

Gemeenteraad Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Woerden, 31 mei 2024

Onderwerp: Rekenkameronderzoek 'Subsidiebeleid Sociaal Domein gemeente Woerden'

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamer biedt u het rapport 'Subsidiebeleid Sociaal Domein gemeente Woerden' aan. Een bijzonder rapport voor ons als rekenkamer aangezien wij dit onderzoek zelf niet hebben opgezet en begeleid. Dat is door de rekenkamercommissie in 2023 gedaan. Wij hebben de onderzoeksrapportage zoals die door de onderzoekers is opgesteld bewust ongewijzigd gelaten omdat deze reeds afgerond was voordat wij als rekenkamer waren geïnstalleerd. Dat maakt ook dat wij, anders dan gebruikelijk, geen nawoord hebben toegevoegd en ook de bestuurlijke reactie van het college niet hebben ingevoegd maar hebben aangehecht bij dit rapport. U kunt deze aanbiedingsbrief zien als ons nawoord en gebruiken ter voorbereiding voor de behandeling in uw raad.

In het rapport vindt u aanbevelingen die de doeltreffendheid van het instrument subsidie in het sociaal domein kunnen vergroten. Het college geeft aan dat verschillende initiatieven zijn gestart om werk te maken van de aanbevelingen. Zo is een project 'Grip op subsidieverlening' gestart en wordt een QuickScan uitgevoerd. Het college zendt de raad, volgens art.185a van de Gemeentewet, jaarlijks een overzicht van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van een standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven. Daarmee kunt u een vinger aan de pols houden, onder andere om te bezien of de opvolging van de aanbevelingen daadwerkelijk de doeltreffendheid van het subsidie instrument vergroot.

De rekenkamer zal in de eerstvolgende mogelijkheid voor een raadsbijeenkomst graag samen met het onderzoeksbureau een toelichting geven op het onderzoek. Wij kijken uit naar de behandeling.

Met vriendelijke groet,

Anouk van Aarsen
Voorzitter rekenkamer Woerden



Subsidiebeleid sociaal domein gemeente Woerden

Onderzoek Rekenkamercommissie Woerden
naar de doeltreffendheid van het
subsidiebeleid binnen het sociaal domein



Datum: januari 2024

Sira Consulting 



Subsidiebeleid sociaal domein gemeente Woerden

Onderzoek Rekenkamercommissie Woerden naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in het sociaal domein

Sira Consulting

januari 2024

Auteurs

Michel Bloemheuvel

Kayleigh Hoogenboom

Diede Verbeek



Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Introductie	9
1.2 Aanleiding onderzoek	9
1.3 Onderzoeksdoelstelling- en vragen	9
1.4 Onderzoeksaanpak	10
1.5 Leeswijzer	10
2 Algemeen subsidiekader	12
2.1 Het instrument 'subsidie'	12
2.2 Afwegingskaders	12
2.3 Subsidieproces	13
2.4 Doeltreffendheid van subsidies	15
3 Beleidskader sociaal domein Woerden	16
3.1 Beleidstheorie subsidiebeleid sociaal domein	16
3.2 Subsidieproces Woerden	18
3.3 Omvang subsidies sociaal domein	21
4 Uitvoering in de praktijk	23
4.1 De PDCA-cyclus	23
4.2 Plan (Beleids- en subsidiekader)	24
4.3 Do (Uitvoering in de praktijk)	27
4.4 Check (Verantwoording in de praktijk)	32
4.5 Act (Leren van evalueren)	33
4.6 Beoordeling doeltreffendheid	35
5 Conclusies en aanbevelingen	38
6 Bijlagen	42
6.1 Bijlage 1 – Normenkader	42
6.2 Bijlage 2 – Casusuitwerkingen	43

Managementsamenvatting

Aanleiding onderzoek

Subsidies zijn voor gemeenten een belangrijk instrument om beleidsdoelen te realiseren. Volgens het subsidieoverzicht 2022 van de gemeente Woerden is er dat jaar circa €4,1 miljoen uitgegeven aan subsidies aan maatschappelijke organisaties en initiatieven binnen het sociaal domein, inclusief de bibliotheek. Omdat het niet altijd duidelijk is of de beoogde maatschappelijke effecten en doelen ook daadwerkelijk worden behaald in de praktijk, wil de Rekenkamercommissie Woerden meer inzicht geven in de effectiviteit van subsidies binnen het sociaal domein. Dit onderzoek is uitgevoerd om zowel het College als de Gemeenteraad van de gemeente Woerden handvatten mee te geven om de doeltreffendheid van het subsidiebeleid te vergroten.

Onderzoeksaanpak

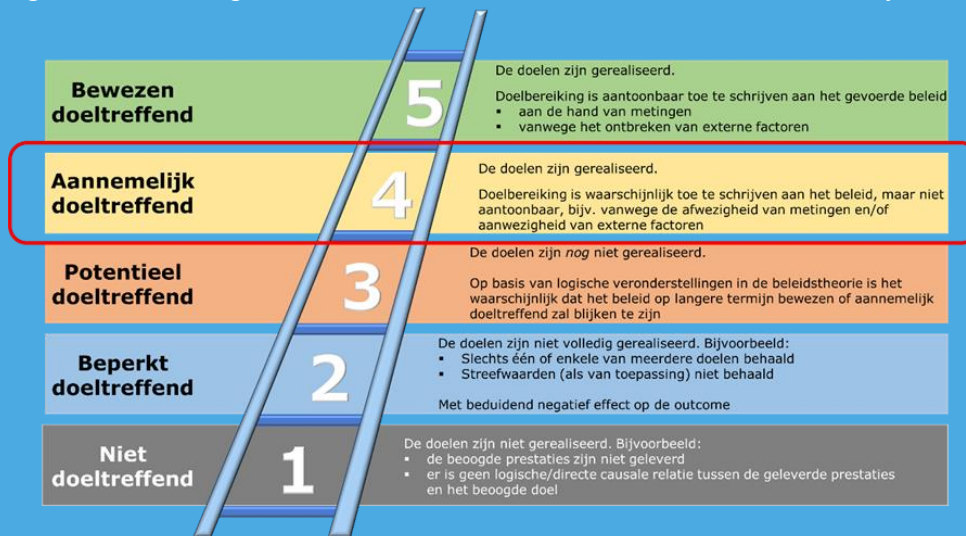
Dit onderzoek is uitgevoerd volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek ([RPE](#)). Dit houdt o.a. in dat de beoogde effecten van het subsidiebeleid sociaal domein worden afgezet tegen de effecten in de praktijk. De beleidstheorie van het subsidiebeleid is gereconstrueerd om inzicht te geven in de beoogde werking en effecten van het subsidiebeleid. Voor de reconstructie is gebruik gemaakt van zowel intern als extern beschikbare bronnen, zoals de Maatschappelijke Agenda 2019-2022 (MAG), de Asv Woerden, subsidieregelingen en subsidieoverzichten. Vervolgens is de uitvoering van het subsidiebeleid in de praktijk inzichtelijk gemaakt. Hiervoor zijn interviews uitgevoerd met beleidsadviseurs, teammanagers en bestuurders binnen het sociaal domein van de gemeente Woerden. Ook zijn drie raadsleden gesproken in een groepsinterview. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met drie maatschappelijk partners van de gemeente. De geselecteerde maatschappelijke instellingen zijn gebruikt als casus om de werking van het subsidiebeleid in de praktijk te beschrijven.

Doeltreffendheid subsidiebeleid

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid is een normenkader gebruikt. De normen toetsen de uitvoering en effectiviteit van subsidiebeleid in de praktijk. Het normenkader is opgenomen in bijlage I.

Op basis van het uitgevoerde brononderzoek en de interviews met zowel de gemeente als een drietal maatschappelijke instellingen beoordelen wij het subsidiebeleid in het sociaal domein als aannemelijk doeltreffend (niveau 4 in het onderstaande figuur). Dit betekent dat de beoogde doelstellingen en beoogde impact van het subsidiebeleid zijn onderbouwd en dat subsidies bijdragen aan de verwezenlijking van de doelen. Maatschappelijke instellingen voeren gesubsidieerde activiteiten en projecten uit op basis van een heldere voorstellen die aansluiten op de doelen uit de MAG. Zowel de gemeente, als de instellingen hebben bij de aanvraag en de verantwoording oog voor te realiseren prestaties en effecten.

Figuur 1. Beoordeling doeltreffendheid subsidiebeleid sociaal domein: aannemelijk doeltreffend



Het subsidiebeleid is niet beoordeeld als bewezen doeltreffend (niveau 5) omdat een causale relatie tussen gerealiseerde (beleids)doelen en subsidie niet is vastgesteld. Enerzijds is data over prestaties en effecten over langere periode nodig om causale relaties inzichtelijk te kunnen maken. Ook spelen meerdere invloedsfactoren een rol op het al dan niet behalen van (beleids)doelen, zoals economie, demografie of een pandemie. Het is daardoor moeilijk om de bijdrage van een specifieke subsidie te isoleren te midden van al deze variabelen.

Anderzijds heeft de gemeente Woerden een verbeterpotentieel als het gaat om het verkrijgen van inzicht in en grip op doeltreffendheid. Onderstaand zijn aanbevelingen voor het College en de Gemeenteraad opgenomen met als doel om het inzicht in en grip op doeltreffendheid te vergroten.

Aanbevelingen voor het College

Aanbeveling 1. Ontwikkel een goede balans tussen output- en outcome-indicatoren en maak hier vooraf duidelijke afspraken over in subsidierelaties.

Afspraken en verantwoordingen vinden in de praktijk veelal plaats op basis van kwantitatieve outputs (tellen), aangevuld met kwalitatieve informatie (vertellen). Maar het échte inzicht in (meetbare) effecten ontbreekt. Om dit te realiseren is het belangrijk dat er een goede balans komt tussen output- en outcome-indicatoren, die samen met de maatschappelijke instellingen worden ontwikkeld. Dit geeft een meer diepgaand inzicht in de daadwerkelijke impact van subsidies voor Woerden. Door effecten beter in kaart te brengen, kan de gemeente beter beoordelen of beoogde doelen worden bereikt en kunnen waar nodig aanpassingen worden gedaan voor een effectievere inzet van financiële middelen. Dit draagt bij aan een transparanter en doelgerichter subsidiebeleid dat daadwerkelijk bijdraagt aan het welzijn van inwoners van de gemeente Woerden.

Een manier om dit te realiseren is om in subsidieverstrekkingen aan maatschappelijke instellingen op verschillende niveaus afspraken te maken over te verwachten prestaties én effecten. Het gaat om afspraken over:

- Kwantitatieve prestaties. Dit zijn meetbare resultaten (output). Voorbeelden zijn het aantal bezoekers, aantal bezochte cliënten, bekendheid met een initiatief, tevredenheid onder inwoners, etc.
- Kwalitatieve effecten. Dit is waar gesubsidieerde activiteiten aan moeten bijdragen. In wezen is dit de reden voor subsidieverstrekking van de gemeente aan een instelling.

Voorbeelden zijn het verbeteren van digitale vaardigheden of het vergroten van kennis over een bepaald onderwerp.

- Beoogde maatschappelijke effecten. Dit zijn de ambities van een instelling die met de gesubsidieerde activiteiten overeen moeten komen met de beleidsdoelen van de gemeente.

Met name op het niveau van de kwalitatieve effecten en beoogde maatschappelijke effecten dienen vanuit de maatschappelijke opgaven van de MAG indicatoren te worden ontwikkeld die worden gebruikt om de effecten van een organisatie, proces of project te evalueren. Ze bieden maatstaven waarmee de mate van succes en voortgang ten opzichte van gestelde doelen kunnen worden beoordeeld. Het is van belang dat hier in subsidierelaties met maatschappelijk partners op voorhand duidelijke afspraken over worden gemaakt, zodat resultaten ook daadwerkelijk gemeten worden.

Aanbeveling 2. Ontwikkel een helder afwegingskader voor de inzet van het beleidsinstrument subsidies

Om transparantie en duidelijkheid van de inzet van subsidies te verbeteren, is het van belang dat er een helder afwegingskader wordt ontwikkeld. Een helder afwegingskader borgt het expliciet vastleggen van criteria en overwegingen, waardoor de besluitvorming over de inzet van subsidies onderbouwd kan worden. Dit draagt bovendien bij aan het waarborgen van de integriteit van het subsidiebeleid, het borgen van het vertrouwen bij maatschappelijke instellingen en het verbeteren van de transparantie binnen het subsidiebeleid.

Aanbeveling 3. Ontwikkel een subsidieregister dat voor iedereen (raad, burgers, bedrijven, instellingen) inzichtelijk maakt welke subsidies door de gemeente worden verstrekt en voor welke activiteiten.

Om inzichtelijk te maken welke subsidies zijn verstrekt, dient een subsidieregister te worden opgesteld en gepubliceerd. Het subsidieregister geeft voor een nader te bepalen periode een overzicht van aspecten, zoals subsidiedoelen, subsidieregelingen, verleende subsidies, inclusief vastgestelde bedragen. Het verdient aanbeveling om te kunnen filteren op thema's zoals jaar, programma, ontvanger, bedrag en subsidieregeling.

Aanbevelingen voor de Raad

Aanbeveling 4. Maak het proces van het verhogen en/of verlagen van subsidieplafonds transparant door dit zowel intern als extern duidelijk te beschrijven.

Om transparantie en duidelijkheid over het proces van verhogen/verlagen van de subsidieplafonds te verkrijgen, is het van belang dat dit duidelijk beschreven wordt. Een helder proces waarborgt transparantie en rechtmatigheid. Dit draagt bovendien bij aan het waarborgen van de integriteit van het subsidiebeleid en het borgen van het vertrouwen bij maatschappelijke instellingen.

Aanbeveling 5. Maak duidelijke afspraken met het college over de wijze waarop terugkoppeling wordt gegeven over de uitvoering van het subsidiebeleid sociaal domein.

In aansluiting op de eerste aanbeveling dienen heldere afspraken te worden gemaakt tussen het college en de raad over de wijze van rapporteren over het subsidiebeleid in het sociaal domein. Hierbij dienen zowel financiële aspecten, alsook prestaties en effecten te worden belicht (balans output en outcome). Bij voorkeur dient een dergelijke rapportage meerjarig te worden opgebouwd, waardoor een vergelijking met voorgaande jaren mogelijk wordt. Dit met als doel om inzicht te krijgen in de trend van prestaties en effecten over de tijd en factoren die bijdragen aan verbeteringen of tekortkomingen te identificeren.

Het is aan de raad om in afstemming met het college de informatievoorziening dusdanig in te richten, zodat de raad periodiek specifieke informatie krijgt over doelen, indicatoren en bereikte resultaten in het sociaal domein.

Aanbeveling 6. Stel een gestructureerd evaluatieproces en – agenda vast.

Om systematisch te leren van evaluaties binnen en buiten het sociaal domein, is het belangrijk te werken aan de hand van een gestructureerde evaluatieproces en -agenda. Het evaluatieproces omvat het opstellen van heldere doelstellingen en evaluatiecriteria, alsmede het integreren van periodieke evaluatiemomenten gedurende de looptijd van beleids- en subsidieprogramma's. Met het voldoen aan deze randvoorwaarde verkrijgt de gemeente Woerden waardevolle inzichten, kan het de effectiviteit van beleid en subsidies vergroten en tevens flexibeler inspelen op veranderde behoeften binnen het sociaal domein.



1 Inleiding

1.1 Introductie

Gemeenten hebben verantwoordelijkheden op het gebied van zorg, jeugd en werk, waarbij ze streven naar samenhangende ondersteuning over domeinen heen. Het bevorderen van inclusie en participatie staat hierin centraal. Deze ambitie wordt beïnvloed door factoren zoals budgettaire beperkingen, sociale ongelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en demografische ontwikkelingen. Van gemeenten wordt verwacht dat ze de controle durven los te laten ten gunste van de samenleving, waarin mensen zelf initiatief nemen, invloed hebben en samenwerken. Kortom: gemeenten buigen zich steeds intensiever over de vraag: “Wat doen we zelf en wat laten we over aan de samenleving?”. De verhouding met derden (groepen van inwoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen en organisaties) kan onder meer de vorm krijgen van een inkooprelatie, van een deelname (in bestuurlijke en financiële zin via bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling) of een subsidierelatie.

1.2 Aanleiding onderzoek

Volgens het subsidieoverzicht 2022 van de gemeente Woerden is er dat jaar circa €4,1 miljoen uitgegeven aan subsidies aan maatschappelijke organisaties en initiatieven binnen het sociaal domein, inclusief de bibliotheek. Subsidies zijn voor gemeenten dan ook een belangrijk instrument om beleidsdoelen te realiseren, o.a. omdat ze een sterke verbinding hebben met wat gebeurt in de samenleving. In de praktijk is het niet altijd duidelijk of de beoogde maatschappelijke effecten en doelen ook daadwerkelijk worden behaald. Om die reden wil de Rekenkamercommissie Woerden door middel van een onderzoek meer inzicht geven in de effectiviteit van subsidies binnen het sociaal domein. De resultaten van het onderzoek zouden moeten leiden tot meer grip om de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in de gemeente Woerden te vergroten.

1.3 Onderzoeksdoelstelling- en vragen

De Rekenkamercommissie Woerden wil inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid binnen het sociaal domein. De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom als volgt:

Welke bijdrage leveren de verstrekte subsidies aan de beleidsdoelen van de gemeente Woerden op het sociaal domein? Met andere woorden: werkt het instrument van subsidieverstrekking?

Om richting te geven aan het onderzoek zijn in overleg met de Rekenkamercommissie deelvragen geformuleerd voor dit onderzoek (zie tekstkader 1). De deelvragen zijn gegroepeerd naar de onderdelen ‘Beleids- en subsidiekader’, ‘Uitvoering in de praktijk’, ‘Verantwoording in de praktijk’ en ‘Leren van evalueren’, overeenkomstig met de PDCA-cyclus (zie ook 4.1).

Tekstkader 1. Onderzoeksvragen

Deelvragen ‘Beleids- en subsidiekader’ (Plan)

1. Hoe ziet het subsidiebeleid binnen het sociaal domein eruit? Maak hierbij gebruik van een gereconstrueerde beleidstheorie.
2. Welke subsidieregelingen binnen het sociaal domein heeft de gemeente Woerden?
3. Wat is de huidige verdeling van subsidiegelden binnen het sociaal domein?
4. Is er een afwegingskader opgesteld voor het verstrekken van subsidies?
5. Hoe is het subsidiebeleid vertaald naar de huidige beleidsdoelen binnen het sociaal domein?
6. Hoe is de beoordeling van doeltreffendheid van subsidies geborgd in het subsidiebeleid?



7. Hoe ziet het proces van subsidieaanvraag tot aan subsidieverstrekking eruit?
8. Hoe ziet het proces van het verhogen c.q. verlagen van de subsidieplafonds eruit?
9. Is er een subsidieregister beschikbaar, waarin alle verleende subsidies per instelling per jaar zijn opgenomen?

Deelvragen 'Uitvoering in de praktijk' (Do)

10. Op welke wijze zijn beleidsdoelen uit het sociaal domein omgezet in afspraken met de subsidie ontvangende instellingen?
11. Op welke manier leggen de instellingen verantwoording af over de realisatie van de afspraken?
12. In hoeverre vindt bij de subsidie ontvangende organisaties sturing plaats op het gebied van monitoring, aansturing en verantwoording van gesubsidieerde activiteiten? Ofwel: op welke wijze maakt de instelling inzichtelijk dat subsidiegelden doeltreffend zijn.

Deelvragen 'Verantwoording in de praktijk' (Check)

13. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de gerealiseerde effecten van subsidies binnen het sociaal domein?
14. Hoe vindt terugkoppeling naar de gemeenteraad plaats over de uitvoering van het subsidiebeleid en de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten door de instellingen? En wordt de Gemeenteraad over eventuele afwijkingen geïnformeerd?
15. Op welke wijze wordt de Gemeenteraad geïnformeerd over de effectiviteit van subsidies binnen het sociaal domein?
16. Kan de Gemeenteraad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde organisaties zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

Deelvragen 'Leren van evalueren' (Act)

17. Wordt het subsidiebeleid minstens eens in de vijf jaar op effectiviteit geëvalueerd, conform Awb, artikel 4:24 en wordt de raad hierover geïnformeerd?
18. Welke verbeteringen/leerervaringen zijn er mogelijk om de doeltreffendheid van het subsidiebeleid binnen het sociaal domein voor de gemeente Woerden te vergroten?

