

# SUBSIDIEBELEID IN DE GEMEENTE ZUIDPLAS

REKENKAMERONDERZOEK NAAR DE EFFECTIVITEIT VAN HET  
SUBSIDIEBELEID

**Rekenkamercommissie Zuidplas**



Postbus 100  
2914 AC Nieuwerkerk aan den IJssel

E-mail: [rekenkamercommissie@zuidplas.nl](mailto:rekenkamercommissie@zuidplas.nl)

**Het onderzoek is uitgevoerd door**  
**PARTNERS<sup>+</sup>PRÖPPER**  
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

ing. Peter Struik MBA  
drs. Bart Litjens  
drs. Mark Rouw

10 juni 2014

## Inhoudsopgave

0	Kern.....	1
0.1	Aanleiding en achtergronden .....	1
0.2	Doel- en vraagstelling.....	2
0.3	Conclusies .....	4
0.4	Aanbevelingen aan de raad .....	6
0.5	Aanbevelingen aan het college.....	8
0.6	Leeswijzer .....	10
1	Inventarisatie en beoordeling van de beleidskaders .....	11
1.1	Omvang en verdeling van de subsidiestroom.....	11
1.2	De kaders voor subsidieverlening.....	14
1.3	Subsidietypen .....	15
1.4	Stimulansen tot het sturen op prestaties .....	16
2	Formuleren van beleidsdoelen .....	19
3	Omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken.....	22
4	Informeren, evalueren en bijsturen .....	25
5	Politiek verantwoorden en controleren .....	27
6	Realiseren toekomstige ambities .....	29
	Reactie van het college op het onderzoek .....	32
	Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen.....	34
	Bijlage 2: Normenkader .....	37

## o Kern

### o.1 Aanleiding en achtergronden

Gemeente Zuidplas verleent in 2013 voor circa € 2.9 miljoen aan subsidies. Het grootste deel wordt verstrekt voor de zogenoemde ‘maatschappelijke basisvoorzieningen’. Het gaat onder meer om de bibliotheek, het zwembad, de gymzalen, de dorpshuizen, het muziekonderwijs, het peuterspeelzaalwerk, de lokale omroep, het cultureel en maatschappelijk werk en het jeugd- en jongerenwerk.

De rekenkamercommissie van de gemeente Zuidplas heeft een onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid. Het onderzoek biedt zicht op de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten via subsidieverlening.

Met deze invalshoek sluit het onderzoek aan op eerder onderzoek door het college (2013). Dat onderzoek richtte zich op de invoering van het nieuwe subsidiebeleid.

#### NIEUWE KADERS VOOR SUBSIDIEVERLENING...

De gemeenteraad van Zuidplas stelt op 29 juni 2010 een kadernota vast met daarin de kaders voor het subsidiebeleid.<sup>1</sup> De kadernota wordt verder uitgewerkt in een notitie Subsidiebeleid 2012 en de Algemene Subsidieverordening Zuidplas 2012 (vastgesteld op 29 maart 2011). Ook worden in 2011 uitvoeringsregels ‘Subsidies Maatschappelijke Ontwikkeling Zuidplas’ vastgesteld.

De Algemene Subsidieverordening onderscheidt twee typen subsidies:

- **Eenmalige subsidie:** subsidie ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal vier jaar subsidie wil verstrekken.
- **Jaarlijkse subsidie:** subsidie die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt.

De verordening regelt de procedure rondom aanvraag, verlening en vaststelling van de subsidies. In 2013 onderzocht het college de invoering van het nieuwe subsidiebeleid uit 2011. Maatschappelijke organisaties zijn voor dat onderzoek benaderd via een schriftelijke vragenlijst.

De algemene conclusie is dat de meeste maatschappelijke instellingen het proces om tot nieuw subsidiebeleid te komen positief waarderen. Voorgestelde verbeterpunten zijn onder andere het aanbieden van informatie ‘op maat’ en de mogelijkheid tot het indienen van een digitale aanvraag. De evaluatie heeft verder uitgewezen dat artikel 8 in de subsidieverordening moet worden aangepast en dat de Uitvoeringsregels Subsidies MO op sommige punten moeten worden aangescherpt.

Bron: Gemeente Zuidplas, Notitie Evaluatie Subsidiebeleid, 2013.

<sup>1</sup> Gemeente Zuidplas, Notitie subsidiebeleid Zuidplas 2012, maart 2011.

### DE FINANCIËN STAAN ONDER DRUK ...

Aan het begin van de huidige raadsperiode is een omvangrijk bezuinigingspakket vastgesteld. Onderdeel van het pakket is een bezuiniging op de gemeentelijke subsidies. Wel wil de gemeente het voorzieningenniveau op een goed peil houden, bijvoorbeeld door fusie van afzonderlijke voorzieningen en meer onderlinge samenwerking.

### ... TEGELIJKERTIJD NEMEN DE OPGAVEN IN STERKE MATE TOE

Vanuit verschillende velden binnen het sociale domein decentraliseert het Rijk taken naar de gemeenten. Hierdoor wordt een groot beroep gedaan op gemeenten om (nog) meer integraal te werken. Het vraagt nu al veel om bijvoorbeeld huishoudelijke hulp goed aan te besteden of te subsidiëren. Het vraagt veel meer als de gemeente ook moet investeren in het opbouwen van de 'participatiesamenleving' en het faciliteren van onderlinge samenwerking tussen maatschappelijke partijen. Dat vraagt ook om een modernisering van het subsidie-instrumentarium.

## 0.2 Doel- en vraagstelling

### DOELSTELLING

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

- Het toetsen van de mate waarin de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt door de subsidieverlening.
- Het doen van aanbevelingen om de effectiviteit van subsidieverlening (verder) te vergroten.

### VRAAGSTELLING

De centrale vraag van het onderzoek is:

*In welke mate worden de gemeentelijke beleidsdoelstellingen gerealiseerd en de gewenste maatschappelijke effecten bereikt door de subsidieverlening?*

De centrale vraag is uitgewerkt in zes deelvragen:

- 1 Welke beleidsdoelen moeten er met de inzet van de subsidies worden behaald en in hoeverre zijn de beleidsdoelen resultaatgericht en evalueerbaar geformuleerd?
- 2 In welke mate vormt het subsidiebeleid ( Algemene Subsidieverordening en beleidsregels) van de gemeente Zuidplas een werkbaar en helder kader?
- 3 Op welke wijze zet het college de beleidsdoelen om naar subsidieafspraken en in hoeverre zijn de subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd?
- 4 Op welke manier leggen subsidieontvangers verantwoording af over de prestaties?
- 5 In welke mate stuurt het college bij naar aanleiding van de verantwoording door subsidieontvangers?
- 6 Op welke wijze informeert het college de raad over de resultaten van de subsidieverlening? Meer specifiek welke sturings- en beheersingsinformatie ontvangt de raad van het college?

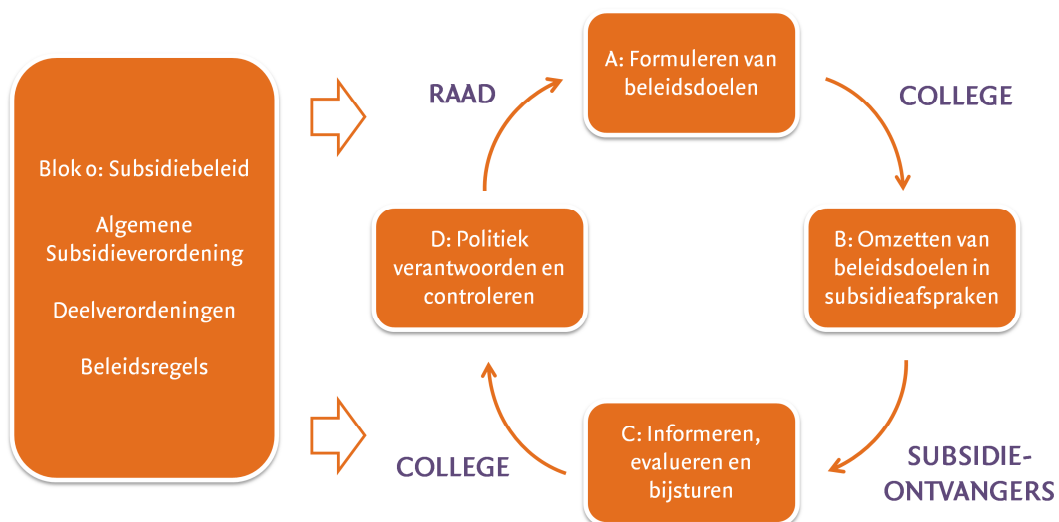
### 0.3 Aanpak

Het onderzoek richt zich op de subsidiecyclus 2012 en is uitgevoerd via drie fasen:

- 1 In fase 1 heeft de rekenkamercommissie oriënterende gesprekken gevoerd met de gemeenteraad en beleidsmedewerkers. Tevens is er een oriënterende dossierstudie uitgevoerd.
- 2 In fase 2 is er een verdiepende dossierstudie uitgevoerd naar de geselecteerde casussen. Tevens zijn er verdiepende gesprekken gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers, de portefeuillehouder en de vertegenwoordigers van de subsidieontvangers.
- 3 Fase 3 stond in het teken van de verslaglegging en van wederhoor.

#### EVALUATIEMODEL

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van het onderstaande evaluatiemodel. Toepassing van de geschetste cyclus stimuleert een doelmatige en effectieve subsidiepraktijk. Het evaluatiemodel laat alle facetten van het subsidieproces zien én toont wie in ieder deel van de cyclus een rol heeft.



