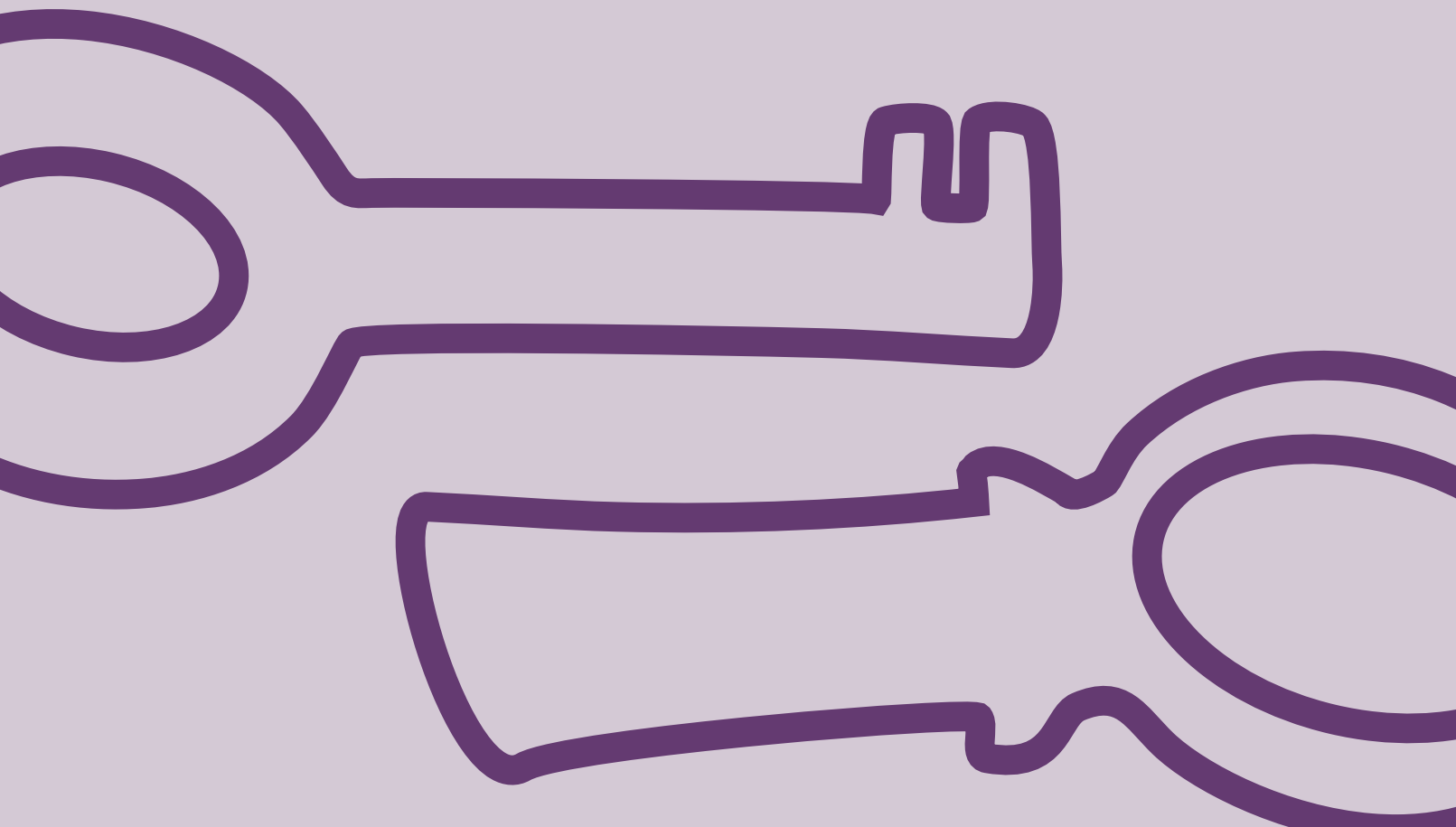


Rekenkamercommissie  Leiden

## Evalueren om te leren



## *Voorwoord*

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamercommissie Leiden naar de effectiviteit van subsidieverlening door de gemeente Leiden. De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan het vergroten van het inzicht in de effectiviteit van de subsidieverlening.

De effectiviteit van de subsidies is een onderwerp dat breed in de gemeenten in Nederland leeft. De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen onderzocht negentien rapporten van rekenkamers van gemeenten, provincies en de Algemene Rekenkamer over de effectiviteit van subsidieverstrekking. Uit het overgrote deel van de rapporten blijkt dat de effectiviteit van subsidies niet bekend is en ook niet kan worden vastgesteld. Ons rapport laat zien dat ook de gemeente Leiden weinig inzicht heeft in de effectiviteit van de verstrekte subsidies. Wel is in 2012 een begin van een stap in de goede richting gemaakt.

De analyse waarop dit rapport is gebaseerd is uitgevoerd door het adviesbureau Pro Facto, verbonden aan de Universiteit van Groningen. Hierbij zeggen wij graag de onderzoekers dank voor de wijze waarop het onderzoek in relatief korte tijd is uitgevoerd. Onze dank gaat evenzeer uit naar de medewerkers van de gemeente Leiden die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Leiden

Rob van Lint, voorzitter

# Inhoud

## Deel 1: Bestuurlijke nota

1. *Inleiding*
  - Onderzoeksvragen
  - Aanpak onderzoek
2. *Bevindingen: de praktijk in Leiden*
  - Rollen van college en raad en ambtelijke organisatie m.b.t. het subsidiebeleid
  - Verschillende typen subsidie
  - Leidse indeling van subsidies naar omvang
  - Inzicht in effectiviteit bij 9 Leidse subsidiedossiers
  - Haken en ogen bij het vaststellen van effectiviteit
3. *Aanbevelingen tot vergroting van het inzicht in effectiviteit*

## Deel 2: Feitenrapport 'Evalueren om te leren'

## **Deel 1 Bestuurlijke nota**

Rekenkamercommissie-onderzoek 'Effectiviteit van subsidies'

### **1. Inleiding**

In onze brief van 11 maart 2013 hebben wij u geïnformeerd over ons voornemen onderzoek te doen naar de effectiviteit van subsidies in Leiden. Verbetering van dit inzicht kan de Raad, het College en de uitvoerders helpen om keuzes te maken bij de besteding van subsidiegeld. Inzicht in de effectiviteit van subsidies geeft antwoord op vragen als:

- welke subsidies leveren een bijdragen aan de doelen van de gemeente;
- welke subsidies werken niet of slecht en hoe kunnen deze eventueel worden verbeterd;
- van welke subsidies weten we niet of ze goed dan wel niet werken?

Dit inzicht is actueel in een tijd dat het budget van de gemeente onder druk staat. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen gebruikt worden als input voor de visie op subsidiebeleid die het College voor januari 2014 aan de raad zal voorleggen. Het onderzoek geeft aan dat het, gelet op de huidige vormgeving, moeilijk is subsidies op hun effectiviteit te beoordelen. Daarnaast is het van belang vast te stellen dat subsidieverlening niet alleen een kwestie is van effectiviteit; het al dan niet verlenen van subsidie is een politieke keus. Effectiviteit is een aspect dat daarbij betrokken kan worden en speelt daarnaast ook een rol bij de keuze een bestaande subsidie al dan niet voort te zetten of aan te passen.

### ***Onderzoeksvragen***

Het onderzoek heeft zich in het bijzonder op twee vragen gericht:

- 1) In hoeverre heeft de gemeente Leiden inzicht in de effectiviteit van de verstrekte subsidies?
- 2) Welke mogelijkheden zijn er om met de problemen van het meten van effectiviteit om te gaan zodat het inzicht in de effectiviteit in de toekomst kan worden vergroot?

Voor de gedetailleerde onderzoeksvragen verwijzen we naar het onderzoeksrapport van Pro-Facto.

### ***Aanpak onderzoek***

Pro-Facto heeft een aantal onderzoeksactiviteiten verricht om de onderzoeks- en de deelvragen te beantwoorden.

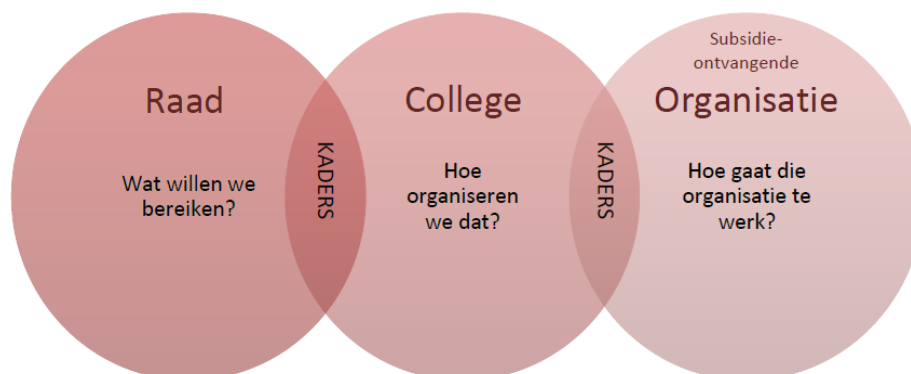
- Om inzicht te krijgen in de systematiek die de gemeente hanteert bij subsidieverstrekking Leiden zijn documenten bestudeerd, zoals de Algemene Subsidieverordening (ASV), nota's en raadsbrieven.

- De praktijk is onderzocht aan de hand van een analyse van 9 subsidiedossiers waarbij een verdeling is gemaakt in kleine en grote subsidies, verdeeld over verschillende inhoudelijke beleidsterreinen. Drie van deze dossiers zijn diepgaander onderzocht waarbij met medewerkers en subsidieontvangers is gesproken over de ervaringen van de betrokkenen, de gehanteerde systematiek en suggesties voor verbetering.
- Om aanknopingspunten te vinden voor verbeteringen is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn tevens twee gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van private organisaties (fondsen) die zich bezighouden met subsidieverstrekkingen.
- Tenslotte zijn nog twee gesprekken gevoerd met telkens twee wethouders en zijn er groepsgesprekken gevoerd met raadsleden en een aantal bij subsidiebeleid betrokken ambtenaren.

Het onderzoeksrapport van Pro Facto is als Deel 2 bij dit rapport gevoegd. In dit rapport worden de algemene bevindingen steeds gerelateerd aan de Leidse situatie en steeds afgerond met een set van suggesties en aandachtspunten voor aanpak.

## 2. Bevindingen: de praktijk in Leiden

### *Rollen van college en raad en ambtelijke organisatie m.b.t. het subsidiebeleid*



De Raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van subsidies en stelt de doelen van subsidieverstrekking vast. Ook de systematiek van subsidieverstrekking valt onder de kaderstellende rol. De controlerende rol van de raad richt zich op het goed besteden van het subsidiegeld en het behalen van de doelen. Hierbij speelt uiteraard inzicht in de effectiviteit een belangrijke rol.

Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiebeleid en de ambtelijke organisatie geeft daar op uitvoeringsniveau gestalte aan. Zij beoordeelt en behandelt aanvragen van subsidies en voert het proces van subsidieverlening en –vaststelling uit. Hiertoe onderhoudt zij contact met de organisaties die subsidie (wensen te) ontvangen. Wanneer het gaat om grote subsidiebedragen of over thema's die politiek gevoelig zijn, onderhouden soms ook de verantwoordelijke wethouders dit contact.

#### ***Verschillende typen subsidie***

Net als in andere gemeenten en bestuursorganen, heeft Leiden de keuze uit verschillende typen subsidies: input-, output- en outcomesubsidies.

- **Inputsubsidies** zijn subsidies in de vorm van een financiële bijdrage aan een instelling met een eigen doelstelling en een eigen beleid. De subsidieverlener geeft de subsidie in het vertrouwen dat de gesubsidieerde instelling, gelet op haar doelstelling, met het geld een bijdrage levert die past bij de belangen die de beleidsvoerder wil behartigen. Bij deze vorm van subsidiëring kan de effectiviteit lastig inzichtelijk worden gemaakt, omdat er geen concrete koppeling is tussen de gemeentelijke doelen van de subsidie en de gerealiseerde resultaten van de activiteiten die de subsidie-ontvangende organisatie ontplooit. De gemeentelijke bijdrage is vaak een van de inkomstenbronnen van de organisatie.

- **Outputsubsidies** worden beschikbaar gesteld om specifieke prestaties van de te subsidiëren instelling mogelijk te maken. 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. Hierbij ontbreekt vaak de focus op de koppeling tussen de prestaties en de beoogde doelen van de subsidieverstrekker, waardoor het lastig is om de effectiviteit van deze vorm van subsidiëring vast te stellen. Outputsubsidies betekenen bij de gemeente en de ontvangende organisaties een behoorlijke overhead door personele inzet in de sfeer van voorbereiding, controle en verantwoording.
- **Outcomesubsidies** richten zich niet zozeer op duidelijk omschreven prestaties maar op het meer abstract beschreven doel dat daadwerkelijk met de zelf in te vullen prestaties moet worden bereikt. De koppeling tussen de doelen die de verstrekker wenst te bereiken en de prestaties van de organisatie die subsidie ontvangt, staat hierbij centraal.

In Leiden is er vooral sprake van input- en outputsubsidies. Recent is een begin gemaakt met het werken met elementen van outcomefinanciering.

#### ***Leidse indeling van subsidies naar omvang***

De ASV 2012 kent een onderscheid tussen categorieën van subsidies gebaseerd op de omvang:

- beneden de € 5.000,
- tussen € 5.000 en € 50.000 en
- boven de € 50.000.

Voor de verschillende categorieën gelden afwijkende eisen met betrekking tot de aanvraag, verlening en de verantwoording van de besteding van het ontvangen geld.

#### ***Inzicht in effectiviteit bij 9 Leidse subsidiedossiers***

In onderstaande tabel wordt op basis van de praktijk van 9 concrete Leidse subsidies beschreven in welke mate er aandacht is voor inzicht in de effectiviteit in de fase van subsidieverlening, en subsidievaststelling. Tevens wordt aangegeven in hoeverre sprake is van input-, output- of outcomesubsidies.

DOSSIER NR.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
subsidiebedrag	Tot € 5.000			€ 5.000 - € 50.000			Vanaf € 50.000		
<b>Aanvraag</b>									
Beschrijving activiteiten	-	-	+	+	-	+	+	+	+
Beschrijving doel	-	-	-	+	-	+	+	+	+
Beschrijving maatschappelijk effect	-	-	-	-	-	+/-	+	+	+
<b>Verleningsbeschikking</b>									
Beschrijving activiteiten	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Beschrijving doel	-	-	-	+	-	-	-	+	+
Beschrijving maatschappelijk effect	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Uitvoeringsovereenkomst	-	-	-	-	-	-	-	+	+
<b>Aanvraag vaststelling</b>									
Aanwezig	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	+	?	Nog niet	+
Beschrijving verrichte activiteiten	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	+	?	Nog niet	+
Beschrijving mate van doelbereiking	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	+	?	Nog niet	+/-
Beschrijving mate van realisatie maatschappelijk effect	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	-	?	Nog niet	-
<b>Vaststellingsbeschikking</b>									
Aanwezig	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	+	+	?	Nog niet	+
Beschrijving mate van doelbereiking	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	-	?	Nog niet	-
Beschrijving mate van realisatie maatschappelijk effect	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	-	?	Nog niet	-
<b>Inzicht in effectiviteit</b>									
Input / output subsidie	In	In	In	Out	In	Out	Out	Out	Out
Aandacht voor causaliteit activiteiten en doel	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Inzicht in de mate van effectiviteit	-	-	-	-	-	+/-	?	+/-	+/-

Legenda: Met de plussen en minnen in de tabel wordt uitdrukking gegeven aan een positief, negatief, of een gematigd positief oordeel voor dit aspect. De waarderingstekens geven weer of aan een bepaald aspect dat belangrijk is om inzicht te krijgen in de mate van effectiviteit voldaan is. In enkele gevallen staat er Nvt. ( niet van toepassing) omdat subsidie direct is vastgesteld bij de verlening; een aanvraag voor een vaststelling is derhalve niet van toepassing.

Een vraagteken betekent dat de gemeenteambtenaar die dit dossier behandelt hier geen uitsluitsel over heeft gegeven. ' nog niet" geeft aan dat het betreffende onderdeel nog in behandeling bij de gemeente en derhalve nog niet aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld.



Uit het onderzoek blijkt dat, ondanks dat goede stappen worden gezet in het inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidieverstrekking, de subsidierelatie tussen de gemeente en de subsidieontvangers op dit moment niet of onvoldoende is vormgegeven om inzicht te krijgen in effectiviteit ervan. De gemeente stuurt nog te weinig op het aantoonbaar maken van de causale relatie tussen prestaties en de mate van doelbereiking.

### ***Haken en ogen bij het vaststellen van effectiviteit***

In geen van de negen bestudeerde dossiers is de gemeente in staat harde uitspraken te doen over de mate van effectiviteit. De gemeente Leiden verschilt daarin niet wezenlijk van andere Nederlandse gemeenten. Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat slechts 17% van alle evaluaties met betrekking tot het effect van subsidies die zijn gepubliceerd in de periode januari 2005 tot juli 2009, met zekerheid iets zegt over de (in)effectiviteit. In een onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen wordt een gelijksoortige conclusie getrokken. Voor de problemen bij het vaststellen van effectiviteit van subsidies is een aantal verklaringen te geven.

- *Geen markt*

De subsidieontvangers zijn over het algemeen actief op terreinen die vanuit marktperspectief onaantrekkelijk zijn, en wellicht soms zelfs te classificeren als 'onmogelijk'. Het handelen van subsidieontvangers is daarom eerder waarderationeel dan doelrationeel. Activiteiten worden vanuit dit perspectief vooral ontplooid omdat men van mening is dat het goed en gewenst is iets aan een probleem te doen en niet zozeer vanuit de wetenschap dat de gekozen aanpak effectief is. Evalueren op effectiviteit past minder goed bij dit gezichtspunt.