1.4 Onderzoeksaanpak

In afstemming met de Rekenkamercommissie Woerden is de onderzoeksperiode afgebakend tot de jaren 2018-2022. De focus in dit onderzoek ligt op jaarlijks verstrekte subsidies. We hebben gebruik gemaakt van openbaar beschikbare bronnen met betrekking tot de geldende kaders (zoals de Algemene subsidieverordening gemeente Woerden, de Subsidieregeling Woerden en de Subsidieregeling voor algemene voorzieningen sociaal domein), alsmede van de door de gemeente aangeleverde beleidsdocumenten (zoals de Maatschappelijke Agenda, subsidieoverzichten en andere interne stukken). Verder zijn er verdiepende interviews gehouden met twee beleidsadviseurs sociaal domein, een beleidsadviseur domein cultuur en drie bestuurders van de gemeente Woerden. Verder is gesproken met drie teammanagers (twee van Strategie en Beleid en één van Sociaal Domein) en twee financial controllers. Ook zijn drie raadsleden gesproken in een groepsinterview. Vanuit de kant van begunstigden zijn interviews gehouden met 3 subsidierelaties, te weten met de Bibliotheek Het Groene Hart Woerden, stichting Inloophuis 't Centrum en stichting Kwadraad. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het sociaal domein uitvoert, is een groepsinterview georganiseerd. Hierbij waren in totaal drie raadsleden aanwezig vanuit evenzoveel verschillende partijen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt een algemeen kader voor subsidies als beleidsinstrument gegeven, met uitgangspunten voor een effectief subsidiebeleid. In het derde hoofdstuk beschrijven we de inrichting van het subsidiebeleid van de gemeente Woerden. Bevindingen over de uitvoering van het subsidiebeleid in de praktijk volgen in hoofdstuk vier. Op basis van deze bevindingen wordt een beoordeling gegeven aan de hand van een normenkader, waarna we overgaan op het



perspectief van doelbereik oftewel effectiviteit. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen gericht op een nog effectiever subsidiebeleid binnen het sociaal domein.



2 Algemeen subsidiekader

In dit hoofdstuk wordt de algemene werking van het beleidsinstrument subsidie beschreven. Het legt een aantal basisbegrippen omtrent subsidieverstrekking uit, zodat de gehele organisatie hiervan op de hoogte is. Dit hoofdstuk is dan ook bedoeld om het lerend effect in de gemeente Woerden te vergroten.

2.1 Het instrument 'subsidie'

Artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert subsidie als 'de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Een geldverstrekking moet aan vier voorwaarden voldoen om wettelijk als subsidie te worden aangemerkt:

1. Er is een aanspraak op financiële middelen. Er is geen sprake van subsidie als er goederen of diensten worden verstrekt;
2. Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb);
3. De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn;
4. Het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden. Dus geen inkoop.

Subsidies zijn zinvol als de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil stimuleren. Het gaat dan om activiteiten die anders niet zouden worden gedaan, omdat de verwachte kosten te hoog zijn. De overheid kan door het geven van een subsidie partijen overhalen toch die activiteit uit te voeren. Subsidies hebben daarmee een stimulerend karakter. Andere manieren waarop beleidsdoelen behaald kunnen worden zijn bijvoorbeeld via inkoop, opdracht of gemeenschappelijke regeling.

2.2 Afwegingskaders

Een afwegingskader is een gestructureerd raamwerk dat bijdraagt aan een doelgericht, effectief en transparant proces, waarbij de beschikbare middelen op een geoptimaliseerde manier worden ingezet om beleidsdoelen te realiseren. In de praktijk kan onderscheid worden gemaakt tussen twee typen afwegingskaders:

- a. Afwegingskader beleidsinstrumenten. Een dergelijk kader helpt de overheid bij het maken van de afweging welk instrument het meest geschikt is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten) om beleidsdoelen te realiseren. Zo is het verstrekken van subsidies een belangrijk en veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken, met aanzienlijke budgettaire consequenties. Een afwegingskader kan ingezet worden om de afweging te maken of beter resultaat behaald kan worden met bijvoorbeeld een opdracht, garantstelling of gemeenschappelijke regeling.
- b. Afwegingskader subsidies. Een afwegingskader subsidies wordt gebruikt om de beoordeling van subsidieaanvragen te faciliteren en te objectiveren. Het biedt criteria waarmee de overheid op transparante wijze aanvragen kan beoordelen en prioriteiten kan stellen op basis van beleidsprioriteiten.

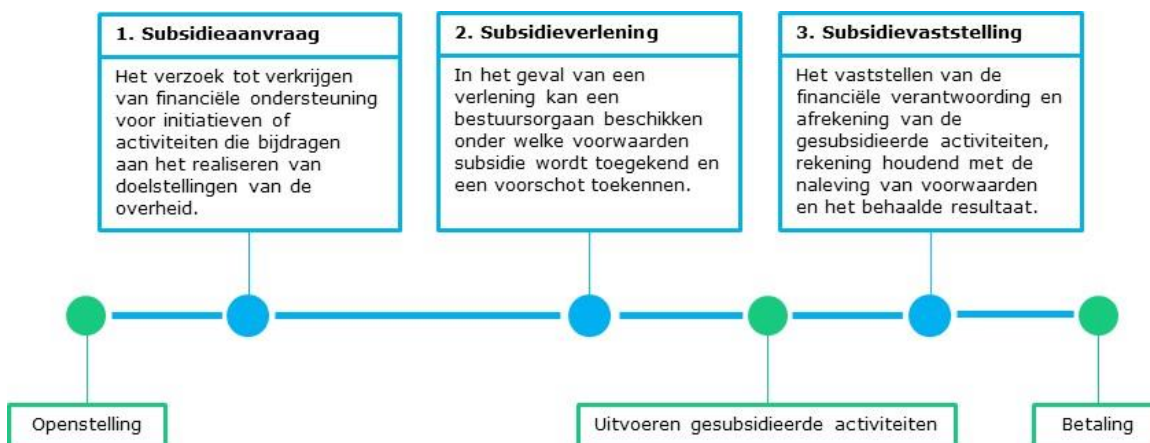
Het toepassen van beide typen afwegingskader is belangrijk om verschillende redenen:

- **Doelgerichte beleidsvorming:** Een afwegingskader helpt bij het selecteren van beleidsinstrumenten die het meest geschikt zijn voor het bereiken van beleidsdoelen. Hierdoor wordt beleidsvorming meer (doel)gericht.
- **Transparantie:** Het gebruik van een afwegingskader bevordert transparantie in het besluitvormingsproces. Dit draagt bij aan rechtvaardigheid doordat de criteria en overwegingen voor de keuze van beleidsinstrumenten helder zijn. Voor subsidieaanvragen maakt het duidelijk welke criteria en overwegingen worden toegepast bij het beoordelen van subsidieaanvragen, waardoor belanghebbenden beter begrijpen hoe beslissingen worden genomen.
- **Doeltreffendheid.** Door een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende beleidsinstrumenten, vergroot de overheid de kans om impact te realiseren. Met betrekking tot het instrument subsidies kan de overheid ervoor zorgen dat subsidies worden verstrekt aan instellingen en initiatieven die het meest bijdragen aan de te realiseren beleidsdoelen.
- **Efficiëntie.** Een kader helpt bij identificeren van het meest geschikte beleidsinstrument om doelen te realiseren en het beoordelingsproces van subsidieaanvragen te stroomlijnen. Dit leidt tot een optimaler gebruik van financiële en personele middelen.
- **Risicobeheer:** Een afwegingskader helpt bij het identificeren en beheren van risico's die gepaard gaan met de inzet van verschillende beleidsinstrumenten of het verstrekken van subsidies aan instellingen. Het stelt de overheid in staat om risico's beter te begrijpen en te beperken.
- **Lerend vermogen:** Een duidelijk afwegingskader vergemakkelijkt de evaluatie van beleidsresultaten. Het biedt criteria waarmee de effectiviteit van gekozen beleidsinstrumenten en gesubsidieerde activiteiten kan worden gemeten.
- **Maatschappelijk vertrouwen:** Het gebruik van een gestructureerd afwegingskader draagt bij aan het vertrouwen van inwoners, instellingen en bedrijven in het beleidsproces. Dit komt voort uit de transparantie, consistentie en rechtvaardigheid die het kader biedt.

2.3 Subsidieproces

Bij het verstrekken van subsidies zijn er een aantal mijlpalen te onderscheiden. Deze zijn in onderstaande figuur weergegeven en vervolgens beschreven.

Figuur 2. Mijlpalen in het subsidieproces





1. Subsidieaanvraag

Nadat de subsidieregeling is opgesteld en openbaar is gemaakt, kunnen partijen subsidieaanvragen indienen. De wetgever veronderstelt dat partijen niet ongeraagd gesubsidieerd kunnen worden. In beginsel wordt een aanvraag schriftelijk ingediend bij het bevoegde bestuursorgaan (in dit onderzoek de gemeente) en moet deze aan enkele wettelijke eisen (o.a. artikel 4:2 Awb eerste en tweede lid) voldoen. Vaak specificiert de subsidieregeling welke informatie in het bijzonder moet worden verstrekt. Met het oog op efficiëntie is in veel subsidieregelingen opgenomen dat er gebruik gemaakt moet worden van een door de subsidieverstrekker vastgesteld standaard aanvraagformulier.

2. Subsidieverlening

Nadat een subsidieaanvraag in behandeling is genomen, ontvangt de aanvrager een door de subsidieverstrekker uitgevaardigde beschikking. In deze beschikking staat of de aanvraag wel of niet wordt toegekend. In art. 4:35 van de Awb zijn enkele weigeringsgronden opgenomen. Een weigeringsgrond is bijvoorbeeld dat een aanvraag onvoldoende aansluit op de beleidsdoelen van de gemeente. Wanneer een bestuursorgaan besluit de aanvraag wel te honoreren kan zij een verlening of vaststelling beschikken. In het geval van een verlening kan een bestuursorgaan beschikken onder welke voorwaarden een subsidie aan de aanvrager wordt toegekend en een voorschot toekennen. Een bestuursorgaan heeft de vrijheid om de verlening over te slaan en direct de subsidie vast te stellen. In de praktijk gebeurt dit vaak bij kleine subsidiebedragen (zie onderstaande tekstkader).

Tekstkader 2. Uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen subsidies

Arrangementensystematiek gemeente Woerden

Er zijn regels voor het verantwoorden van subsidie. De Algemene subsidieverordening Woerden kent 3 uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen. De hoogte van de subsidie bepaalt welk arrangement van toepassing is.

- 1 Arrangement 1. Dit zijn subsidies tot €10.000 die direct door de gemeente worden vastgesteld. Dit betekent dat een aanvrager geen verantwoording hoeft af te leggen over de uitgevoerde activiteiten. Wel moet een aanvrager desgevraagd kunnen aantonen dat activiteiten zijn uitgevoerd.
- 2 Arrangement 2. Dit zijn subsidies tussen €10.000 en €50.000. Voor deze subsidies geldt dat een aanvrager verantwoording moet afleggen over prestaties (en niet over de kosten). Als de prestaties waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd en is voldaan aan alle verplichtingen, dan stelt de gemeente de subsidie vast op het verleende bedrag.
- 3 Arrangement 3. Dit zijn subsidies van meer dan €50.000. Voor deze subsidies geldt dat een aanvrager verantwoording moet afleggen over prestaties en kosten. Het financieel verslag dient voorzien te zijn van een accountantsverklaring.

Het toepassen van uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen is overeenkomstig de [Aanwijzingen voor subsidieverstreking van de Rijksoverheid](#), ook wel bekend als het Uniform Subsidiekader (USK). Dit is een kader voor het uniformeren en vereenvoudigen van de regels voor de uitvoering en verantwoording van subsidies voor (de)centrale overheden.

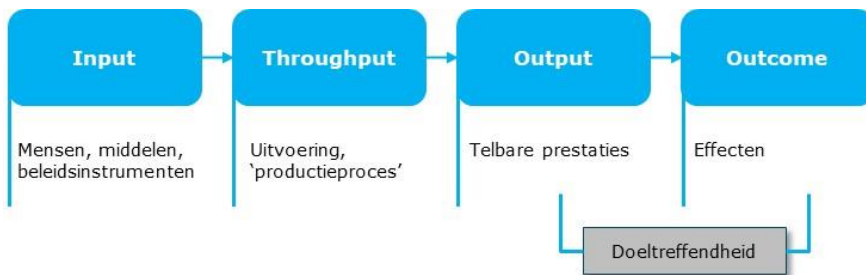
3. Subsidievaststelling

Na een verlening volgt er een moment dat de subsidieontvanger verantwoording aflegt over de verrichte activiteiten en de daarvoor bestede middelen. Dit is de vaststellingsaanvraag. Voor het bestuursorgaan is dit het moment waarop getoetst wordt of het met de subsidie beoogde doel is bereikt. Met de beschikking van deze subsidievaststelling (zoals omschreven in art 4:42 Awb) is het besluitvormingsproces rondom de subsidieverstreking voltooid. Vaststelling betekent dat er sprake is van een onvoorwaardelijke aanspraak van de aanvrager op de financiële bijdrage. Officieel wordt de subsidie pas uitbetaald na de definitieve vaststelling. Echter, omdat er vaak met voorschotten wordt gewerkt en de activiteiten doorgaans al zijn voltooid, is dit in de praktijk een administratieve handeling.

2.4 Doeltreffendheid van subsidies

In hoofdstuk 4 van de voorliggende rapportage wordt nader ingegaan op de bijdrage van de verstrekte subsidies aan de beleidsdoelen van de gemeente Woerden in het sociaal domein. Het gaat hier dus om de doeltreffendheid van subsidies: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het beleidsinstrument subsidie is gerealiseerd. Het woord 'dankzij' vereist dat voor het aantonen van doeltreffendheid de causaliteit tussen beleid en effecten, ofwel tussen prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond moet worden. In onderstaande figuur is dit gevisualiseerd.

Figuur 3. Resultatenketen doeltreffendheid subsidies



De relatie tussen de output (prestaties) en outcome (effecten) is vaak moeilijk aan te tonen, omdat de gesubsidieerde activiteit vaak maar één van vele factoren is die de uiteindelijke outcome bepaalt. Andere meespelende factoren zijn bijvoorbeeld ander beleid, economische omstandigheden, vergrijzing, het uitbreken van een pandemie, etc.

Om de mate van doeltreffendheid van subsidies te beoordelen moet een bestuursorgaan in ieder geval inzicht hebben in:

1. Welke subsidies er jaarlijks voor welke bedragen worden beschikt.
2. De achterliggende beleidstheorieën waaruit blijkt wat de te verwachte bijdrage van subsidies is ten aanzien van te realiseren beleidsdoelen.
3. Lessons learned op basis van uitgevoerde beleids- en subsidie-evaluaties.

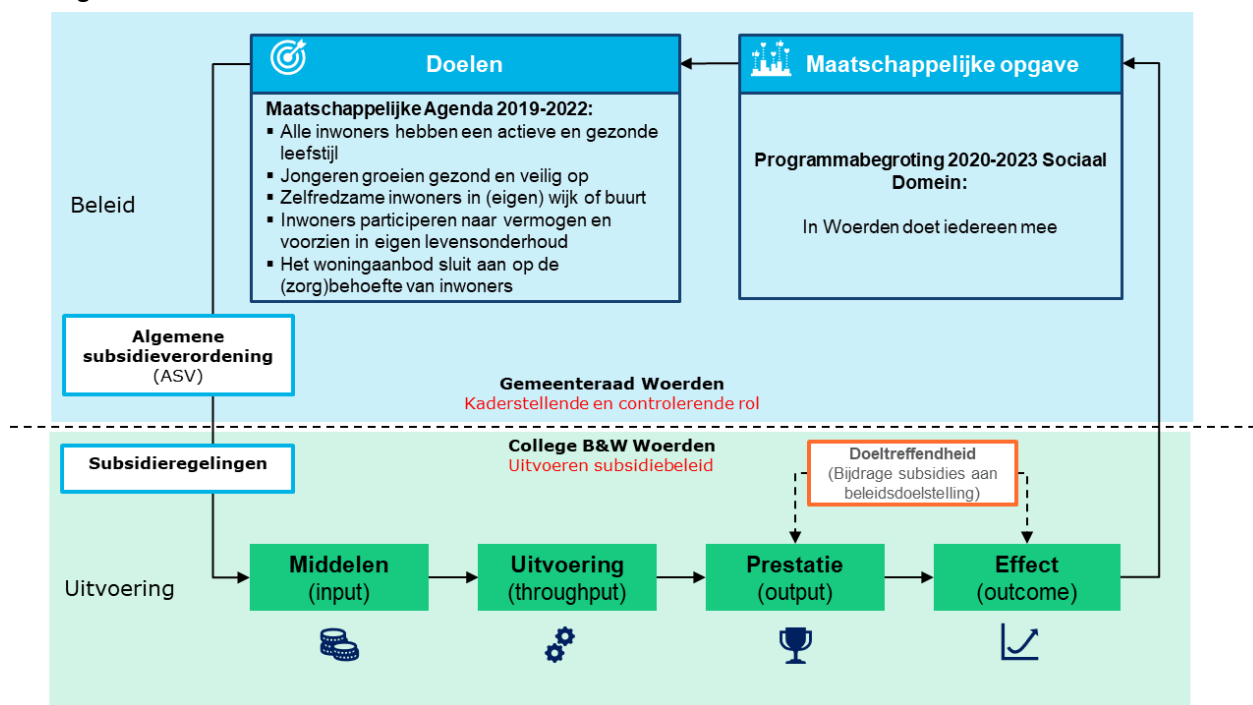
Deze benodigde inzichten zijn verwerkt in het normenkader dat gehanteerd is in dit onderzoek (zie ook hoofdstuk 4).

3 Beleidskader sociaal domein Woerden

3.1 Beleidstheorie subsidiebeleid sociaal domein

Om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid is deze evaluatie uitgevoerd volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Aan de hand van de zogenoemde beleidstheorie wordt getoetst of de beoogde beleidsdoelstellingen van het sociaal domein in Woerden zijn gerealiseerd aan de hand van subsidies (doeltreffendheid). De beleidstheorie is in deze evaluatie daarnaast gereconstrueerd om de werking van het subsidiebeleid weer te geven. Deze is weergegeven in onderstaande figuur en wordt vervolgens toegelicht.

Figuur 4. Beleidstheorie subsidiebeleid sociaal domein Woerden



Beleids



De maatschappelijke opgave die de gemeente Woerden stelt in Programma 3 (Sociaal Domein) van de Programmabegroting 2020-2023 is ‘In Woerden doet iedereen mee’. Alle inwoners in Woerden moeten zo goed mogelijk kunnen meedoen, het liefst in hun eigen woonomgeving. Inwoners hebben hier soms hulp en ondersteuning bij nodig, die de gemeente hen biedt. Dit gebeurt het liefst zo veel mogelijk via preventieve voorzieningen (het voorliggend veld).



De beleidsdoelen van het sociaal domein worden beschreven in de Maatschappelijke Agenda 2019-2022 (hierna: MAG). De MAG is één integrale agenda voor het sociaal domein. Met de vaststelling van de MAG door de raad zijn kaders gesteld voor een nieuw op te stellen subsidiebeleid voor het sociaal domein.

De gemeente heeft met de MAG 2019-2022 een aantal domein brede ambities en een aantal specifieke beleidsdoelen gesteld voor deze periode. De beleidsdoelen hangen onder de volgende 5 maatschappelijke thema's:

1. Gezondheid en bewegen
2. Groei, ontwikkeling en leren
3. Maatschappelijke ondersteuning en betrokkenheid en tegengaan eenzaamheid
4. Werk en inkomen
5. Wonen met zorg

De beleidsdoelen in de beleidstheorie (zie figuur 4) zijn gekoppeld aan deze thema's.