Figuur 0.1: evaluatiemodel.

#### CASUSSELECTIE

De rekenkamercommissie heeft leerzame casus geselecteerd om lessen aan te ontlelen op basis van de volgende criteria:

- de omvang van het subsidiebedrag;
- de spreiding over de beleidsvelden;
- de aard van de organisatie (vrijwilligers versus professionals).

De volgende casus zijn geselecteerd:

- 1 Bibliotheek (bibliotheekvoorziening);
- 2 Stichting MOZ-Art (muziekonderwijs);
- 3 Stichting Jeugdwerk Zuidplas (jeugdactiviteiten);
- 4 Stichting Kwadraad (algemeen maatschappelijk werk);
- 5 Informatiepunt Ouderenadvisering (ouderenadvisering);

- 6 NPV Zuidplas (vrijwillige thuishulp);
- 7 Jeugdpreventieteam (JPT) (jeugdactiviteiten voor kwetsbare doelgroepen);
- 8 Historische Vereniging Nieuwerkerk aan den IJssel.

#### o.4 Conclusies

Het subsidiebeleid van gemeente Zuidplas is sterk in ontwikkeling. Op basis van dit onderzoek kunnen drie fasen onderscheiden worden: Harmoniseren (2010-2013), Implementeren (vanaf 2014), Professionaliseren (vanaf 2014).

De afgelopen jaren stonden met name in het teken van het harmoniseren van het gemeentelijk subsidiebeleid en het realiseren van substantiële bezuinigingen. Hier is veel werk verzet. Op dit moment is de gemeente bezig met implementatie van het nieuwe beleid. Zo zijn – behalve voor de bibliotheek – nog geen subsidieovereenkomsten met de andere basisvoorzieningen afgesloten, deze zijn echter op onderdelen wel in voorbereiding. Daarnaast formuleert de gemeente ook nieuwe ambities om het subsidiebeleid (verder) te professionaliseren. Dit is onder meer van belang met het oog op de decentralisaties in het sociaal domein en de eisen die worden gesteld aan een modern subsidie-instrumentarium.

Vanuit deze ontwikkelingen moeten de onderstaande conclusies worden begrepen.

#### o Beoordeling van de subsidiekaders

- |   |  |
|---|--|
| 1 | De huidige beleidskaders voor subsidieverlening vormen een voldoende werkbaar en helder kader voor subsidieverstreking, maar bieden onvoldoende goede basis voor sturing op prestaties en maatschappelijke effecten. |
|---|--|
- a De afgelopen periode is geïnvesteerd in een transparant totaaloverzicht van de gemeentelijke subsidieverlening op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling, het Subsidieregister. Over de precieze omvang van gemeentelijke subsidieverlening bestaat echter onduidelijkheid, door de afbakening van het subsidieregister en signalen dat wellicht niet alle subsidies als zodanig worden herkend. Zo zou het onderscheid tussen subsidiëren en aanbesteden niet altijd helder zijn.
  - b De huidige beleidskaders stellen voorwaarden voor het verbinden van subsidieverlening aan inhoudelijke beleidsdoelen van het gemeentebestuur. Daarmee bieden de beleidskaders een stimulans om aan te geven aan welke doelen en maatschappelijke effecten de subsidies bijdragen.
  - c In subsidiekaders worden echter geen eisen gesteld aan de verantwoording over de bijdrage aan de gerealiseerde beleidsdoelen. Een verantwoording over de uitvoering van activiteiten, ongeacht of deze feitelijk bijdragen aan doelstellingen, volstaat.
  - d De subsidietypen eenmalige subsidie en jaarlijkse subsidie sluiten elkaar onvoldoende wederzijds uit ten aanzien van de eisen en voorwaarden voor subsidieaanvraag en –verantwoording (subsidierégimes). Alle subsidieaanvragers worden over ‘één kam geschoren’. Op basis van de huidige kaders zijn vooral de administratieve lasten voor het aanvragen van relatief kleine subsidies hoog en feitelijk gelijk aan die van die voor grote subsidiebedragen.

- e De subsidiekaders bieden onvoldoende basis voor sturing op prestaties en maatschappelijke effecten. Er is geen stimulans om de grenzen op te zoeken van een zo hoog mogelijk niveau van resultaatgerichte sturing. Er is met andere woorden geen stimulans om tot een opwaardering te komen van activiteiten tot uitvoeringsprestaties of tot maatschappelijke effecten.

**A Formuleren van beleidsdoelen (door de raad)**

- |   |  |
|---|--|
| 2 | Het beleid dat ten grondslag ligt aan subsidieverstrekking is onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd. |
|---|--|

- a De raad stelt in beleidsnota's en in de begroting weinig concrete doelen vast. Doelen zijn doorgaans onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht en er zijn weinig concrete maatschappelijke effecten benoemd. Het is met andere woorden niet helder wat de inwoners van het beleid moeten of zullen merken.
- b Subsidieontvangers hebben eveneens weinig zicht op gemeentelijke doelen waaraan de subsidie een bijdrage moet leveren.

**B Omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken (door het college)**

- |   |   |
|---|---|
| 3 | Subsidieafspraken en –voorwaarden zijn matig evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd. |
|---|---|

- a De 'beleidsleemte' die er is doordat de raad onvoldoende evalueerbare en resultaatgerichte doelen vaststelt (zie conclusie 2), wordt onvoldoende ingevuld met eigen beleidsdoelen voor subsidieverlening. Wel is het de bedoeling dat de subsidieovereenkomsten in deze leemte gaan voorzien. Met de bibliotheek is al een stap gezet. Andere maatschappelijke organisaties volgen, zoals Stichting Jeugdwerk Zuidplas en Stichting Kwadraad.
- b Bij het ontbreken van subsidieovereenkomsten zijn de subsidieafspraken in belangrijke mate gericht op de financiën of op een globale omschrijving van activiteiten.
- c Subsidieontvangers hebben zelf behoefte aan richting vanuit het gemeentelijke beleid. Zij willen graag aansluiten op de gemeentelijke doelstellingen.

**C Informeren (door subsidieontvangers), evalueren en bijsturen (door het college)**

- |   |  |
|---|--|
| 4 | Organisaties die meer dan € 5.000,- aan subsidie ontvangen dienen verantwoording af te leggen aan het college over de inzet van de verstrekte subsidie. Bij de onderzochte gevallen (casus) is deze informatie aangetroffen. Het college organiseert nauwgezet toezicht op de besteding van de financiën en checkt doorgaans of overeengekomen activiteiten zijn uitgevoerd. |
|---|--|

- a De gemeente voert tussentijds bestuurlijk en ambtelijk overleg met de ontvangers van met name de grote subsidies. Er zijn enkele voorbeelden waaruit blijkt dat tussentijds wordt bijgestuurd.
- b Informatie van gesubsidieerde organisaties biedt doorgaans onvoldoende inzicht in termen van meerwaarde of betekenis van de resultaten voor de lokale samenleving. Een goede uitzondering is de bibliotheek. Gesubsidieerde organisaties ervaren dit



zelf ook als gemis om over de inhoud van het beleid en de bijdrage van subsidies daaraan in gesprek te komen.

#### **D Politiek verantwoorden (door het college) en controleren (door de raad)**

5 Doordat de raad een onvoldoende helder beleidskader voor subsidieverstrekking formuleert (zie blok A), kan het college onvoldoende relevante informatie verstrekken over de bereikte resultaten.

- a In de begroting stelt de raad per werksoort (basisvoorzieningen) en per deelterrein (overige subsidies) een subsidieplafond vast. Via het subsidieregister kan de raad zien hoe de middelen zijn verdeeld (zie ook conclusie 1).
- b De huidige stukken uit de planning- en controlcyclus (zoals de begroting en jaarstukken) bieden de raad geen inzicht in:
  - De mate waarin het gemeentebestuur doelen zelfstandig of in samenspel met anderen oppakt met de inzet van het instrument subsidies.
  - Het aandeel van (gesubsidieerde) partners bij het realiseren van doelen van het gemeentebestuur.
  - De gezamenlijke resultaten van het gemeentebestuur en de (gesubsidieerde) partners.
- c Een belangrijke informatiebron zijn beleidsevaluaties, zoals recent de tussentijdse evaluatie van de Cultuurvisie. Wel is het zaak dat deze evaluaties zich richten op de gevolgen van het beleid in de samenleving en de bijdrage van maatschappelijke partners (en inwoners).

#### **0.5 Aanbevelingen aan de raad**

- 1 Leg de lead voor subsidieverlening meer bij het inhoudelijke beleid. Een adequaat subsidiebeleid kent duidelijke uitgangspunten in *beleid* (beleidsdoelen) en *regels* (subsidieverordening). Zorg voor goede algemene beleidskaders en investeer in het opstellen van beleid. Deze stap is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Dit vraagt vanaf nu wel continue aandacht van vooral de raad, maar ook het college die de raad daarbij ondersteunt.
  - Om subsidie meer als sturingsinstrument in te zetten, is het van belang dat de raad heldere beleidskaders vaststelt waarbinnen het college subsidies kan verstrekken. De subsidieontvangers hebben hier ook behoefte aan. Subsidie kan dan ingezet worden als middel om beleidsdoelen te verwezenlijken.
  - Om algemeenheden te vermijden (bijvoorbeeld ‘het verbeteren van het welzijn van de hele samenleving’), formuleert de raad per beleidsonderwerp en per beleidsdoel een aantal ambitieniveaus. De raad kan ook gebiedsgerichte doelen formuleren die aansluiten bij de specifieke situatie in een kern.

