



Ruimte en regels

Verkennd onderzoek naar het functioneren
van het Ondernemersfonds Utrecht

Utrecht, 18 juni 2014
UG66-1-14

Inhoud

1	Rechtmatigheid tegen het licht	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Vraagstelling	3
1.3	Aanpak	3
1.4	Leeswijzer	4
2	Fonds voor en door ondernemers	5
2.1	Achtergrond	5
2.2	Kaderstelling	5
2.3	Organisatiemodel	6
2.4	Werkwijze	7
3	Uitvoering in ontwikkeling	9
3.1	Fonds als aanjager voor samenwerking	9
3.2	Zoeken naar balans tussen regels en ruimte	9
3.3	Kwetsbaar organisatiemodel	9
3.4	Leunen op eigen verantwoordelijkheid	10
4	Naar een robuuster model	12
4.1	Governance vatbaar voor aanscherping	12
4.2	Herijking balans tussen ruimte en regels	13
	Bijlage 1: Brondocumenten	15
	Bijlage 2: Gesprekspartners	16

1 Rechtmatigheid tegen het licht

1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2012 kent Utrecht een stadsbreed ondernemersfonds. Het fonds is gericht op het financieren van collectieve voorzieningen waaraan het georganiseerde bedrijfsleven in Utrecht behoefte heeft. Het bedrijfsleven bestaat hierbij uit alle betalers van Onroerend Zaak Belasting (OZB) voor niet-woningen. Naast bedrijven gaat het hierbij ook om not-for-profit en non-profit organisaties. De stichting Ondernemersfonds Utrecht (OfU) functioneert als beheerder van het fonds.

Het OfU is ingesteld voor een pilot periode van drie jaar. Omdat deze periode eind 2014 afloopt, heeft eerder dit jaar een evaluatie plaatsgevonden. Deze evaluatie is uitgevoerd met het oog op de besluitvorming over het al dan niet continueren van het fonds.

In aanvulling op de evaluatie heeft de gemeente Utrecht in samenspraak met de stichting besloten een aanvullend onderzoek te doen naar het functioneren van het fonds. Dit naar aanleiding van drie incidenten, waarbij vragen gerezen zijn over de rechtmatigheid van bestedingen vanuit het fonds.

De gemeente Utrecht heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. De bevindingen van AEF zijn opgenomen in deze rapportage.

1.2 Vraagstelling

De vraag van de gemeente Utrecht aan AEF is om het functioneren van het OfU in brede zin tegen het licht te houden. Deze vraag valt uiteen in vier deelvragen:

- Zijn er in de huidige werkwijze voldoende maatregelen getroffen om te borgen dat de subsidie alleen besteed wordt aan activiteiten die passen binnen de doelstellingen die de gemeente Utrecht aan het OfU heeft meegegeven?
- Heeft het OfU bij het financieren van activiteiten gehandeld binnen de regels die de gemeente Utrecht heeft gesteld?
- Op welke punten kan het OfU haar werkwijze aanpassen om eventuele toekomstige twijfels aan de rechtmatige besteding van middelen door de trekkingsgerechtigden te voorkomen, zonder dat hierbij de geest van het fonds (voor en door ondernemers) wordt ondermijnd?
- Is met de huidige organisatorische inrichting en kaderstelling gekozen voor de meest doelmatige werkwijze?

In de vraagstelling van de gemeente ligt de nadruk op een analyse van de rechtmatigheid en in relatie daarmee, de doelmatigheid van het OfU. Onder de rechtmatigheid verstaan we de naleving van wet- en regelgeving, evenals het werken volgens de kaders die voor het functioneren van het OfU zijn opgesteld. De doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of de werkprocessen binnen het OfU tegen de laagst mogelijke kosten worden uitgevoerd.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in een tijdsperiode van vier weken. Gezien deze doorlooptijd heeft het onderzoek een verkennend karakter. Er is gestart met het opstellen van een toetsingskader voor het bepalen van de rechtmatigheid en doelmatigheid. Vervolgens heeft een analyse plaatsgevonden van de documenten die ons ter beschikking zijn gesteld. Deze analyse vormde de basis voor verdiepende gesprekken met direct betrokkenen bij het OfU, waaronder de fondsmanager, leden van het bestuur, leden van de raad van advies, de

accountant en vertegenwoordigers van een aantal zogenaamde trekkingsgebieden die gelden ontvangen vanuit het fonds. In de bijlagen bij deze rapportage zijn overzichten opgenomen van de brondocumenten en de geïnterviewde personen.

Ten behoeve van het onderzoek is AEF niet de gelegenheid gesteld om de administratie van het OfU in te zien.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken. In vervolg op deze inleiding beschrijft hoofdstuk twee de ontstaansgeschiedenis en de werkwijze van het OfU. Hoofdstuk drie gaat vervolgens in op de bevindingen van de analyse. Tot slot bevat hoofdstuk vier de conclusies en aanbevelingen.