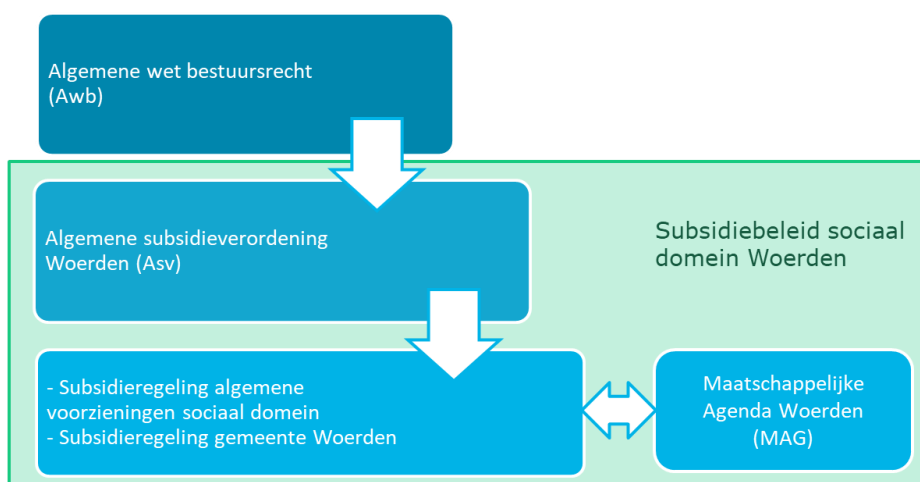
Instrument subsidie

Subsidie is een effectief middel voor de gemeente om organisaties te ondersteunen die een bijdrage leveren aan wat inwoners in Woerden nodig hebben. De gemeente verstrekt subsidie aan de hand van:

- **De Algemene Subsidieverordening Woerden (Asv).** Dit het juridisch kader op basis waarvan de gemeente Woerden subsidie verstrekt.
- **De Subsidieregeling algemene voorzieningen sociaal domein (AVSD).** De hoofdmoot van subsidies in het sociaal domein wordt verstrekt op basis van deze regeling, omdat het alle algemene voorzieningen in het sociaal domein betreft. De regeling bevat nadere regels over o.a. de te subsidiëren activiteiten, doelgroepen en de verdeling van subsidie over de verschillende beleidsterreinen. De regeling AVSD bevat inhoudelijke kaders en uitgangspunten voor subsidieverstrekking, waardoor het ook dient als toetsingskader voor de subsidieaanvragen. Ook wordt in dit document het subsidieproces beschreven.
- **De Subsidieregeling gemeente Woerden.** Deze regeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen, waaronder het Sociaal Domein (m.u.v. versterken voorveld en mantelzorg) maar ook Cultuur, Evenementen en Recreatie en Toerisme. Een kleiner deel van de subsidies in het sociaal domein wordt verstrekt via deze regeling.

Subsidies dienen een bijdrage te leveren aan de doelen uit de MAG. De hierboven beschreven subsidiekaders vormen daarom samen met de MAG het subsidiebeleid van het sociaal domein Woerden. Onderstaande figuur toont de samenhang tussen deze beleids- en subsidiekaders:

Figuur 5. Subsidiebeleid gemeente Woerden





Uitvoering



De middelen bestaan uit het totale subsidiebudget in het sociaal domein Woerden. Voor de onderzoeksperiode 2018-2022 komt dit neer op € 16,7 miljoen. Dit totaal is gebaseerd op de verkregen subsidieoverzichten van de gemeente Woerden, waar de bedragen van de beschikte subsidies per jaar in zijn aangegeven. Dit komt neer op het volgende¹:

2018: € 3.989.527,-

2019: € 3.459.058,-

2020: € 4.197.549,-

2021: € 2.276.798,-

2022: € 2.836.441,-



De uitvoering van het subsidiebeleid bestaat uit de activiteiten die plaatsvinden bij het leveren van de verschillende diensten en programma's aan de inwoners van Woerden. Veel van deze activiteiten krijgen vorm in de algemene sociale voorzieningen van de gemeente, die door ongeveer 43 maatschappelijke instellingen binnen het sociaal domein worden uitgevoerd.



Dit resulteert in het leveren van specifieke diensten en programma's die gericht zijn op het verbeteren van het welzijn van burgers, bijvoorbeeld via gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid en andere sociale voorzieningen.



Deze programma's en diensten hebben o.a. tot beoogd effect dat inwoners meer sporten, er sprake is van verbeterde werkgelegenheid, de vraag naar professionele zorg vermindert door de inzet van preventieve voorzieningen, inwoners meer zelfredzaam zijn en er minder sprake is van schooluitval of jeugdwerkloosheid.

Rolverhouding Gemeenteraad en College

De Gemeenteraad heeft de taak kaders te stellen voor de uitvoering van beleid en het controleren van het uitgevoerde beleid. In de beleidstheorie (zie figuur 4) komt deze rol tot uiting in het bovenste, blauwe vlak. Onderdeel van de kaderstellende rol is het vaststellen van het meerjarenbeleid (de MAG), de programmabegroting en het wettelijke subsidiekader (Asv). De controlerende rol wordt ingevuld door terugkoppeling te krijgen van het College over gerealiseerde effecten en doelen via bestuursrapportages, jaarrekeningen en programmaverantwoordingen.

Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. In het figuur komt deze rol tot uiting in het onderste, groene vlak. Zo stelt het College de subsidieregelingen vast en houdt zij zicht en grip op de uitvoering van het subsidiebeleid. Beide processen (beleid en uitvoering) grijpen in elkaar als het gaat om inzicht in en grip op doeltreffendheid van subsidies binnen het sociaal domein.

3.2 Subsidieproces Woerden

De hoofdmoot van subsidies in het sociaal domein wordt verstrekt op basis van de subsidieregeling Algemene voorzieningen sociaal domein. In deze paragraaf is het proces van subsidieverstrekking voor deze regeling beschreven.²

¹ Het gaat om het totaal van subsidiemiddelen onder programma 3 Sociaal Domein. De Bibliotheek Woerden is in dit overzicht niet in meegenomen, omdat deze onder programma 4 Cultuur valt.

² Het beschreven proces is niet van toepassing op de subsidieregeling Woerden.



Subsidieproces vanuit het perspectief van de aanvrager

Het subsidieproces dat aanvragers doorlopen is afhankelijk van de hoogte van de subsidie en het daarbij horende arrangement (zie tekstkader 2). In onderstaande tabel is aangegeven hoe het subsidieproces er voor aanvragers uitziet. Per arrangement is aangegeven welke stappen van toepassing zijn.

Tabel 1. Stappen in het subsidieproces voor aanvragers per arrangement

Stap	Uiterlijke datum	Arrangement		
		1	2	3
1. Indienen aanvraag	1 september (vóór subsidiejaar)	x	x	x
2. Tussenevaluatie	Wisselend		x	x
3. Indienen tussenrapportage	1 augustus (in subsidiejaar)			x
4. Indienen subsidieverantwoording	1 mei (ná subsidiejaar)		x	x

Stap 1: Indienen aanvraag

Voor alle aanvragen van jaarlijkse subsidies geldt dat deze ingediend moeten zijn voor 1 september in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Aanvragers binnen de subsidieregeling algemene voorzieningen sociaal domein moeten gebruikmaken van het daarvoor bedoelde aanvraagformulier (arrangement 1) of de controlelijst (arrangement 2 en 3)³.

Stap 2: Tussenevaluatie

In de tussenevaluatie worden tussentijdse ontwikkelingen, resultaten en knelpunten besproken. Dit zorgt ervoor dat de gemeente tijdig kan bijsturen wanneer dit nodig is. Een tussenevaluatie vindt plaats bij subsidierelaties in arrangement 2 en 3. Voor subsidies in arrangement 2 gaat het om twee evaluatiegesprekken, voor subsidies in arrangement 3 om vier kwartaalgesprekken.

Stap 3: Indienen tussenrapportage

Als het gaat om een subsidie in arrangement 3 dient er voor 1 augustus van het jaar waarvoor subsidie is verstrekt een tussenrapportage aangeleverd te worden. Deze bestaat uit een inhoudelijk en een financieel verslag over de maanden januari t/m mei van het betreffende subsidiejaar.

Stap 4: Indienen subsidieverantwoording

Vóór 1 mei in het jaar nadat subsidie is ontvangen moet de subsidieverantwoording worden ingediend, indien het een subsidie in arrangement 2 of 3 betreft. De verantwoording bestaat uit een inhoudelijk en financieel verslag (arrangement 2) en een jaarrekening met accountantsverklaring (arrangement 3). De gemeente kan ook een verantwoording vragen over een subsidie in arrangement 1 als daar aanleiding toe is.

Subsidieproces vanuit het perspectief van de gemeente

Het basisproces van aanvraag tot vaststelling is voor alle jaarlijkse subsidies hetzelfde. Afhankelijk van het arrangement waar de subsidie in valt, moet rekening worden gehouden met extra deadlines. Vanuit de gemeente zijn de subsidiecoördinator, de accounthouder en de teammanager (in geval van subsidies in arrangement 3) betrokken bij het subsidieproces. Zij hebben de volgende taken:

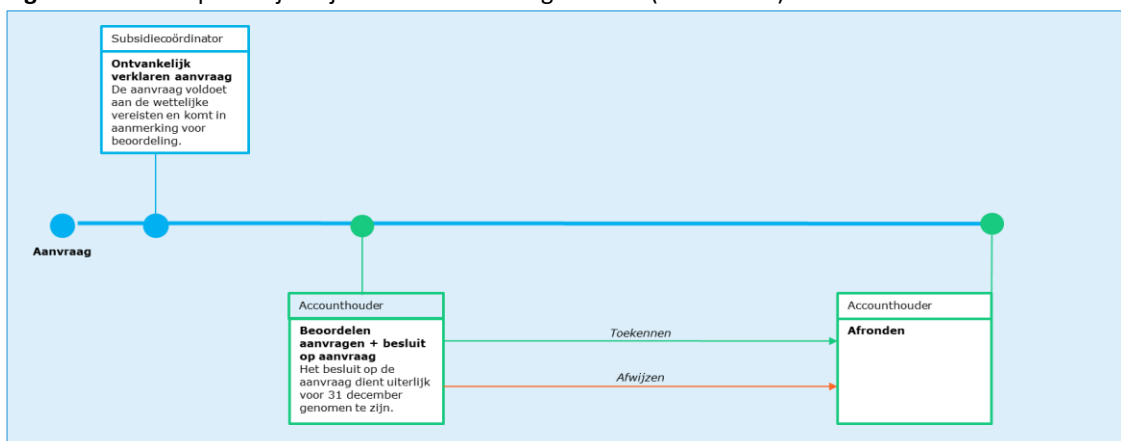
- **Subsidiecoördinator:** Ontvankelijk verklaren van de aanvraag, monitoren en toetsen van de tussentijdse rapportages en de eindverantwoording.

³ Beide zijn beschikbaar via de [subsidiepagina](#) op de website van de gemeente Woerden.

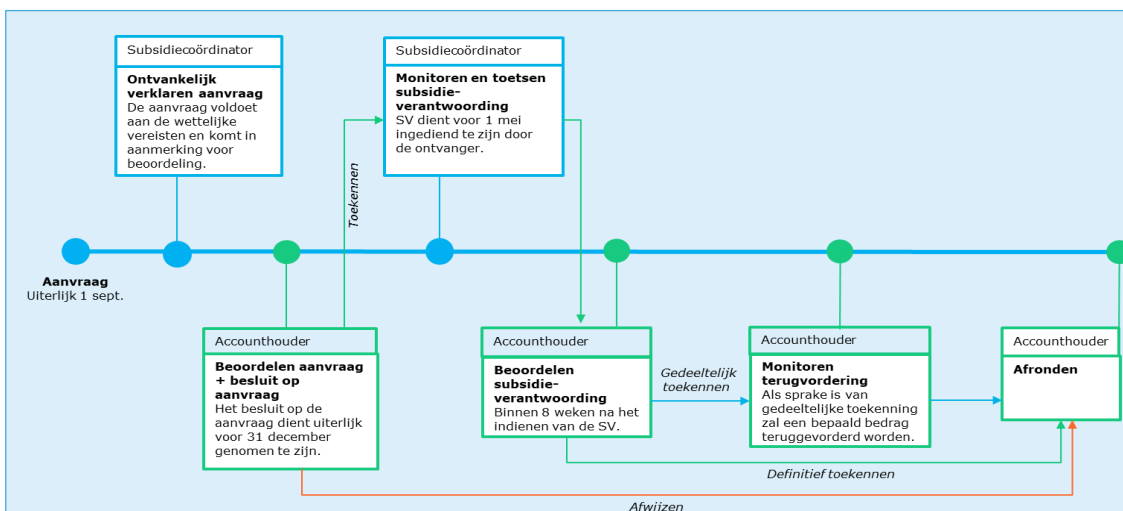
- **Accounthouder:** De accounthouder is het eerste aanspreekpunt voor de maatschappelijk partners van de gemeente. Zij beoordelen de aanvraag en nemen hier een besluit op, evalueren de tussentijdse rapportages, nemen een besluit op de subsidieverantwoording en monitoren de mogelijke terugvordering. De accounthouder is verantwoordelijk voor de afronding van het subsidieproces.
- **Teammanager:** Bij subsidies in arrangement 3 moet de teammanager een akkoord geven op het besluit op de aanvraag en het besluit op de subsidieverantwoording.

In onderstaande figuren is het subsidieproces binnen de verschillende arrangementen schematisch weergegeven.

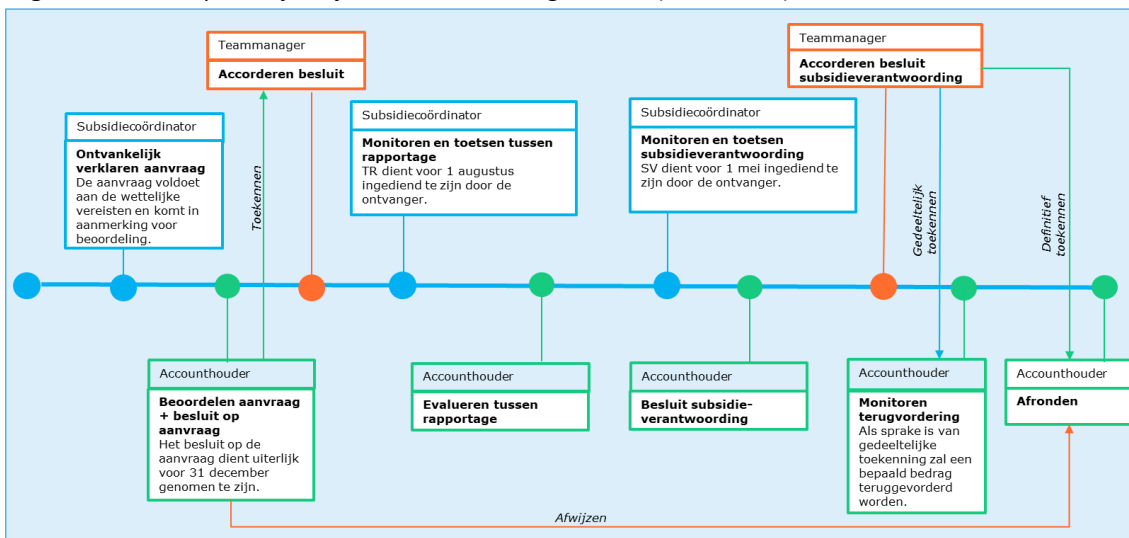
Figuur 6. Subsidieproces jaarlijkse subsidies arrangement 1 (< € 10.000)



Figuur 7. Subsidieproces jaarlijkse subsidies arrangement 2 (€ 10.000 - € 50.000)



Figuur 8. Subsidieproces jaarlijkse subsidies arrangement 3 (> € 50.000)



3.3 Omvang subsidies sociaal domein

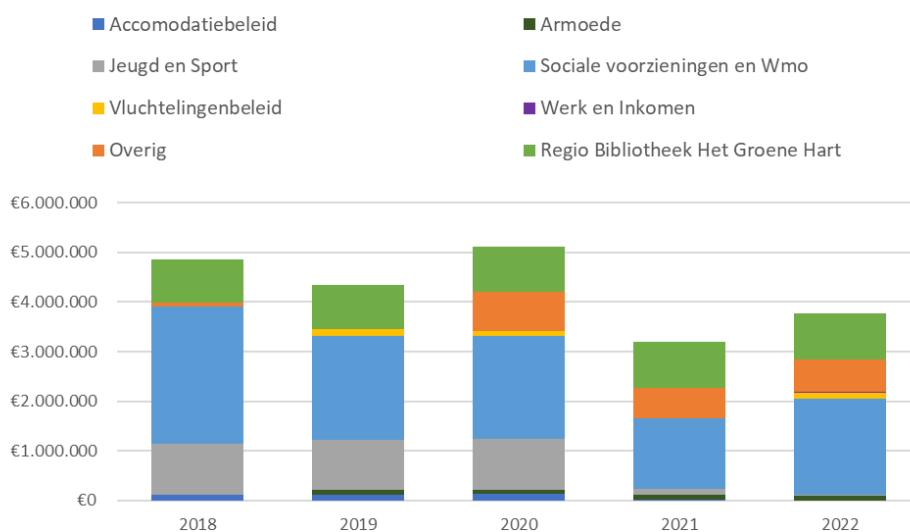
Analyse van de subsidieoverzichten

Voor de jaren 2018 t/m 2022 hebben de onderzoekers interne subsidieoverzichten ontvangen van de gemeente. Deze zijn geanalyseerd om de totale omvang van de verstrekte subsidies in het Sociaal Domein te bepalen. In de laatste twee jaar (2021 en 2022) zijn de domeinen gecategoriseerd naar de programma's in de Programmabegroting. Zo is het Sociaal Domein gespecificeerd als Programma 3 en het domein Cultuur als Programma 4. De programma's splitsen zich verder uit naar verschillende beleidsvelden. De beleidsvelden die in 2021 en 2022 onder Programma 3 (sociaal domein) vielen, zijn in de analyse als uitgangspunt genomen (zie figuur 9). Opvallend is dat bepaalde maatschappelijke instellingen in sommige jaren niet toegewezen worden aan een specifiek beleidsveld of domein, hoewel deze instellingen wel onder het Sociaal Domein vallen. Dit maakt dat de totalen per beleidsveld in onderstaande grafiek mogelijk niet volledig accuraat zijn.

De subsidieverstrekking aan Bibliotheek Het Groene Hart is apart meegenomen in de analyse. Deze maatschappelijk partner van de gemeente wordt van oudsher gefinancierd vanuit domein Cultuur, maar is meegenomen als casus in dit onderzoek omdat deze organisatie middels haar activiteiten ook bijdraagt aan de doelen in het sociaal domein. De subsidie aan de bibliotheek is in onderstaande figuur dus wel meegenomen in de totale omvang van subsidies in het sociaal domein⁴. In onderstaande figuur is de totale omvang van subsidies (zowel eenmalige als structurele) in het sociaal domein weergegeven, uitgesplitst naar jaar en beleidsterrein.

⁴ Om die reden komen de cijfers in de figuur niet overeen met de subsidietotalen uit paragraaf 3.1. Daar is de Bibliotheek niet meegenomen in de totalen.

Figuur 9. Omvang subsidies sociaal domein Woerden



Uit de figuur blijkt dat het grootste aandeel van de subsidies naar maatschappelijk partners in het beleidsveld Sociale voorzieningen en WMO (voorliggend veld) gaat. Het valt op dat de totale omvang van subsidies in 2020 het grootst was t.o.v. de andere jaren. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat in 2020 meer subsidie werd gegeven aan maatschappelijke instellingen ter ondersteuning van de nasleep van Covid-19.

4 Uitvoering in de praktijk

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de werking van het subsidiebeleid in de praktijk. De interviews met de ambtelijke organisatie, bestuurders en Raadsleden van de gemeente Woerden dienen hiervoor als input, evenals de drie casussen (maatschappelijke instellingen in het sociaal domein). Bij de casusselectie is rekening gehouden met een spreiding over de omvang van subsidie, beleidsterrein en activiteit. De casusbeschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. Het hoofdstuk sluit af met een beoordeling van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid.

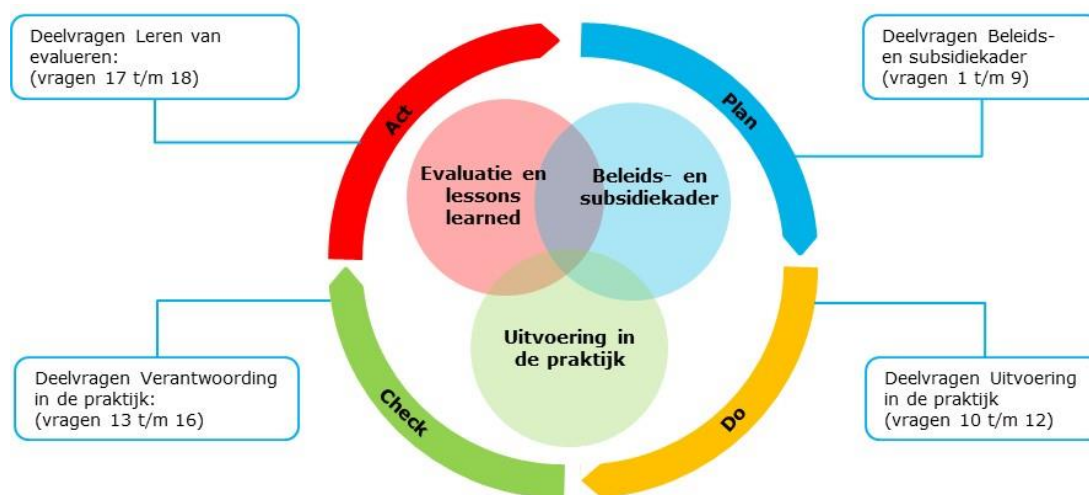
4.1 De PDCA-cyclus

Beleid wordt gevormd, uitgevoerd en geëvalueerd aan de hand van de PDCA-cyclus. In deze cyclus staan vier fases centraal, te weten:

- **Plan:** het opstellen van (subsidie)beleid. In deze fase wordt een plan gemaakt om de maatschappelijke opgave te realiseren.
- **Do:** het uitvoeren van het (subsidie)beleid. In deze fase wordt het plan uitgevoerd.
- **Check:** het verantwoorden van de gerealiseerde resultaten. In deze fase wordt nagegaan of het subsidiebeleid de gewenste resultaten en effecten heeft opgeleverd. Daarbij wordt ook gekeken of deze resultaten en effecten bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen.
- **Act:** het reageren op de gerealiseerde resultaten en effecten. In deze fase wordt het subsidiebeleid geëvalueerd en worden lessen getrokken om in de toekomst van te leren. Ook kan in deze fase bijgestuurd worden, bijvoorbeeld wanneer de beoogde resultaten en effecten niet (volledig) gerealiseerd zijn.




De onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3) zijn onderverdeeld naar deze fasen, zoals weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 10. Onderzoeksvragen gegroepeerd naar de PDCA-cyclus



Beoordeling subsidiebeleid aan de hand van een normenkader

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in het sociaal domein is gebruik gemaakt van een normenkader. De normen zijn opgesteld om te kunnen toetsen in hoeverre bepaalde onderdelen van het subsidiebeleid in de praktijk uitgevoerd worden en hoe effectief dit wordt gedaan. In de beoordeling van de normen zijn we uitgegaan van een driepuntschaal aan de hand van het aantal sterren:

-  Voldoet aan de norm.
-  Voldoet deels aan de norm.
-  Voldoet (nog) niet of in beperkte mate aan de norm.

Het volledige normenkader is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

In de navolgende paragrafen wordt de werking van het subsidiebeleid in de praktijk beschreven aan de hand van de vier fasen van de PDCA-cyclus. Waar relevant worden voorbeelden aangedragen vanuit de casussen. Elke paragraaf wordt afgesloten met een beoordeling van de normen aan de hand van het normenkader.

4.2 Plan (Beleids- en subsidiekader)

Subsidiebeleid sociaal domein

De gemeente Woerden heeft een duidelijk en volledig beleids- en subsidiekader voor het sociaal domein (zie hoofdstuk 3). Subsidies worden verleend op basis van de Asv en op basis van een van de twee subsidieregelingen in het sociaal domein⁵. De door maatschappelijke instellingen ingediende subsidieaanvragen zijn gebaseerd op de MAG, het inhoudelijke beleidskader van het sociaal domein. De MAG bevat maatschappelijke opgaven en beleidsprioriteiten onder vijf verschillende thema's, waarbij per thema de beoogde maatschappelijke effecten zijn uitgewerkt. De opgaven, doelen en effecten zijn gebaseerd op de kwantitatieve analyse 'de Staat van Woerden'. Op basis van een analyse van feiten, cijfers en trends is uitgewerkt waar de gemeente haar focus op moet leggen in het meerjarenbeleid van het sociaal domein. Dit maakt de MAG een relevant en actueel beleidskader.

De gemeente geeft vertrouwen aan haar maatschappelijk partners en laat de uitvoering zoveel als mogelijk bij hen, vanuit de gedachte dat zij beschikken over de benodigde expertise. Dit maakt dat de gemeente Woerden een sterk voorliggend veld heeft. Dit wordt door alle gesproken stakeholders benadrukt; het is iets waar ze trots op zijn binnen de gemeente.

De geïnterviewde maatschappelijke partners geven aan dat zij bij de ontwikkeling van de MAG 2023-2027 meer en beter betrokken zijn dan bij de ontwikkeling van de MAG 2019-2022. Met name de Bibliotheek, die door haar grote diversiteit aan activiteiten in het sociaal domein niet alleen onderdeel is van het beleidsterrein cultuur, maar ook van het sociaal domein, werd in de beleving beperkt meegenomen in de ontwikkeling van de MAG 2019- 2022. Hoewel het buiten de onderzoeksperiode valt, wordt geconstateerd dat de gemeente de afgelopen jaren een verbeterslag heeft gemaakt in het betrekken van en samenwerken met haar maatschappelijke partners binnen het sociaal domein.

Subsidieregister

Voor de jaren 2018 t/m 2022 hebben de onderzoekers interne subsidieoverzichten ontvangen van de gemeente. De subsidies zijn uitgesplitst naar beleidsterrein. Vanaf het jaar 2021 werd ook het begrotingsprogramma waar de subsidie onder valt opgenomen in het subsidieoverzicht. Er bestaat echter inconsistentie in hoe de subsidies zijn onderverdeeld, namelijk op gebied van:

- De programma's. Niet alle organisaties worden toegewezen aan een begrotingsprogramma. Zo wordt Stichting Kwadraad niet ingedeeld onder Programma 3 (Sociaal Domein), terwijl zij wel actief zijn binnen dit domein.
- De beleidsterreinen. De beleidsterreinen die worden meegenomen in het sociaal domein verschillen per jaar. Zo wordt in 2021 het beleidsveld cultuur/onderwijs/jeugd meegenomen, terwijl dit in 2022 alleen nog maar het beleidsveld jeugd is.

⁵ De regeling algemene sociale voorzieningen sociaal domein of de subsidieregeling gemeente Woerden.

- Beschikte bedragen. Een jaaroverzicht bevat ook het beschikte bedrag van het voorgaande jaar voor die organisatie. Deze bedragen komen vaak niet overeen met de daadwerkelijk beschikte bedragen aangegeven in de voorgaande jaaroverzichten. Daarnaast komen de beschikte bedragen in de subsidieoverzichten soms niet overeen met de beschikkingen vanuit de gemeente.

Bovenstaande punten maken dat de subsidieoverzichten niet volledig en accuraat zijn. Daarnaast zijn de overzichten enkel intern beschikbaar. Een externe versie van een subsidieregister is er niet. Uit de interviews blijkt dat er wel behoefte is aan een extern subsidieregister, waaruit duidelijk blijkt welke organisaties subsidie hebben verkregen voor welk bedrag. Wel wordt jaarlijks een financieel overzicht subsidies onder de regeling AVSD toegestuurd aan de gemeenteraad via een Raadsinformatiebrief (zie ook 4.4).

Tekstkader 3. Goed voorbeeld van een subsidieregister

De provincie Zuid-Holland geeft inzicht over de aangevraagde en toegekende subsidies middels een [openbaar subsidieregister](#). Aan de hand van zoekfilters kan gemakkelijk worden gezocht op jaartal, programma, doelstelling of regeling. Ook kan gezocht worden op aangevraagd en verleend bedrag. Ook verschillende gemeenten, zoals de [gemeente Breda](#), [gemeente Ede](#) en [gemeente Amersfoort](#), publiceren jaarlijks een openbaar subsidieregister. De registers bevatten een overzicht van de aangevraagde en toegekende subsidies van het afgelopen jaar.

Afwegingskader instrumentkeuze

Partijen in het sociaal domein kunnen gefinancierd worden door middel van subsidie of aan de hand van een overheidsopdracht (inkoop of aanbesteden). Voor subsidies geldt een ander rechtsregime dan voor inkoop. Ook is het doel van beide financieringsvormen anders en gelden er andere randvoorwaarden. Het is daarom van belang een weloverwogen keuze te maken over het in te zetten instrument. Een afwegingskader kan daarbij helpen.

Tekstkader 4. Goed voorbeeld van een afwegingskader subsidie-overheidsopdracht

De gemeente Den Haag heeft een [afwegingskader subsidie-overheidsopdracht](#) opgesteld, als hulpmiddel voor het maken van een keuze tussen beide financieringsvormen. Het document bevat de kenmerken van subsidie en de kenmerken van een overheidsopdracht, om de verschillen tussen beide duidelijk te maken. Het afwegingskader zelf bestaat uit zeven vragen, gebaseerd op vier onderscheidende factoren: [1] het algemeen belang, [2] de inhoud van de te ontwikkelen activiteit, [3] levering van voorzieningen producten of diensten aan derden en [4] het bedrag in relatie tot de kostprijs. Door zeven vragen te doorlopen kan een weloverwogen afweging worden gemaakt voor ofwel het instrument subsidie, ofwel het instrument overheidsopdracht.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Woerden niet beschikt over een afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot subsidiëring, inkoop of aanbesteding om beleidsdoelen te realiseren. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de keuze om subsidie te verstrekken geen expliciete afweging is geweest. Daarnaast is er binnen het instrument subsidie ook geen sprake van een afweging die gemaakt wordt tussen de soort subsidie die wordt ingezet. Er is ofwel sprake van een projectsubsidie (eenmalig), ofwel van een structurele subsidie (jaarlijks).

Subsidieproces

Het subsidieproces van de gemeente Woerden is zowel intern als extern beschreven. In hoofdstuk 3 is toegelicht hoe het proces van subsidieaanvraag tot subsidievaststelling eruit ziet. Dit proces is beschreven aan de hand van interne documenten van de gemeente en de subsidieregeling Algemene voorzieningen sociaal domein. Dit laatste document beschrijft het proces stap voor stap en bevat aanwijzingen voor het aanvragen van subsidie per categorie (arrangement). De subsidieregeling algemene voorzieningen sociaal domein is te vinden via de

website van de gemeente Woerden. Op die webpagina kan een aanvrager een aanvraagformulier (voor subsidies < € 10.000) en een checklist (voor subsidies > € 10.000) downloaden.

Aandachtspunten die uit dit onderzoek naar voren komen voor wat betreft het subsidieproces zijn [1] de vindbaarheid van deze documenten, en [2] de complexiteit van de aanvraag. De ambtelijke organisatie weet niet in hoeverre subsidieaanvragers moeite hebben met het invullen van de aanvragen. Ook de Raad haalt dit aan als aandachtspunt, waarbij zij aangeven dat met name organisaties die door vrijwilligers gerund worden moeite kunnen hebben met het begrijpen en verzamelen van de gevraagde informatie. De geïnterviewde instellingen ervaren het aanvraagproces echter niet als complex. Als ervaren bestuurders hebben zij voldoende ervaring om de aanvraag goed te volbrengen. Ook zij zijn echter van mening dat dit lastiger is voor vrijwilligersorganisaties.

Proces verhogen/verlagen subsidieplafonds

Het beschikbare subsidiebudget wordt jaarlijks opgenomen in de begroting. Dit is vastgesteld door de gemeenteraad. Het college kan binnen dit budget een subsidieplafond vaststellen, die verhoogd of verlaagd kan worden.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen duidelijk proces is voor het verhogen of verlagen van de subsidieplafonds. Het is de ambtelijke organisatie, de raadsleden en de bestuurders niet duidelijk hoe dit proces eruit ziet. Ook konden er geen interne of externe documenten van dit proces gedeeld worden met de onderzoekers. Het college heeft de subsidieplafonds wel vastgesteld. Uit de interviews blijkt echter ook dat het voor de instellingen niet duidelijk is wat de hoogte is van de subsidieplafonds. Hierdoor bestaat er onzekerheid en onduidelijkheid over het beschikbare subsidiebedrag. Die onduidelijkheid zorgt er aan de kant van de gemeente voor dat zij minder goed kan verantwoorden waarom het beschikte subsidiebedrag lager is dan het aangevraagde bedrag, of waarom een subsidie wordt afgewezen. Duidelijkheid over zowel het proces van het verhogen en verlagen van de subsidieplafonds, als over het subsidieplafond zelf komen de gemeente en de instellingen dus ten goede.

Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk op gebied van 'Beleids- en subsidiekader'. De tabel bevat de beoordeling per norm en een beknopte toelichting daarop.

Tabel 2. Normen en beoordeling Beleids- en subsidiekader

Norm	Beoordeling	Toelichting op beoordeling
Plan (Beleids- en subsidiekader)		
De Gemeenteraad stelt kaders voor het subsidiebeleid	★★★★	De Raad stelt kaders voor het subsidiebeleid in de Asv. Nadere uitwerking in beleidsregels wordt aan het College gelaten.
Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag	★★★★	In de algemene subsidieverordening (Asv) is vastgesteld voor welke beleidsterreinen subsidie kan worden verstrekt en aan welke eisen de aanvraag en verantwoording moeten voldoen. Dit is in overeenstemming met de Awb. De Asv maakt onderscheid in jaarlijks en eenmalige subsidies.
Er is een actueel beleidskader waarin het subsidiebeleid in het sociaal domein beschreven wordt.	★★★★	De Asv is het juridisch kader op basis waarvan de gemeente subsidie verstrekt. Het subsidiebeleid van het sociaal domein wordt beschreven in de Subsidieregeling algemene voorzieningen sociaal

<p>Het beleidskader licht toe hoe beleid zich vertaalt naar concrete beleidsdoelen.</p>	<p>★★★★</p>	<p>domein. De MAG is het inhoudelijk beleidskader van het sociaal domein.</p> <p>In de MAG zijn per thema maatschappelijke opgaven geformuleerd. Deze zijn op hun beurt vertaald naar concrete beleidsprioriteiten, ofwel beleidsdoelen.</p>
<p>Er is een actueel en volledig openbaar subsidieregister beschikbaar, uitgesplitst naar beleidsterrein.</p>	<p>★★★★</p>	<p>Interne subsidieoverzichten zijn beschikbaar gesteld voor dit onderzoek, maar deze zijn niet openbaar en niet altijd accuraat. De Raad en de bestuurders hebben bijvoorbeeld geen weet van een subsidieregister.</p>
<p>Er is een afwegingskader beschikbaar voor de instrumentkeuze.</p>	<p>★★★★</p>	<p>In het beleidskader wordt duidelijk aangegeven waarom subsidie een effectief middel is om beleidsdoelen te behalen, maar de afweging waarom subsidie als instrument wordt ingezet t.o.v. een ander instrument, ontbreekt. De subsidies zelf worden over het algemeen verstrekt op grond van historisch gegroeide relaties.</p>
<p>Het subsidieproces is beschreven en bevat alle stappen van het proces.</p>	<p>★★★★</p>	<p>Voor de interne organisatie is het subsidieproces beschikbaar aan de hand van een intern document (Powerpoint). Hierin wordt ook toegelicht wie waar verantwoordelijk voor is.</p> <p>Voor subsidieaanvragers (extern) is het subsidieproces beschreven in de Subsidieregeling algemene voorzieningen sociaal domein.</p>
<p>Het proces van het verhogen of verlagen van de subsidieplafonds is duidelijk beschreven en wordt nageleefd.</p>	<p>★★★★</p>	<p>Het is niet duidelijk hoe het proces van het verhogen of verlagen van de subsidieplafond eruit ziet. Dit proces is niet vindbaar.</p>

4.3 Do (Uitvoering in de praktijk)

Subsidieaanvragen

In een subsidieaanvraag beschrijven organisaties welke activiteiten ze met behulp van subsidie willen uitvoeren om bij te dragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Uit het brononderzoek voor de drie casussen blijkt dat de aanvragen van twee van de instellingen vanaf subsidiejaar 2020 aansluiten bij de beleidsdoelen uit de MAG. Stichting Inloophuis 't Centrum illustreert dit aan de hand van diverse praktijkvoorbeelden. Stichting Kwadraad geeft schematisch weer hoe ze met hun verschillende diensten bijdragen aan de maatschappelijke opgaven uit de MAG en beschrijft dit vervolgens ook. De Bibliotheek neemt in de casusselectie een bijzondere positie in. Door de verscheidenheid aan activiteiten draagt deze organisatie zowel bij aan de beleidsdoelen in het domein cultuur als in het sociaal domein. De bekostiging komt vanuit het beleidsterrein cultuur. Hoewel de bibliotheek wel bijdraagt aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven uit de MAG (sociaal domein), hoeft de aanvraag hier dus niet direct op aan te sluiten. Aanvragen hoeven alleen aan te sluiten bij de MAG als ze ook daadwerkelijk bekostigd worden vanuit de middelen voor het sociaal domein.

Daarnaast heeft de bibliotheek vijf wettelijke kerntaken op basis van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (WSOB). De diensten en activiteiten die daaruit voortvloeien landen in het Productenboek. Hierin zijn de dienstverlening, programmaliijnen en activiteiten van de bibliotheek beschreven. De subsidieaanvraag van Bibliotheek Het Groene Hart is gebaseerd op



het Regionaal Samenwerkingsconvenant 2019-2022 en de Uitvoeringsovereenkomst 2019-2022 met de gemeente Woerden.

Afspraken maken over prestaties en effecten

De MAG geeft aan dat afspraken over opgaven, prestaties en effecten dienen te landen in een subsidiebeschikking, uitvoeringsovereenkomst of contract. In deze evaluatie zijn daarom de beschikkingen en eventuele uitvoeringsovereenkomsten van de 3 casusinstellingen bestudeerd. Hieruit blijkt dat de opzet en inhoud van de beschikking tot subsidieverlening gedurende de onderzoeksperiode (2018-2022) is aangepast. Dit heeft te maken met het in werking treden van de MAG in 2019. Vanaf het subsidiejaar 2021 zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- De thema's en bijbehorende effecten uit de MAG zijn leidend in de subsidieaanvraag en -verantwoording en om die reden ook opgenomen in de beschikking. Afspraken over effecten worden op basis hiervan gemaakt.
- Er worden geen afspraken meer gemaakt over de uit te voeren activiteiten. De gemeente geeft het vertrouwen aan maatschappelijke organisaties en gaat ervan dat de organisatie zelf het beste weet welke activiteiten nodig zijn voor de inwoners van Woerden. Daarom maakt de gemeente geen afspraken over de activiteiten die worden uitgevoerd, maar enkel over de te behalen effecten (op basis van de MAG).
- In de beschikking is duidelijk aangegeven op basis van welke regelgeving en welk gemeentelijk beleid het besluit genomen is. Met deze wijziging heeft de gemeente een professionaliseringslag gemaakt.

Standaard krijgt elke subsidieontvanger een beschikking. Per individuele ontvanger worden aanvullende afspraken gemaakt. Afhankelijk van de subsidie en de gemaakte afspraken wordt beoordeeld of een aanvullende uitvoeringsovereenkomst nodig is. Een uitvoeringsovereenkomst bevat o.a. afspraken over de uitvoering van activiteiten en diensten, de samenwerking tussen gemeente en de instelling en de rechten en plichten van subsidieverstrekker en -ontvanger. Ook kunnen prestatieafspraken landen in een uitvoeringsovereenkomst. Uit het onderzoek komt echter niet duidelijk naar voren op basis van welke afspraken wordt bepaald dat een uitvoeringsovereenkomst opgesteld wordt.

Zicht op prestaties en effecten

Om zicht te hebben op welke prestaties en effecten daadwerkelijk gerealiseerd zijn, moeten deze in ieder geval terugkomen in zowel de aanvraag als de verantwoording, zodat de vergelijking tussen het beoogde en het gerealiseerde gemaakt kan worden. In onderstaande tabel is weergegeven vanuit welke documenten de gemeente zicht heeft op prestaties en effecten. De groene plusjes staan voor de aanwezigheid van prestaties en effecten, de oranje minnetjes staan voor de afwezigheid van prestaties en effecten. Daarnaast geeft de tabel weer of, en zo ja in welk document afspraken worden gemaakt over prestaties en effecten. Een rode nul betekent er geen sprake was van een dergelijk document.

Tabel 3. Zicht op en afspraken over prestaties en effecten (vanaf subsidiejaar 2021)

Casus		Zicht op prestaties en effecten		Afspraken over prestaties en effecten	
		Aanvraag	Verantwoording	Beschikking	Uitvoerings-overeenkomst
Inloophuis 't centrum	Prestaties	+	+	-	0 ⁶
	Effecten	+	+	+	0
Stichting Kwadraad	Prestaties	+	+	-	0
	Effecten	+	-	+	0 ⁷
Bibliotheek HGH	Prestaties	+	+	+	+
	Effecten	-	-	-	-

Prestaties

Uit de tabel blijkt dat in alle casussen prestaties zijn opgenomen in zowel de aanvraag als de verantwoording. Omdat de prestaties in beide documenten terugkomen, kan worden aangetoond in hoeverre de prestaties zijn gerealiseerd.

Afspraken over prestaties worden echter in twee casussen niet vastgelegd in een beschikking of uitvoeringsovereenkomst. Ze worden wel gemaakt, maar dit gebeurt aan de hand van gesprekken tussen de gemeente en de subsidiepartner (narratief). Ook is de gemeente niet leidend in het maken van prestatieafspraken. De maatschappelijke instelling kan op basis van de eigen uitvoeringspraktijk bepalen welke prestatie gemeten worden en op welke wijze dit gebeurt. Alleen de Bibliotheek legt afspraken over prestaties expliciet vast. Deze afspraken staan in het Productenboek, de Uitvoeringsovereenkomst en het Samenwerkingsconvenant tussen de bibliotheek en de gemeente.

