



Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek 213a Subsidies

Concernaudit – 23 oktober 2025 | Definitief

Inhoud

1. Inleiding

2. Onderzoeksopzet

3. Aanpak

4. Procesverloop en kerncijfers

5. Managementsamenvatting

6. Verbeterpunten en aanbevelingen

7. Managementreactie en plan van aanpak

8. Bijlagen

8.1 Uitkomsten steekproef

8.2 Referentielijst

8.3 Interviewlijst



Gemeente Utrecht



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het verstrekken van subsidies aan bewoners en organisaties is een belangrijk instrument van de gemeente voor het behalen van doelstellingen uit het Coalitieakkoord 2022-2026. Denk hierbij aan ambities en speerpunten omtrent de centrale thema's *gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*.

In 2024 heeft de gemeente Utrecht ongeveer €315 miljoen aan subsidies verstrekt en voor 2025 hetzelfde bedrag begroot. Dit houdt in dat ruim 15% van de totale begrote uitgaven (€2,1 miljard in 2025) is gereserveerd voor subsidies.

Regels omtrent subsidieverstrekingen tussen de overheid en subsidieaanvragers zijn opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). De gemeente Utrecht heeft regels voor subsidieaanvragen, verleningen en verantwoording verder uitgewerkt in de lokale Algemene Subsidieverordening Utrecht 2022 (ASV).

Binnen de gemeente Utrecht zijn beleidsafdelingen van organisatieonderdelen als proceseigenaren verantwoordelijk voor het verstrekken van subsidies. Het Subsidiebureau, onderdeel van Maatschappelijke Ontwikkeling, biedt hierbij administratieve ondersteuning en toetst subsidies op het naleven van wet- en regelgeving.

Een goede samenwerking tussen het Subsidiebureau en de organisatieonderdelen is cruciaal om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidietraject te waarborgen.

1.2 Juridische context

In artikel 213a van de Gemeentewet is opgenomen dat het college van B&W periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde beleid.

De verordening voor 'Periodiek onderzoek door het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Utrecht' bevat regels hiervoor. Zo kunnen de onderzoeken in opdracht van het college worden uitgevoerd door het ambtelijke apparaat, mits onafhankelijkheid is gewaarborgd.

Het college heeft het uitvoeren van de 213a onderzoeken bij Concernaudit belegd. In de audit charter van Concernaudit is vastgelegd dat zij jaarlijks twee 213a onderzoeken uitvoert.

Definities



Doelmatigheid of efficiëntie: het streven om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken.¹



Doeltreffendheid of effectiviteit: de mate waarin een organisatie erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of gewenste maatschappelijk effect te bereiken.¹

¹Bron: Verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Utrecht

1.3 Opdracht

In het door het college van B&W vastgestelde jaarplan 2025-2026 van Concernaudit is het 213a onderzoek 'Subsidies' opgenomen.



2. Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het beoordelen in hoeverre het proces voor het verstrekken van subsidies een doelmatige en doeltreffende inzet van subsidies borgt, in lijn met de ambities en speerpunten uit het Coalitieakkoord 2022-2026.

Hoofdonderzoeksvragen

- Welke middelen heeft het college ingezet voor het verstrekken van subsidies en het naleven van wet- en regelgeving hierover binnen de gemeente Utrecht?
- In hoeverre zijn processen rondom het verstrekken van subsidies doelmatig en doeltreffend ingericht om bij te dragen aan maatschappelijke doelstellingen?
- In hoeverre heeft de gemeente Utrecht beheersmaatregelen adequaat ingericht om tekortkomingen in het subsidieproces tijdig te identificeren en bij te sturen?

2.2 Scope

De volgende organisatieonderdelen zijn in scope voor dit onderzoek:

- Maatschappelijke Ontwikkeling – Subsidiebureau
- Beleidsteams bij Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Ruimte, Volksgezondheid (VG) en Culturele Zaken (CZ)

De scope van dit onderzoek is als volgt:

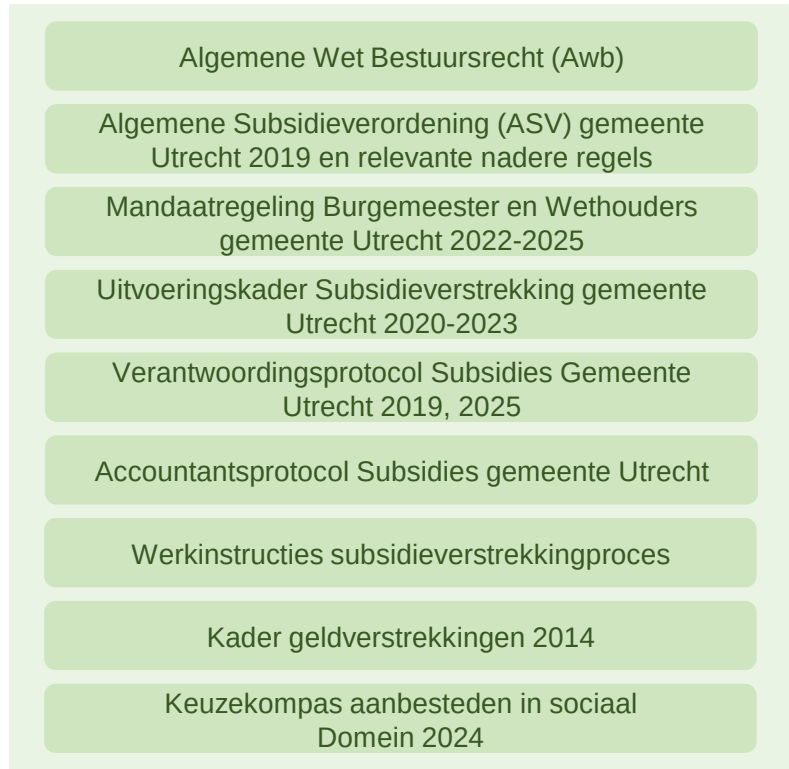
- *Governance:*
 - Beschikbaarheid en actualiteit van adequaat beleid rondom subsidies, vertaling van (strategische) doelstellingen naar beleid en werkinstructies
 - Instructies voor inzet van wijzen van geldverstrekking (subsidies vs. overheidsopdrachten)
 - Samenspel tussen het Subsidiebureau en de beleidsteams bij organisatieonderdelen met duidelijk belegde rollen en verantwoordelijkheden
- *Procesuitvoering:*
 - Naleving van beleid en werkinstructies
 - Opzet en werkwijze van interne beheersmaatregelen, zoals prestatiebeoordelingen van verstrekte subsidies
 - Grip op het proces door inzet van data en automatisering
 - Samenspel tussen het Subsidiebureau en de beleidsteams bij organisatieonderdelen in de procesuitvoering en –bewaking
- Wij beoordelen de scope door middel van een procesanalyse van vijf subsidies:
 - 2023: Subsidieverzoek JoU Jongerenwerk Utrecht - € 7.461.871 [MO]
 - 2023: Omroep Utrecht Stichting - €385.183 [CZ]
 - 2023: Werkplan 2023 - € 3.982.055,32 [MO]
 - 2024: Investeringsimpuls Meerwaarde Afdracht - Ibisdreven I & II - € 970.000 [Ruimte]
 - 2025: Subsidie voor een Verslavingsinterventie Team (VIT team) - € 245.000 [VG]



