. (juni 2009). *Samen Feesten, Samen Leven? Het effect van buurtfeesten op de bonding en bridging in de gemeente Utrecht.*

3 BEVINDINGEN

3.1 DE DOELSTELLINGEN VAN HET LEEFBAARHEIDSBUDGET

HET BELANG VAN DOELSTELLINGEN

Het leefbaarheidsbudget heeft twee centrale doelstellingen, namelijk "het vergroten van de leefbaarheid" en "het vergroten van de participatie van burgers bij gemeentelijk beleid en besluitvorming ". De doelstellingen vormen in de eerste plaats het kader voor de besteding van het budget. Wat wil de gemeente bereiken met het leefbaarheidsbudget? Ten tweede kan de gemeente aan de hand van de doelstellingen, als deze meetbaar zijn gemaakt met behulp van indicatoren, nagaan of de gewenste effecten zijn opgetreden. Is bereikt wat werd beoogd: is de leefbaarheid verbeterd en de participatie van burgers toegenomen?

BEVINDINGEN

Over de doelstellingen van het leefbaarheidsbudget constateren wij het volgende:

- ◆ De doelstellingen van het leefbaarheidsbudget (het vergroten van de leefbaarheid en participatie) zijn breed geformuleerd en meervoudig. 'Leefbaarheid' gaat over sociale cohesie en over de leefomgeving. 'Participatie' gaat over de invloed van burgers op het gemeentelijk beleid.
- ◆ De indicatoren die de gemeente gebruikt zijn enkel gericht op het aspect 'invloed op het beleid' (participatie). De gemeente gebruikt geen indicatoren voor sociale cohesie en leefbaarheid, om het (beoogde) effect van het leefbaarheidsbudget in beeld brengen. Deze onvolledige uitwerking van de doelstellingen belemmert de mogelijkheid om als gemeente op resultaat te sturen en zicht te krijgen op de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget. Het maakt het ook lastig om te bepalen of de opbrengsten van het leefbaarheidsbudget opwegen tegen de kosten.

TOELICHTING

De doelstellingen van het leefbaarheidsbudget zijn onder meer uiteengezet in de jaarlijkse programmabegroting van de gemeente. Hierbij zijn 'effect-' en 'prestatie-indicatoren' opgenomen die concreet moeten maken "wat de gemeente wil bereiken" respectievelijk "wat de gemeente daarvoor gaat doen".

Het leefbaarheidsbudget wordt ingezet in het kader van het programma *Lokale democratie en bestuurlijke samenwerking* (Programmabegroting 2010). Voor 2010 is hiervoor de effectdoelstelling geformuleerd: "In 2010 is de betrokkenheid van Utrechters bij en hun invloed op het gemeentelijk beleid en besluitvorming - onder andere waar het gaat om hun eigen directe woonomgeving - groter ten opzichte van voorgaande jaren. [...]". Aan deze effectdoelstelling zijn verschillende indicatoren gekoppeld (zie kader 3 voor een overzicht van de indicatoren die gerelateerd zijn aan het leefbaarheidsbudget).

Kader 3 Effectindicatoren 'Betrokkenheid en invloed'

	Realisatie 2008	Begroting 2010	Begroting 2013
a. Percentage inwoners dat het afgelopen jaar actief betrokken is geweest bij het gemeentelijk beleid.	26%	28%	30%
b. Percentage inwoners dat vindt voldoende invloed uit te kunnen oefenen op het gemeentelijk beleid.	13%	17%	20%
c. Percentage inwoners dat vindt voldoende informatie over beïnvloedingsmogelijkheden van beleid te krijgen.	33%	42%	43%
d. Bekendheid met het leefbaarheidsbudget.	37%	40%	45%

Bron: Programmabegroting 2010 / Utrecht Monitor 2009 (inwonersenquête)

De effectindicatoren a, b en c geven een beeld van de participatiegraad van inwoners in Utrecht en de tevredenheid van inwoners met participatiemogelijkheden c.q. de participatiegraad en tevredenheid met participatiemogelijkheden die de gemeente beoogt te bereiken. Niet duidelijk is wat de bijdrage is van het leefbaarheidsbudget aan de participatiegraad en de tevredenheid over de participatiemogelijkheden, naast andere participatieopties van inwoners.

Effectindicator d, die direct betrekking heeft op het leefbaarheidsbudget, geeft informatie over een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget: de bekendheid bij inwoners met deze participatievorm. Deze indicator geeft geen inzicht in de benutting en de resultaten (het effect) van het leefbaarheidsbudget. De gemeente gebruikt geen inhoudelijke effectindicatoren om de resultaten van het leefbaarheidsbudget in beeld te brengen, bijvoorbeeld over de sociale cohesie of de leefbaarheid in de buurt.

De prestatiedoelstelling van het leefbaarheidsbudget in de programmabegroting 2010 is: "Wij vergroten de leefbaarheid in de wijken door met het leefbaarheidsbudget de sociale cohesie te stimuleren en bij te dragen aan een veilige en prettige leefomgeving". In de toelichting wordt gesteld dat het leefbaarheidsbudget is gericht op verzoeken van wijkbewoners om eenmalige voorzieningen of sociale activiteiten. Een nevendoeel is het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van bewoners voor de leefbaarheid in hun buurt. De bijbehorende prestatie-indicator is het aantal gerealiseerde leefbaarheidsprojecten per jaar (zie kader 4).

Kader 4 Prestatie-indicator Invloed burgers

	Resultaat 2008	Streefwaarde 2010	Streefwaarde 2013
Aantal gerealiseerde projecten	4.643	3.000	3.000

Bron: Begroting 2010 / Utrecht Monitor 2009

De indicator zegt iets over de mate waarin de inwoners van Utrecht gebruik maken van het leefbaarheidsbudget, maar het is lastig de waarde te duiden: is 4.643 projecten veel of weinig? Informatie over het aantal gerealiseerde projecten krijgt pas betekenis als duidelijk is wat de aard van de projecten is en hoeveel inwoners er bij betrokken waren. Hierover staat in de programmabegroting geen informatie. In de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008* gaat wel meer aandacht uit naar de aard van de initiatieven (zie paragraaf 3.3).