- *Doel moeilijk concreet te maken*

De doelen van subsidies en subsidie ontvangende organisaties zijn vaak moeilijk concreet te beschrijven, en daarmee is het realiseren van deze doelen ook vaak lastig te meten. Welke doelen stel je bijvoorbeeld aan een organisatie voor verslavingszorg? En hoe ga je vervolgens meten of deze doelen gehaald worden? Is het aantal mensen dat is voorgelicht over middelen-gebruik een goede indicatie voor de effectiviteit? Of zou je willen weten hoeveel van deze mensen uiteindelijk zijn gestopt met gebruiken?

- *Onzekere omgevingsfactoren en afhankelijkheden*

Het bereiken van doelen op een domein als cultuur of welzijn is vaak afhankelijk van veel factoren; van de activiteiten van andere organisaties die actief zijn binnen hetzelfde domein, maar ook van andere 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) organisatie. Om bij het vorige voorbeeld te blijven: hoe ga je om met het gegeven dat er vele factoren zijn die waarschijnlijk veel meer invloed hebben op het

middelen-gebruik van een verslaafde dan alleen de activiteiten van de subsidieontvanger?

- *Niet doel maar verantwoordingen centraal*

Het meten van prestaties bij subsidieverstrekking wordt vooral ingezet in de verantwoordings sfeer, namelijk bij de vaststelling en de afrekening van de subsidie. Dit kan zorgen voor een aantal ongewenste neveneffecten zoals strategisch gedrag, ongewenste bureaucratie en gebrek aan openheid vanwege concurrentie tussen subsidieontvangers. Dit belemmert het inzicht in effectiviteit. Wederom geïllustreerd aan het voorbeeld van de instelling voor verslavingszorg: Hoewel de gemeente als subsidieverstrekker het waarschijnlijk graag wil weten wanneer de voorlichting door de instelling weinig effect heeft op het verminderen van het aantal verslaafden (met andere woorden hoe effectief is de voorlichting die deze organisatie geeft), is het voor de instelling vanzelfsprekend niet prettig om hier open over te zijn als ze erop wordt afgerekend.

### 3. Aanbevelingen tot vergroting van het inzicht in effectiviteit

De betrokkenen in Leiden delen breed de mening dat het lastig is om goede indicatoren te ontwikkelen om vast te stellen

- of met subsidies het beoogde doel wordt bereikt en
- hoe ongewenste neveneffecten van prestatiemeting kunnen worden geminimaliseerd

Het onderzoek van Pro-Facto biedt hiertoe een aantal handreikingen. Op basis hiervan doet de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen:

***Aanbeveling 1: Kies bewust voor de vormgeving van subsidies, geef ze zoveel mogelijk vorm als outcome subsidie.***

Zorg hierbij voor heldere doelen en een plausibele beschrijving waarom mag worden verwacht dat deze subsidie werkt? Voor de grotere subsidies is het daarnaast nuttig om vast te leggen welke indicatoren gehanteerd worden om een nulmeting uit te voeren en om de effectiviteit na afloop vast te stellen.

***Aanbeveling 2: Zorg bij het vormgeven van subsidies voor maatwerk en transparantie***

*Werkdocument en werkproces subsidies*

Het onderzoek van Pro-Facto geeft aan dat niet aan alle subsidies en subsidieontvangers dezelfde eisen gesteld kunnen worden ten aanzien van evaluatie. Maatwerk is daarom belangrijk. Maatwerk is echter iets anders dan willekeur. Het is daarom belangrijk om wel de kaders aan te geven voor deze verschillen in eisen.

Maak in aansluiting op de ASV een werkdocument waarin wordt aangegeven welke eisen er aan verschillende subsidies worden gesteld, niet alleen gericht op verantwoording maar ook gericht op effectiviteit en efficiency. Publiceer dit document op het gedeelte van de gemeentelijke website dat over subsidies gaat zodat subsidieaanvragers en –ontvangers daarvan op de hoogte zijn.

Richt intern ook een werkproces in waarin alle te doorlopen stappen van aanvraag tot en met verantwoording zijn opgenomen zodat gewaarborgd is dat er voor alle subsidies gericht aandacht wordt besteed aan de effectiviteit op een aantal punten in het proces.

– *Toets bij kleine subsidies en kleine organisaties vooraf*

Leg bij kleine subsidies en subsidies aan kleine organisaties de nadruk vooral op inzicht in effectiviteit vooraf, bijvoorbeeld in de vorm van een plausibele redenering waarom deze subsidie werkt of nodig is. Gezien de relatief hoge uitvoeringskosten dient bij de uitvoering de nadruk meer gelegd te worden op verhoging van de efficiency van de subsidieverlening.

– *Toets bij grote subsidies en professionele organisaties doorlopend*

Voor grotere subsidies verstrekt aan meer professionele organisaties kan meer

geëist worden op het gebied van evaluatie van de effectiviteit gedurende de uitvoering of achteraf.

#### *Evaluatieprogramma subsidies*

- Waarborg dat uitvoering wordt gegeven aan de verplichting uit de Awb dat subsidies eens per vijf jaar geëvalueerd moeten worden op effectiviteit.
- Stel daartoe voor de grotere subsidies een evaluatieprogramma vast waarin aangegeven wordt welke subsidies wanneer geëvalueerd zullen worden.
- Leg vast hoe de evaluatie van de overige subsidies zal plaatsvinden.

#### ***Aanbeveling 3: Voer periodiek een subsidiedebat in de Raad***

Bespreek jaarlijks, bijvoorbeeld bij de behandeling van de begroting wanneer het subsidieplafond wordt vastgesteld, in de vakcommissies ook expliciet de subsidies op dat terrein zodat een integrale afweging gemaakt kan worden tussen de verschillende instrumenten die de Raad heeft voor het stimuleren van initiatieven (zie ook het tweede aandachtspunt onder aanbeveling 4 over "evalueren om te leren").

Hiernaast bevelen we aan om, los van de bespreking van (clusters van) subsidies, periodiek stil te staan bij de vraag hoe de vaststelling van de beleidskaders en de verantwoording van het College aan de Raad over subsidies wordt vormgegeven. Op deze manier kan het huidige gebruik van uitsluitend bespreking van individuele subsidies worden omgebogen in een beleidsdebat over de richting van het Leidse subsidiebeleid.

#### ***Aanbeveling 4: Geef in de 'Visie op subsidies', de Leidse visie op de filosofie "Evalueren om te leren" uit het Pro-Facto rapport.***

De Rekenkamercommissie acht het zinvol dat de Raad en het College de benadering *Evalueren om te leren* als basis van de visie op subsidies gaan hanteren. Deze visie kan een deel van de hiervoor geconstateerde haken en ogen verzachten. Het kan met name een oplossing bieden voor het dilemma tussen verantwoorden en leren. Daarbij biedt het ook aanknopingspunten voor het meetbaar maken van complexe doelstellingen en het omgaan met onzekere omgevingsfactoren. Evalueren om te leren verlegt de focus van effectmeting als middel om te controleren of afgesproken prestaties zijn gerealiseerd, naar effectmeting om beter zicht te krijgen op de factoren die succes bepalen en de mate waarin die bij een organisatie aanwezig zijn of ontwikkeld kunnen worden.

De belangrijkste elementen in deze benadering zijn maatwerk, transparantie, samenwerking, verbetering en ontwikkeling. Kort samengevat komt de benadering neer op de sleutelfactoren zoals beschreven in onderstaande tabel. In deze tabel wordt ook telkens verwezen naar de bladzijde in het rapport van Pro-Facto waar dit aandachtspunt uitgebreider in wordt besproken en toegelicht.

## EVALUEREN OM TE LEREN

<i>Het gaat om:</i>	<i>Dit kan bijvoorbeeld door:</i>
<b>verbeteren in plaats van bewijs</b>	in een verantwoordingsdocument of -gesprek organisaties gestructureerd aandacht te laten besteden aan de vragen: 'Wat wil ik behouden?', 'Wat wil ik niet meer doen?' en 'Wat wil ik verbeteren?' (p. 28 Pro-Facto rapport).
<b>verder kijken dan een individuele subsidie</b>	niet de effectiviteit van één subsidie te evalueren, maar het effect van meerdere subsidies en inspanningen van andere actoren zoals de gemeente in samenhang te evalueren. ( p. 29 Pro-Facto rapport)
<b>samen leren, niet individueel</b>	aan verstrekking van een subsidie de voorwaarde te verbinden dat de organisatie die de subsidie ontvangt participeert in een netwerk, dat samenwerkt aan (kennisontwikkeling over) doelbereiking. (p. 30 Pro-Facto rapport)
<b>het accepteren van falen</b>	het als gemeente het niet per definitie te veroordelen als een subsidie ontvangende organisatie niet alle afgesproken prestaties heeft gerealiseerd. Voorwaarde daarvoor is dat de organisatie uit zichzelf aannemelijk maakt dat het zicht heeft op de oorzaken en er alles aan doet om dit in het vervolg te voorkomen. (p. 31 Pro-Facto rapport)
<b>een cultuur waarin leren centraal staat</b>	de verantwoordingscyclus van de subsidie ontvangende organisatie in te richten aan de hand van een aantal periodieke gesprekken tussen de gemeente en telkens wisselende medewerkers van die organisatie.
<b>transparantie</b>	de verantwoordingsrapportages van subsidie ontvangende organisaties vrij beschikbaar te maken en aan subsidieverstrekking de voorwaarde te verbinden dat <i>best practices</i> door organisaties onderling worden gedeeld. (p. 32 Pro-Facto rapport)
<b>geëigende bureaucratie</b>	de subsidie ontvangende organisaties in eerste instantie zelf indicatoren en na te streven prestaties te laten ontwikkelen en bij het vormgeven van de verantwoordingseisen rekening te houden met de schaal van de subsidie ontvangende organisatie. (p. 33 Pro-Facto rapport)
<b>het continu inzetten op</b>	Periodiek de indicatoren bespreken met de ontvanger.

***Aanbeveling 5: Toets de Leidse subsidieregeling aan de uitgangspunten van 'Evalueren om te leren' en pas de subsidieregeling en –voorwaarden zo nodig aan***

Bij de vormgeving van subsidie(regelingen) kunnen bovenstaande acht elementen bij raad, college, ambtelijke en uitvoerende organisaties meer inzicht bieden in de effectiviteit van subsidies.



pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs

## Evalueren om te leren

De effectiviteit van subsidieverstrekking in  
Leiden

November 2013

Mr. M.J. Schol  
Mr. N. Struiksma

ADRES

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

EMAIL

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)

INTERNET

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen





# Inhoud

<b>INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING .....</b>	<b>1</b>
1.1 INLEIDING .....	1
1.2 SUBSIDIE EN EFFECTIVITEIT: DE BEGRIPPEN .....	1
1.2.1. <i>Het begrip subsidie</i> .....	1
1.2.2. <i>Het begrip effectiviteit</i> .....	2
1.3 ONDERZOEKSVRAAG EN –AANPAK.....	2
1.3.1. <i>Centrale onderzoeksvraag</i> .....	2
1.3.2. <i>Deelvragen</i> .....	2
1.3.3. <i>Onderzoeksaanpak</i> .....	3
1.4 INZICHT IN EFFECTIVITEIT: DE WAARDE EN BEPERKINGEN VAN DIT ONDERZOEK.....	5
1.4.1. <i>Inleiding</i> .....	5
1.4.2. <i>De waarde van inzicht in effectiviteit</i> .....	5
1.4.3. <i>De beperkingen van inzicht in effectiviteit</i> .....	5
1.4.4. <i>De waarde en beperkingen van dit onderzoek</i> .....	5
1.5 LEESWIJZER .....	6
<b>SUBSIDIEVERSTREKKING IN LEIDEN.....</b>	<b>7</b>
2.1 INLEIDING .....	7
2.2 DE BETROKKEN PARTIJEN.....	7
2.2.1. <i>De rol van de organisaties die subsidie (wensen te) ontvangen</i> .....	7
2.2.2. <i>De rol van het college en de ambtelijke organisatie</i> .....	7
2.2.3. <i>De rol van de raad met betrekking tot subsidies</i> .....	8
2.3 DE DOELEN VAN SUBSIDIEVERSTREKKING IN LEIDEN .....	8
2.4 DE SYSTEMATIEK VAN SUBSIDIEVERSTREKKING .....	9
2.4.1. <i>Inleiding</i> .....	9
2.4.2. <i>ASV 2005</i> .....	9
2.4.3. <i>ASV 2012</i> .....	10
2.5 DE SYSTEMATIEK VAN SUBSIDIEVERSTREKKING EN INZICHT IN EFFECTIVITEIT .....	10
2.5.1. <i>Systematiek: drie typen subsidies en de mate van effectiviteit</i> .....	10
2.5.2. <i>De effectiviteit van de Leidse systematiek</i> .....	12
2.6 INZICHT IN EFFECTIVITEIT IN LEIDEN .....	12
2.7 ANALYSE VAN DE PROBLEMEN MET HET METEN VAN EFFECTIVITEIT .....	16
2.7.1. <i>Inleiding</i> .....	16
2.7.2. <i>De aard van de activiteiten die worden gesubsidieerd</i> .....	16
2.7.3. <i>Complexiteit van doelen en de meetbaarheid van succes</i> .....	17
2.7.4. <i>Causaliteit in relatie tot de meetbaarheid van succes</i> .....	17
2.7.5. <i>Ongewenste neveneffecten van prestatiemeting</i> .....	18
2.8 CONCLUSIE.....	19
<b>EVALUEREN OM TE LEREN.....</b>	<b>21</b>
3.1 INLEIDING .....	21
3.2 NEDERLANDSE HANDREIKINGEN VOOR EFFECTIEVE SUBSIDIEVERSTREKKING .....	21
3.3 HET GAAT OM MAATWERK .....	25
3.4 EVALUEREN OM TE LEREN.....	26
3.5 ACTIE VAN DE BETROKKEN PARTIJEN .....	27

3.6	DE SLEUTELFACTOREN VOOR EVALUEREN OM TE LEREN .....	28
3.6.1.	<i>Resumé</i> .....	36
<b>BIJLAGE 1:</b>	<b>ONTWIKKELINGEN IN DENKEN OVER DE OVERHEID EN SUBSIDIES.....</b>	<b>39</b>
<b>BIJLAGE 2:</b>	<b>UITVOERINGSKOSTEN.....</b>	<b>40</b>
<b>BIJLAGE 3:</b>	<b>STRUCTUURKENMERKEN VAN LERENDE ORGANISATIES.....</b>	<b>42</b>



# Inleiding en probleemstelling

## 1.1 Inleiding

Met het verstrekken van subsidies zijn grote maatschappelijke, politieke en financiële belangen gemoeid. Door het verstrekken van subsidies kan een gemeente organisaties stimuleren bepaalde activiteiten te verrichten zodat de gemeentelijke beleidsdoelen worden behaald. Vrijwel altijd is er sprake van een wederkerig belang: de gemeente wil bepaalde doelen behalen, terwijl de instelling haar activiteiten graag wil uitvoeren.

Met subsidieverstrekking is gemeenschapsgeld gemoeid, waarmee uiteraard zorgvuldig moet worden omgegaan. Aan een aanvraag moet vaak een uitgewerkt plan ten grondslag liggen. De gemeente moet de financiële risico's van subsidieverstrekking zoveel mogelijk beperken en controleren of de subsidieontvanger zich bij het verrichten van de activiteiten houdt aan de vooraf gestelde voorwaarden. De subsidieontvanger heeft uiteraard ook bepaalde rechten. Zo moet het gemeentelijke handelen consistent en zo transparant mogelijk zijn. Van willekeur mag geen sprake zijn.

De rekenkamercommissie van de gemeente Leiden heeft besloten de vormgeving en uitvoering van het subsidiebeleid tegen het licht te houden. De focus van dit onderzoek ligt op de mate van effectiviteit van het subsidiebeleid en de wijze waarop deze in de toekomst kan worden vergroot. De rekenkamercommissie heeft Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs dat gelieerd is aan de Rijksuniversiteit Groningen, opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren.

## 1.2 Subsidie en effectiviteit: de begrippen

### 1.2.1. Het begrip subsidie

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.

Volgens artikel 4:21 eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een subsidie het volgende verstaan:

*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.*

### 1.2.2. Het begrip effectiviteit

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. Effectiviteit gaat over meer dan het realiseren van doelstellingen. 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.

Er bestaat een verschil tussen 'effecten' en 'effectiviteit'. Effecten kunnen zowel beoogd als niet beoogd zijn. Het begrip 'effectiviteit' legt een koppeling tussen de effecten en de beoogde doelstellingen van activiteiten.

## 1.3 Onderzoeksvraag en –aanpak

### 1.3.1. Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre heeft de gemeente Leiden inzicht in de effectiviteit van subsidies, wat zijn de uitvoeringskosten van de subsidies, hoe kan de effectiviteit van subsidies worden bepaald en vergroot en welke alternatieven zijn er voor subsidieverstrekking?*

### 1.3.2. Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Deze worden weergegeven in het grijze kader. Ze zijn geclusterd rond de thema's inzicht in de effectiviteit, inzicht in het instrument subsidieverstrekking en aanknopingspunten voor verbetering van de effectiviteit.

#### Inzicht in de effectiviteit

1. Wordt de effectiviteit van het subsidiebeleid elke vijf jaar door de gemeente Leiden geëvalueerd? Zo ja, wat waren de laatste bevindingen? Zo nee, waarom niet?
2. Worden met de subsidie concrete, meetbare (maatschappelijke) doelen beoogd?
3. Op welke wijze wordt door subsidieontvangende organisaties verantwoording afgelegd over de verrichte activiteiten?
4. Wordt hierbij een koppeling gemaakt met de doelstellingen van een subsidie?
5. Stuurt de gemeente erop dat door subsidieontvangende organisaties inzicht wordt gegeven in de effectiviteit van een subsidie?
6. Bestaat bij ambtenaren en het college inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid in het algemeen en concrete subsidies in het bijzonder?
7. Hoe verhouden de bevindingen over bovenstaande vragen zich tot de ervaringen in andere gemeenten?