Effecten

Uit de tabel blijkt dat er slecht in één casus (het Inloophuis) effecten zijn opgenomen in zowel de aanvraag als de verantwoording. In één casus (Kwadraad) zijn de effecten wel opgenomen in de aanvraag, maar komen deze niet of in beperkte mate terug in de verantwoording. Hierdoor kan niet worden aangetoond in hoeverre de beoogde effecten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Bij één casus (de Bibliotheek) is helemaal geen sprake van effecten in de aanvraag of de verantwoording. De bibliotheek maakt geen concrete afspraken over de effecten op basis van de MAG, omdat zij bekostigd worden uit domein Cultuur. In deze casus worden dan ook geen afspraken gemaakt over effecten in de beschikking of de uitvoeringsovereenkomst. In de andere twee casussen worden afspraken over effecten gemaakt in de beschikking.

Metten van prestaties en effecten

Effecten van beleid kunnen gemeten worden aan de hand van prestatie- en effectindicatoren. Prestatie-indicatoren meten prestaties, die vaak worden uitgedrukt in meetbare eenheden, zoals het aantal bezoekers, het percentage jongeren dat rookt of het aantal zorgvragen. Effectindicatoren meten het effect, wat over het algemeen moeilijker meetbaar is. Toch zijn er manieren waarop effecten gemeten kunnen worden.

⁶ Bij het Inloophuis is er geen sprake van een uitvoeringsovereenkomst.

⁷ In 2020 sprake was er volgens de beschikking sprake van een uitvoeringsovereenkomst met Kwadraad, maar in de jaren daarop niet meer. Deze uitvoeringsovereenkomst hebben de onderzoekers echter niet ontvangen, waardoor geen uitspraak kan worden gedaan over de inhoud ervan.

In de MAG beschrijft de gemeente Woerden per beleidsthema duidelijk welke effecten ze willen bereiken en hoe ze dit gaan meten, inclusief streefwaarden. Dit wordt voor het merendeel gedaan aan de hand van prestatie-indicatoren. Een goed voorbeeld van een prestatie-indicator in de MAG is gelinkt aan het beoogde effect ‘het aantal volwassenen met overgewicht is in 2022 niet toegenomen’. Voor de doelgroep van 18-64 jaar betekent dit dat het percentage volwassenen in deze doelgroep niet verder stijgt dan 43,5%. In dit voorbeeld is de prestatie-indicator het percentage volwassenen met overgewicht, met een streefwaarde van < 43,5%. Effectindicatoren komen minder vaak voor in de MAG. Wel verwijst de MAG naar de (effect)indicator ‘sociale kracht’. Aan de hand van deze indicator wordt gemeten in hoeverre inwoners mee kunnen doen in de samenleving, bijvoorbeeld door te vragen om hulp en ondersteuning wanneer dit nodig is. De indicator ‘sociale kracht’ wordt gemeten aan de hand van een monitor waar waarderingcijfers worden gegeven op vier thema’s: sociale kracht, zelfredzaamheid, participatie en eenzaamheid. De cijfers t.b.v. de monitor Sociale Kracht worden iedere twee jaar gemeten. Het waarderingcijfer is een voorbeeld van een prestatie-indicator. Effectindicatoren kunnen dus meetbaar worden gemaakt aan de hand van onderliggende prestatie-indicatoren.

Tekstkader 5. Goed voorbeeld effectindicator

De [gemeente Rotterdam](#) heeft voor de monitor Sociaal Domein verschillende indicatoren opgesteld voor de ‘outcome’-meting. In deze monitor wordt beschreven op welke wijze de effecten van het sociaal domein geoperationaliseerd en gemeten kunnen worden. Zo zijn onder andere effectindicatoren opgesteld om zelfredzaamheid te meten, te weten:

- Zelfregie en persoonlijke controle
- Geneigdheid om initiatief te nemen
- Veerkracht: kunnen omgaan met veranderingen
- Stabiliteit primaire relaties/gezin
- Beschikbaarheid sociale steun

Beschrijven hoe prestaties en effecten te meten zijn is een eerste, belangrijke stap. De gemeente Woerden heeft dit duidelijk gedaan aan de hand van de MAG. Het meten van de prestaties en effecten moet vervolgens worden toegepast in de individuele subsidierelaties. De beschikkingen, aanvragen en verantwoordingen van de casussen zijn bestudeerd op de aanwezigheid van prestatie- en effectindicatoren. In onderstaande tabel is opgenomen in hoeverre sprake is van prestatie- en effectindicatoren in de casussen.

Tabel 4. Gebruik van prestatie- en effectindicatoren in de casussen

Casus	Prestatie-indicatoren	Effectindicatoren
Inloophuis ‘t Centrum	Ja	Nee
Stichting Kwadraad	Ja	Nee
Bibliotheek Het Groene Hart	Ja	Nee

De tabel laat zien dat er in alle casussen sprake is van prestatie-indicatoren. Prestaties worden teruggekoppeld in de jaarverantwoordingen aan de hand van telbare aantallen. Kwadraad stelt als maatschappelijke partner op voorhand expliciet prestatie-indicatoren op (KPI’s) met een streefwaarde, waaraan ze meten of prestaties zijn behaald. Dit is echter op initiatief van de organisatie zelf. In de andere twee casussen worden prestaties wel teruggekoppeld aan de hand van prestatie-indicatoren, maar worden de indicatoren vooraf niet expliciet vastgesteld door de gemeente en de maatschappelijke partner.

De effecten worden in geen van de casussen daadwerkelijk gemeten aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren.



Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk op gebied van 'Uitvoering in de praktijk'. De tabel bevat de beoordeling per norm en een beknopte toelichting daarop.

Norm	Beoordeling	Toelichting op beoordeling
Do (Uitvoering in de praktijk)		
De subsidieaanvragen sluiten aan op de beleidsdoelen.	★★★★	In twee casussen sluiten de aanvragen aan op de beleidsdoelen uit de MAG 2019 – 2022. Vanaf 2021 werden aanvragen gedaan aan de hand van de beleidsdoelen uit de MAG. De Bibliotheek sluit hier niet op aan omdat deze wordt bekostigd uit het domein Cultuur.
Afspraken met subsidieontvangers over effecten, resultaten en bekostiging worden gemaakt op basis van het subsidiebeleid.	★★★★☆	Afspraken over prestaties en effecten worden gemaakt met de subsidieontvanger op basis van het subsidiebeleid. Afspraken over prestaties zijn bij twee van de drie instellingen met name narratief, op basis van <i>kept promised</i> indicatoren (zie ook figuur 11). De gemeente is hierin niet leidend, maar volgend. Hierdoor zijn de beoogde prestaties niet altijd direct gebaseerd op het subsidiebeleid, maar deels op de eigen uitvoeringspraktijk.
Afspraken met subsidieontvangers zijn bij voorkeur meerjarig en worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst, contract of beschikking.	★★★★☆	Het verschilt per casus waarover afspraken worden gemaakt en waar deze in vastgelegd worden. Twee van de drie instellingen uit de casuïstiek leggen geen afspraken prestatieafspraken vast in de beschikking. De bibliotheek doet dit wel (a.d.h.v. het Productenboek). Afspraken over effecten worden bij deze twee maatschappelijke instellingen wel vastgelegd in de beschikking, waar de bibliotheek dit juist niet doet. Meerjarige afspraken worden alleen gemaakt in een uitvoeringsovereenkomst. Van de drie casussen heeft alleen de bibliotheek een uitvoeringsovereenkomst met de gemeente (en dus meerjarige afspraken). In de andere twee casussen komt dit niet (meer) voor.
De gemeente heeft zicht op de gerealiseerde prestaties van de subsidie. Deze worden gemeten aan de hand van vooraf afgesproken prestatie-indicatoren.	★★★★☆	In de jaarverslagen worden prestaties teruggekoppeld door de instellingen, waardoor de gemeente zicht heeft op de gerealiseerde prestaties. Er zijn vooraf echter geen expliciete afspraken over prestaties en prestatie-indicatoren gemaakt en vastgelegd. De instelling is hierin leidend en bepaalt de indicatoren waaraan gemeten wordt.
De gemeente heeft zicht op de gerealiseerde effecten van de subsidie. Deze worden gemeten aan de hand van vooraf afgesproken effectindicatoren.	★★★★☆	In de jaarverslagen worden de effecten beschreven door de instellingen, waardoor de gemeente zicht heeft op de gerealiseerde effecten. In de beschikking is per 2020 opgenomen aan welke effecten van de MAG de instellingen moeten bijdragen, maar er zijn vooraf geen afspraken gemaakt over de effectindicatoren waar deze effecten aan gemeten worden.



4.4 Check (Verantwoording in de praktijk)

Afleggen van verantwoording

Instellingen in het sociaal domein leggen verantwoording af over de bestede middelen en de gerealiseerde prestaties en effecten. Afhankelijk van het arrangement waar ze in vallen doen ze dit aan de hand van een inhoudelijk en financieel verslag (arrangement 2) en een jaarrekening met accountantscontrole (arrangement 3). Uit de casussen blijkt dat de onderzochte instellingen aan de hand van inhoudelijke verslagen rapporteren over de gerealiseerde prestaties en (in één casus) over de effecten (zie ook tabel 3). In de financieel jaarverslagen wordt gerapporteerd over de bestede middelen.

Uit het onderzoek blijkt dat de instellingen weten hoe ze verantwoording moeten afleggen. In de beschikking worden instellingen gewezen op het feit dat zij moeten verantwoorden en welke deadlines hiervoor gelden. De gemeente geeft echter geen richtlijnen of kader mee voor de structuur van de inhoudelijke verantwoording, waardoor ze weinig sturend is in hoe bijvoorbeeld gerapporteerd moet worden over prestaties en effecten. Instellingen die al langer maatschappelijk partner van de gemeente zijn weten hoe ze verantwoording moeten afleggen omdat ze dit vaak al jaren doen. Daarnaast gaat het in de gevallen van de casussen om instellingen die ook bij andere overheden verantwoording moeten afleggen, waardoor ze voor meerdere partijen een verantwoording moeten opstellen. Zij kiezen hun eigen vorm en zijn daarom leidend in het opstellen van het inhoudelijk verslag.

Richtlijnen of een uniform kader voor het inhoudelijk verslag zorgt ervoor dat de gemeente op efficiënte wijze de verantwoording kan beoordelen, omdat de verslagen dezelfde structuur en opbouw hebben.

Zicht op verantwoording

Wethouders zijn verantwoordelijk voor een bepaald taakgebied of portefeuille. Ze geven invulling aan deze verantwoordelijkheid door op te komen voor de belangen van dit taakgebied en zicht te houden op de maatschappelijke ontwikkelingen binnen het taakgebied. Onderdeel daarvan is zicht op de effecten die worden gerealiseerd met de inzet van subsidie.

In de gemeente Woerden hebben wethouders de verantwoordelijkheid over meerdere portefeuilles in het sociaal domein. De bestuurders geven invulling aan hun rol door geregeld gesprekken te voeren met de maatschappelijk partners van de gemeente, werkbezoeken bij de instellingen of met inwoners die gebruikmaken van de diensten van die maatschappelijk partners. Uit het onderzoek blijkt dat bestuurders via deze weg ook zicht lijken te hebben op de effecten van de ingezette subsidies. Bestuurders voeden zich met informatie vanuit werkbezoeken bij de instellingen en gesprekken met inwoners. Deze informatie is echter beperkt, waardoor geen volledig en legitiem beeld wordt verkregen. Door het ontbreken van een compleet en extern beschikbaar subsidieregister is er geen zicht op het totaal uitgegeven bedrag en het beschikte bedrag per instelling. Daarnaast kan er wel een beeld worden gevormd van de gerealiseerde effecten op basis van de gesprekken, maar wordt dit niet aangetoond aan de hand van kwalitatieve beschrijvingen of kwantitatieve metingen. Het zicht dat bestuurders hebben op de effecten van de subsidie is daardoor al snel gekleurd; ze zijn gebaseerd op enkele gesprekken maar geven niet het volledige beeld.

Ook de gemeenteraad moet zicht hebben op de besteding van de middelen om hun controlerende rol te kunnen uitoefenen. Het College geeft jaarlijks een toelichting op de toewijzing van subsidies onder de regeling AVSD. Daarnaast wordt jaarlijks een financieel overzicht van de beschikte subsidies AVSD verstuurd via een Raadsinformatiebrief en wordt de raad geïnformeerd over de behaalde resultaten middels de inzet van subsidies via de programmabegroting. Uit het onderzoek blijkt echter dat deze terugkoppeling onvoldoende is. De gemeenteraad heeft met name onvoldoende grip op de voortgang, resultaten en effecten van subsidies door het ontbreken van een meer frequente terugkoppeling op dit vlak. Raadsleden ervaren weinig terugkoppeling over wat er dankzij subsidies is gerealiseerd.

Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk op gebied van 'Verantwoording in de praktijk'. De tabel bevat de beoordeling per norm en een beknopte toelichting daarop.

Norm	Beoordeling	Toelichting op beoordeling
Check (Verantwoording in de praktijk)		
Het is voor gesubsidieerde instellingen duidelijk hoe zij verantwoording moeten afleggen over bestede middelen, gerealiseerde prestaties en effecten.	★★★★☆	Gesubsidieerde instellingen weten hoe zij verantwoording moeten afleggen, maar de gemeente is niet leidend in hoe prestaties en effecten zichtbaar gemaakt moeten worden. Instellingen verantwoorden nu aan de hand van eigen opgestelde indicatoren of inzichten. Ook is er geen uniformiteit in de manier of vorm waarop instellingen verantwoording afleggen. De gemeente biedt hier geen uniforme kaders voor.
Bestuurders zijn op de hoogte van de gerealiseerde resultaten en effecten van de subsidies.	★★★★☆	Bestuurders lijken op de hoogte te zijn van de gerealiseerde resultaten en effecten op basis van werkbezoeken en beschrijvende informatie. Zij hebben echter geen of in beperkte mate zicht op concrete (meetbare) resultaten of effecten.
De Gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over de voortgang, resultaten en effecten van de subsidies.	★★★★☆	De Gemeenteraad wordt niet actief geïnformeerd over de voortgang, resultaten en effecten van de subsidies. Hoewel het de intentie van het college is om de Raad op structurele basis terugkoppeling te geven over subsidies (en daarmee de voortgang van het behalen van de doelen in de MAG), vindt deze terugkoppeling nu niet op frequent structurele basis plaats. Wel wordt de raad geïnformeerd over de besteding van middelen via een toelichting op de toewijzing van subsidies en een Raadsinformatiebrief met financieel overzicht van de beschikte subsidies.

4.5 Act (Leren van evalueren)

Evaluatie subsidies

Subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten, moeten op grond van de Awb minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd worden op de doeltreffendheid en effecten van de subsidie (Art. 4:24). In Woerden is de vorige subsidieregeling AVSD in 2020 vernieuwd. Deze liep van 2020 t/m 2023, waarna hij opnieuw is vernieuwd (in 2023). Alhoewel het evalueren van de subsidieregeling nog niet aan de orde is, blijkt uit de interviews dat de gemeente niet scherp heeft wanneer deze dan wel geëvalueerd moet worden.

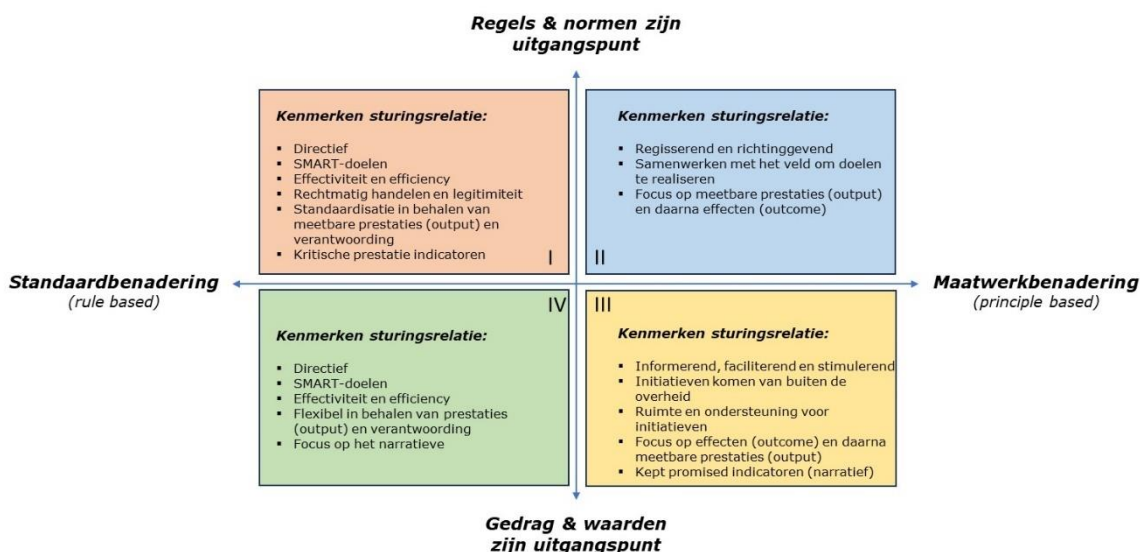
Gemiddeld vinden per kwartaal voortgangsgesprekken plaats tussen de gemeente en de maatschappelijk partners. In deze gesprekken wordt stilgestaan bij de resultaten van de subsidie tot dan toe, maar ook bij de samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijk partner. De gemeente evalueert de subsidietrajecten dus wel op laagdrempelige wijze.

Leren van evalueren

Zowel uit de MAG als uit de interviews met de ambtelijke organisatie en de instellingen blijkt dat de gemeente de rol van partner aanneemt. Dit houdt in dat zij actief kennis deelt, samenwerkt en organisaties met elkaar verbindt. Door deze rol aan te nemen luistert de gemeente naar haar

maatschappelijk partners en worden ontwikkelingen samen vormgegeven. De instellingen zijn positief over de samenwerking met de gemeente en de rol die zij daarin aanneemt. Op basis van de MAG bepaalt de gemeente het beleid: het 'wat'. De uitvoering: de 'hoe' laat de gemeente over aan haar maatschappelijke partners. Daarmee kiest de gemeente bewust voor een bepaalde sturingswijze, waarbij de instellingen aan zet zijn en de gemeente ondersteunend is. In onderstaande figuur zijn vier verschillende sturingsrelaties opgenomen. De sturingsrelatie tussen de gemeente Woerden en haar maatschappelijk partners kenmerkt zich als sturingsrelatie III (zie figuur). In dit kwadrant is sprake van maatwerk en heeft de professional ook de ruimte om maatwerk te leveren gebaseerd op een aantal principes passend bij werken vanuit de bedoeling. Bijvoorbeeld, de diversiteit in maatwerk aan cliënten en zorg kan onmogelijk worden vastgelegd in regels en normen, maar wel in gedrag en waarden. Bij deze match is sprake van vertrouwen en vindt verantwoording op een meer narratieve manier plaats.

Figuur 11. Model voor sturingsrelaties⁸



In 2014 is een Rekenkameronderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van subsidieverlening in Woerden. Uit deze evaluatie kwamen een aantal aanbevelingen die nog niet allemaal zijn opgevolgd. Zo werd aanbevolen om een afwegingskader te ontwikkelen voor het in te zetten beleidsinstrument. Echter blijkt uit onderhavig onderzoek dat dit afwegingskader er niet is, waardoor de opvolging van deze aanbeveling is uitgebleven. De gemeente kan op dit gebied nog stappen zetten in het leren van evaluaties.

Beoordeling op basis van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk op gebied van 'Leren van evalueren'. De tabel bevat de beoordeling per norm en een beknopte toelichting daarop.

Norm	Beoordeling	Toelichting op beoordeling
Act (Leren van evalueren)		
Subsidieregelingen worden conform art. 4:24 van de Awb eens in de vijf jaar geëvalueerd op doeltreffendheid.	☆☆☆☆	De gemeente heeft niet op het netvlies staan dat het verplicht is om subsidieregelingen eens in de vijf jaar te evalueren.

⁸ Gebaseerd op het 'Analysemodel Sturing en Verantwoording' van het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit (Publieke Waarde uitgemeten: Interne sturing is externe verantwoording; 2021).

De gemeente benut de uitkomsten van evaluaties en past de geleerde lessen toe in de praktijk.



De gemeente neemt de rol van partner aan in de subsidierelatie met maatschappelijk partners. Dit houdt in dat zij actief kennis deelt, samenwerkt en organisaties met elkaar verbindt. Door deze rol aan te nemen luistert de gemeente echt naar haar maatschappelijk partners en worden ontwikkelingen samen vormgegeven.

Uit eerdere evaluaties blijkt echter dat nog niet alle lessen zijn opgevolgd. Zo is in een Rekenkameronderzoek uit 2014⁹ eerder geconstateerd dat er geen afwegingskader is voor het instrument subsidie, maar dat dit wel wenselijk is.