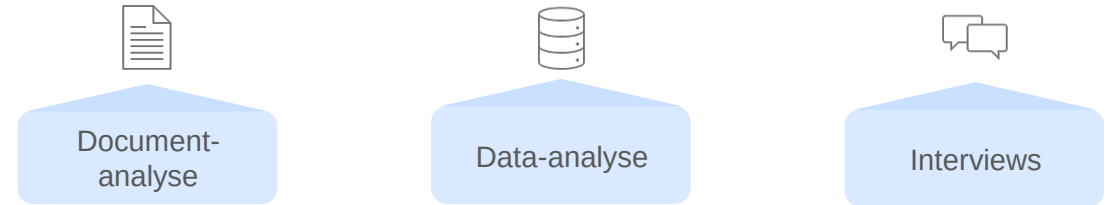
3. Aanpak

3.1 Referentiekader

Onderstaande modellen, raamwerken en documenten vormen het referentiekader voor het onderzoek.



3.2 Methoden



3.3 Auditteam

- Aleksandra Drazilovic, Senior IT Auditor (Projectleider)
- Roderick Sluiter, Data analyst
- Annemieke Kee, Auditor
- Karla Smits, Auditor

De Manager Concernaudit, Jasmin Grundauer, ziet toe op de kwaliteit van dit onderzoek.



4. Procesverloop en kerncijfers (1/2)

Onderstaand schema is een versimpelde weergave van het subsidieverstrekkingproces. Subsidieaanvragen komen centraal binnen bij het Subsidiebureau, onderdeel van Maatschappelijke Ontwikkeling. Het Subsidiebureau voert de eerste verwerking van de aanvragen uit. De beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor opstellen van nadere subsidieregelingen binnen hun beleidsdomein en zijn de budgethouders van de subsidiegelden. De inhoudelijke beoordeling van het doelmatig en doeltreffend besteden van de subsidie ligt bij de beleidsafdelingen.



4. Procesverloop en kerncijfers (2/2)

Kerncijfers Subsidieverstrekkingproces

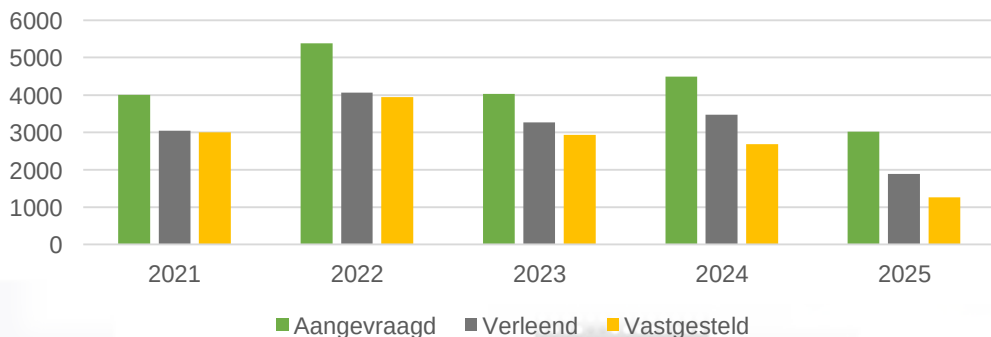
Sinds 2021 legt de gemeente het subsidieverstrekkingproces vast in het subsidiesysteem Easyfunders. In de onderstaande figuur laten we het aantal sindsdien aangevraagde, verleende en vastgestelde subsidies zien (tot peildatum 25 september 2025).

De gemeente Utrecht ontvangt jaarlijks rond 4.000 á 5.000 subsidieaanvragen van organisaties, ondernemers en inwoners. Dit resulteert in een gemiddeld aanvraagbedrag van in totaal € 310 miljoen per jaar.

De gemeente verleent ruim driekwart van deze aanvragen, wat optelt tot gemiddeld € 260 miljoen per jaar.

Subsidies worden binnen een jaar na afronding van de activiteiten vastgesteld. Met name voor recente jaren zijn daarom veel subsidies nog niet vastgesteld. Sinds 2021 werd bij 89% van de subsidies het verleende bedrag uitgekeerd. Bij 11% van de subsidies werd een lager bedrag vastgesteld, bijvoorbeeld omdat niet alle activiteiten zijn uitgevoerd. Slechts 15 verleende subsidies werden op nihil vastgesteld.

Aantal aangevraagde, verleende en vastgestelde subsidies vanaf 2021



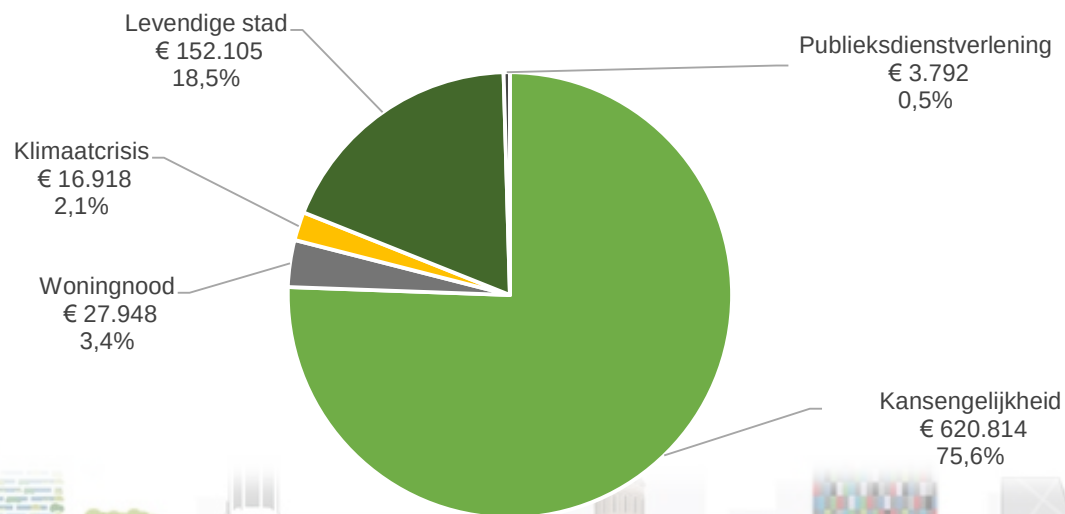
Centrale thema's uit het coalitieakkoord

De gemeente verstrekt subsidies op grond van de Algemene Subsidieverordening en de daaronder vastgestelde nadere regels of beleidsnota's. Sinds de start van de huidige coalitie op 1 juni 2022 zijn subsidies verleend onder 184 nadere regels of beleidsnota's (zoals de Cultuurnota).