#### Inzicht in het instrument subsidieverstrekking

8. Welke alternatieven zijn er voor de inzet van subsidies om beleidsdoelen te realiseren?

9. Hoe kan de inzet van subsidie afgewogen worden tegen andere instrumenten?
10. Wat zijn de uitvoeringskosten in de negen geselecteerde subsidiedossiers, zowel absoluut als gerelateerd aan het subsidiebedrag?
11. Wat zijn de verklaringen voor de eventuele verschillen in de relatieve uitvoeringskosten? Zijn de uitvoeringskosten te verlagen zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het subsidieproces?

#### **Aanknopingspunten voor verbetering van de effectiviteit**

12. Hoe kan de gemeente Leiden het inzicht in de effectiviteit van subsidies zowel vooraf als achteraf verbeteren?
13. Hoe kan vooraf de kans op een effectieve subsidie worden vergroot?
14. Hoe kan de hoogte van het subsidiebedrag worden onderbouwd en vastgesteld?
15. Hoe kan de effectiviteit van de subsidieverlening achteraf worden gemeten?
16. Welke (combinatie van) methode(n) leent zich het best voor toepassing door de gemeente Leiden?

De deelvragen worden in dit rapport ten behoeve van de leesbaarheid niet één voor één expliciet beantwoord. Wel komen de antwoorden op alle vragen, en de thema's die hiermee samenhangen, aan de orde in de integrale tekst van dit rapport.

### **1.3.3. Onderzoeksaanpak**

Om de onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht.

#### *Literatuurstudie*

Om aanknopingspunten te vinden voor het bepalen en verbeteren van de effectiviteit van subsidieverstrekking is een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd. Niet alleen Nederlandse, maar vooral Angelsaksische literatuur is bestudeerd. Op die manier is input verzameld voor aanbevelingen voor vernieuwende wijzen van subsidieverstrekking die bijdragen aan de effectiviteit.

#### *Documentstudie*

Om inzicht te krijgen in de systematiek die wordt gehanteerd bij subsidieverstrekingen door de gemeente Leiden zijn verschillende documenten bestudeerd, zoals de Algemene Subsidieverordeningen Leiden 2005 en 2012, verschillende deelverordeningen, de Subsidie-tool, beleidsplannen, de programmabegroting inclusief bijlagen, moties, raadsbrieven en raadsvoorstellen.

#### *Dossierstudie*

Om een diepgaand inzicht te krijgen in de systematiek van subsidieverstrekking, de wijze waarop de gemeente contact onderhoudt met subsidieontvangende partijen en de mate waarin uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van subsidieverstrekking, zijn negen concrete subsidiedossiers geselecteerd. De gemeente hanteert in de Algemene Subsidieverordening 2012 een systematiek voor subsidieverstrekking waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen subsidies onder de € 5.000, tussen € 5.000 en € 50.000 en boven de € 50.000. Per categorie zijn drie dossiers geselecteerd. De geselecteerde dossiers zijn verspreid over verschillende inhoudelijke beleidsterreinen, zoals zorg en welzijn, cultuur en sport. De selectie is door de onderzoekers van Pro Facto afgestemd met de rekenkamercommissie.

Medewerkers die inhoudelijk betrokken waren bij de verstrekking van deze dossiers is gevraagd alle relevante documentatie ter beschikking te stellen aan de onderzoekers en indien mogelijk via de mail toe te lichten. Het proces van subsidieverstrekking binnen deze dossiers is uitvoerig bestudeerd. Deze medewerkers zijn ook geïnterviewd over de subsidiedossiers.

### *Casestudy's*

Drie van de negen dossiers uit de dossierstudie zijn nader bestudeerd. Deze dossiers zijn at random geselecteerd uit de zes dossiers boven de € 5.000. Ten behoeve van de dossierstudie zijn gesprekken gevoerd met de ambtenaren die betrokken waren bij de verstrekking van deze drie subsidies en met vertegenwoordigers van de betreffende subsidieontvangende organisaties. Onderwerp van gesprek waren de ervaringen van de betrokkenen, de systematiek die gehanteerd wordt bij subsidieverstrekking, de relatie tussen de gemeente en de subsidieontvangende organisatie, de mate waarin effectiviteit inzichtelijk kan worden gemaakt, de mate waarin de betrokkenen open staan voor nieuwe wijzen van subsidieverstrekking en of zij hier zelf suggesties voor hebben.

Met de ambtenaren en vertegenwoordigers van subsidie ontvangende organisaties is afgesproken dat hun organisaties in dit rapport, net als de overige dossiers, niet bij naam worden genoemd. Door anonimiteit te garanderen is ervoor gezorgd dat de gesprekspartners, zonder zich te laten leiden door strategisch belang, eerlijk en open konden zijn over hun ervaring en visie over effectmeting.

### *Interviews*

In het kader van het onderzoek zijn de volgende interviews gevoerd:

#### Algemene gesprekken

- Twee gesprekken met telkens twee wethouders
- Twee gesprekken met vertegenwoordigers van private organisaties (fondsen) die zich bezighouden met subsidieverstrekkingen<sup>1</sup>

#### Gesprekken die onderdeel uitmaken van de casestudy

- Drie gesprekken met vertegenwoordigers van drie verschillende subsidieontvangende organisaties
- Vier gesprekken met in totaal vijf ambtenaren (drie van deze gesprekken hebben betrekking gehad op een dossier dat onderdeel uitmaakte van de casestudy)

### *Groepsgesprek met ambtenaren*

Met een vijftal ambtenaren is in groepsverband gesproken over de wijze waarop subsidie verstrekt wordt, de ratio die hier achter zit en de ervaring die ze daar mee hebben. Hierbij lag de focus op de mogelijkheid om effectiviteit inzichtelijk te maken.

### *Groepsgesprek raadsleden*

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeenteraad aankijkt tegen (de effectiviteit van) subsidieverstrekking is een groepsgesprek georganiseerd met vertegenwoordigers van de verschillende raadsfracties die subsidiebeleid in hun portefeuille hebben.

---

<sup>1</sup> De gesprekken met de vertegenwoordigers van private organisaties zijn gebruikt om input te verzamelen voor de ontwikkeling van een nieuwe visie op het inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidieverstrekking.

## 1.4 Inzicht in effectiviteit: de waarde en beperkingen van dit onderzoek

### 1.4.1. Inleiding

Wat kan de lezer van deze rapportage met de bevindingen die in dit rapport worden gepresenteerd en wat niet? Het is belangrijk hierbij stil te staan, om er voor te zorgen dat de verwachtingen overeenkomen met de bedoelingen van de auteurs en de rekenkamercommissie. Hiertoe wordt in deze paragraaf uiteengezet wat de waarde is van inzicht in effectiviteit van subsidies en wat de beperkingen zijn hierbij.

### 1.4.2. De waarde van inzicht in effectiviteit

Het is voor verstrekkers van subsidies belangrijk om te weten welke subsidies het gewenste doel bereiken en welke niet. Aan de hand van objectieve gegevens over bereikte effecten kan op een goede en geloofwaardige manier verantwoording worden afgelegd aan de raad en de inwoners van Leiden over de besteding van publiek geld.

Wanneer overtuigend is aangetoond dat (en hoe) een subsidie werkt, is deze minder kwetsbaar voor (ongefundeerde) kritiek of (ongefundeerde) voorstellen tot aanpassing of afschaffing. Wanneer overtuigend is aangetoond dat een subsidie niet, of niet optimaal werkt (en waarom niet) kan goed onderbouwd worden besloten tot aanpassing of stopzetting. Kennis over de effecten van een subsidie en over de manier waarop deze tot stand komen, kan daarbij aanknopingspunten bieden voor de verbetering van andere soortgelijke subsidies.<sup>2</sup>

### 1.4.3. De beperkingen van inzicht in effectiviteit

Als een subsidie niet effectief is kan dit, onder andere, iets zeggen over de activiteiten in het kader van de subsidie zijn ontplooid en over de hypothese die ten grondslag heeft gelegen achter het verstrekken van de subsidie. Als een subsidie niet effectief is, zegt dit niets over de waarde van de doelen die met subsidieverstrekking worden nagestreefd.

Wanneer een specifieke subsidie wordt stopgezet omdat deze niet effectief is, betekent dit dat het geld dat gemoeid was met de subsidie op een andere manier kan worden aangewend. Het ligt dan voor de hand het geld te besteden op een andere manier maar gericht op hetzelfde doel. De subsidie is immers geen doel maar een middel dat zijn hele (en enige) bestaansrecht ontleent aan de veronderstelling dat hij bijdraagt aan het bereiken van het gemeentelijke doel.

### 1.4.4. De waarde en beperkingen van dit onderzoek

Inzicht in de effectiviteit kan worden gebruikt om te beslissen of een specifieke subsidie voldoende bijdraagt aan het doel waarvoor die subsidie is verstrekt. Dit onderzoek levert bouwstenen op die door de raad, het college en de ambtelijke organisatie kunnen worden gebruikt bij het zodanig vormgeven van subsidies en subsidiebeleid dat meer inzicht kan worden verkregen in de effectiviteit.

Een discussie over het al dan niet stopzetten van een subsidie kan echter niet louter te zijn gebaseerd op de mate van effectiviteit. Naast dit technische aspect van subsidieverstrekking, dient ook rekening te worden gehouden met datgene waar de subsidie uitdrukking aan geeft, namelijk het doel dat de subsidie beoogt en de maatschappelijke waarde die dat doel vertegenwoordigt. Als blijkt dat een subsidie niet effectief is kan worden overwogen (be-

<sup>2</sup> M. Gorrée, M.E. van den Dongen, F.J. Israël, M.A.T. van der Kraan, A.N. de Witte, *Handreiking effectevaluaties van subsidies - Randvoorwaarden, uitvoering en benutting*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, oktober 2011.

paalde aspecten van) die subsidie te herzien of het geld op een andere wijze in te zetten voor hetzelfde doel. Wanneer echter besloten wordt de subsidie geheel te stoppen dient daarbij ook altijd het doel zelf en de waarde die hieraan wordt gehecht een rol te spelen.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de subsidieverstrekking in Leiden. De betrokken partijen worden kort toegelicht, de doelen die aan subsidieverstrekking ten grondslag liggen en de systematiek van subsidieverstrekking. Verder wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan van de bevindingen uit de dossierstudie. Op basis hiervan wordt een uitspraak gedaan over de mate waarin inzicht bestaat in de effectiviteit van subsidieverstrekingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de problemen die gepaard kunnen gaan met het meten van effectiviteit.

In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in methoden om de effectiviteit van subsidieverstrekking te kunnen verbeteren. Daarbij worden concrete handvatten geboden die de gemeente zou kunnen aanpakken om effectievere subsidieverstrekking te realiseren.



# Subsidieverstrekking in Leiden

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de subsidieverstrekking in de gemeente Leiden beschreven en wordt een oordeel gegeven over de mate waarin de gemeente inzicht heeft in de mate van effectiviteit van subsidieverstrekking. In paragraaf 2.2 worden de betrokken partijen kort toegelicht. Paragraaf 2.3 bevat een weergave van de doelen van subsidieverstrekking. In paragraaf 2.4 wordt de systematiek van subsidieverstrekking toegelicht die wordt gehanteerd. De mate waarin deze systematiek inzicht verschaft in effectiviteit wordt besproken in paragraaf 2.5. Paragraaf 2.6 bevat een verslag van de wijze waarop in de praktijk wordt gewerkt met de systematiek en worden de bevindingen uit de dossierstudies en een algemeen oordeel over de mate van inzicht in effectiviteit weergegeven. In paragraaf 2.7 wordt ingegaan op de problemen die gepaard gaan met het verkrijgen van inzicht effectiviteit en de mate waarin die zich daadwerkelijk voordoen.

## 2.2 De betrokken partijen

### 2.2.1. De rol van de organisaties die subsidie (wensen te) ontvangen

Organisaties die subsidie willen ontvangen dienen hiertoe een aanvraag in bij de gemeente. De aanvraag dient te voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in de verordeningen. Een subsidie moet een doel dienen dat is vastgelegd in gemeentelijke beleidsplannen. Subsidieontvangende organisaties dienen over het algemeen verantwoording af te leggen over de aanwending van de subsidie. Hierover onderhouden die organisaties contact met de gemeente.

### 2.2.2. De rol van het college en de ambtelijke organisatie

Het college is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het subsidiebeleid dat door de raad is vastgesteld. Uitvoering van het subsidiebeleid dient plaats te vinden binnen de wettelijke kaders die zijn vastgelegd in titel 4.2 van Awb en binnen de financiële en beleidsmatige kaders die door de raad zijn vastgesteld. De ambtelijke organisatie geeft hier op uitvoeringsniveau gestalte aan. Zij beoordeelt en behandelt aanvragen van subsidies en voert het proces van subsidieverlening en –vaststelling uit. Hiertoe onderhoudt zij contact met de organisaties die subsidie (wensen te) ontvangen. Wanneer het gaat om grote subsidiebedragen of over thema's die politiek gevoelig zijn, onderhouden wethouders dit contact soms ook.

### 2.2.3. De rol van de raad met betrekking tot subsidies

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol, ook ten aanzien van subsidies. De raad stelt de doelen van subsidieverstrekking vast. Deze worden vermeld in de programmabegroting en uitgewerkt in domeinspecifieke beleidsplannen. Ook de systematiek van subsidieverstrekking, vermeld in de ASV en deelverordeningen, valt onder de kaderstellende rol. De controlerende rol van de raad richt zich op het goed besteden van het subsidiegeld en het behalen van de doelen.

## 2.3 De doelen van subsidieverstrekking in Leiden

De gemeente gaf in 2013 € 38.219.740 uit aan subsidies. Om inzicht te verschaffen in het bedrag dat uitgegeven wordt aan subsidies, aan welke instellingen subsidies worden verstrekt en aan welke doelen deze gekoppeld zijn, is door de gemeente een subsidietool ontwikkeld die te vinden is op de gemeentelijke website. Aan de hand van die tool kan ook gekeken worden welke gevolgen bezuinigingen op het ene doel hebben voor subsidieverstrekking gericht op andere doelen. De tool is dus vooral geschikt voor het vergelijken en verdelen van geld tussen subsidiedoelen en niet voor het vergelijken van de effectiviteit van deze subsidies. In tabel 2.1 zijn de beleidsdoelen gekoppeld aan de subsidiebedragen.

**TABEL 2.1: GEMEENTELIJKE DOELEN GEKOPPELD AAN BESCHIKBARE SUBSIDIEBEDRAGEN 2013**

Doel	Programmanr. <sup>3</sup>	Bedrag
Dagelijks besturen van de gemeente	1A2	€ 22.623
Bijdragen aan en sturen op samenwerkingsverbanden	1A3	€ 25.671
Meer kennisintensieve bedrijvigheid	3B2	€ 100.000
Meer zakelijk en recreatief bezoek aan Leiden	3C1	€ 354.705
Schoon, heel en veilig	5A1	€ 54.854
Behoud en verbetering van de kwaliteit van het openbaar groen	5C1	€ 98.650
Recreatieve waarde groen vergroten	5C2	€ 26.259
Een goede gezondheid voor de jeugd	7A1	€ 127.673
Goede ondersteuning en hulp aan jeugd en gezin	7A2	€ 1.080.706
Kwalitatief goed en toegankelijk aanbod van kindercentra	7B1	€ 1.583.016
Goede onderwijskansen voor doelgroepkinderen tot 12 jaar	7C1	€ 3.188.652
Goede onderwijsondersteuning en samenwerking in het onderwijs	7C2	€ 1.997.836
Talentontwikkeling in het onderwijs	7C3	€ 133.187
Leerlingen worden behouden voor het onderwijs en halen een startkwalificatie	7C4	€ 721.642
Kinderen en jongeren groeien op in een uitdagende omgeving	7D1	€ 132.810
Een cultuuraanbod met meer kwaliteit en vernieuwing en regionaal en/of nationaal bereik	8A1	€ 3.619.297
Culturele levendigheid en culturele identiteit van de (binnen)stad	8A2	€ 424.439
Culturele ontwikkeling die past bij Leiden stad van ontdekkingen	8A3	€ 5.313.717
Het Leids verleden wordt ingezet als onderscheidende kracht	8B1	€ 152.017
Leiden ondersteunt haar sportverenigingen	8C2	€ 34.062
Leiden stimuleert dat alle inwoners meer sporten en bewegen	8C3	€ 285.307
Voldoende recreatieve mogelijkheden voor Leidenaren	8D1	€ 28.718

<sup>3</sup> Het eerste nummer geeft aan onder welk programma uit de programmabegroting het doel valt. De letter geeft aan onder welk beleidsterrein het doel valt en het tweede cijfer is een volgnummer. In de begroting 2013 is meer informatie opgenomen over de context.

Voldoende onderscheidende evenementen	8D2	€ 103.297
Stevig vrijwilligersnetwerk	9A1	€ 484.699
Goed ondersteunde en geïnformeerde mantelzorgers	9A2	€ 531.685
Mensen zijn zelfredzaam, geïntegreerd, geëmancipeerd en geïnformeerd	9B1	€ 6.250.454
Er is sociale samenhang in de wijk	9B2	€ 2.257.510
Gezondheidsproblemen worden zoveel mogelijk voorkomen	9C1	€ 577.640
Stabiele leefsituatie voor kwetsbare groepen	9E1	€ 10.969.474
Leidenaren werken naar vermogen en zijn daardoor minder uitkeringsafhankelijk	10A1	€ 374.912
Armoedebestrijding	10B2	€ 153.876
Leidenaren voor wie een financieel vangnet nodig is, ontvangen inkomensondersteuning	10C1	€ 10.352
	<b>Totaal</b>	<b>€ 38.219.740</b>

## 2.4 De systematiek van subsidieverstrekking

### 2.4.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt de systematiek beschreven van subsidieverstrekking. Deze wordt (voornamelijk) beschreven in de ASV. Daarnaast zijn verschillende deelverordeningen relevant. Tot 1 januari 2012 was de ASV 2005 geldig, daarna de ASV 2012. Beide ASV's worden kort toegelicht. Daarbij wordt gefocust op de aspecten die relevant zijn voor inzicht in effectiviteit.