2 Fonds voor en door ondernemers

2.1 Achtergrond

Het OfU is per 1 januari 2012 opgericht met de doelstelling om de collectieve belangen van ondernemers te financieren. In de uitgangspunten van het fonds is alles wat ondernemers langs democratische weg bestemmen als een collectief belang, een valide bestemming. Het fonds is daarmee bedoeld voor gemeenschappelijke doelen van bedrijven die van belang zijn voor het lokale vestigingsklimaat. Het gaat hier bijvoorbeeld om het beheren van beveiligingscamera's, het organiseren van (publieks)evenementen en het uitvoeren van promotiecampagnes. Voor dergelijke initiatieven keert het OfU in principe geen geld uit aan de aanvrager, maar betaalt het de facturen die door aanvragers naar het fonds worden doorgeleid. Op deze werkwijze bestaan uitzonderingen.

De aanleiding voor het oprichten van het OfU was de groeiende behoefte van Centrum Management Utrecht en een aantal andere ondernemersverenigingen om te komen tot een oplossing voor de moeizame financiering van collectieve voorzieningen. Deze financiering gaf problemen door het gedrag van zogenaamde *free riders*. Deze betaalden niet mee aan de voorzieningen, maar profiteerden hier wel van. Daarnaast speelde een praktische vraag rond het beheer van beveiligingscamera's in de stad. Na het aflopen van de opstartsubsidie van de gemeente was behoefte aan een collectieve financiering door ondernemers.

Op basis van de beschreven knelpunten is gekozen voor een fonds dat gevoed wordt door een toeslag op de OZB voor niet-woningen met circa € 50,- per € 100.000,- WOZ-waarde. De gemeente Utrecht int de toeslag en stelt de middelen in de vorm van een subsidie beschikbaar aan het OfU. De bestedingsvrijheid voor de middelen ligt bij de betalers van de extra belasting. De verdeling van de middelen over gebieden binnen de stad is een directe afgeleide van de herkomst van de inkomsten uit de toeslag op de OZB voor niet-woningen.

Met de toeslag op de OZB voor niet-woningen als financieringsinstrument is gekozen voor een breed fonds. De verhoging geldt namelijk voor zowel commerciële bedrijven, als voor not-for-profit en non-profit instellingen. De verhoging van de OZB voor niet-woningen geldt bovendien generiek voor de gehele stad en maakt geen onderscheid naar gebieden. Tot slot wordt de verhoging van de OZB opgebracht door zowel eigenaren als gebruikers van onroerend goed.

2.2 Kaderstelling

Bij het beschikbaar stellen van de middelen voor de trekkingsgebieden dient te worden voldaan aan een aantal kaders.

Ten eerste gaat het hierbij om de kaders die *de gemeente Utrecht* verbindt aan de subsidie aan het OfU. Deze zijn:

- de jaarlijkse subsidiebeschikking en de onderliggende uitvoeringsovereenkomst;
- de algemene subsidieverordening van de gemeente;
- de Utrechtse voorwaarden voor goed bestuur;
- het controle protocol van de gemeente Utrecht;

De subsidiebeschikking vormt het overkoepelende kader voor het fonds. De beschikking stelt dat de subsidie uitsluitend mag worden besteed aan zaken die een bijdrage leveren aan het realiseren van de volgende doelstellingen van de gemeente:

- A. Utrecht als een economisch vitale stad;
- B. een goede (fysieke) economische structuur in Utrecht.

Tevens dient de subsidie een bijdrage te leveren aan het versterken van de samenwerking tussen lokale ondernemers en het versterken van de verbanden en relaties tussen de profit, de not-for-profit en non-profit sectoren, zodat ook zij optimaal betrokken zijn bij het maken van bestedingsvoorstellen.

Ook gelden er aanwijzingen met betrekking tot een deugdelijke administratie, de besluitvorming over de besteding door trekkingsgerechtigden en de toetsing daarvan. Samengevat komen deze neer op:

- het opzetten van een systeem met gebiedsgebonden trekkingsrechten;
- de eis tot specificatie van activiteiten, deel van het trekkingsrecht en periode per aanvraag;
- de verplichting de trekkingsgerechtigden te wijzen op open en transparante besluitvorming;
- de verplichting aanvragen te toetsen op draagvlak, naast inhoudelijke toetsing aan subsidiedoelen;
- de verplichting voor de stichting en de trekkingsgerechtigden om de Europese aanbestedingsregels na te leven.