Aan het leefbaarheidsbudget zijn geen indicatoren gekoppeld die het (beoogde) effect op de sociale cohesie en de leefomgeving in beeld brengen. In de Utrecht Monitor en in de Monitor Krachtwijken zijn wel indicatoren opgenomen die het begrip leefbaarheid beter in beeld brengen, maar deze indicatoren worden niet gebruikt voor een effectiviteitsanalyse van het leefbaarheidsbudget (zie kader 5 Indicatoren Monitor Krachtwijken en Utrecht Monitor).

Kader 5 Indicatoren Monitor Krachtwijken en Utrecht Monitor

De Utrechtse Krachtwijkenmonitor kent in totaal 26 indicatoren voor de deelreinen 'algemeen', 'integratie', 'wonen en woonomgeving', 'veiligheid', 'gezondheid', 'leren' en 'werken'. De volgende indicatoren kunnen interessant zijn voor het leefbaarheidsbudget (krachtwijkenmonitor, meting 2009):

- ◆ rapport cijfer Algemeen buurtoordeel (Grote Steden Beleid-indicator)
- ◆ percentage negatieve toekomstverwachting
- ◆ percentage verantwoordelijk voor de buurt
- ◆ percentage dat niet graag in de buurt wil blijven wonen
- ◆ percentage onvoldoende sociale contacten
- ◆ rapportcijfer Sociale samenhang (GSB-indicator)
- ◆ rapportcijfer verzorging openbaar buurtgroen
- ◆ rapportcijfer onderhoud verharde openbare ruimte
- ◆ percentage dat zich wel eens onveilig voelt in de eigen buurt (vaak onveilig)

In de Utrecht Monitor wordt een aantal indicatoren gehanteerd specifiek voor leefbaarheid en sociale samenhang (hoofdstuk Samenleven, Utrecht Monitor 2009). Een aantal van deze indicatoren is ook opgenomen in de Krachtwijkenmonitor:

- ◆ rapportcijfer sociale samenhang
- ◆ percentage dat onderlinge omgang in buurt als prettig ervaart
- ◆ percentage dat positief is over de omgang tussen jongeren en volwassenen
- ◆ percentage voldoende sociale contacten
- ◆ percentage dat zich verantwoordelijk voelt voor de buurt
- ◆ percentage deelnemers dat slaagt voor het inburgeringsexamen

3.2 TOEKENNING LEEFBAARHEIDSBUDGET

HET BELANG VAN HELDERE CRITERIA

Bij de beoordeling van de inwonersinitiatieven maakt de gemeente een afweging over het wel of niet toekennen van leefbaarheidsbudget. Voor de eenduidigheid en doelgerichtheid van de afweging is het van belang dat de gemeente heldere criteria hanteert.

BEVINDINGEN

Over de grondslag en criteria voor toekenning van leefbaarheidsbudget constateren wij het volgende:

- ◆ De aard en de wettelijke grondslag voor toekenning van leefbaarheidsbudget is door de gemeente niet goed vastgelegd en gehanteerd. Tot de toegekende budgetten behoren in ieder geval opdrachten en subsidies aan instellingen en budgetoverdrachten naar gemeentelijke afdelingen. De gemeente heeft deze financiële transacties onvoldoende ingebed in een kader van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht voor wat betreft subsidies aan natuurlijke personen). Dit vormt een risico voor de gelijke behandeling van indieners en de verantwoording over bestedingen.
- ◆ De criteria die zijn vastgelegd in de beleidsregels zijn consistent met de doelstellingen van het leefbaarheidsbudget, maar zijn niet specifiek genoeg om te sturen op de doeltreffendheid van het leefbaarheidsbudget. De criteria laten veel ruimte voor een eigen afweging door de wijkmanager en het college van B&W. Deze ruimte voor eigen afweging vormt een risico voor de eenduidigheid en doelgerichtheid van het leefbaarheidsbudget.
- ◆ Het criterium 'reguliere instandhoudingstaak van het basisniveau van de leefbaarheid', dat wordt gebruikt voor afwijzing van een initiatief, is onvoldoende specifiek. Dit vormt een risico voor de toegevoegde waarde van het leefbaarheidsbudget ten opzichte van gemeentelijke basistaken. Dit risico wordt vergroot door de mogelijkheid van indiening van initiatieven door de gemeente zelf en door de recente aanpassingen van de beleidsregels, waardoor er meer mogelijkheden zijn voor meerjarige ondersteuning van initiatieven van organisaties die zich bezig houden met verbetering van de leefbaarheid.

TOELICHTING

Grondslag financiële transacties

In november 2007 heeft het college van B&W beleidsregels vastgesteld voor het leefbaarheidsbudget.⁶ In de beleidsregels is de aard van financiële transacties en zonodig de wettelijke grondslag, niet aangegeven. Bij het leefbaarheidsbudget gaat het in ieder geval om de volgende financiële transacties:

⁶ *Beleidsregels leefbaarheidsbudgetten*, vastgesteld door het college van B&W in november 2007.

- a) Subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, als bijvoorbeeld een rechtspersoon of natuurlijke persoon geld krijgt overgemaakt voor de uitvoering van activiteiten.
- b) Opdrachten aan organisaties, als de uitvoering van een activiteit wordt uitbesteed.
- c) Budgetoverdrachten naar gemeentelijke afdelingen, als de gemeente zelf de uitvoerder is van een initiatief, bijvoorbeeld om straatmeubilair te plaatsen of een straat te herinrichten.

Voor kleine bijdragen aan natuurlijke personen hanteert de gemeente de noemer 'bijdragen van de gemeente'. Ook deze bijdragen van de gemeente zijn aan te merken als subsidie. Hiervoor gelden de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene subsidieverordening (ASV) van de gemeente. In de beleidsregels van het leefbaarheidsbudget wordt niet verwezen naar de Awb en de ASV. Uit het gesprek bij de Dienst Wijken bleek dat in de praktijk bij het beschikbaar stellen van bijdragen uit het leefbaarheidsbudget aan natuurlijke personen de ASV niet wordt gehanteerd. De wethouder Financiën stelt in een brief aan het college van B&W voor "de verstrekkingen van beperkte omvang aan niet-rechtspersonen [...] niet te beschouwen als subsidie", vanwege de bureaucratie.⁷ Wij stellen dat dit niet kan en zijn hierin bevestigd na een consultatie van mevrouw prof. mr. Jurgens, hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.⁸ De bijdragen van de gemeente voldoen aan de definitie van het begrip subsidie en vallen daarom onder het regime van de Algemene wet bestuursrecht.

