



Indiener: Rekenkamercommissie

Datum: 16 december 2014

Portefeuillehouder(s): Bob Duindam

Portefeuille(s): Financiën

Contactpersoon: L. van Beek

Tel.nr.: 06-35112958 **E-mailadres:** beek.l@woerden.nl

Onderwerp: Rekenkameronderzoek "Subsidies in Woerden. Op weg naar effectmeting"

De raad besluit aan het college op te dragen:

1. Met ingang van de programmabegroting 2016 alle subsidies die door de gemeente worden verleend op te nemen in een subsidieregister. Daarbij moet ook transparant worden gemaakt welke subsidieontvangers in welke gevallen geen leges betalen (vorm van indirecte subsidiëring).
2. Alle subsidies boven €10.000 te beoordelen aan de hand van de "Checklist Randvoorwaarden voor inzicht in effectiviteit" die door de Rekenkamercommissie is ontwikkeld en een planning te maken wanneer welke subsidie op deze wijze wordt beoordeeld. Richt de evaluatie niet uitsluitend op het meten van de output, maar ook op de outcome (effectiviteit):
 - a. Verbeter de randvoorwaarden voor inzicht in de effectiviteit daar waar nodig;
 - b. Stel vast of de afgesproken prestaties worden geleverd en de beoogde effecten worden bereikt en;
 - c. Overweeg daarbij of de subsidiërelatie dient te worden voortgezet.
3. Te voldoen aan de evaluatieplicht zoals vastgelegd in artikel 4:24 Awb.
4. Een afwegingskader op te stellen voor subsidieverstrekking.

Inleiding:

De Rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar effectiviteit van subsidieverlening in de gemeente Woerden. Het centrale onderwerp van dit onderzoek is effectmeting. De mate waarin uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van subsidies is onder andere afhankelijk van het type subsidie dat wordt verstrekt. De laatste jaren wordt bij subsidiërelaties steeds meer een focus gelegd op de *outcome*. De koppeling tussen de prestaties van de organisatie die subsidie ontvangt en de doelen die de gemeente daarmee wenst te bereiken staat hierbij centraal.

Met dit onderzoek beantwoordt de Rekenkamercommissie de vraag: "Wat is de aard en totale omvang van subsidieverleningen in de gemeente Woerden, wat zijn de afwegingen en overwegingen bij het (al dan niet) verlenen van subsidies, in hoeverre voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden om het effect ervan te kunnen bepalen en hoe kan de inzichtelijkheid van het effect van subsidies vergroot worden?"

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeente Woerden in 2014 ruim € 7,4 miljoen aan subsidies heeft verstrekt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de subsidieregisters van 2013

en 2014 niet volledig zijn: monumentensubsidies, leges en verkeerssubsidies ontbreken bijvoorbeeld.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente bij voorkeur subsidierelaties aangaat met lokale organisaties. De gemeente prefereert bestendige, langdurige subsidierelaties met maatschappelijke organisaties. Wel worden jaarlijks de doelen en activiteiten heroverwogen. De gemeente heeft geen expliciet afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot het verstrekken van subsidies dan wel dat andere instrumenten worden ingezet om door externe partijen beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld door in te kopen of aan te besteden.

Als onderdeel van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie vier subsidies nader onderzocht. Voor deze vier subsidies is vastgesteld dat bij de gemeente niet bekend is of de beoogde doelen zijn bereikt en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Niet vastgesteld kan worden of dit publiek geld effectief is besteed.

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeente Woerden bezig is om de subsidiesystematiek te transformeren van output- naar outcomesubsidiëring. Op dit moment wordt nog niet voldaan aan de randwoorden om effecten te kunnen meten. De Rekenkamercommissie heeft een checklist ontwikkeld die de gemeente kan gebruiken, opdat wel kan worden voldaan aan de randvoorwaarden en subsidies wel op effectiviteit kunnen worden gemeten.

Ook heeft de Rekenkamercommissie vastgesteld dat de gemeente niet alle subsidies die op een wet zijn gebaseerd elke vijf jaar onderzoekt op effectiviteit. Dit is volgens de Algemene Wet Bestuursrecht wel verplicht.

De bevoegdheid van de Rekenkamercommissie komt voort uit de volgende wet- en/of regelgeving:

In artikel 185 lid 4 van de gemeentewet is vastgelegd dat de Rekenkamer(commissie) een afschrift van haar rapporten aan de raad (en het college) zendt. In lid 2 van hetzelfde artikel is vastgelegd dat de Rekenkamercommissie de opmerkingen en bedenkingen, die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht, aan de raad (en het college) mededeelt. De Rekenkamercommissie kan aan de raad of aan het college ter zake voorstellen doen.

De Rekenkamercommissie is niet bevoegd om opdrachten aan het college te geven, de raad wel. Door dit raadsbesluit te nemen wordt de opdracht om de aanbevelingen uit te voeren formeel neergelegd bij het college.

Beoogd effect:

Het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig verlenen van subsidies.

Argumenten:

Het raadsbesluit is gebaseerd op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie, zoals hieronder weergegeven.

1. Neem alle subsidies die door de gemeente worden verleend op in het subsidieregister, en doe dit vanaf de programmabegroting 2016. Maak daarbij ook transparant welke subsidieontvangers in welke gevallen geen leges hebben betaald (vorm van indirecte subsidiëring).

Toelichting:

Uit het onderzoek is gebleken dat niet alle subsidies in het subsidieregister zijn opgenomen. Dat is niet transparant en verschaft geen inzicht in het totaalbedrag dat maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers ontvangen. Vanaf 2014 zijn overigens wel de indirecte subsidies gespecificeerd. Voor de volledigheid adviseren wij om in het overzicht ook te expliciteren in welke gevallen subsidieontvangers geen leges hebben betaald. Door een volledig subsidieregister op te stellen en te publiceren, met daarin alle directe en indirecte subsidies, wordt bijgedragen aan een transparante overheid. Het overzicht biedt tevens een goede basis om als raad jaarlijks te bepalen of wijzigingen gewenst zijn op het punt van de subsidieontvangers, de hoogte van de bedragen en de vorm van de subsidiëring (direct/indirect).

2. Beoordeel alle subsidies boven €10.000 aan de hand van de checklist¹ die in hoofdstuk 5 van het rekenkamerrapport is opgenomen, en maak een planning wanneer welke subsidie op deze wijze wordt beoordeeld. Richt de evaluatie niet uitsluitend op het meten van de output, maar ook op de outcome (effectiviteit).
 - a. Verbeter de randvoorwaarden voor inzicht in de effectiviteit daar waar nodig;
 - b. Stel vast of de afgesproken prestaties worden geleverd en de beoogde effecten worden bereikt en;
 - c. Overweeg daarbij of de subsidierelatie dient te worden voortgezet.

Toelichting:

Uit het onderzoek is gebleken dat de vier onderzochte subsidies niet voldoen aan alle randvoorwaarden voor het verkrijgen van inzicht in effectiviteit. Onderzoek waarin systematisch wordt vastgesteld of de prestaties en effecten zijn geleverd is zelden uitgevoerd. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid ook gelden voor de niet onderzochte subsidies. Het is daarom goed om alle subsidies boven € 10.000 te beoordelen aan de hand van de door de Rekenkamercommissie opgestelde checklist. Omdat hier enige tijd voor nodig zal zijn adviseren wij om een meerjarenplanning te maken waaruit blijkt in welk jaar welke subsidies op deze wijze worden beoordeeld. Laat de subsidie ontvanger zelf hieraan bijdragen, door aanvullende eisen te stellen aan de door de subsidie ontvanger in te dienen verantwoording. Deze aanpak draagt bij aan een effectief subsidieinstrument, waarbij de gelden efficiënt worden ingezet.

3. Voldoe aan de evaluatieplicht zoals vastgelegd in artikel 4:24 Awb.

Toelichting:

Over subsidies met een wettelijke grondslag moet eens per vijf jaar een verslag worden gepubliceerd waarin de effectiviteit in de praktijk staan beschreven (artikel 4:24 Awb). Van die verplichting kan afgeweken worden, mits dat expliciet gebeurt. Dat kan in de ASV, maar dat is in Woerden niet het geval. Dit is in strijd met artikel 4:24 van de Awb. Deze evaluatieplicht geldt overigens niet voor subsidies die bijvoorbeeld op een begrotingspost zijn gebaseerd en in incidentele gevallen waarin voor ten hoogste vier jaren subsidie wordt verstrekt (artikel 4:23, lid 3, sub c en d, Awb). In 2014 ging het onder meer om de volgende subsidies met wettelijke grondslag: Centrum voor Jeugd en Gezin), Maatschappelijke Dienstverlening Woerden, Aanpak Huiselijk Geweld en Stichting Slachtofferhulp.

4. Stel een afwegingskader op voor subsidieverstrekking.

Toelichting:

De gemeente heeft geen expliciet afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot het verstrekken van subsidies dan wel dat andere instrumenten worden ingezet om door externe partijen beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld door in te kopen of aan te besteden. Risico's van het ontbreken van een dergelijk afwegingskader zijn het optreden van willekeur of de keuze voor een minder effectief of doelmatig instrument.

Kanttekeningen:

n.v.t.

Financiën:

n.v.t.

Uitvoering:

Het raadsbesluit zal worden uitgevoerd door het college.

Communicatie:

¹ De checklist is tevens als bijlage I bij dit raadsvoorstel gevoegd.

De Rekenkamercommissie Woerden heeft een persbericht uitgebracht bij de publicatie van het rekenkamerrapport.

Samenhang met eerdere besluitvorming:

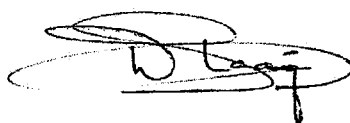
n.v.t.

Bijlagen:

1. Checklist Randvoorwaarden voor inzicht in effectiviteit.
 2. Rekenkamerrapport "Subsidies in Woerden. Op weg naar effectmeting".
-

De indiener: Rekenkamercommissie Woerden

Voorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a circular scribble.

drs D. van der Staaij

BIJLAGE I CHECKLIST RANDVOORWAARDEN VOOR INZICHT IN EFFECTIVITEIT

Thema	Normen
Rechtmatigheid	
Verantwoording en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt een verantwoording plaats die voldoet aan de eisen die daarover in de ASV zijn opgenomen.
Doelmatigheid	
Afwegingen voor subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij de afweging inzake subsidieverlening handelt de gemeente kostenbewust. ▪ Bij langlopende subsidies vindt periodiek een heroverweging plaats van doelen, activiteiten en het subsidiebedrag. ▪ In de afweging wordt betrokken of een instelling wordt gesubsidieerd dan wel een ander instrument moet worden toegepast.
Effectmeting	
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex ante)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aan een subsidie > € 10.000 ligt een expliciete beleidstheorie ten grondslag. ▪ Aan een subsidie ligt een beleids- of maatschappelijk doel ten grondslag. ▪ Beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar. ▪ Prestaties zijn specifiek en meetbaar. ▪ Er is een relatie gelegd tussen de beoogde doelen en de te leveren prestaties. ▪ Beoogde effecten zijn specifiek en meetbaar. ▪ Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie. ▪ Bij het starten van een subsidieregeling zijn de monitoring en evaluatie al gepland. ▪ Bij het starten van een subsidieregeling is een nulmeting voorhanden of op korte termijn ingepland. ▪ In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex post)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er worden systematisch gegevens verzameld om de doelbereiking, prestaties en effecten te kunnen vaststellen. ▪ Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt. ▪ Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd. ▪ Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie. ▪ Er worden verklaringen gegeven indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd. ▪ De systematiek voor de (tussentijdse) controle of prestaties zijn geleverd wordt toegepast.
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De afgesproken prestaties zijn geleverd. ▪ De beoogde doelen zijn gerealiseerd. ▪ De beoogde effecten zijn gerealiseerd.



Subsidies in Woerden
Op weg naar effectmeting

bestuurlijk eindrapport
16 december 2014

Colofon

Titel: Subsidies in Woerden. Op weg naar effectmeting.

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: Pro Facto, Groningen

Datum: 16 december 2014

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail (rekenkamer@woerden.nl) of per telefoon (06 35112958).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Van de voorzitter

Het verlenen van subsidies moet bijdragen aan de doeltreffendheid van beleid en moet doelmatig en rechtmatig verlopen. Maar weet de gemeente in hoeverre het met de subsidieverstrekking beoogde doel wordt bereikt en of de doelmatigheid en de rechtmatigheid voldoende geborgd is? De Rekenkamercommissie heeft daar onderzoek naar gedaan. Daarbij is nagegaan of de gemeente een volledig overzicht heeft van de organisaties/instellingen waaraan subsidies worden verleend en of de beoogde effecten in beeld worden gebracht.

In het voorliggende rapport staan de bevindingen van het onderzoek, de conclusies die de Rekenkamercommissie daaruit trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt.

De Rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan de onderzoekers van bureau Pro Facto, aan de geïnterviewde personen¹ en aan alle anderen die aan het onderzoek hebben meegewerkt.

Woerden, 8 december 2014

Dammis van der Staaij,
Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

¹ Genoemd in bijlage 2 van dit rapport.

Inhoudsopgave

VAN DE VOORZITTER.....	1
BESTUURLIJKE NOTA.....	4
1.1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	4
1.2 CONCLUSIES.....	5
1.3 AANBEVELINGEN.....	7
1.4 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....	9
1.5 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE.....	14
NOTA VAN BEVINDINGEN.....	16
2. PLAATSBEPALING.....	16
2.1 INLEIDING.....	16
2.2 EFFECTMETING.....	16
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN.....	19
2.3.1 Centrale onderzoeksvraag.....	19
2.3.2 Deelonderzoek 1: inventarisatie.....	19
2.3.3 Deel onderzoek 2: toetsing.....	20
2.4 NORMENKADER.....	20
2.5 ONDERZOEKSAANPAK.....	22
2.6 LEESWIJZER.....	23
3. INVENTARISATIE.....	24
3.1 OMVANG SUBSIDIEVERLENING.....	24
3.2 INZICHT.....	26
3.3 SUBSIDIEPROCES.....	27

4. TOETSING EN ANALYSE.....	38
4.1 INLEIDING	38
4.2 CASE STUDIES	38
4.2.1 Samen voor Woerden.....	38
4.2.2 Woerden Marketing.....	40
4.2.3 Centrum voor Jeugd en Gezin.....	42
4.2.4 Het Klooster	43
4.3 ANALYSE.....	45
4.4 TOETSING AAN NORMENKADER.....	46
4.5 ANALYSE VAN DE PROBLEMEN MET HET METEN VAN EFFECTIVITEIT	48
5. HANDVATTEN VOOR DE EFFECTMETING VAN SUBSIDIES: EEN HANDREIKING	50
5.1 INLEIDING	50
5.2 VOORWAARDEN VOOR INZICHT IN EFFECTIVITEIT	50
5.3 NAAR EFFECTMETING IN DE VIER CASE STUDIES.....	52
5.4 EVALUEREN OM TE LEREN.....	55
BIJLAGE 1: SUBSIDIEREGISTER 2014 D.D. 3 JUNI 2014	60
BIJLAGE 2: LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	65
BIJLAGE 3: LIJST GERAADPLEEGDE BRONNEN	66
BIJLAGE 4: BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE OP DIT ONDERZOEKRAPPORT	67

BESTUURLIJKE NOTA

1.1 Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van subsidieverlening in de gemeente Woerden. Het centrale onderwerp van dit onderzoek is effectmeting.

De mate waarin uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van subsidies is onder andere afhankelijk van het type subsidie dat verstrekt wordt. Grofweg kunnen drie typen subsidies worden onderscheiden, te weten input-, output- en outcomesubsidies.

Inputsubsidie

In het verleden werden instellingen en organisaties doorgaans gesubsidieerd omdat beleidsvoerders (overheden) het werk van de betreffende organisatie belangrijk achtten. Een subsidie was in die context een financiële bijdrage aan een instelling met een eigen doelstelling en een eigen beleid. Het doel van de beleidsvoerder is dan “organisatie X in staat stellen om zijn eigen doeleinden te verwezenlijken”.

Outputsubsidie

Sinds het begin van deze eeuw heeft *inputsubsiëring* in Nederland steeds meer plaats gemaakt voor *outputsubsiëring*. Hierbij wordt subsidie beschikbaar gesteld om bepaalde specifieke prestaties van de te subsidiëren instelling mogelijk te maken. Vaak krijgt een subsidiebeschikking daarmee ogenschijnlijk de vorm van een contract: in ruil voor de financiering dient de gesubsidieerde instelling bepaalde specifiek omschreven prestaties te leveren die passen in het beleid van subsidieverstrekker.

Outcomesubsidie

De laatste jaren is bij subsidierelaties steeds meer een focus op *outcome* komen te liggen. Daarbij gaat het om de mate waarin de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt worden als gevolg van de geleverde prestaties. De koppeling tussen de prestaties van de organisatie die subsidie ontvangt en de doelen die de verstrekker daarmee wenst te bereiken staat hierbij centraal.

Subsidies

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

"Wat is de aard en totale omvang van subsidieverleningen in de gemeente Woerden, wat zijn de afwegingen en overwegingen bij het (al dan niet) verlenen van subsidies, in hoeverre voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden om het effect ervan te kunnen bepalen en hoe kan de inzichtelijkheid van het effect van subsidies vergroot worden?"

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd, te weten een inventariserend deel en een toetsend deel. Voor het toetsend deel zijn vier subsidies nader onderzocht. Voor elk deelonderzoek zijn onderzoeksvragen geformuleerd (paragraaf 2.3.2 en 2.3.3). Bij de start van het onderzoek is een normenkader opgesteld (paragraaf 2.4).

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn documenten bestudeerd, interviews gehouden, casestudies uitgevoerd en heeft een toetsing plaatsgevonden conform het ontwikkelde normenkader.

1.2 Conclusies

Aard en omvang

De gemeente Woerden verstrekke in 2014 ruim € 7,4 miljoen aan subsidies.

In de volgende tabel is dit nader gespecificeerd.

	2013 (BEDRAG IN €)*	2014 (BEDRAG IN €)
Directe subsidie	5.314.789**	4.702.460***
Indirecte subsidie	onbekend	2.618.109****
Evenementensubsidies	-	25.400
Eenmalige subsidies	-	59.718
TOTAAL	onbekend	7.405.687

*het subsidieregister 2013 bevat geen uitsplitsing naar soort subsidie

**het subsidieregister 2013 maakt geen onderscheid tussen directe en indirecte subsidies. In nadere bestudering van de bedragen die aan instellingen zijn verstrekt, blijkt dat bij bepaalde instellingen wel de huurcomponent(de indirecte subsidie) in het subsidieregister is betrokken en bij andere instellingen niet.

***dit zijn langlopende subsidies

****hierin zijn de bedragen opgenomen die als huurcomponent zijn verstrekt aan de betreffende instellingen

De Rekenkamercommissie stelde vast dat de subsidieregisters van 2013 en 2014 niet volledig zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat niet alle subsidies in de subsidieregisters zijn opgenomen; monumentensubsidies, leges en verkeerssubsidies ontbreken bijvoorbeeld.

Afwegingen en overwegingen

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de gemeente bij voorkeur subsidierelaties aangaat met lokale organisaties. De gemeente prefereert bestendige, langdurige subsidierelaties met maatschappelijke organisaties. Een jaarlijkse heroverweging of de betreffende organisatie het jaar erop ook subsidie ontvangt, vindt (dan ook) niet plaats. Wel worden jaarlijks de doelen en activiteiten heroverwogen (ook al leidt dat niet altijd tot aanpassing). De gemeente heeft geen expliciet afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot het verstrekken van subsidies dan wel dat andere instrumenten worden ingezet om door externe partijen beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld door in te kopen of aan te besteden.

Er is bij de subsidieverstrekking in Woerden geen sprake van een open en transparant speelveld. Woerden streeft naar langdurige subsidierelaties met bepaalde partijen, waardoor nieuwe potentiële aanbieders weinig kans maken om ook subsidie te verkrijgen.

Het sluitstuk van het subsidietraject is dat de subsidieontvangende organisatie een aanvraag bij de gemeente indient tot vaststelling van de subsidie. De verantwoording dient hier onderdeel van te zijn. Op grond hiervan stelt de gemeente de subsidie definitief vast. Uit interviews blijkt echter dat ongeveer de helft van de organisaties geen aanvraag tot vaststelling van de subsidie indient.