### 2.4.2. ASV 2005

In de ASV 2005 wordt een onderscheid gemaakt tussen waarderingssubsidies, inputsubsidies en outputsubsidies.

Een *waarderingssubsidie* wordt omschreven als een subsidie die wordt verstrekt ter ondersteuning van het "goede doel", zonder dat een concrete activiteit wordt vereist of anderszins verplichtingen worden gesteld aan de activiteiten. De aanvraag van een waarderingssubsidie dient een omschrijving te bevatten van het werkterrein van de instelling en de redenen waarom subsidie wordt aangevraagd. Of een subsidie wordt verleend is (onder andere) afhankelijk van het subsidieplafond en de mate waarin de te realiseren activiteiten passen binnen de gemeentelijke doelstellingen. Als verantwoording dient door de instelling een inhoudelijk en financieel verslag van de gerealiseerde activiteiten te worden opgesteld.

Een *inputsubsidie* wordt in de ASV 2005 omschreven als een subsidie die wordt verstrekt in het geraamde tekort van een instelling. Deze subsidie is een bijdrage in de kosten van in te zetten middelen om een activiteit te kunnen realiseren. Een *outputsubsidie* wordt verstrekt ter uitvoering van een vooraf bepaald niveau van activiteiten in meetbare termen (de te realiseren output). Aan de aanvraag, verlening en verantwoording van in- en output subsidies worden in de ASV 2005 op hoofdlijnen dezelfde eisen gesteld.

De aanvraag van de subsidie omvat (onder andere) een activiteitenplan, een begroting, de meest recente vastgestelde jaarrekening en toelichting. Verlening van de subsidie is afhankelijk van de mate waarin de te realiseren activiteiten passen binnen het subsidieplafond en de gemeentelijke doelstellingen. Ter verantwoording brengt de instelling een inhoudelijk en financieel verslag (jaarrekening) uit van de gerealiseerde activiteiten. Indien een instelling na afloop van de subsidieperiode niet al de te verrichten activiteiten heeft gerealiseerd, kan

het hiermee corresponderende subsidiebedrag op het verleende subsidiebedrag in mindering worden gebracht.

### 2.4.3. ASV 2012

In de ASV 2012 is het onderscheid tussen waarderings-, input- en outputsubsidies geschrapt. Daarvoor in de plaats wordt een onderscheid gemaakt tussen subsidies beneden de € 5.000, subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 en subsidies boven de € 50.000. Er gelden voor de verschillende subsidiebedragen niet alleen afwijkende eisen met betrekking tot de aanvraag en de verlening, maar ook met betrekking tot de verantwoording.

Bij een subsidieaanvraag dient een instelling de volgende informatie te verstrekken:

- een beschrijving van de activiteiten waar subsidie voor wordt aangevraagd
- een beschrijving van de doelstellingen en resultaten die daarmee worden nagestreefd
- de wijze waarop de activiteiten aan dat doel bijdragen
- de mate waarin de activiteiten gericht zijn op door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen
- een begroting en dekkingsplan

Bij het besluit tot verlenen van de subsidie geeft het college aan op welke wijze de verantwoording van de subsidie dient plaats te vinden.

Subsidies tot € 5.000 worden door het college in principe direct vastgesteld.<sup>4</sup> Bij subsidies van € 5.000 tot € 50.000 dient, nadat de activiteiten zijn verricht, een aanvraag tot vaststelling te worden ingediend. De aanvraag dient een inhoudelijk verslag te bevatten waaruit blijkt dat de activiteiten zijn verricht, alsmede een financieel verslag. Ditzelfde geldt voor subsidies die hoger zijn dan € 50.000. Daarbij komt (onder andere) de aanvullende eis van een accountantsverklaring en kan het college vragen een tussentijdse rapportage te verschaffen.

## 2.5 De systematiek van subsidieverstrekking en inzicht in effectiviteit

### 2.5.1. Systematiek: drie typen subsidies en de mate van effectiviteit

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. Dit onderscheid wijkt wat af van het onderscheid dat de gemeente Leiden maakt(e) in haar verordeningen. 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

<sup>4</sup> Het is ook mogelijk dat de subsidie ambtshalve wordt vastgesteld binnen 13 weken, vanaf de datum waarop de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht. Bij een ambtshalve vaststelling kan het college de aanvrager verplichten om op de door haar aangegeven wijze aan te tonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie wordt verstrekt, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

gesubsidieerde instelling bijdragen levert die passen bij de belangen die de beleidsvoerder wil behartigen. Dit kan worden aangeduid als *inputsubsiëring*.

De in de ASV 2005 genoemde ‘waarderingssubsidies’ kan worden aangeduid als ‘inputsubsidies’. Ditzelfde geldt, zij het in iets mindere mate, voor hetgeen in de ASV 2005 wordt aangeduid als ‘inputsubsidie’. Hierbij is er namelijk wel een koppeling met activiteiten, maar is deze echter niet zeer direct en concreet.

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 subsidieontvanger organiseert, laat staan dat er een koppeling is tussen de subsidie en de gemeentelijke doelen die daarmee bereikt dienen te worden.

#### *Outputsubsidie*

In de loop van de tijd, en zeker in de laatste jaren, heeft *inputsubsiëring* 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 iets 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 subsidiërelatie werd jaren lang 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 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 meest recente ontwikkeling op het gebied van de subsidiërelatie is een focus op *outcome*. 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**



### 2.5.2. De effectiviteit van de Leidse systematiek

De ASV 2005, die input- en outputsubsidies omvatte, mist een duidelijke en concrete koppeling tussen de subsidieverstrekking, de te ontplooiën activiteiten en de causale relatie met de gemeentelijke doelen. Daardoor is het niet goed mogelijk inzicht in de effectiviteit van subsidieverstrekking te krijgen.

Met invoering van de ASV 2012 is het expliciete onderscheid tussen input- en outputsubsidies (en in het stramien van de ASV 2005 ook waarderingssubsidies) verlaten.<sup>5</sup> In plaats daarvan is een onderscheid gemaakt tussen de zwaarte van de verantwoordings-eisen, gekoppeld aan de hoogte van het subsidiebedrag.

Interessant in het kader van de effectiviteit van subsidies is een aanpassing van de ASV met betrekking tot de eisen waar alle aanvragen aan moeten voldoen. Op grond van de ASV 2012 dienen activiteiten gekoppeld te worden aan de doelstellingen die de subsidieontvangende organisatie nastreeft en aan de doelstellingen van de gemeente. Vooral dit laatste is belangrijk in het kader van effectmeting. Hiermee krijgt subsidieverstrekking het karakter van *outcome* subsidiëring. Wanneer de koppeling tussen activiteit en doel helder is omschreven, faciliteert de systematiek van de ASV 2012 daarmee beter het inzicht in de mate waarin een subsidie bijdraagt aan gemeentelijke doelbereiking; oftewel inzicht in de effectiviteit van een subsidie.

## 2.6 Inzicht in effectiviteit in Leiden

Om een beeld te verkrijgen in de effectiviteit van subsidies in Leiden zijn in het kader van het onderzoek negen subsidiedossiers bestudeerd. Daarbij is een verdeling gemaakt over grote en kleine subsidies en verschillende beleidsterreinen. Al deze subsidies hebben betrekking op het jaar 2012, waarop de ASV 2005 nog van toepassing was. Latere subsidies, die dus onder het regime van de ASV 2012 vielen, konden niet in het onderzoek worden meegenomen omdat de hele procedure van aanvragen, verstrekken en vaststellen nog niet afgerond was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.

### *Aandacht voor effectiviteit in de subsidieaanvraag*

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit is het belangrijk een duidelijk beeld te hebben van de activiteiten die een subsidieaanvragende organisatie wil verrichten, van de doelen en het maatschappelijke effect dat de organisatie daarmee beoogt. In zes dossiers (in tabel 2.2, die op de volgende bladzijde is weergegeven, zijn deze aangeduid als dossiernummers 3, 4, 6, 7, 8 en 9) wordt in de aanvraag van de subsidies aandacht besteed aan de beschrijving van de activiteit die wordt uitgevoerd. Zo wordt bijvoorbeeld vermeld dat een tentoonstelling wordt georganiseerd in een specifieke galerie. In vijf dossiers (nrs. 4, 6, 7, 8 en 9) wordt het doel beschreven dat de subsidieontvangende organisatie nastreeft. Dit betreft in één dossier (onder andere) het vergroten van het dagelijkse aanbod aan sport en bewegen op en rond scholen. In vier dossiers (nrs. 6, 7, 8, en 9) wordt in de aanvraag zelfs het maatschappelijke effect (min of meer) benoemd. In één aanvraag wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de aanpak van de organisatie een bijdrage levert aan het sociale klimaat in het publieke domein, waar twee opgaven spelen: veiligheid en sociale cohesie. Het feit dat deze zaken benoemd worden is een positief gegeven om inzicht te krijgen in effectiviteit.

<sup>5</sup> Ook onder het regime van de ASV 2012 kan de subsidie in de vorm van input, output of waardering worden verleend. Hoewel deze vormen - i.t.t. de ASV 2005 - niet meer expliciet worden genoemd, zijn deze subsidievormen nog wel steeds mogelijk binnen de thans (onder de werking van de ASV 2012) genoemde subsidie-arrangementen.

*Aandacht voor effectiviteit in de verleningsbeschikking*

Wanneer de gemeente van aanvragers verlangt aandacht te besteden aan de activiteiten en doelen van de organisatie en de koppeling met de gemeentelijke doelen, dan zou de gemeente deze zaken zelf ook expliciet moeten benoemen in haar eigen correspondentie. In vier van de negen dossiers (nrs. 6, 7, 8 en 9) wordt in de verleningsbeschikking een globale beschrijving opgenomen van de activiteiten. In drie gevallen (nrs. 4, 8 en 9) worden de doelen van de organisatie benoemd. Zo wordt bij een van de subsidies bijvoorbeeld aangegeven dat het doel is om innovatieve producten op bruikbaarheid te testen. In twee gevallen (nrs. 8 en 9) wordt aangegeven welk maatschappelijk effect wordt beoogd. De beschrijving van het beoogde maatschappelijke effect is onderdeel van een uitgebreid document dat zowel de gemeente als de aanvrager ondertekenen, waar in een zgn. uitvoeringsovereenkomst uitvoerig wordt uiteengezet wat geleverd wordt, waarom en hoe. Een dergelijke beschrijving biedt goede aanknopingspunten om inzicht te krijgen in de effectiviteit.

*Aandacht voor effectiviteit in de aanvraag voor de vaststelling van de subsidies*

In drie dossiers (nrs. 1, 2, 3) is de subsidie bij de verlening automatisch vastgesteld. Dit zijn kleine subsidies waar vanuit kostenooptpunt voor de gemeente wordt gekozen om deze direct vast te stellen. Het gaat hierbij om de uitvoeringskosten van een subsidie; in bijlage 2 van dit rapport wordt dit nader toegelicht. In twee gevallen (nrs. 4 en 8) is de vaststelling ten tijde van dit onderzoek nog niet formeel aangevraagd/afgehandeld. Informatie over dossier 7 is op dit punt niet beschikbaar. Op dossiernummer 5 en de dossiers waarin vaststelling automatisch plaatsvindt (nrs. 1, 2 en 3) na wordt door de subsidieontvangende organisaties gedetailleerd gerapporteerd over de verrichte activiteiten en de kosten die gemaakt zijn. Dit is belangrijk om inzicht te krijgen in de effectiviteit. Dit is echter nog niet voldoende, ook moet duidelijk worden of de doelen van de organisatie zelf zijn gerealiseerd en op welke manier dit bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. De mate van doelbereiking komt in twee gevallen (nrs. 6 en 9) aan de orde, de gemeentelijke doelbereiking in geen enkele.

*Aandacht voor effectiviteit in de vaststellingsbeschikking*

Net zoals geldt voor de verleningsbeschikking zou de gemeente ook in de vaststellingsbeschikking aandacht moeten besteden aan doelbereiking en de bereiking van het maatschappelijk effect, teneinde dit ook van de subsidieontvangende organisaties te kunnen verlangen. Dit is echter in geen geval gebeurd. De vaststellingsbeschikking wordt veeleer gebruikt als formeel juridisch instrument om het proces van subsidieverstrekking af te sluiten.

**TABEL 2.2: MATE WAARIN DOSSIERS VOLDOEN AAN EISEN VOOR INZICHT IN EFFECTIVITEIT**

DOSSIER NR.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
subsidiebedrag	Tot € 5.000			€ 5.000 - € 50.000			Vanaf € 50.000		
<b>Aanvraag</b>									
Beschrijving activiteiten	-	-	+	+	-	+	+	+	+
Beschrijving doel	-	-	-	+	-	+	+	+	+
Beschrijving maatschappelijk effect	-	-	-	-	-	+/-	+	+	+
<b>Verleningsbeschikking</b>									
Beschrijving activiteiten	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Beschrijving doel	-	-	-	+	-	-	-	+	+
Beschrijving maatschappelijk effect	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Uitvoeringsovereenkomst	-	-	-	-	-	-	-	+	+

<b>Aanvraag vaststelling</b>									
Aanwezig	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	+	?	Nog niet	+
Beschrijving verrichte activiteiten	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	+	?	Nog niet	+
Beschrijving mate van doelbereiking	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	+	?	Nog niet	+/-
Beschrijving mate van realisatie maatschappelijk effect	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	-	?	Nog niet	-
<b>Vaststellingsbeschikking</b>									
Aanwezig	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	+	+	?	Nog niet	+
Beschrijving mate van doelbereiking	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	-	?	Nog niet	-
Beschrijving mate van realisatie maatschappelijk effect	Nvt	Nvt	Nvt	Nog niet	-	-	?	Nog niet	-
<b>Inzicht in effectiviteit</b>									
Input / output subsidie	In	In	In	Out	In	Out	Out	Out	Out
Aandacht voor causaliteit activiteiten en doel	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Inzicht in de mate van effectiviteit	-	-	-	-	-	+/-	?	+/-	+/-

### Toelichting op de tabel

In de cellen van de tabel worden plussen en minnen (en soms een plus en een min). Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan een positief, negatief, of een gematigd positief oordeel. De waarderingstekens geven weer of aan een bepaald aspect dat belangrijk is om inzicht te krijgen in de mate van effectiviteit voldaan is. Staat er bijvoorbeeld een min bij 'beschrijving activiteiten' onder het kopje 'aanvraag' dan betekent dit dat in de aanvraag geen beschrijving is opgenomen van de activiteiten. Dit wordt negatief gewaardeerd, omdat dit negatief bijdraagt aan inzicht in de mate van effectiviteit.

Belangrijk is om voor ogen te houden dat dit onderzoek niet tot doel heeft een uitspraak te doen over de mate van rechtmatigheid van het subsidiebeleid. Als er een min staat in de tabel, kan het zo zijn dat een beschrijving van de activiteiten volgens de ASV ook helemaal niet vereist is. De min geeft dus niet aan of voldaan is aan de ASV, maar alleen of voldaan is aan benodigde aspecten om inzicht te krijgen in doeltreffendheid.

In enkele gevallen staat er 'Nvt'. In Deze zijn 'niet van toepassing', omdat subsidie direct is vastgesteld bij de verlening, een aanvraag voor een vaststelling is derhalve niet van toepassing.

Het vraagteken betekent dat het betreffende oordeel niet gegeven kon worden omdat hierin geen inzicht bestond en ook vanuit de gemeente hierover geen uitsluitel kon worden gegeven.

Als er staat 'nog niet' dan is het betreffende onderdeel nog in behandeling bij de gemeente. Het betekent bijvoorbeeld niet dat de aanvraag voor een vaststelling nog niet binnen is, maar dat deze nog niet behandeld is en daarom niet aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld.



*Input- en outputsubsidies*

Van de negen dossiers die zijn bestudeerd is in vier (nrs. 1, 2, 3, en 5) sprake van *inputfinanciering*. Activiteiten en doelen worden niet benoemd. Het betreft hier in drie gevallen subsidiebedragen onder € 500 (nrs. 1, 2 en 3). In één geval (nr. 5) gaat het om een bedrag tussen € 30.000 en € 40.000.

In vijf dossiers (nrs. 4, 6, 7, en 8) is sprake van *outputfinanciering*. De prestaties die overeen zijn gekomen zijn goed meetbaar. Bij vaststelling van de subsidie wordt teruggegrepen op de gemaakte afspraken. Hierbij waren bedragen gemoeid die uiteenlopen van enkele tienduizenden euro's tot meer dan een miljoen.

Drie van de vijf dossiers (nrs. 6, 8 en 9) die zijn aan te merken als outputsubsidies vertonen belangrijke kenmerken van *outcomefinanciering*. In de aanvraag worden de doelen en maatschappelijke effecten beschreven en er wordt aandacht besteed aan de causaliteit tussen de activiteiten en de doelen. De reden dat de drie dossiers desondanks niet volledig zijn aan te merken als vormen van *outcomefinanciering* hangt samen met de mate waarin de gemeente en de instellingen focussen op de causale relatie tussen de prestaties en de doelbereiking. De subsidierelatie is primair vormgegeven rond specifieke prestatieafspraken. Er wordt aandacht besteed aan de doelen die hiermee bereikt dienen te worden en in een aantal gevallen zelfs aan het maatschappelijk effect. Dit is een positief gegeven. De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de koppeling van de prestaties aan de doelen vormen op dit moment echter veeleer een aanvulling op de prestatieafspraken in plaats van het uitgangspunt. Ze zijn bovendien (nog) niet altijd voldoende uitgekristalliseerd. Het is evenwel een zeer goede stap in de goede richting. Uit onze gesprekken blijkt bovendien dat de gemeente bezig is zich (in lijn met de ASV 2012) over de gehele linie meer te oriënteren op subsidieverstrekking op basis van *outcome*.