De onvoldoende heldere inkadering van de financiële transacties van het leefbaarheidsbudget heeft tot gevolg dat de juridische status van de toekenning van leefbaarheidsbudget niet goed wordt overgebracht aan de indieners van aanvragen. Mede daardoor zijn de rechten (bijvoorbeeld bezwaar en beroep) en plichten (bijvoorbeeld verantwoording) van de indieners van verzoeken onvoldoende gewaarborgd. In de beleidsregels wordt de mogelijkheid van bezwaar en beroep niet vermeld. Dit vormt een risico voor de consistentie van de gemeente en de gelijke behandeling van indieners van verzoeken.

Criteria voor toekenning leefbaarheidsbudget

In de beleidsregels is vastgelegd dat de wijkmanagers de aanvragen beoordelen wanneer de gemeentelijke ondersteuning van een initiatief EUR 20.000 of minder vergt. Wanneer de gevraagde gemeentelijke ondersteuning tussen de EUR 20.000 en EUR 50.000 bedraagt besluit de wijkwethouder er over. In principe worden aanvragen tot maximaal EUR 50.000 ondersteund, maar de wijkmanager kan besluiten initiatieven in behandeling te nemen boven deze grens. De besluitvorming over deze aanvragen gebeurt door het college van B&W. De beleidsregels bevatten eisen waaraan een aanvraag moet voldoen en criteria voor ondersteuning van de initiatieven.

⁷ Wethouder Financiën (17 september 2009). *Algemene Subsidie Verordening*.

⁸ Utrecht, 23 maart 2010

Voor de doelstelling 'verbeteren van de leefbaarheid' zijn geen criteria opgenomen in de beleidsregels. De brede doelstelling is niet nader ingevuld. Onder leefbaarheid wordt de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verstaan, waarbij de invulling heel breed kan zijn: openbare ruimte, verkeer, welzijn, cultuur, sport, jeugd, participatie, communicatie en veiligheid. Dit is een bewuste keuze, want het leefbaarheidsbudget is zoveel als mogelijk een vraaggestuurd budget. Het is bedoeld als ondersteuning en "snel geld".⁹ Echter, in de beleidsregels is in artikel 2 de zinsnede opgenomen "Snel en flexibel in te spelen op initiatieven uit de wijk voor de verbetering van de leefbaarheid in een wijk, straat of buurt, voor zover gemeentelijke ondersteuning hiervan *naar het oordeel van het gemeentebestuur* nodig of gewenst is" maakt duidelijk dat er wel degelijk een afweging plaatsvindt. Hoe het gemeentebestuur zijn oordeel vormt is onvoldoende helder.

Het doel met betrekking tot participatie van inwoners bij het gemeentelijk beleid is voor aanvragen boven de EUR 20.000 nader geconcretiseerd: de initiatiefnemers moeten het draagvlak aantonen met een lijst van vijftientig handtekeningen. Bij initiatieven tot EUR 20.000 mag dat met een omschrijving van de groep burgers die profijt heeft van het initiatief. De Rekenkamer is van mening dat dit grensbedrag hoog is. Ook bij lagere bedragen mag van de indieners verwacht worden dat zij het draagvlak aantonen, bijvoorbeeld door middel van handtekeningen. Het aantonen van draagvlak door een handtekeningenlijst is niet alleen van belang om de inzet van geld te verantwoorden, maar ook als controle of een initiatief geen eenmansactie is die niet wordt gedragen door de buurt. In 2008 ging 1,5% van de aanvragen om bedragen boven de EUR 20.000 waarbij draagvlak door middel van een handtekeningenlijst moest worden aangetoond (27% van het toegekende budget).

Verhouding tot het basisniveau van de leefbaarheid

Een initiatief wordt volgens de beleidsregels niet ondersteund als het voornamelijk bijdraagt aan "de reguliere instandhoudingstaak van het basisniveau van de leefbaarheid". Het is niet de bedoeling van de gemeente om dat wat eigenlijk reguliere gemeentelijke taken zijn te financieren met het leefbaarheidsbudget. De gemeente heeft het begrip "basisniveau van de leefbaarheid" echter niet concreet gemaakt. De beleidsregels bieden de wijkmanagers, die het grootste deel van de aanvragen beoordelen, geen scherp kader om te bepalen of een initiatief bijdraagt aan het in stand houden van het basisniveau van de leefbaarheid of dat sprake is van toegevoegde waarde.

Bovendien is in de beleidsregels geen criterium gesteld met betrekking tot de aanvrager. Daardoor kan bijvoorbeeld ook de gemeente het initiatief nemen voor uitgaven uit het leefbaarheidsbudget. De reden die hiervoor wordt opgegeven luidt: "problemen in de leefbaarheid moeten ook aangepakt kunnen worden als er geen initiatief uit de buurt of wijk komt. De gemeente vergewist zich er dan wel van of er

⁹ *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*, p.10

draagvlak is voor haar initiatieven."¹⁰ Op welke wijze dit invulling krijgt is onvoldoende helder.

De Rekenkamer constateert dat de onduidelijkheid van het begrip 'basisniveau van de leefbaarheid' en de mogelijkheid om als gemeente zelf initiatieven in te dienen een risico vormen voor de toegevoegde waarde van de bestedingen van het leefbaarheidsbudget ten opzichte van het basisniveau van de leefbaarheid.

De beleidsregels zijn half oktober 2009 aangepast door het college van B&W. Wij constateren dat het leefbaarheidsbudget door deze aanpassingen nog verder op gespannen voet kan komen te staan met reguliere gemeentelijke taken gericht op het in stand houden van het basisniveau van de leefbaarheid. Het leefbaarheidsbudget is bedoeld voor éénmalige ondersteuning, maar daar zijn uitzonderingen op, zoals voor het maken van buurtkranten. Er zijn nu twee uitzonderingen bijgekomen:

- 1 De organisatiekosten van een bewonersorganisatie kunnen meerdere jaren worden vergoed als die organisatie zich actief bezighoudt met verbetering van de leefbaarheid.
- 2 Voor activiteiten die gericht zijn op sociale integratie kan meerdere jaren achtereen een bijdrage uit het leefbaarheidsbudget worden aangevraagd.