We hebben deze subsidieregelingen op hoofdlijnen gerelateerd aan de vijf centrale thema's uit het Coalitieakkoord 2022-2026: kansengelijkheid, wonen en woningnood, tegengaan klimaatcrisis, werken aan een levendige en leefbare stad en publieksdienstverlening.

Onderstaande figuur geeft een beeld van de verdeling van verleende subsidiebedragen per thema sinds de start van de coalitieperiode.

Verleend bedrag per centraal thema uit het Coalitieakkoord 2022-2026, x €1.000





5. Managementsamenvatting

5. Managementsamenvatting

Context

Het verstrekken van subsidies aan bewoners en organisaties is een belangrijk instrument van de gemeente voor het behalen van doelstellingen uit het Coalitieakkoord 2022-2026.

In 2024 heeft de gemeente Utrecht ongeveer €315 miljoen aan subsidies verstrekt, wat optelt tot 15% van de totale begrote uitgaven (€2,1 miljard).

Het Subsidiebureau (onderdeel van Maatschappelijke Ontwikkeling) coördineert het subsidieverstrekkingproces en werkt hiervoor samen met beleidsafdelingen die budgethouder zijn van subsidiegelden. Samen zijn zij verantwoordelijk voor een doeltreffend en doelmatig verloop van subsidieverstrekingen.

Om de hoofdonderzoeksvragen (zie p.4) te beantwoorden, hebben wij de in de scope genoemde thema's (zie p.4) getoetst. Hieronder lichten wij per thema eventuele positieve observaties en knelpunten toe.

Governance – Vertaling van strategische doelstellingen

Het Coalitieakkoord 2022-2026 kent vijf centrale thema's: kansengelijkheid, wonen, klimaatcrisis, levendige en leefbare stad en publieksdienstverlening. Verstrekte subsidies in de huidige coalitieperiode zijn aantoonbaar gerelateerd aan deze thema's, met een nadrukkelijke focus op het speerpunt kansengelijkheid (zie p.7).

De centrale thema's en de hieraan verbonden strategische doelstellingen zijn indirect vertaald naar het leidende kader voor subsidieverstrekingen (Uitvoeringskader). Dit bevordert een doelmatige en doeltreffende inzet van subsidies voor het realiseren van strategische ambities.

Governance – Wijzen van geldverstrekking (subsidie vs. inkoop)

Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) heeft in samenwerking met Inkoop en Juridische Zaken het Keuzekompas Sociaal Domein (2024) opgesteld. Dit kompas is door de raad vastgesteld en helpt beleidsmedewerkers om gepaste financieringsinstrumenten, zoals subsidies of inkoop, te kiezen bij het uitzetten van opdrachten in lijn met strategische doelstellingen.

Een verplichting vanuit het kompas is dat het college de raad over gemaakte keuzes informeert. Het Subsidiebureau verwijst in het geactualiseerde Uitvoeringskader Subsidieverstrekking (2025) expliciet naar het Keuzekompas. Dit bevordert standaardisatie in het kiezen van financieringsinstrumenten en borgt adequate informatievoorziening richting de raad, waardoor zij haar kaderstellende en controlerende rol kan invullen.

Governance - Beleid en werkinstructies

Het Subsidiebureau heeft het 'Uitvoeringskader Subsidieverstrekking' gepubliceerd om een uniforme en transparante werkwijze voor subsidieverstrekingen te faciliteren. Wij zijn van mening dat het Uitvoeringskader een solide basis vormt voor een systematische uitvoering van het subsidieverstrekkingproces.

Om de dagelijkse werkzaamheden verder vorm te geven, heeft het Subsidiebureau sinds 2024 diverse werkinstructies voor intern gebruik opgesteld en heeft Juridische zaken kennisbladen gedeeld omtrent het rechtmatig verlenen van subsidies.

Het Uitvoeringskader, de instructies en kennisbladen dragen tezamen in grote mate bij aan een doelmatige en doeltreffende inrichting van het subsidieverstrekkingproces.

Echter, hierin ontbreken heldere eisen voor:

- het betrekken van vakspecialisten zoals business control voor de financiële beoordeling van subsidies (Uitvoeringskader)
- de diepgang van dossiervastlegging (werkinstructie)

Hierdoor ontstaat ruimte voor ongewenste individuele invulling omtrent het toepassen van beheersmaatregelen. Dit staat haaks op de doelstellingen uit het Uitvoeringskader om een uniforme en transparante verstrekking van subsidies te borgen.

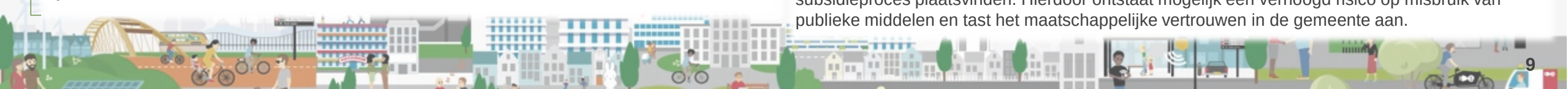
Aanbevelingen

- Neem heldere instructies en voorwaarden op in het Uitvoeringskader voor het betrekken van Business Control.
- Scherp de documentatievereisten voor beheersmaatregelen aan in de werkinstructies van het Subsidiebureau.

Procesuitvoering - Naleving beleid (bewuste afwijkingen)

Enkele aspecten van het Uitvoeringskader worden niet aantoonbaar nageleefd door Subsidiebureau medewerkers en/of beleidsadviseurs.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat de verplichte risicoanalyse van de subsidieaanvrager niet periodiek wordt herzien. Hierdoor ontbreekt actueel inzicht in (veranderingen in) kerninformatie van aanvragers, zoals KvK inschrijvingen, statuten en de financiële situatie. Dit is zorgelijk, omdat door het niet signaleren van een verandering in het risicoprofiel geen aangescherpte controles in het subsidieproces plaatsvinden. Hierdoor ontstaat mogelijk een verhoogd risico op misbruik van publieke middelen en tast het maatschappelijke vertrouwen in de gemeente aan.



In het Uitvoeringskader en kennisbladen van JZ zijn duidelijke instructies opgenomen voor situaties waarbij aanvragers de besteding van subsidiegelden niet tijdig verantwoorden. Echter, uit interviews blijkt dat beleidsmedewerkers soms uitstel aan aanvragers verlenen buiten de instructies om, zonder hier formeel mandaat voor te hebben. Dit is ongewenst, omdat door het ondermijnen van processen en beheersmaatregelen een doelmatig gebruik van publieke middelen niet geborgd is.

Aanbevelingen

- Borg het consistent actualiseren van de verplichte risicoanalyse.
- Leef de bestaande beheersmaatregelen bij late verantwoording na of beleg mandaat voor het verlenen van uitstel formeel bij de beleidsafdelingen.