*Stadsenquête*

Een manier die de gemeente gebruikt om inzicht te krijgen in zaken die onder andere relevant zijn in het kader van subsidieverstrekking is de Stadsenquête<sup>6</sup> die, met uitzondering van 2012, jaarlijks wordt gehouden onder de inwoners van Leiden.<sup>7</sup> De kennis die op die manier verkregen wordt, kan worden gebruikt voor de evaluatie van terreinen waarop subsidie wordt verstrekt. De enquête maakt bijvoorbeeld inzichtelijk wat de frequentie is van het bezoek aan culturele voorstellingen, voorzieningen en erfgoed, hoe de concerten en voorstellingen worden beoordeeld en wat de frequentie en wijze is waarop culturele activiteiten worden beoefend. Dit wordt gebruikt voor evaluatie van de gemeentelijke inspanningen (waaronder subsidieverstrekking) op het gebied van cultuur. Op het gebied van sport maakt de enquête onder andere inzichtelijk wat de frequentie van sportbeoefening is van Leidenaren en welk rapportcijfer zij geven aan de kwaliteit van de sportvoorzieningen. Op het gebied van welzijn levert de enquête bijvoorbeeld informatie over het gebruik en de beoordeling van de welzijnsvoorzieningen, zoals buurthuizen.

*Conclusie: (nog) geen inzicht in effectiviteit*

Op basis van dit onderzoek blijkt dat, ondanks dat goede stappen worden gezet in het inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidieverstrekking, de subsidierelatie tussen de gemeente en de organisaties die subsidie ontvangen op dit moment niet (of onvoldoende) is vormgegeven op een wijze die inzicht in effectiviteit faciliteert. De gemeente stuurt hiertoe

<sup>6</sup> Stadsenquête 2013 Leiden, Afdeling Concernstaf, team Strategie, Middelen en Control, gemeente Leiden, november 2013.

<sup>7</sup> Over ruim dertig verschillende onderwerpen hebben de onderzoekers ruim 2.800 interviews afgenomen onder Leidenaren van 18 tot en met 80 jaar.

nog te weinig op het aantoonbaar maken van de causale relatie tussen prestaties en de mate van doelbereiking.

Ondanks wettelijke bepalingen daarover heeft de gemeente overigens zelf geen evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit van de verstrekte subsidies.<sup>8</sup>

Er is een verschil tussen een oordeel ten behoeve van het vaststellen van een subsidie (de instelling heeft gedaan wat afgesproken is) en een oordeel over de voortzetting van een subsidie (de organisatie krijgt nogmaals een subsidie). Die twee liggen in elkaars verlengde maar zijn niet hetzelfde. Dit laatste oordeel hoeft ook geen onderdeel uit te maken van de subsidievestiging. Een beslissing over voortzetting van een subsidie kan (ook) op een andere (door de gemeente uitgevoerde) evaluatie gebaseerd worden.

De gemeente Leiden verschilt wat betreft de inzichtelijkheid van de effectiviteit van subsidies overigens niet wezenlijk van andere Nederlandse gemeenten of overheidsinstellingen. Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat in slechts 17% van alle evaluaties met betrekking tot het effect van subsidies die zijn gepubliceerd in de periode januari 2005 tot juli 2009, met zekerheid iets te zeggen is over de (in)effectiviteit.<sup>9</sup> In een onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen wordt een gelijksoortige conclusie getrokken.<sup>10</sup> In dat onderzoek zijn negentien rapporten van rekenkamers van gemeenten, provincies en de Algemene Rekenkamer over de effectiviteit van subsidieverstrekking bestudeerd. Er blijkt uit dat in het overgrote deel van de bestudeerde rapporten wordt gesteld dat de effectiviteit van subsidies niet bekend is en ook niet kan worden vastgesteld.

Dat het lastig is inzicht te krijgen in de effectiviteit van een subsidie geldt overigens niet alleen voor gemeenten. In het kader van dit onderzoek zijn ook gesprekken gevoerd met twee private organisaties die subsidies verstrekken aan initiatieven in (onder meer) Leiden. Deze organisaties besteden niet of nauwelijks tijd en aandacht aan het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van subsidieverstrekking. De problemen om dit inzicht te krijgen in combinatie met de benodigde tijdsinspanningen die hiervoor geleverd zouden moeten worden zijn hiervan de redenen.

## 2.7 Analyse van de problemen met het meten van effectiviteit

### 2.7.1. Inleiding

Om er voor te kunnen zorgen dat het de gemeente Leiden in de toekomst wel, of beter, lukt inzicht te krijgen in de effectiviteit van subsidieverstrekking, is het belangrijk stil te staan bij de redenen dat dit niet goed lukt. In de volgende subparagrafen wordt stilgestaan bij de problemen met het meten van de effectiviteit van subsidies.

### 2.7.2. De aard van de activiteiten die worden gesubsidieerd

Subsidie wordt ontvangen voor activiteiten op terreinen waar bedrijven geen winst verwachten te kunnen behalen. Hadden bedrijven op deze terreinen wel winst verwacht, dan werden die taken immers wel uitgevoerd door bedrijven zonder dat daar subsidie voor nodig was. De taken die (onder andere) met subsidies worden gefinancierd, zijn vanuit markt-

<sup>8</sup> Over subsidies met een wettelijke grondslag moet eens per vijf jaar een verslag worden gepubliceerd waarin de doeltreffendheid en effecten in de praktijk staan beschreven (artikel 4:24 Awb). Van die verplichting kan ook afgeweken worden, mits dat expliciet gebeurt. Zoiets kan in de ASV staan. Dat is in Leiden niet het geval.

<sup>9</sup> F.J. Israël, M.E. van den Dongen, M. Gorrée, M.A.T. van der Kraan, A.N. de Witte, *Leren van subsidie-evaluaties*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, oktober 2011.

<sup>10</sup> Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, *Effectiviteit subsidies*, Nijmegen, mei 2013.

perspectief onaantrekkelijk en wellicht soms zelfs ‘onmogelijk’. Voor meer informatie over dit thema wordt verwezen naar bijlage 1.

### 2.7.3. **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.

#### **De situatie in Leiden**

Dat doelen complex zijn en succes lastig is te definiëren aan de hand van indicatoren, wordt onderkend door alle betrokkenen waarmee in het kader van dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd. Zowel raadsleden, wethouders, ambtenaren als vertegenwoordigers van organisaties die subsidie ontvangen onderkennen dit probleem. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een aantal quotes uit gesprekken met betrokkenen.

#### **Een raadslid:**

*“Indicatoren en resultaten van metingen aan de hand van die indicatoren zijn vaak lastig op waarde te schatten.”*

#### **Een wethouder:**

*“Het daadwerkelijk vaststellen van effectiviteit is lastig. Het gaat dan vooral om problemen met het definiëren van gedegen outputindicatoren die de mate van effectiviteit aantonen.”*

#### **Een ambtenaar:**

*“Sturen op prestatieafspraken, die zouden moeten werken als indicatoren van succes, kan waardevol zijn, maar het is daarbij echter wel de vraag in hoeverre de prestaties daadwerkelijk indicatief zijn voor de mate waarin de organisatie succesvol is.”*

#### **Een vertegenwoordiger van een subsidieontvangende organisatie:**

*“Wil je afgerekend worden op daadwerkelijke resultaten en effect, of wil je afgerekend worden op van tevoren afgesproken prestaties? Dit is niet per se hetzelfde.”*

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.

### 2.7.4. **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.

**De situatie in Leiden**

Het besef dat causaliteit van doorslaggevend belang is om effectiviteit aan te tonen en tegelijkertijd bijzonder lastig is aan te tonen, is aanwezig bij een deel van de in dit onderzoek betrokken partijen.

**Een wethouder:**

*“Wanneer je al in staat bent om te meten dat bepaalde doelen bereikt worden, dan doet zich nog de vraag voor of dit toe te schrijven is aan de activiteiten van de gesubsidieerde organisatie. Er zijn zo veel factoren relevant.”*

**Een raadslid:**

*“Als je een effect hebt bereikt, dan betekent dit niet direct dat je effectief bent geweest. De resultaten van metingen zijn ook afhankelijk van andere actoren dan de inzet van de gemeente of de gesubsidieerde organisatie.”*

**Een ambtenaar:**

*“We denken op dit moment na over mogelijkheden om organisaties die subsidie ontvangen meer samen te laten werken. De optelsom van activiteiten van organisaties die actief zijn op hetzelfde domein bepalen of een bepaald effect wordt gerealiseerd.”*

**Een vertegenwoordiger van een subsidie ontvangende organisatie:**

*“Wanneer wij speelactiviteiten organiseren in een buurt noteren we in de verslaglegging bijvoorbeeld ook altijd of het regende of dat de zon scheen. De opkomst bij deze activiteiten is namelijk niet alleen afhankelijk van de aard van de activiteit, maar ook van het weer.”*

**2.7.5. Ongewenste neveneffecten van prestatiemeting**

Het meten van prestaties is belangrijk om inzicht te krijgen in effectiviteit. Tegelijkertijd wordt het bij subsidieverstrekingen vooral ingezet in de verantwoordings sfeer, namelijk bij de vaststelling van de subsidie. Dit kan zorgen voor een aantal mogelijke ongewenste neveneffecten, die hieronder worden toegelicht.<sup>11</sup>

*Prestatiemeting kan leiden tot strategisch gedrag*

Dit betekent bijvoorbeeld dat een organisatie de gevraagde prestaties levert die expliciet zijn vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst (prestatiecontract), maar dat prestaties die niet zijn vastgelegd maar wellicht uit professioneel oogpunt belangrijk(er) zijn, worden verwaarloosd. Dit kan een negatieve invloed hebben op innovatie en creatieve ideeën.

*Prestatiemeting kan leiden tot strategisch communiceren*

Prestatiemeting kan er voor zorgen dat de uitgevoerde activiteiten in de verantwoording ruim worden geïnterpreteerd en met mooie woorden worden toegeschreven aan de gevraagde prestaties. Op die manier wordt de verstrekker van subsidie een te rooskleurig beeld voorgeschoteld. Hetgeen gerapporteerd wordt, voldoet dan niet (helemaal) aan de werkelijke situatie.

*Prestatiemeting kan de interne bureaucratie versterken*

Wanneer gevraagd wordt van organisaties aan te geven wat gepresteerd is, is een zekere bureaucrativering van die organisatie een vereiste. Dit hoeft niet altijd te passen bij de dienst die de organisatie levert.

<sup>11</sup> A.F.A. Korsten, *Prestatiemanagement: doet management ertoe? - Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen*, 2007.

*Prestatiemeting kan ervoor zorgen dat organisaties elkaars concurrenten worden*

Wanneer subsidieontvangende organisaties worden afgerekend op prestaties, betekent dit dat er concurrentie kan ontstaan tussen aanbieders van dezelfde (te subsidiëren) dienst. Dit kan efficiency- en effectiviteitsvoordelen opleveren. Echter, wanneer subsidieontvangende organisaties elkaars concurrenten worden, dan zullen ze wellicht minder bereid zijn om inzicht te geven in de eigen 'best practices'. Dit is niet in het belang van de verstrekker van subsidies. Die is erbij gebaat dat de concurrerende organisaties allemaal optimaal functioneren en op die manier bijdragen aan optimale doelbereiking door de subsidieverstrekker.

**De situatie in Leiden**

Een deel van de hiervoor benoemde mogelijke ongewenste neveneffecten worden ook herkend door partijen waarmee is gesproken in het kader van het onderzoek. Dit kan geïllustreerd worden door de volgende quotes.

*“Het is bijna eng wanneer een organisatie al zijn doelen heeft bereikt. Ik vraag me dan af welke niet vastgelegde activiteiten die organisatie dan niet heeft ontplooid om zo tijd te maken om zijn wel vastgelegde doelen te realiseren.”*

*“Door prestatieafspraken worden organisaties niet gestimuleerd creatief te zijn, zelf in te zetten op vernieuwende ideeën en gaandeweg het proces bij te sturen. Je ontnemt de organisatie in zekere mate het eigenaarschap over de bedrijfsvoering en het vertrouwen om te doen wat naar hun inzicht gaandeweg nodig is om de doelen te bereiken.”*

*“Professionalisering spreekt aan, maar het is geen doel op zich. Het moet niet uit het oog verloren worden dat dit altijd in het teken van de kerntaak van onze organisatie moet staan”*

## 2.8 Conclusie

De gemeente Leiden heeft eerste goede stappen gezet in een richting die hen in de toekomst meer inzicht kan verschaffen in de mate van effectiviteit van subsidies. Effectmeting is echter niet eenvoudig. Het vereist het op basis van goede indicatoren meten van prestaties en de koppeling daarvan aan het bereiken van doelen. In het subsidiedomein is dit bijzonder complex.

Dat het lastig is om goede indicatoren te ontwikkelen, om causaliteit aan te tonen en om ongewenste neveneffecten van prestatiemeting te minimaliseren, wordt breed onderkend door alle betrokkenen in Leiden. De mate waarin dit nu gebeurt verschilt per subsidie. De geïnterviewden zijn er allemaal van overtuigd dat alle partijen moeten investeren in deze aspecten om te komen tot effectieve subsidieverstrekking. In het volgende hoofdstuk reiken we hiervoor enkele aanknopingspunten aan.



# Evalueren om te leren

## 3.1 Inleiding

De gemeente is op dit moment niet goed in staat de effectiviteit van haar subsidies te meten. Hiermee worstelen niet alleen de gemeente Leiden en de organisaties die daar subsidie van ontvangen, maar subsidieverstrekende en -ontvangende organisaties in heel Nederland. Die worsteling, en de uitkomsten daarvan, zijn onderwerp van (wetenschappelijke) literatuur. In Nederland zijn twee gezaghebbende handreikingen uitgegeven voor effectieve subsidieverstrekking. Deze worden in paragraaf 3.2 toegelicht. Daarbij wordt aangegeven welke acties het college en de raad kunnen ondernemen om de punten uit deze handreikingen in de praktijk te brengen. In paragraaf 3.3 wordt het belang van maatwerk bij subsidieverstrekking besproken.

Niet alleen in Nederland wordt onderkend dat het meten van effecten van subsidies bijzonder lastig is en dat dit slechts bij een fractie van de subsidiërelaties lukt, ook internationaal is dit een punt van aandacht. Ten behoeve van dit onderzoek is daartoe internationale literatuur bestudeerd. Hierbij is gefocust op Angelsaksische literatuur, met name literatuur afkomstig uit Amerika. In paragraaf 3.4 wordt een filosofie op subsidieverstrekking gepresenteerd die is gebaseerd op verschillende Angelsaksische bronnen. Deze leent zich goed voor toepassing door de gemeente Leiden. Het betreft de filosofie 'evalueren om te leren'. In paragraaf 3.6 wordt deze nader toegelicht, nadat in paragraaf 3.5 is stilgestaan bij de verschillende acties die betrokken partijen in dit kader kunnen verrichten.

## 3.2 Nederlandse handreikingen voor effectieve subsidieverstrekking

Om gemeenten en andere subsidieverstrekkingen in staat te stellen (meer) grip te krijgen op de effectiviteit van de subsidies die zij verstrekken, zijn handreikingen vervaardigd door de Algemene Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer. De belangrijkste punten uit de handreiking van de Algemene Rekenkamer worden weergegeven in tabel 3.1.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> M. Gorrée, M.E. van den Dongen, F.J. Israël, M.A.T. van der Kraan, A.N. de Witte, *Handreiking effectevaluaties van subsidies - Randvoorwaarden, uitvoering en benutting*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, oktober 2011.

**TABEL 3.1: HANDREIKING ALGEMENE REKENKAMER IN VOGELVLUCHT**

<b>Stap 1</b>	<p><b>Bouw de mogelijkheden voor een goede effectevaluatie van te voren in</b></p> <p><u>Vastleggen van doel en beleidstheorie:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maak een probleemanalyse.</li> <li>▪ Beschrijf hoe de subsidie zou moeten leiden tot de gewenste activiteit en de activiteit tot de gewenste maatschappelijke effecten oftewel outcome (de beleidstheorie).</li> <li>▪ Formuleer de doelen zo specifiek en meetbaar mogelijk.</li> <li>▪ Formuleer zowel doelen op het niveau van de activiteit als op het niveau van de outcome.</li> <li>▪ Geef het doel zo mogelijk weer in de vorm van een streefwaarde.</li> <li>▪ Leg de doelen en de beleidstheorie vast, liefst in een openbaar document of in een goed toegankelijk digitaal bestand.</li> </ul> <p><u>Plannen van evaluatie en monitoring:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan al bij de start van de subsidie een evaluatie en voorkom dat deze plaatsvindt voordat de effecten zichtbaar kunnen zijn.</li> <li>▪ Weeg af of de subsidie het best afzonderlijk of in samenhang met andere maatregelen kan worden geëvalueerd.</li> <li>▪ Ga na welke gegevens straks nodig zijn voor de evaluatie en ontwikkel indien nodig een monitoringsysteem dat in deze gegevens voorziet.</li> <li>▪ Doe een nulmeting.</li> <li>▪ Onderzoek de mogelijkheid voor een experimentele opzet en schakel hierbij een evaluatiedeskundige in.</li> </ul>
<b>Stap 2</b>	<p><b>Vorbereiden en uitvoeren van de evaluatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Betrek evaluatiedeskundigen bij het onderzoek; besteedt de evaluatie uit indien deze niet binnen de organisatie aanwezig zijn.</li> <li>▪ Zorg voor een evaluatie die praktisch nut heeft voor de gebruikers. Bedenk van tevoren waarvoor de resultaten van de evaluatie zullen worden gebruikt en welke gegevens daarvoor vereist zijn. Onderzoek mogelijke verklaringen voor de mate van effectiviteit van de subsidie.</li> <li>▪ Baken de doelen van de subsidie af. Ga na of het doel en de beleidstheorie van de te evalueren subsidie helder genoeg is voor evaluatie, en zo nee of reconstructie mogelijk is. Bedenk welke doelen wel en niet worden meegenomen in de evaluatie.</li> <li>▪ Bewaak de kwaliteit van de metingen. Denk goed na over de juistheid van de indicatoren. Gebruik en vergelijk verschillende metingen en meetmethoden. Denk samen met de uitvoerder en evaluatiedeskundigen na over de wijze waarop het causale verband aannemelijk kan worden gemaakt.</li> <li>▪ Zorg voor heldere, goed onderbouwde conclusies over effectiviteit.</li> <li>▪ Zorg voor een zo groot mogelijke mate van onafhankelijkheid in de uitvoering van de evaluatie.</li> </ul>
<b>Stap 3</b>	<p><b>Resultaten van de evaluatie benutten</b></p> <p><u>Met het oog op benutting van de evaluatie voor het afleggen van verantwoording:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stuur de evaluatie in zijn geheel naar de Raad.</li> <li>▪ Vermeld in een eventuele beleidsreactie alleen goed onderbouwde effectiviteitsconclusies of geef aan dat de effectiviteit niet kan worden aangetoond.</li> <li>▪ Maak duidelijk onderscheid tussen de resultaten en oordelen uit de evaluatie en de mening/ reactie van de bewindspersoon hierover.</li> </ul> <p><u>Met het oog op benutting van de evaluatie voor het trekken van lessen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bespreek al tijdens uitvoering van het onderzoek de voorlopige resultaten in de beleidsdirectie.</li> <li>▪ Verspreid de evaluatie onder <i>alle</i> belanghebbenden en zorg voor discussie.</li> </ul>



- Gebruik alleen voldoende onderbouwde conclusies voor aanpassingen in de subsidie.
- Besteed indien dit aan de orde is aandacht aan signalen dat de subsidie (deels) ineffectief is.