Randvoorwaarden voor inzicht in effectiviteit

Hoewel de gemeente Woerden bezig is om de subsidiesystematiek te transformeren van output- naar outcomesubsidiëring, wordt op dit moment nog niet voldaan aan de randwoorden om effecten te kunnen meten. Het voornaamste struikelblok is nog dat geen (meetbare) beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten worden geformuleerd en dat een duidelijke koppeling tussen de te verrichten activiteiten en deze beleidsdoelen ontbreekt. De subsidies zijn nog vooral aan te merken als outputsubsidies (gericht op het leveren van bepaalde activiteiten en prestaties) en niet als outcomesubsidies (gericht op het realiseren van de beleidsdoelen van de gemeente). Uit de inhoudelijke verantwoordingen blijkt niet altijd of de doelen gerealiseerd zijn. Er is ook vaak geen expliciete koppeling tussen de in een uitvoeringsovereenkomst vervatte

Subsidies

prestatieafspraken en de realisatie ervan in de verantwoording. Het inhoudelijke verslag is vaak een algemeen Jaarverslag en niet zozeer een op de subsidie gerichte verantwoording.

De gemeente Woerden voldoet niet aan de wettelijke verplichting uit de Algemene Wet Bestuursrecht om subsidies die op een wet zijn gebaseerd elke vijf jaar te onderzoeken op effectiviteit.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamercommissie vier subsidies nader onderzocht. Het betreft de subsidies voor het Klooster (2013: circa € 920.000), het Centrum voor Jeugd en Gezin (€ 180.000), Woerden Marketing (€ 30.000) en Samen voor Woerden (€ 30.000). Bij de gemeente is niet bekend of de beoogde doelen voor deze vier subsidies zijn bereikt en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Niet vastgesteld kan worden of dit publiek geld effectief is besteed. Tussen de gemeente en de subsidieontvangende organisaties vindt overigens wel regelmatig overleg plaats, zodat de beleidsmedewerkers naar eigen zeggen goed op de hoogte zijn van de inhoudelijke ontwikkelingen bij de subsidieontvangende organisatie en desgewenst kunnen bijsturen. Dat kan echter geen vervanging zijn voor het uitvoeren van een dergelijk onderzoek, gericht op het vaststellen of de gelden goed zijn besteed.

1.3 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie beveelt op grond van dit onderzoek het volgende aan:

1. Neem alle subsidies die door de gemeente worden verleend op in het subsidieregister, en doe dit vanaf de programmabegroting 2016. Maak daarbij ook transparant welke subsidieontvangers in welke gevallen geen leges hebben betaald (vorm van indirecte subsidiëring).

Toelichting: Uit het onderzoek is gebleken dat niet alle subsidies in het subsidieregister zijn opgenomen. Dat is niet transparant en verschaft geen inzicht in het totaalbedrag dat maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers ontvangen. Vanaf 2014 zijn overigens wel de indirecte subsidies gespecificeerd. Voor de volledigheid adviseren wij om in het overzicht ook te expliciteren in welke gevallen subsidieontvangers geen leges hebben betaald.

Subsidies

Door een volledig subsidieregister op te stellen en te publiceren, met daarin alle directe en indirecte subsidies, wordt bijgedragen aan een transparante overheid. Het overzicht biedt tevens een goede basis om als raad jaarlijks te bepalen of wijzigingen gewenst zijn op het punt van de subsidieontvangers, de hoogte van de bedragen en de vorm van de subsidiëring (direct/indirect).

2. Beoordeel alle subsidies boven €10.000 aan de hand van de checklist die in hoofdstuk 5 van dit rapport is opgenomen, en maak een planning wanneer welke subsidie op deze wijze wordt beoordeeld. Richt de evaluatie niet uitsluitend op het meten van de output, maar ook op de outcome (effectiviteit).
 - a. Verbeter de randvoorwaarden voor inzicht in de effectiviteit daar waar nodig;
 - b. Stel vast of de afgesproken prestaties worden geleverd en de beoogde effecten worden bereikt en;
 - c. Overweeg daarbij of de subsidiërelatie dient te worden voortgezet.

Toelichting: uit het onderzoek is gebleken dat de vier onderzochte subsidies niet voldoen aan alle randvoorwaarden voor het verkrijgen van inzicht in effectiviteit. Onderzoek waarin systematisch wordt vastgesteld of de prestaties en effecten zijn geleverd is zelden uitgevoerd. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid ook gelden voor de niet onderzochte subsidies. Het is daarom goed om alle subsidies boven € 10.000 te beoordelen aan de hand van de door de Rekenkamercommissie opgestelde checklist. Omdat hier enige tijd voor nodig zal zijn adviseren wij om een meerjarenplanning te maken waaruit blijkt in welk jaar welke subsidies op deze wijze worden beoordeeld. Laat de subsidie ontvanger zelf hieraan bijdragen, door aanvullende eisen te stellen aan de door de subsidie ontvanger in te dienen verantwoording. Deze aanpak draagt bij aan een effectief subsidieinstrument, waarbij de gelden efficiënt worden ingezet.

3. Voldoe aan de evaluatieplicht zoals vastgelegd in artikel 4:24 Awb.

Toelichting: Over subsidies met een wettelijke grondslag moet eens per vijf jaar een verslag worden gepubliceerd waarin de effectiviteit in de praktijk staan beschreven (artikel 4:24 Awb). Van die verplichting kan afgeweken worden, mits dat expliciet gebeurt. Dat kan in de ASV, maar dat is in Woerden niet het geval. Dit is in strijd met artikel 4:24 van de Awb. Deze evaluatieplicht geldt overigens niet voor subsidies die bijvoorbeeld op een begrotingspost zijn gebaseerd en in incidentele gevallen waarin voor ten hoogste vier jaren subsidie wordt verstrekt (artikel 4:23, lid 3, sub c en d, Awb). In 2014 ging het onder meer om de volgende subsidies met wettelijke grondslag: Centrum voor Jeugd en Gezin), Maatschappelijke Dienstverlening Woerden, Aanpak Huiselijk Geweld en Stichting Slachtofferhulp.

4. Stel een afwegingskader op voor subsidieverstrekking.

Toelichting: De gemeente heeft geen expliciet afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot het verstrekken van subsidies dan wel dat andere instrumenten worden ingezet om door externe partijen beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld door in te kopen of aan te besteden. Risico's van het ontbreken van een dergelijk afwegingskader zijn het optreden van willekeur of de keuze voor een minder effectief of doelmatig instrument.

1.4 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Hieronder staat de reactie van het college die de Rekenkamercommissie op 12 november 2014 per brief ontving. In bijlage 4 vindt u een kopie van de ondertekende brief.

“Beste Rekenkamercommissie,

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op uw onderzoek “Subsidies in Woerden, op weg naar effectmeting”. Voorafgaand willen we u bedanken voor het onderzoek en waardering uitspreken voor de inzet die u heeft geleverd. Hieronder reageren wij aan de hand van de vragen en aanbevelingen uit uw rapportage.

Uw onderzoeksvraag luidt: “Wat is de aard en totale omvang van subsidieverleningen in de gemeente Woerden, wat zijn de afwegingen en overwegingen bij het (al dan niet) verlenen van subsidies, in hoeverre voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden om het effect te kunnen bepalen en hoe kan de inzichtelijkheid van het effect van subsidies vergroot worden?”

Wij zijn verheugd dat u bij de organisatie “een breed gevoelde ambitie” (p. 29) heeft waargenomen om te komen tot outcomesubsidies die op effectiviteit gemeten worden. “De eerste stappen zijn ook gezet,” zo merkt u op. “[D]ie zijn vooral gericht op het formuleren van (maatschappelijke) doelen en effecten.” U benoemt ook dat het een lastig proces is. Zo stelt u terecht vraagstukken aan de orde omtrent complexiteit, meetbaarheid en causaliteit (p. 49). Sinds 2013 zet de organisatie stappen naar outcomesturing en zijn we met deze onderwerpen aan de slag gegaan.

Subsidies

Uw rapportage bevat waardevolle adviezen. Wel willen we benadrukken dat er geen besluit is genomen om alle subsidies boven 10.000 euro te onderwerpen aan resultaatsturing. Soms kiezen we zelfs voor beperkte sturing. Zo zijn de subsidiebedragen die worden toegekend aan de fanfares niet gekoppeld aan het activiteitsniveau en worden ze daar ook niet door beïnvloed². Dat betekent overigens niet dat de gemeente Woerden geen vorderingen heeft gemaakt op het gebied van resultaatsturing. We betreuren het dat u de ontwikkeling die de organisatie sinds 2013 doormaakt zeer beperkt heeft meegenomen in uw onderzoek.

Dit volgt mede uit de accounts die u heeft geselecteerd voor de casestudies, wat wij hieronder toelichten. In 2013 en 2014 hebben wij de volgende keuzes gemaakt:

1. Onze inzet op resultaatsturing heeft zich gericht op het sociaal domein. Hierdoor treft u de resultaten van onze inspanningen niet aan in de accounts Klooster en Woerden Marketing. Wel zijn in 2013 de afspraken in de uitvoeringsovereenkomsten SMART geformuleerd om te komen tot outputsturing. De stap naar outcomesturing hebben we vooral willen zetten bij andere accounts, mede als onderdeel van de transformatie van het sociaal domein. Hier lag de hoogste prioriteit.
2. Onze inzet op resultaatsturing heeft zich binnen het sociaal domein vooral gericht op de accounts waarbij hoge bedragen omgaan en de risico's groot kunnen zijn. Hierdoor treft u de resultaten van onze inspanningen niet aan in de account Samen voor Woerden. De stap naar effectievere inzet van middelen stellen we op dit moment vooral aan de orde binnen de meer omvangrijke account binnen het sociaal domein. Hier lag de hoogste prioriteit.
3. Onze inzet op resultaatsturing treft u in mindere mate aan binnen het account Centrum voor Jeugd en Gezin en Jeugdgezondheidszorg. Dit komt doordat met ingang van 1 januari 2013 de langlopende contractrelatie is beëindigd en de taken zijn overgegaan naar GGD Midden Nederland. Met het vooruitzicht van deze transitie zijn in de contractrelatie met Careyn geen innovaties tot stand gebracht, omdat de samenwerking op zijn eind liep.
4. U herkent dat de stap naar resultaatsturing complex is en benoemt terecht een aantal vraagstukken. In 2013 zijn wij hiermee aan de slag gegaan, hebben we indicatoren benoemd en hebben we opdracht gegeven tot de uitvoering van een nulmeting. Deze

² Dit is ook zo besproken met de Raad in de commissie Welzijn van 7 maart 2012 bij behandeling van de beleidsbrief Cultuur 2012-2015.

Subsidies

nulmeting stelt ons vervolgens in staat om meerjarige beleidsdoelstellingen SMART te formuleren. Als deze doelstellingen zijn opgesteld is het mogelijk om contractafspraken te maken en een verantwoordingssysteem op basis waarvan kan worden vastgesteld of de doelen zijn behaald. Dit heeft tot gevolg dat u de resultaten van onze inspanningen nog niet ziet terugkomen in outcomegestuurde afspraken met de contractpartners. We zijn volop bezig de uitkomsten van de nulmetingen te verwerken in meerjarige beleidsdoelstellingen.

5. Met de formulering van beleidsregels bieden wij transparantie omtrent het afwegingskader dat wij hanteren bij subsidies. Wij hebben in 2013 een eerste stap gezet en willen de beleidsregels elk jaar verder aanscherpen.

De beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag brengt u tot de volgende aanbevelingen, waarop we per onderdeel reageren.

Aanbevelingen

1.

Neem alle subsidies die door de gemeente worden verleend op in het subsidieregister en doe dit vanaf de programmabegroting 2016. Maak daarbij ook transparant welke subsidieontvangers in welke gevallen geen leges hebben betaald (vorm van indirecte subsidiëring).

Reactie:

U geeft aan dat wij op dit punt verbeteringen hebben aangebracht ten opzichte van 2009 (p. 26). Wij zetten graag ook de laatste stap om tot een volledig subsidieregister te komen door monumentensubsidies en subsidies voor verkeersregelaars op te nemen.

2.

Beoordeel alle subsidies boven 10.000 euro aan de hand van de checklist die in hoofdstuk 5 van dit rapport is opgenomen en maak een planning wanneer welke subsidie op deze wijze wordt beoordeeld. Richt de evaluatie niet uitsluitend op het meten van de output, maar ook op de outcome.

Subsidies

Reactie:

U benoemt dat het voornaamste struikelblok is dat er nog geen (meetbare) beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten worden geformuleerd en dat een duidelijke koppeling tussen de te verrichten activiteiten en de beleidsdoelen ontbreekt. Zoals hierboven aangegeven hebben wij in 2013 en 2014 al sterk ingezet op het formuleren van beleidsdoelen en maatschappelijke effecten en heeft inmiddels een nulmeting plaatsgevonden. De checklist die u aandraagt zien wij als een voorbeeld van een extra instrument dat ons kan helpen in dit proces.

3.

Voldoe aan de evaluatieplicht zoals vastgelegd in artikel 4:24 Awb.

Reactie:

U geeft aan dat de gemeente Woerden niet voldoet aan de wettelijke verplichting uit de Awb om subsidies die op een wet zijn gebaseerd elke vijf jaar te onderzoeken op effectiviteit. Wij gaan datgene doen wat wettelijk verplicht is en passen hier onze activiteiten op aan.

4.

Stel een afwegingskader op voor subsidieverstrekking.

Reactie:

Wij zijn het eens met de zorg die u uitspreekt, maar willen tegelijkertijd benadrukken dat wij hiervoor aandacht hebben.

1. U geeft aan dat de gemeente Woerden niet beschikt over een expliciet afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot verstrekken van subsidies dan wel dat andere instrumenten worden ingezet om door externe partijen beleidsdoelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld door in te kopen of aan te besteden. Zeker binnen het sociaal domein en het aangaan van contracten binnen Jeugdzorg, Jeugdgezondheidszorg en Wmo is juist nadrukkelijk gekeken naar het passende selectie-instrument en zijn inkoopmanagers betrokken. Dit is evenwel een intensivering die heeft plaatsgevonden in 2013 en 2014.
2. U benoemt dat bij de subsidieverstrekking in Woerden niet sprake is van een open en transparant speelveld. Woerden streeft uw inziens naar langdurige subsidierelaties met bepaalde partijen, waardoor nieuwe potentiële aanbieders weinig kans maken om ook subsidie te verkrijgen. Wij voelen de noodzaak deze opmerking te nuanceren:

Subsidies

- a. Wij zetten in op meerjarige subsidierelaties omdat het aangaan van een duurzame samenwerking waarbinnen sprake is van continuïteit, een voorwaarde is om activiteiten te kunnen verbinden aan maatschappelijke effecten. Jaarlijkse wisselingen van partner bemoeilijken het doen van uitspraken over de effectiviteit van activiteiten. Daarnaast willen we ook een betrouwbare overheid zijn.
- b. In verband met de transformatie van het sociaal domein wordt op dit moment gekozen voor jaarlijkse overeenkomsten omdat deze momenteel sterk aan verandering onderhevig zijn. Jaarlijkse overeenkomsten bieden ons mogelijkheden om op een verantwoorde manier sterk te innoveren in de contractrelaties. Zo had het aangaan van meerjarige afspraken de implementatie van WoerdenWijzer.nl ernstig bemoeilijkt.
- c. Wij bieden nieuwe aanbieders nadrukkelijk de kans om - wanneer een meerjarige overeenkomst met partners afloopt - in aanmerking te komen voor subsidie van de gemeente Woerden. Dit ziet u bijvoorbeeld terug bij de Jeugdgezondheidszorg, waar met ingang van 1 januari 2013 van maatschappelijke partner is gewisseld. Het aangaan van nieuwe samenwerkingen kan overigens wel complex zijn omdat zeker de grote subsidiecontracten in regionaal verband worden afgesloten en we dus gebonden zijn aan de wensen en behoeften van andere gemeenten. Niettemin worden bij een heroriëntatie dan diverse scenario's bekeken waarbij de volgende onderwerpen aan de orde komen: 1) de keuze van inkoop, subsidie of gemeenschappelijke regeling, 2) het gewenste schaalniveau waarop de relatie wordt aangegaan, bijvoorbeeld omwille van sturingsmogelijkheden en lokale inbedding.
- d. U refereert aan de beleidsregels om uit te leggen dat de gemeente Woerden geen open speelveld voorstaat (p 31). Het citaat dat u aanhaalt, vinden wij toch wat uit zijn verband gerukt. We benoemen een gevolg van onze nieuwe aanpak bij wijze van kanttekening, maar dit brengt ons geenszins af van ons streven juist optimaal transparant en open te zijn.

Los van uw aanbevelingen wensen wij nog een nuancering aan te brengen. U geeft aan (p. 6 en p. 35) "dat ongeveer de helft van de organisaties geen aanvraag tot vaststelling van de subsidie indient". Het betreft hier organisaties die de vaststelling niet tijdig indienen en een herinnering ontvangen. In de algemene tekst op pagina 6 wekt u de indruk dat de vaststelling uiteindelijk niet plaatsvindt en de gemeente niet controleert of aan afspraken is voldaan. Dit is niet aan de orde.

Subsidies

We vinden het waardevol dat u met uw rapportage nog eens het belang van resultaatsturing onderschrijft. Tegelijkertijd was meer aandacht voor en feedback op de hierboven omschreven aanpak die de gemeente Woerden in 2013 en 2014 heeft neergezet, voor ons van waarde geweest.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Woerden

dr G.W. Goedmakers, CMC
secretaris

V.J.H. Molkenboer
burgemeester ”

1.5 Nawoord van de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor zijn reactie op het rapport. Zij ziet dat de gemeente werkt aan verdere invoering van de resultaatgerichte sturing bij subsidies. Dat proces verdient een krachtig vervolg.

Het college stelt dat er sinds 2013 vorderingen zijn gemaakt op het punt van resultaatsturing, die de Rekenkamercommissie slechts "zeer beperkt" zou hebben meegenomen. Dit volgt volgens het college mede uit de vier geselecteerde case studies. De Rekenkamercommissie wil benadrukken dat het onderzoek zich tot 2014 uitstrekte. Zij heeft bovendien geconstateerd dat outcomemeting voor het gehele sociale domein een voornemen is en nog geen realiteit. Ook merkt zij op dat de case studies bij aanvang van het onderzoek zijn voorgelegd aan de gemeente. De gemeente heeft toen niet afwijzend gereageerd op de keuze voor deze vier case studies.

De Rekenkamercommissie is voornemens om een vervolgonderzoek uit te voeren om over enige tijd vast te stellen of de door het college genoemde aanpak voor 2013 en de verbeteringen die in 2014 zijn doorgevoerd ook daadwerkelijk tot betere resultaatsturing hebben geleid.

De Rekenkamercommissie wil de raad erop wijzen dat het college bij de eerste twee aanbevelingen niet expliciet aangeeft of - en zo ja wanneer - hij de aanbeveling wil uitvoeren.

Subsidies

Bij aanbeveling 1 geeft het college bijvoorbeeld niet expliciet aan dat hij ook instemt met het aanvullen van het subsidieoverzicht met informatie over de vraag welke subsidieontvangers geen leges hebben betaald.

Bij aanbeveling 2 geeft het college niet expliciet aan dat hij alle subsidies gaat doorlichten. De Rekenkamercommissie wijst erop dat het essentieel is dat het college deze doorlichting uitvoert. Deze aanbeveling raakt immers de kern van het rapport: de Rekenkamercommissie heeft vier subsidies doorgelicht met het doel om te laten zien hoe de gemeente de overige subsidies - uitgaande van een redelijke planning - door kan lichten.

Aanbeveling 4 neemt het college kennelijk niet over. Deze aanbeveling is gericht op het opstellen van een afwegingskader om te kiezen voor het juiste beleidsinstrument. Een deugdelijk afwegingskader maakt het mogelijk om dat instrument te kiezen dat, gegeven een bepaalde context, de beste bijdrage kan leveren aan het bereiken van de gestelde doelen. Het college geeft aan dat op dit terrein in 2013 en 2014 een intensivering heeft plaatsgevonden. De Rekenkamercommissie roept de raad op om het afwegingskader dat hiervoor kennelijk impliciet is gebruikt door het college te laten expliciteren, dit met het college te bespreken en hierover een standpunt te bepalen.