Stichting Durf te Dromen

De casus rondom Stichting Durf te Dromen resulteerde recent in veel negatieve media aandacht, waarbij vragen ontstonden over de effectiviteit van gemeentelijk toezicht. Een aandachtspunt hierbij was de inzet van derden bij het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten. Het Subsidiebureau heeft naar aanleiding hiervan het formulier voor subsidieaanvragen per oktober 2025 aangescherpt, om de inzet van derden voortaan op voorhand te identificeren.

Procesuitvoering - Naleving beleid (onbewuste afwijkingen)

Onbekendheid met het Uitvoeringskader bij beleidsmedewerkers heeft geresulteerd in het onbewust niet naleven hiervan. Het belangrijkste aandachtspunt is dat beleidsmedewerkers de financiële controle bij complexe subsidieaanvragen in wisselende mate uitvoeren, waardoor deze beoogde beheersmaatregel niet altijd doeltreffend uitgevoerd wordt. Hierdoor ontstaat een verhoogd risico op het verlenen van subsidies aan partijen die geen financiële draagkracht hebben om de beoogde activiteiten te realiseren.

Aanbevelingen

- Zorg voor adequate kennisgeving van het geactualiseerde Uitvoeringskader in Q4 2025.

Samenspel Subsidiebureau en beleidsafdelingen

Zowel de medewerkers van het Subsidiebureau als de beleidsadviseurs zijn tevreden over hun samenwerking. Een veelgenoemde succesfactor zijn de vaste aanspreekpunten binnen het Subsidiebureau. Dit zorgt voor een adequate borging van regeling-specifieke kennis en stimuleert een lerende organisatie op gebied van subsidieverstrekingen.



Actualiteit

Een verbeterpunt betreft het ontbreken van vaste overlegmomenten om de samenwerking te evalueren en eventuele knelpunten te adresseren.

Aanbevelingen

- Evalueer de samenwerking periodiek en besteed hierbij aandacht aan geconstateerde knelpunten.

Procesuitvoering – Inzet van data en automatisering

De Gemeente Utrecht gebruikt Easyfunders sinds 2021 als subsidiesysteem. Het systeem ondersteunt in alle fasen van het subsidieverstrekkingsproces. Tevens is het Utrechtse mandaatbesluit in het systeem verwerkt, waardoor vaststellings- en verleningsbesluiten door de juiste functionarissen goedgekeurd worden.

Het Subsidiebureau beschikt over dashboards met relevante stuurinformatie en gebruikt deze voor het plannen en bewaken van de dagelijkse werkzaamheden. Denk hierbij aan informatie over werkvoorraden, de voortgang van subsidieverstrekingen en naderende deadlines. Hiermee zet het Subsidiebureau data adequaat in voor het tijdig identificeren en bijsturen van knelpunten in het subsidieverstrekkingsproces.

Om de grip op het subsidieproces verder te versterken, is het echter wenselijk de dashboards verder uit te breiden met overzichten van:

- naderende subsidieplafonds;
- termijnoverschrijdingen bij verlenen en vaststellen van subsidies in eerdere perioden, ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording.

Een ander aandachtspunt is dat het Subsidiebureau de informatie uit de dashboards – door systeembeporingen in het afschermen van onder andere persoonsgegevens – niet met stakeholders uit andere organisatieonderdelen deelt. Er is ook geen compenserende maatregel ingericht, zoals het delen van geanonimiseerde of samenvattende rapportages (bijvoorbeeld in PDF of Powerpoint).

Stuurinformatie over subsidieverstrekingen blijft zo onvoldoende benut voor beleidsevaluatie en effectieve sturing en verantwoording.

Aanbevelingen

- Breid de dashboards uit met informatie over naderende subsidieplafonds en termijnoverschrijdingen in eerdere perioden.
- Deel stuurinformatie met relevante stakeholders op een veilige manier.





6. Verbeterpunten en aanbevelingen

Verbeterpunt 1: Uitvoeringskader Subsidieverstrekking en werkinstructies op aspecten onduidelijk

Verbeterpunt 2: Uitvoeringskader: risicoanalyse niet periodiek geactualiseerd en termijnen niet gehandhaafd

Verbeterpunt 3: Uitvoeringskader: financiële analyse niet uniform uitgevoerd en dossiers inconsistent vastgelegd

Verbeterpunt 4: Data onvoldoende benut voor sturing en verantwoording

6. Verbeterpunten

6.1 Uitvoeringskader Subsidieverstreking en werkinstructies op aspecten onduidelijk

Heldere kaders en werkinstructies zijn belangrijk voor het doelmatig en doeltreffend inrichten van het subsidieverstrekingproces.

Uitvoeringskader

Het Subsidiebureau heeft in 2020 het 'Uitvoeringskader Subsidieverstreking' gepubliceerd om een uniforme en transparante werkwijze voor subsidieverstrekingen te faciliteren. Het document is in 2020 door de Concerndirectie vastgesteld. Tijdens dit onderzoek was een actualisatieslag op dit document vanuit het Subsidiebureau nog onderhanden.

Wij zijn van mening dat het Uitvoeringskader een solide basis vormt voor een systematische uitvoering van het subsidieverstrekingproces en het opstellen van aanvullende werkinstructies.

Een uitzondering hierop is de onduidelijke formulering omtrent het betrekken van Business Control bij de financiële beoordeling van subsidieaanvragen in het Uitvoeringskader:

- H4.4.4.: *“Business control ondersteunt zo nodig subsidiebureau medewerkers en beleidsmedewerkers bij de financiële beoordeling van subsidies.”*

De formulering (“zo nodig”) is gevoelig voor interpretatieverschillen en geeft onvoldoende richting voor wanneer subsidiebureau medewerkers of beleidsadviseurs vakexpertise van Business Control moeten inwinnen. Uit interviews blijkt dat beleidsadviseurs Business Control vooral naar eigen inschatting betrekken. Dit biedt ruimte voor ongewenste individuele invulling omtrent het toepassen van deze beheersmaatregel en verhoogt het risico op inconsistente financiële beoordelingen.

Aanbevelingen

- Neem heldere instructies en voorwaarden op in het Uitvoeringskader voor het betrekken van Business Control.
- Scherp de documentatievereisten voor beheersmaatregelen aan in de werkinstructies van het Subsidiebureau.

Werkinstructies Subsidiebureau

Sinds 2024 is het Subsidiebureau op basis van het Uitvoeringskader aantoonbaar aan de slag gegaan met het opstellen van diverse werkinstructies voor het verstrekken van subsidies. Voorbeelden zijn instructies voor het uitvoeren van risicoanalyses, ingebrekestellingen en het beëindigen van subsidierelaties. Dit faciliteert een transparante en gestandaardiseerde verwerking van subsidieaanvragen.

Wel is het wenselijk om de werkinstructies op een aantal aspecten aan te scherpen.

Zo bevatten de werkinstructies geen vereisten voor de gewenste mate van toelichting bij beantwoording van vragen over zowel het verlenen als vaststellen van subsidies in het subsidiesysteem. Deze vragen zijn echter belangrijke beheersmaatregelen voor het beoordelen van de aanvrager en de kwaliteit en volledigheid van ingediende documenten. Denk hierbij aan vragen over de volledigheid van subsidieaanvragen en het beoordelen van uitgevoerde activiteiten.