De handreiking van de Randstedelijke Rekenkamer borduurt min of meer voort op deze handreiking. In die handreiking worden zes stappen onderscheiden die een subsidieverstrekker dient te nemen om inzicht te krijgen in effectiviteit. In tabel 3.2 worden deze stappen beschreven.

**TABEL 3.2: HANDREIKING RANDSTEDELIJKE REKENKAMER IN VOGELVLUCHT**

<b>Stap 1</b>	<b>Beleidskader reconstrueren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beschrijf nut en noodzaak van de subsidie</li> <li>▪ Beschrijf de beleidstheorie</li> <li>▪ Beschrijfdoelen, prestaties, activiteiten en middelen</li> <li>▪ Ga na of de doelen en prestaties SMART zijn geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden)</li> <li>▪ Controleer of indicatoren aan alle doelen en prestaties zijn gekoppeld</li> <li>▪ Controleer of de subsidiabele activiteiten helder zijn en of ze gerelateerd zijn aan de prestaties</li> <li>▪ Beoordeel de samenhang van doelen, prestaties en activiteiten</li> </ul>
<b>Stap 2</b>	<b>Beschikte middelen onderzoeken</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inventariseerde beschikte middelen</li> <li>▪ Vergelijk aard en omvang van de subsidie aanvragen met die van de verstrekte subsidies</li> <li>▪ Bepaal of de doelgroep bereikt is</li> <li>▪ Breng de uitputting van een subsidiebudget over meer jaren in beeld</li> <li>▪ Breng in beeld welke subsidies zijn toegekend en vastgesteld</li> <li>▪ Beoordeel uitvoeringskosten en administratieve lasten van de subsidie</li> <li>▪ Breng de uitvoeringskosten in beeld</li> <li>▪ Breng de administratieve lasten in beeld</li> </ul>
<b>Stap 3</b>	<b>Uitgevoerde activiteiten onderzoeken</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stel een overzicht op van de activiteiten waarvoor subsidie is toegekend</li> <li>▪ Verzamel informatie bij de subsidieontvangers over uitgevoerde activiteiten</li> <li>▪ Stel een overzicht op van de activiteiten waarvoor subsidie is vastgesteld</li> <li>▪ Onderzoek in welke mate beoogde activiteiten zijn uitgevoerd</li> <li>▪ Vergelijk de beoogde met de uitgevoerde activiteiten</li> <li>▪ Geef verklaringen voor afwijkingen</li> </ul>
<b>Stap 4</b>	<b>Behaalde prestaties onderzoeken</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verzamel gegevens over de prestaties behaald met beschikte subsidies</li> <li>▪ Verzamel gegevens over de indicatoren</li> <li>▪ Vergelijk de beoogde met de behaalde prestaties</li> <li>▪ Verklaar gevonden afwijkingen</li> </ul>
<b>Stap 5</b>	<b>Mate van doelbereiking onderzoeken</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verzamel informatie over doelbereiking</li> <li>▪ Raadpleeg externe bronnen voor informatie over doelbereiking</li> <li>▪ Overweeg om meetgegevens te verzamelen</li> <li>▪ Onderzoek de kwaliteit van de verzamelde gegevens</li> <li>▪ Vergelijk de beoogde met de bereikte doelen</li> <li>▪ Verklaar eventuele afwijkingen</li> </ul>

**Stap 6****Mate van doeltreffendheid beoordelen**

- Beoordeel in hoeverre de subsidies noodzakelijk waren
- Ga na welke activiteiten ook zonder subsidie zouden zijn uitgevoerd
- Beoordeel hoe doeltreffend de subsidies zijn
- Onderzoek in hoeverre externe factoren een rol spelen
- Onderzoek of andere beleidsinstrumenten een rol spelen
- Onderzoek de betekenis van activiteiten voor behaalde prestaties en doelbereiking
- Weeg de doeltreffendheid af tegen de uitvoeringskosten
- Classificeer de beoordeling van de doeltreffendheid

De handreikingen beschrijven stap voor stap hoe effectevaluaties kunnen worden vormgegeven en ingezet in het proces van subsidieverstrekking, om op die manier de (inzichtelijkheid van) effectiviteit van subsidies te vergroten. Het is volgens deze handreikingen van belang al in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de effectiviteit en de evaluatie hiervan. Dit betekent veel aandacht voor heldere doelen en een goede beleidstheorie (waarom verwachten we dat deze subsidie werkt?). Nagegaan moet worden of de beleidsdoelen voldoende specifiek en meetbaar zijn en of de beleidstheorie helder is. Bij het starten van een subsidieregeling moeten de monitoring en evaluatie al gepland worden. Van belang is de situatie bij de start van de regeling te kennen (nulmeting) en te weten welke indicatoren gebruikt worden voor de effectevaluatie. Voor de uitvoering van de evaluatie ten slotte wordt in de handreikingen aandacht besteed aan diverse benaderingen, zoals experimenten, surveys en casestudy's. Voor het formuleren van bruikbare indicatoren en het vormgeven van een monitoringssysteem kan gebruik worden gemaakt van kennis van externe partijen. Eén van de subsidieontvangende organisaties die onderdeel uitmaakten de casestudy van dit onderzoek heeft dit gedaan. Die organisatie heeft samen met een gespecialiseerd instituut geïnvesteerd in de ontwikkeling van *evidence based* indicatoren die inzicht geven in de mate van doelbereiking van de organisatie. Deze investering is een belangrijke stap in een richting die er voor zorgt dat inzicht kan worden gegenereerd in de effectiviteit.

*Mogelijke gerichte actie***College (ambt.org.):**

Richt het proces van subsidieverstrekking en evaluatie in aan de hand van de punten uit de twee handreikingen. Besteed voorafgaand aan iedere subsidieverstrekking aandacht aan de helderheid van de indicatoren, het doel en de beleidstheorie. Bekijk of hiermee het effect van de subsidie geëvalueerd kan worden. Evalueer de subsidieverstrekking door de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de behaalde prestaties te onderzoeken. Onderzoek vervolgens in hoeverre deze bijdragen aan de doelbereiking. Geef aan de hand daarvan een oordeel over de doeltreffendheid.

**Raad:**

De huidige ASV laat hier op dit moment al ruimte toe. Om het belang van deze wijze van handelen te onderstrepen kan in de ASV (of een beleidsaanwijzing voor uitvoering van de ASV, of een kaderstellende visie op subsidies) opgenomen worden dat de effectiviteit van subsidies periodiek wordt geëvalueerd en dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de systematiek die is omschreven in de handreikingen van de Algemene Rekenkamer en Randstedelijke Rekenkamer.

### 3.3 Het gaat om maatwerk

De eisen die gesteld (kunnen) worden aan subsidieontvangende organisaties om te komen tot een effectieve subsidie zijn niet gering. De mate waarin die organisaties in staat zijn hieraan te voldoen varieert. 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. Ter illustratie: de professionaliteit en organisatiegraad van een muziekvereniging is van een andere aard dan die van een grote welzijnsinstelling. De gemeente dient haar verwachtingen en eisen met betrekking tot de mate waarin de organisatie inzicht heeft in en informatie kan verschaffen over de mate van effectiviteit dus aan te passen aan de soort organisatie waar het om gaat.

Concreet betekent dit dat de gemeente beleid dient te ontwikkelen waarin verschillende eisen worden gesteld aan verschillende soorten organisaties. Bijvoorbeeld eisen ten aanzien van de organisatiegraad (zie paragraaf 3.6 punt 8), de wijze van verantwoording, eisen met betrekking tot samenwerking om indicatoren te ontwikkelen (zie paragraaf 3.6 punt 3), etc. Is de organisatie bijvoorbeeld groot of klein, lokaal of landelijk actief, eenmalig actief of een langdurige partner van de gemeente, actief in een complex domein of in een eenvoudig domein, ontvangt de organisatie een groot of een klein subsidiebedrag? De mate waarin een organisatie voldoet aan deze indicatoren is dan bepalend voor het stramien dat op die organisatie van toepassing is.

Bij kleine subsidies zou de nadruk bijvoorbeeld meer kunnen komen te liggen op eisen met betrekking tot de doelen en beleidstheorie en een zo efficiënt mogelijke uitvoering (bijvoorbeeld verlening eens per vijf jaar in plaats van ieder jaar). Bij grote subsidies kan de nadruk dan, ter aanvulling, bijvoorbeeld meer op evalueren om te leren komen te liggen. Dit concept wordt nader toegelicht in paragraaf 3.4 en 3.6.

#### De situatie in Leiden

In de ASV 2012 wordt een onderscheid gemaakt tussen subsidies tot € 5.000, van € 5.000 tot € 50.000 en subsidies hoger dan € 50.000. Aan de verschillende categorieën worden verschillende eisen gesteld ten aanzien van de verantwoording. Subsidies lager dan € 5.000 worden direct vastgesteld en er hoeft geen verantwoording over te worden afgelegd. Het idee hierachter is dat hierdoor maatwerk kan worden geleverd. Met name ten aanzien van de zwaarte van de administratieve lasten voor subsidieontvangende organisaties (zie ook punt 8 van deze paragraaf).

Opvallend maar niet verrassend is dat voor de negen onderzochte casussen blijkt dat des te groter de subsidie is, hoe lager de uitvoeringskosten per uitgekeerde euro. En vice versa. Dit zegt niet veel over de effectiviteit (die is immers niet bekend) maar wel over de efficiency. Het roept de vraag op of hetzelfde effect kan worden bereikt tegen minder uitvoeringskosten.

#### Mogelijke gerichte actie

- College (ambt.org.):** Het college kan een werkdocument opstellen waarin wordt vermeld welke aanvullende eisen ambtenaren aan welk soort instellingen kan opleggen. Het verdient aanbeveling dit document te publiceren, zodat het voor aanvragende organisaties duidelijk is waar zij aan moeten voldoen.
- Raad:** In de ASV 2012 wordt op dit moment met betrekking tot de verantwoordingseisen al een onderscheid gemaakt tussen verschillende subsidiebe-

dragen. Aan hogere subsidiebedragen kan het college conform de ASV al (meer) aanvullende eisen stellen met betrekking tot de verlening en/of de verantwoording. De raad kan overwegen om in een kaderstellende visie of beleidsaanwijzing speciaal te benoemen welke aanvullende gesteld kunnen worden.

### 3.4 Evalueren om te leren

Wanneer subsidieverstrekkings- en -beoordelingen worden ingericht aan de hand van de twee Nederlandse handreikingen en maatwerk wordt geleverd, wordt een gerichte en goede stap gezet in de richting van effectieve subsidieverstrekking. Deze benadering zal echter pas succesvol kunnen zijn als ook rekening wordt gehouden met de aard van de activiteiten die worden gesubsidieerd, 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 subsidieverstrekking en -ontvangers dienen te begrijpen om hun optreden te verbeteren.<sup>13</sup>

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:<sup>14</sup>

1. Het gaat om verbetering, niet alleen om bewijs.
2. Het gaat om verder kijken dan de individuele subsidie.
3. Het gaat om samen leren, niet individueel.
4. Het gaat om het accepteren van falen.
5. Het gaat om het creëren van een cultuur waarin leren centraal staat.
6. Het gaat om transparantie.
7. Het gaat om geëigende bureaucratie.
8. Het gaat om het continu inzetten op het (her)definiëren van indicatoren.

De sleutelfactoren worden in paragraaf 3.5 toegelicht. Per sleutelfactor wordt aangegeven wat deze inhoudt, hoe deze kan worden toegepast, of deze op dit moment in Leiden wordt gehanteerd en wordt beschreven welke betrokken partij gericht actie dient te ondernemen om deze sleutelfactor in de praktijk te brengen. Welke partij daartoe aangewezen is, is afhankelijk van de rol die de partij speelt, of zou moeten spelen, in het proces van subsidieverstrekking. Dit wordt in paragraaf 3.4 kort toegelicht.

<sup>13</sup> Evaluation in philanthropy – perspectives from the field, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2009.

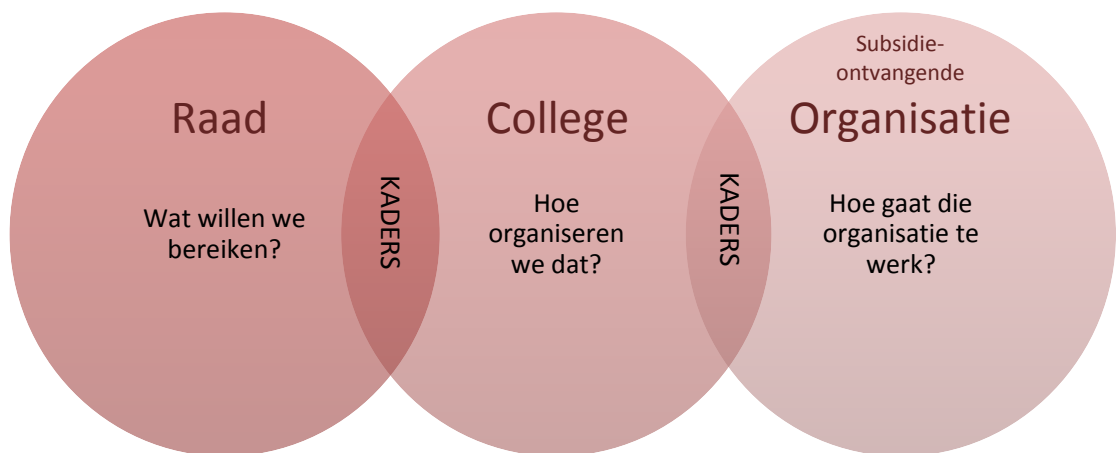
<sup>14</sup> - *idem* -

### 3-5 Actie van de betrokken partijen

#### **De ‘wat vraag’ : ‘wat willen we bereiken?’**

De ‘wat vraag’ heeft betrekking op de doelen die de gemeente wenst na te streven. “Wat wil de gemeente realiseren?” Voor beantwoording van deze vraag is een sterke democratische legitimatie vereist. Deze vraag past derhalve het best bij de raad, maar ook het college kan hier een rol in spelen. De doelen kunnen worden vastgelegd in kaderstellende documenten: de programmabegroting en overige beleidsdocumenten. De raad heeft ook een belangrijke rol om deze vast te stellen en te controleren of de uitvoering geschiedt binnen de vastgestelde kaders. In figuur 3.1 wordt schematisch weergegeven welke soort vragen in dit kader door welke betrokken partij beantwoord zouden moeten worden.

**FIGUUR 3.1: PRIMAAT VOOR BEANTWOORDING DE ‘WAT EN HOE VRAGEN’ BIJ SUBSIDIEVERSTREKKING**



#### **De eerste ‘hoe vraag’: “Hoe organiseren we dat?”**

De vraag “Hoe organiseert de gemeente dat?” heeft betrekking op de vraag met welk instrument de gemeente de doelen wenst te bereiken. Door activiteiten van de gemeente of door activiteiten van derden? En hoe dient de relatie met eventuele derden te worden vormgegeven? Om deze vragen te beantwoorden is specialistische kennis vanuit het ambtelijk apparaat (formeel het college) nodig.<sup>15</sup> De raad heeft een taak om aan te geven binnen welke kaders de keuzes gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld de politieke keuze om al dan niet taken uit te besteden.

Een factor die relevant is voor deze keuze betreft de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met één van deze organisatievormen. In bijlage 2 bij dit rapport is ter illustratie een overzicht opgenomen van de uitvoeringskosten van de negen subsidiedossiers die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd. Uit de informatie in de bijlage blijkt dat inzicht in uitvoeringskosten alleen niet voldoende is om gegronde keuzes te maken over de wijze waarop de gemeente doelbereiking dient te organiseren. Informatie over uitvoeringskosten kan echter wel goed worden gebruikt ter aanvulling op informatie afkomstig uit andere kennisgebieden.