Ten tweede gaat het om de kaders die het OfU *voor het eigen functioneren* heeft opgesteld. In vervolg op de incidenten gaat het hier vooral om een good governance code voor het eigen functioneren opgesteld. Hierin zijn bepalingen opgenomen over:

- de samenstelling van het bestuur en de raad van advies;
- de transparantie, beheersing en verantwoording;
- de good governance voor de trekkingsgerechtigden.

Ten derde gaat het om de kaders die vanuit het OfU gelden *voor de trekkingsgebieden*. Deze zijn vastgelegd in de voorgeschreven werkwijze van het OfU voor het indienen van aanvragen door de trekkingsgebieden (zie vervolg). In aanvulling hierop is in reactie op de incidenten die hebben plaatsgevonden, begin 2014 een good governance code opgesteld, die door de trekkingsgebieden in de nabije toekomst dient te worden ondertekend. De belangrijkste bepalingen in deze code zijn:

- een aanvraag die gericht is op een markttuitvraag met een waarde boven € 25.000 moet altijd gepaard gaan met twee of meer offertes van uitvoerende partijen;
- opdrachtnemende partijen die eigendom zijn van bestuursleden of bestuurd worden door directe familieleden van bestuursleden zijn uitgesloten van een uitkering uit het fonds;
- de opdrachtverstrekking/-gunning dient kenbaar te worden gemaakt, zodat het OfU kan controleren of deze voldoet aan de regels van good governance.

2.3 Organisatiemodel

De organisatie van het OfU bestaat uit een bestuur, een uitvoeringsorganisatie en een raad van advies:

- het bestuur is verantwoordelijk voor het functioneren van het fonds en legt hierover door middel van een jaarverslag verantwoording af aan de gemeente als verstrekker van de subsidie. Het bestuur bestaat uit drie leden;

- de uitvoeringsorganisatie is gericht op de operationele activiteiten en heeft een beperkte omvang. Ze bestaat uit een fondsmanager (0,6 fte) en een secretariaat (0,6 fte). De administratie en de communicatie van het OfU zijn uitbesteed;
- de raad van advies adviseert het bestuur gevraagd en ongevraagd over het fonds. De leden zijn de ambassadeurs en voelsprietten van het fonds. De raad van advies bestaat uit tien leden en vormt een doorsnee van ondernemend Utrecht.

Het OfU stelt middelen beschikbaar op aanvraag van de zogenaamde trekkingsgebieden. Elk trekkingsgebied kent één organisatie, die aangewezen is als trekkingsgerechtigde. Deze organisatie heeft binnen het betreffende gebied als enige de legitimiteit om aanvragen bij het fonds in te dienen. De organisatie is een democratisch gekozen vertegenwoordigend orgaan, bijvoorbeeld een (ondernemers)vereniging, een stichting of een andersoortig samenwerkingsverband.

Binnen de gemeente Utrecht zijn er circa zeventig trekkingsgebieden. Deze verschillen sterk van elkaar, daar waar het gaat om het aantal, de aard en de omvang van de hierin gevestigde partijen.

2.4 Werkwijze

De middelen waar het OfU over kan beschikken, worden op basis van de individuele OZB-betalingen toegerekend aan de verschillende trekkingsgebieden. Per trekkingsgebied kan men zo een recht laten gelden op de eigen 'inleg'. De trekkingsrechten voor een gebied blijven over een jaargrens behouden. Middelen die niet uitgegeven zijn, kunnen worden meegenomen naar een volgend jaar.

De wijze waarop de aanvragen bij het OfU worden ingediend, kan per trekkingsgebied verschillen. Er zijn trekkingsgerechtigden die eenmaal per jaar een begroting indienen, op basis waarvan het OfU de middelen voor het betreffende jaar beschikbaar stelt. Er zijn ook trekkingsgerechtigden die per activiteit een aanvraag indienen.

Het OfU toetst de aanvragen van de trekkingsgerechtigden op de volgende criteria:

- de legitimiteit van de trekkingsgerechtigde: alle aanvragen dienen door de organisatie die als trekkingsgerechtigde is aangewezen, te worden ingediend;
- de beschikbaarheid van voldoende trekkingsrechten: voor een trekkingsgebied dienen nog voldoende middelen beschikbaar te zijn;
- de democratische en transparante besluitvorming over de aanvraag: alle betalers van OZB voor niet-woningen dienen zich over de aanvraag te hebben kunnen uitspreken;
- het dienen van een collectief belang: de middelen dienen ten goede te komen aan producten en diensten voor een gemeenschappelijk doel binnen het gebied;
- geen overheidstaak: de middelen mogen niet besteed worden aan taken die binnen het domein van de gemeente of andere overheden vallen.