4.6 Beoordeling doeltreffendheid

Zoals besproken in hoofdstuk 2.4 zijn er drie randvoorwaarden van belang voor het inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidies:

1. De gemeente heeft zicht op welke subsidies aan wie zijn verstrekt.
2. De gemeente beschikt over achterliggende beleidstheorieën waaruit blijkt wat de te verwachte bijdrage van subsidies is ten aanzien van te realiseren beleidsdoelen.
3. De gemeente borgt de lessons learned die voortvloeien uit uitgevoerde beleids- en subsidie-evaluaties.

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, is de beoordeling van de doeltreffendheid van subsidies in het sociaal domein gebaseerd op brononderzoek, interviews met de gemeente (beleidsmedewerkers en een vertegenwoordiging van het bestuur en de Gemeenteraad) en interviews met een drietal maatschappelijke partners. Buiten de drie maatschappelijke partners zijn er geen individuele subsidies onderzocht op doeltreffendheid. De synthese van de bevindingen geeft een goed beeld van in hoeverre de randvoorwaarden aanwezig zijn voor een effectief subsidiebeleid en welke verbetermogelijkheden zijn geconstateerd.

Zicht op subsidies

Zoals vermeld in paragraaf 4.2 heeft de gemeente Woerden geen openbaar, toegankelijk, compleet en gemeentebreed subsidieregister waarin alle aangevraagde en verleende subsidies zijn opgenomen. In plaats daarvan werkt de gemeente met overzichten die alleen voor intern gebruik zijn.

Inhoudelijk houdt de gemeente zicht op subsidies aan de hand van gerealiseerde prestaties en effecten. Maatschappelijk partners koppelen hier in zekere mate over terug in de verantwoording. Gerealiseerde prestaties worden op tellende wijze teruggekoppeld, maar er worden vooraf geen expliciete afspraken gemaakt over prestatie-indicatoren in de beschikking. Effecten worden met name op kwalitatieve (narratieve) wijze teruggekoppeld, en worden over het algemeen niet meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren.

Keuze voor het instrument subsidie

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is de MAG het belangrijkste beleidskader voor het subsidiebeleid voor het sociaal domein. Alhoewel er geen sprake is van visueel uitgewerkte beleidstheorieën, is in de MAG per thema wel een uiteenzetting gegeven van de maatschappelijke opgaven en beoogde doelen. Het is echter onduidelijk welke beleidsmatige

⁹ Subsidies in Woerden: op weg naar effectmeting. Een onderzoek naar de effectiviteit van subsidieverlening (2014).



onderbouwing ten grondslag ligt aan de inzet voor het beleidsinstrument subsidies. Hiervoor ontbreekt een afwegingskader.

Borgen van lessons learned

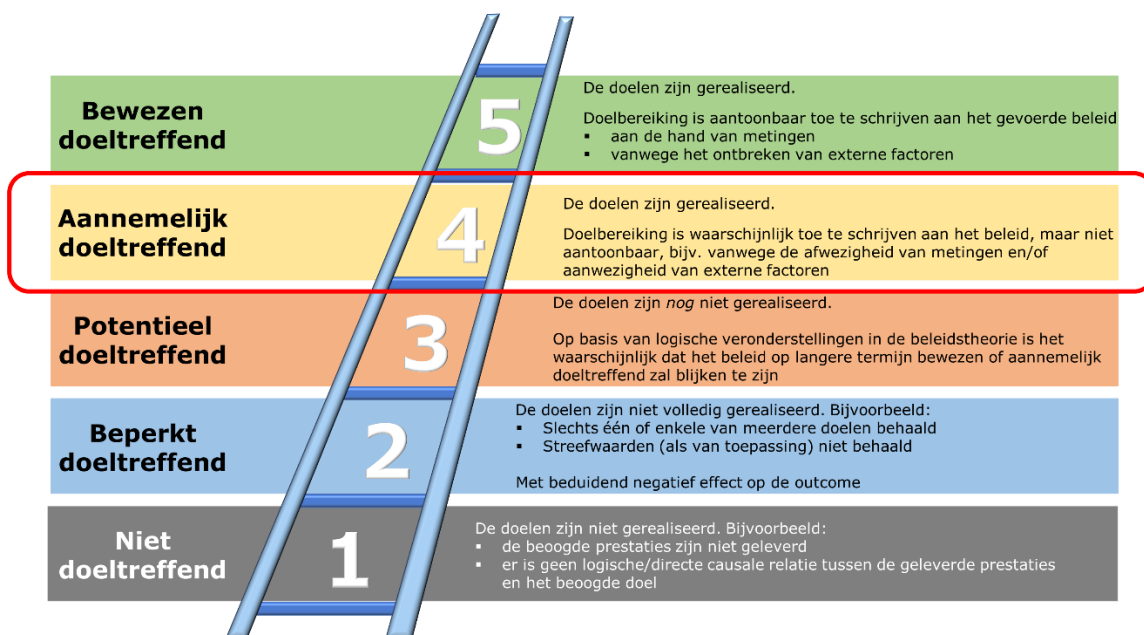
Subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten, moeten op grond van de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:24) eens in de vijf jaar worden geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten van subsidie. In de gemeente Woerden worden subsidies niet periodiek volgens een evaluatieagenda geëvalueerd. De voor dit onderzoek gesproken maatschappelijke partners geven aan dat zij nog nooit benaderd zijn voor deelname aan een evaluatie. Wel vinden er op ambtelijk en bestuurlijk niveau periodiek voortgangsoverleggen plaats met de maatschappelijke partners over de voortgang en prestaties van de gesubsidieerde activiteiten. Tevens wordt er ten behoeve van de vaststelling van subsidies middels een verslag verantwoording afgelegd over de bereikte resultaten. Dit betekent echter niet dat vanuit evaluaties lessons learned geïdentificeerd en geborgd worden in de interne organisatie.

Beoordeling doeltreffendheid

Op basis van de bevindingen beoordelen wij het subsidiebeleid in het sociaal domein als aannemelijk doeltreffend (zie figuur 12). De inzichten uit dit onderzoek maken duidelijk dat er sprake is van een duidelijke relatie tussen de maatschappelijke opgaven, beleidsdoelen en beoogde prestaties en effecten uit de MAG en gesubsidieerde activiteiten zoals uitgevoerd door de maatschappelijke partners. Het sterke voorliggende veld met maatschappelijk betrokken partners speelt ook een belangrijke rol in het realiseren van de beoogde beleidsdoelen; zij zijn immers intrinsiek gemotiveerd om, ieder vanuit een eigen perspectief, een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgaven binnen het sociaal domein.

Wel kan de gemeente haar ambitieniveau verhogen door niet alleen te focussen op het meten van prestaties (output), maar zich ook actief in te zetten om de effecten (outcome) van subsidies zichtbaar te maken. Een balans tussen output en outcome geeft namelijk een meer diepgaand inzicht in de daadwerkelijke impact van subsidies voor Woerden. Dit gaat verder dan alleen 'tellen' en 'vertellen'. Door effecten beter proberen in kaart te brengen, kan de gemeente beter beoordelen of beoogde doelen worden bereikt en kunnen waar nodig aanpassingen worden gedaan voor een effectievere inzet van financiële middelen. Dit vergroot niet alleen de verantwoording naar stakeholders (zoals de Gemeenteraad), maar draagt ook bij aan een transparanter en doelgerichter subsidiebeleid dat daadwerkelijk bijdraagt aan het welzijn van inwoners van de gemeente Woerden.

Figuur 12. Beoordeling doeltreffendheid subsidiebeleid sociaal domein Woerden



Om een cultuur van continu leren te bevorderen is het van belang dat (a) structureel voldaan wordt aan de evaluatieverplichting zoals opgenomen in artikel 4:24 van de Awb en (b) evaluatieresultaten daadwerkelijk worden benut om beleid en onderliggende processen te verbeteren. Manieren om dit te realiseren zijn bijvoorbeeld:

- Een centraal kennisplatform: een centraal platform waar alle lessons learned en evaluatieresultaten worden gedocumenteerd en gedeeld. Dit kan een digitaal systeem zijn dat toegankelijk is voor relevante medewerkers binnen de organisatie.
- Toewijzen van verantwoordelijkheden: het specifiek toewijzen van verantwoordelijkheden aan medewerkers of afdelingen om de implementatie van lessons learned te coördineren en te volgen. Dit kan onder meer via het aanpassen van procedures of het organiseren van trainingen.
- Training en bewustwording: dit zorgt ervoor dat medewerkers bewust zijn van de lessons learned. Via trainingen worden nieuwe inzichten gedeeld, begrepen en toegepast in de dagelijkse praktijk.
- Communicatie en transparantie: het houden van open communicatielijnen met alle betrokkenen, zowel intern als extern. Transparantie over de geleerde lessen kan het draagvlak vergroten en de betrokkenheid van belanghebbenden versterken.
- Monitoring en rapportage: dit omvat het implementeren van een monitoringssysteem om de voortgang van de implementatie van lessons learned te volgen, inclusief regelmatige rapportages om de organisatie en de Gemeenteraad op de hoogte te houden van de vorderingen en eventuele uitdagingen.



5 Conclusies en aanbevelingen

1. Het subsidiebeleid van de gemeente Woerden is aannemelijk doeltreffend, maar het inzicht in de effecten kan vergroot worden.

De gemeente Woerden heeft een solide basis gelegd voor een doeltreffend subsidiebeleid met de formulering van duidelijke doelen, prestaties en effecten in de Maatschappelijke Agenda (MAG). Hiermee is een start gemaakt in de MAG 2019-2022 en verder uitgebouwd in de huidige MAG 2023-2027. Samen met maatschappelijke partners is per thema uitgewerkt wat de opgaven zijn die voortkomen uit de analyse en de behoeften van inwoners, wat de effecten en resultaten zijn die gemeente en maatschappelijke partners met elkaar voor de inwoners van Woerden willen realiseren en welke inspanningen ervoor nodig zijn om dit te bereiken in het sociaal domein.

Met de MAG zijn de kaders vastgesteld voor het subsidiebeleid in het sociaal domein. De gemeente streeft hierbij naar het doeltreffend en doelmatig inzetten van financiële middelen, zodanig dat daarmee passende ondersteuning dichtbij de leefomgeving van inwoners wordt geboden. Dit betekent dat het verstrekken van subsidies inhoudsgericht in plaats van organisatiegericht plaatsvindt: de gemeente subsidieert organisaties voor de inhoudelijke bijdragen die zij leveren aan het realiseren van doelen in de MAG. Hiermee biedt de gemeente een duidelijk kader voor het toekennen van financiële ondersteuning aan verschillende lokale initiatieven.

Aan de hand van de onderzochte casussen blijkt dat prestaties (output) van subsidies inzichtelijk zijn en in lijn liggen met de opgaven en doelen van de MAG. Hierdoor is het mogelijk om de uitvoering van projecten en initiatieven te volgen. Door naast prestaties, ook prioriteit te geven aan het beter zichtbaar maken van effecten van subsidies, worden de mogelijkheden vergroot om de volledige impact van het subsidiebeleid te waarderen. Bovendien draagt een betere balans tussen inzicht in prestaties en effecten bij aan waardevolle inzichten ten behoeve van beleidsvorming en -verbetering.

Aanbeveling 1. Ontwikkel een goede balans tussen output- en outcome-indicatoren en maak hier vooraf duidelijke afspraken over in subsidierelaties.

Maatschappelijke instellingen in Woerden waarderen het dat zij samen met de gemeente in gesprek zijn over welke resultaten in de lokale samenleving gewenst zijn en hoe dit het beste behaald kan worden. Bij zowel de gemeente, als de maatschappelijke instellingen bestaat de behoefte om een evenwichtiger beeld te krijgen van de met subsidie gerealiseerde prestaties, maar vooral ook effecten. Afspraken en verantwoordingen vinden in de praktijk veelal plaats op basis van kwantitatieve outputs (tellen), aangevuld met kwalitatieve informatie (vertellen). Maar het échte inzicht in (meetbare) effecten ontbreekt. Om dit te realiseren is het belangrijk dat er een goede balans komt tussen output- en outcome-indicatoren, die samen met de maatschappelijke instellingen worden ontwikkeld.

Een manier om dit te realiseren is om in subsidieverstrekkingen aan maatschappelijke instellingen op verschillende niveaus afspraken te maken over te verwachten prestaties én effecten. Hoewel maatschappelijke effecten voortkomen uit de MAG, worden concretere resultaten door de instellingen zelf bepaald. De gemeente maakt met instellingen concrete afspraken om in hun verantwoording te rapporteren over de volgende niveaus:

- Kwantitatieve prestaties. Dit zijn meetbare resultaten (output). Voorbeelden zijn het aantal bezoekers, aantal bezochte cliënten, bekendheid met een initiatief, tevredenheid onder inwoners, etc.
- Kwalitatieve effecten. Dit is waar gesubsidieerde activiteiten aan moeten bijdragen. In wezen is dit de reden voor subsidieverstrekking van de gemeente aan een instelling. Voorbeelden zijn het verbeteren van digitale vaardigheden of het vergroten van kennis van een bepaald onderwerp.



2. De gemeente is onvoldoende transparant in de afwegingen die gemaakt worden bij de inzet van het beleidsinstrument subsidie.

De gemeente hanteert geen duidelijk afwegingskader dat besluitvorming omtrent de inzet van het beleidsinstrument subsidie onderbouwt. De afwezigheid van een helder kader laat stakeholders, waaronder maatschappelijke instellingen maar ook de gemeente zelf, in het duister over criteria en overwegingen die de basis vormen voor de inzet en toekenning van subsidies. Voor de geïnterviewde instellingen lijkt het erop dat subsidies worden verstrekt op basis van langdurige relaties, wat de transparantie en objectiviteit van het subsidieproces beïnvloed. In dat kader is het van belang dat de gemeente streeft naar de ontwikkeling van een expliciet afwegingskader om zo helderheid en objectiviteit in het subsidiebeleid te waarborgen.

Aanbeveling 2. Ontwikkel een helder afwegingskader voor de inzet van het beleidsinstrument subsidies

Om transparantie en duidelijkheid van de inzet van subsidies te verbeteren, is het van belang dat er een helder afwegingskader wordt ontwikkeld. Een helder afwegingskader borgt het expliciet vastleggen van criteria en overwegingen, waardoor de besluitvorming over de inzet van subsidies onderbouwd kan worden. Dit draagt bovendien bij aan het waarborgen van de integriteit van het subsidiebeleid, het borgen van het vertrouwen bij maatschappelijke instellingen en het verbeteren van de transparantie binnen het subsidiebeleid.

Voorbeelden:

- Gemeente Den Haag. De gemeente Den Haag heeft een [werkinstructie](#) opgesteld voor de afweging tussen een overheidsopdracht of subsidie.
- Gemeente Twenterand. De gemeente Twenterand heeft indicatoren en een afwegingskader ontwikkeld voor de inzet van subsidie en inkoop. Deze zijn opgenomen in [Nota uitgangspunten subsidiebeleid](#) (bijlage 1 en 2).

3. Het ontbreekt in de gemeente aan een integraal en publiek toegankelijk subsidieoverzicht.

Zowel beleidsmakers, als instellingen en de Gemeenteraad hebben geen toegang tot een openbaar, toegankelijk, compleet en gemeentebreed overzicht van aangevraagde en verstrekte subsidies. Dit heeft een negatieve invloed in het waarborgen van transparantie en verantwoording van subsidies. Voor de Gemeenteraad betekent dit dat zij haar controlerende taak op subsidieverstrekingen niet goed kan uitoefenen.

Aanbeveling 3. Ontwikkel een subsidieregister dat voor iedereen (raad, burgers, bedrijven, instellingen) inzichtelijk maakt welke subsidies door de gemeente worden verstrekt en voor welke activiteiten.

Om inzichtelijk te maken welke subsidies zijn verstrekt, dient een subsidieregister te worden opgesteld en gepubliceerd. Het subsidieregister geeft voor een nader te bepalen periode een overzicht van aspecten, zoals subsidiedoelen, subsidieregelingen, verleende subsidies, inclusief vastgestelde bedragen. Het verdient aanbeveling om te kunnen filteren op thema's zoals jaar, programma, ontvanger, bedrag en subsidieregeling.

Goede voorbeelden van subsidieregisters waar de gemeente Woerden uit kan putten:

- Gemeente Den Haag. In de gemeente Den Haag is het subsidieregister te raadplegen via <https://subsidieregister.denhaag.nl>. Dit subsidieregister geeft een overzicht van alle project- en jaarsubsidies, inclusief begrotingsubsidies, die de gemeente via het subsidieadministratiesysteem in de voorafgaande jaren heeft verstrekt.
- Gemeente Helmond. Via het [subsidieregister](#) Helmond geeft de gemeente inzicht in de bestedingsdoelen van de verstrekte subsidies.
- Provincie Zuid-Holland. De provincie heeft een digitaal [subsidieregister](#) ontwikkeld, dat een actueel overzicht biedt van alle subsidies verstrekt door de provincie Zuid-Holland.



4. De gemeente beschikt niet over een transparant proces van het verhogen en/of verlagen van de subsidieplafonds.

Zowel voor de ambtelijke organisatie, raadsleden en bestuurders, als voor de maatschappelijke instellingen is het niet duidelijk hoe het proces van het verhogen en/of verlagen van de subsidieplafonds eruit ziet. Dit leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid over het beschikbare subsidiebedrag voor maatschappelijk partners van de gemeente. Die onduidelijkheid zorgt er aan de kant van de gemeente voor dat zij minder goed kunnen verantwoorden waarom het beschikte subsidiebedrag lager is dan het aangevraagde bedrag, of waarom een subsidie wordt afgewezen. Risico hiervan is dat er twijfel bestaat over de transparantie en rechtmatigheid waarmee subsidies worden verstrekt.

Aanbeveling 4. Maak het proces van het verhogen en/of verlagen transparant door dit zowel intern als extern duidelijk te beschrijven.

Om transparantie en duidelijkheid over het proces van verhogen/verlagen van de subsidieplafonds te verkrijgen, is het van belang dat dit duidelijk beschreven wordt. Een helder proces waarborgt transparantie en rechtmatigheid. Dit draagt bovendien bij aan het waarborgen van de integriteit van het subsidiebeleid en het borgen van het vertrouwen bij maatschappelijke instellingen.

De VNG beschrijft in het document '[Basisbeginselen subsidierecht](#)' het doel, de definitie, de vaststelling, de bekendmaking en het verlagen of verhogen van het subsidieplafond. Voor handvatten om dit proces te beschrijven kan dit document geraadpleegd worden. In de model-ASV 2013 is ook een bepaling opgenomen voor het verhogen of verlagen van de subsidieplafonds. Deze kan worden geraadpleegd en eventueel overgenomen voor het opnemen van een bepaling hierover in de ASV Woerden.

5. De Gemeenteraad krijgt informatie over het sociaal domein, maar heeft geen goed inzicht in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in het sociaal domein.

Om de Raad adequaat te informeren en haar controlerende rol te versterken, zijn er mogelijkheden voor het college om de verantwoording over de doeltreffendheid van het gevoerde subsidiebeleid in het sociaal domein te optimaliseren. Op dit moment vindt de verantwoording plaats via de jaarrekening, begroting en de MAG. Echter, er ontbreekt duidelijke sturingsinformatie met betrekking tot de effectiviteit van het subsidiebeleid. Een gebrek aan evenwicht tussen output- en outcome-indicatoren resulteert in een onduidelijk beeld voor de Raad met betrekking tot de actuele situatie in het sociaal domein. Bovendien ontbreekt informatie over de uitvoering, waaronder de mogelijke beschikbaarheid van kosteneffectievere alternatieven. Deze beperkingen hinderen de Raad in de uitoefening van haar controlerende rol, zowel bij de begroting als bij de verantwoording. Daarbij wordt opgemerkt dat de Raad ook niet om deze informatie heeft gevraagd.

Aanbeveling 5. Maak duidelijke afspraken tussen college en de raad over de wijze van rapporteren ten aanzien van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in het sociaal domein.

In aansluiting op de eerste aanbeveling dienen heldere afspraken te worden gemaakt tussen het college en de raad over de wijze van rapporteren over het subsidiebeleid in het sociaal domein. Hierbij dienen zowel financiële aspecten, alsook prestaties en effecten te worden belicht (balans output en outcome). Bij voorkeur dient een dergelijke rapportage meerjarig te worden opgebouwd, waardoor een vergelijking met voorgaande jaren mogelijk wordt. Dit met als doel om inzicht te krijgen in de trend van prestaties en effecten over de tijd en factoren die bijdragen aan verbeteringen of tekortkomingen te identificeren.

Het is aan de raad om in afstemming met het college de informatievoorziening dusdanig in te richten, dat de raad periodiek specifieke informatie krijgt over doelen, indicatoren en bereikte resultaten in het sociaal domein.