<sup>15</sup> Die kennis heeft betrekking op de aard van het doel, het domein waarop het doel betrekking heeft en de organisaties die daarin actief zijn. Daarnaast is juridische, financiële, bestuurskundige en bedrijfskundige kennis vereist.

**De tweede 'hoe-vraag': "Hoe gaat die organisatie te werk?"**

De tweede 'hoe-vraag' heeft betrekking op de wijze waarop een subsidieontvangende organisatie is ingericht, welke activiteiten zij uitvoert en hoe zij te werk dient te gaan. Om deze vragen te beantwoorden is zeer specialistische kennis vereist van het domein waarop de organisatie actief is. Deze kennis is primair aanwezig bij organisaties die hierin gespecialiseerd zijn en niet bij de gemeente. Het ambtelijk apparaat (formeel het college) en soms ook de raad beschikken vaak ook over relevante kennis om dergelijke kaders te stellen.

**De situatie in Leiden***Visie van de raad op de rol die ze wil spelen*

In de praktijk blijken raadsleden niet het idee te hebben grip te hebben op het subsidiebeleid. Wel op concrete dossiers, hier worden ook keuzes in gemaakt en invloed op uitgeoefend, maar niet op het beleid als geheel. Het blijkt voor raadsleden lastig te zijn om keuzes op metaniveau te maken. De raad heeft op dit moment ook geen goed beeld van een passende rol die zij kan en wil spelen op het gebied van subsidieverstrekking. Zij heeft deze (logischerwijs) ook nog niet vastgelegd in een helder kaderstellend document.

*Visie van het college op de rol die ze wil spelen*

Het college (en de ambtelijke organisatie) hebben wel een beeld ten aanzien van hun eigen rol met betrekking tot subsidieverstrekking. Zij dienen echter te opereren binnen de kaders die de raad stelt. Omdat deze (nog) niet vastgesteld zijn, zijn zij er niet zeker van dat hun visie aansluit bij die van de raad.

*Visie van organisaties op de rol die ze willen spelen*

De subsidieontvangende organisaties waar in het kader van dit onderzoek gesprekken mee zijn gevoerd, hebben een duidelijke visie op de manier waarop zij dienen te worden georganiseerd. Zij zijn de mening toegedaan dat zij zelf over de geëigende professionele kennis en vaardigheden beschikken om gedegen keuzes te maken over de wijze waarop zij functioneren. De gemeente dient heldere kaders te scheppen, maar de invulling daarvan naar hun mening (meer) over te laten aan de gesubsidieerde organisaties.

## 3.6

## De sleutelfactoren voor evalueren om te leren

**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 subsidieverstrekking en -ontvangers zich tot lerende organisaties; organisaties die continu gericht zijn op verbetering van de effectiviteit.<sup>16</sup>

**De situatie in Leiden**

Verschillende ambtenaren zijn de mening toegedaan dat de focus in de verantwoordingscyclus op dit moment te veel ligt op bewijs. Zij onderschrijven dat, ter aanvulling op de controlefunctie, vaker de vraag gesteld zou moeten worden wat een volgende keer anders zou moeten. Op die manier kan kennis worden opgebouwd die in de toekomst bijdraagt aan effectiviteit. Deze kans wordt in hun ogen te veel onbenut gelaten.

<sup>16</sup> *Four essentials for evaluation*, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2012.

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.

### *Mogelijke gerichte actie*

**College (ambt.org.):** Stel een format op voor verantwoording (de formele aanvraag van de vaststelling van een subsidie) door de subsidieontvangende organisatie. Geef deze zo vorm dat de organisatie antwoord dient te geven op de vragen: ‘wat wil ik behouden?’, ‘wat wil ik niet meer doen?’ en ‘wat wil ik verbeteren?’. Stel een procesbeschrijving op voor evaluatiegesprekken waarin wordt bepaald dat deze vragen tijdens het gesprek beantwoord dienen te worden.

## **2. Het gaat om 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 aan factoren een rol speelt en welke rol de bewuste subsidie hier in speelt.

### **De situatie in Leiden**

Het idee dat de effectiviteit van één subsidie afhankelijk is van veel verschillende (f)actoren en dat gekeken zou moeten worden naar de samenhang hiertussen is ter sprake gekomen in een aantal gesprekken. In dit verband is gefilosofeerd over de mogelijkheid subsidie te verlenen per opdracht in plaats van per instelling. Zo’n opdracht kan dan door meerdere instellingen samen worden uitgevoerd. Op die manier kunnen de gezamenlijke inspanningen van die instellingen in samenhang worden geëvalueerd.

Concreet betekent dit dat niet de effectiviteit van één subsidie wordt geëvalueerd, maar dat het effect van meerdere subsidies in samenhang wordt geëvalueerd. Dit kan het beste worden geïllustreerd met een (willekeurig) voorbeeld.

Bij de Programmabegroting 2013 is een bijlage gevoegd met prestaties en doelen in de vorm van een doelenboom. Dit biedt een aanknopingspunt voor een samenhangende evaluatie. Eén van de doelen uit het programmaonderdeel Jeugd en Onderwijs luidt ‘kinderen en jongeren groeien op in een uitdagende omgeving’. De prestaties die de gemeente op dit terrein wil leveren luiden ‘waarborgen kwaliteit (openbare) speelruimte’, ‘ondersteunen spelbevordering’ en ‘het laten uitvoeren van jongerenwerkactiviteiten in de wijken’. De gemeente geeft zelf de openbare ruimte vorm en subsidieert een aantal organisaties die activiteiten organiseren en spelen bevorderen. Het functioneren van de gemeente en van de subsidieontvangende organisaties bepalen samen in welke mate het doel ‘kinderen en jongeren groeien op in een uitdagende omgeving’ gerealiseerd wordt. Wanneer één subsidieontvangende organisatie uitzonderlijk slecht functioneert terwijl de gemeente net nieuwe speeltoestellen heeft geplaatst in een wijk, dan kan het doel gere-

aliseerd worden. Wanneer de gemeente kapotte speeltoestellen niet vervangt en één subsidieontvangende organisatie slecht en een andere goed functioneert, kan het doel niet behaald worden. 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.

#### *Mogelijke gerichte actie*

**College (ambt.org.):** Evalueer niet de effectiviteit van afzonderlijke subsidies, maar in samenhang met andere subsidies en activiteiten ten behoeve van het doel uit de programmabegroting waar de subsidie voor is verleend. Dit kan los van de subsidievaststelling periodiek plaatsvinden. De handreikingen uit 3.2 kunnen hierbij ondersteuning bieden.

**Raad:** De huidige ASV laat hier op dit moment al ruimte toe. Om het belang van deze wijze van handelen te onderstrepen kan het worden overwogen in de ASV (of een beleidsaanwijzing voor uitvoering van de ASV, of een kaderstellende visie op subsidies) op te nemen dat de effectiviteit van subsidies periodiek wordt geëvalueerd. Bepaal daarbij dat die evaluatie plaats dient te vinden per doel dat is opgenomen in de programmabegroting en dat de effectiviteit van een subsidie ten behoeve van dit doel wordt geëvalueerd in samenhang met de effectiviteit van andere subsidies en inspanningen van relevante actoren die bijdragen aan dit doel uit de programmabegroting.

### **3. Het gaat om 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.<sup>17</sup> Een meer open benadering, gebaseerd op het samen ontwikkelen van indicatoren voor succes, zou de relatie tussen verstrekker en ontvanger daarbij kunnen versterken.<sup>18</sup> Dit kan het bereiken van doelen van de verstrekker eenvoudiger maken.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

#### **De situatie in Leiden**

Op het terrein van welzijn zijn samenwerkingsafspraken gemaakt tussen subsidieontvangende organisaties. Zo wordt afgestemd welke welzijnsorganisatie waar en wanneer actief zijn en welke activiteiten ze ondernemen. Deze afspraken zijn nu gericht op de uitvoering en niet op evaluatie. De huidige samenwerkingsafspraken komen niet (altijd) vanzelf van de grond. Om samenwerking in uitvoering of evaluatie te bewerkstelligen is volgens gesprekspartners veelal een prikkel nodig.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> J. Unwin, *The Grantmaking Tango – Issues for funders*, The Baring Foundation, London, 2004.

<sup>19</sup> *Four essentials for evaluation*, Grantmakers for Effective Organizations, Washington, 2012.

<sup>20</sup> M. Kramer, M. Parkhurst, L. Vaidyanathan, *Breakthroughs in Shared Measurement and Social Impact*, FSG Social Impact Advisors July, 2009.



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 programmabe-groting. Om bij het vorige voorbeeld te blijven zou dit betekenen dat alle organisaties die subsidie ontvangen omdat zij een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstelling ‘kin-deren en jongeren groeien op in een uitdagende omgeving’, periodiek samen met de ge-meente bijeenkomen. De onderwerpen van gesprek van dergelijke bijeenkomsten kunnen zijn het gezamenlijk ontwikkelen van indicatoren voor succes, afstemmen van activiteiten, het formuleren van (sub)doelstellingen en het vinden van wijzen om samen werken om deze te bereiken.

#### *Mogelijke gerichte actie*

**College (ambt.org.):** Verbind aan de verlening van een subsidie de voorwaarde dat de organisa-tie participeert in een netwerk dat samenwerkt aan (kennisontwikkeling over) doelbereiking. Vermeld deze voorwaarde in de verleningsbeschik-king.

**Raad:** De huidige ASV laat hier op dit moment al ruimte toe. Om het belang van deze wijze van handelen te onderstrepen kan het worden overwogen in de ASV (of een beleidsaanwijzing voor uitvoering van de ASV, of een kader-stellende visie op subsidies) op te nemen dat, om in aanmerking te komen voor een subsidie (bijvoorbeeld boven een bepaald drempelbedrag), de organisatie dient te participeren in een netwerk dat samenwerkt aan (ken-nisontwikkeling over) doelbereiking.

#### **4. Het gaat om het accepteren van falen**

Een ongewenst mogelijk neveneffect van prestatiemeting is dat organisaties geneigd kun-nen 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 subsi-diegelden (en -activiteiten) effectiever in te zetten. Het niet accepteren van falen staat leren in de weg, en daarmee ook (toekomstige) effectiviteit van subsidieverstrekking.

#### **De situatie in Leiden**

Ambtenaren zijn zich er, net als subsidieontvangende organisaties, van bewust dat deze instellingen niet altijd alle afgesproken prestaties kunnen realiseren. Zij willen subsidieont-vangende organisaties hier vanuit hun professionele overtuiging best ruimte voor geven. Ambtenaren voelen zich echter (terecht) gebonden aan de kaders die de raad hen heeft meegegeven. Deze laten een dergelijke houding naar het inzicht van de ambtenaren niet altijd toe. Uit een groepsgesprek met raadsleden blijkt echter dat deze van het college (en daarmee van ambtenaren) niet verwachten dat per definitie rigide wordt omgegaan met prestatieafspraken. Naar het inzicht van zowel raadsleden, ambtenaren, het college als subsidieontvangende organisaties, blijkt falen, onder voorwaarden, niet onacceptabel.

Concreet betekent dit 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.

#### *Mogelijke gerichte actie*

- College (ambt.org.):** Stel een richtinggevend werkdocument op waar de voorwaarden in zijn opgenomen die van toepassing zijn op het vaststellen van subsidies die niet volledig voldoen aan de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de voorwaarde van de aanwezigheid van een grondige analyse van de problemen die ten grondslag liggen aan het niet nakomen van de afspraken, aan de aanwezigheid van een concreet verbeterplan en/of aan de voorwaarde dat voldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat dit plan succesvol kan zijn in de toekomst.
- Raad:** De huidige ASV laat hier op dit moment al ruimte toe. Om het belang van deze wijze van handelen te onderstrepen kan het worden overwogen in een beleidsaanwijzing voor uitvoering van de ASV (of een kaderstellende visie op subsidieverstrekking) op te nemen dat het college de mogelijkheid heeft, onder door het college vast te stellen voorwaarden, subsidies vast te stellen die niet geheel voldoen aan de gemaakte afspraken die ten grondslag lagen aan de verlening van de subsidie. In het licht van de controlerende rol van de raad betekent dit dat de raad controleert of het college terecht heeft geconcludeerd dat voortzetting van de conclusie in deze gevallen (on)gewenst is.

### **5. Het gaat om het creëren van een cultuur waarin leren centraal staat**

De ambtelijke organisatie moet het leren omarmen en dit een onderdeel laten zijn van het dagelijkse werk. Wanneer 'leren' de basis vormt voor de houding van de ambtenaren zich bezig houden met het verstrekken van subsidie, is deze ook makkelijker over te brengen op de organisaties die subsidie ontvangen. Leren dient centraal te staan in het contact dat de subsidieverstrekker en de ontvangers met elkaar onderhouden.

#### **De situatie in Leiden**

Gerichte aandacht voor een lerende cultuur is op dit moment niet aanwezig bij de ambtelijke organisatie of bij de drie organisaties die deel uitmaakten van de casestudie.

Concreet kan hier gestalte aan worden gegeven in de vormgeving van de verantwoordingscyclus van subsidieontvangende organisaties. Over het algemeen leggen deze organisaties verantwoording af door een document aan te leveren aan de gemeente waarin verslag wordt gedaan van (onder andere) de verrichte activiteiten. Dit document wordt over het algemeen opgesteld door één medewerker van die organisatie en wordt gelezen door één ambtenaar. Deze mensen zijn zich bewust van het belang van prestaties en de koppeling daarvan aan doelen.

Wanneer meerdere medewerkers van de subsidieontvangende organisatie worden betrokken in de verantwoordingscyclus raken de wensen van de gemeente en noodzaak en waarde van evaluaties en de doelen die de gemeente wenst te bereiken, breder ingebed in de organisatie. Om hier gestalte aan te geven kan de gemeente (in aanvulling op papieren verantwoording) de verantwoordingscyclus vormgeven door middel van een aantal periodieke gesprekken van telkens wisselende samenstellingen van verschillende medewerkers van de subsidieontvangende organisatie. Hierdoor kan binnen de hele organisatie een cultuur ontstaan waarin leren centraal staat.

### *Mogelijke gerichte actie*

- College (ambt.org):** Stel een richtinggevend werkdocument op waarin wordt vastgelegd hoe het verantwoordingsproces van subsidieontvangende organisaties (die subsidie ontvangen boven een bepaald drempelbedrag) is vormgegeven. Leg daar in vast dat periodieke gesprekken worden gevoerd in wisselende samenstellingen van medewerkers van de subsidieontvangende organisatie. Stel deze voorwaarde aan een concrete subsidieverlening en neem hem op in de verleningsbeschikking.
- Raad:** De huidige ASV laat hier op dit moment al ruimte toe. Om het belang van deze wijze van handelen te onderstrepen kan het worden overwogen in een beleidsaanwijzing voor uitvoering van de ASV (of een kaderstellende visie op subsidieverstrekking) op te nemen dat het college deze mogelijkheid heeft.

## **6. Het gaat om transparantie**

De kennis die de gemeente, samen met de organisaties, opdoet van subsidieverstrekking, het veld, causaliteit en effectmeting, dient vrij beschikbaar te zijn voor andere subsidieontvangende organisaties en medewerkers van de gemeente. Er dient te worden geïnvesteerd in de vrije beschikbaarheid van kennis.

### **De situatie in Leiden**

In een gesprek met een subsidieontvangende organisatie werd gesteld dat het een belangrijk uitgangspunt is om open naar de 'opdrachtgever' te opereren. Er is volgens deze gesprekspartner wel een spanningsveld in deze relatie. Des te meer informatie gedeeld wordt met de gemeente, des te meer mogelijkheid de gemeente volgens deze gesprekspartner heeft om de subsidie ook ter discussie te stellen.

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de gemeente ervoor moet zorgen dat verantwoordingsrapportages van subsidieontvangende organisaties vrij en eenvoudig beschikbaar moeten zijn voor andere organisaties en dat *best practices* door die organisaties onderling gedeeld worden. Door 'concurrentie' tussen subsidie ontvangende organisaties zullen deze organisaties hier niet altijd snel uit zichzelf mee beginnen. De gemeente dient hier derhalve het voortouw in te nemen. Dit kan door de voorwaarde te stellen aan subsidieverstrekking dat de ontvangende organisatie kennis actief dient te delen.

*Mogelijke gerichte actie*

**College (ambt.org.):** Stel een richtinggevend werkdocument op waarin wordt vastgelegd dat het mogelijk is een organisatie bij subsidieverlening de voorwaarde te stellen dat de verantwoordingsrapportage die aan de gemeenten worden verstuurd, vrij beschikbaar dienen zijn op de website van die organisatie. Neem deze concrete voorwaarde op in een verleningsbeschikking.

**Raad:** De huidige ASV laat hier op dit moment al ruimte toe. Om het belang van deze wijze van handelen te onderstrepen kan worden overwogen in een beleidsaanwijzing voor uitvoering van de ASV (of een kaderstellende visie op subsidieverstrekking) op te nemen dat het college de mogelijkheid heeft de eis te stellen dat verantwoordingsrapportages vrij beschikbaar moeten zijn.

**7. Het gaat om geëigende bureaucratie**

Bureaucratie als organisatievorm wordt gekenmerkt door aan regels gebonden procedures, verdeling van verantwoordelijkheid, hiërarchie en onpersoonlijke relaties. Regels zorgen ervoor dat alle personen gelijk worden behandeld en er geen sprake kan zijn van willekeur. De regels kunnen echter ook als een last worden ervaren door de subsidieontvanger. Deze last komt voor een belangrijk deel voort uit de perceptie van de noodzaak van die regels en eisen. Voor effectmeting betekent dit dat wanneer organisaties zich op een wijze dienen te verantwoorden die aansluit bij hetgeen zij zelf belangrijk vinden, de bureaucratie niet of minder negatief ervaren wordt. Die sluit immers aan bij hun eigen visie. De gemeente dient de verantwoording en effectmeting zo vorm te geven dat deze door de subsidieontvangers wordt gezien als proportioneel en geëigend.