Woerden, 8 december 2014

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,

drs D. van der Staaij, voorzitter

NOTA VAN BEVINDINGEN

2. Plaatsbepaling

2.1 Inleiding

Een subsidie is een beleidsinstrument. Het is een middel om een bepaald doel van de verstrekker van die subsidie te verwezenlijken. De veronderstelling dat het verstrekken van een subsidie bijdraagt aan het verwezenlijken van één of meer doelen van de verstrekker is de basis voor iedere subsidieverstrekking.

Om zich te kunnen verantwoorden (naar financiers) moeten (subsidieontvangende) organisaties in toenemende mate hun prestaties inzichtelijk maken en duidelijk maken wat de meerwaarde is van hun werk. Het begrip effectiviteit speelt daarbij een belangrijke rol. De effectiviteit van een subsidie kan worden omschreven als de mate waarin de prestaties van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Woerden heeft onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van subsidies. Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken, te weten een inventariserend deel en een toetsend deel.

2.2 Effectmeting

Het centrale onderwerp van dit onderzoek is effectmeting. Alvorens de precieze onderzoeksvragen te benoemen, wordt eerst ingegaan op het meten van effecten van subsidies. Om de effecten van subsidies te kunnen meten, dient het subsidieproces aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen. De mate waarin uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van subsidies is onder andere afhankelijk van het type subsidie dat verstrekt wordt. Grofweg kunnen drie typen subsidies worden onderscheiden, te weten input-, output- en outcomesubsidies. De verschillende typen worden hierna toegelicht.

Inputsubsidie

In het verleden werden instellingen en organisaties doorgaans gesubsidieerd omdat beleidsvoerders (overheden) het werk van de betreffende organisatie belangrijk achtten. Een subsidie was in die context een financiële bijdrage aan een instelling met een eigen doelstelling en een eigen beleid. Het doel van de beleidsvoerder is dan “organisatie X in staat stellen om zijn eigen doeleinden te verwezenlijken”. De subsidieverlener vertrouwde erop dat de gesubsidieerde instelling bijdragen levert die passen bij de belangen die de beleidsvoerder wil behartigen. Dit kan worden aangeduid als *inputsubsidiëring*.

Bij deze vorm van subsidiëring kan de effectiviteit lastig inzichtelijk worden gemaakt, omdat er geen concrete koppeling is tussen de subsidie en de activiteiten die de subsidieontvangende organisatie hiermee ontplooit, laat staan dat er een koppeling is tussen de subsidie en de gemeentelijke doelen die daarmee bereikt dienen te worden.

Outputsubsidie

Sinds het begin van deze eeuw heeft *inputsubsidiëring* in Nederland steeds meer plaats gemaakt voor *outputsubsidiëring*. Hierbij wordt subsidie beschikbaar gesteld om bepaalde specifieke prestaties van de te subsidiëren instelling mogelijk te maken. Vaak krijgt een subsidiebeschikking daarmee ogenschijnlijk de vorm van een contract: in ruil voor de financiering dient de gesubsidieerde instelling bepaalde specifiek omschreven prestaties te leveren die passen in het beleid van subsidieverstrekker. Door prestaties nauwkeurig te omschrijven en vast te leggen weet de subsidieontvanger wat van hem verwacht wordt en weet de verstrekker wat hij mag verwachten. Deze verzakelijking van de subsidierelatie werd gezien als hét middel om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van subsidies.

Wat bij deze systematiek ontbreekt is een focus op een beargumenteerde en bewezen koppeling tussen de prestaties van de subsidieontvanger en de beoogde doelen van de subsidieverstrekker. Het is dan bijvoorbeeld niet voldoende onderbouwd wat het causale verband zou zijn tussen bepaalde activiteiten in een buurthuis en de mate van sociale samenhang in een woonwijk. Dit maakt het lastig om de effectiviteit van deze vorm van subsidiëring vast te stellen.

Outcomesubsidie

De laatste jaren is bij subsidierelaties steeds meer een focus op *outcome* komen te liggen. Daarbij gaat het om de mate waarin de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt worden als gevolg van de geleverde prestaties. De koppeling tussen de prestaties van de organisatie die subsidie ontvangt en de doelen die de verstrekker daarmee wenst te bereiken staat hierbij centraal.

In figuur 2.1 zijn de drie typen subsidies schematisch weergegeven.

FIGUUR 2.1: ONTWIKKELING DRIE VERSCHILLENDE TYPEN SUBSIDIEVERSTREKKING



De focus op outcome, en daarmee op de doelen die de subsidieverstrekker wil realiseren, dient op verschillende momenten in het subsidietraject aan de orde te komen, namelijk in de subsidieverordening, bij de subsidieaanvraag, bij de verleningsbeschikking en bij de vaststelling van de subsidie.

Er zijn diverse handreikingen opgesteld om effectmeting van subsidies te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn handreikingen van de Algemene Rekenkamer, de Randstedelijke Rekenkamer en de VNG. Ook Pro Facto, het externe onderzoeksbureau dat betrokken was bij de uitvoering van dit onderzoek, heeft in eerdere rekenkameronderzoeken onder de noemer 'evalueren om te leren' aanbevelingen opgesteld om het inzicht in de effectiviteit van subsidies te vergroten. Enkele terugkerende kernbegrippen bij deze handreikingen zijn het reconstrueren van het beleidskader, regelmatige evaluatie, focus op doelen en een adequate verantwoording, niet alleen gericht op verrichte activiteiten maar juist ook op doelbereiking. Niet alleen doelen maar ook activiteiten zijn onderdeel van een subsidieverstrekking. De koppeling tussen de activiteiten en de doelen is van belang. Er moet duidelijk worden aangegeven hoe de activiteiten bijdragen

aan het realiseren van het doel. Dit is aan te merken als de beleidstheorie. Aan elke afzonderlijke subsidie zou dus een beleidstheorie ten grondslag moeten liggen.

2.3 Onderzoeksvragen

2.3.1 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is de aard en totale omvang van subsidieverleningen in de gemeente Woerden, wat zijn de afwegingen en overwegingen bij het (al dan niet) verlenen van subsidies, in hoeverre voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden om het effect ervan te kunnen bepalen en hoe kan de inzichtelijkheid van het effect van subsidies vergroot worden?

2.3.2 Deelonderzoek 1: inventarisatie

Het eerste deelonderzoek bestaat uit een inventarisatie van enkele algemene thema's met betrekking tot de subsidieverstrekingen in Woerden. Dat bestaat enerzijds uit een kwantitatieve inventarisatie van de omvang van subsidies en daarnaast wat meer kwalitatieve aspecten.

We onderscheiden daarbij de volgende deelvragen:

1. Voor welk totaalbedrag zijn in 2013 door de gemeente subsidies verstrekt?
2. Hoeveel procent van het totaalbedrag werd verstrekt aan langlopende subsidies?
3. Heeft de gemeente een duidelijk en volledig inzicht in de (omvang van de) in 2013 verstrekte subsidies? Is dit ten opzichte van 2009³ verbeterd?
4. Vindt bij langlopende subsidierelaties bij elke nieuwe aanvraag een (her)overweging plaats van de doelen, activiteiten, subsidiebedrag en subsidieontvanger?
5. Is er sprake van een open en transparant speelveld?
6. Hoe wordt bij langlopende subsidies omgegaan met concurrentie en andere potentiële aanbieders?
7. Welk kader hanteert de gemeente voor de afweging tussen de toepassing van subsidies en andere mogelijke instrumenten voor taakuitvoering en geldverstrekkingen?
8. Is dit kader duidelijk en expliciet?

³ In 2009 is een onderzoek op basis van artikel 213a Gemeentewet uitgevoerd naar de uitvoering van budgetsubsidies in Woerden.

9. Wordt voldaan aan de wettelijke verplichting om de effectiviteit van subsidies vijfjaarlijks te evalueren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren de bevindingen?

2.3.3 Deel onderzoek 2: toetsing

Om een subsidie op effectiviteit te kunnen beoordelen, dient zoals gezegd aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan. De praktijk van de subsidieverlening in Woerden wordt getoetst aan de normen die hieraan gesteld kunnen worden. Dit leidt tot de volgende deelvragen:

10. In hoeverre voldoen subsidies van de gemeente Woerden aan de normen die daarvoor gesteld kunnen worden?
11. Op welke wijze leggen subsidieontvangende organisaties verantwoording af over de realisatie van de gestelde doelen en activiteiten?
12. Voldoet de verantwoording aan de in de Algemene subsidieverordening van de gemeente Woerden (hierna: ASV) gestelde eisen (rechtmatigheid) en aan de overige daaraan te stellen normen (zoals een directe koppeling met de subsidieverlening)?

2.4 Normenkader

De bevindingen die voortvloeien uit de in de vorige paragraaf gepresenteerde deelvragen worden getoetst aan een – in het kader van dit onderzoek ontwikkeld – normenkader. Het normenkader is hieronder weergegeven. In het slothoofdstuk van dit rapport wordt beoordeeld in hoeverre de praktijk voldoet aan deze normen. Het normenkader bevat normen op twee niveaus. Ten eerste op het niveau van alle subsidies die een gemeente verstrekt (in onderstaande tabel in de een na laatste kolom aangeduid als A; algemeen niveau) en daarnaast op het niveau van de bestudeerde subsidies (I; individueel niveau).

Thema	Normen	A	I
Rechtmatigheid			
Verantwoording en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt vijfjaarlijks een evaluatie plaats van de effectiviteit van subsidies. ▪ Er vindt een verantwoording plaats die voldoet aan de eisen die daarover in de ASV zijn opgenomen. 	X	X
Doelmatigheid			
Aard en omvang subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is een juist en volledig overzicht beschikbaar waarin is opgenomen voor welk bedrag aan welke organisaties en instellingen subsidie is verleend in een jaar. ▪ Er is een overzicht beschikbaar van indirecte subsidies dat juist en volledig is. 	X	X

Subsidies

Afwegingen voor subsidieverlening	▪ Er is een duidelijk en expliciet kader voor de afweging om een instelling te subsidiëren dan wel andere instrumenten toe te passen voor taakuitvoering en geldverstrekking.	X	
	▪ Er is sprake van een open en transparant speelveld.		X
	▪ Bij de afweging inzake subsidieverlening handelt de gemeente kostenbewust.		X
	▪ Bij langlopende subsidies vindt periodiek een heroverweging plaats van doelen, activiteiten en het subsidiebedrag.		X
	▪ In de afweging wordt betrokken of een instelling wordt gesubsidieerd dan wel een ander instrument moet worden toegepast.	X	
Effectmeting		A	I
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex ante)	▪ Aan een subsidie > € 10.000 ⁴ ligt een expliciete beleidstheorie ten grondslag.		X
	▪ Aan een subsidie ligt een beleids- of maatschappelijk doel ten grondslag.		X
	▪ Beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.		X
	▪ Prestaties zijn specifiek en meetbaar.		X
	▪ Er is een relatie gelegd tussen de beoogde doelen en de te leveren prestaties.		X
	▪ Beoogde effecten zijn specifiek en meetbaar.		X
	▪ Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.		X
	▪ Bij het starten van een subsidieregeling zijn de monitoring en evaluatie al gepland.		X
	▪ Bij het starten van een subsidieregeling is een nulmeting voorhanden of op korte termijn ingepland.		X
▪ In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.		X	
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex post)	▪ Er worden systematisch gegevens verzameld om de doelbereiking, prestaties en effecten te kunnen vaststellen.	X	
	▪ Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt.		X
	▪ Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.		X
	▪ Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie.		X
	▪ Er worden verklaringen gegeven indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd.		X
	▪ De systematiek voor de (tussentijdse) controle of prestaties zijn geleverd wordt toegepast.		X
Effectiviteit			
	▪ De afgesproken prestaties zijn geleverd.		X
	▪ De beoogde doelen zijn gerealiseerd.		X
	▪ De beoogde effecten zijn gerealiseerd.		X

⁴ Subsidies lager dan € 10.000 worden op grond van de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Woerden direct vastgesteld en er hoeft geen verantwoording over te worden afgelegd. Voor die subsidies gelden dus weinig eisen.

2.5 Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de deelvragen zijn de volgende methoden gebruikt:

- Kwantitatieve inventarisatie
- Interviews
- Case studies

Kwantitatieve inventarisatie

Voor de beantwoording van de deelvragen 1 en 2 (aard en omvang van de subsidies) is begonnen met de bestudering van relevante documenten, zoals programmabegrotingen en jaarrekeningen. Voor een volledige inventarisatie van de subsidieomvang en de onderverdeling daarvan is de input vanuit de gemeentelijke organisatie belangrijk geweest. De bestaande overzichten zijn verzameld en geanalyseerd.

Interviews

De aard en omvang van de subsidies en de inzichtelijkheid ervan is ook aan de orde gesteld in interviews. Interviews gaven daarnaast ook in algemene zin antwoord op de deelvragen 4 – 12. Er zijn interviews gehouden met in totaal acht beleidsambtenaren van de gemeente die betrokken zijn bij subsidies in het algemeen, de geselecteerde case studies (zie hierna) of bij indirecte subsidies. Daarnaast is ook de portefeuillehouder Welzijn/Sociaal Domein van het college geïnterviewd.

Case studies

In het kader van het onderzoek zijn vier concrete subsidiedossiers bestudeerd. Deze dossiers zijn te beschouwen als case studies. De volgende dossiers zijn geselecteerd:

- Woerden Marketing
- CJG
- Samen voor Woerden
- Het Klooster

Hierbij waren variatie in de hoogte van de subsidie enerzijds en het beleidsterrein anderzijds selectiecriteria. Geselecteerd zijn twee subsidies groter dan € 50.000 en twee subsidies tussen € 10.000 en € 50.000. Hiermee werd aangesloten bij de drie categorieën in omvang die de ASV onderscheidt, te weten < € 10.000, tussen € 10.000 en € 50.000 en hoger dan € 50.000. Omdat aan subsidies lager dan € 10.000 weinig eisen worden gesteld, zijn deze niet in de case studies meegenomen. Er waren geen specifieke inhoudelijke aanleidingen om juist deze dossiers te

Subsidies

selecteren als case study. In het kader van het onderzoek is de laatste volledige subsidiecyclus bestudeerd, bestaande uit:

- De aanvraag voor subsidie door de instelling
- De verlening door de gemeente
- Eventuele uitvoeringsovereenkomsten
- De verantwoording (instelling)
- De aanvraag voor vaststelling (instelling)
- De vaststelling (gemeente)

De subsidie die voor het jaar 2012 is verleend, is de laatste cyclus waarin bovenstaande stappen allemaal zijn voltooid, van de aanvraag in 2011 tot de vaststelling in 2013. Van alle subsidies uit 2013 is het onderdeel (vaststelling) ten tijde van het onderzoek nog niet voltooid.

Daarnaast zijn de case studies aan de orde gesteld in de eerder genoemde interviews met beleidsmedewerkers. Om de gehanteerde systematiek ook vanuit het perspectief van de subsidieontvangende organisatie te kunnen bezien, is bij elk van de vier subsidieontvangende organisaties uit de case studies een interview gehouden.

De case studies vormen een verdieping voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 4 – 12.

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de praktijk van de subsidieverleningen in Woerden. Het betreft dus een beschrijving van de feitelijke situatie, waarbij onder meer wordt ingegaan op de aard en omvang van de subsidies en op de wijze waarop de subsidieafhandeling is georganiseerd. In hoofdstuk 4 vindt een beoordeling plaats van deze praktijk, waarbij ingegaan wordt op de vier case studies. waarbij deze praktijk getoetst wordt aan het normenkader. In hoofdstuk 5 worden handvatten gegeven op basis waarvan de gemeente Woerden zelf kan komen tot effectmeting van subsidies.

3. Inventarisatie

3.1 Omvang subsidieverlening

De gemeente hanteert sinds 2013 een register waarin de door de gemeente verleende subsidies zijn opgenomen. In het subsidieregister 2013 staat vermeld dat voor een bedrag van € 5.314.789 aan subsidie is verleend aan 54 organisaties. Het subsidieregister 2014^{5,6} vermeldt een totaalbedrag aan (directe) subsidie van € 4.702.460. Deze daling kan op verschillende manieren worden verklaard. In de Programmabegroting 2014 is in algemene zin aangegeven dat de structurele subsidies zullen worden afgebouwd in 2014. Dit betreft geen afbouw tot nul maar een verlaging van subsidiebedragen in het kader van bezuinigingen. Voor de subsidies op het gebied van cultuur is aangegeven dat instellingen ook een betere balans moeten vinden tussen eigen inkomsten/subsidie en tussen professionele/vrijwillige inzet.⁷ Daarnaast heeft het subsidieregister van 2013 een andere indeling dan het register van 2014. In het register van 2013 worden indirecte subsidies niet afzonderlijk benoemd, maar in een aantal gevallen meegeteld in het totale bedrag dat een instelling aan subsidie ontvangt. Het subsidieregister van 2014 bevat een afzonderlijke tabel met de indirecte subsidies die in 2014 zijn verleend (ter hoogte van €2.618.109). Dat is een verbetering ten opzichte van 2013.

De subsidieregisters van 2013 en 2014 zijn echter niet volledig. Uit interviews is gebleken dat niet alle subsidies in de subsidieregisters zijn opgenomen, bijvoorbeeld monumentensubsidies en verkeerssubsidies ontbreken. Dat die subsidies nog ontbreken is een bewuste keuze. Er is gestart met opname van de subsidies in het register van de voormalige afdeling Samenleving en dit wordt in de komende jaren verder uitgebouwd. Daar is overigens geen planning voor opgesteld. Tijdens de gevoerde gesprekken is daarnaast aangegeven dat het zo kan zijn dat er binnen de gemeente subsidiestromen zijn waar de subsidiecoördinator geen zicht op heeft.

⁵ Naar aanleiding van vragen van de onderzoekers is het subsidieregister aangepast. Een viertal subsidies stond tweemaal vermeld in het register. Daarnaast zijn de bijdragen voor VVE-plaatsen aan peuterspeelzalen en kinderdagverblijven verwijderd. De subsidie in het kader van de VVE is niet opgenomen in het subsidieregister, omdat dit rijksgeld betreft en dit een vertekend beeld geeft over de hoogte van de verstrekte gemeentelijke subsidie. De subsidie wordt verstrekt binnen de wettelijke kaders die door het Rijk gesteld (en gecontroleerd) worden. In deze rapportage wordt gerapporteerd op basis van het subsidieregister 2014 dat op 3 juni 2014 is geactualiseerd. Op de website van de gemeente Woerden staat een eerdere versie van het subsidieregister 2014.

⁶ Het subsidieregister geeft een beeld van de verstrekte gemeentelijke subsidies. Via de gemeente worden ook wel subsidies verstrekt die afkomstig zijn van andere overheden (zoals het rijk en de provincie). Deze subsidies zijn niet opgenomen in het subsidieregister en maken geen deel uit van dit onderzoek.

Subsidies

De subsidiecoördinator maakt onderdeel uit van het team Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid en buiten dit team kunnen ook subsidiestromen lopen die bij dit team niet bekend zijn. Het subsidieregister bevat om die redenen niet het totaalbedrag dat aan subsidies is verstrekt in 2013 en 2014. Het totaalbedrag aan verleende subsidie kan ook niet worden herleid uit de Programmabegrotingen voor 2013 en 2014. Daarin is wel opgenomen welke bedragen zijn begroot voor cultuur, maar voor andere onderwerpen – zoals monumentensubsidies en incidentele subsidies voor evenementen – is dat niet gespecificeerd. De jaarrekening 2013 bevat een paragraaf over subsidies, waarin projecten met een lopende subsidieverplichting of-aanvraag en afgeronde subsidies zijn opgenomen. Hierin wordt onder andere een aantal subsidieaanvragen voor monumenten genoemd en hierin worden ook projecten vermeld waarvoor de gemeente zelf subsidie ontvangt. De jaarrekening bevat daarmee wel een verdieping van de informatie over enkele van de in het subsidieregister genoemde subsidies, maar geeft evenmin een totaaloverzicht van de verleende subsidies.