6. Het systematisch leren van evalueren is nog niet geborgd in de interne organisatie.

Op dit moment hebben evaluaties in de gemeente Woerden te vaak het karakter van een eenmalige en/of solistische activiteit, waardoor een doorlopend proces van integraal leren en verbeteren wordt bemoeilijkt. Het gevolg is dat de gemeente minder effectief kan inspelen op de behoeften van samenleving en de effecten van subsidies niet volledig optimaliseert.

Het evalueren van beleid, wet- en regelgeving, uitvoeringsprocessen, etc. heeft in de kern twee functies: verantwoording afleggen en leren. Aan beide functies wordt bij de overheid veel waarde gehecht. Zo is in veel wettelijke regelingen (o.a. Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, maar vaak ook in de Algemene Subsidieverordening) bepaald dat evaluaties uitgevoerd moeten worden. Naast het onderzoeken en verantwoording afleggen over de effectiviteit van beleid, treft een evaluatie pas doel als écht wordt geleerd van bevindingen en dit ook als zodanig wordt geborgd in de interne organisatie.

Aanbeveling 6. Implementeer een gestructureerd evaluatieproces en – agenda.

Om systematisch te leren van evaluaties binnen en buiten het sociaal domein, is het belangrijk te werken aan de hand van een gestructureerde evaluatieproces en -agenda. Het evaluatieproces omvat het opstellen van heldere doelstellingen en evaluatiecriteria, alsmede het integreren van periodieke evaluatiemomenten gedurende de looptijd van beleids- en subsidieprogramma's. Met het voldoen aan deze randvoorwaarde verkrijgt de gemeente Woerden waardevolle inzichten, kan het de effectiviteit van beleid en subsidies vergroten en tevens flexibeler inspelen op veranderde behoeften binnen het sociaal domein.

Voorbeelden:

- Gemeente Stichtse Vecht. In artikel 19 van de [Verordening Algemene Subsidieverordening Stichtse Vecht 2020](#) is opgenomen dat het college ten minste eens per vier jaar toetst of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, en rapporteert over zijn bevindingen aan de gemeenteraad.
- Gemeente Zaanstad. In artikel 5 van de [Algemene subsidieverordening Zaanstad 2023](#) is vastgelegd dat het college eenmaal in de vijf jaren de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieregelingen en subsidieverstrekking evalueert en hierover rapport aan de raad.
- Provincie Zuid-Holland. In artikel 7 van de [Algemene subsidieverordening Zuid-Holland 2013](#) staat opgenomen dat de provincie ten minste eenmaal in de vier jaren voor het einde van het jaar voorafgaande aan de verkiezingen voor Provinciale Staten een verslag publiceert over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidies.
- Provincie Zuid-Holland. De provincie voert op gestructureerde wijze evaluaties uit aan de hand van een [lange termijn agenda](#). Met deze agenda wordt tevens invulling gegeven aan de [Verordening Beleidsevaluaties](#). In artikel 3 van deze verordening zijn de kwaliteitseisen van een onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid vermeld.
- Rijksoverheid: Met ingang van 2021 werken ministeries met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een korte toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek.
- Provincie Zuid-Holland. In artikel 7 van de [Algemene subsidieverordening](#) staat opgenomen dat de provincie ten minste eenmaal in de vier jaren voor het einde van het jaar voorafgaande aan de verkiezingen voor Provinciale Staten een verslag publiceert over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidies.
- Provincie Zuid-Holland. De provincie voert op gestructureerde wijze evaluaties uit aan de hand van een [lange termijn agenda](#). Met deze agenda wordt tevens invulling gegeven aan de Verordening Beleidsevaluaties.
- Gemeente Zaanstad. In artikel 5 van de [Algemene subsidieverordening](#) is vastgelegd dat het college eenmaal in de vijf jaren de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieregelingen en subsidieverstrekking evalueert en hierover rapport aan de raad.



6 Bijlagen

6.1 Bijlage 1 – Normenkader

Onderwerp	Norm
Plan (Beleid- en subsidiekader)	De gemeente heeft een duidelijk subsidiebeleid. <ul style="list-style-type: none">• Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag• Er is een actueel beleidskader waarin het subsidiebeleid in het sociaal domein beschreven wordt.• Het beleidskader licht toe hoe beleid zich vertaalt naar concrete beleidsdoelen.• De Gemeenteraad stelt kaders voor het subsidiebeleid• Het subsidieproces is beschreven en bevat alle stappen van het proces.• Het proces van het verhogen of verlagen van de subsidieplafons is duidelijk beschreven en wordt nageleefd.• Er is een afwegingskader beschikbaar voor de instrumentkeuze.• Er is een actueel en volledig openbaar subsidieregister beschikbaar, uitgesplitst naar beleidsterrein.
Do (Uitvoering in de praktijk)	Het proces van subsidieverstrekking verloopt volgens de vastgestelde beleidskaders. <ul style="list-style-type: none">• De subsidieaanvragen sluiten aan op de beleidsdoelen.• Afspraken met subsidieontvangers over effecten, resultaten en bekostiging worden gemaakt op basis van het subsidiebeleid.• Afspraken met subsidieontvangers zijn bij voorkeur meerjarig en worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst, contract of beschikking.• De gemeente heeft zicht op de gerealiseerde prestaties van de subsidie. Deze worden gemeten aan de hand van vooraf afgesproken prestatie-indicatoren.• De gemeente heeft zicht op de gerealiseerde effecten van de subsidie. Deze worden gemeten aan de hand van vooraf afgesproken effectindicatoren.
Check (Verantwoording in de praktijk)	De gemeente heeft aan de hand van verantwoording inzicht in de effecten van subsidie. Deze worden teruggekoppeld aan de gemeenteraad. <ul style="list-style-type: none">• Het is voor gesubsidieerde instellingen duidelijk hoe zij verantwoording moeten afleggen over bestede middelen, gerealiseerde prestaties en effecten.• Bestuurders zijn op de hoogte van de gerealiseerde resultaten en effecten van de subsidies.• De Gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over de voortgang, resultaten en effecten van de subsidies.
Act (Leren van evalueren)	De gemeente leert van evaluaties. <ul style="list-style-type: none">• Subsidieregelingen worden conform art. 4:24 van de Awb eens in de vijf jaar geëvalueerd op doeltreffendheid.• De gemeente benut de uitkomsten van evaluaties en past de geleerde lessen toe in de praktijk.



6.2 Bijlage 2 – Casusuitwerkingen

De casusbeschrijvingen van Inloophuis 't Centrum en Stichting Kwadraad zijn gebaseerd op de beschikbare documenten uit 2021. De casusbeschrijving van de Bibliotheek Het Groene Hart is gebaseerd op de beschikbare documenten uit 2022.

Subsidieontvanger	Inloophuis 't Centrum
Type subsidie	Jaarlijks
MAG Thema's en beleidsdoelen	<p>Maatschappelijke ondersteuning en betrokkenheid en tegen gaan eenzaamheid</p> <ul style="list-style-type: none">- Inwoners zijn in staat om zichzelf te redden, eventueel met inzet van hun omgeving en/of algemene voorzieningen in de eigen wijk of dorp.- Inwoners die minder zelfredzaam zijn, worden actief ondersteund door de gemeente. <p>Gezondheid en Bewegen</p> <ul style="list-style-type: none">- Alle inwoners hebben een gezonde en actieve leefstijl. <p>Werk en Inkomen</p> <ul style="list-style-type: none">- Woerdense inwoners werken of participeren overeenkomstig hun ambities en vermogen en hebben voldoende middelen om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. <p>Wonen met Zorg</p> <ul style="list-style-type: none">- Voor inwoners met een ondersteuningsvraag is er een zorg geschikte, soms geclusterde, woning/woonvorm of een (beschermde) woonvoorziening.- Er zijn voldoende woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen of maatschappelijke opvang.- Voor mensen die dakloos zijn of dreigen te worden en mensen die uit huis moeten om escalatie te voorkomen, zijn er voldoende maatschappelijke opvang-/time out voorzieningen.- Huisuitzettingen door huurschuld of overlast worden zoveel mogelijk voorkomen. Hiervoor wordt outreachend gewerkt met een integrale aanpak op alle leefgebieden. <p>Groei, ontwikkeling en leren</p> <ul style="list-style-type: none">- Jongeren groeien gezond en veilig op; zowel op school, thuis als in hun vrije tijd. Daarbij vinden we het belangrijk dat alle kinderen hun talenten kunnen ontwikkelen, ongeacht hun achtergrond, beperking of financiële situatie.- Bij een hulpvraag zorgen we dat jongeren en hun ouders, de hulp krijgen die ze nodig hebben. Hierbij zetten we in op vier punten: de hulp moet beschikbaar, snel, lokaal en van goede kwaliteit zijn.
Wet- en regelgeving	<p>De Algemene wet bestuursrecht</p> <p>Algemene Subsidieverordening Woerden</p> <p>Maatschappelijke Agenda 2019-2022 gemeente Woerden</p> <p>Subsidieregeling Algemene Voorzieningen Sociaal Domein Gemeente Woerden</p>
Omschrijving/activiteiten	<p>Inloophuis 't Centrum bereikt een kwetsbare doelgroep. Ze geeft hen een thuis met aandacht en gezonde maaltijden. Ze dragen bij aan zelfredzaamheid en de bestrijding van eenzaamheid. Ook zetten ze deze mensen in sociale netwerken. De inwoners worden geactiveerd door ze als vrijwilliger in te zetten. Tevens zijn zij ingebed in de Woerdense samenleving. Hierdoor wordt inzet van professionele zorg (eerste lijn) of maatwerk voorkomen. Ook zijn er niet-deelnemers die vrijwilliger zijn. De betrokken vrijwilligers zijn actief, maar niet altijd in hun eigen wijk of dorp.</p>



Doel instelling	Bevorderen van hulpverlening voor allen die een beroep op haar doen, ongeacht afkomst of levensovertuiging. Hulpverlening te bevorderen voor allen die een beroep op haar doen, ongeacht afkomst of levensovertuiging. Mensen ontmoeten elkaar, vinden de tweedehands kledingwinkel, maaltijden zijn verzorgd en inwoners worden gevonden als er een hulpvraag is. Bezoekers zijn niet alleen bezoeker, maar ook vrijwilliger. Kwetsbare inwoners maken zo sociale contacten en hebben dagbesteding.	
Instrumentkeuze en afwegingen	Geen afwegingskader. De relatie van de instelling met de Maatschappelijke Agenda (MAG) en de mate waarin de aanvraag bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling zijn leidend.	
Input (bedrag)	In 2018 beschikt: € 72.600 In 2019 beschikt: € 73.900 In 2020 beschikt: € 75.400 In 2021 beschikt: € 76.606 In 2022 beschikt: € 93.920	
Activiteiten	Bekostiging van de inzet van een betaalde coördinator voor Inloophuis 't Centrum en de tweedehandswinkel.	
	Beoogd	Geleverd
Prestaties	De inzet van een betaalde coördinator.	In 2021 was de inzet 1,1 fte.
Effecten en neveneffecten	<ol style="list-style-type: none"> Maatschappelijke ondersteuning en betrokkenheid en tegengaan eenzaamheid: <ul style="list-style-type: none"> Organisaties doen datgene dat inwoners van Woerden nodig hebben en graag willen aan vrij toegankelijke voorzieningen. Alle inwoners kunnen actief zijn in hun eigen wijk of dorp door deel te nemen aan activiteiten, deze mede te organiseren of vrijwilligerswerk te doen. Doen wat inwoners nodig hebben: kwetsbare inwoners weten deze voorziening te vinden Inwoners zijn even veel als nu goed zelfredzaam en doen even veel als nu mee aan de samenleving Eenzaamheid onder volwassenen en ouderen stijgt niet. Gezondheid en Bewegen <ul style="list-style-type: none"> Inwoners hebben een gezond gewicht Het gebruik van alcohol, soft- en harddrugs onder volwassenen of senioren neemt af Werk en Inkomen 	<ol style="list-style-type: none"> Maatschappelijke ondersteuning en betrokkenheid en tegengaan eenzaamheid: <ul style="list-style-type: none"> Organisaties doen datgene dat inwoners van Woerden nodig hebben en graag willen aan vrij toegankelijke voorzieningen. Inwoners zijn even veel als nu goed zelfredzaam en doen even veel als nu mee aan de samenleving: Het inloophuis draagt hieraan bij door bezoekers uit hun isolement te halen, met elkaar te laten eten en activiteiten aan te bieden. Eenzaamheid onder volwassenen en ouderen stijgt niet. Gezondheid en bewegen. <ul style="list-style-type: none"> Inwoners hebben een gezond gewicht. Bezoekers zijn een kwetsbare doelgroep, de activiteiten en omgang met vrijwilligers dragen bij beter goed omgaan met verslavende middelen. Werk en inkomen <ul style="list-style-type: none"> Bezoekers hebben een uitkering en participeren door deelname aan de activiteiten



	<ul style="list-style-type: none">- Woerdense inwoners met een uitkering participeren in de samenleving:- Zo min mogelijk mensen hebben problematische schulden- Zo min mogelijk inwoners leven in armoede: <p>4. Wonen met zorg</p> <ul style="list-style-type: none">- Woerdenaren die vanuit intramuraal/beschermd wonen, maatschappelijke opvang of een crisissituatie een zelfstandige woning nodig hebben, worden gehuisvest.	<ul style="list-style-type: none">- Zo min mogelijk mensen hebben problematische schulden.- De kledingwinkel draagt bij aan enige mate van verlichting van de armoede. <p>4. Wonen met zorg</p> <ul style="list-style-type: none">- Woerdenaren die vanuit intramuraal/beschermd wonen, maatschappelijke opvang of een crisissituatie een zelfstandige woning nodig hebben, worden gehuisvest. Voorwaarde is de aanwezigheid van voorzieningen, zoals welzijn en participatie, die zelfstandig wonen voor mensen met psychische kwetsbaarheid mogelijk maken.
--	---	--



Subsidieontvanger	Bibliotheek Het Groene Hart
Type subsidie	Jaarlijks
MAG Thema's en beleidsdoelen	<p>Maatschappelijke ondersteuning en betrokkenheid en tegen gaan eenzaamheid</p> <ul style="list-style-type: none">- Inwoners zijn in staat om zichzelf te redden, eventueel met inzet van hun omgeving en/of algemene voorzieningen in de eigen wijk of dorp.- Inwoners die minder zelfredzaam zijn, worden actief ondersteund door de gemeente. <p>Gezondheid en Bewegen</p> <ul style="list-style-type: none">- Alle inwoners hebben een gezonde en actieve leefstijl. <p>Werk en Inkomen</p> <ul style="list-style-type: none">- Woerdense inwoners werken of participeren overeenkomstig hun ambities en vermogen en hebben voldoende middelen om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. <p>Wonen met Zorg</p> <ul style="list-style-type: none">- Voor inwoners met een ondersteuningsvraag is er een zorg geschikte, soms geclusterde, woning/woonvorm of een (beschermd) woonvoorziening.- Er zijn voldoende woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen of maatschappelijke opvang.- Voor mensen die dakloos zijn of dreigen te worden en mensen die uit huis moeten om escalatie te voorkomen, zijn er voldoende maatschappelijke opvang-/time out voorzieningen.- Huisuitzettingen door huurschuld of overlast worden zoveel mogelijk voorkomen. Hiervoor wordt outreachend gewerkt met een integrale aanpak op alle leefgebieden. <p>Groei, ontwikkeling en leren</p> <ul style="list-style-type: none">- Jongeren groeien gezond en veilig op; zowel op school, thuis als in hun vrije tijd. Daarbij vinden we het belangrijk dat alle kinderen hun talenten kunnen ontwikkelen, ongeacht hun achtergrond, beperking of financiële situatie.- Bij een hulpvraag zorgen we dat jongeren en hun ouders, de hulp krijgen die ze nodig hebben. Hierbij zetten we in op vier punten: de hulp moet beschikbaar, snel, lokaal en van goede kwaliteit zijn.
Wet- en regelgeving	De Algemene wet bestuursrecht Algemene Subsidieverordening Woerden Maatschappelijke Agenda 2019-2022 gemeente Woerden Subsidieregeling Algemene Voorzieningen Sociaal Domein Gemeente Woerden Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen
Omschrijving/activiteiten	<p>De bibliotheek Woerden stelt kennis en informatie beschikbaar aan alle inwoners van Woerden. Dit doet de bibliotheek met haar collectie aan boeken, maar ook met bijeenkomsten en informatiepunten, zoals het informatiepunt digitale overheid. Daarnaast organiseert zij enkele activiteiten, zoals de Culture run Woerden, de Popronde Woerden of de Lees Challenge voor scholen.</p> <p>Op basis van de Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen (WSOB) heeft een bibliotheek 5 functies, te weten:</p> <ol style="list-style-type: none">ter beschikking stellen van kennis en informatie;bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling en educatie;bevorderen van lezen en het laten kennismaken met literatuur;organiseren van ontmoeting en debat; enlaten kennis maken met kunst en cultuur
Doel instelling	Het stimuleren van maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van cultuur, educatie en jeugd.



Instrumentkeuze en afwegingen	Geen afwegingskader. De relatie van de instelling met de Maatschappelijke Agenda (MAG), het Cultuurmanifest, Onderwijs en de mate waarin de aanvraag bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling zijn leidend.	
Input (bedrag)	In 2018 beschikt: € 874.971 In 2019 beschikt: € 884.680 In 2020 beschikt: € 922.682 In 2021 beschikt: € 907.682 In 2022 beschikt: € 922.205	
Activiteiten	Conform Uitvoeringsovereenkomst en het met bijbehorend Productenboek: <ul style="list-style-type: none"> - Activiteiten gericht op ontmoeting, kennis en informatie. - Activiteiten gericht op digitale vaardigheden. - Activiteiten gericht op taal en rekenen. - Activiteiten gericht op jeugd en onderwijs. 	
	Beoogd	Gerealiseerd
Prestaties	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestaties m.b.t medewerkers en bibliotheek zelf: <ul style="list-style-type: none"> - Aantal gekwalificeerde vrijwilligers aannemen. - Deskundigheidsbevorderingsbijeenkomsten. - Intervisiemomenten. - Inkoop centraal georganiseerd voor alle bibliotheekorganisaties in provincie Utrecht. - Aangesloten op de landelijke digitale infrastructuur. 2. Prestaties m.b.t. kinderprogramma: <ul style="list-style-type: none"> - Programma primair- , voor – en vroegschoolse instellingen/onderwijs. - Aantal leden van programma boekstart. - Leescampagnes (o.a. Boekenweek, Kinderboekenweek, Voorleesdagen, Nederland Leest). - Week van Lezen en Schrijven. 3. Prestaties m.b.t. taal en rekenen: <ul style="list-style-type: none"> - Reken- en taaltrajecten en inloopsprekuren. - Taalvisite. 4. Prestaties m.b.t. samenwerking jeugd en onderwijs: <ul style="list-style-type: none"> - Bibliotheek op School. 5. Prestaties m.b.t. bezoekers en producten: <ul style="list-style-type: none"> - Werk -en studeerplekken. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestaties m.b.t. medewerkers en bibliotheek zelf: <ul style="list-style-type: none"> - 13,53 FTE aan medewerkers. - 221 aangenomen vrijwilligers, procentuele toename van 27%. - 221 aangenomen vrijwilligers, ten opzichte van 173. Procentuele toename van 27%. 2. Prestaties m.b.t. kinderprogramma: <ul style="list-style-type: none"> - Toename van het aantal boekstart leden. 4056 aantal uitleningen onder Boekstart leden. - 359 kinderen deelgenomen aan het Peuter voorlezen. - De webpagina van Klooien met Kinderboeken 266 keer bezocht. 3. Prestaties m.b.t. taal en rekenen: <ul style="list-style-type: none"> - Toename in het aantal beschikbare voorleesfilmpjes is in 2022 flink gestegen, waaronder het aanbod voorleesfilmpjes in andere talen. - Aantal Taalvisite vrijwilligers is 50. Procentuele toename van 100%. 4. Prestaties m.b.t. samenwerking jeugd en onderwijs: <ul style="list-style-type: none"> - 14 verschillende gastlessen op school en in de Bieb en diverse collecties. - 9 basisscholen hebben de samenwerkingsovereenkomst met de bibliotheek getekend. - Alle 38 basisscholen uit de regio hebben één of meerdere producten afgenomen.