Van de kant van de raad is zorg geuit over 'vestzak-broekzak-inzet' van het leefbaarheidsbudget, bijvoorbeeld als het gebruikt zou worden om tekorten bij de reguliere instandhoudingstaak op te vullen. De wethouder heeft tijdens de raadscommissie van 4 juni 2009 haar visie op de relatie tussen de reguliere instandhoudingstaak en het leefbaarheidsbudget gegeven: zij stelde dat alles wat is afgesproken als gemeente, regulier is. Dit is vastgelegd in beleidsnota's, regels, afspraken en verdelingsmechanismen over de wijken. De Rekenkamer stelt dat dit geen scherp en hanteerbaar kader is voor de beoordeling van initiatieven.

3.3 PRESTATIES LEEFBAARHEIDSBUDGET

HET BELANG VAN ZICHT OP DE PRESTATIES

Met 'prestaties' van het leefbaarheidsbudget bedoelen wij de initiatieven die door de toekenning van leefbaarheidsbudget mogelijk zijn gemaakt door de gemeente. Als de gemeente zicht houdt op de prestaties (aard en bereik) kan zij waar nodig bijsturen, bijvoorbeeld door de beleidsregels aan te passen (toekenningscriteria). Bovendien kunnen de projecten en initiatieven inzicht geven in de behoeften van de inwoners van Utrecht op het gebied van het verbeteren van de leefbaarheid. Dit is mogelijk relevante informatie voor het brede (leefbaarheids-)beleid van de gemeente.

¹⁰ Toelichting op de beleidsregels in het Gemeenteblad van Utrecht 2008, nr. 10

BEVINDINGEN

Over de prestaties van het leefbaarheidsbudget constateren wij het volgende:

- ◆ De gemeente heeft over de bestedingen van het leefbaarheidsbudget gerapporteerd aan de raad, onder meer in de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*. Hierin staat dat het aantal initiatieven in 2008 is verdubbeld ten opzichte van 2007. De bekendheid van het leefbaarheidsbudget onder inwoners is ook toegenomen: van 10% in 2007 naar 37% in 2008. In wijken met hogere sociaal-economische kenmerken is per bewoner iets meer uit het leefbaarheidsbudget toegezegd.
- ◆ De analyse van de aard van de bestedingen is te oppervlakkig om als beleidsinformatie voor het gemeentelijke (leefbaarheids-)beleid te dienen. De gemeente kan er niet uit opmaken wat behoeften zijn van inwoners op het gebied van leefbaarheid. Dit komt doordat het centrale overzicht van bestedingen onvoldoende relevante informatie biedt. Initiatieven worden niet zodanig geregistreerd dat op eenvoudige wijze analyses kunnen worden uitgevoerd.
- ◆ 13% van de initiatieven (en 13% van het budget) is indirect aangevraagd, door medewerkers van de gemeente of wijkwelzijnsinstellingen.
- ◆ De gemeente heeft centraal geen zicht op het bereik van het leefbaarheidsbudget; het aantal burgers dat de vruchten plukt van het leefbaarheidsbudget. De Dienst Wijken constateert op basis van observaties door de wijkbureaus dat specifieke doelgroepen zoals jongeren, allochtonen en ondernemers relatief minder aanvragen doen. De gemeente werkt aan een plan om het bereik van jongeren te vergroten.

TOELICHTING

Zicht op prestaties

Over de prestaties van het leefbaarheidsbudget, de initiatieven van inwoners die zijn ondersteund, is verantwoording afgelegd aan de raad in commissiebriefven. Deze bevatten overzichten van de bestedingen en afwijzingen. Hieruit blijkt dat het aantal initiatieven in 2008 is verdubbeld ten opzichte van 2007, naar 4.643 initiatieven. Bekendheid van het leefbaarheidsbudget is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van prestaties. In 2008 is tweemaal een campagne gevoerd om de bekendheid te bevorderen. De bekendheid is gestegen van 10% in 2007 naar 37% in 2008, zo blijkt uit de inwonersenquête 2008.

In de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*, die het college van B&W begin 2008 had toegezegd aan de raad, wordt tot op het niveau van subwijken gepresenteerd waar in Utrecht het geld 'neerdaalt'. Hierbij wordt een relatie gelegd met de sociaal-economische kenmerken van de subwijken. Uit de evaluatie blijkt dat in subwijken met hogere sociaal-economische kenmerken gemiddeld iets meer euro per inwoner wordt toegezegd uit het leefbaarheidsbudget dan in subwijken met gemiddelde en lagere sociaal-economische kenmerken (EUR 34 per inwoner respectievelijk EUR 32 per inwoner); geen groot verschil. Overigens zijn er in het kader van het krachtwijkenbeleid voor de wijken met lage sociaal-economische kenmerken extra

flexibele budgetten beschikbaar voor bewonersinitiatieven (Wijkactieplannen), die niet zijn betrokken bij de evaluatie van het leefbaarheidsbudget.

In de evaluatie wordt niet belicht of de bekendheid groter of kleiner is in wijken met hogere of lagere sociaal-economische kenmerken. Er is wel een aanbeveling opgenomen in het evaluatierapport, om de benutting van het leefbaarheidsbudget in de subwijken met lage sociaal-economische kenmerken te stimuleren: "richt de communicatie over en de begeleiding van leefbaarheidsinitiatieven meer op [deze] subwijken [...]".

In de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008* zijn de prestaties nader geanalyseerd, met als doel aanwijzingen te vinden of de gemeente het brede gemeentelijke (leefbaarheids-)beleid moet bijsturen. Immers, de initiatieven kunnen indicaties zijn voor tekorten in het gemeentelijk beleid. De evaluatie is uitgevoerd door de Dienst Wijken, met de cijfers die voor handen waren. De bestedingen zijn ingedeeld in vier categorieën: communicatie en participatie, openbare ruimte, verkeer en parkeren, welzijn/cultuur/sport/integratie en jeugd. In de evaluatie wordt bij het overzicht opgemerkt dat de verdeling over de vier verschillende posten een indicatie geeft van wat de inwoners en ondernemers relevant vinden voor het verbeteren van de leefbaarheid. Een aantal raadsleden gaf bij de presentatie van het evaluatierapport aan deze indeling erg grofmazig te vinden. De Rekenkamer beaamt dit. De analyse is zo grofmazig dat er nauwelijks sprake is van relevantie voor het gemeentelijke (leefbaarheids-)beleid.