Tijdens de gevoerde gesprekken is aangegeven dat de meeste subsidies langlopende subsidies zijn. Subsidies voor evenementen en bijzondere activiteiten zijn incidentele subsidies en vormen een klein percentage van het totaalbedrag dat aan subsidies is verleend. Op basis van de beschikbare informatie in de subsidieregister voor 2013 en 2014 kan het onderstaande overzicht worden gegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat het subsidieregister van 2013 een andere indeling kent dan dat van 2014, waardoor de bedragen niet goed vergelijkbaar zijn. Zie ook de toelichting onder de tabel.

	2013 (BEDRAG IN €)*	2014 (BEDRAG IN €)
Directe subsidie	5.314.789**	4.702.460***
Indirecte subsidie	onbekend	2.618.109****
Evenementensubsidies	-	25.400
Eenmalige subsidies	-	59.718
TOTAAL	onbekend	7.405.687

*het subsidieregister 2013 bevat geen uitsplitsing naar soort subsidie

**het subsidieregister 2013 maakt geen onderscheid tussen directe en indirecte subsidies. Bij nadere bestudering van de bedragen die aan instellingen zijn verstrekt, blijkt dat bij bepaalde instellingen wel de huurcomponent (de indirecte subsidie) in het subsidieregister is betrokken en bij andere instellingen niet.

***dit zijn langlopende subsidies

****hierin zijn de bedragen opgenomen die als huurcomponent zijn verstrekt aan de betreffende instellingen

⁷ Programmabegroting 2014 Woerden, p.5 en 22.

3.2 Inzicht

In 2009 is een onderzoek op basis van artikel 213a Gemeentewet uitgevoerd naar de uitvoering van budgetsubsidies.⁸ Hierin wordt geconcludeerd dat er onvoldoende overzicht bestaat in de budgetsubsidies, door onder meer de wijze van dossiervorming. Wat betreft het overzicht van subsidies is in 2014 sprake van een verbetering ten opzichte van 2009. Er is een subsidieregister voor de jaren 2013 en 2014 waarin is opgenomen welke instellingen, welk bedrag aan subsidie hebben ontvangen. Volledig is het overzicht echter nog steeds niet. Tijdens de interviews is aangegeven dat hierin niet de monumentensubsidies en de subsidies voor verkeersregelaars zijn opgenomen.

Het begrip “subsidie” is niet gedefinieerd in de ASV van Woerden. In artikel 4:21, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht wordt een subsidie gedefinieerd 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”.

In 2013 is een ambtenaar aangewezen als subsidiecoördinator en is een digitaal registratiesysteem in gebruik genomen. De subsidiecoördinator heeft een centrale rol in het subsidieproces. De gegevens over subsidies worden door de subsidiecoördinator ingevuld in het digitale systeem. De subsidiecoördinator ontvangt van de afdeling Documentatie en Informatie Voorziening (DIV) alle aanvragen voor subsidies. Daarmee is in opzet geborgd dat het merendeel van door de gemeente verleende subsidies in het digitale systeem wordt opgenomen. Uitzondering hierop vormen monumentensubsidies, die rechtstreeks aan de beleidsmedewerker voor monumenten worden gezonden. In eerste instantie zijn voornamelijk de subsidies die op basis van de beleidsregels voor welzijnssubsidies en het evenementenbeleid worden verleend, opgenomen in het digitale systeem. In de toekomst is het de bedoeling dat ook de monumentensubsidies en andere subsidies die nog niet zijn opgenomen, daarin worden opgenomen, zodat een compleet overzicht ontstaat. De termijn waarop dit gaat gebeuren, is nog niet bepaald. De informatie in het subsidieregister van 2013 is verzameld met behulp van de documenten die zich in het postregistratiesysteem Corsa bevinden. Het subsidieoverzicht van 2014 en de jaren daarna zal door de subsidiecoördinator voornamelijk worden gegenereerd uit het digitale systeem.

⁸ Het onderzoek in 2009 had betrekking op budgetsubsidies. Deze term kent de huidige ASV niet meer.

Subsidies

De gegevens en subsidies die daar niet in zijn opgenomen, worden met behulp van Corsa achterhaald. Op termijn is het de bedoeling dat uit het digitale systeem ook management-informatie wordt gegenereerd. Inmiddels is hier een aanzet toe gemaakt en het testen is voorzien in het najaar 2014.

3.3 Subsidieproces

Subsidieaanvragen worden beoordeeld aan de hand van de ASV⁹, die op 1 september 2012 in werking is getreden. Deze verordening is van toepassing op aanvragen om subsidie voor activiteiten die worden uitgevoerd na 1 september 2012. Naast de ASV hanteert de gemeente Woerden beleidsregels bij de beoordeling van subsidieaanvragen, waaronder de Beleidsregels subsidiëring Voor- en Vroegschoolse educatie Gemeente Woerden en de Beleidsregels subsidiëring Peuteropvangtoeslag Gemeente Woerden. De subsidieverlening gebeurt in Woerden op basis van het volgende stappenplan.

stap	omschrijving	verantwoordelijke
aanvraag	Aanvragen komen binnen bij DIV. DIV stuurt alle aanvragen voor subsidies ¹⁰ door aan de subsidiecoördinator. Deze controleert de aanvraag op tijdigheid en volledigheid en stelt de indiener eventueel in staat om aanvullende stukken in te dienen. Instellingen die geen aanvraag voor structurele subsidie hebben gedaan voor 1 september (voor het volgende subsidiejaar) krijgen als service een herinneringsbrief. Zij hebben de mogelijkheid alsnog hun aanvraag in te dienen binnen een termijn van 2 weken. Instellingen hebben ook de mogelijkheid om zelf uitstel aan te	subsidiecoördinator

⁹ Op decentrale regelgeving (<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Woerden/>) wordt naast de ASV melding gemaakt van de Subsidieverordening instandhouding gemeentelijke monumenten Woerden 2010 en van de Subsidieverordening Welzijn c.a. gemeente Woerden 2004. De subsidieverordening Welzijn is conform het overgangsrecht in de ASV ingetrokken met de inwerkingtreding van de ASV. Op aanvragen en beschikkingen tot subsidie vaststelling is de Subsidieverordening welzijn van toepassing, als die verordening van kracht was ten tijde van het nemen van het besluit tot verlening van de desbetreffende subsidie. Aangezien de subsidieverordening Welzijn is ingetrokken, is de tekst op de website aangaande welzijnssubsidies niet juist meer: <http://www.woerden.nl/product/welzijnssubsidie-aanvragen>.

¹⁰ Met uitzondering van de aanvragen voor monumentensubsidies.

Subsidies

	vragen. Aanvragen die buiten het gestelde termijn binnenkomen worden niet in behandeling genomen.	
beoordeling	Zodra de aanvraag compleet is, zet de subsidiecoördinator de volledige aanvraag door naar de beleidsmedewerker die beoordeelt of de subsidie kan worden verleend.	beleidsmedewerker
verlening	Het besluit tot subsidieverlening wordt verzonden aan de aanvrager en geregistreerd in het postregistratiesysteem. De subsidiecoördinator ontvangt hiervan een melding.	college (in mandaat)
aanvraag tot vaststelling	De subsidieontvangende organisatie dient een aanvraag in tot vaststelling van de verleende subsidie. De subsidiecoördinator gaat na of de aanvraag tot vaststelling tijdig en volledig is ingediend. Instellingen die geen aanvraag voor vaststelling hebben gedaan voor 1 mei krijgen als service een herinneringsbrief. Zij hebben de mogelijkheid alsnog hun aanvraag in te dienen binnen een termijn van 2 weken. Instellingen hebben ook de mogelijkheid om zelf uitstel aan te vragen. Als de aanvraag na de herinneringsbrief nog niet binnen is zal de subsidie ambtelijk worden vastgesteld. Bij de vaststelling over 2013 zal er een korting van 5% plaatsvinden bij ambtelijke vaststelling.	subsidiecoördinator
beoordeling	Zodra de aanvraag tot vaststelling compleet is, zet de subsidiecoördinator de volledige aanvraag tot vaststelling door naar de beleidsmedewerker die beoordeelt op welk bedrag de subsidie moet worden vastgesteld.	beleidsmedewerker
vaststelling	Het besluit tot subsidievaststelling wordt verzonden aan de subsidieontvangende organisatie en geregistreerd in het postregistratiesysteem. De subsidiecoördinator ontvangt hiervan een melding.	college (in mandaat)

Subsidies

Doelen en activiteiten

Subsidies, ook de langlopende, worden jaarlijks verstrekt. Dat betekent dat elk jaar afspraken worden gemaakt over de doelen, activiteiten en het subsidiebedrag. Met name de doelen en activiteiten zijn aan verandering onderhevig. De gemeente is bezig om de subsidiesystematiek te transformeren van output- naar outcomesubsiëring, zo is in gesprekken aangegeven en zoals ook blijkt uit het onderstaande.

Een van de belangrijkste onderdelen van outcomesubsiëring is dat concrete, meetbare maatschappelijke of beleidsdoelen worden geformuleerd en dat er sprake is van een nulmeting. In opdracht van de gemeente Woerden heeft het Verweij Jonker Instituut onderzoek gedaan naar 'de lokale kracht' van Woerden. Versterking van de lokale kracht dient eraan bij te dragen dat mensen met een ondersteuningsbehoefte die ondersteuning ook krijgen, maar meer dan in het verleden op informele wijze (buren, familie, vrijwilligers etc.) in plaats van op formele wijze (professionele ondersteuning, individueel dan wel collectief). De nulmeting heeft concrete informatie opgeleverd met betrekking tot de maatschappelijke inzet van Woerdense burgers in brede zin: burenhulp, verschillende typen van vrijwillige inzet, en mantelzorg.

Er is vanuit het transitieprogramma sociaal domein een werkgroep Monitoren & Sturen ingesteld, waarvan het streven is om 2015 een nulmeting te realiseren voor het brede sociale domein.

De transformatie naar outcomesubsiëring is in lijn met de sinds 1 april 2012 vigerende ASV van de gemeente Woerden. Hierin wordt weliswaar geen onderscheid gemaakt tussen input-, output- en outcomesubsidies, maar er wordt wel een expliciete koppeling gelegd tussen de subsidie en te realiseren doelen, wat kenmerkend is voor een outcomesubsidie. De ASV biedt daarvoor op een aantal plaatsen een grondslag. Zo dient de subsidieontvangende organisatie bij subsidies vanaf € 10.000 in een inhoudelijk verslag niet alleen te verantwoorden of de afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd maar ook of het doel van de subsidie is gerealiseerd.

Subsidies waren in Woerden, zoals in vrijwel alle gemeenten, tot voor enkele jaren vooral outputsubsidies: er werden afspraken gemaakt over zaken als te verrichten activiteiten, te organiseren bijeenkomsten, openingstijden en bezoekersaantallen. Uit interviews is gebleken dat er sprake is van een breed gevoelde ambitie om te komen tot outcomesubsidies die op effectiviteit gemeten worden. De eerste stappen zijn ook gezet. Die zijn vooral gericht op het

formuleren van (maatschappelijke) doelen en effecten. Dit wordt vaak lastig gevonden, waarbij het zoeken is naar vorm en inhoud. Bij de jaarlijkse subsidieverstrekingen wordt sinds 2013 echter geprobeerd steeds meer te komen tot outcomesubsidies. Dat betekent dus ook dat juist de gestelde doelen en beoogde effecten in ontwikkeling zijn en jaarlijks heroverwogen worden en veranderen.

Subsidieontvangende organisatie

Zoals aangegeven, verstrekt de gemeente subsidies jaarlijks. In de definitie van de ASV is een jaarlijkse subsidie 'subsidie voor activiteiten die van jaar tot jaar plaatsvinden of zich uitstrekken over meerdere jaren met een structureel karakter'.¹¹ Anders dan de term doet vermoeden, zijn jaarlijkse subsidies in principe dus structurele subsidies. Een jaarlijkse heroverweging of de betreffende organisatie het jaar erop ook subsidie ontvangt, vindt (dan ook) niet plaats. De gemeente prefereert bestendige, langdurige subsidierelaties met maatschappelijke organisaties. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de gemeente bij voorkeur subsidierelaties aangaat met lokale organisaties. Bij veel van de subsidies is dat het geval.

Bij de subsidieverstreking in het kader van maatschappelijke dienstverlening en het opzetten en uitvoeren van het Centrum voor Jeugd en Gezin, één van de case studies in dit onderzoek, was dit aanvankelijk ook het geval. De subsidie is in eerste instantie verleend aan een lokale organisatie voor maatschappelijke dienstverlening: Zuwe Zorg. Deze organisatie is in januari 2012 opgegaan in een groter verband: Careyn. In 2013 ontving Careyn bijna € 900.000 aan subsidies voor maatschappelijke dienstverlening en het opzetten en uitvoeren van het CJG.

In 2014 is de subsidierelatie met Careyn stopgezet voor het onderdeel jeugdgezondheidszorg (0-4 jaar). Deze activiteiten werden door Careyn echter in regionaal verband verzorgd; de subsidie van de gemeente Woerden is onderdeel van een groter geheel. Op het regionale niveau van de GGD-regio Midden-Nederland is besloten de activiteiten door de GGD te laten verrichten. De subsidie van de gemeente Woerden aan Careyn voor dit specifieke onderdeel is daarom overgegaan naar de GGD MN. De gemeente Woerden heeft besloten op dit punt te blijven participeren in een regionale samenwerking.

¹¹ Art. 1 onder c.

Subsidies

Als een organisatie al langer dan drie jaar subsidie ontvangt, kan deze niet zomaar worden beëindigd, op grond van artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Met de nodige juridische zorgvuldigheid is het wel mogelijk, maar de gemeente Woerden kiest voor bestendige relaties. Een argument dat daarbij in interviews ook naar voren is gebracht, is dat er geen sprake meer is van een subsidierelatie indien meerdere aanbieders zouden worden uitgenodigd mee te dingen naar de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten. Er zou dan sprake zijn van inkoop en aanbesteding.

Op grond van juridische literatuur kan betwijfeld worden of deze stellingname juist is. Als een subsidieplafond is ingesteld, moet worden bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld. De Awb laat de wijze van verdeling geheel vrij (art. 4:25 en 4:26). Vaak wordt gekozen voor een systeem van 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt', maar ook loting is mogelijk. Steeds vaker wordt door gemeenten gebruik gemaakt van een tendersysteem. In het kader van laatstgenoemd systeem moeten aanvragen voor een bepaalde datum worden ingediend en wordt op basis van kwalitatieve criteria een rangorde bepaald. Een dergelijk tendersysteem vertoont gelijkenissen met een aanbestedingsprocedure en is zonder meer toegestaan voor subsidierelaties.¹²

Dat de gemeente geen open speelveld voor het verstrekken van subsidies voorstaat blijkt ook uit de volgende passage uit het collegeadvies van 13 mei 2013 tot vaststelling van de Subsidiebeleidsregels Gemeente Woerden:

1. De beleidsregels leiden mogelijk tot concurrentie.

Het actief publiceren van subsidieregelingen zal mogelijk leiden tot concurrentie in het sociale domein. Partijen kunnen immers op het idee komen ook een aanvraag in te dienen. Organisaties waar de Gemeente Woerden al jarenlang een subsidierelatie heeft zullen dit wellicht niet appreciëren.

¹² Bron: Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, achtste druk p. 260 en A. Drahmman, Kan het subsidierecht transparanter?, *Gemeentestem* 2011/124.

Alternatieve bijdragen aan organisaties

Voor de uitvoering van gemeentelijk beleid door externe organisaties zijn verschillende vormen van financiële ondersteuning denkbaar. Subsiëring is de meest voorkomende. Er kan echter ook gekozen worden voor een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie of een bijdrage anders dan in de vorm van een subsidie, zoals een legesvrijstelling.

Artikel 4, lid 1, sub e, van de Legesverordening 2013 van de gemeente Woerden bepaalt dat geen leges in rekening worden gebracht voor het afgeven van een subsidiebeschikking of de beschikking omtrent een gemeentelijke uitkering. Sub k van hetzelfde artikel bepaalt dat geen leges worden geheven van non-profitorganisaties, waaronder begrepen serviceclubs, politieke partijen, verenigingen, maatschappelijke instellingen, die een liefdadig, sociaal-cultureel of maatschappelijk doel nastreven en die overwegend met vrijwilligers activiteiten organiseren overeenkomstig die doelstelling. Dit laatste lid beperkt zich niet tot instanties die subsidie ontvangen van de gemeente. Voor leges met betrekking tot omgevingsvergunningen geldt de vrijstelling niet. Voor de vraag of de legesvrijstelling kan worden toegepast, bestaat geen afzonderlijk afwegingskader, anders dan wat daarover in de Legesverordening is opgenomen.

Het team Vergunningverlening beschikt over overzichten waarin is opgenomen welke vergunningen zijn verleend; of leges in rekening zijn gebracht en als dat is gebeurd, tot welk bedrag. In het overzicht is niet opgenomen welk bedrag aan leges niet in rekening is gebracht. Er is geen inzicht in het totaalbedrag aan leges dat niet in rekening is gebracht.

Uit de verstrekte lijst van in 2013 op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) verleende vergunningen blijkt dat in 107 gevallen van de 307 verleende APV-vergunningen geen leges in rekening zijn gebracht. Dit aantal wordt deels verklaard doordat voor de genoemde toestemmingen geen tarief is opgenomen in de tarieventabel bij de legesverordening. In die gevallen betreft het ook niet (altijd) een organisatie die valt onder artikel 4, lid 1, sub e en k van de Legesverordening. Daarnaast kan een aantal wel worden verklaard op basis van de voornoemde artikelliden, zoals het niet in rekening brengen van leges voor het aanbrengen van een spandoek door het Reumafonds en het organiseren van de dodenherdenking door de Oranjevereniging. De wijze waarop ontheffing wordt verleend van de legesverplichting is niet transparant.

Subsidies

De gemeente Woerden heeft geen (expliciet) afwegingskader voor de vraag op welke wijze (gewenste) maatschappelijke activiteiten worden gefinancierd. Het uitgangspunt is echter dat Woerden een regiegemeente wil zijn en dat zelf uitvoeren om die reden niet voor de hand ligt. Bij de transformatie van het sociaal domein is ervoor gekozen om in co-creatie met de betrokken instellingen te komen tot nieuwe afspraken. De ambtelijke inzet is daarbij hoger dan wat in lijn zou zijn met het principe van een regiegemeente, maar dit wordt noodzakelijk geacht om te voorkomen dat de betrokken instellingen over hun eigen lot beslissen. Of zoals de betrokken wethouder het heeft uitgedrukt: “De kalkoen kan niet z’n eigen recept schrijven”.

Het verschil tussen een subsidierelatie en een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie is in grote lijnen weergegeven in de volgende tabel.

KENMERKEN SUBSIDIERELATIE	KENMERKEN OPDRACHTNEMER-OPDRACHTGEVER
Activiteiten niet nauwkeurig omschreven	Activiteiten nauwkeurig omschreven
Subsidieverstrekker heeft minder invloed op invulling van de prestaties	Opdrachtgever heeft meer invloed op invulling van de prestaties
Uitwerking van subsidiedoelstellingen wordt binnen een bepaald kader aan uitvoerder overgelaten.	Inhoud van de opdracht wordt door de opdrachtgever bepaald
Gericht op algemeen belang	Gericht op eigen belang/doelen bestuursorgaan.
Er is geen sprake van commerciële activiteiten, ontvanger werkt tegen kostprijs.	Er is sprake van commerciële activiteiten, opdrachtnemer heeft winstoogmerk.

De relatie tussen een subsidieverlener en –ontvanger heeft in de praktijk vaak ook kenmerken van een opdrachtnemer-opdrachtgever-relatie: de gemeente Woerden heeft bijvoorbeeld duidelijk invloed op de invulling van prestaties en te verrichten activiteiten. De overige drie aspecten komen doorgaans, en ook in Woerden, meer overeen met die van een subsidierelatie. Een subsidierelatie is overigens niet per definitie doelmatiger (goedkoper) of minder doelmatig (duurder) dan een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Daarvoor zijn de tarieven van de welzijnsorganisatie bepalend. Het ligt voor de hand dat een stichting zonder winstoogmerk lagere tarieven kan hanteren dan een commerciële organisatie met winstoogmerk. Aan de andere kant heeft een commerciële organisatie een grotere prikkel om goedkoper te werken dan een stichting die voor haar inkomsten grotendeels afhankelijk is van een subsidie. Voor beide constructies geldt overigens dat er een aanbestedingsprocedure kan worden gevolgd om een welzijns-

Subsidies

organisatie te selecteren die de welzijnstaken namens de gemeente uitvoert. Kostenaspecten kunnen daarin een gunningscriterium vormen. Een dergelijk tendersysteem is tot nu toe niet gebruikt bij subsidieverlening in de gemeente Woerden, zo is aangegeven tijdens de gevoerde gesprekken.