Het criterium democratische en transparante besluitvorming over de aanvraag is in algemene zin vertaald naar de eis dat iedere betaler op de hoogte moet kunnen zijn van een bestedingsvoorstel. Dit kan gaan via de ALV van de trekkingsgerechtigde, waarbij ook de niet-leden dienen te worden uitgenodigd. Een alternatief is dat de trekkingsgerechtigde een nieuwsbrief publiceert, waarin nieuwe aanvragen worden beschreven met de uitnodiging te reageren.

Het OfU stelt verder geen inhoudelijke voorwaarden aan de besteding van de middelen. De besluitvorming hierover is het domein van de ondernemers binnen een bepaald gebied.

Het uitgeschreven goedkeuringsproces van aanvragen bestaat uit de volgende stappen:

- bij binnenkomst wordt de volledigheid van de aanvraag gecontroleerd;
- de aanvraag wordt getoetst op de vijf toetsingscriteria;
- de positief getoetste aanvraag wordt voor akkoord aan het bestuur voorgelegd;
- de toekenning wordt bevestigd aan de aanvrager door een bevestigingsbrief.

Het betalingsproces dat hierop volgt, verloopt in de volgende stappen:

- de financiële administratie maakt per post van de aanvraag een grootboekrekening aan;
- facturen worden rechtstreeks geadresseerd aan het OfU. De fondsmanager:
 - voorziet deze van een kostenplaats en grootboekpost;
 - checkt of het bedrag past binnen het nog te besteden bedrag op de betreffende post;
 - checkt of het bedrag is besteed aan het doel waarvoor het aangevraagd is;
- de factuur wordt gescand en per e-mail voorgelegd aan de trekkingsgerechtigde;
- de trekkingsgerechtigde controleert en accordeert de factuur en stuurt deze terug (voorzien van een digitale handtekening of op hard copy geparafeerd);
- facturen die geaccordeerd zijn worden doorgestuurd naar de financiële administratie en ingeboekt;
- de financiële administratie zet een verzameling betalingen klaar in het systeem;
- de penningmeester van het OfU en een tweede bestuurslid geven ieder akkoord op de betalingsbatch en daarmee opdracht aan de bank om tot betaling over te gaan;
- de facturen worden digitaal en hard copy gearhiveerd.

3 Uitvoering in ontwikkeling

3.1 Fonds als aanjager voor samenwerking

Het OfU is in de huidige situatie nog volop in ontwikkeling. Er is vooraf geen blauwdruk gemaakt van de optimale werkwijze, maar deze heeft zich werkende weg ontwikkeld. De nadruk heeft de afgelopen jaren, feitelijk een pioniersfase, vooral gelegen op het geven van bekendheid aan en het creëren van draagvlak voor het fonds, opdat de beschikbare middelen ook daadwerkelijk een bestemming vinden. In aanvulling hierop vormde de start van het OfU voor een groot aantal trekkingsgebieden de aanleiding om de bestaande ondernemersnetwerken te versterken dan wel nieuwe ondernemersnetwerken te creëren. Dit proces is nog steeds gaande. De fase van ontwikkeling verschilt per gebied, sterk afhankelijk van de aard en omvang van de bedrijvigheid en het eigen initiatief van ondernemers.

3.2 Zoeken naar balans tussen regels en ruimte

Voor de kaders die de gemeente aan het fonds stelt, geldt dat:

- de inhoudelijke doelstellingen die opgenomen zijn in de subsidiebeschikking niet expliciet worden meegenomen in de toetsing van de aanvragen door het OfU. Het fonds interpreteert deze doelstellingen zodanig ruim, dat alle aanvragen met een collectief ondernemersbelang hieraan voldoen. De overige doelen uit de subsidiebeschikking zijn inherent aan de opzet van het systeem van het OfU en worden daardoor gediend;
- het OfU de aanwijzingen die de gemeente geeft voor de opzet en werking van het systeem van trekkingsrechten expliciet terug laat komen in de procedures in de richting van de trekkingsgebieden. Hierop vindt ook toetsing plaats.

De kaders die het fonds voor het eigen functioneren hanteert, zijn recent tot stand gekomen. Gezien de prille termijn, zijn ten aanzien van het gebruik van deze kaders nog geen bevindingen te doen.

Daar waar het gaat om de kaders die het fonds stelt aan de trekkingsgebieden, zijn de volgende bevindingen van belang:

- het is niet volledig duidelijk op welke wijze het fonds de legitimiteit van een aanvrager van een bijdrage en de indiener van een factuur vaststelt. Er is bijvoorbeeld geen sprake van een lijst van bevoegde personen per trekkingsgebied;
- het criterium van democratische en transparante besluitvorming over een aanvraag is ruim geformuleerd. Trekkingsgebieden gaan hier dan ook verschillend mee om, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het betrekken van ondernemers die geen lid zijn van een ondernemersvereniging. Het is onduidelijk waar de grenzen op dit punt precies liggen.