Indirecte aanvragen

De regels staan toe dat de indiener van een initiatief ook de gemeente zelf kan zijn, of bijvoorbeeld een wijkwelzijnsinstelling (zie paragraaf 3). Dit worden 'indirecte aanvragen' genoemd. Aanvragen van georganiseerde burgers en ondernemers (buurtcomités en ondernemersverenigingen) worden hier niet onder geschaard. In het evaluatierapport staat dat in 2008 13% van de aanvragen indirect was, wat betreft het aantal en financieel aandeel. Uit het centrale overzicht van initiatieven in 2008 blijkt dat dit wat betreft financiële omvang zowel kleine als grote initiatieven zijn.

Indirecte aanvragen staan op gespannen voet met de doelstelling 'invloed en betrokkenheid van inwoners'. Het initiatief wordt immers niet genomen door inwoners. Bij indirecte aanvragen moet echter wel het draagvlak onder inwoners worden aangegeven of aangetoond, bijvoorbeeld in de vorm van een lijst met handtekeningen bij aanvragen van meer dan EUR 20.000. Wij zijn niet nagegaan of dit daadwerkelijk gebeurt.

De verklaring van de wethouder voor de indirecte aanvragen is dat de betrokken medewerkers inspelen op signalen uit de wijk die voortkomen uit bewonersmeldingen of wijkoverleggen. De wethouder gaf daarnaast aan dat onbekendheid met het invullen

van de formulieren een verklaring is voor indirecte aanvragen: bewoners worden bij de hand genomen. De wethouder heeft toegezegd nader onderzoek te doen naar verklaringen voor indirecte aanvragen (commissie Stad en Ruimte 4 juni 2009). Uit ons gesprek bij de Dienst Wijken kwam naar voren dat de aanleidingen voor indirecte aanvragen inmiddels zijn geïnventariseerd. De inventarisatie bevestigt volgens de Dienst Wijken het beeld dat de wethouder heeft geschetst: de gemeente speelt in op signalen en neemt bewoners bij de hand.

Zicht op bereik

Het aantal burgers dat daadwerkelijk de vruchten plukt van het leefbaarheidsbudget via gehonoreerde aanvragen (het bereik) is niet bekend. Het 'totale bereik', de groep mensen die in brede zin meeprofiteert van een initiatief, is moeilijk te bepalen, bijvoorbeeld als het herinrichting van de openbare ruimte betreft. Wel heeft de gemeente als het goed is zicht op het draagvlak voor een initiatief. Dit geeft een indicatie van het 'bereik in enge zin'. In het centrale overzicht van initiatieven is het draagvlak slordig vastgelegd. Wijkmanagers krijgen wel een idee van het draagvlak voor individuele aanvragen, omdat de aanvragers dit bij hun aanvraag moeten omschrijven. Bij aanvragen die betrekking hebben op meer dan EUR 20.000 moet het draagvlak worden aangetoond met 25 handtekeningen. Dit gold in 2008 voor 1,5% van het totaal aantal toegezegde aanvragen en 27% van het toegekende budget.

Uit de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008* blijkt dat het aantal aanvragen door jongeren, allochtonen en ondernemers relatief laag is. Het stimuleren van het gebruik van leefbaarheidsbudget onder jongeren, allochtonen en ondernemers is naar aanleiding van de evaluatie als speerpunt geformuleerd. De stelling dat jongeren en allochtonen het leefbaarheidsbudget onderbenutten is niet gebaseerd op geregistreerde gegevens van de indieners, maar op observatie door de medewerkers van de wijkbureaus. De gegevens over de bekendheid van het leefbaarheidsbudget zijn niet gebruikt om de onderbenutting van deze doelgroepen nader te analyseren. Bij de afdeling Bestuursinformatie zijn wel gegevens beschikbaar over de bekendheid van het leefbaarheidsbudget onder jongeren en allochtonen.

Centraal overzicht van bestedingen

De wijkbureaus maken volgens de Dienst Wijken van iedere in behandeling genomen aanvraag een papieren dossier met gedetailleerde informatie. Een beperkt aantal gegevens over de initiatieven wordt geregistreerd in een centraal bestand van de Dienst Wijken. Het bevat informatie over aard van het initiatief (zeer beknopte omschrijving), de aanvrager (bewoner, ondernemer, vakdienst, anders), het bedrag dat is aangevraagd en toegekend en een heel korte motivatie van het wijkbureau van de toekenning of afwijzing. Op basis daarvan maakt de Dienst Wijken de overzichten en analyses.

Wij hebben het centrale overzicht van aanvragen in 2008 opgevraagd bij de Dienst Wijken. Wij constateren dat het centrale overzicht van beperkte waarde is om

relevante informatie voor het brede gemeentelijke (leefbaarheids-)beleid te genereren; de managementinformatie van het leefbaarheidsbudget laat sterk te wensen over. De initiatieven zijn vaak niet afzonderlijk geregistreerd maar geclusterd. In het overzicht is het totaal van gehonoreerde initiatieven 1.721 in 2008. Na handmatige uitsplitsing komt de Dienst Wijken op het totaal van 4.643 gehonoreerde initiatieven in 2008. Verder ontbreekt er veel informatie in het overzicht. Bijvoorbeeld: 321 keer is het aangevraagde bedrag niet ingevuld en de motivatie van de toekenning van het wijkbureau is zeer wisselend ingevuld. Dit en de clustering belemmert een goede analyse van de initiatieven gefinancierd uit het leefbaarheidsbudget. De reden van de ontoereikende registratie van initiatieven die de Dienst Wijken aanvoert is dat de gemeente er naar streeft de overhead van het leefbaarheidsbudget laag te houden.

Als het centrale overzicht van de initiatieven beter was bijgehouden en was gecombineerd met andere beschikbare informatie bij de gemeente (bijvoorbeeld: bewonersmeldingen) was een beleidsrelevantere analyse wel mogelijk geweest.