Maatschappelijke organisaties worden overigens ook nog op een andere wijze financieel ondersteund, namelijk doordat geen kostprijsdekkende huur in rekening wordt gebracht voor het gebruik van gemeentelijk vastgoed. In paragraaf 3.1 is de totale omvang van dergelijke ‘indirecte subsidies’ voor huisvesting weergegeven (€ 2.618.109). In de in 2011 door het college vastgestelde nota *Spelregels vastgoed. Zakelijk en maatschappelijk betrokken* wordt aangegeven dat het team Vastgoed van de gemeente een kostprijsdekkende huur hanteert voor het eigen vastgoed. “Wanneer huurders van maatschappelijk vastgoed die vallen binnen de doelgroep van de gemeente Woerden de kostprijsdekkende huur niet kunnen opbrengen, kan de subsidieverlenende afdeling (voornamelijk de Afdeling Samenleving) subsidie verlenen om de huisvesting te kunnen bekostigen”, zo wordt aangegeven.¹³ Oftewel, bijdragen aan de huur van een maatschappelijke organisatie zouden op een transparante wijze in de vorm van (een onderdeel van) een subsidie vorm moeten krijgen. In het bestudeerde subsidiedossier van Woerden Marketing is dat echter niet gebeurd.

De gemeente Woerden betaalt gedurende de periode augustus 2013-2015 de huur van Woerden Marketing. De projectleiders van de stichting Woerden Marketing zijn ook projectleiders van de stichting Merk en Marketing Groene Hart.¹⁴ De totale kostprijsdekkende huur zou in 2014 € 5.319 hebben moeten bedragen. Dit bedrag staat vermeld in het subsidieregister 2014 onder “indirecte subsidies”. In afwijking van de *Spelregels vastgoed*, is er geen subsidie verleend aan Woerden Marketing om de huisvesting te bekostigen, maar worden de kosten gedekt door het aanjaagbudget recreatie. Dat is geen subsidieregeling. Indien de gemeente de huur van Woerden Marketing voor

¹³ Nota *Spelregels vastgoed. Zakelijk en maatschappelijk betrokken*, gemeente Woerden, 2011, p. 29.

¹⁴ De gemeente Woerden vergoedt in de periode augustus 2013-2015 de huurkosten voor de stichting Merk en Marketing Groene Hart en de stichting Woerden Marketing in gebouwdeel D. De voorwaarde die werd gesteld voor het vergoeden van de huur gedurende de eerste twee jaar was, dat de stichting Woerden Marketing ook de opdracht voor het uitvoeren van de regionale taak Merk en Marketing voor het Groene Hart zou binnenhalen. Dit binnenhalen van een regionale taak is gelukt. Omdat dit een andere taak is met een andere doelstelling en in samenwerking met verschillende partijen in de regio en in die zin afweek van de doelen en taken van de stichting Woerden Marketing is de stichting Merk en Marketing Groene Hart opgericht.

haar rekening wil nemen, zou dat – in lijn met de *Spelregels vastgoed* – hebben moeten gebeuren door de subsidie te verhogen met het huurbedrag.

Aan het niet in rekening brengen van de huur aan Woerden Marketing en Marketing Groene Hart ligt een collegebesluit d.d. 3 september 2013 ten grondslag. In dit collegebesluit wordt overigens niet expliciet afgeweken van de bovengenoemde *Spelregels vastgoed* die bepalen dat de gemeente wèl een kostprijsdekkende huur in rekening zou moeten brengen en daar vervolgens een subsidie voor zou kunnen worden verleend. Er wordt niet aan deze beleidsregels gerefereerd.

Overigens is de praktijk dat het team Vastgoed een rekening ter hoogte van de kostprijsdekkende huur indient bij het team Onderwijs, welzijn, zorg, waar ze dat anders bij Woerden Marketing zou hebben gedaan.

Verantwoording en vaststelling

Subsidieontvangende organisaties dienen op grond van de ASV verantwoording af te leggen bij subsidies die hoger zijn dan € 10.000. De verantwoording dient te bestaan uit een inhoudelijk verslag waaruit blijkt of de activiteiten zijn uitgevoerd en het doel is gerealiseerd (activiteitenverslag) en uit een overzicht van de uitgaven en inkomsten (financieel verslag). In de bestudeerde dossiers was er steeds daadwerkelijk sprake van een inhoudelijk en een financieel verslag. Uit de inhoudelijke verslagen blijkt echter niet of de doelen gerealiseerd zijn. Dat wordt echter veroorzaakt doordat de subsidies niet zijn aan te merken als outcomesubsidie maar als outputsubsidie. Meetbare beleidsdoelen worden er dus niet in gesteld, waardoor ook niet kan worden aangegeven of het doel gerealiseerd is. Er is daarentegen ook vaak geen expliciete koppeling tussen de in een uitvoeringsovereenkomst vervatte prestatieafspraken en de realisatie ervan in de verantwoording. Het inhoudelijke verslag is vaak een algemeen Jaarverslag en niet zozeer een op de subsidie gerichte verantwoording.

Het sluitstuk van het subsidietraject is dat de subsidieontvangende organisatie een aanvraag bij de gemeente indient tot vaststelling van de subsidie. De verantwoording dient hier onderdeel van te zijn. Op grond hiervan stelt de gemeente de subsidie definitief vast. Uit interviews blijkt dat ongeveer de helft van de organisaties geen aanvraag tot vaststelling van de subsidie indient. Het is bij de gemeente niet bekend waarom dat niet gebeurt. Dat betekent niet per definitie dat geen

Subsidies

verantwoording heeft plaatsgevonden. De gemeente wil de praktijk dat geen aanvraag voor vaststelling van de subsidie wordt ingediend proberen te ondervangen door de subsidie 5% lager vast te stellen dan op grond van de verlening was bepaald. In de eerste week van juni 2014 is er een herinneringsbrief gestuurd aan instellingen die nog geen vaststellingsstukken hebben ingediend. In de brief is aangegeven dat als de gemeente vóór 16 juni 2014 geen aanvraag/stukken heeft ontvangen er een korting van 5% over de subsidie van 2013 zal plaatsvinden. Op het moment van schrijven (juni 2014) heeft nog geen inventarisatie plaatsgevonden in hoeveel gevallen de korting zal worden toegepast.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het in dit verband om het kostenbewustzijn van de gemeente als het gaat om subsidies. In de bestudeerde dossiers zijn hier geen expliciete voorbeelden van aangetroffen. Het subsidiebedrag en de –ontvanger worden bij langjarige subsidies meestal niet jaarlijks (her)overwogen. Het bedrag wordt vooral gebaseerd op dat van het jaar ervoor, al dan niet met indexering. In twee gevallen heeft de instelling geen concreet subsidiebedrag aangevraagd maar werd alleen verwezen naar de begroting. In het geval van Het Klooster was het subsidiebedrag van het jaar ervoor het uitgangspunt, de subsidie voor Woerden Marketing werd in 2012 voor het eerst verstrekt. De gemeente heeft uit de begroting zelf de subsidiabel geachte kosten herleid en mede op grond van overige inkomsten het subsidiebedrag bepaald. Er wordt door de gemeente wel naar gestreefd het totale subsidiebedrag te beperken. Zo staan in principe alle subsidies in het sociale domein voor 2015 ter discussie, zo blijkt uit een brief die de betrokken organisaties daarover eind december 2013 hebben ontvangen. Daarnaast worden structurele subsidies afgebouwd in het kader van bezuinigingen. Dit betreft geen afbouw naar nul maar een verlaging van de hoogte van het subsidiebedrag, zoals dat bij het Klooster is gebeurd in de periode 2010-2014.

Evaluatie

Over subsidies met een wettelijke grondslag moet eens per vijf jaar een verslag worden gepubliceerd waarin de effectiviteit in de praktijk staat beschreven (artikel 4:24 Awb). Subsidies met een wettelijke grondslag zijn: subsidies op het terrein van de jeugdgezondheidszorg (waaronder het Centrum voor Jeugd en Gezin), de Maatschappelijke Dienstverlening Woerden,

Subsidies

Aanpak Huiselijk Geweld en Stichting Slachtofferhulp.¹⁵ Van deze evaluatieplicht kan afgeweken worden, mits dat expliciet gebeurt. Dat kan in de ASV, maar dat is in Woerden niet het geval. Dit is in strijd met artikel 4:24 van de Awb. De evaluatie heeft niet plaatsgevonden omdat men niet op de hoogte was van deze verplichting.

¹⁵ De evaluatieplicht geldt uitsluitend voor subsidies met een wettelijke grondslag en niet voor subsidies die zijn gebaseerd op (bijvoorbeeld) een begrotingspost (artikel 4:23, lid 3, sub c, Awb).

4. Toetsing en analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in de eerste plaats de bevindingen uit de case studies beschreven. De nadruk ligt daarbij op de randvoorwaarden waaraan een subsidie zou moeten voldoen om het effect er van te kunnen meten. In paragraaf 5.3 vindt een algemene analyse plaats van de praktijk in Woerden, zowel ontleend aan de case studies als meer algemeen. In paragraaf 5.4 wordt de praktijk getoetst aan het normenkader, waarna de bevindingen in paragraaf 5.5 in een breder perspectief worden geplaatst.

4.2 Case studies

4.2.1 Samen voor Woerden

Samen voor Woerden is een in 2009 opgerichte stichting die maatschappelijk betrokken ondernemen (MBO) wil stimuleren. Dat wordt voornamelijk gedaan door bedrijven te koppelen aan ideële organisaties. Bedrijven kunnen goederen (in natura) of diensten (personele inzet) leveren aan ideële organisaties. Geld geven mag niet. De meeste 'matches' vinden plaats op de jaarlijkse 'Beursvloer'. Het concept van 'Samen voor' komt oorspronkelijk uit Zeist. Inmiddels bestaan er in zo'n tien gemeenten zelfstandige stichtingen met een landelijke koepelorganisatie.

Samen voor Woerden ontving in 2013 een subsidie van € 30.000. De subsidie is uitgewerkt in een Uitvoeringsovereenkomst. Hierin staan onder meer de beoogde doelen, de missie en de beoogde resultaten. De doelen zijn niet concreet of meetbaar en ook niet aan te merken als maatschappelijke doelen. Ze zijn eerder te karakteriseren als instrumenten om een hoger (niet geformuleerd doel) te realiseren:

- Investeren door middel van een brede benadering
- Investeren in de ontwikkeling van individuen (mensen) en groepen (vrijwilligersorganisaties)
- Investeren in waardering voor vrijwilligers
- Meedoen mogelijk maken voor elke inwoner van Woerden
- Investeren in samenwerking

Subsidies

De 'missie' is vooral het uitvoeren van activiteiten: "Samen voor Woerden brengt partijen bij elkaar en levert inspiratie, advies en ondersteuning bij het ontwikkelen en opzetten van succesvolle samenwerkingen. Zij ondersteunt daarmee inwoners bij hun vrijwilligerstaken. Dit gebeurt door een scala aan activiteiten. De ondersteuning richt zich op individuele (potentiële) vrijwilligers en hun organisaties."

In de uitvoeringsovereenkomst worden de beoogde resultaten opgesomd:

- Minimaal 120 bedrijven verbinden met een maatschappelijke organisatie
- Minimaal 140 matches tussen maatschappelijke organisaties en bedrijven
- Vergroten bewustwording MBO voor bedrijf/organisatie en maatschappelijke organisatie
- Verhogen kennis- cq vaardigheidsniveau van vrijwilligers

In dit kader moeten, zo blijkt uit de Uitvoeringsovereenkomst, onder meer workshops en een Beursvloer georganiseerd worden. De Beursvloer moet 10% meer nieuwe deelnemers hebben dan het jaar ervoor. De beoogde resultaten zijn dus een combinatie van concrete outputafspraken (de eerste twee beoogde resultaten) en abstractere doelen (de laatste twee).

De subsidie voor 2013 is daarmee aan te merken als een outputsubsidie. In de subsidieaanvraag wordt wel een maatschappelijk doel omschreven (namelijk het versterken van de sociale cohesie in Woerden), maar daar wordt in de verdere subsidiedocumenten niet meer aan gerefereerd. Er is geen sprake van een koppeling tussen het beoogde maatschappelijke doel en de te leveren prestaties. Een expliciete beleidstheorie ligt niet aan deze activiteiten en resultaten ten grondslag. Doordat de missie, doelen en activiteiten niet steeds voldoen aan wat daar strikt genomen onder verstaan wordt, zijn deze ook niet rechtstreeks te herleiden. Er is daarbij overigens wel degelijk een redenering denkbaar, bijvoorbeeld dat bijvoorbeeld de Beursvloer bijdraagt aan het koppelen van bedrijven en vrijwilligersorganisaties, wat vrijwilligersorganisaties versterkt. Door sterkere vrijwilligersorganisaties kunnen vrijwilligers zich ontplooiën en activiteiten ontwikkelen die bijdragen aan de sociale cohesie in Woerden.

In het Jaarverslag 2012 van Samen voor Woerden werd een expliciete koppeling gelegd tussen de kwantitatieve prestatieafspraken en de realisatie ervan (bijvoorbeeld) het aantal beoogde matches in de uitvoeringsovereenkomst en het aantal gerealiseerde matches in de verantwoording. In het Jaarverslag 2013 ontbreekt een dergelijke koppeling. Wel maakt Samen

voor Woerden op een zeer inzichtelijke wijze duidelijk hoeveel matches en verbindingen er zijn gelegd tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties. Samen voor Woerden is op dit punt goed in staat zich te verantwoorden. Daarbij worden alle matches door middel van een landelijk ontwikkelde formule op geld gewaardeerd. De maatschappelijke waarde van de matches (in 2013: € 177.200) is daardoor in financieel opzicht tastbaar en inzichtelijk. In hoeverre de andere doelen gerealiseerd worden blijkt niet uit de beschikbare documenten.

Een beleidsambtenaar van de gemeente woont alle bestuursvergaderingen (jaarlijks ongeveer vijf) van Samen voor Woerden bij. Op die manier bestaat er een goed beeld van de mate waarin de kwantitatieve doelen gerealiseerd worden. De kwantitatieve doelen zijn steeds gerealiseerd, zo blijkt uit de documenten.

4.2.2 Woerden Marketing

Woerden Marketing is op 2 oktober 2012 ontstaan als particulier initiatief. De stichting richt zich op het proactief ontwikkelen en uitvoeren van marketingstrategieën die het merk Woerden versterken bij huidige en potentiële bewoners, bezoekers, en bedrijven.

Woerden Marketing kreeg voor de periode oktober 2012 – december 2013 (waar het onderzoek zich op richt) een subsidie van € 30.000. De subsidie is uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst. Hierin staat de gemeentelijke missie omschreven, die ontleend is aan het gemeentelijke Marketingplan 2012. De gemeentelijke missie luidt als volgt:

"Woerden positioneren als een aantrekkelijke gemeente in het Groene Hart, waar gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt, waar de historische stad van oudsher een sterke regiofunctie heeft, waar stad en land elkaar ontmoeten, waar overzichtelijkheid, de menselijke maat en betrokkenheid van groot belang geacht wordt."

Deze missie is uiteengelegd in een drietal maatschappelijke beleidsdoelen, te weten:

- Het bevorderen van de naam- en merkbekendheid van de gemeente Woerden
- Het bevorderen van het verlengen van de verblijfsduur van bezoekers in de gemeente Woerden
- Het bevorderen van het gebruik van één huisstijl, één boodschap over de gemeente Woerden als merk

Subsidies

Beleidsanalytisch beschouwd kan het derde doel worden aangemerkt als een middel om de eerste twee doelen te realiseren. De eerste twee beleidsdoelen zijn goed meetbaar te maken, maar dat is in de uitvoeringsovereenkomst niet gebeurd. Randvoorwaarde daarvoor is dat er nulmetingen beschikbaar zijn: om bijvoorbeeld te weten of de verblijfsduur van bezoekers verlengd is, moet bekend zijn wat deze verblijfsduur is. Door deze doelen te kwantificeren en de ontwikkeling te meten, wordt voldaan aan twee belangrijke randvoorwaarden voor het meten van effecten van de subsidie. Woerden Marketing heeft in 2014 door een stagiair een Toerisme Monitor laten uitvoeren naar de aantallen bezoekers van Woerden binnen vijf categorieën: overnachten, recreatie, evenementen, horeca en zakelijk. Het is nog niet helemaal toegespitst op de precieze beleidsdoelen, maar kan wel aangemerkt worden als een stap op weg naar effectmeting. Als dat gebeurt, is sprake van een outcomesubsidie. Dat is nu nog niet helemaal het geval.

In de uitvoeringsovereenkomst zijn de volgende beoogde resultaten omschreven

- Vastleggen van het 'merk Woerden' door middel van een zgn. Merkpaspoort waarin de kernwaarden van Woerden worden omschreven;
- Eenduidige en consistente profilering van het merk Woerden op grond van een te ontwikkelen communicatieplan;
- Presenteren van de recreatief-toeristische en culturele mogelijkheden in Woerden;
- Ambassadeurs zoeken die Woerden uitdragen;
- Samenwerking realiseren in een netwerk van toeristisch-recreatieve en culturele bedrijven en ondernemingsverenigingen.

Er wordt niet aangegeven wat de relatie is tussen de activiteiten en de beoogde resultaten en hoe deze 'middelen' bijdragen aan de doelstellingen. De middelen zijn echter wel logisch. Zo is het voor het bevorderen van de naams- en merkbekendheid van Woerden belangrijk dat de kernwaarden van Woerden in kaart zijn gebracht.

De inhoudelijke verantwoording vindt plaats door middel van een Jaarverslag. Hierin wordt niet expliciet terugverwezen naar de uitvoeringsovereenkomst of de subsidievoorwaarden.

Verschillende onderdelen van de afgesproken prestaties komen wel herkenbaar terug. Deze zijn steeds gerealiseerd. Er wordt geen koppeling gelegd met de beleidsdoelen. Overigens hebben leden van het stichtingsbestuur van Woerden Marketing (twee)wekelijks persoonlijk overleg met

vertegenwoordigers van de gemeente. Op die manier heeft de gemeente naar eigen zeggen een goed beeld van de mate waarin de kwantitatieve doelen gerealiseerd worden.

De Stichting Woerden Marketing ontvangt daarnaast een indirecte subsidie van de gemeente doordat geen huur in rekening wordt gebracht voor het gebruik van gemeentelijk vastgoed.

4.2.3 Centrum voor Jeugd en Gezin

Tot de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin werd in 2007 besloten door de toenmalige minister van Jeugd en Gezin Rouvoet. Het CJG is bedoeld als laagdrempelige voorziening voor informatie, hulp, advies en ondersteuning voor ouders en opvoeders met vragen over de opvoeding en gezondheid van hun kinderen. In Woerden is het CJG opgezet als netwerkorganisatie, waarin verschillende organisaties samenwerken. In Woerden zijn dat Careyn en GGD MN. De CJG-functie en de jeugdgezondheidszorg voor kinderen van 0-4 jaar werd tot 2012 uitgevoerd door Zuwe Zorg. Deze organisatie ging in 2012 op in Careyn. In 2014 is de jeugdgezondheidszorg overgegaan naar de GGD MN, vanwege afspraken in regionaal verband.

Careyn ontving in 2013 € 928.610 subsidie van de gemeente Woerden voor de uitvoering van jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar en het CJG. Dit bedrag viel uiteen in vier delen, te weten:

- € 683.125 onder de noemer 'Uniform deel Jeugdgezondheidszorg (0-4 jaar)',
- € 40.913 onder de noemer 'Digitaal dossier'
- € 179.572 onder de noemer 'Maatwerkdeel en organisatiekosten CJG'
- € 25.000 onder de noemer 'Budget voor flexibele inzet'.