Uit onze steekproef* blijkt dat sommige vragen enkel met “ja/nee” beantwoord worden of soms een (beknopte) toelichting bevatten. Hiermee zijn de door de Subsidiebureau medewerkers uitgevoerde werkzaamheden niet adequaat gedocumenteerd en niet controleerbaar.

Wat verder opvalt is dat de werkinstructies zijn opgesteld onder de supervisie van de Coördinator Subsidiebureau, maar niet aantoonbaar zijn vastgesteld door het Hoofd Subsidiebureau. Gezien de omvang van de subsidiestromen, adviseren wij deze controle aan het proces toe te voegen.

**Zie bijlage 1 voor een overzicht van steekproefbevindingen.*



6.2 Uitvoeringskader: risicoanalyse niet periodiek geactualiseerd en termijnen niet gehandhaafd

Het consequent volgen van kaders en werkinstructies binnen het subsidieverstrekkingproces is een cruciale factor voor het borgen van een betrouwbaar en systematisch proces.

Naleving Uitvoeringskader

Het Uitvoeringskader Subsidieverstrekking wordt op een aantal aspecten niet consistent nageleefd door Subsidiebureau medewerkers en/of beleidsmedewerkers. Hieronder zijn enkele voorbeelden weergegeven van bewuste afwijkingen.

a. *Verplichte risicoanalyse niet periodiek uitgevoerd*

H5.3.1* van het Uitvoeringskader vereist het periodiek herzien en actualiseren van het risicoprofiel van subsidieaanvragers. Een concrete definitie van “periodiek” is echter niet opgenomen. Uit onze steekproef blijkt dat de risicoanalyse in drie van de vijf subsidiedossiers sinds 2018 of 2021 niet aantoonbaar geactualiseerd is.

De risicoanalyse is een belangrijke beheersmaatregel tijdens het verlenen van subsidies, waarbij functionarissen onder andere de statuten en KvK inschrijving van aanvragers toetsen, een inschatting van financiële risico's maken en ervaringen over de subsidierelatie vastleggen. De uitkomsten van deze analyse bepalen de gewenste mate van controle verder in het proces. Bij een hoog risicoprofiel stelt het Subsidiebureau additionele controles in, zoals tussentijdse verantwoordingen of contactmomenten met aanvragers.

De Subsidiebureau medewerkers zijn bekend met deze beheersmaatregel, maar geven hier geen prioriteit aan. Een oorzaak hiervan is dat de risicoanalyse momenteel niet systeemtechnisch ondersteund wordt en in een separaat Excel document dient te worden vastgelegd.

Het niet periodiek actualiseren van de risicoanalyse is zorgwekkend, omdat hierdoor mogelijk niet ingespeeld wordt op een gewijzigd risicoprofiel van de subsidieaanvrager. Dit verhoogt de kans op misbruik van publieke middelen en ondermijning van het maatschappelijke vertrouwen in de gemeente.

Stichting Durf te Dromen

De casus rondom Stichting Durf te Dromen resulteerde recent in veel negatieve media aandacht, waarbij vragen ontstonden over de effectiviteit van gemeentelijk toezicht. Een aandachtspunt hierbij was de inzet van derden bij het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten. Het Subsidiebureau heeft naar aanleiding hiervan het formulier voor subsidieaanvragen per oktober 2025 aangescherpt, om de inzet van derden voortaan op voorhand te identificeren.

b. *Instructies voor late verantwoording niet gevolgd*

Volgens H7 van het Uitvoeringskader kan de gemeente subsidies lager of zelfs op nihil vaststellen, indien de aanvrager de besteding van de subsidiegelden niet tijdig verantwoordt. Het kennisblad ‘Rechtmatigheid bij subsidieverstrekking’ van Juridische Zaken bevat hier instructies voor en onderstreept dat aanvragers *zeven* keer worden gewezen op een tijdige verantwoording.

Uit interviews blijkt dat in samenspraak met beleidsadviseurs aanvragers soms toch additioneel uitstel krijgen, ook al zijn alle herinneringstermijnen verstreken. De beleidsafdelingen hebben echter geen formeel mandaat om dit uitstel te verlenen. Dit resulteert in het niet consequent volgen van (juridische) procedures en een verzwakt toezicht op het gebruik van publieke middelen.

In onze steekproef blijkt voor één dossier de verantwoording een maand na het verstrijken van de herinneringstermijnen te zijn aangeleverd en behandeld. De aanvrager is in de vaststellingsbeschikking die volgde door het Subsidiebureau wel expliciet gewezen op deze tekortkoming.

Aanbevelingen

- Definieer een gewenste periodiciteit voor het actualiseren van de risicoanalyse in het Uitvoeringskader.
- Borg het consistent actualiseren van de risicoanalyse conform de gewenste periodiciteit.
- Zorg voor consequente naleving van bestaande instructies voor gestelde termijnen of beleg formeel mandaat voor het verlenen van additioneel uitstel bij de beleidsafdelingen.

**Alle genoemde hoofdstukken verwijzen naar het concept geactualiseerde Uitvoeringskader 2025. De informatie was reeds beschikbaar in het document van 2020.*

6.3 Uitvoeringskader: financiële analyse niet uniform uitgevoerd en dossiers inconsistent vastgelegd

Een randvoorwaarde voor een adequate uitvoering van het Uitvoeringskader is effectieve communicatie hiervan aan belanghebbenden. Immers, onbekendheid met het kader kan onbedoeld resulteren in het niet naleven van instructies en beheersmaatregelen.

Naleving Uitvoeringskader

Het Uitvoeringskader Subsidieverstrekking wordt op een aantal aspecten niet consistent nageleefd door Subsidiebureau medewerkers en/of beleidsmedewerkers. Hieronder zijn enkele voorbeelden weergegeven van onbewuste afwijkingen.

a. Financiële analyse verschillend uitgevoerd

H5.4* van het Uitvoeringskader beschrijft het uitvoeren van de financiële beoordeling van subsidieaanvragen. Het Subsidiebureau voert vaak een initiële financiële controle uit, onder andere op de aanwezigheid van gevraagde financiële stukken. Denk hierbij aan het controleren van begrotingen, jaarstukken en het berekenen van financiële kerncijfers zoals liquiditeitsratio's. De beleidsafdelingen zijn echter eindverantwoordelijk voor de algehele inhoud en voor het uitvoeren van een complementaire financiële controle voor complexe dossiers.

Beleidsafdelingen verschillen echter in de mate waarin zij deze aanvullende controle uitvoeren. Uit interviews blijkt dat beleidsadviseurs soms vertrouwen op de werkzaamheden van het Subsidiebureau en geen aanvullende controles uitvoeren. Hierdoor wordt de beoogde beheersmaatregel niet consequent toegepast en ontstaat een verhoogd risico op het verstrekken van subsidies aan aanvragers die financieel niet in staat zijn om de activiteiten uit te voeren. Dit bemoeilijkt de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen.