Voorbeeld ter illustratie:

- Gewenste situatie: Iedereen, met of zonder beperkingen, naar vermogen en behoeften kan mee doen in de samenleving.
- Hoofddoel: Inwoners moeten in staat zijn zelfstandig in hun zorgbehoefte te voorzien. Als dat niet lukt, moeten mantelzorgers en vrijwilligers die zorg kunnen bieden.
- Subdoel 1: Scheppen van voorwaarden voor het stimuleren van de eigen kracht.
- Subdoel 1.1: 30% meer vrijwilligers zijn actief in het verenigingsleven in kern Y in 2017.
- Subdoel 1.2: et cetera.

- 2 Versterk politieke visievorming en het sturen op maatschappelijk effecten. Om subsidie meer als sturingsinstrument in te zetten, is het van belang dat de raad evalueerbare en resultaatgerichte beleidskaders vaststelt waarbinnen het college subsidies kan verstrekken. De subsidieontvangers hebben hier ook behoefte aan. Subsidie kan dan ingezet worden als middel om beleidsdoelen te verwezenlijken. Dit betekent onder meer:

- dat fracties veel nadrukkelijker een visie vormen op wat er in de samenleving moet worden gerealiseerd;
- dat besluitvorming door de raad resulteert in heldere keuzes en daarmee duidelijk wordt wat prioriteit krijgt en wat niet;
- dat ook echt concreet gemaakt wordt wat er gerealiseerd moet worden, door erop toe te zien dat het college met evalueerbare en resultaatgerichte doelen en zinvolle indicatoren komt die de kern van de zaak raken. Dat kunnen zowel kwantitatieve, makkelijk telbare indicatoren als kwalitatieve indicatoren zijn in de vorm van een verhaal.

Voor **aanbeveling 1 en 2** wordt ook gewezen op de handreiking ‘Sturen op maatschappelijke effecten’ (2013) die Partners+Pröpper in het kader van het werkprogramma Subsidie zonder Moeite voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft opgesteld.

- 3 Maak met de verschillende subsidietypen helder onderscheid naar verschillende subsidieregimes. Baseer de indeling in subsidietypen expliciet op resultaatgerichtheid. Bij de verschillende subsidietypen kunnen vervolgens verschillende eisen aan de subsidieaanvraag en –verantwoording gesteld worden. Een mogelijke indeling kan bijvoorbeeld zijn:

- Relatief kleine subsidiebedragen: hier is sprake van een laag niveau van resultaatgerichtheid, ter stimulering van globaal omschreven activiteiten of initiatieven. Er is sprake van een eenvoudig subsidieregime met weinig administratieve lasten.
- Grote subsidiebedragen: hier is sprake van een hoog niveau van resultaatgerichtheid, waarbij minimaal gekwantificeerde activiteiten worden omschreven. Bij voorkeur wordt de prestatie nog meer resultaatgericht omschreven in termen van activiteiten met kwaliteitseisen,

uitvoeringsprestaties of maatschappelijke effecten (zie ook figuur 1.1 in paragraaf 1.4 van deze rapportage).

- 4 Als de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van beleidsdoelen wordt verbeterd, ligt het voor de hand dat het college ook systematisch aan de raad verantwoordt in hoeverre deze doelen worden gehaald en de gewenste situatie in de samenleving wordt gerealiseerd. De aangewezen plaats daarvoor is de planning- en controlcyclus. Vraag het college de bijdrage van subsidieontvangers aan maatschappelijke effecten nadrukkelijk zichtbaar te maken via de planning- en controlcyclus en de verantwoording hierover te integreren in de verantwoording per programma. Met deze stap realiseert het gemeentebestuur dat subsidies een middel zijn voor het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen. Subsidies zijn met andere woorden geen apart spoor.

## **o.6 Aanbevelingen aan het college**

- 5 Stimuleer bij het verlenen van prestatiesubsidies een zo hoog mogelijke mate van resultaatgerichtheid. Zie daartoe figuur 1.1. (hoofdstuk 1).
- 6 Bied een afwegingskader ter ondersteuning van de keuze tussen subsidiëren, inkopen/aanbesteden en zelf doen. Borg dit organisatiebreed en betrek hierbij ook afdelingen buiten maatschappelijke ondersteuning.

*Kortheidshalve wordt verwezen naar de handreiking ‘Subsidiëren of inkopen?’ (2013) die Partners+Pröpper in het kader van het werkprogramma Subsidie zonder Moeite voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft opgesteld.*

- 7 Herleid alle huidige subsidies tot de gemeentelijke beleidsvelden uit de programmabegroting
  - Bouw voort op het huidige subsidieregister. Bouw dit uit tot een integraal totaaloverzicht over alle gemeentelijke subsidies. Voor raadsleden ontbreekt een integraal totaaloverzicht bij de inhoudelijke programmaonderdelen in de begroting over de directe en indirecte bijdragen van de gemeente aan maatschappelijke doelen. Maatschappelijke organisaties ontvangen voor het realiseren van gemeentelijke doelen vaak subsidie, maar ook kunnen ook indirecte bijdragen ontvangen via het maatschappelijk vastgoed (zoals via fiscale huurconstructie en bijvoorbeeld afspraken over tegemoetkoming in de onderhoudskosten).
  - Verdeel de huidige lijst van subsidies over de programma’s in de programmabegroting. Laat daarmee per programma(doe)l zien welke subsidies het gemeentebestuur inzet voor het realiseren van welke doelen.
- 8 Stel als voorwaarde dat subsidieontvangers hun verantwoording aan het college richten op uitgevoerde activiteiten én op maatschappelijke effecten. Vraag hen daarmee inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn van hun activiteiten, diensten en

producten voor de samenleving. Vraag bij de verantwoording zowel naar kwantitatieve als kwalitatieve informatie – de cijfers en het verhaal van professionals en andere betrokkenen achter de cijfers zijn beide belangrijk.

- 9 Werk tijdens de nieuwe bestuursperiode toe naar een duurzamer samenwerkingsrelatie met subsidieontvangers als basis om te werken aan de maatschappelijk gewenste situatie. Stappen voor het verder vormgeven van deze relatie kunnen als volgt zijn:

**Visie vormen**

- Partijen uitnodigen om in een interactief proces mee te bouwen aan de visie.
- De gemeenteraad in stelling brengen om belangen te benoemen en eventuele belangentegenstellingen zichtbaar te maken.
- De gemeenteraad meenemen in het gedachtegoed van sturen op maatschappelijke effecten, waaronder het idee dat (1) sturen op maatschappelijke effecten en (2) partijen afrekenen op een bijdrage aan maatschappelijke effecten verschillende dingen zijn.

**Richten**

- Expertise van partners benutten om na te gaan of en hoe hoofd- en subdoelen meetbaar kunnen worden gemaakt.
- Betrokken partijen laten zien welke belangentegenstellingen spelen en hen zelf vragen deze te beslechten.
- Partners vragen om een strategische visie op realisatie te ontwikkelen.

**Kiezen**

- Partners in de samenleving via een aanbesteding laten bieden op het realiseren van het meerjarenperspectief (zelf over het ‘wat’ gaan en het ‘hoe’ overlaten aan partners).

**Verkennen en evalueren**

- Kennis, expertise en ervaringsdeskundigheid van partners benutten om inzicht te krijgen in de feitelijke situatie.
- Gezamenlijk met kernpartners een probleemanalyse en analyse van kansen en barrières maken.
- Met partners een informatiesysteem/ klantvolgsysteem ontwikkelen waarmee doelbereiking kan worden gemonitord.
- Partners verantwoording laten afleggen over hun aandeel in het bereiken van doelen.
- Partners samenbrengen in ‘vertelsessies’ voor gezamenlijke evaluatie van de effectiviteit van de gekozen aanpak. Creëer een veilige omgeving waarin leren en evalueren is los gekoppeld van verantwoording afleggen over resultaten in het kader van de subsidierelatie

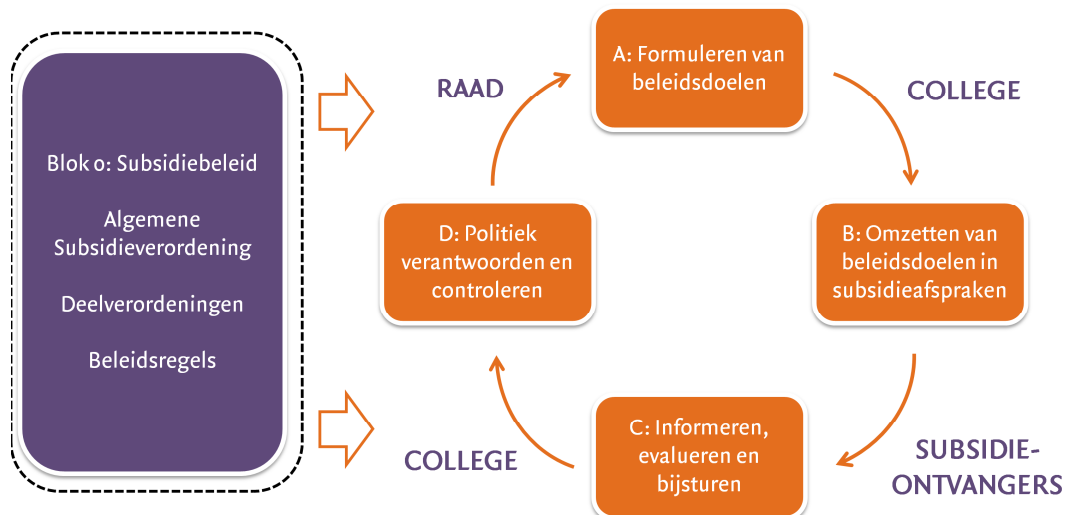
## o.6 Leeswijzer

Hoofdstuk	Inhoud
0	<b>De kern</b> De kern is in principe zelfstandig leesbaar. De kern bevat tevens de conclusies en aanbevelingen.  <b>De onderbouwing:</b>
1	Algemene inventarisatie en beoordeling van de subsidiekaders
2	Formuleren van beleidsdoelen door de raad
3	De praktijk van toekenning: omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken door het college
4	De praktijk van afrekening: informeren, evalueren en bijsturen
5	Verantwoording (door het college) en controle (door de gemeenteraad)
	<b>De bijlagen:</b> Bronnen en gesprekspartners Evaluatiemodel en normenkader

## 1 Inventarisatie en beoordeling van de beleidskaders

Onderzoeksvraag:

- 1 In welke mate vormt het subsidiebeleid ( Algemene Subsidieverordening en beleidsregels) van de gemeente Zuidplas een werkbaar en helder kader?