In de praktijk gebeurt het volgens Dienst Wijken wel dat naar aanleiding van een groot aantal aanvragen op een bepaald terrein het basisaanbod van de gemeente wordt aangepast (bijvoorbeeld: het wieden van boomspiegels).

3.4 EFFECTIVITEIT LEEFBAARHEIDSBUDGET

HET BELANG VAN ZICHT OP DE EFFECTIVITEIT

Wij gingen na wat er bekend is over de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget. Bereikt de gemeente met het leefbaarheidsbudget wat zij wil bereiken: het vergroten van de leefbaarheid en de participatie van inwoners? Op basis van inzicht in de effectiviteit kan de gemeente besluiten het leefbaarheidsbudget eventueel anders in te richten. Als het leefbaarheidsbudget onvoldoende effectief blijkt kan de gemeente besluiten het geld aan te wenden op een meer effectieve manier.

BEVINDINGEN

Over de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget constateren wij het volgende:

- ◆ De gemeente heeft onvoldoende zicht op de mate waarin het leefbaarheidsbudget daadwerkelijk bijdraagt aan de doelen die zijn gesteld op het gebied van leefbaarheid en participatie, en hoe de resultaten zich verhouden tot het ingezette budget.
- ◆ Een belemmering hiervoor is dat de doelstellingen onvoldoende meetbaar zijn gemaakt, maar ook dat de effectiviteit als vanzelfsprekend wordt aangenomen. In plaats van het in beeld brengen van de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget hanteert de gemeente de veronderstelling dat een uit het leefbaarheidsbudget gefinancierde activiteit per definitie bijdraagt aan het vergroten van de leefbaarheid en participatie; de aanvraag is immers getoetst aan de doelstellingen en beleidsregels.

TOELICHTING

Tot op heden is de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget niet aannemelijk gemaakt. Ook in de *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008* wordt de vraag naar de doeltreffendheid niet beantwoord. De evaluatie gaat in op de prestaties en de bekendheid van het leefbaarheidsbudget, maar niet op de mate waarin de leefbaarheid en de participatie bij het gemeentelijk beleid door bewoners zijn vergroot met de bestedingen van het leefbaarheidsbudget.

De veronderstelling leeft dat als een aanvraag wordt goedgekeurd de leefbaarheid en participatie daar per definitie bij zijn gebaat; er heeft immers een toets aan deze doelstellingen plaatsgevonden voordat het bedrag is toegekend. Dit is een toets vóóraf en niet een meting achteraf. Bovendien is het oordeel bij de toets gebaseerd op vooronderstellingen en niet op constatering. Voor de doelstelling 'participatie' is dit een méér aannemelijke vooronderstelling dan voor de doelstelling 'leefbaarheid': door gebruik te maken van het leefbaarheidsbudget hebben inwoners geparticipeerd in een verbeterplan voor de eigen leefomgeving, maar of de leefbaarheid daadwerkelijk is vergroot is een volgende vraag.

In het gesprek dat wij voerden bij de Dienst Wijken werd onze bevinding bevestigd dat de gemeente de veronderstelling hanteert dat de bestedingen van leefbaarheidsbudget per definitie effectief zijn. Er is daarom geen behoefte aan het beter in beeld brengen van de effectiviteit. Wijkmanagers geven aan op basis van de toekenningscriteria, de bestedingen, de signalen over de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten en eigen observaties, dat de effectiviteit van de bestedingen over het algemeen "goed voelt" (raadsinformatieavond 28 mei 2009 en gesprek Dienst Wijken). Overigens geldt dit ook voor de gemeenteraad, blijkens onze inventarisatie van de vragen van raadsleden aan de wethouder die wij maakten. De vragen van raadsleden richtten zich vooral op uitvoeringsaspecten van het leefbaarheidsbudget en veel minder op de cruciale vraag naar de doeltreffendheid.

De Rekenkamer constateert dat de aanname dat de effectiviteit voldoende is gewaarborgd in het toekenningsproces van leefbaarheidsbudget het zicht op de werkelijke effectiviteit belemmert. Het ontbreken van zicht op de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget maakt vergelijking met de andere maatregelen van de gemeente om de participatie en de leefbaarheid te vergroten onmogelijk. De gemeente kan daardoor geen goede afweging maken over het leefbaarheidsbudget.

4 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

In uw brief van 15 april jl. verzocht u ons om een reactie op het rapport *Leefbaarheidsbudget Utrecht*. Deze reactie treft u hieronder aan.

Aard van deze reactie

Wij hebben u verlenging van de reactietermijn gevraagd en zijn u erkentelijk voor uw instemming daarmee. Dit geeft ons de mogelijkheid om hierbij een eerste inhoudelijke reactie te geven. Voor een deel is onze reactie echter ook procedureel omdat de aard van een deel uw bevindingen bij ons tot serieuze heroverwegingen leidt en deze, ook binnen de verlengde reactietermijn, niet zijn afgerond. Wij zullen op een later moment de gemeenteraad over die punten informeren.

Algemeen

Veel van de vragen en overwegingen in uw brief zijn niet nieuw; ze zijn in diverse discussies zowel in de raad als in het publieke debat aan de orde geweest.

Door de gemeenteraad is bij de eerdere vaststelling van de Beleidsregels LBB en bij de wijziging daarvan in 2009 een keuze gemaakt uit de verschillende mogelijkheden. De hoofdkenmerken van deze keuze laten zich aanduiden met begrippen als: flexibel, op initiatief van bewoners en ondernemers, passend bij de situatie ter plekke, snel, niet bureaucratisch en zo veel mogelijk "ontregeld" en met zo min mogelijk bureaucratische balast.

Daarmee heeft de raad een keuze gemaakt die inderdaad schijnbaar op gespannen voet kan staan met de invalshoek die u in uw brief benadrukt: verfijnde en specifieke doelstellingen vanuit de gemeente, zwaardere effectmetingen, zwaardere administratieve procedures. Wij zijn ons met u bewust van dat spanningsveld.

Ons college streeft er naar om de betrokkenheid en invloed van bewoners en ondernemers op het gemeentelijk handelen en de inzet van middelen in de Utrechtse wijken verder te vergroten en daarmee invulling te geven aan de "participatieve democratie". Dit vergt creativiteit en innoverend vermogen en ook een zekere ruimte om te experimenteren. De ervaringen met het LBB, maar ook die met andere vormen van betrokkenheid van bewoners in de wijken, zullen daarbij benut worden.