Een oorzaak hiervan is dat de beleidsadviseurs niet bekend zijn met het Uitvoeringskader en met de hierin geschetste rollen en verantwoordelijkheden omtrent de financiële controles.

Daarnaast ontbreken structurele overlegmomenten tussen het Subsidiebureau en de beleidsafdelingen om hun samenwerking te evalueren. Hierdoor is er weinig aandacht voor het bespreken van knelpunten in de uitvoering van het subsidieverstrekkingproces.

b. Vastlegging in subsidiesysteem niet consistent

Het Uitvoeringskader schrijft in H4.1 voor om correspondentie met de aanvrager in het subsidiedossier op te nemen. Dit wordt in de praktijk echter niet aantoonbaar nageleefd.

Zo zijn er voorbeelden dat medewerkers informatie uit hun (persoonlijke) mailboxen niet vastleggen in het subsidiesysteem, waardoor dossiers in het subsidiesysteem onvolledig zijn. Dit verhoogt het risico op besluitvorming gebaseerd op onvolledige informatie over het subsidiedossier, met name in het geval van personeelsswisselingen.

Bovendien staat het haaks op de doelstellingen uit het Uitvoeringskader om een uniform en transparant subsidieverstrekkingproces te faciliteren.

Aanbevelingen

- Prioriteer het vaststellen van het geactualiseerde Uitvoeringskader in Q4 2025.
- Zorg voor adequate kennisgeving van het geactualiseerde Uitvoeringskader.
- Evalueer de samenwerking periodiek en besteed hierbij aandacht aan geconstateerde knelpunten.
- Waarborg een volledige registratie van correspondentie met de aanvrager in het subsidiesysteem.

**Alle genoemde hoofdstukken verwijzen naar het concept geactualiseerde Uitvoeringskader 2025. De informatie was reeds beschikbaar in het document van 2020.*



6.4 Data onvoldoende benut voor sturing en verantwoording

De gemeente Utrecht ontvangt jaarlijks rond de 4.000 tot 5.000 subsidieaanvragen. Het benutten van data als relevante stuurinformatie is essentieel om grip te houden op het doelmatig en doeltreffend besteden van subsidiegelden.

Inzet van dashboards voor stuurinformatie

Het Subsidiebureau heeft meerdere dashboards in de rapportagetool PowerBI ontwikkeld voor de dagelijkse sturing van de werkzaamheden rondom subsidieverstrekingen. Denk hierbij aan inzicht in werkvoorraden, de voortgang van subsidieverstrekingen en naderende deadlines.

De uitkomsten van de dashboards zijn een standaard agendapunt in de team-overleggen van het Subsidiebureau en dragen zichtbaar bij aan het tijdig identificeren en bijsturen van knelpunten omtrent bovengenoemde aspecten.

Om de grip op het subsidieproces verder te versterken, is het echter wenselijk de dashboards verder uit te breiden met overzichten van:

- verleende en vastgestelde subsidies per subsidieregeling met de bijbehorende bedragen;
- termijnoverschrijdingen bij verlenen en vaststellen van subsidies in eerdere perioden.

Het ontbreken van deze stuurinformatie bemoeilijkt het tijdig bijsturen op naderende subsidieplafonds en het inzichtelijk maken van te laat – en hierdoor formeel onrechtmatig – verstrekte subsidies.

Aanbevelingen

- Breid de bestaande dashboards uit met informatie over verleende en vastgestelde subsidies per regeling en termijnoverschrijdingen in eerdere perioden.
- Deel stuurinformatie met relevante stakeholders op een veilige manier, bijvoorbeeld door ze te exporteren zonder vertrouwelijke informatie.

Verspreiden van stuurinformatie

Wat opvalt is dat het Subsidiebureau de uitkomsten van de dashboards momenteel niet deelt met stakeholders zoals beleidsafdelingen en managementteams (MT) van de betrokken organisatieonderdelen.

Het Subsidiebureau geeft hiervoor als reden aan dat de dashboards vertrouwelijke informatie, zoals persoonsgegevens van subsidieaanvragers, bevatten. Ten tijde van dit onderzoek beschikte de gemeente Utrecht niet over de benodigde licenties om dergelijke informatie in het dashboard af te schermen.

Het Subsidiebureau heeft echter geen compenserende maatregel ingericht om stakeholders van relevante stuurinformatie te voorzien. Denk hierbij aan het periodiek delen van geanonimiseerde of samengevatte informatie, bijvoorbeeld in PowerPoint of PDF.

Stuurinformatie over subsidieverstrekingen blijft zo onvoldoende benut voor beleidsevaluatie en effectieve sturing en verantwoording.





7. Managementreactie en plan van aanpak

Managementreactie en plan van aanpak - toelichting

Toelichting

Gebruik deze ruimte voor een algemene reactie op het rapport. Geef daarnaast op de hierop volgende pagina's ook per verbeterpunt (zie 6.1 t/m 6.4) een reactie.

Dank voor dit onderzoek. Dat helpt bij het continu verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. De verbeterpunten zijn herkenbaar en de aanbevelingen nemen we over. Op de volgende sheets maken we per verbeterpunt duidelijk wie welke actie wanneer uitvoert. Daarbij nemen we gelijkblijvende formatie als kader. We gaan uit van slimmer en efficiënter werken, niet van uitbreiding van het aantal medewerkers.

Hier benoemen we dat het goed is om te zien dat de inspanningen van de afgelopen jaren om verbeteringen door te voeren bevestigd worden in dit onderzoek: de samenwerking tussen beleid en uitvoering, het afdwingen van werken volgens de mandaatregeling, het werken volgens vastgestelde processen, verbeteren van de sturingsinformatie en de afweging van manieren om te contracteren.



Managementreactie en plan van aanpak (1/2)

Verbeterpunt 1: Uitvoeringskader Subsidieverstrekking en werkinstructies op aspecten onduidelijk

Reactie

- We bepalen in overleg met collega's van business control welke rol zij moeten hebben in het subsidieproces. De uitkomst hiervan leggen we vast in het uitvoeringskader. Afstemming gereed in Q2 2026. Vaststellen van aangepast uitvoeringskader in Q4 2026.
- Werkinstructies worden vanaf nu, en met terugwerkende kracht, vastgesteld door de manager subsidiebureau. Gereed in Q1 2026.
- Er is al een wijziging in het subsidiesysteem gemaakt voor het controleren van de documenten in de aanvraagfase en bij de inhoudelijke beoordeling. De medewerker wordt nu gevraagd om de documenten te controleren en nieuwe op te vragen als ze ouder zijn dan 4 jaar. Bij de vragen over de inhoudelijke beoordeling wordt al vaker een toelichting gevraagd. De teamleider subsidiebureau zal de werkinstructies controleren op de genoemde punten en vragen die alleen met "ja" beantwoord kunnen worden voorzien van de verplichting om een toelichting te geven. Gereed Q1 2026.