Aan deze subsidie lag een meerjarencontract ten grondslag dat tot en met 2013 liep. In de beschikking van 2013 wordt vermeld dat de gemeente voornemens is de subsidie voor de jeugdgezondheidszorg in 2014 te beëindigen, omdat deze taak nu bij de GGD MN is belegd. In dit onderzoek is als casus het CJG-onderdeel gehanteerd. De subsidie vloeit voort uit de wettelijke taken die de gemeenten heeft op het gebied van jeugdgezondheidszorg en het realiseren van Centra voor Jeugd en Gezin. De realisatie van deze taken is bij verschillende partijen belegd. De subsidie die Careyn ontvangt is bedoeld voor de organisatiekosten van het CJG en een maatwerkdeel.

Subsidies

In de begeleidende brief geeft Careyn aan graag met de gemeente in gesprek te gaan over effectmeting. Dit is als volgt verwoord:

“Het is van groot belang te weten hoe wij deze offertes zo kunnen verfijnen dat daarmee de door de gemeente gewenste effecten bereikt kunnen worden.”

De subsidie is te kenmerken als een outputsubsidie: de subsidieaanvraag beschrijft de inzet van x-aantallen uren dienstverlening op verschillende onderdelen aangevuld met een toelichting op onderdelen. De aansluiting tussen toelichting en opsomming van de diensten die geleverd zullen worden is onduidelijk. Wel maakt de aanvraag duidelijk wat de voorgenomen speerpunten voor het CJG voor 2013 zijn, namelijk:

- Het vergroten van de bekendheid van het CJG
- Het stimuleren van contacten tussen ouders onderling
- Echtscheidingsproblematiek
- Opvoedingonzekerheid

Hoe deze speerpunten aansluiten bij gemeentelijk beleid wordt in de aanvraag verder niet toegelicht. Wel gaat de aanvraag in detail in op de beoogde effecten van een deelproject.

Inhoudelijke verantwoording vindt plaats via het jaarverslag. Hierin wordt in detail ingegaan op de inzet, bereikte resultaten en mate waarin de output gerealiseerd is. De verantwoording heeft het karakter van een kwalitatieve effectbeschrijving, waarin op enkele plaatsen gewerkt wordt met kwantitatieve outputindicatoren, zoals het aantal doorverwezen ouders.

4.2.4 Het Klooster

Het Klooster is een centrum voor cultuureducatie en theater in Woerden. Het Klooster biedt cursussen aan op het gebied van muziek, dans en theater en is daarnaast verantwoordelijk voor de exploitatie van een theaterzaal. Het theateraanbod bestaat uit zowel professionele als amateurvoorstellingen.

Het Klooster ontving in 2013 een subsidie van € 919.115. Dit bedrag valt uiteen in een deel basissubsidie (€ 676.909), een subsidiecomponent huur (€ 177.499) en een deel subsidiecomponent huurdersonderhoud (€ 64.707). Aan deze subsidie ligt een uitvoeringsovereenkomst ten grondslag, waarin de visie op cultuurbeleid en beoogde doelen zijn uitgewerkt. Deze doelen vinden hun oorsprong o.a. in de Beleidsbrief cultuur 2012-2015.

Subsidies

De doelstellingen en missie van het Klooster zijn in kwalitatieve termen beschreven en richten zich op zaken als cultuurparticipatie in algemene zin en in het bijzonder voor kwetsbare jeugd, historisch besef (het verhaal van Woerden), samenwerking binnen de culturele sector en de balans tussen eigen inkomsten en subsidie. De 'doelen' zijn in de uitvoeringsoverkomst niet geformuleerd in de vorm van (meetbare) beoogde beleidseffecten. Ter illustratie:

Cultuurparticipatie:

- 1.1 De jeugd van 2 tot 18 jaar heeft de mogelijkheid om kennis te maken met de verschillende vormen van cultuur. Dit betekent dat het Klooster toegankelijk is voor de jeugd. Het Klooster bereikt leerlingen binnenschools, de jeugd buiten schooltijd(en) via de ouders.
- 1.2 De inwoners van Woerden hebben de mogelijkheid om deel te nemen aan verschillende vormen van cultuur. Dit betekent dat Het Klooster met zijn activiteiten de inwoners van Woerden naar Het Klooster trekt.

In de uitvoeringsovereenkomst zijn tevens de doelgroepen en (de randvoorwaarden voor) de beoogde resultaten beschreven. Deze bestaan uit een mix van (kwalitatieve) voorwaarden, kwantitatieve outputindicatoren en financiële en organisatorische kengetallen waaraan voldaan dient te worden. Het onderstaande is illustratief voor de kwantitatieve outputindicatoren:

- Ten minste 4,5% (2.250) van de inwoners schrijft zich jaarlijks in bij Het Klooster, hiervan is 70% jeugd tot 21 jaar.
- De dekkingsgraad in de daluren (9.00-14.30/ma/di/do/vrij) is op 1-1-2015 gestegen van 10% (2011) naar ten minste 35%.

De subsidie heeft daardoor de vorm van een outputsubsidie. Waarom juist deze indicatoren zouden bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen wordt niet duidelijk gemaakt.

Verantwoording van de subsidie vindt plaats door middel van een financieel verslag en een inhoudelijk jaarverslag. Het jaarverslag loopt niet geheel synchron met de tijdvakken van de subsidieaanvraag, omdat het Klooster met seizoenen werkt, die niet van 1 januari tot 31 december lopen. De score op de indicatoren uit de uitvoeringsovereenkomst zijn voor de

gemeente van belang bij het vaststellen van de subsidie, maar niet direct als afrekeninstrument. Daarnaast is er regelmatig overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

4.3 Analyse

Het centrale onderwerp van dit onderzoek is in hoeverre de subsidieverstrekking in Woerden voldoet aan de randvoorwaarden voor effectmeting van subsidies. Uit de vorige paragraaf blijkt dat dit nog niet volledig het geval is. Het voornaamste struikelblok is dat nog geen (meetbare) beleidsdoelen en maatschappelijke effecten worden geformuleerd en dat een duidelijke koppeling tussen de te verrichten activiteiten en de beleidsdoelen ontbreekt. De subsidies zijn nog vooral aan te merken als outputsubsidies (gericht op het leveren van bepaalde activiteiten en prestaties) en niet als outcomesubsidies (gericht op het realiseren van de beleidsdoelen van de gemeente). De schriftelijke verantwoording is vaak niet direct gekoppeld aan de subsidieafspraken. Tussen de gemeente en de subsidieontvangende organisaties vindt echter (zeer) regelmatig overleg plaats, zodat de beleidsmedewerkers goed op de hoogte zijn van de inhoudelijke ontwikkelingen bij de subsidieontvangende organisatie en desgewenst kunnen bijsturen. Hiervan worden echter niet altijd schriftelijke verslagen gemaakt.

In de ASV staat aangegeven dat voor subsidies boven € 10.000 uit een inhoudelijk jaarverslag moet blijken of het doel van de subsidie is gerealiseerd en de activiteiten zijn uitgevoerd. Of de activiteiten zijn uitgevoerd blijkt wel uit de verslagen, of de doelen zijn gerealiseerd echter niet.

Bij de gemeente bestaat nog steeds de neiging om outputdoelen te formuleren, omdat die eenvoudiger SMART kunnen worden geformuleerd dan outcomedoelen. Het positieve is echter dat de gemeente zich ervan bewust is dat het toe zou moeten naar effectmeting van subsidies en dat het daarin ook stappen maakt door bijvoorbeeld te proberen meetbare maatschappelijke effecten te formuleren en nulmetingen te houden. Eveneens positief is dat de geïnterviewde sleutelfunctionarissen van de subsidieontvangende instellingen die als casestudy in dit onderzoek zijn betrokken, ook ontvankelijk zijn voor het verder ontwikkelen van de subsidie tot outcomesubsidie en dat ze ook mogelijkheden zien om te komen tot meetbare maatschappelijke - en beleidsdoelen.

4.4 Toetsing aan normenkader

De praktijk van de subsidievertrekkingen, vooral in het licht van de randvoorwaarden voor effectmeting, wordt in onderstaande tabel getoetst aan het in hoofdstuk 2 al gepresenteerde normenkader. Een groene beoordeling (+) betekent dat voldaan wordt aan de norm, oranje (+/-) gedeeltelijk of niet volledig en rood (-) betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

Thema	Normen	Algemeen	Samen voor Woerden	Woerden Marketing	CJG	Het Klooster
Rechtmatigheid						
Verantwoording en evaluatie	Er vindt vijfjaarlijks een evaluatie plaats van de effectiviteit van subsidies.	-				
	Er vindt een verantwoording plaats die voldoet aan de eisen die daarover in de ASV zijn opgenomen		+/-	+/-	+/-	+/-
Doelmatigheid						
Aard en omvang subsidieverlening	Er is een juist en volledig overzicht beschikbaar waarin is opgenomen voor welk bedrag aan welke organisaties en instellingen subsidie is verleend in een jaar.	+/-				
	Er is een overzicht beschikbaar van indirecte subsidies dat juist en volledig is	+				
Afwegingen voor subsidieverlening	Er is een duidelijk en expliciet kader voor de afweging om een instelling te subsidiëren dan wel andere instrumenten toe te passen voor taakuitvoering en geldverstrekking.	-				
	Er is sprake van een open en transparant speelveld.	-				
	Bij de afweging inzake subsidieverlening handelt de gemeente kostenbewust.		+	+	+	+
	Bij langlopende subsidies vindt periodiek een heroverweging plaats van doelen, activiteiten en het subsidiebedrag.		+	+	+	+
	In de afweging wordt betrokken of een instelling wordt gesubsidieerd dan wel een		-	-	+	-

Subsidies

Thema	Normen	Algemeen	Samen voor Woerden	Woerden Marketing	CJG	Het Klooster
	ander instrument moet worden toegepast.					
Effectmeting						
Rand-voorwaarden voor effectmeting (ex ante)	Aan een subsidie > € 10.000 ligt een expliciete beleidstheorie ten grondslag.		-	+/-	+/-	+/-
	Aan een subsidie ligt een beleids- of maatschappelijk doel ten grondslag.		+	+	+	+
	Beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.		-	+/-	-	+/-
	Prestaties zijn specifiek en meetbaar.		+	+	+	+
	Er is een relatie gelegd tussen de beoogde doelen en de te leveren prestaties.		+/-	+	-	+/-
	Beoogde effecten zijn specifiek en meetbaar.		-	+/-	+/-	+/-
	Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.		-	+/-	-	+/-
	Bij het starten van een subsidieregeling zijn de monitoring en evaluatie al gepland.		+	+/-	-	-
	Bij het starten van een subsidieregeling is een nulmeting voorhanden of op korte termijn ingepland.		-	+/-	-	-
	In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.		+/-	+/-	-	+/-
Rand-voorwaarden voor effectmeting (ex post)	Er worden systematisch gegevens verzameld om de doelbereiking, prestaties en effecten te kunnen vaststellen.		+/-	+/-	+/-	+/-
	Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt.		-	+/-	+/-	+/-
	Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.		+	+	+	+
	Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie.		+	+	+	+
	Er worden verklaringen gegeven indien de		+	+	+	+

Thema	Normen	Algemeen	Samen voor Woerden	Woerden Marketing	CJG	Het Klooster
	doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd.					
	De systematiek voor de (tussentijdse) controle of prestaties zijn geleverd wordt toegepast.		Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
Effectiviteit						
	De afgesproken prestaties zijn geleverd.		+	+	+	+
	De beoogde doelen zijn gerealiseerd.		?	?	?	?
	De beoogde effecten zijn gerealiseerd		?	?	?	?

Bij het toepassen van de systematiek voor de (tussentijdse) controle of prestaties zijn geleverd is in de tabel 'nvt' aangegeven. Een dergelijke expliciete systematiek is er niet en kan dus ook niet worden toegepast. Daarom is de norm 'niet van toepassing'. Bij normen met betrekking tot de realisatie of de beoogde doelen is een vraagteken ingevuld. Het is namelijk niet bekend of de beoogde doelen en effecten zijn gerealiseerd. Enerzijds komt dit doordat de doelen en effecten niet meetbaar waren en anderzijds omdat ook geen onderzoek is gedaan naar de doel- en effectrealisatie.

4.5 Analyse van de problemen met het meten van effectiviteit

De gemeente Woerden verschilt wat betreft de inzichtelijkheid van de effectiviteit van subsidies niet van andere Nederlandse gemeenten of overheidsinstellingen. In een onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen uit 2012 werd als conclusie getrokken dat de effectiviteit van subsidies bij gebrek aan meetbare maatschappelijke en beleidsdoelen nauwelijks gemeten wordt.¹⁶ In dat onderzoek zijn negentien rapporten van rekenkamers van gemeenten, provincies en de Algemene Rekenkamer over de effectiviteit van subsidieverstrekking bestudeerd. Uit het onderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de bestudeerde rapporten wordt gesteld dat de

¹⁶ Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, *Effectiviteit subsidies*, Nijmegen, mei 2013.

effectiviteit van subsidies niet bekend is en ook niet kan worden vastgesteld. Concreet spelen de volgende problemen bij het meten van de effectiviteit van subsidies.

Complexiteit van doelen en de meetbaarheid van succes

De doelen van subsidieontvangende organisaties zijn vaak moeilijk concreet te beschrijven, veelomvattend en niet eenvoudig te bewerkstelligen. Deze vaag- en veelomvattendheid maakt het lastig effectiviteit te definiëren en om indicatoren voor effectiviteit vast te stellen die recht doen aan de complexe realiteit en tegelijk betrouwbaar, eenvoudig te hanteren en inzichtelijk zijn.

Een (fictief) voorbeeld om dit verder te illustreren betreft de afspraak tussen de gemeente en een subsidieontvangende organisatie in de verslavingszorg dat jaarlijks acht bijeenkomsten worden georganiseerd waar per keer gemiddeld tien mensen aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld om ze voor te lichten over verantwoord middelengebruik. Is het aantal bereikte mensen een goede indicatie voor de effectiviteit van een instelling in de verslavingszorg? Of zou je willen weten hoeveel van deze mensen er uiteindelijk zijn gestopt met gebruiken? Zo ja, welke afspraken kunnen hiervoor gemaakt worden met een instelling? Dit zijn vragen die niet eenvoudig te beantwoorden zijn.

Causaliteit in relatie tot de meetbaarheid van succes

Een belangrijke oorzaak van bovengenoemde complexiteit is dat het bereiken van doelen op een domein als cultuur of welzijn afhankelijk is van veel factoren, zoals van de activiteiten van andere organisaties die actief zijn binnen het domein en van externe factoren. Het is daarom lastig de mate van het bereiken van veelal vaag geformuleerde beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op een heel domein, toe te rekenen aan één specifieke (subsidie aan een) instelling.

5. Handvatten voor de effectmeting van subsidies: een handreiking

5.1 Inleiding

In dit onderzoek zijn enkele concrete subsidiedossiers aan de hand van een checklist (normenkader) beoordeeld op de vraag in hoeverre randvoorwaarden om het effect ervan te meten aanwezig zijn. Dit hoofdstuk biedt een handreiking voor de gemeente om zelf over te gaan tot effectmeting van subsidie. De checklist is daarvoor het belangrijkste hulpmiddel (paragraaf 5.2). We geven daarbij ook nog enkele tips voor de effectmeting van de bestudeerde case studies (paragraaf 5.3.). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele algemene noties met betrekking tot het evalueren van subsidierelaties en –prestaties.

5.2 Voorwaarden voor inzicht in effectiviteit

Elke individuele subsidie zou op de in onderstaande checklist genoemde aspecten getoetst moeten worden.

Thema	Normen
Rechtmatigheid	
Verantwoording en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Er vindt een verantwoording plaats die voldoet aan de eisen die daarover in de ASV zijn opgenomen.
Doelmatigheid	
Afwegingen voor subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> Bij de afweging inzake subsidieverlening handelt de gemeente kostenbewust. Bij langlopende subsidies vindt periodiek een heroverweging plaats van doelen, activiteiten en het subsidiebedrag. In de afweging wordt betrokken of een instelling wordt gesubsidieerd dan wel een ander instrument moet worden toegepast.
Effectmeting	
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex ante)	<ul style="list-style-type: none"> Aan een subsidie > € 10.000 ligt een expliciete beleidstheorie ten grondslag. Aan een subsidie ligt een beleids- of maatschappelijk doel ten grondslag. Beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar. Prestaties zijn specifiek en meetbaar. Er is een relatie gelegd tussen de beoogde doelen en de te leveren prestaties. Beoogde effecten zijn specifiek en meetbaar. Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie. Bij het starten van een subsidieregeling zijn de monitoring en evaluatie al gepland. Bij het starten van een subsidieregeling is een nulmeting voorhanden of op korte termijn ingepland.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex post)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er worden systematisch gegevens verzameld om de doelbereiking, prestaties en effecten te kunnen vaststellen. ▪ Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt. ▪ Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd. ▪ Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie. ▪ Er worden verklaringen gegeven indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd. ▪ De systematiek voor de (tussentijdse) controle of prestaties zijn geleverd wordt toegepast.
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De afgesproken prestaties zijn geleverd. ▪ De beoogde doelen zijn gerealiseerd. ▪ De beoogde effecten zijn gerealiseerd.

Belangrijke onderdelen hiervan zijn de volgende punten.

1. Bepaal maatschappelijke of beleidsdoelen

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit is het belangrijk een duidelijk beeld te hebben wat het doel is van de subsidie. De gemeente zou deze doelen moeten formuleren, zodat de subsidieontvangende organisatie zich bij de activiteiten hierop kan richten. De subsidie krijgt hierbij de vorm van een outcomesubsidie.

2. Maak doelen meetbaar

De doelen dienen zoveel mogelijk meetbaar te zijn. Soms zijn maatschappelijke doelen abstract en dienen indicatoren ontwikkeld te worden om ze meetbaar te maken. Meetbare doelen kunnen alleen worden gesteld indien de uitgangssituatie bekend is. Een nulmeting is dus noodzakelijk.

3. Expliciteer de beleidstheorie

Niet alleen doelen maar ook activiteiten zijn onderdeel van een subsidieverstrekking. De koppeling tussen de activiteiten en de doelen is van belang. Er moet duidelijk worden aangegeven hoe de activiteiten bijdragen aan het realiseren van het doel. Dit is aan te merken als de beleidstheorie.

4. Leg verantwoording af over de doelrealisatie

De ASV geeft aan dat verantwoording moet worden afgelegd over de verrichte activiteiten én de doelen. Inzichtelijk moet worden gemaakt in hoeverre de doelen gerealiseerd zijn, door het beleid. Dan is sprake van effectmeting. De uitgangssituatie moet vergeleken worden met de situatie aan het eind van de subsidie. In de verantwoording moet per afgesproken doel worden aangegeven in hoeverre deze gerealiseerd is.

5.3 Naar effectmeting in de vier case studies

Welke stappen dienen in de bestudeerde dossiers genomen te worden om te voldoen aan de belangrijkste randvoorwaarden voor effectmeting? En hoe zou dit kunnen worden ingevuld? Dat wordt toegelicht in deze paragraaf.

Samen voor Woerden

Samen voor Woerden heeft als ultiem maatschappelijk doel het verbeteren van de sociale cohesie in Woerden. Dit is een abstract begrip dat echter wel te operationaliseren valt. Zo meet de gemeente Utrecht sociale cohesie door vragenlijsten te verspreiden in wijken waarbij bewoners op een vierpuntschaal moeten aangegeven in hoeverre de volgende situaties op hen van toepassing zijn:

- Ik woon in een gezellige buurt waar veel saamhorigheid is
- De mensen kennen elkaar in deze buurt nauwelijks
- Ik voel mij thuis bij de mensen die in deze buurt wonen
- De mensen gaan in deze buurt op een prettige manier met elkaar om

Door deze vragenlijst jaarlijks uit te zetten kan worden vastgesteld of op deze indicator een verbetering zichtbaar is. Dat geeft een indicatie van het effect van de subsidie.

Andere indicatoren zijn uiteraard ook mogelijk. Hierbij zou ook een begrip als ‘maatschappelijk betrokken ondernemen’, dat door Samen voor Woerden als uitgangspunt wordt gehanteerd, een rol kunnen spelen. Samen voor Woerden zou vervolgens moeten aangeven hoe haar activiteiten bijdragen aan de sociale cohesie. Dit alles vanuit het oogpunt dat het koppelen van bedrijven en maatschappelijke organisaties geen doel op zich is, maar een middel om een ‘hogere’ doel te bereiken. Overigens is de op geld gewaardeerde maatschappelijke waarde van de matches tussen bedrijven en maatschappelijke organisaties al wel een hele mooie indicatie van het effect van (de subsidie aan) Samen voor Woerden.