*Dit hoofdstuk geeft een algemene inventarisatie en beoordeling van de regelgeving, alsmede inzicht in de omvang van de subsidiestroom, de verdeling over de maatschappelijke velden en de subsidietypen.*

### 1.1 Omvang en verdeling van de subsidiestroom

#### SUBSIDIEREGISTER

Op verzoek van de raad is op de gemeentelijke website een subsidieregister geplaatst. Doel van het subsidieregister is het geven van een transparant overzicht van alle verstrekte subsidies op het gebied van Maatschappelijke Ontwikkeling. Het register heeft een dynamisch karakter. Als het college een eenmalige subsidie verstrekt, wordt deze gedurende het lopende subsidiejaar toegevoegd.<sup>2</sup> Raadsleden hebben het beeld dat (veel) meer subsidies worden verstrekt dan zijn opgenomen in het register (bron: interviews). Uit interviews komt een aantal mogelijke oorzaken naar voren:

- Het register is afgebakend naar Maatschappelijke Ontwikkeling. Andere beleidsterreinen vallen erbuiten. Zo worden op het gebied van Ruimtelijke Ordening ook subsidies verstrekt. Hier fungeert de gemeente echter vooral als ‘doorgeefluik’ van het rijk en de provincie (bron: interviews).
- Het kan voorkomen dat een subsidie niet in het register wordt opgenomen als het onderscheid tussen subsidiëren en aanbesteden onvoldoende helder is. Een subsidie wordt dan niet als zodanig herkend en omgekeerd kan een aanbesteding

<sup>2</sup> Gemeente Zuidplas, Notitie evaluatie subsidiebeleid gemeente Zuidplas, 2013, p. 5.

worden opgenomen. Uit interviews blijkt bijvoorbeeld twijfel te bestaan rond het Centrum voor Jeugd en Gezin en de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg. Daarnaast worden subsidies voor het project Brede Activiteiten in Scholen (BRaiNS) en de Schoolsportweek niet in het register opgenomen.

- Ook kan de gemeente naast het verlenen van subsidies bijdragen via de inzet van het maatschappelijk vastgoed. In de praktijk wordt wel gesproken over ‘indirecte’ of ‘verkapte’ subsidiëring via het gemeentelijk vastgoed. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van niet- kostendekkende huur, het gedogen van achterstallige huur of financiële tegemoetkomingen in (bijvoorbeeld) de onderhoudskosten. Dergelijke bijdragen zijn – indien daarvan sprake is – niet in beeld via het subsidieregister. Of en in welke mate sprake is van indirecte subsidiëring valt verder buiten het kader van dit onderzoek.

### SUBSIDIESTROMEN

Het college verstrekt € 2.681.430 (90,7%) van de subsidies aan de zogenoemde basisvoorzieningen (zie tabel 1.1).

Subsidieontvangers (bron: subsidieregister 2013)	Subsidie	Percentage van het totaal
<b>Totaal subsidies Maatschappelijke Ontwikkeling</b>	<b>€ 2.957.448</b>	<b>100,0%</b>
Basisvoorzieningen	€ 2.681.430	90,7%
Historische verenigingen of stichtingen	€ 13.289	0,4%
Culturele verenigingen of stichtingen	€ 29.922	1,0%
Sportactiviteiten	€ 11.271	0,4%
Wijk- en buurtverenigingen (WMO 1)	€ 3.366	0,1%
Evenementen en volksfeesten (WMO 1)	€ 27.361	0,9%
Jeugdactiviteiten (WMO 1)	€ 49.849	1,7%
Jeugdactiviteiten kwetsbare doelgroepen (WMO 2)	€ 52.440	1,8%
Mantelzorgondersteuning (WMO 4)	€ 10.616	0,4%
Vrijwilligersondersteuning (WMO 4)	€ 126	0,0%
Deelnamebevorderende activiteiten voor ouderen en mensen met een beperking (WMO 5)	€ 51.271	1,7%
Activiteiten op het gebied van maatschappelijk opvang (WMO 7), openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ, WMO 8) en verslavingsbeleid (WMO 9)	€ 14.357	0,5%
Allochtone organisaties	€ 9.630	0,3%
EHBO-verenigingen	€ 2.520	0,1%

Tabel 1.1: Verdeling en omvang subsidiestromen (bron: subsidieregister 2013).

Voor elke basisvoorzieningen is de gemeente met maximaal één partij in gesprek voor aanvraag en toekenning van subsidies. Zo vraagt Stichting Basisbibliotheek Nieuwerkerk aan den IJssel in 2013 mede namens Basisbibliotheek De Groene Venen subsidie aan. Hiermee wil de gemeente de bestuurlijke lasten verminderen.

### **Basisvoorzieningen**

Een basisvoorziening is een algemeen werkende instelling:

- die bijdraagt aan een (van de) beleidsdoel(en) op het gebied van cultuur, sport, WMO, minderheden en/of lokaal gezondheidsbeleid;
- die een algemeen aanbod heeft voor één of meerdere dorpen binnen de gemeente Zuidplas en fungeert als algemene of koepelorganisatie;
- waarvan het aanbod structureel van aard is;
- die gericht is op burgers woonachtig in de gemeente Zuidplas;
- die laagdrempelig is, dat wil zeggen: voor iedereen bereikbaar (toegankelijk) en betaalbaar of betaalbaar te maken;
- waar het ontbreken leidt tot maatschappelijke ongewenste of onaanvaardbare situaties.

Bron: Gemeente Zuidplas, *Uitvoeringsregels Subsidies MO*, 2013, p. 1.

De subsidies voor basisvoorzieningen worden vooral verstrekt op de beleidsterreinen Cultuur en Sport (54% in 2013) en Sociale Voorzieningen en Maatschappelijke dienstverlening (46% in 2013).

### **80/20-REGEL**

Het kan voorkomen dat 80% van de subsidieontvangers slechts 20% van het subsidiebudget uitmaken (dus een groot aantal instellingen dat relatief kleine subsidiebedragen ontvangt), en andersom 20% van de subsidieontvangers 80% van het subsidiebudget toegekend krijgen (dus een klein aantal instellingen dat relatief grote subsidiebedragen ontvangt).

In Zuidplas gaat de 80/20-regel ook op: 10 organisaties ontvangen 85% van het totale subsidiebedrag in 2013 (tabel 1.2). In alle gevallen gaat het om basisvoorzieningen.



Nr.	Naam	Omschrijving	Bedrag in €
1	Stichting Basisbibliotheek Nieuwerkerk aan den IJssel (mede namens Basisbibliotheek De Groene Venen)	Bibliotheekvoorziening	€ 610,125
2	Stichting Jeugdwerk Zuidplas	Jeugdactiviteiten voor jeugd en jongeren in Zuidplas	€ 353,175
3	Stichting Kwadraad	Algemeen maatschappelijk werk voor inwoners van Zuidplas	€ 322,496
4	Stichting Klavertje Vier (mede namens Kern kinderopvang)	Peuterspeelzaalwerk	€ 300,791
5	Stichting Polderbad	Exploitatie Polderbad, Parkzoomhal en 5 gymzalen (NadIJ)	€ 298,194
6	Stichting MOZ-art	Muziekonderwijs	€ 197,516
7	Stichting De Zuidplas	Exploitatie zwembad Moordrecht, sporthal Moordrecht en sporthal Kleine Vink (NadIJ)	€ 148,005
8	Informatiepunt ouderenadvisering (Meidoorn 1a)	Ouderenadvisering t.b.v. oudere inwoners van Zuidplas	€ 134,207
9	Stichting Dorpshuis Moerkapelle	Exploitatie dorpshuis en sporthal Op Moer, Moerkapelle	€ 90,710
10	Stichting Dorpshuis Zevenhuizen	Exploitatie dorpshuis en sporthal Swanla, Zevenhuizen	€ 52,650
<b>Totaal (€)</b>			<b>2.507.869</b>

Tabel 1.2: Top 10 van de grootste subsidieontvangers in 2013.

Met het oog op een doelmatige uitvoering van het subsidiebeleid, is het relevant dat de gemeente haar aandacht voornamelijk richt op de instellingen die een groot bedrag ontvangen (en dus een groter risico met zich meebrengen) en de vele kleine bedragen zo efficiënt mogelijk afhandelt (met als bijkomend voordeel een vermindering van de lastendruk voor kleine subsidieontvangers, die zich zo meer op hun kerntaak kunnen richten).

## 1.2 De kaders voor subsidieverlening

De gemeente Zuidplas is in 2010 ontstaan na een herindeling tussen de voormalige gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle. Sinds 2010 is de inzet van de nieuwe gemeente Zuidplas vooral gericht op het harmoniseren van beleid, waaronder subsidiebeleid. Dit heeft onder andere geleid tot een nieuwe Cultuurvisie en nieuw vrijwilligersbeleid, sportbeleid en subsidiebeleid.