Uw bevindingen

Met uw bevindingen kunnen wij het -in grote lijnen- eens zijn. Wij gaan daar verderop nog op in. Op enkele onderdelen menen wij echter dat deze niet juist of volledig zijn. Zo is meerjarige ondersteuning van bewonersorganisaties al vanaf het begin van het LBB mogelijk, maar is bij de laatste aanpassing van de beleidsregels deze mogelijkheid scherper gedefinieerd. Ook de draagvlakmeting is niet uitsluitend gekoppeld aan het grensbedrag van €20.000, maar wordt, ter beoordeling van de wijkmanager, ook bij goedkopere projecten uitgevoerd.

Mogelijk wreekt zich hier dat u uw onderzoek vooral op deskresearch heeft gebaseerd terwijl de uitvoering van het leefbaarheidbeleid in hoge mate en zorgvuldig wordt vorm gegeven in de dagelijkse praktijk in de wijk. Ook bij de zogenoemde "indirecte" aanvragen wordt steeds getoetst of het hier daadwerkelijk om een initiatief van bewoners of ondernemers gaat en of de aanvragende instantie hiervoor inderdaad niet meer dan "verwoorder" van het initiatief is. Een voorbeeld tenslotte dat beleid soms ook wel op basis van een analyse van de leefbaarheidsinitiatieven wordt bijgestuurd wordt gevormd door het raadsbesluit twee jaar geleden om het wieden van boomspiegels tot de reguliere dienstverlening van Stadswerken te gaan rekenen. Dit naar aanleiding van de vele initiatieven op dit vlak.

Uw conclusies

Wij constateren dat de Rekenkamer in de rapportage in de hierboven genoemde spanning en afweging tussen "regelen" en "vrijlaten" een andere positie kiest dan die gemeenteraad bij de vaststelling van de beleidsregels tot nu toe heeft gekozen. Wij menen dat de huidige doelen, operationele definities en de begrenzingen van de beleidsregels in de praktijk behoorlijk voldoen. Bijvoorbeeld dat bewoners en ondernemers dus zelf, door middel van hun aanvraag, aangeven welke leefbaarheidsinitiatieven naar hun oordeel bijdragen aan een verbeterde leefbaarheid. En ook met de afspraak dat alles, wat niet in de programmabegroting is vastgelegd als regulier (leefbaarheids)beleid, per definitie aanvullend is. Op grond van uw rapportage zullen wij echter bezien of we tot doelgerichtere, concretere en transparantere doelstellingen kunnen komen. Ook zullen we bezien hoe we de inzet van het leefbaarheidsbudget bij kunnen sturen op basis van een regelmatige analyse; bijvoorbeeld daar waar leefbaarheidsinitiatieven een hiaat in dat reguliere beleid aantonen. Ten aanzien van de (wettelijke) basis waarop de middelen verstrekt worden, constateren wij dat hierover, bij herhaling, gesproken is en dat daarover verschillende argumentaties worden aangevoerd. Duidelijk is wel dat een verdergaande juridisering van het proces grote gevolgen voor de leefbaarheidsinitiatieven kan hebben. Wij zullen opnieuw bezien wat er op dit vlak nodig en mogelijk is zonder tot stroperigheid en bureaucratisering te vervallen.

Onze reactie op uw aanbevelingen

1) Verhelder de doelstellingen van het leefbaarheidsbudget.

U werkt deze aanbeveling uit in verwijzing naar criteria en effectindicatoren. Onze reactie treft u daarom hieronder bij 3) en 5) aan.

2) Verhelder de aard en hanteer wettelijke grondslag voor de financiële transacties.

U roept ons op opnieuw na te gaan in welke gevallen sprake is van subsidieverlening. In die gevallen moeten en zullen wij de Awb toepassen; daar waar dat niet vereist is willen wij dit zo veel mogelijk vermijden. Onder

meer omdat met subsidieverstrekking er sprake is van een algemeen recht dat op gespannen voet staat met de huidige situationele toewijzing en er mogelijk veel energie in bezwaar en beroepprocedures gestoken zou moeten worden. Wij willen zo veel mogelijk "ontregelen".

In het verleden is deze discussie diverse malen gevoerd, met het huidige beleid als uitkomst. Uw onderzoek vormt aanleiding om dit opnieuw te bezien.

3) *Scherp de criteria aan*

Ons college zal, ook al is dat kort na de bijstelling in 2009, bezien of het met in acht nemen van het eerder genoemde spanningsveld een duidelijker doelstelling voor het leefbaarheidsbudget kan worden geformuleerd. Bewoners en ondernemers kunnen nu binnen de huidige grenzen zelf aangeven wat in hun ogen bijdraagt aan de leefbaarheid. Dat willen we behouden, maar we willen waar mogelijk wel naar een concreter en meetbaarder doelstelling.

Door het grote succes van de leefbaarheidbijdragen kan bovendien een situatie ontstaan dat vroegtijdige uitputting van de budgetten ons dwingt tot verdere aanscherping van de criteria. Ook dat is een reden om na te gaan of en welke verbeteringen in de door u voorgestelde richting mogelijk zijn.

4) *Zorg voor een eenduidige registratie*

Er vindt al een eenduidige maar sobere registratie van de leefbaarheidsinitiatieven plaats. Deze heeft tot op heden volstaan in het kunnen beantwoorden van alle gestelde vragen. Extra registratie vergt ook extra capaciteit en wij streven juist naar lichtvoetigheid en een slanke organisatie.

5) *Verbeter de periodieke analyse van prestaties en effecten.*

Zoals u zelf al opmerkt is de interventie die in de samenleving gepleegd wordt met behulp van het LBB van beperkte omvang. Effecten die in metingen worden gevonden zullen nooit causaal herleidbaar zijn op het LBB. Dat maakt bijvoorbeeld ook het verschil met de krachtwijkenaanpak waarnaar u verwijst, waar in een geconcentreerd gebied een veelvoud aan middelen wordt ingezet. Effectmeting is dus lastig. Toch zullen we bezien of en hoe in inwonersenquête en wijkenmonitor meer antwoord op deze vraag gegeven kan worden.