In de kaderstelling zijn geen richtlijnen opgenomen voor de wijze waarop binnen de trekkingsgebieden om dient te worden gegaan met de vergoedingen die betaald worden aan bestuursleden voor hun bestuurswerk. Dit geldt ook voor de kosten die gemaakt worden voor het secretariaat. In de praktijk leidt dit tot verschillen in werkwijze tussen de trekkingsgebieden.

3.3 Kwetsbaar organisatiemodel

De organisatiestructuur van het fonds is in de huidige situatie kwetsbaar. Daar waar het gaat om het bestuur zijn de bestuursleden niet op democratische wijze gekozen, bijvoorbeeld vanuit de trekkingsgebieden. Het toezicht op het bestuur is daarmee relatief

dun. Feitelijk legt het bestuur alleen door middel van het jaarverslag (aan de gemeente) verantwoording af. De raad van advies heeft hier formeel geen rol in. Verder is het fonds afhankelijk van de (vrijwillige) inzet van de individuele bestuursleden, die hiervoor geen vergoeding ontvangen. Recent is besloten om het bestuur uit te breiden van drie naar vijf leden, wat de kwetsbaarheid vermindert.

De uitvoeringsorganisatie is slank ingericht. In de praktijk is dit voldoende om de operationele activiteiten af te handelen. De tijd die beschikbaar is voor meer strategische ontwikkelingen, is beperkt. Zo vervult de organisatie slechts een beperkte (faciliterende) rol in de richting van de trekkingsgerechtigden daar waar het gaat om het ontwikkelen van een professionele organisatie.

Voor de raad van advies geldt dat deze, passend bij de ontwikkeling van het fonds, nog zoekende is naar haar rol en verhouding ten aanzien van het bestuur. Duidelijk is wel dat deze raad geen toezichthoudende rol vervult. De leden van de raad van advies hebben hierin op persoonlijke titel zitting. De raad heeft geen vertegenwoordigende functie.

De administratie van het fonds is ondergebracht bij de partij die ook als accountant opereert voor de controle van de jaarrekening. De activiteiten zijn intern organisatorisch van elkaar gescheiden.

De trekkingsgebieden verschillen sterk van elkaar, niet alleen qua aard en omvang van de ondernemers, maar ook qua organisatiegraad van deze ondernemers en professionaliteit van de organisatie. Voor kleinere trekkingsgebieden kan de nieuwe 'absolute' spelregel dat bestuursleden zijn uitgesloten van opdrachten vanuit het fonds, leiden tot een (verdere) afname van de belangstelling om een bestuursfunctie te vervullen.

Tot slot is van belang dat de gemeente vanuit verschillende rollen bij het fonds betrokken is. Het gaat hierbij om een publiekrechtelijke rol vanuit de subsidieverschaffing en een privaatrechtelijke rol als betaler van OZB voor niet-woningen. Ook is er een medewerker van de gemeente (op persoonlijke titel) lid van de raad van advies. Deze uiteenlopende rollen worden niet volledig ingevuld en soms met elkaar vermengd. Aan de gemeentelijke rol als betaler van OZB voor niet-woningen en ondernemer binnen de trekkingsgebieden wordt bijvoorbeeld maar beperkt invulling gegeven. Ook is er sprake van interpretatieverschillen over de rol van de gemeente in de raad van advies.

3.4 Leunen op eigen verantwoordelijkheid

In de huidige situatie heeft het OfU, passend bij het gekozen model, slechts beperkt zicht op de uitgaven die vanuit het fonds gedaan worden. Voor de controle op de besteding van de middelen leunt het OfU voor een belangrijk deel op de trekkingsgerechtigden.

Dit geldt in het bijzonder voor de matching tussen de (veelal vrij algemene) aanvragen en de facturen. Het OfU is niet in staat om alle facturen tot in detail te controleren. Dit wordt nog eens versterkt in de situatie dat een trekkingsgerechtigde een aanvraag bij het fonds indient door middel van een jaarlijkse begroting. Deze werkwijze geldt voor een beperkt aantal grote trekkingsgebieden. Omdat aan een dergelijke begroting geen eisen worden gesteld en deze in de praktijk weinig gedetailleerd is, is niet eenduidig te controleren of de facturen die uiteindelijk bij het fonds binnenkomen passen binnen de begrotingsposten.

Het werken met een jaarlijkse begroting levert meer knelpunten op:

- de fondsmanager heeft geen actueel zicht op de door een trekkingsgebied aangegane verplichtingen. Pas na verloop van tijd, op het moment dat er een factuur bij het OfU binnenkomt, blijken de feitelijke bestedingen. In de situatie dat gewerkt wordt met een begroting, gaat het in de aanvraag veelal om aanzienlijke bedragen en kan de tijdspanne tussen het moment van goedkeuring en het ontvangen van de factuur flink oplopen, waarmee ook de risico's op over- of onderbesteding toenemen;
- het is onduidelijk hoe het werken met een jaarbegroting zich verhoudt tot de nieuwe spelregel dat voor uitgaven boven € 25.000 twee offertes dienen te worden ingediend. Deze nieuwe spelregel kan overigens niet in alle trekkingsgebieden rekenen op draagvlak.