De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Zuidplas heeft in 2010 de harmonisatie van het subsidiebeleid opgepakt. In 2010 verscheen hiertoe een kadernota

Subsidiebeleid.<sup>3</sup> In de kadernota staan de plannen voor het nieuwe subsidiebeleid. Deze zijn vertaald naar een nieuwe subsidieverordening en uitvoeringsregels. De subsidieverordening en de uitvoeringsregels vormen samen de belangrijkste kaders voor subsidieverlening in gemeente Zuidplas.

In de evaluatie van het subsidiebeleid uit 2012 wordt opgemerkt dat andere afdelingen niet of nauwelijks zijn aangesloten op de nieuwe subsidiekaders.<sup>4</sup> Dit beeld wordt nog steeds bevestigd op basis van de interviews (zie ook paragraaf 1.1 over de afbakening van het Subsidieregister).

#### ALGEMENE SUBSIDIEVERORDENING EN UITVOERINGSREGELS

De gemeenteraad heeft op 29 maart 2011 de Algemene Subsidieverordening Zuidplas 2012 vastgesteld.<sup>5</sup> De verordening geeft diverse voorschriften ten aanzien van het proces van subsidieverlening. De voorschriften zijn bijvoorbeeld gericht op het aanvragen en verantwoorden van een subsidie door instellingen.

De verordening geeft tevens inzicht in de verschillende rollen van de raad en het college. De raad stelt vast op welke terreinen er subsidie kan worden verstrekt en het college is bevoegd tot het verstrekken van subsidies. Het college heeft nadere regels gesteld voor het verstrekken van subsidies.<sup>6</sup> De uitvoeringsregels richten zich op de subsidies die het college verstrekt aan:

- 1 basisvoorzieningen;
- 2 organisaties die activiteiten verzorgen op het terrein van Cultuur en Sport;
- 3 organisaties die activiteiten verrichten op het terrein van Sociale voorzieningen, Maatschappelijke dienstverlening en Volksgezondheid.

### 1.3 Subsidietypen

De gemeente onderscheidt twee subsidietypen: eenmalige subsidies en jaarlijkse subsidies. Elk subsidietype kent eigen voorschriften voor het proces van aanvraag, verlening en vaststelling.

---

<sup>3</sup> Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel Subsidiebeleid en –verordening Zuidplas 2012, 29 maart 2011.

<sup>4</sup> Gemeente Zuidplas, Notitie evaluatie subsidiebeleid gemeente Zuidplas, 2013

<sup>5</sup> Gemeente Zuidplas, raadsvoorstel subsidiebeleid en –verordening Zuidplas 2012, 29 maart 2011.

<sup>6</sup> Gemeente Zuidplas, Uitvoeringsregels Subsidies MO, 12 november 2013.

#### Subsidietypen gemeente Zuidplas.

- **Eenmalige subsidie:** subsidie ten behoeve van bijzondere, incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal vier jaar subsidie wil verstrekken.
- **Jaarlijkse subsidie:** subsidie die per (boek)jaar of voor een aantal boekjaren aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt.

Bron: Algemene Subsidieverordening Zuidplas 2012, 2011.

### 1.4 Stimulansen tot het sturen op prestaties

Subsidieverstrekking is alleen zinvol als de activiteiten van de organisaties bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen en als (het proces van) subsidieverstrekking doelmatig en doeltreffend is.

#### ADMINISTRatieve LASTEN

Een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het subsidiebeleid maakt bij voorkeur onderscheid tussen een licht en een zwaar subsidieregime. De gemeente kan haar aandacht dan vooral richten op de organisaties die een groot bedrag ontvangen (en dus een groter risico met zich meebrengen) en handelt de vele kleine bedragen zo efficiënt mogelijk af met als bijkomend voordeel een vermindering van de lastendruk voor kleine subsidieontvangers, die zich zo meer op hun kerntaak kunnen richten. Zie daartoe de 80/20-regel in paragraaf 1.1.

De gemeente hanteert voor alle subsidieaanvragen dezelfde eisen. Voor een klein subsidiebedrag gelden dezelfde vereisten als voor een omvangrijke subsidie. Alle subsidieaanvragers moeten een beschrijving van de activiteiten aanleveren, de doelstellingen en resultaten die de aanvrager nastreeft – specifiek in welke mate de activiteiten zijn gericht op doelen van de gemeente – en de wijze waarop de activiteiten daaraan bijdragen en een begroting en een dekkingsplan voor de activiteiten.<sup>7</sup> De eisen aan de verantwoording zijn wel gedifferentieerd.

---

<sup>7</sup> Gemeente Zuidplas, Algemene Subsidieverordening Zuidplas 2012, 29 maart 2011 artikel 5.

Omvang subsidie	Eisen aanvraag	Eisen verantwoording
<b>Tot € 5.000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een beschrijving van de activiteiten;</li> <li>– de doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd, en hoe de activiteiten aan dat doel bijdragen;</li> </ul>	In principe geen. De subsidie wordt tegelijk met de verlening vastgesteld of ambtshalve binnen 13 weken nadat de activiteiten zijn verricht.
<b>€ 5.000 tot € 50.000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de mate waarin activiteiten gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen en op de door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen;</li> </ul>	De subsidieontvanger moet een aanvraag indienen tot vaststelling van de subsidie. De aanvraag tot vaststelling bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor het college de subsidie heeft verleend, zijn uitgevoerd.
<b>€ 50.000 of meer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– een begroting van en dekkingsplan voor de kosten van de activiteiten, waar de subsidie voor wordt aangevraagd;</li> <li>– indien van toepassing de stand van de egaliseriereserve op het moment van de aanvraag.</li> </ul>	De subsidieontvanger moet aanvullend op de inhoudelijke verantwoording (zie hierboven) ook een financiële verantwoording geven middels een jaarrekening of financieel verslag inclusief een accountantsverklaring.

Tabel 1.3: Administratieve verplichtingen op basis van de subsidieomvang. Bron: Algemene Subsidieverordening Zuidplas 2012, 29 maart 2011 artikel 5, 16, 17.

#### STIMULANSEN TOT HET STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

In de subsidieverordening drukt de gemeente uit dat zij wil sturen op resultaten. Aanvragers moeten immers aangeven aan welke doelstellingen en resultaten zij een bijdrage gaan leveren (tabel 1.3).

- Uit de kaders is af te leiden dat de gemeente de jaarlijkse subsidie ziet als de subsidievorm met de hoogste mate van resultaatgerichtheid. In de omschrijving van dit subsidietype staat echter vooral de periode centraal (verstrekking ‘per boekjaar of een aantal boekjaren’). Het subsidietype drukt niet uit dat de gemeente hiermee wil sturen op prestaties en resultaten (‘prestatiesubsidie’). Daarnaast leidt de naamgeving van de twee subsidietypen tot verwarring: een ‘eenmalige subsidie’ kan zowel jaarlijks als meerjaarlijks (maximaal vier jaar) worden toegekend. Dat geldt ook voor een ‘jaarlijkse subsidie’.
- Hoewel het verantwoordingsregime toeneemt met de hoogte van het subsidiebedrag (tabel 1.3), wordt alleen een rapportage verwacht over de uitvoering van de beoogde activiteiten (in welke mate zijn activiteiten uitgevoerd?). In tegenstelling tot de aanvraag ontbreekt hier het aanbrengen van samenhang tussen de bijdrage van de activiteiten aan beoogde resultaten en effecten vanuit het gemeentelijke beleid.
- In de subsidiekaders wordt gesproken over sturing op doelen en resultaten. Het onderscheid is niet helder. De kaders maken onvoldoende duidelijk welke gradaties van resultaatgerichtheid onderscheiden kunnen worden in termen van sturen op activiteiten, prestaties of maatschappelijke effecten (zie figuur 1.1).

De subsidiekaders bieden daarmee onvoldoende stimulans om de grenzen op te zoeken van een zo hoog mogelijk niveau van resultaatgerichte sturing, dat wil zeggen tot een opwaardering te komen van activiteiten tot prestaties of tot maatschappelijke effecten (figuur 1.1).