Subsidies

Voor deze en vrijwel elke andere subsidie geldt dat causaliteit tussen de subsidie en het effect niet altijd duidelijk is aan te geven en er bovendien ook andere (subsidieontvangende) organisaties kunnen zijn die zich op hetzelfde beleidsdoel richten. Op deze nuances gaan we in de volgende paragraaf in.

Woerden Marketing

De subsidie voor Woerden Marketing komt het dichtst bij de hiervoor geschetste uitgangspunten voor effectmeting. Het onderscheidende zit vooral in twee concrete beleidsdoelen, te weten:

- Het bevorderen van de naam- en merkbekendheid van de gemeente Woerden
- Het bevorderen van het verlengen van de verblijfsduur van bezoekers in de gemeente Woerden

Dit is datgene waar Marketing Woerden zich primair op richt en waar de activiteiten op gericht zijn. Deze koppeling is impliciet duidelijk aanwezig maar zou nog verder geëxpliciteerd moeten worden. Er is inmiddels een Toerisme Monitor ontwikkeld. De volgende stap is dat dit wordt toegespitst op de thema's waarvoor beleidsdoelen zijn geformuleerd en dat doelen worden opgesteld over hoe de bekendheid en verblijfsduur zich zouden moeten ontwikkelen. Duidelijk gemaakt zou moeten worden wanneer de gemeente op dit punt tevreden is. Welke mate van naamsbekendheid is bijvoorbeeld gewenst? Waar moet dat uit blijken?

Centrum voor Jeugd en Gezin

Doel van het CJG is het bieden van een laagdrempelige voorziening voor ouders en opvoeders met advies en hulp op het gebied van opvoeden en opgroeien. Het CJG is vormgegeven als netwerkorganisatie en is werkzaam op een gebied dat valt binnen de grote decentralisaties van het sociaal domein waar gemeenten momenteel mee te maken hebben. Dit zet grote druk op de betrokken organisaties en gemeentelijke onderdelen. De discussies hebben momenteel vooral het karakter van een structuurdiscussie: wie krijgt welke taken en verantwoordelijkheden binnen welke bestuurlijke constellatie. In dergelijke structuurdiscussie gebeurt het vaak dat de vraag naar de doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten naar de achtergrond verdwijnt. Het is dus in de eerste plaats zaak om binnen de grote veranderingen die op het gebied van de jeugdzorg gaande zijn oog te houden voor de wijze waarop doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten worden geformuleerd.

De opmerkingen over de knelpunten bij het meten van effecten en het leggen van causale verbanden daarin gelden niet in de laatste plaats voor het werkveld waar Careyn zich in begeeft. Binnen de sector leeft de discussie over het meten van de effectiviteit van maatschappelijke dienstverlening sterk en zijn er ook verschillende instrumenten ontwikkeld. Zo beschikt Careyn binnen het maatschappelijk werk over het instrument 'De zelfredzaamheidsmatrix'.¹⁷ Dit is een betrekkelijk eenvoudig meetinstrument waarmee op cliëntniveau de uitgangspositie bij de intake in kaart wordt gebracht voor elf leefdomeinen. Deze meting wordt tijdens het hulpverleningstraject en aan het eind herhaald. Hierdoor is de voortuitgang op de leefdomeinen te meten en daarmee het effect van de dienstverlening inzichtelijk te maken. Dit geldt zowel op het niveau van de individuele cliënt als meer geaggregeerd op het niveau van de groep waarvoor een bepaalde vorm van hulpverlening is ingezet. Op dit groepsniveau kan de link gelegd worden met de beoogde maatschappelijke doelstellingen. Doelstellingen kunnen dan geformuleerd worden als het vergroten van de zelfredzaamheid van een bepaalde doelgroep. Een gemiddeld aantal stappen vooruit op de zelfredzaamheidsmatrix zou dan een bijbehorende effectindicator kunnen zijn.

Het Klooster

In de subsidie van Het Klooster worden in de voorwaarden nu vooral outputindicatoren onderscheiden, bijvoorbeeld het aantal inschrijvingen, de bezetting van de theaterzaal en het aantal docentcontacturen. Dat zijn echter geen doelen maar middelen om te bereiken dat bijvoorbeeld doelmatig van voorzieningen gebruik wordt gemaakt of een bepaalde doelgroep wordt bereikt. In de uitvoeringsovereenkomst met het Klooster zijn wel doelen op een hoger niveau opgenomen, maar deze zijn vertaald in bijzonder gedetailleerde indicatoren, die vooral ingaan op de bedrijfsvoering van het Klooster. In plaats van uitsluitend het aantal leerlingen, amateurvoorstellingen en openingsuren te turven zou gewerkt kunnen worden met indicatoren die meer flexibiliteit in de bedrijfsvoering toestaan en die meer recht doen aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van cultuurparticipatie. Naast kwantitatieve indicatoren zou gewerkt kunnen worden met indicatoren die een meer kwalitatief karakter hebben en recht doen aan het maatschappelijk effect dat van cultuurparticipatie verwacht mag worden. Deze kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van publiekswaardering, inhoudelijke, organisatorische en

¹⁷ Bij het vaststellen van indicatoren en het uitvoeren van de nulmeting is ook gekeken naar de zelfredzaamheidsmatrix van Careyn maar is besloten verder te gaan met de meetinstrumenten van WoerdenWijzer.nl

culturele kwaliteit van samenwerkingsverbanden en het stellen en behalen van leerdoelen in samenwerkingsprojecten tussen amateur en professionele kunstbeoefening. Op deze wijze kan een invulling gegeven worden aan het begrip ‘cultuurparticipatie’, dat een centrale plaats inneemt in de beoogde doelstelling van de subsidie aan Het Klooster. Cultuur en cultuurparticipatie worden doorgaans beschouwd als maatschappelijke waarden op zichzelf. Door op de hiervoor beschreven wijze een kwalitatieve, meetbare invulling te geven aan het begrip ‘cultuurparticipatie’ wordt de maatschappelijke waarde en de effecten die van cultuurparticipatie uit kunnen gaan inzichtelijk gemaakt.

5.4 Evalueren om te leren

Wanneer subsidierelaties worden ingericht aan de hand van de in dit hoofdstuk geschetste handvatten, wordt een gerichte en goede stap gezet in de richting van het (kunnen) meten van de effectiviteit van subsidies. Deze benadering zal echter pas succesvol kunnen zijn als ook rekening wordt gehouden met de mate waarin causaliteit is aan te tonen, de complexiteit van doelen en van de meetbaarheid van succes en de belemmeringen worden geslecht die ontstaan door de neveneffecten van prestatiemeting. Evaluatie dient niet alleen te worden ingezet om te controleren, maar ook om te leren.

Op die manier ontstaat inzicht in de factoren die succes bepalen en de mate waarin die aanwezig zijn bij organisaties, of door deze organisaties ontwikkeld kunnen worden. Het gaat op die manier bijvoorbeeld ook om de vraag of de juiste prestaties en indicatoren zijn afgesproken. Dragen deze wel bij aan doelbereiking of zijn er instrumenten denkbaar die hier beter aan bijdragen? Dit leren betreft het proces van stellen en beantwoorden van vragen die subsidieverstrekkers en -ontvangers dienen te begrijpen om hun optreden te verbeteren.¹⁸

Evalueren om te leren dient zowel plaats te vinden binnen de gemeente als binnen de instelling die de subsidie ontvangt. Daarbij dient het de basis te vormen voor de relatie die beide partijen met elkaar onderhouden, zodat ook in gezamenlijkheid geleerd kan worden. Om dit te bereiken gelden de volgende uitgangspunten:¹⁹

¹⁸ Evaluation in philanthropy – perspectives from the field, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2009.

¹⁹ - *idem* -

1. Het gaat om verbetering, niet alleen om bewijs

Evaluatie dient niet alleen te gaan om het controleren of de afgesproken prestaties daadwerkelijk geleverd zijn, maar ook om te leren en te verbeteren. Wanneer evaluatie op deze manier wordt gebruikt transformeren subsidieverstrekkers en –ontvangers zich tot lerende organisaties; organisaties die continu gericht zijn op verbetering van de effectiviteit.²⁰

Concreet zou dit kunnen worden ingevuld door in het evaluatiegesprek tussen de gemeente en de subsidieontvangende organisatie niet alleen aandacht te besteden aan de vraag of is gerealiseerd wat is afgesproken. Er zou aanvullend gestructureerd aandacht moeten zijn voor vragen als ‘wat wil ik behouden?’, ‘wat wil ik niet meer doen?’ en ‘wat wil ik verbeteren?’. Hierdoor kunnen zowel de gemeente als die instelling leren van de subsidieverstrekking. Dit biedt de basis voor inzicht in succesbepalende indicatoren en factoren. En daarmee in de wijze waarop succes in de toekomst (wel) kan worden gerealiseerd.

2. Verder kijken dan de individuele subsidie

Het bereiken van de doelen die ten grondslag liggen aan een subsidieverstrekking is veelal niet mogelijk met slechts één subsidie. Er zijn vaak veel meer factoren en organisaties die bijdragen aan het al dan niet realiseren van die doelen. Evaluatie dient te worden ingezet als een manier om beter te begrijpen welk samenspel van factoren een rol speelt en welke rol de bewuste subsidie hier in speelt. Concreet betekent dit dat niet de effectiviteit van één subsidie wordt geëvalueerd, maar dat het effect van meerdere subsidies in samenhang wordt geëvalueerd. Zo kent de gemeente Woerden op het gebied van cultuur vijf grote instellingen. De gemeente is niet gebaat bij één goed functionerende organisatie die subsidie ontvangt, maar bij doelbereiking. In dit geval is het goed de subsidies niet individueel te evalueren, maar in samenhang met andere subsidies en met andere inspanningen van relevante actoren, zoals de gemeente.

3. Samen leren, niet individueel

Om doorbraken te realiseren dienen alle betrokken partijen, in dit geval instellingen die subsidie krijgen van de gemeente, samen te werken aan inzicht in effecten, leren en oplossingen.²¹ Een meer open benadering, gebaseerd op het samen ontwikkelen van indicatoren voor succes, zou

²⁰ *Four essentials for evaluation*, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2012.

²¹ M. Kramer, M. Parkhurst, L. Vaidyanathan, *Breakthroughs in Shared Measurement and Social Impact*, FSG Social Impact Advisors July, 2009. & *Evaluation in philanthropy – perspectives from the field*, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2009.

de relatie tussen verstrekker en ontvanger daarbij kunnen versterken.²² Dit kan het bereiken van doelen van de verstrekker eenvoudiger maken.²³ Investeer daarom in het opbouwen van de capaciteit en het bijhouden van de prestaties door samen een netwerk op te bouwen en te onderhouden en gedeelde evaluatieprocessen te ontwikkelen.²⁴

Concreet zou dit kunnen worden ingevuld door aan de verstrekking van een subsidie de voorwaarde te verbinden dat de instelling participeert in een netwerk dat samenwerkt aan (kennisontwikkeling over) doelbereiking. Dit netwerk kan worden vormgegeven rond een beleidsdoelstelling die is opgenomen in het prestatieoverzicht bij de programmabegroting.

4. Accepteren van falen

Een ongewenst mogelijk neveneffect van prestatiemeting is dat organisaties geneigd kunnen zijn hun activiteiten toe te schrijven naar de afgesproken prestaties en op die manier niet gerealiseerde prestatieafspraken te verbloemen. Inzicht in (de oorzaken van) falen is echter van groot belang. Het kan tot belangrijke inzichten leiden om in de toekomst subsidiegelden (en -activiteiten) effectiever in te zetten. Het niet accepteren van falen staat leren in de weg, en daarmee ook (toekomstige) effectiviteit van subsidieverstrekking.

Dit betekent dat de gemeente het bij de subsidieverantwoording niet per definitie hoeft te veroordelen wanneer een subsidieontvangende organisatie bijvoorbeeld niet meer dan 80% van de afgesproken prestaties heeft gerealiseerd. En dat hier niet per definitie negatieve consequenties aan verbonden hoeven te worden. Wellicht waren de verkeerde prestaties afgesproken, waren de indicatoren kwalitatief niet goed of hebben zich onvoorziene omstandigheden voorgedaan die de organisatie niet aan te rekenen zijn.

Belangrijk punt hierbij is dat het aan de subsidieontvangende organisatie is om bij de gemeente aannemelijk te maken dat dergelijke factoren aan de orde zijn. De organisatie dient vervolgens concreet aan te geven wat ze er aan doet om dit in de toekomst te voorkomen. Het is aan het college en de raad om te beoordelen of er voldoende vertrouwen is in de voorgestelde verbeteringen om aan de subsidie aan deze instelling voort te zetten.

²² J. Unwin, *The Grantmaking Tango – Issues for funders*, The Baring Foundation, London, 2004.

²³ *Four essentials for evaluation*, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2012.

²⁴ M. Kramer, M. Parkhurst, L. Vaidyanathan, *Breakthroughs in Shared Measurement and Social Impact*, FSG Social Impact Advisors July, 2009.

5. Continu inzetten op (her)definiëring van doelen en indicatoren

Indicatoren zijn meetbare elementen die een aanwijzing geven over kwaliteit van de geleverde dienst. Een indicator heeft een signaalfunctie: het is geen directe maat voor kwaliteit maar wijst op een bepaald aspect van presteren en kan aanleiding zijn tot nader onderzoek.²⁵

Het is belangrijk de indicatoren en doelen periodiek tegen het licht te houden en na te gaan of de indicator (nog) wel iets zegt over de mate van succes. Probeer indicatoren en doelen te ontwikkelen die gemakkelijk zijn te begrijpen en toe te passen, recht doen aan de complexe werkelijkheid en waarvan de kosten om ze te hanteren proportioneel zijn ten opzicht van de opbrengsten.

Een bruikbare indeling om te kijken naar indicatoren is een onderscheid tussen structuur-, proces- en uitkomstindicatoren. Structuurindicatoren geven informatie over de (organisatorische) randvoorwaarden waarbinnen de prestatie wordt geleverd. Een voorbeeld van een structuurindicator is de manier waarop de subsidieontvangende organisatie is ingericht. Procesindicatoren geven informatie over de handelingen die binnen een proces worden uitgevoerd om kwaliteit te leveren. Een voorbeeld van een procesindicator is het aantal activiteiten van een theater, een sportclub of een welzijnsinstelling. Uitkomstindicatoren geven informatie over de resultaten van activiteiten vertaald naar de mate van doelbereiking. Een voorbeeld hiervan is het percentage mensen dat het culturele aanbod binnen de gemeente Woerden waardeert als goed tot zeer goed.

6. Het gaat om maatwerk

De eisen die gesteld (kunnen) worden aan subsidieontvangende organisaties om te komen tot een effectieve subsidie zijn niet gering. Het is niet reëel dezelfde mate van professionaliteit te verwachten van een kleine en/of eenmalige projectorganisatie als van een grote organisatie die landelijk actief is. Ook de omvang van een subsidie is bepalend voor de eisen die aan effectiviteit gesteld kunnen worden. Bij een relatief laag bedrag (conform de ASV gaat het dan in elk geval om subsidies lager dan € 10.000) is het niet reëel veel eisen te stellen aan het bepalen van de effectiviteit ervan. De verhouding tussen kosten en baten is dan al snel zoek. De gemeente dient haar verwachtingen en eisen met betrekking tot de mate waarin de organisatie inzicht heeft in en

²⁵ Handleiding indicatorenontwikkeling, Kennisinstituut van Medisch Specialisten, juni 2013.

Subsidies

informatie kan verschaffen over de mate van effectiviteit dus aan te passen aan de soort organisatie waar het om gaat en de omvang van de subsidie. Er zal dus differentiatie moeten zijn in bijvoorbeeld de wijze van verantwoording, eisen met betrekking tot samenwerking om indicatoren te ontwikkelen, het vaststellen van nulmetingen en latere metingen, etc. Er dient kortom maatwerk te worden geleverd.

Subsidies

Bijlage 1: Subsidieregister 2014 d.d. 3 juni 2014

Toelichting:

De oranje gearceerde subsidies zijn subsidies voor evenementen.

De grijs gearceerde subsidies zijn eenmalige subsidies.

Naam organisatie/instelling	Adres	Postcode	Woonplaats	Bedrag
Activiteiten en Sportvereniging Bredius	Kievitstraat 40	3443 BG	WOERDEN	€ 9.700,00
Agrarisch Centrum Woerden (Koeienmarkt)	Barwoutswaarder 55	3449 HJ	WOERDEN	€ 5.000,00
Belangenvereniging Binnenstadbewoners Woerden	Hoge Woerd 4c	3441 BE	WOERDEN	€ 3.500,00
Bibliotheek Het Groene Hart	Raadhuislaan 1	3481 CS	HARMELEN	€ 851.700,00
Brandweervereniging Woerden	Sloep 4	3448 KN	WOERDEN	€ 1.000,00
Brandweervereniging Zegveld, afd. Senioren Uitgeblust	Meije 266	3474 MD	ZEGVELD	€ 1.000,00
Burgercomité Ontwikkelingssamenwerking Woerden	Bijlander 44	3448 KD	WOERDEN	€ 6.000,00
Careyn (CJG Woerden)	Posbus 9217	3506 GE	UTRECHT	€ 133.806,00
Careyn (Maatschappelijke Dienstverlening Woerden)	Postbus 9217	3506 GE	UTRECHT	€ 610.213,94
Cultuurplatform Woerden (2013-2015)	s-Gravensloot 122	3443 BJ	WOERDEN	€ 85.606,00
Dorpsplatform Harmelen	Dorpsstraat 229	3481 EG	HARMELEN	€ 4.000,00
Dorpsplatform Kamerik	Kastanjelaan 14	3471 GR	KAMERIK	€ 6.000,00
Dorpsplatform Zegveld	Broeksloot 59	3474 HS	ZEGVELD	€ 3.462,00
Fanfarekorps "Excelsior"	Amsteloord 17	3448 BA	WOERDEN	€ 4.717,00
GGD Midden-Nederland (Meldpunt Zorg en Overlast)	Postbus 51	3700 AB	ZEIST	€ 19.020,00
Inloophuis 't Centrum	Crynssenstraat 37	1058 XT	AMSTERDAM	€ 4.700,00

Subsidies

Kunstencentrum Het Klooster	Wilhelminaweg 77	3441 XB	WOERDEN	€ 900.530,00
Moviera Aanpak Huiselijk Geweld	Postbus 13088	3507 LB	UTRECHT	€ 16.233,00
Muziekvereniging "Kunst na Arbeid"	Molenweg 43	3474 KX	WOERDEN	€ 4.171,80
Muziekvereniging Nieuw Leven Kamerik	Verlaat 20	3471 AE	KAMERIK	€ 3.375,00
Ned. Patiënten Vereniging	Houtwerf 14	2415 BK	NIEUWERBRUG	€ 3.060,00
Personeelsvereniging Brandweerpost Kamerik	Van teylingenweg 141	3471 GH	KAMERIK	€ 1.000,00
Rechtswinkel Woerden e.o	Postbus 2239	3440 DE	WOERDEN	€ 1.977,00
Regionale Adviesraad voor Bijstand en Werk	De Bleek 6	3447 GV	WOERDEN	€ 11.754,00
Samen voor Woerden	Breeveld 17	3445 BB	WOERDEN	€ 33.000,00
Shantykoor Bravour	Forintdreef 45	3446 XR	WOERDEN	€ 1.500,00
Sien	Postbus 85278	3508 AG	UTRECHT	€ 2.550,00
Stadsmuseum Woerden	Postbus 2062	3440 DB	WOERDEN	€ 222.900,00
Stichting 4 en 5 mei	Tornemeer 55	3446 JL	WOERDEN	€ 1.000,00
Stichting Agrarisch Centrum Woerden (Graskaasdag 2014)	Rietvled 92	3443 XE	WOERDEN	€ 2.000,00
Stichting Chr. Oranje Vereniging Zegveld	Hoofdweg 107	3474 JB	ZEGVELD	€ 1.900,00
Stichting Cultuurprijs Woerden	Schermerhorn-lanen 54	3445 EW	WOERDEN	€ 1.750,00
Stichting De Molen Draait Door	Postbus 2107	3440 DC	WOERDEN	€ 30.000,00
Stichting De Scholenburch	Overstek 2	3471 EJ	KAMERIK	€ 58.327,00
Stichting Dezibel Beheer	Mauritshof 166	3481 VP	HARMELEN	€ 50.000,00
Stichting Handjehelpen, regio Utrecht (Woerden)	Pallas Athenedreef 12	3561 PE	UTRECHT	€ 47.575,00
Stichting Hervormd Jeugdhuis De Meerpaal	Havenstraat 6	3441 BJ	WOERDEN	€ 3.468,00
Stichting Inloophuis 'Leven met kanker'	Wilhelminaweg 12	3441 XC	WOERDEN	€ 5.200,00
Stichting Jongerenproject Babylon	Postbus 2016	3448 BJ	WOERDEN	€ 9.444,00
Stichting Koningsdag Woerden	Havenstraat 27	3441 BH	WOERDEN	€ 5.000,00
Stichting KuVo	Weidebloemenlaan 58-60	3448 HG	WOERDEN	€ 83.534,00