In het grootste trekkingsgebied, de binnenstad van Utrecht, waarin sprake is van meerdere ondernemersverenigingen die gebruik maken van de middelen uit het fonds. Deze worden toebedeeld via een algemene post van de begroting van de trekkingsgerechtigde, Centrum Management Utrecht. Hierdoor opereert het OfU nog meer op afstand en verschuift de verantwoordelijkheid voor de controle vrijwel volledig naar de trekkingsgerechtigde. Ook is het in deze situatie onduidelijk of Centrum Management Utrecht inhoudelijk sturing mag geven aan de uitgaven van de binnen het gebied opererende ondernemersverenigingen om zo meer programmatisch te kunnen werken of om meer te sturen op het ondernemend vermogen en versterking van lokale netwerken.

In het licht van het bovenstaande is het van belang dat er tussen de trekkingsgebieden grote verschillen zijn waar te nemen in de professionaliteit van de trekkingsgerechtigden. Aangezien het OfU geen onderscheid maakt tussen trekkingsgebieden, ontbreekt een vangnet om de risico's ten aanzien van de rechtmatige besteding van middelen daar waar de professionaliteit van trekkingsgerechtigden onvoldoende is, te borgen.

Ook geldt dat er tussen het OfU en trekkingsgebieden in een beperkt aantal gevallen specifieke afspraken zijn gemaakt. Deze gaan bijvoorbeeld over het betalen van facturen door het trekkingsgebied zelf en die later gedeclareerd worden bij het fonds en de wijze waarop binnen het trekkingsgebied wordt omgegaan met facturen van hierin gevestigde ondernemersverenigingen. Deze specifieke afspraken zijn niet altijd goed gedocumenteerd en herleidbaar.

4 Naar een robuuster model

4.1 Governance vatbaar voor aanscherping

Op basis de bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk beschrijven we onderstaand de conclusies van het onderzoek. Dit doen we door per onderzoeksvraag een antwoord te formuleren.

Zijn er in de huidige werkwijze voldoende maatregelen getroffen om te borgen dat de subsidie alleen besteed wordt aan activiteiten die passen binnen de doelstellingen die de gemeente Utrecht aan het OfU heeft meegegeven?

De twee beleidsinhoudelijke doelstellingen van de gemeente Utrecht die zijn opgenomen in de subsidiebeschikking, zijn dusdanig breed geformuleerd, dat hier in de praktijk geen sturende werking van uitgaat. Het fonds neemt deze doelstellingen dan ook niet expliciet mee in de toetsing van aanvragen vanuit de trekkingsgebieden. Gezien de aard van het fonds, is het de vraag of dit een probleem is en anders zou moeten. Het fonds is immers door en voor ondernemers ingesteld, waarbij het ook aan hen zou moeten zijn om regie te voeren over de uitgaven vanuit het fonds. De subsidie is in dit verband vooral te zien als een ‘vehikel’ om de opbrengsten uit de OZB voor niet-woningen weer ter beschikking te stellen aan de ondernemers. In die zin gaat het niet om een ‘echte’ subsidie, zoals de gemeente die in andere contexten kent.

In lijn met de meer procesmatige doelstellingen levert het fonds wel een betekenisvolle bijdrage aan het versterken van de samenwerking tussen lokale ondernemers en het versterken van de verbanden en relaties tussen de profit, de not-for-profit en non-profit sectoren. Deze doelstelling is inherent aan de opzet van het fonds en de trekkingsgebieden. Hierbij geldt dat het accent meer ligt op het versterken van de samenwerking tussen lokale ondernemers en minder op het versterken van de verbanden en relaties tussen de profit, de not-for-profit en non-profit sectoren. Op deze laatste doelstelling wordt door het fonds vooralsnog alleen impliciet gestuurd. Aan de andere kant vult de gemeente haar privaatrechtelijke rol in deze als eigenaar van een groot aantal gebouwen ook slechts beperkt in.

Heeft OfU bij het financieren van activiteiten binnen de regels gehandeld die de gemeente Utrecht heeft gesteld?

Er zijn op basis van het verkennende onderzoek geen aanwijzingen dat het OfU de regels die de gemeente heeft geformuleerd, heeft overtreden. Deze regels zijn dusdanig ruim geformuleerd, dat deze een substantiële eigen afwegingsruimte laten aan het OfU. Dit past ook bij de aard van het fonds.