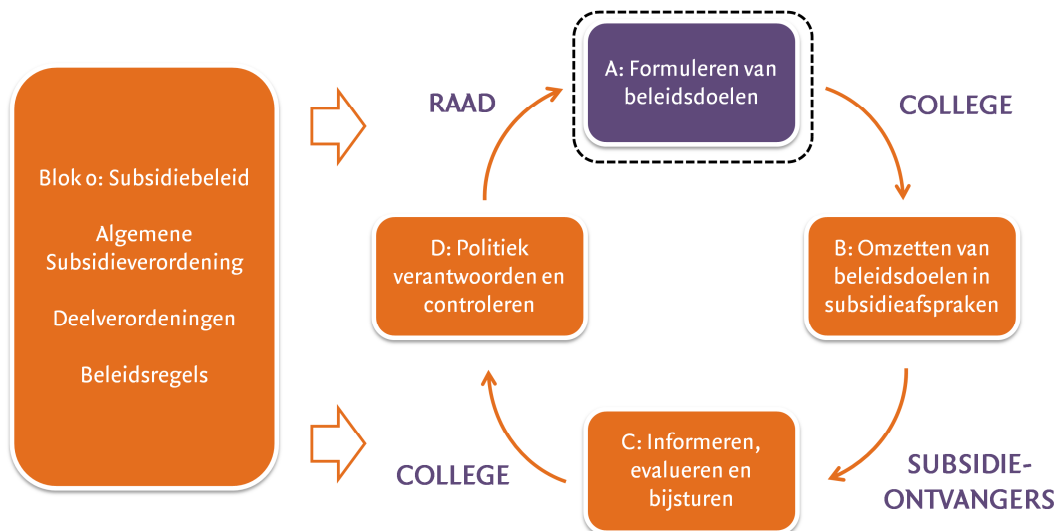
Schaal voor resultaatgerichtheid					
Minimaal					Maximaal
<i>Input</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Kwantitatieve prestaties</i>	<i>Kwalitatieve prestaties</i>	<i>Uitvoeringsprestaties</i>	<i>Maatschappelijke effecten</i>
Ter beschikking stellen van geld	Globale omschrijving aard activiteiten	Kwantificering/precisering activiteiten	+ Kwaliteitseis activiteiten	+ Evalueerbaar eindresultaat uitvoering/ direct resultaat van omvattende activiteit	+ Evalueerbaar gevolg in de samenleving/ indirecte gevolgen van activiteiten
<b>Voorbeeld:</b>					
Inburgering x euro	Verzorgen van inburgeringscursussen	Verzorgen inburgeringscursus van x uur voor x aantal personen	+ Verzorgd door leraren met onderwijsbevoegdheid	+ X aantal geslaagden inburgeringscursus	+ Stijging arbeidsparticipatie cursisten met x procent

Figuur 1.1: Sturing op maatschappelijke effecten.

## 2 Formuleren van beleidsdoelen

Onderzoeksvragen:

- 1 Welke beleidsdoelen moeten er met de inzet van de subsidies worden behaald en in hoeverre zijn de beleidsdoelen resultaatgericht en evalueerbaar geformuleerd?
- 2 In welke mate vormt het subsidiebeleid (Algemene Subsidieverordening en beleidsregels) van de gemeente Zuidplas een werkbaar en helder kader?



*Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin de raad evalueerbare en resultaatgerichte doelstellingen en effecten heeft geformuleerd waar de inzet van subsidies aan moet bijdragen.*

De doelstellingen van de gemeente zijn geformuleerd in beleidskaders en -nota's. De programmabegroting kan worden gezien als een verzamelstaat van alle kaderstelling. Doelen zijn bij voorkeur evalueerbaar: het is achteraf vast te stellen of het doel behaald is en of het doel is geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten (en niet bijvoorbeeld in termen van de activiteiten die de gemeente gaat ontplooiën).

De beleidsdoelen zijn over het algemeen onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht. Dit wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van drie voorbeelden: de beleidsdoelen ten aanzien van Cultuur (relevant voor de casus Bibliotheek en Stichting MOZ-Art), Maatschappelijke Ondersteuning (relevant voor onder andere de casus Stichting Kwadraad) en vrijwilligerswerk (relevant voor de casus NPV Zuidplas).

Het beeld wordt onderschreven op basis van de interviews. Wél wordt aangegeven dat raad en college meer aandacht hebben voor het formuleren van evalueerbaar beleid. Hier is sprake een ontwikkeling. Ook wordt aangegeven dat dit nog een 'worsteling' is. De huidige beleidskaders lopen nog onvoldoende 'in de pas' met deze ontwikkeling.

## Cultuur

In 2011 heeft gemeente Zuidplas een nieuwe Cultuurvisie opgesteld. Hoofddoel ten aanzien van Cultuur<sup>8</sup> is:

*‘De vitaliteit en de leefbaarheid in de dorpen van de gemeente Zuidplas te bevorderen door een evenwichtige verdeling te realiseren van culturele voorzieningen en activiteiten.’*

Deze doelstelling is onvoldoende evalueerbaar. Het is onduidelijk wat precies wordt bedoeld met cruciale termen uit de doelstelling (vitaliteit, leefbaarheid, evenwichtige verdeling) en bovendien ontbreken indicatoren om deze zaken te meten. Daarnaast is onduidelijk wanneer de doelstelling gerealiseerd zou moeten zijn.

## Maatschappelijke ondersteuning

Het doel van de gemeente Zuidplas op het gebied van Maatschappelijke Ondersteuning is overwegend in algemene en abstracte termen geformuleerd:

*“Het scheppen van voorwaarden en het realiseren van een zodanig voorzieningenniveau dat iedereen, met of zonder beperkingen, naar vermogen en behoeften mee kan doen in de samenleving. We gaan uit van de eigen kracht van mensen. Inwoners moeten in staat zijn zelfstandig in hun zorgbehoefte te voorzien. Als dat niet lukt, moeten mantelzorgers en vrijwilligers die zorg kunnen bieden. De gemeente is uiteindelijk, voor die inwoners waarbij dit niet lukt, een vangnet.”<sup>9</sup>*

Deze doelstelling is onvoldoende evalueerbaar. Het is weliswaar duidelijk op wie de doelstelling betrekking heeft (alle inwoners van Zuidplas), maar ook bij deze doelstelling ontbreken indicatoren die de doelstelling meetbaar maken (waaruit moet blijken dat iedereen mee kan doen? wat zijn voorwaarden? wat betekent ‘naar vermogen’?). Ook is de doelstelling niet tijdgebonden: het is onduidelijk wanneer de gemeente het doel gerealiseerd wil hebben.



<sup>8</sup> Bron: Gemeente Zuidplas, Cultuurvisie gemeente Zuidplas 2011, 2011, p.2.

<sup>9</sup> Bron: Gemeente Zuidplas, Programmabegroting 2013-2016, 2012, p. 43.

### Vrijwilligerswerk

Ook de gemeentelijke doelstelling op het gebied van vrijwilligerswerk<sup>10</sup> is onvoldoende evalueerbaar geformuleerd. Hoewel in de Nota Vrijwilligersbeleid specifiek wordt gemaakt wat wordt bedoeld met vrijwillige inzet (voldoende specifiek), ontbreken indicatoren die zicht geven op de hoeveelheid vrijwillige inzet (onvoldoende meetbaar). Ook is onduidelijk wanneer de gemeente Zuidplas het doel gerealiseerd wil hebben (onvoldoende tijdgebonden).



Uit interviews met subsidieontvangers blijkt overigens dat de beleidsdoelen van de gemeente niet helder op het netvlies staan. De volgende citaten uit verschillende interviews illustreren dit:

*“Wat wij graag zouden zien is dat de raad maatschappelijke doelstellingen bedenkt en dat deze worden gekoppeld aan een budget. Vervolgens vraagt de gemeente aan de partners wat zij kunnen bieden.”*

*“De gemeente zou zelf een visie moeten opstellen waarin haar doelen en wensen staan.”*

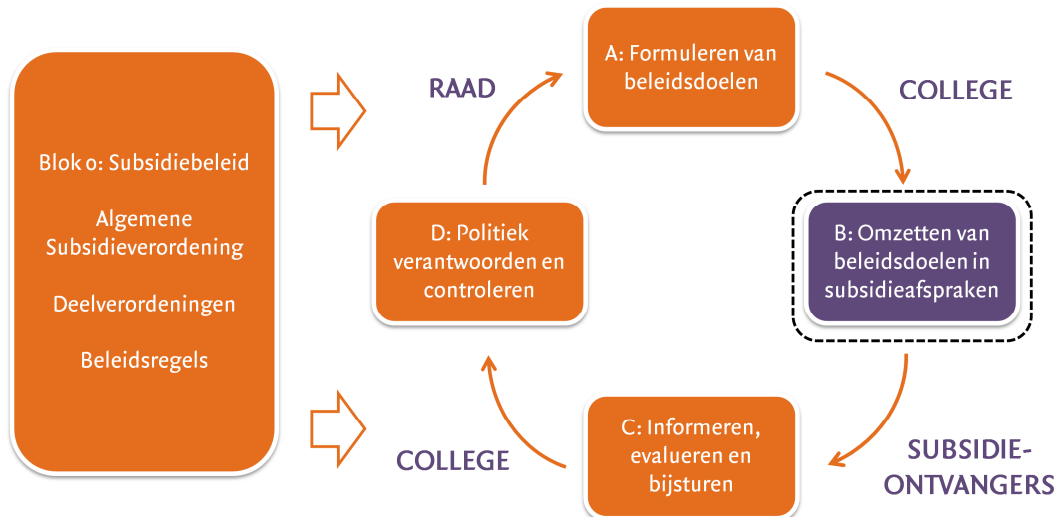
<sup>10</sup> Bron: Gemeente Zuidplas, Nota vrijwilligersbeleid gemeente Zuidplas, 2011, p. 7.



### 3 Omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken

Onderzoeksvraag:

- 3 Op welke wijze zet het college de beleidsdoelen om naar subsidieafspraken en in hoeverre zijn de subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd?



Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het college de beleidsdoelen (van de raad) omzet in subsidieafspraken met subsidieontvangers.

Organisaties kunnen bij de gemeente een subsidie aanvragen. In de subsidieverordening zijn de termijnen opgenomen waarop een subsidieaanvraag uiterlijk dient te zijn ingediend.

#### De ontwikkeling van subsidieovereenkomsten

Op grond van de verordening en de uitvoeringsregels beslist het college op de subsidieaanvragen. Op basis van de uitvoeringsregels sluit het college met organisaties die de basisvoorzieningen in stand houden een meerjarige subsidieovereenkomst af.<sup>11</sup> Een overeenkomst biedt de gemeente een garantie dat de vereiste activiteiten daadwerkelijk worden verricht. De prestaties van de subsidieontvanger kunnen in dit geval worden afgedwongen.<sup>12</sup> Tijdens interviews wordt benadrukt dat de gemeente niet streeft naar een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, maar naar een ‘gelijkwaardige samenwerkingsrelatie’.