Verbeterpunt 2: Uitvoeringskader: risicoanalyse niet periodiek geactualiseerd en termijnen niet gehandhaafd

Reactie

- Het subsidiebureau past het proces van de risicoanalyse aan. Op dit moment bekijkt het subsidiebureau of de aspecten die de hoogte van het risico bepalen nog actueel zijn. Daarbij wordt ook gekeken naar de indicatoren voor ondermijning. Daarnaast is het de bedoeling om dit proces te integreren in het subsidiesysteem, zodat het afgedwongen wordt dat de risicoanalyse sneller en regelmatig geactualiseerd wordt, en meer aandacht krijgt. De manager subsidiebureau is verantwoordelijk voor dit proces. Afronding van dit proces in Q2 2026. Mogelijk uitloop voor de daadwerkelijke aanpassing in de software naar Q3 2026.
- Er wordt een nieuwe werkinstructie gemaakt voor het geven van uitstel bij het indienen van de eindrapportages. Daarbij wordt duidelijk wie welke rol en mandaat heeft. Gereed Q1 2026. De manager subsidiebureau is verantwoordelijk voor dit proces.



Managementreactie en plan van aanpak (2/2)

Verbeterpunt 3: Uitvoeringskader: financiële analyse niet uniform uitgevoerd en dossiers inconsistent vastgelegd

Reactie

- We prioriteren het vaststellen van het uitvoeringskader in Q4 2025, met uitloop naar Q1 2026 als er geen ruimte is op de agenda van de concerndirectie. Dit maakt dat niet alle verbeterpunten uit dit onderzoek dan meegenomen worden. Een nieuwe versie waarin de verbeterpunten wel zijn verwerkt wordt in Q4 2026 vastgesteld. Het mandaat voor de vaststelling ligt bij de concerndirectie.
- We organiseren structurele overlegmomenten tussen het Subsidiebureau en de beleidsafdelingen om de samenwerking te evalueren. De teamleider van het subsidiebureau neemt het initiatief tot deze gesprekken. Onder structureel verstaan we minimaal een keer per jaar. Eind 2026 is voor elke beleidsafdeling de samenwerking geëvalueerd. Hierbij zal vanuit het subsidiebureau extra aandacht besteed worden aan de correspondentie en het volledig maken van de dossiers.
- We gebruiken het vaststellen van het uitvoeringskader in Q4 2025 als moment om het document en de kaders onder de aandacht te brengen. Gereed Q1 2026.
- De rolverdeling voor de financiële analyse gaan we opnieuw bekijken en indien nodig aanscherpen (zie verbeterpunt 1, samenwerking met control). Beleidsadviseurs worden gefaciliteerd om hun rol beter te vervullen (bijvoorbeeld door trainingen). Q2 2026.

Verbeterpunt 4: Data onvoldoende benut voor sturing en verantwoording

Reactie

We herkennen dit punt en nemen de aanbeveling over. Hier zit een afhankelijkheid van de mogelijkheden die de gemeente biedt om goed met data te kunnen werken en deze te kunnen delen. Dit vertraagt de ambitie die hierop is, en dit zorgt ervoor dat we terughoudend zijn om harde toezeggingen te doen. We streven ernaar om in Q3 2026 deelbare sturingsinformatie te hebben voor de genoemde stakeholders. Compenserende maatregelen zijn arbeidsintensief. Die zetten we alleen in in specifieke gevallen, niet standaard.





8. Bijlagen

Bijlage 1: Uitkomsten steekproef

Bijlage 2: Referentielijst

Bijlage 3: Interviewlijst

Bijlage 1 – Uitkomsten steekproef (1/2)

Algemene informatie

We hebben een steekproef getrokken van vijf subsidies om het gehanteerde proces bij subsidieverstrekingen in kaart te brengen. De subsidies zijn verdeeld over verschillende beleidsterreinen en organisatieonderdelen. Voor elk steekproefitem hebben we in een procesanalyse interviews uitgevoerd en de dossiervastlegging bekeken in het subsidiesysteem Easyfunders.

In deze bijlage zijn de bevindingen voor de verschillende subsidies uiteengezet, verdeeld over drie secties:

- **Verlening:** De fase van het beoordelen van de subsidieaanvraag en het bepalen van de hoogte en voorwaarden van de subsidie
- **Vaststelling:** De fase van het beoordelen van de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten en het definitief vaststellen van het subsidiebedrag
- **Dossiervorming:** De diepgang en kwaliteit van de subsidiedossiers.

Stichting Jongerenwerk Utrecht

Maatschappelijke Ontwikkeling | € 7.461.871

Verlening

- De verleningsbeschikking is, na verdagen, 22 dagen te laat uitgestuurd.
- De verplichte risicoanalyse is niet aantoonbaar geactualiseerd sinds 2018.

Vaststelling

- N.v.t. – geen bevindingen

Dossiervorming

- Beantwoording van vragen omtrent het voldoen aan wet- en regelgeving in de verleningsfase is erg summier in Easyfunders (enkel “Ja”).

Stichting Sport Utrecht

Maatschappelijke Ontwikkeling | € 3.982.055

- N.v.t. – geen bevindingen

- De aanvrager heeft de inhoudelijke eindrapportage, na herinnering, een maand te laat aangeleverd. De gemeente heeft de aanvrager wel op deze tekortkoming gewezen in het vaststellingsbesluit en gevraagd in de toekomst rekening te houden met gestelde termijnen.

- Adequate toelichting opgenomen in Easyfunders bij de inhoudelijke beoordeling van ingediende documenten in de verleningsfase.
- Gespreksverslagen van gesprekken met de aanvrager zijn opgenomen in het dossier.
- Beantwoording van vragen omtrent het voldoen aan wet- en regelgeving in de verleningsfase is erg summier in Easyfunders (enkel “Ja”).



Bijlage 1 – Uitkomsten steekproef (2/2)

Stichting Portaal

Ontwikkelorganisatie Ruimte | € 970.000

Verlening

- De verplichte risicoanalyse is niet aantoonbaar geactualiseerd sinds 2018.

Vaststelling

- N.v.t. – geen bevindingen.

Dossiervorming

-  Adequate toelichting opgenomen in Easyfunders bij de formele controle van ingediende documenten in de verleningsfase.
- Beantwoording van vragen omtrent het voldoen aan wet- en regelgeving is erg summier in Easyfunders (enkel “Ja”).

Omroep Utrecht Stichting

Culturele Zaken | € 385.183

- In de verleningsbeschikking worden de uit te voeren activiteiten niet benoemd.

- In de accountantsverklaring is niet expliciet benoemd dat de controle verricht is conform het Verantwoordingsprotocol Subsidies gemeente Utrecht.

- Beantwoording van vragen omtrent het voldoen aan wet- en regelgeving en de inhoudelijke beoordeling is erg summier in Easyfunders (enkel “Ja”).
- De vraag of de aanvraag tot vaststelling door een bevoegde ondertekend is, is zonder toelichting beantwoord met “Nee”.