Voor de aanvullende regels die het OfU zelf heeft opgesteld, geldt dat deze open geformuleerd zijn en dat de controle hierop niet waterdicht is. Hierdoor is het zicht van het OfU op de besteding van de middelen niet optimaal. Enerzijds is dit een bewuste keuze die past bij de opzet van het fonds. Anderzijds is het, zonder het beoogde karakter van het fonds geweld aan te doen, wel degelijk mogelijk om verbeteringen door te voeren.

Op welke punten kan het OfU haar werkwijze aanpassen om eventuele toekomstige twijfels aan de rechtmatige besteding van middelen door de trekkingsgerechtigden te voorkomen, zonder dat hierbij de geest van het fonds (voor en door ondernemers) wordt ondermijnd?

Vanuit het onderzoek is het beeld dat het OfU voor zowel de organisatie als de werkwijze behoefte heeft aan een nadere definiëring van de bestaande kaders die gehanteerd worden ten aanzien van de uitgaven door de trekkingsgebieden, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de check op een legitieme trekkingsgerechtigde, de toetsing op de transparante en democratische totstandkoming van voorstellen en de toetsing of al dan niet sprake is van een overheidstaak. Het is nu onduidelijk hoe deze criteria te interpreteren zijn. Trekkingsgebieden gaan hier dan ook verschillend mee om. Ook is op deze kaders door het OfU scherper te toetsen. Tevens is behoefte aan het verder professionaliseren van de organisatie van de trekkingsgerechtigden. Dit komt naar verwachting ook de besteding van de beschikbare middelen en daarmee de doeltreffendheid van het fonds ten goede.

Is met de huidige organisatorische inrichting en kaderstelling gekozen voor de meest doelmatige werkwijze?

In het kader van dit onderzoek beoordelen we de doelmatigheid van de werkwijze vanuit de eisen die aan de rechtmatigheid van de uitgaven gesteld worden. Beide staan in direct verband met elkaar. Een sterkere sturing op de rechtmatigheid (meer regels, scherpere controle, et cetera, zie antwoord op voorgaande vraag) heeft immers gevolgen voor de uitgaven en daarmee op de doelmatigheid van het fonds.

Op basis van de uitgevoerde verkenning dient de komende periode een sterker accent gelegd te worden op de borging van de rechtmatigheid van de uitgaven uit het fonds. Dit zal (deels tijdelijk) leiden tot meer inspanningen van het OfU en daarmee tot hogere organisatorische en administratieve lasten. In die zin zal de doelmatigheid enigszins afnemen.

4.2 Herijking balans tussen ruimte en regels

In algemene zin bevelen we aan om het karakter van het fonds niet aan te tasten, maar tegelijkertijd wel de borging van *good governance* op specifieke punten aan te scherpen. De verantwoordelijkheid dient hierbij zoveel mogelijk bij de direct belanghebbenden bij fonds gelegd te worden, de gezamenlijke ondernemers. Het is voor hen een collectief belang dat het fonds opereert conform de normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd.

Hierbij dienen de ondernemers zich rekenschap te geven van het feit dat de middelen voor het fonds door middel van een subsidie van de gemeente beschikbaar komen. Er is immers geen andere mogelijkheid om *free riders* te vermijden. Tegelijk dient de gemeente Utrecht te beseffen dat de subsidie aan het fonds een bijzondere constructie is, die afwijkt van andere subsidies. De relatie met het fonds is dan ook als zodanig te behandelen.

Aanbevelingen voor gemeente Utrecht

- Behoud het karakter van het fonds (door en voor ondernemers) door geen sterke inhoudelijke regie te voeren op de besteding van de middelen en de verantwoordelijkheid voor het fonds zo dicht mogelijk bij de ondernemers te houden. De inhoudelijke doelstellingen zoals die nu zijn opgenomen in de subsidiebeschikking zijn feitelijk

overbodig. Indien de gemeente aan de eis moet voldoen om doelstellingen te formuleren, dan kunnen de doelstellingen die nu zijn opgenomen gehandhaafd blijven. Deze zijn ruim genoeg om voldoende vrijheid te geven aan het fonds.

- Neem in de subsidiebeschikking een aanvullende voorwaarde op, die beschrijft dat het OfU verantwoordelijk is voor de aanwezigheid van een transparant en professioneel sturings- en toezichtsmodel en omschrijf wat hieronder verstaan wordt. De wijze waarop het OfU hier invulling aan geeft is door hen zelf te bepalen;
- Geef naast de publiekrechtelijke rol in die trekkingsgebieden waar de gemeente vastgoed heeft een sterkere invulling aan de privaatrechtelijke rol van de gemeente. Dit door binnen deze gebieden actiever mee te werken aan het verder versterken van de organisaties die actief zijn als trekkingsgerechtigde.