	<ul style="list-style-type: none">- Workshops, informatiepunten, spreekuren, bijeenkomsten, exposities, lokale initiatieven, lezingen, leeskringen, voorlezen.- 30 openingsuren/8 dagdelen 30 service-uren.- 1 fysiek item per inwoner.- Via lokaal lidmaatschap toegang tot de landelijke digitale collectie.- Deelname aan provinciale en regionale roulatie (volwassenen) collectie. <p>6. Prestaties m.b.t. digitale overheid:</p> <ul style="list-style-type: none">- Klik & Tik en Digisterker.- Spreekuren 'digitaal'.- 1 op 1 matching- Informatiepunt Digitale overheid.- Vervangingspercentage collectie: 12,5% per jaar.	<ul style="list-style-type: none">- 5.741 leerlingen bereikt met een gastles of een collectie boeken op school.- 36 groepen van het Basisonderwijs hebben een groepsbezoek gebracht aan de Bibliotheek. <p>5. Prestaties m.b.t. bezoekers en producten:</p> <ul style="list-style-type: none">- 154.441 aantal bezoekers in 2022.- 107.346 aantal online bezoekers.- 18% meer leden die gebruik maakten van het landelijke online aanbod van de bibliotheek.- Toename in omvang van E-books en het gebruik van E-books en online omgeving. <p>6. Prestaties m.b.t. digitale overheid:</p> <ul style="list-style-type: none">- Doorverwijzingen naar diensten binnen de Bibliotheek.
Effecten	<ol style="list-style-type: none">1. Bevorderen van zelfredzaamheid (zodat inwoner beter de regie over zijn eigen leven kan houden)2. Inwoners zijn actief en doen mee3. Bouwstenen bieden voor een leerlijn waardoor inwoners makkelijker aansluiting kunnen vinden bij de arbeidsmarkt4. Inwoner de mogelijkheid geven zijn talenten (op vrijwillige) basis in te zetten en betrokken te raken bij een maatschappelijke organisatie5. Men moet basisvaardig zijn om zelfredzaam te zijn en keuzes te kunnen maken.	<p>Conform 'verbeteringen in 2022' in het jaarverslag 2022:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het Informatie Digitale Overheid (IDO) is op de kaart gezet en alle interne- en externe doorverwijzingen rondom het IDO lopen gestroomlijnd.2. Het digitale deel is verstevigd en telt meer vragers dan ooit.3. Er is structuur aangebracht in alle werkzaamheden. <p>Er zijn geen specifieke maatschappelijke effecten genoemd.</p>



Subsidieontvanger	Stichting Kwadraad
Type subsidie	Jaarlijks
MAG Thema's en beleidsdoelen	<p>Maatschappelijke ondersteuning en betrokkenheid en tegen gaan eenzaamheid</p> <ul style="list-style-type: none">- Inwoners zijn in staat om zichzelf te redden, eventueel met inzet van hun omgeving en/of algemene voorzieningen in de eigen wijk of dorp.- Inwoners die minder zelfredzaam zijn, worden actief ondersteund door de gemeente. <p>Gezondheid en Bewegen</p> <ul style="list-style-type: none">- Alle inwoners hebben een gezonde en actieve leefstijl. <p>Werk en Inkomen</p> <ul style="list-style-type: none">- Woerdense inwoners werken of participeren overeenkomstig hun ambities en vermogen en hebben voldoende middelen om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. <p>Wonen met Zorg</p> <ul style="list-style-type: none">- Voor inwoners met een ondersteuningsvraag is er een zorg geschikte, soms geclusterde, woning/woonvorm of een (beschermd) woonvoorziening.- Er zijn voldoende woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit beschermd wonen of maatschappelijke opvang.- Voor mensen die dakloos zijn of dreigen te worden en mensen die uit huis moeten om escalatie te voorkomen, zijn er voldoende maatschappelijke opvang-/time out voorzieningen.- Huisuitzettingen door huurschuld of overlast worden zoveel mogelijk voorkomen. Hiervoor wordt outreachend gewerkt met een integrale aanpak op alle leefgebieden. <p>Groei, ontwikkeling en leren</p> <ul style="list-style-type: none">- Jongeren groeien gezond en veilig op; zowel op school, thuis als in hun vrije tijd. Daarbij vinden we het belangrijk dat alle kinderen hun talenten kunnen ontwikkelen, ongeacht hun achtergrond, beperking of financiële situatie.- Bij een hulpvraag zorgen we dat jongeren en hun ouders, de hulp krijgen die ze nodig hebben. Hierbij zetten we in op vier punten: de hulp moet beschikbaar, snel, lokaal en van goede kwaliteit zijn.
Wet- en regelgeving	<p>De Algemene wet bestuursrecht Algemene Subsidieverordening Woerden Maatschappelijke Agenda 2019-2022 gemeente Woerden Subsidieregeling Algemene Voorzieningen Sociaal Domein Gemeente Woerden</p>
Omschrijving/activiteiten	<p>Stichting Kwadraad biedt maatschappelijk werk, sociaal juridische ondersteuning (sociaal raadslieden) en hulp bij thuisadministratie voor alle inwoners in de gemeente Woerden. Daarnaast hebben ze het Pedagogisch Bureau dat kortdurende opvoedingsondersteuning biedt aan ouders.</p>
Doel instelling	<p>De missie waar Kwadraad voor staat is met maatschappelijk werk koploper zijn in het sociaal domein. We staan voor het versterken van eigenaarschap van burgers en hun sociale netwerken en het zijn van een volwaardig partner naar gemeenten en onze samenwerkingspartners.</p>
Instrumentkeuze en afwegingen	<p>Geen afwegingskader. De relatie van de instelling met de Maatschappelijke Agenda (MAG) en de mate waarin de aanvraag bijdraagt aan de gemeentelijke doelstelling zijn leidend.</p>
Input	<p>In 2018 beschikt: € 714.177 In 2019 beschikt: € 778.579 In 2020 beschikt: € 850.00 In 2021 beschikt: € 850.268 In 2022 beschikt: € 931.043</p>
Activiteiten	<ol style="list-style-type: none">1. Algemeen Maatschappelijk Werk.2. Sociaal Raadslieden (SR).3. Thuisadministratie.



	4. Pedagogisch bureau. 5. Pilot gezin coaching nieuwe stijl.	
	Beoogd	Gerealiseerd
Prestaties	<ol style="list-style-type: none"> 1. Algemeen maatschappelijk werk: <ul style="list-style-type: none"> - 5,57 fte. - Door de generalistische kennis van de professionals kunnen vragen op alle leefgebieden beantwoord worden. - Versterken van netwerk van de inwoner. - Samenwerking met aanpalende vakgebieden, zoals GGZ, ouderenzorg, GGD, politie en onderwijs. - (Groepsgerichte) Ondersteuningstrajecten 2. Sociaal Raadslieden (SR): <ul style="list-style-type: none"> - 1,90 fte. - Passend hulpaanbod (informatie, advies en ondersteuning) voor sociaal juridische vragen in de vormen van actieve ondersteuning en consulten. - Signalering van knelpunten en eventuele onrechtvaardigheden. - Instanties wijzen op bevordering van de toegankelijkheid en servicegericht werken. - Inwoner actief doorverwijzen. - Collectief aanbod (verbinding met Thuisadministratie of andere werksoorten) 3. Thuisadministratie <ul style="list-style-type: none"> - 0,66 fte. - Ondersteuning van professionele coördinatoren en vrijwilligers bij administratie en financiële problemen. - 30 thuisadministratievrijwilligers en 8 belastingvrijwilligers. - Samenwerking andere interne diensten van Kwadraad. 4. Pedagogisch bureau <ul style="list-style-type: none"> - 0,39 fte. - Kortdurende begeleiding en opvoedondersteuning aan ouders met onder andere (digitale) cursussen. - Inzet van een pedagoog en ervaringscoach. - Signaleren van opvoedproblemen en doorverwijzing. - 3 kiesgroepen en 2 Rots & Water trainingen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Algemeen maatschappelijk werk: <ul style="list-style-type: none"> - 414 cliënten begeleid. - 75 korte contacten (stijging van 240%). - Cliënten zijn doorverwezen naar O.a. organisaties als Gemeente en Overheid – WoerdenWijzer, Huisarts WMO -loket, Ambulante GGZ en GGZ overig. - 84% van de cliënten begeleid tijdens het succesvol realiseren van hun doelen. - Percentuele afname van 6,25% m.b.t. weinig tot geen contact met anderen onder cliënten. - Procentuele toename van 4,34% m.b.t. deelname aan georganiseerde activiteiten onder cliënten. - Procentuele toename van 50% m.b.t. onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk of onbetaalde stage onder cliënten. - Procentuele toename van 2,41% m.b.t. betaald werk onder cliënten. - Terugvalpercentage van 6%. 2. Sociaal Raadslieden <ul style="list-style-type: none"> - 371 cliënten begeleid door professionals. - 275 cliënten begeleid door vrijwilligers. 3. Thuisadministratie <ul style="list-style-type: none"> - Totaal 200 cliënten ondersteund. - 140 huishoudens hebben éénmalige hulp ontvangen. - 25 vroeg-signaleringen. - Begeleiding van 23 statushouders. 4. Pedagogisch bureau <ul style="list-style-type: none"> - Begeleiding van 24 cliënten. - 24 korte contacten. - 9 aanmeldingen voor groepsproject Speels en Positief. - 88% van de cliënten begeleid tijdens het succesvol realiseren van hun doelen. - Terugvalpercentage van 0%. - Cliënten zijn doorverwezen naar O.a. WoerdenWijzer, Gemeente en Overheid, Overige instanties en Hulp en Dienstverlening (GGD).



	<ol style="list-style-type: none">5. Pilot gezinscoaching nieuwe stijl<ul style="list-style-type: none">- 4,34 fte.- Inzet van gezinscoaching (32 uur per gezinscoach).- Inzet projectleiding (28 uur).- Praktische thuisbegeleiders (32 uur per thuisbegeleider).	
Effecten	<ol style="list-style-type: none">1. Inwoners bepalen zelf (eigen regie) en maken zelf keuzes.2. Inwoners doen en kunnen zoveel mogelijk zelf (eigen kracht) en krijgen daarbij ondersteuning als dat nodig is. Het sociale netwerk van de inwoner wordt daarbij zoveel mogelijk benut.3. Vrij toegankelijke voorzieningen bieden de juiste hulp en ondersteuning op het juiste moment, en schalen tijdig op naar WoerdenWijzer wanneer specifieke of intensieve hulp of ondersteuning nodig is. Zo wordt voorkomen dat lichte ondersteuningsvragen verergeren of escaleren.4. Vrij toegankelijke voorzieningen zijn vraaggericht en gebiedsgericht; ze sluiten aan bij de inwoners per dorp of kern aangeven nodig te hebben. Inwoners worden zoveel mogelijk in hun eigen leefomgeving ondersteunt, enkel wanneer dit niet gewenst of mogelijk is wordt hiervan afgeweken.5. Vrij toegankelijke voorzieningen zijn goed bereikbaar, vrij toegankelijk en laagdrempelig. Inwoners kunnen hulp- en ondersteuningsvragen dichtbij in eigen wijk of dorp stellen.6. Organisaties stimuleren inwoners om talenten in te zetten bij de activiteiten en in het aanbod, om zo de vrijwillige inzet en participatie te stimuleren.7. Organisaties zetten in op onderlinge afstemming en samenwerking met Oe, 1e en 2e lijnorganisaties, zodat voorzieningen en hulp uit diverse lijnen aanvullend op elkaar zijn en inwoners gebruik kunnen maken van een integraal aanbod.8. Er is een goede balans tussen de inzet van vrijwilligers en het benutten van de mogelijkheden van maatwerkorganisaties, 1e lijns organisaties en vrijwilligers organisaties, waarbij de grenzen van vrijwilligerswerk in acht worden genomen.	Dit wordt niet specifiek genoemd in de jaarverslagen van Kwadraad.

Rekenkamer Woerden

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 84 51
gemeentehuis@woerden.nl
www.woerden.nl

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie t.a.v. het rapport 'Subsidiebeleid Sociaal Domein gemeente Woerden'.

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

Uw Kenmerk: n.v.t

Uw brief van: 24 april 2024
geregistreerd onder nr.: n.v.t.

Datum: 21 mei 2024

Documentnr.: D/24/143375
Zaaknr.: Z/24/069356

Behandeld door / doorkiesnummer:
J. van Heiningen / 0348-428473

Geachte heer of mevrouw,

Hartelijk dank voor toezending van het rapport “Subsidiebeleid Sociaal Domein gemeente Woerden”. Het college is van mening dat u een gedegen rapportage heeft opgesteld. Het rapport brengt de kansen voor het vergroten van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid voor het Sociaal Domein goed in beeld. Het rapport is een resultaat van een adequaat onderzoek naar het doeltreffend inzetten van het instrument subsidie en de uitdagingen waar wij voor staan. Het college onderschrijft de aanbevelingen die aan ons college gericht zijn en staat achter de aanbevelingen richting de gemeenteraad.

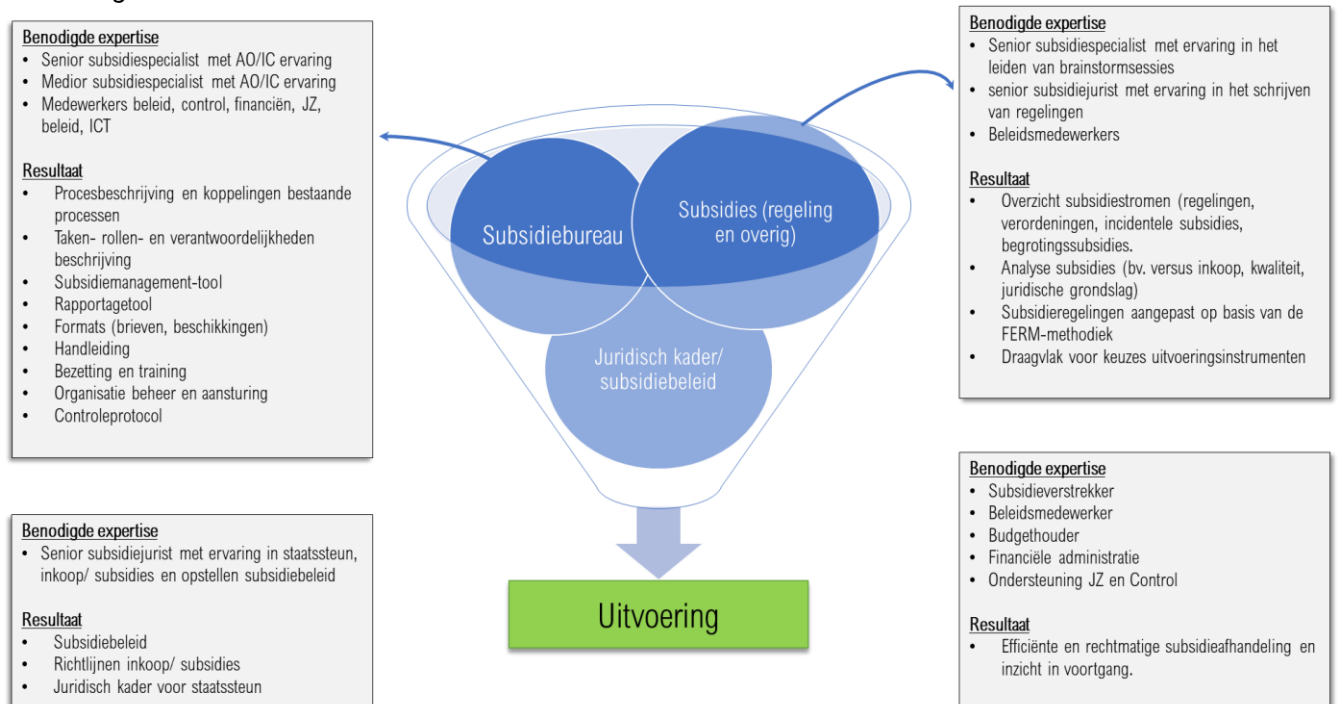
Het college onderkent dat er op het gebied van doeltreffendheid van subsidies in het Sociaal Domein verbeteringen nodig zijn. Dit sluit aan bij het net gestarte project “Grip op subsidies” binnen het Sociaal Domein. Hiervoor heeft het college externe specialisten van Haute Equipe gevraagd. Meer grip op subsidies is breder dan alleen de doeltreffendheid. Er zullen stappen gezet worden om, naast de doeltreffendheid, ook de efficiëntie, rechtmatigheid en controle van subsidieverleningen te verbeteren. Dat uw aanbevelingen hierop aansluiten geeft ons het vertrouwen dat wij de goede weg in zijn geslagen.

In lijn met uw 1e aanbeveling, ‘Ontwikkel een goede balans tussen output- en outcome-indicatoren en maak hier vooraf duidelijke afspraken over in subsidierelaties’ is Haute Equipe samen met het team Sociaal Domein gestart met het aanpassen van de subsidieregelingen. Dit proces wordt in 2024 afgerond voor subsidieverlening 2025. Onderdeel van de gebruikte aanpak is het toetsen in hoeverre de huidige beleidskaders en de aanwezige kennis het mogelijk maken om kwalitatieve- en maatschappelijke effecten te benoemen en te vertalen naar indicatoren. Eventueel gecombineerd met een participatietraject met de partners in de gemeente. Mocht het beleid of de beschikbare kennis niet volledig toereikend zijn voor het ontwikkelen van alle gewenste indicatoren, dan wordt er een plan opgesteld om samen met de partners in de gemeente de kwalitatieve- en maatschappelijke effecten en indicatoren verder te ontwikkelen. Deze kunnen in opvolgende jaren worden toegevoegd aan de regelingen.

Het project “Grip op subsidieverlening” gaat verder dan alleen de regelingen. Het behelst alle facetten van subsidieverlening (zie afbeelding 1). Om tot een goede uitvoering te komen van subsidieverlening in het Sociaal Domein, wordt er op drie pijlers ingezet:

- Het subsidieloket: Dit betreft de organisatie, het proces, de beheersinstrumenten en de controle-instrumenten voor subsidieverlening;
- De subsidies: Het aanpassen van de subsidieregelingen, na het toetsen van begrotings- en incidentele subsidies op rechtmatigheid;
- Het subsidiebeleid: Het opstellen of aanpassen van subsidiebeleid. Dit betreft de Algemene Subsidieverordening (voortaan ASV) maar ook het opstellen van subsidiekaders voor inkoop versus subsidie, meerjarig subsidies verstrekken, incidentele subsidieverstrekking, begrotingssubsidies en eventueel staatsteun.

Afbeelding 1



Uw aanbeveling 2: “Ontwikkel een helder afwegingskader voor de inzet van het beleidsinstrument subsidies” wordt uitgewerkt bij het herijken van het subsidiebeleid.

De ASV zal geanalyseerd worden en eventuele verbeterpunten zullen aan de raad worden voorgelegd. Wanneer nodig worden er kaders opgesteld voor subsidieverlening. Naast het opstellen van kaders wordt er uitgezocht in hoeverre de organisatie rond het opstellen van subsidieregelingen en subsidieverleningen geoptimaliseerd kan worden. Door betere kennisuitwisseling en ondersteuning tussen de subsidiecoördinator, de beleidsmedewerkers en de subsidiejuristen worden in de 1ste lijn de juiste vragen gesteld om te komen tot het meest effectieve en efficiënte beleidsinstrument. Deze gecombineerde aanpak versterkt het gebruik van het afwegingskader.

Er wordt op dit moment een QuickScan uitgevoerd. Deze QuickScan levert informatie op waar de subsidieverlening efficiënter, rechtmatiger, beter controleerbaar en kwalitatief beter kan. Op basis van de uitkomsten worden verbetervoorstellen gedaan. Deze worden - na positieve besluitvorming - geïmplementeerd.

Uw aanbeveling 3: “Ontwikkel een subsidieregister dat voor iedereen (raad, burgers, bedrijven, instellingen) inzichtelijk maakt welke subsidies door de gemeente worden verstrekt en voor welke activiteiten” maakt hier onderdeel van uit.

De aanbevelingen 4,5 en 6 voor de raad hebben we met aandacht gelezen.

Voor wat betreft aanbeveling 4: "Maak het proces van het verhogen en/of verlagen van subsidieplafonds transparant door dit zowel intern als extern duidelijk te beschrijven".

In artikel 5 van de ASV van de gemeente Woerden heeft de raad een beschrijving opgenomen waarop subsidieplafonds kunnen worden vastgesteld.

Ten aanzien van uw aanbevelingen 5 en 6: "Maak duidelijke afspraken tussen college en de raad over de wijze van rapporteren ten aanzien van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in het sociaal domein" en "Stel een gestructureerd evaluatieproces en gestructureerde agenda vast".

De QuickScan kan aanbevelingen opleveren om hier uitvoering aan te geven. Deze aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd en geborgd in de reguliere beleids- en planning en control cyclus.

Wij danken u voor uw gedegen werk en heldere uitwerking en adviezen. Nogmaals, wij zullen uw aanbevelingen aan het college overnemen en in overeenstemming met de gemeenteraad, binnen onze mogelijkheden, oppakken.

Het college van burgemeester en wethouders,



drs. M.H. Brander
gemeentesecretaris



V.J.H. Molkenboer
burgemeester