Wij zullen de inhoudelijke analyse van de leefbaarheidsinitiatieven continueren. Onder andere om hiaten in het reguliere beleid op te sporen. We menen dat de jaarlijkse rapportage over het LBB zich het best leent om de raad hierover te informeren.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Burgemeester en wethouders van Utrecht
15 juni 2010

5 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op ons rapport *Leefbaarheidsbudget Utrecht*. Het college stelt dat het zich in grote lijnen kan vinden in de bevindingen van de Rekenkamer. Het college geeft aan dat het onderzoek aanleiding is voor serieuze heroverwegingen.

Het college doet de volgende toezeggingen:

- ◆ Het college zal bekijken of het tot doelgerichtere, concretere en transparantere doelstellingen kan komen (aanbeveling 1 en 2 van de Rekenkamer).
- ◆ Het college zal opnieuw bezien wat er op het vlak van de wettelijke basis waarop de middelen worden verstrekt nodig en mogelijk is. Het college zegt toe dat het, in de gevallen waar sprake is van subsidieverlening, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal toepassen (aanbeveling 2 van de Rekenkamer).
- ◆ Het college zal bezien hoe het de inzet van het leefbaarheidsbudget kan bijsturen op basis van een regelmatige analyse (aanbeveling 3 van de Rekenkamer). Het college zal bekijken of aan de hand van de inwonersenquête en wijkenmonitor een beter antwoord op de effectiviteitsvraag gegeven kan worden.

Het college geeft aan op een later moment de gemeenteraad te zullen informeren over de uitkomsten van zijn overwegingen. Dit is ook nodig, omdat de toezeggingen van het college niet als beoogde resultaten maar als inspanningen zijn geformuleerd ("het college *zal bezien...*"). De gebruikte formuleringen geven de Rekenkamer nog niet het vertrouwen dat de aanbevelingen geheel zullen worden opgevolgd.

Tot slot willen wij kort enkele punten uit ons rapport voor de raad naar voren brengen, over de doelgerichtheid, de wettelijke basis en de periodieke analyse van de prestaties en effecten.

Doelgerichtheid leefbaarheidsbudget

Het college zet in zijn algemene reactie het leefbaarheidsbudget vooral neer als een onderdeel van de 'participatieve democratie'. De tweede doelstelling, het bevorderen van de leefbaarheid, raakt in zijn reactie op de achtergrond. Het college stelt over deze doelstelling dat wat in de ogen van de indieners bijdraagt aan de leefbaarheid leidend is. Dat wil het college zo houden, hoewel het ook zal kijken naar aanscherping van doelstellingen.

De Rekenkamer is van mening dat, gezien het financiële belang van het leefbaarheidsbudget en het feit dat er urgente leefbaarheidstekorten zijn in delen van de stad, een meer doelgerichte benadering van belang is. Publiek geld moet daar ingezet worden waar de problemen (en de invloed van de gemeente) het grootst zijn. Dit sluit bewonersparticipatie overigens niet uit.

Wij wijzen de raad erop dat met de huidige opzet van het leefbaarheidsbudget het geld mogelijk niet naar de meest urgente problemen gaat en mogelijk zelfs dat bestaande leefbaarheidstekorten met onvoldoende middelen worden bestreden; de gemeente kan het geld maar één keer uitgeven.

Wettelijke basis leefbaarheidsbudget

Wij wijzen het college er op dat de gemeente er niet voor kan kiezen de Awb "te zullen toepassen". Uitgaven die voldoen aan de definitie van subsidie in de Awb vallen onder het regime van de Awb. Wanneer uitgaven aan de Awb-definitie van subsidie voldoen en de gemeente de wettelijke bepalingen voor subsidieverlening niet naleeft is er sprake van onrechtmatige uitgaven. Dat zou al voldoende reden moeten zijn voor de gemeente om de Awb-bepalingen na te leven. Een tweede reden is dat de bepalingen van de Awb met betrekking tot bezwaar en beroep er zijn om willekeur in bestuur tegen te gaan.

Periodieke analyse

Het college zegt toe dat het zal bezien hoe het de inzet van het leefbaarheidsbudget kan bijsturen op basis van een analyse. Wij wijzen het college erop dat voor een beleidsrelevante analyse betere registratie van de leefbaarheidsinitiatieven nodig is. Dit onderdeel van aanbeveling 3 lijkt het college naast zich neer te leggen. Uit ons onderzoek blijkt dat de registratie ontoereikend is (zie paragraaf 3.3).

Het college stelt (in een bijzin) dat het leefbaarheidsbudget een groot succes is. Op basis van budgetuitputting en aantallen initiatieven kan het college dit stellen. Of het leefbaarheidsbudget een kosteneffectieve bijdrage levert aan de leefbaarheid is een andere vraag. Daarvoor, en dus voor de politiek-bestuurlijke afweging over de inzet van deze middelen, is meer zicht op de effectiviteit van het leefbaarheidsbudget echt nodig.

BIJLAGEN

1 BRONNEN

Documenten

- ◆ Gemeente Utrecht, *Programmabegroting 2010*
- ◆ Gemeente Utrecht, Bestuursinformatie, *Utrecht Monitor 2009*
- ◆ College van B&W (maart 2009). *Evaluatie leefbaarheidsbudgetten 2008*
- ◆ College van B&W (maart 2008). *Besteding leefbaarheidsbudgetten 2007*
- ◆ College van B&W (november 2007). *Beleidsregels leefbaarheidsbudgetten*
- ◆ College van B&W (d.d. oktober 2009). *Wijziging spelregels leefbaarheidsbudgetten en Recht van Initiatief*
- ◆ Raadscommissie Stad en Ruimte, verslag vergadering 4 juni 2009
- ◆ Motie M64, Inzicht in structurele lasten leefbaarheidsbudget, 2008
- ◆ Motie M8, Motie grenzen van het leefbaarheidsbudget, 2008
- ◆ Motie M60, Motie pas op de plaats leefbaarheidsbudget, 2007

Gesprekken

- ◆ De heer M. de Vries, Dienst Wijken.
- ◆ Mevrouw prof. mr. G.T.J.M. Jurgens, hoogleraar Bestuursrecht Universiteit Utrecht.

Bijeenkomst

- ◆ Raadsinformatieavond 28 mei 2009