Aanbevelingen voor OfU

- Versterk het sturings- en toezichtsmodel van het OfU om daarmee tegemoet te komen aan de huidige beperkingen en de hierboven beschreven eisen van de gemeente. Een mogelijkheid hiervoor is het instellen van een raad van toezicht als intern toezichthoudend orgaan, bestaande uit een vertegenwoordiging van de partijen die primair baat hebben bij het fonds, namelijk de ondernemers. Dit orgaan heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de doelrealisatie van het OfU en richt zich onder andere op het beleid en het beheer van het fonds, het naleven van wet- en regelgeving, het voldoen aan de eisen voor financiële verslaggeving en de interne controle en risicobeheersing. De raad van toezicht opereert naast de reeds bestaande raad van advies
- Geef een nadere uitwerking aan de huidige criteria die gebruikt worden om aanvragen van trekkingsgebieden te toetsen en scherp de toetsing op deze uitgewerkte criteria aan, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het toetsen van transparante en democratische totstandkoming van de voorstellen en het al dan niet zijn van een overheidstaak
- Besteed expliciet aandacht aan de werkwijze van het fonds daar waar het gaat om het indienen van een aanvraag door trekkingsgerechtigden door middel van een jaarlijkse begroting en geef aan op welke wijze in deze situatie om dient te worden gegaan met de eis om twee offertes in te dienen voor uitgaven boven € 25.000
- Differentieer in de werkwijze van het fonds naar de professionaliteit van de trekkingsgebieden en stel per categorie van trekkingsgebieden een richtlijn op voor de werkwijze, waarbij het OfU meer op afstand opereert naarmate de professionaliteit toeneemt
- Stel eenduidige richtlijnen op voor de vergoeding uit het fonds van bestuurs- en secretariaatskosten voor de trekkingsgerechtigden
- Geef de trekkingsgerechtigde voor de binnenstad de mogelijkheid om, gedragen door democratische besluitvorming binnen hun gebied, inhoudelijk sturing te geven aan de inzet van de beschikbare middelen binnen het trekkingsgebied
- Geef vanuit het fonds actievere steun aan de trekkingsgebieden bij het verder professionaliseren van de organisaties die optreden als trekkingsgerechtigde, bijvoorbeeld door:
 - ☐ het bevorderen van het uitwisselen van ervaringen
 - ☐ het aanreiken van best practices
 - ☐ het geven van advies en ondersteuning
- Heroverweeg de voorwaarde dat partijen die eigendom zijn van bestuursleden of bestuurd worden door directe familieleden van bestuursleden uitgesloten worden van een uitkering uit het fonds daar waar het gaat om kleine uitgaven (bijvoorbeeld beneden € 250) en vervang deze voorwaarde door een meldingsplicht voor dergelijke uitgaven.

Bijlage 1: Brondocumenten

Aanvraagformulier, Ondernemersfonds Utrecht, 2012

Accountantsverslag 2013, Baker Tilly Berk, 2014

Algemene subsidieverordening, gemeente Utrecht, 2008

Bestuursverslag 2013, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Controle protocol, gemeente Utrecht, 2013

Dossier Kanaleneiland, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Dossier Lage Weide, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Dossier Papendorp, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Evaluatie Ondernemersfonds Utrecht, BBO, 2014

Good governance stichting, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Good governance voor gebieden, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Jaarrekening 2013, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Rapport tot oprichting van een fonds, Stuurgroep Ondernemersfonds Utrecht, 2011

Subsidiebeschikking Utrechts Ondernemersfonds, gemeente Utrecht, 2013

Utrechtse voorwaarden voor goed bestuur, gemeente Utrecht, 2013

Van aanvraag tot betaling, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Verzoek voortzetting Ondernemersfonds Utrecht, Ondernemersfonds Utrecht, 2014

Werkwijze OfU aanvragen gebieden, Ondernemersfonds Utrecht, 2012

Bijlage 2: Gesprekspartners

Persoon	Organisatie
Wim Akkermans	Winkeliersvereniging Vleuten
Jacques Blommendaal	Centrum Management Utrecht
Marco van Dijk	Gemeente Utrecht
Lucia Claus	Ondernemersfonds Utrecht, Raad van Advies
Simon Fortuyn	Ondernemersfonds Utrecht, Bestuur
Robert Huiberts	Ondernemersfonds Utrecht, Raad van Advies
Richard Kraan	Ondernemersfonds Utrecht, Raad van Advies
Ruut van Rossen	Ondernemersfonds Utrecht, Bestuur
Jeroen Overvest	Baker Tilly Berk, accountant
Theo van Oyen	Ondernemersvereniging Lage Weide
Kjeld Vosjan	Ondernemersfonds Utrecht, Fondsmanager
Petra Wammes	Winkeliersvereniging Smaragdplein