**De situatie in Leiden**

De ASV 2012 maakt onderscheid tussen de verantwoordingslast voor subsidies van verschillende bedragen (beneden € 5.000, tussen € 5.000 en € 50.000 en boven € 50.000). Organisaties die kleine subsidies aanvragen hoeven aan minder bureaucratische eisen te voldoen dan organisaties die grote subsidies aanvragen.

Om dit te realiseren dient door de gemeente geïnvesteerd te worden in het gezamenlijk ontwikkelen van indicatoren om het succes van een organisatie te meten en het gezamenlijk definiëren van na te streven prestaties. Het voortouw hierbij zou bij de ontvangende organisatie genomen kunnen worden. De organisatie geeft aan welke prestaties het wenst na te streven en hoe het hierover wenst te rapporteren. Vervolgens is het aan de gemeente om aan te geven of het daarmee akkoord gaat. Er kunnen altijd aanvullende eisen worden gesteld. Een andere wijze om bureaucratie proportioneel en geëigend in te zetten is om de verantwoordingseisen aan te passen aan de schaal van de organisatie die subsidie aanvraagt. Wanneer het gaat om een klein bedrag worden dan minder eisen gesteld aan de verantwoording, dan wanneer het gaat om een groot bedrag. Dit gebeurt al in Leiden.

*Mogelijke gerichte actie*

**College (ambt.org.):** Geef de subsidieontvangende organisatie de leidende rol in het ontwikkelen van indicatoren voor prestatiemeting. Ga in gesprek met de organisaties aan de hand van hun voorstel. Keur dit voorstel goed of af, stel indien nodig aanvullende eisen.

## 8. Het gaat om het continu inzetten op (her)definiëring van 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.<sup>21</sup>

Het is belangrijk de indicatoren periodiek tegen het licht te houden en na te gaan of de indicator (nog) wel iets zegt over de mate van succes. Probeer indicatoren 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 Leiden waardeert als goed tot zeer goed.

Structuurindicatoren spelen in Nederland op dit moment geen belangrijke rol als methode om effectieve subsidieverstrekking te realiseren. Deze methode kan echter in aanvulling op uitkomstindicatoren van grote waarde zijn binnen het subsidiedomein.

### De situatie in Leiden

Veel gesprekspartners zijn van mening dat het definiëren van indicatoren een constant aandachtspunt dient te zijn. Ze zien de indicatoren die zij op dit moment hanteren over het algemeen niet als 'eindproducten', maar veeleer als versies die onderdeel uitmaken van een ontwikkelmodel.

In één van de negen dossiers die ten behoeve van dit onderzoek zijn bestudeerd maken structuurindicatoren, naast proces- en uitkomstindicatoren, onderdeel uit van de uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente en de subsidieontvangende organisatie. Zo wordt vermeld dat de organisatie dient te beschikken over een klachtenreglement, een scholingsbeleid, een cliëntenraad, een privacyreglement en een beschrijving van de kwalitatieve werkprocessen.

In één van de negen dossiers heeft de subsidieontvangende organisatie samenwerking gezocht met een gespecialiseerd extern bureau voor de ontwikkeling van indicatoren en een monitoringssysteem. Op die manier is geïnvesteerd in *evidence based* indicatoren.

<sup>21</sup> Handleiding indicatorenontwikkeling, Kennisinstituut van Medisch Specialisten, juni 2013.

Concreet betekent dit dat indicatoren samen met de ontvangende instelling periodiek tegen het licht gehouden zouden moeten worden. Verder betekent dit dat de gemeente aan het verstrekken van subsidie de voorwaarde verbindt dat de organisatie die subsidie wenst te ontvangen (in een bepaalde mate) kan worden aangemerkt als lerende organisatie, of duidelijk investeert in het worden van een lerende organisatie. Er kunnen een aantal structuurkenmerken worden onderscheiden voor een lerende organisatie. Deze zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

#### *Mogelijke gerichte actie*

**College (ambt.org.):** Houd samen met de subsidieontvanger de indicatoren periodiek tegen het licht. Verbind aan het verlenen van een subsidie (die boven een bepaald drempelbedrag uitkomt) de voorwaarde dat de organisatie die subsidie wenst te ontvangen (in een bepaalde mate) kan worden aangemerkt als lerende organisatie, of duidelijk investeert in het worden van een lerende organisatie. Neem hiertoe structuurindicatoren op in de verleningsbeschikking.

**Raad:** De ASV biedt het college op dit moment al de ruimte om dit te doen. Overwogen kan worden deze mogelijkheid specifiek te benoemen in een beleidsaanwijzing of een kaderstellende visie op subsidieverstrekking.

### **3.6.1. Resumé**

De acht sleutelfactoren worden ten behoeve van de overzichtelijkheid, samen met concrete voorbeelden om hier gestalte aan te geven, weergegeven in tabel 3.3.

TABEL 3.3: SLEUTELFACTOREN VOOR DE VORMGEVING VAN 'EVALUEREN OM TE LEREN'

EVALUEREN OM TE LEREN	
Het gaat om:	Dit kan bijvoorbeeld door...:
<b>verbeteren in plaats van bewijs</b>	... in een verantwoordingsdocument of -gesprek organisaties gestructureerd aandacht te laten besteden aan de vragen: 'wat wil ik behouden?', 'wat wil ik niet meer doen?' en 'wat wil ik verbeteren?'.
<b>verder kijken dan een individuele subsidie</b>	... niet de effectiviteit van één subsidie te evalueren, maar het effect van meerdere subsidies en inspanningen van andere actoren zoals de gemeente in samenhang te evalueren.
<b>samen leren, niet individueel</b>	... aan de verstrekking van een subsidie de voorwaarde te verbinden dat de organisatie die de subsidie ontvangt participeert in een netwerk dat samen werkt aan (kennisontwikkeling over) doelbereiking.
<b>het accepteren van falen</b>	... het als gemeente het niet per definitie te veroordelen als een subsidie ontvangende organisatie niet alle afgesproken prestaties heeft gerealiseerd. Voorwaarde daarvoor is dat de organisatie aannemelijk maakt dat het zicht heeft op de oorzaken en er alles aan doet om dit in het vervolg te voorkomen.
<b>een cultuur waarin leren centraal staat</b>	... de verantwoordingscyclus van de subsidie ontvangende organisatie in te richten aan de hand van een aantal periodieke gesprekken tussen de gemeente en telkens wisselende medewerkers van die organisatie.
<b>transparantie</b>	... de verantwoordingsrapportages van subsidieontvangende organisaties vrij beschikbaar te maken en aan de subsidieverstrekking de voorwaarde te verbinden dat <i>best practices</i> door organisaties onderling worden gedeeld.
<b>geëigende bureaucratie</b>	... de subsidie ontvangende organisaties in eerste instantie zelf indicatoren en na te streven prestaties te laten ontwikkelen en bij het vormgeven van de verantwoordingseisen rekening te houden met de schaal van de subsidie ontvangende organisatie.
<b>het continu inzetten op (her)definiëring van indicatoren</b>	... periodiek de indicatoren te bespreken met de subsidieontvangende organisatie en te investeren in het ontwikkelen van structuurindicatoren voor 'lerende organisaties'.





## Bijlage 1: Ontwikkelingen in denken over de overheid en subsidies

De *New Public Management* stroming is een managementfilosofie die in de jaren negentig steeds populairder werd. Hierin staat de gedachte centraal dat overheidsorganisaties niet verschillen van organisaties in het bedrijfsleven.<sup>22</sup> Het zou daarom volgens aanhangers van die stroming een positieve ontwikkeling zijn wanneer de overheid bedrijfsmatig werken meer als inspiratiebron zou gebruiken.<sup>23</sup>

Criticasters van de *New Public Management* stroming stellen dat de overheid niet kan worden begrepen, en haar prestaties niet goed kunnen worden beoordeeld, als niet wordt gelet op het bijzondere karakter van de overheid en haar taken.<sup>24</sup> Het bijzondere karakter heeft in hun ogen te maken met de wijze waarop de overheid en bedrijven hun taken kiezen. Bedrijven zijn vrij in de keuze van hun taak. Een bedrijf probeert een plek op de markt te veroveren waar het winst kan maken, mogelijk duurzaam kan voortbestaan of kan groeien. Een bedrijf kiest derhalve activiteiten met een redelijke winstverwachting. De overheid legt zichzelf juist taken op, omdat het die taken wel belangrijk acht, maar die taken niet door de markt worden vervuld, of door de markt niet op zo'n manier worden vervuld dat dit voldoet aan de eisen van de overheid. De overheid kiest, in tegenstelling tot bedrijven, dus niet de taken waarmee ze het meeste succes verwacht. Sterker nog, het kiest een (rest)categorie van taken waarmee bedrijven geen succes verwachten. Dit gaat, vanuit marktperspectief, soms om 'onmogelijke' taken. De wetenschappelijk- of bedrijfsmatig-rationele beheersbaarheid van deze taken is volgens de criticasters van de *New Public Management* stroming zeer beperkt. Dit maakt de kans op succes gering.<sup>25</sup> keuzes van bedrijven zijn vooral gebaseerd op 'doelrationeel handelen'. keuzes van de overheid zijn eerder gebaseerd op 'waarderationeel handelen'.<sup>26</sup> Het toepassen van bedrijfsmatige theorieën op het handelen van de overheid levert vanuit deze invalshoek daarom niet zelden problemen op.

De versterkte focus op doelrationeel handelen heeft ook zijn weerslag gehad op de relatie die overheden onderhouden met organisaties waaraan zij subsidie verstrekken. De relatie tussen de verstrekker en ontvanger van subsidies werd vormgegeven op een wijze die is geïnspireerd op die in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld als een contract waarin concrete, niet zelden aan de hand van cijfers beschreven, prestaties worden overeengekomen. Onder invloed van de *New Public Management*-stroming werden naast de overheid, ook non-profit organisaties, die veelal subsidie ontvangen, geacht (meer) doelrationeel te handelen. Net als de overheid worstelen deze organisaties met meer of minder succes met deze opgave. Dit heeft, net als bij de overheid, te maken met de mate waarin dit doelrationeel handelen past bij de taken die de subsidieontvangers op zich nemen.

<sup>22</sup> G. Rijnja, H. Wilmink, *'Beroep: ambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010. ,

<sup>23</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government.- How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, 1993.

<sup>24</sup> G. Rijnja, H. Wilmink, *'Beroep: ambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010. & Raad van State, Jaarverslag 2008, 2009 & A. Ringeling, *Het imago van de overheid – De boeoordeeling van prestaties van de publieke sector*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2004.

<sup>25</sup> A.H. Berg, *De eigen aard van de overheid*, Eburon, 2006.

<sup>26</sup> G. Rijnja, H. Wilmink, *'Beroep: ambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010.

## Bijlage 2: uitvoeringskosten

Op ambtelijk niveau zijn diverse ambtenaren betrokken bij het verstrekken van subsidies. Meestal zijn dat de inhoudelijke beleidsambtenaren (zoals een beleidsmedewerker Welzijn). Ze toetsen subsidieaanvragen, stellen beschikkingen op, hebben tussentijds overleg over de uitvoering van de subsidie, beoordelen de subsidieverantwoording en stellen de subsidie vast. Bij grotere subsidies gaat er vaak nog overleg tussen subsidieontvanger en beleidsambtenaar aan de subsidieaanvraag vooraf en is de uiteindelijke aanvraag het product van een interactief proces waarin wensen van de gemeente worden vertaald in activiteiten van de subsidieontvangende organisatie. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval als één grote welzijnsorganisatie de uitvoering van een groot deel of het gehele welzijnsbeleid voor haar rekening neemt. De gemeente is dan al in een vroeg stadium betrokken bij de inhoud van de subsidieaanvraag.

Het voorgaande illustreert dat er vanuit het ambtelijk apparaat de nodige tijd geïnvesteerd wordt in subsidieverstrekingen. Alle tijd die het ambtelijk apparaat in subsidies steekt kan, op geld gewaardeerd, beschouwd worden als de uitvoeringskosten van subsidies. Van alle negen subsidiedossiers die in dit onderzoek bestudeerd zijn, zijn de uitvoeringskosten berekend. Hiertoe is de volgende methode gehanteerd. Aan alle ambtenaren die in 2012 bij een of meer van deze negen dossiers betrokken waren is gevraagd een inschatting te maken van het aantal uren dat is besteed aan de aanvraag, verlening of vaststelling van de subsidie of daarmee verwante activiteiten. Dit heeft een kengetal opgeleverd. Een ander kengetal betreft het de loon-, sociale- en overheadkosten per uur per type medewerker (salarisschaal) die zich bezig heeft gehouden met subsidieverstrekingen.<sup>27</sup> Per dossier is op die manier inzichtelijk gemaakt welk bedrag aan subsidie is uitgekeerd, hoeveel uur hier door verschillende medewerkers aan is gewerkt, en wat hun loonkosten per uur zijn. Via een rekensom is vervolgens inzichtelijk gemaakt wat de uitvoeringskosten zijn.

$$\text{Subsidiebedrag} / (\text{aantal uur} \times \text{uurtarief}) = \text{uitvoeringskosten}$$

Het bedrag dat uit deze rekensom komt is de verhouding tussen de kosten die de gemeente maakt om de subsidie te verstrekken en het daadwerkelijke subsidiebedrag dat is overgemaakt aan de organisatie.

In tabel A is per bestudeerd dossier aangegeven wat de uitvoeringskosten zijn om € 100 subsidie te verstrekken. Ter illustratie: in dossier 1 kost het € 125 aan uitvoeringskosten om € 100 subsidie te verstrekken. De dossiers zijn geanonimiseerd weergegeven. Wel is inzichtelijk gemaakt in welke categorie een dossier valt qua hoogte van het subsidiebedrag.

<sup>27</sup> Hiervoor is gebruik gemaakt van de kosten per uur per salarisschaal zoals benoemd in het document: C.J.J.M. Stoop, Handleiding Overheidstarieven 2013, Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken, Den Haag, oktober 2012.

**TABEL A: UITVOERINGSKOSTEN PER BESTUDEERD DOSSIER**

Dossier	Uitvoeringskosten om € 100 subsidie te verstrekken
<b>Subsidie tot € 5.000</b>	
Dossier 1	€ 125,00
Dossier 2	€ 25,00
Dossier 3	€ 62,50
<b>Subsidie van € 5.000 tot € 50.000</b>	
Dossier 4	€ 11,11
Dossier 5	€ 2,08
Dossier 6	€ 0,97
<b>Subsidies vanaf € 50.000</b>	
Dossier 7	€ 1,39
Dossier 8	€ 1,45
Dossier 9	€ 0,44

Zoals blijkt uit tabel A zijn de uitvoeringskosten in relatie tot het subsidiebedrag lager naarmate een hoger subsidiebedrag wordt uitgekeerd. Het is overigens een valkuil te veronderstellen dat hoge uitvoeringskosten per definitie onwenselijk zijn. Als het ambtelijk apparaat relatief veel tijd in een subsidietraject steekt kan dit ook een positieve achtergrond hebben, bijvoorbeeld doordat relatief veel tijd wordt gestoken in het bepalen van meetbare doelstelling of in het bepalen van de effectiviteit van een subsidie. Dit laatste is echter niet de verklaring voor de hoge uitvoeringskosten van de heel kleine subsidies. Dit is verklaarbaar omdat er nu eenmaal een minimum zit aan de tijd die het kost een subsidiebeschikking te schrijven.

## Bijlage 3: structuurkenmerken van lerende organisaties

Er zijn verschillende online tools waarmee organisaties zichzelf kunnen scoren op structuur-indicatoren die uitdrukking geven aan de mate waarin de organisatie voldoet aan de karakteristieken van een lerende organisatie. Een mooie tool afkomstig van de Harvard Business School is te vinden via de website [los.hbs.edu](https://los.hbs.edu). Een andere bruikbare tool is ontwikkeld door de Bruner Foundation.<sup>28</sup>

De volgende kenmerken kunnen worden onderscheiden:

### **Binnen de organisatie wordt leren ondersteund**

Werknemers:

- voelen zich veilig om het oneens te zijn met anderen, om naïeve vragen te stellen, om fouten te maken en andere zienswijzen te presenteren;
- Herkennen de waarde van tegengestelde ideeën;
- nemen risico en verkennen het onbekende;
- nemen tijd om organisatorische processen te analyseren.

### **De organisatie heeft concrete leerprocessen**

De organisatie heeft formele processen om:

- informatie te genereren, verzamelen en te interpreteren;
- te experimenteren met nieuwe aanbiedingen;
- kennis te verzamelen over 'concurrenten', klanten en trends;
- problemen te identificeren en op te lossen;
- de competenties van werknemers te ontwikkelen.

### **De organisatie wordt geleid door personen die leren actief aanmoedigen**

De leiders van de organisatie:

- staan open voor alternatieve standpunten;
- signaleren het belang van het besteden van tijd aan probleem identificatie, kennisoverdracht en reflectie;
- zijn actieve luisteraars en vragenstellers.

Geen enkele organisatie zal maximaal scoren op de genoemde punten. Dit kan ook niet van alle soorten en maten organisaties verwacht worden. Wanneer de gemeente alleen subsidie verstrekt aan organisaties die aan alle punten voldoen, kan zij haar geld derhalve in de zak houden. Dit is niet de bedoeling. Wat wel de bedoeling is, is om op deze wijze aandacht te besteden aan het belang van een lerende houding. De tool kan verder worden ingezet om sterke en zwakke punten van organisaties in kaart te brengen en scores van gelijksoortige organisaties met elkaar te vergelijken. De mate waarin organisaties beantwoorden aan de verschillende kenmerken, en/of er perspectief is om hier in de toekomst aan te beantwoorden, kan worden gebruikt als indicator voor subsidieverstrekking.

<sup>28</sup> A. Baker, B. Bruner, *Integrating Evaluative Capacity into Organizational Practice – A Guide for Nonprofit and Philanthropic Organizations and Their Stakeholders*, The Bruner Foundation, 2012.