Stichting Arkin

Volksgezondheid | € 245.000

- De verplichte risicoanalyse is niet aantoonbaar geactualiseerd sinds 2021.

- N.v.t. – deze subsidie is nog niet vastgesteld.

-  Adequate toelichting opgenomen in Easyfunders bij de inhoudelijke beoordeling van ingediende documenten in de verleningsfase.
-  Dossier bevat gedetailleerde controlevragen voor het beoordelen van de subsidieaanvraag.



Bijlage 2 – Referentielijst (1/2)

Interne documenten

Gemeente Utrecht (2020) Bijlage 9 steekproefprotocol versie 1.0	Gemeente Utrecht (z.d.) Dashboard Operationeel Overzicht Subsidiebureau
Gemeente Utrecht (2020) Bijlagen bij Uitvoeringskader subsidieverstrekking.	Gemeente Utrecht (z.d.) Dashboard Subsidiebureau Dashboard OO
Gemeente Utrecht (2020) Uitvoeringskader subsidieverstrekking.	Gemeente Utrecht (z.d.) Handleiding Advies vragen binnen Easyfunders
Gemeente Utrecht (2023) Intrekken besluit beëindiging subsidierelatie.	Gemeente Utrecht (z.d.) Handleiding Easyfunders – Vervangingsmodule
Gemeente Utrecht (2024) Bezwaarschrift bij een subsidiebesluit – Kennisblad.	Gemeente Utrecht (z.d.) Handleiding Nieuwe Einddatum Activiteitenperiode
Gemeente Utrecht (2024) Rechtmatigheid bij subsidieverstrekking.	Gemeente Utrecht (z.d.) Handleiding Verleende bedrag verlagen tot nul
Gemeente Utrecht (2024) Werkbeschrijving kwaliteitscontrole subsidies.	Gemeente Utrecht (z.d.) Handleiding voor het wijzigen van een boeking in EasyFunders
Gemeente Utrecht (2025) Rapportage Aanvragen	Gemeente Utrecht (z.d.) Procesbeschrijving Beëindigen Subsidierelatie
Gemeente Utrecht (2025) Uitvraagstrategie Sociale Basis	Gemeente Utrecht (z.d.) Risicoscore(kaart) Analyse
Gemeente Utrecht (2025) Uitvoeringskader subsidieverstrekking – herzien augustus 2025 <i>concept</i>	Gemeente Utrecht (z.d.) Werkinstructie Aanvragen Initiatievenfonds.
Gemeente Utrecht (2025) Verwerken investeringsimpuls meerwaarafdracht – procesbeschrijving.	Gemeente Utrecht (z.d.) Werkinstructie Controle Vestigingsnummer
Gemeente Utrecht (2025) Werkinstructie Herziening Vastgesteld Bedrag Verhogen	Gemeente Utrecht (z.d.) Werkinstructie Jaarrekeningen.
Gemeente Utrecht (2025) Werkinstructie Ingebrekestelling	Gemeente Utrecht (z.d.) Werkinstructie Verzoek Termijnen van de Activiteit Aanpassen
Gemeente Utrecht (2025) Werkinstructie Omgaan met Nieuwe Organisaties.	Gemeente Utrecht (z.d.) Werkinstructie Woning Isoleren
Gemeente Utrecht (z.d.) Dashboard CZ Subsidies operationeel	Gemeente Utrecht (z.d.) Uitvoeringskader Beleid



Bijlage 2 – Referentielijst (2/2)

Openbare documenten

Gemeente Utrecht (2017) Voorstel inzake de Nota van uitgangspunten sport en bewegen en verenigingsondersteuning 2018-2024

Gemeente Utrecht (2018) Beleidsregel sport, bewegen en verenigingsondersteuning 2018-2024

Gemeente Utrecht (2019) Beleidsregel Jongerenwerk 2020-2026

Gemeente Utrecht (2020) *Accountantsprotocol Subsidies gemeente Utrecht* (behorende bij de Algemene Subsidieverordening gemeente Utrecht).

Gemeente Utrecht (2022) Coalitieakkoord: Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.

Gemeente Utrecht (2023) Nadere regel subsidie Verslavingszorg gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht (2023) Raadsbrief Aanbesteding U-pas

Gemeente Utrecht (2024) Keuzekompas aanbesteden in sociaal domein.

Gemeente Utrecht (2024) Mandaatregeling B&W en Burgemeester 2025.

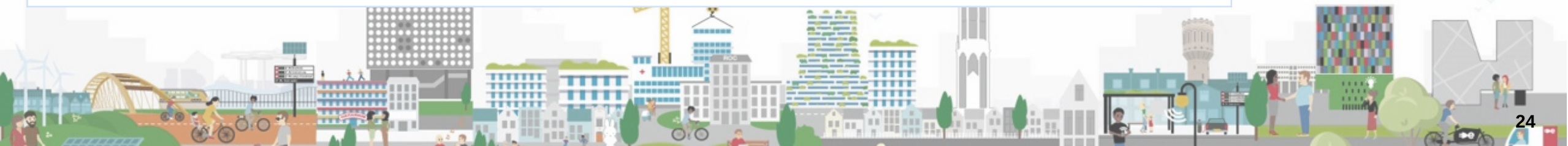
Gemeente Utrecht (2024) Raadsvoorstel Nieuwe werkwijze aanbesteden in sociaal domein.

Gemeente Utrecht (2024). Raadsvoorstel Nota van uitgangspunten Met elkaar, voor elkaar, onderdelen van sociale basis en basiszorg (januari 2024)

Gemeente Utrecht (2025). Evaluatie verslavingspreventie en verslavingszorg.

Gemeente Utrecht (2025). Raadsbrief Nota van uitgangspunten WMO aanvullende zorg in de wijk

Gemeente Utrecht (2025) *Verantwoordingsprotocol subsidies gemeente Utrecht* (behorende bij de Algemene Subsidieverordening gemeente Utrecht).



Bijlage 3 – Interviewlijst

Interne functionarissen

Naam	Functie
Marijn van Leeuwen	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling
Rick Willemsen	Subsidie adviseur
Lita Godei-Neering	Subsidie adviseur
Iris Saruhan	Beleidsadviseur Culturele Zaken
Hanneke Wensink	Beleidsmedewerker Subsidiebureau
Max Derneden	Subsidie Adviseur
Jan Willem Spiering	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling
Allison Tergouw	Coördinator Subsidiebureau
Ot van Esschoten	Subsidie Adviseur
Gerrit Henniphof	Juridisch adviseur Verbonden partijen en Geldverstrekkingen
Umair Iqbal	Beleidsadviseur (Ruimte)
Erika de Jong	Subsidie Adviseur
Marieke Hellevoort	Senior Beleidsadviseur (Volksgezondheid)
Erik Loomans	Manager Subsidiebureau
Hans Uneken	Directeur Maatschappelijke Ontwikkeling