Subsidies

Stichting Lokale Omroep Woerden	Sleper 70	3448 WK	WOERDEN	€ 25.763,15
Stichting Milandhof Zegveld	p/a Middenweg 2	3474 KC	ZEGVELD	€ 26.000,00
Stichting Nachtcultuur	Havenstraat 7D	3441 BD	WOERDEN	€ 1.000,00
Stichting Open Monumentendag Woerden	Korenmolen 74	3481 AW	HARMELEN	€ 2.500,00
Stichting Oranje Comité Kamerik	De Hild 19	3471 EV	KAMERIK	€ 3.000,00
Stichting Oranjevereniging Harmelen	Leidsestraatweg 59	3481 EW	HARMELEN	€ 500,00
Stichting Passenderwijs	Postbus 2127	3440 DC	WOERDEN	€ 66.873,00
Stichting Present	Postbus 283	3440 AG	WOERDEN	€ 5.202,00
Stichting Sinar Maluku	Stromenlaan 132a	3448 CH	WOERDEN	€ 14.000,00
Stichting Slachtofferhulp Nederland afd. Utrecht (Woerden)	Postbus 8300	3503 RH	UTRECHT	€ 7.701,00
Stichting Straattheaterfestival Woerden	Ponddreef 8	3446 XB	WOERDEN	€ 2.500,00
Stichting Thuishuis (thuisbezoektraject 2013/2015 totaal 36.000,--)	De Hild 9	3471 EV	KAMERIK	€ 12.000,00
Stichting Triathlon Woerden	Postbus 2029	3440 DA	WOERDEN	€ 2.000,00
Stichting Tussen Thuis	Postbus 13008	3507 LA	UTRECHT	€ 1.125,00
Stichting Vluchtelingensteunpunt Het Groene Hart (Woerden)	De Bleek 6	3447 GV	WOERDEN	€ 83.130,00
Stichting Voedselbank Woerden e.o.	Kievitstraat 35	3443 BD	WOERDEN	€ 10.858,00
Stichting Welzijn Woerden	Rembrandtlaan 2	3443 EG	WOERDEN	€ 1.028.898,00
Utrecht Zorg	Kokermolen 11	3494 DG	HOUTEN	€ 12.500,00
Welzijn Woerden (Maatschappelijke Stage)	Rembrandtlaan 2	3443 EG	WOERDEN	€ 34.000,00
Welzijn Woerden (ondersteuning St. Ontmoeting)	Rembrandtlaan 2	3443 EG	WOERDEN	€ 45.168,00
Wijkplatform Schilderskwartier	Fl. Versterstraat 34	3443 HJ	WOERDEN	€ 7.000,00
Wijkplatform Snel & Polanen	Hendrik Ibsenweg 3	3446 ZH	WOERDEN	€ 4.000,00
Wijkplatform Staatsliedenkwartier	Cort van der Lindenlaan 7	3445 VA	WOERDEN	€ 7.068,00
Woerden Marketing	Kretakade 2	3446 BA	WOERDEN	€ 46.000,00

Subsidies

Woerdens Techniek Talent	Rietveld 120	3443 XE	WOERDEN	€ 3.000,00
Totaal				€ 4.702.459,89

Indirecte subsidie				
Naam organisatie/instelling	Adres	Postcode	Woonplaats	Bedrag
Binnensport*				€ 660.000,00
Buitensport**				€ 627.890,00
Zwembaden***				€ 1.115.000,00
Sportoverleg				€ 10.000,00
Voedselbank	De Bleek 6	3447 GV	WOERDEN	€ 11.887,00
RAWB	De Bleek 6	3447 GV	WOERDEN	€ 9.960,96
Woerden Marketing	De Bleek 6	3447 GV	WOERDEN	€ 5.319,00
Club o Four	Veldwijk 1		WOERDEN	€ 12.141,00
Jeugdhof	De Uithof 3		HARMELEN	€ 7.590,00
Albert Schweitzergroep	Komwijkerdijk 116		WOERDEN	€ 7.077,00
Brediussschuur	Kievitstraat 42			€ 10.057,00
Woonwagenvoorziening				€ 17.428,00
Het Klooster	Wilhelminaweg 77	3441 XB	WOERDEN	€ 52.418,00
De Dam	Wilhelminaweg 8	3441 XB	WOERDEN	€ 4.758,00
Duiventoren Harmelen				€ 1.882,00
Toren NH Harmelen				€ 15.130,00
Toren NH Kamerik				€ 14.401,00
Uurwerk Kanis				€ 2.145,00
Toren NH Zegveld				€ 2.353,00

Subsidies

Toren Petruskerk Woerden				€	30.672,00
Totaal				€	2.618.108,96

*indicatieve kosten binnensport is op basis van 2013

**indicatieve kosten buitensport is op basis van de geharmoniseerde tarieven 2014

***indicatieve kosten zwembaden is op basis van contract optisport-huur zwembaden 2013



Bijlage 2: Lijst geïnterviewde personen

Gemeente Woerden

De heer P. van de Burgt, beleidsadviseur team Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid

Mevrouw C. van Dam, accountmanager Binnenstad

De heer J. Göttgens, teamleider Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid

Mevrouw E. Haak, beleidsadviseur team Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid

De heer H. de Jong, beleidsadviseur team Vastgoed

Mevrouw Y. Koster, wethouder Welzijn/sociaal domein

Mevrouw A. van der Ploeg, beleidsadviseur team Onderwijs Zorg en Welzijn

Mevrouw I. Smits, subsidiecoördinator

Mevrouw M. Vonk, beleidsadviseur team Onderwijs Zorg en Welzijn

Case studies

Mevrouw J. Engelhard, Samen voor Woerden

De heer D. van der Snoek, Samen voor Woerden

De heer A. Kok, Woerden Marketing

Mevrouw T. Kok, Careyn

Mevrouw K. Kusters, Woerden Marketing

Mevrouw L. Wiering, Het Klooster

Bijlage 3: Lijst geraadpleegde bronnen

Van iedere casestudy zijn de volgende documenten bestudeerd:

- De aanvraag voor subsidie (door de instelling)
- De verlening (door de gemeente)
- Eventuele uitvoeringsovereenkomsten (door beide)
- De verantwoording (instelling)
- De aanvraag voor vaststelling (instelling)
- De vaststelling (gemeente)

Daarnaast zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Algemene Rekenkamer, Handreiking effectevaluaties van subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, Den Haag, 2011.
- Algemene Rekenkamer, Leren van subsidie-evaluaties, Den Haag, 2011.
- Algemene Subsidieverordening Gemeente Woerden.
- Drahmman, A. Kan het subsidierecht transparanter?, Gemeentestem 2011/124.
- Evaluation in philanthropy – perspectives from the field, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2009.
- Four essentials for evaluation, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2012.
- Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, Effectiviteit subsidies, Nijmegen, mei 2013.
- Kennisinstituut van Medisch Specialisten, Handleiding indicatorenontwikkeling, juni 2013.
- Kramer, M., M. Parkhurst, L. Vaidyanathan, Breakthroughs in Shared Measurement and Social Impact, FSG Social Impact Advisors July, 2009.
- Nota Spelregels vastgoed. Zakelijk en maatschappelijk betrokken, gemeente Woerden, 2011.
- Programmabegroting 2014 Woerden.
- Rekenkamercommissie Leiden, *Evalueren om te leren*, 2013.
- Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, achtste druk p. 260.
- Unwin, J., The Grantmaking Tango – Issues for funders, The Baring Foundation, London, 2004

Subsidies

Bijlage 4: Bestuurlijke reactie college op dit onderzoeksrapport

Zie document hiernaast.



gemeente
WOERDEN

Aan de Rekenkamercommissie Woerden
Dhr. D. van der Staaij, voorzitter
Postbus 45
3440 AA Woerden

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 4108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

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

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie op onderzoek
Rekenkamer "Subsidies in Woerden, op
weg naar effectmeting"

Uw Kenmerk:

Uw brief van: 19 september 2014
geregistreerd onder nr.: 14.015529

Datum 20 oktober 2014

Ons Kenmerk

Doorkiesnummer/Behandeld door:

Verz. 12 NOV. 2014

14U.18775

06-20094705 / J. Gottgens

Beste Rekenkamercommissie,

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op uw onderzoek "Subsidies in Woerden, op weg naar effectmeting". Voorafgaand willen we u bedanken voor het onderzoek en waardering uitspreken voor de inzet die u heeft geleverd. Hieronder reageren wij aan de hand van de vragen en aanbevelingen uit uw rapportage.

Uw onderzoeksvraag luidt: "Wat is de aard en totale omvang van subsidieverleningen in de gemeente Woerden, wat zijn de afwegingen en overwegingen bij het (al dan niet) verlenen van subsidies, in hoeverre voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden om het effect ervan te kunnen bepalen en hoe kan de inzichtelijkheid van het effect van subsidies vergroot worden?"

Wij zijn verheugd dat u bij de organisatie "een breed gevoelde ambitie" (p. 23) heeft waargenomen om te komen tot outcomesubsidies die op effectiviteit gemeten worden. "De eerste stappen zijn ook gezet," zo merkt u op. "[D]ie zijn vooral gericht op het formuleren van (maatschappelijke) doelen en effecten." U benoemt ook dat het een lastig proces is. Zo stelt u terecht vraagstukken aan de orde omtrent complexiteit, meetbaarheid en causaliteit (p. 43). Sinds 2013 zet de organisatie stappen naar outcomesturing en zijn we met deze onderwerpen aan de slag gegaan.

Uw rapportage bevat waardevolle adviezen. Wel willen we benadrukken dat er geen besluit is genomen om alle subsidies boven 10.000 euro te onderwerpen aan resultaatsturing. Soms kiezen we zelfs voor beperkte sturing. Zo zijn de subsidiebedragen die worden toegekend aan de fanfares niet gekoppeld aan het activiteitsniveau en worden ze daar ook niet door beïnvloed¹. Dat betekent overigens niet dat de gemeente Woerden geen vorderingen heeft gemaakt op het gebied van resultaatsturing. We betreuren het dat u de ontwikkeling die de organisatie sinds 2013 doormaakt zeer beperkt heeft meegenomen in uw onderzoek.

Op alle leveringen en overeenkomsten zijn onze algemene inkoopvoorwaarden van toepassing (www.woerden.nl)

Dit volgt mede uit de accounts die u geselecteerd heeft voor de casestudies, wat wij hieronder toelichten. In 2013 en 2014 hebben wij de volgende keuzes gemaakt:

- 1) Onze inzet op resultaatsturing heeft zich gericht op het sociaal domein. Hierdoor treft u de resultaten van onze inspanningen niet aan in de accounts Klooster en Woerden Marketing. Wel zijn in 2013 de afspraken in de uitvoeringsovereenkomsten SMART geformuleerd om te komen tot outputsturing. De stap naar outcomesturing hebben we vooral willen zetten bij andere accounts, mede als onderdeel van de transformatie van het sociaal domein. Hier lag de hoogste prioriteit.
- 2) Onze inzet op resultaatsturing heeft zich binnen het sociaal domein vooral gericht op de accounts waarbij hoge bedragen omgaan en de risico's groot kunnen zijn. Hierdoor treft u de resultaten van onze inspanningen niet aan in de account Samen voor Woerden. De stap naar effectievere inzet van middelen stellen we op dit moment vooral aan de orde binnen de meer omvangrijke account binnen het sociaal domein. Hier lag de hoogste prioriteit.
- 3) Onze inzet op resultaatsturing treft u in mindere mate aan binnen het account Centrum voor Jeugd en Gezin en Jeugdgezondheidszorg. Dit komt doordat met ingang van 1 januari 2013 de langlopende contractrelatie is beëindigd en de taken zijn overgegaan naar GGD Midden Nederland. Met het vooruitzicht van deze transitie zijn in de contractrelatie met Careyn geen innovaties tot stand gebracht omdat de samenwerking op zijn eind liep.
- 4) U herkent dat de stap naar resultaatsturing complex is en benoemt terecht een aantal vraagstukken. In 2013 zijn wij hiermee aan de slag gegaan, hebben we indicatoren benoemd en hebben we opdracht gegeven tot de uitvoering van een nulmeting. Deze nulmeting stelt ons vervolgens in staat om meerjarige beleidsdoelstellingen SMART te formuleren. Als deze doelstellingen zijn opgesteld is het mogelijk om contractafspraken te maken en een verantwoordingsstelsel op basis waarvan kan worden vastgesteld of de doelen zijn behaald. Dit heeft tot gevolg dat u de resultaten van onze inspanningen nog niet ziet terugkomen in outcomegestuurde afspraken met de contractpartners. We zijn volop bezig de uitkomsten van de nulmetingen te verwerken in meerjarige beleidsdoelstellingen.
- 5) Met de formulering van beleidsregels bieden wij transparantie omtrent het afwegingskader dat wij hanteren bij subsidies. Wij hebben in 2013 een eerste stap gezet en willen de beleidsregels elk jaar verder aanscherpen.

De beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag brengt u tot de volgende aanbevelingen, waarop we per onderdeel reageren.

Aanbevelingen

1.

Neem alle subsidies die door de gemeente worden verleend op in het subsidieregister en doe dit vanaf de programmabegroting 2016. Maak daarbij ook transparant welke subsidieontvangers in welke gevallen geen leges hebben betaald (vorm van indirecte subsidiëring).

Reactie:

U geeft aan dat wij op dit punt verbeteringen hebben aangebracht ten opzichte van 2009 (p. 20). Wij zetten graag ook de laatste stap om tot een volledig subsidieregister te komen door monumentensubsidies en subsidies voor verkeersregelaars op te nemen.

2.

Beoordeel alle subsidies boven 10.000 euro aan de hand van de checklist die in hoofdstuk 5 van dit rapport is opgenomen en maak een planning wanneer welke subsidie op deze wijze wordt beoordeeld. Richt de evaluatie niet uitsluitend op het meten van de output, maar ook op de outcome.

Reactie:

U benoemt dat het voornaamste struikelblok is dat er nog geen (meetbare) beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten worden geformuleerd en dat een duidelijke koppeling tussen de te verrichten

activiteiten en de beleidsdoelen ontbreekt. Zoals hierboven aangegeven hebben wij in 2013 en 2014 al sterk ingezet op het formuleren van beleidsdoelen en maatschappelijke effecten en heeft inmiddels een nulmeting plaatsgevonden. De checklist die u aandraagt zien wij als een voorbeeld van een extra instrument dat ons kan helpen in dit proces.

3.

Voldoe aan de evaluatieplicht zoals vastgelegd in artikel 4:24 Awb.

Reactie:

U geeft aan dat de gemeente Woerden niet voldoet aan de wettelijke verplichting uit de AWB om subsidies die op een wet zijn gebaseerd elke vijf jaar te onderzoeken op effectiviteit. Wij gaan datgene doen wat wettelijk verplicht is en passen hier onze activiteiten op aan.

4.

Stel een afwegingskader op voor subsidieverstrekking.

Reactie:

Wij zijn het eens met de zorg die u uitspreekt, maar willen tegelijkertijd benadrukken dat wij hiervoor aandacht hebben.

- 1) U geeft aan dat de gemeente Woerden niet beschikt over een expliciet afwegingskader wanneer al dan niet wordt overgegaan tot verstrekken van subsidies dan wel dat andere instrumenten worden ingezet om door externe partijen beleidsdoelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld door in te kopen of aan te besteden. Zeker binnen het sociaal domein en het aangaan van contracten binnen Jeugdzorg, Jeugdgezondheidszorg en Wmo is juist nadrukkelijk gekeken naar het passende selectie-instrument en zijn inkoopmanagers betrokken. Dit is evenwel een intensivering die heeft plaatsgevonden in 2013 en 2014.
- 2) U benoemt dat bij de subsidieverstrekking in Woerden niet sprake is van een open en transparant speelveld. Woerden streeft uw inziens naar langdurige subsidierelaties met bepaalde partijen, waardoor nieuwe potentiële aanbieders weinig kans maken om ook subsidie te verkrijgen. Wij voelen de noodzaak deze opmerking te nuanceren:
 - a. Wij zetten in op meerjarige subsidierelaties omdat het aangaan van een duurzame samenwerking waarbinnen sprake is van continuïteit, een voorwaarde is om activiteiten te kunnen verbinden aan maatschappelijke effecten. Jaarlijkse wisselingen van partner bemoeilijken het doen van uitspraken over de effectiviteit van activiteiten. Daarnaast willen we ook een betrouwbare overheid zijn.
 - b. In verband met de transformatie van het sociaal domein wordt op dit moment gekozen voor jaarlijkse overeenkomsten omdat deze momenteel sterk aan verandering onderhevig zijn. Jaarlijkse overeenkomsten bieden ons mogelijkheden om op een verantwoorde manier sterk te innoveren in de contractrelaties. Zo had het aangaan van meerjarige afspraken de implementatie van WoerdenWijzer.nl ernstig bemoeilijkt.
 - c. Wij bieden nieuwe aanbieders nadrukkelijk de kans om - wanneer een meerjarige overeenkomst met partners afloopt - in aanmerking te komen voor subsidie van de gemeente Woerden. Dit ziet u bijvoorbeeld terug bij de Jeugdgezondheidszorg, waar met ingang van 1 januari 2013 van maatschappelijke partner is gewisseld. Het aangaan van nieuwe samenwerkingen kan overigens wel complex zijn omdat zeker de grote subsidiecontracten in regionaal verband worden afgesloten en we dus gebonden zijn aan de wensen en behoeften van andere gemeenten. Niettemin worden bij een heroriëntatie dan diverse scenario's bekeken waarbij de volgende onderwerpen aan de orde komen: 1) de keuze van inkoop, subsidie of gemeenschappelijke regeling, 2) het gewenste schaalniveau waarop de relatie wordt aangegaan, bijvoorbeeld omwille van sturingsmogelijkheden en lokale inbedding.
 - d. U refereert aan de beleidsregels om uit te leggen dat de gemeente Woerden geen open speelveld voorstaat. (p. 25) Het citaat dat u aanhaalt, vinden wij toch wat uit zijn verband gerukt. We benoemen een gevolg van onze nieuwe aanpak bij wijze van kanttekening, maar dit brengt ons geenszins af van ons streven juist optimaal transparant en open te zijn.

Los van uw aanbevelingen wensen wij nog een nuancering aan te brengen. U geeft aan (p. 6 en p. 29) "dat ongeveer de helft van de organisaties geen aanvraag tot vaststelling van de subsidie indient." Het betreft hier organisaties die de vaststelling niet tijdig indienen en een herinnering ontvangen. In de algemene tekst op p. 6 wekt u de indruk dat de vaststelling uiteindelijk niet plaatsvindt en de gemeente niet controleert of aan afspraken is voldaan. Dit is niet aan de orde.

We vinden het waardevol dat u met uw rapportage nog eens het belang van resultaatsturing onderschrijft. Tegelijkertijd was meer aandacht voor en feedback op de hierboven omschreven aanpak die de gemeente Woerden in 2013 en 2014 heeft neergezet, voor ons van waarde geweest.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Woerden



dr. G.W. Goedmakers, CMC
secretaris



V.J.H. Molkenboer
burgemeester

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 29
3440 AA Woerden
Telefoon 14 0348
14 0348 41108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

onder schrijft.
de gemeente
Kvk-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

¹ Dit is ook zo besproken met de Raad in de commissie Welzijn van 7 maart 2012 bij behandeling van de beleidsbrief Cultuur 2012 – 2015.