<sup>11</sup> Gemeente Zuidplas, Uitvoeringsregels Subsidies MO, 12 november 2013

<sup>12</sup> Subsidieverstrekking kan hiermee tevens het karakter van een ‘overheidsopdracht’ krijgen en er kan sprake zijn van een aanbestedingsplicht. Zie verder: Partners+Pröpper/ Pels Rijkcken & Droogleeve Fortuijn, *Subsidiëren of inkopen? Handreiking voor ambtelijke professionals*, 2012 (in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Met uitzondering van de bibliotheek heeft het college in de periode 2010 – 2014 nog geen subsidieovereenkomsten afgesloten. Deze zijn wel in ontwikkeling, bijvoorbeeld voor de muziekschool. In de tussentijd wordt vooral op financiën (input) gestuurd (zie ook figuur 1.1 in hoofdstuk 1). Daarmee zijn deze afspraken in belangrijke mate onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd. Een voorbeeld (MOZ-art) illustreert dit.

De subsidierelatie tussen MOZ-Art en de gemeente is gebaseerd op een overeenkomst die in 2004 is afgesloten voor een periode van 4 jaar. Deze overeenkomst is tot op heden niet vernieuwd (bron: interviews). MOZ-Art stuurt de gemeente nu elk jaar een werkbegroting toe.<sup>13</sup> Op basis van deze begroting besluit de gemeente over de voorlopige subsidieverlening.<sup>14</sup> In de voorlopige verlening verwijst de gemeente voor de uit te voeren activiteiten naar het Subsidiejaarprogramma Maatschappelijke Ontwikkeling. In het subsidiejaarprogramma uit 2012 en de Notitie Subsidiebeleid 2012 zijn deze activiteiten echter niet benoemd. Het Subsidiejaarprogramma uit 2013 bevat geen concrete activiteiten.

In een enkel geval maakt het college afspraken over in te zetten activiteiten. Hier ligt het initiatief dus vooral bij de subsidieontvanger. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Jeugdwerk Zuidplas. De Stichting Jeugdwerk Zuidplas levert een beleidsplan aan waarin activiteiten zijn benoemd. Voorbeelden zijn de danslessen die gegeven worden en de kinderkookclub.

### Wenkend perspectief: Bibliotheek De Groene Venen

Met ingang van 2014 heeft het college een meerjarige subsidieovereenkomst afgesloten met Bibliotheek De Groene Venen.<sup>15</sup> Deze overeenkomst laat een ontwikkeling zien naar een meer prestatiegerichte subsidierelatie en sturing op maatschappelijke effecten. De gemeente en de bibliotheek hebben hier beide behoefte aan.

*“ Met ingang van de subsidiecyclus 2013 geeft de gemeente de hoofdkaders en de eisen mee. Deze eisen heeft de gemeente zoveel mogelijk SMART gemaakt. Vervolgens doet bijvoorbeeld de bibliotheek een voorstel voor de activiteiten. In de subsidieovereenkomst is het doel vertaald in prestaties en activiteiten.”  
(bron: interviews).*

Belangrijke doelen zijn onder meer het bereiken van laaggeletterden en het stimuleren van ontmoeting. De overeenkomst bevat producten, prestatie-eenheden en prestatie-indicatoren. Producten zijn onder meer culturele en educatieve activiteiten, informatie

<sup>13</sup> Stichting Nieuwerkerkse Muziekschool, Brief aan College van B&W Zuidplas betreffende aanbidding werkbegroting 2012, 12 april 2011.

<sup>14</sup> Gemeente Zuidplas, Brief aan Stichting Nieuwerkerkse muziekschool betreffende subsidieverlening 2012, 23 december 2011.

<sup>15</sup> Gemeente Zuidplas, Subsidieovereenkomst 2014-2017. Stichting De Bibliotheek De Groene Venen en gemeente Zuidplas, 16 oktober 2013.

en advies, training, ontmoeting en debat. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn het aantal ingeschreven gebruikers, aantal bezoekers en het aantal jeugdleden. De producten en activiteiten moeten bijdragen aan het realiseren van het volgende hoofddoel:

*“De bibliotheek De Groene Venen is een culturele onderneming die middenin de samenleving staat. De bibliotheek is voor inwoners en instellingen een laagdrempelige toegangspoort tot informatie en media. De bibliotheek is een betrouwbare partner in educatie en leesbevordering, een aantrekkelijk podium voor cultuurparticipatie en een ontmoetingsplaats voor jong en oud.”*

Het college is voornemens om zo snel mogelijk met alle basisvoorzieningen een soortgelijke subsidieovereenkomst af te sluiten.<sup>16</sup>

### Ervaringen van subsidieontvangers

Uit interviews met subsidieontvangers wordt een aantal ervaringen opgetekend. Over de hele linie zijn subsidieontvangers positief over de betrokkenheid en het commitment van de gemeente, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Ook typeren subsidieontvangers de relatie met de gemeente doorgaans als constructief en ‘plezierig’. Uit gesprekken met subsidieontvangers kunnen lessen geformuleerd worden:

#### Ervaringen van subsidieontvangers

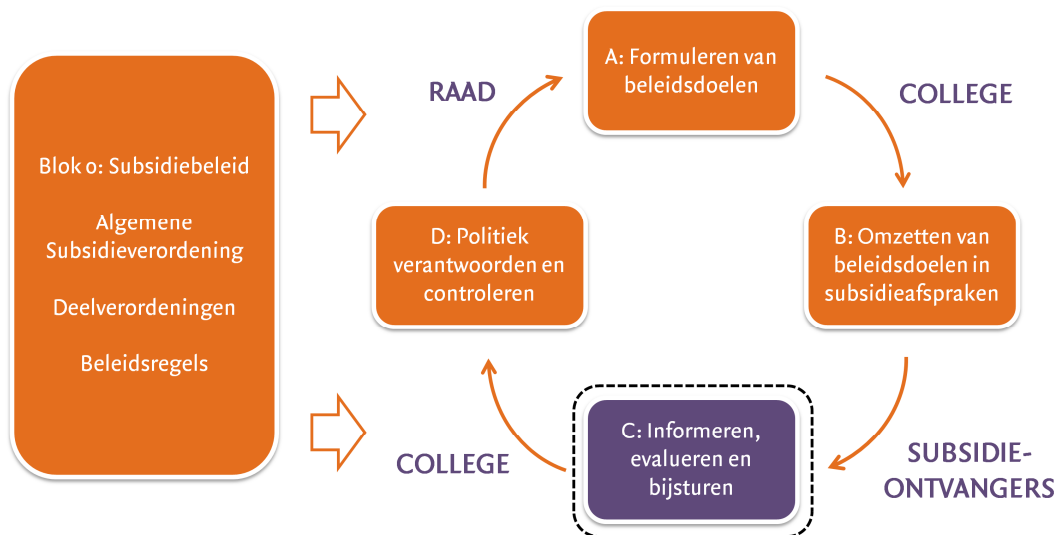
- De gemeente stuurt onvoldoende op de gewenste bijdrage van subsidieontvangers aan gemeentelijke beleidsdoelen. Ook zijn er ervaringen waar de gemeente meer dan voorheen stuurt op uitvoering en inzet van activiteiten, zoals bij ouderenadvisering (wel speelt hier mee dat de gemeente, de ouderenadviseurs en het mantelzorgsteunpunt momenteel invulling geven aan een andere relatie via ZieZoZuidplas).
- In grote lijnen is duidelijk waar de gemeente naar toe wil, zoals ‘het terugtreden van professionals en het inzetten van vrijwilligers waar nodig’. Dat is volgens subsidieontvangers echter onvoldoende uitgewerkt.
- De gemeente stuurt vooral op de financiën. De ervaring is overigens ook dat de gemeente hier nauwgezet op toeziet en dat begrijpen subsidieontvangers goed. Subsidieontvangers hebben echter ook meer behoefte aan inhoudelijke sturing: ‘zijn we op de goede weg?’.
- Er is behoefte aan meer samenwerking tussen partners en het actief koppelen van partners door de gemeente: “vanuit de gemeente is hierop nu weinig regie” (bron: interview). Dit is bijvoorbeeld nodig om opgaven meer integraal op te kunnen pakken. Bijvoorbeeld: “Jeugd zit niet op een eiland en veel zaken zijn niet strikt van elkaar te scheiden. Hier is meer samenwerking mogelijk met kennispartners en de wijkteams”. (bron: interview).
- Het uitwisselen van informatie tussen de gemeente en partners kan verbeteren om de gezamenlijke informatiepositie over de samenleving te vergroten. Organisaties geven aan dat zij veel overzicht hebben op ontwikkelingen in de lokale samenleving. Op dit moment hangt het vooral van ‘eigen initiatief’ af hoe (en of) deze informatie wordt gedeeld zodat andere partijen daarop kunnen aansluiten.
- Een betere informatiepositie kan ook worden verkregen door samenwerking tussen verschillende partijen bij monitoring en evaluatie van resultaten en effecten.

<sup>16</sup> Dit voornemen is opgeschoven naar de nieuwe collegeperiode. Zie: collegebesluit over MOZ-Art en SCNZ, 25 februari 2014.

## 4 Informeren, evalueren en bijsturen

Onderzoeksvragen:

- 4 Op welke manier leggen subsidieontvangers verantwoording af over de prestaties?
- 5 In welke mate stuurt het college bij naar aanleiding van de verantwoording door subsidieontvangers?



*Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoording en vaststelling van subsidies en de eventuele bijsturing door het college.*

In de subsidieverordening (2012) zijn regels opgenomen over het verstrekken van informatie door de subsidieontvangers aan het college. Zo kan het college instellingen die een subsidie van meer dan €50.000 ontvangen verplichten tussentijdse informatie aan te leveren. Ook aan het verzoek tot vaststelling van de subsidie stelt de verordening eisen.

Uit de subsidiedossiers van de geselecteerde casus blijkt dat de subsidieontvangers doorgaans tijdig voldoen aan de eisen die in de verordening worden gesteld. Zij leveren een jaarverslag aan en indien noodzakelijk een financieel verslag (jaarrekening). Deze informatie biedt vooral inzicht in de uitvoeringsprestaties (bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde activiteiten) en de besteding van de financiële middelen. Hier stuurt het college ook nauwgezet op. De informatie biedt weinig aangrijpingspunten in het licht van maatschappelijke effecten. De informatie van de bibliotheek en Stichting Jeugdwerk Zuidplas vormen hierop een uitzondering.

MOZ-Art stuurt het college na afloop van het subsidiejaar een jaarverslag, een overzicht van uitgaven en inkomsten (een jaarrekening), een balans en een accountantsverklaring.<sup>17</sup> Deze stukken geven inzicht in de georganiseerde activiteiten. Voor de activiteiten is bijvoorbeeld aangegeven hoeveel leerlingen (van verschillende leeftijdscategorieën) deelgenomen hebben. Op basis van deze gegevens concludeert de stichting dat zowel het aantal leerlingen als het aantal muzikale evenementen nog nooit zo hoog is geweest. Het jaarverslag geeft geen inzicht in de voortgang op de beoogde maatschappelijke effecten.

De bibliotheek stuurt het college de jaarstukken toe.<sup>18</sup> In de jaarstukken 2012 worden de georganiseerde activiteiten beschreven inclusief het aantal deelnemers. Ook biedt het jaarverslag statistische gegevens over onder andere het aantal uitgeleende materialen, het aantal leden en het aantal bezoekers. In de verantwoording legt de bibliotheek een link met de beoogde maatschappelijke effecten zoals het verminderen van taalachterstanden.

Stichting Jeugdwerk Zuidplas geeft inzicht in de ontwikkelingen die zich voordoen en op welke wijze jongeren zijn ondersteund.

Met de subsidieontvangers heeft de gemeente ook regelmatig overleg op ambtelijk en soms bestuurlijk niveau – soms aan de hand van tussentijdse rapportages. Dit kan ook een bijsturingsmoment vormen. Tijdens interviews geven subsidieontvangers aan dat deze momenten vooral zijn gericht op de besteding van financiële middelen.

Tijdens interviews wordt een aantal illustraties gegeven van bijsturing vanuit de gemeente:

- Inspelen op problematiek in een wijk met jongeren via de relatie met Stichting Jeugdwerk Zuidplas door extra contact met jongeren te leggen en activiteiten voor hen te organiseren.
- Sturing op de verdeling van maatschappelijk werkers over scholen en de bereikbaarheid van maatschappelijk werkers.

Nagenoeg alle respondenten van gesubsidieerde organisaties geven echter aan dat de verantwoording en afrekening een financiële, administratieve ‘exercitie’ is. Zowel de subsidieontvangers als sleutelpersonen binnen de gemeente wijzen tegelijkertijd op een ingezette ontwikkeling waarbij de gemeente meer gaat sturen op resultaten.

---

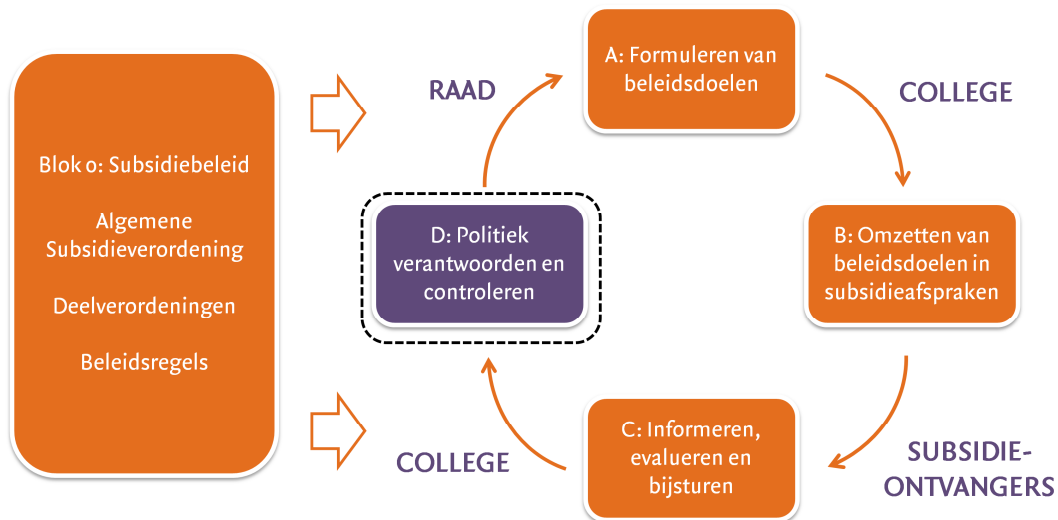
<sup>17</sup> Stichting Muziekonderwijs Zuidplas, *Brief aan College van B&W Zuidplas betreffende jaarverslag Stichting MOZ-Art*, 26 april 2013.

<sup>18</sup> Bibliotheek Nieuwerkerk aan den IJssel, *Brief aan het College van B&W van Zuidplas betreffende jaarverslag en jaarrekening 2012*, 28 maart 2013.

## 5 Politiek verantwoorden en controleren

Onderzoeksvraag:

- 6 Op welke wijze informeert het college de raad over de resultaten van de subsidieverlening?



*Dit hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening van het college aan de raad en de sturing door de raad.*

De raad stelt jaarlijks via de begroting het subsidieplafond vast. Het college geeft binnen dit financiële kader uitvoering aan het subsidiebeleid.

Het college informeert de raad hoofdzakelijk via de reguliere planning- en controlcyclus. Deze informatie geeft geen inzicht in de bijdrage van subsidies aan maatschappelijke effecten of het aandeel dat maatschappelijke organisaties leveren bij het realiseren van opgaven. Zo geeft het college in het jaarverslag over 2012 bijvoorbeeld aan dat:

- Subsidie is verstrekt aan drie Historische Verenigingen/Stichtingen.
- Overeenstemming is bereikt tussen de twee bibliotheekorganisaties en de gemeente over de door de gemeenteraad gestelde kaders met betrekking tot het bibliotheekwerk en een fusie tussen de twee bibliotheekorganisaties wordt verkend.
- Op grond van de uitvoeringsregels voor evenementen 11 subsidies zijn toegekend.

Daarnaast heeft het college invulling gegeven aan een subsidieregister om overzicht te bieden op de subsidieverlening op het terrein van maatschappelijke ontwikkeling (zie ook paragraaf 1.1.). Een motie van de raad ligt hieraan ten grondslag.

Het college informeert de raad in het jaarverslag 2012 over de implementatie van het nieuwe subsidiebeleid.<sup>19</sup> Het college heeft een evaluatie van het subsidiebeleid

<sup>19</sup> Gemeente Zuidplas, Jaarstukken 2012, 10 april 2013 p.61.

toegezegd en deze is in 2013 uitgevoerd. De implementatie van het nieuwe subsidiebeleid stond hierin centraal. De evaluatie geeft met name zicht op de totstandkoming en de invoering van het nieuwe subsidiebeleid.

Incidenteel wordt de raad geïnformeerd via evaluatie van beleid, zoals de Cultuurvisie. De raad had bij de vaststelling van de Cultuurvisie in 2011 opdracht gegeven voor een tussentijdse evaluatie. Uit de evaluatie blijkt dat geen zicht wordt georganiseerd op maatschappelijke effecten en de bijdrage daaraan van partners. Dit wordt ook door het college onderkend:

*“Bij het collegevoorstel ‘evaluatie cultuurvisie’ (B13.000499) is door wethouder Hazelebach de volgende vraag gesteld: “Gaat het om de evaluatie van onze visie of om de resultaten/werking van het gevoerde cultuurbeleid? Wat vinden bewoners van het cultuurbeleid? Cultuur is toch geen verantwoordelijkheid van de overheid alleen.”<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> Gemeente Zuidplas, memo naar aanleiding van ‘Vragen college bij evaluatie cultuurvisie’, 14 oktober 2013.

## 6 Realiseren toekomstige ambities

Dit onderzoek staat mede in het teken van het realiseren van ambities van de gemeente: “Wat wil ik realiseren en hoe kan ik dat doen, in het licht van waar ik nu sta en waar ik vandaan kwam?”.

### Relevante ontwikkelingen

Er spelen allerlei relevante sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen waar de gemeente zich op wil voorbereiden.

- 1 Toename van het aantal taken van gemeenten als gevolg van decentralisaties vanuit het Rijk in het sociale domein. Beleid op bijvoorbeeld het terrein van jeugd, zorg en werk zal meer naar elkaar toe groeien. Hierdoor wordt een nog groter beroep op gemeenten en partners gedaan om integraal te werken.
- 2 De middelen blijven onder druk staan. Gemeenten moeten meer met minder doen. Dit vraagt om nieuwe werkwijzen, producten en interventies: innovatie.
- 3 Transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Er komt meer nadruk te liggen op de zelfredzaamheid van burgers en de bijdrage die ze leveren aan de samenleving. Er is in toenemende mate sprake van een individuele en een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dat geldt voor alle burgers, niet alleen voor diegenen die hulp of ondersteuning nodig hebben.
- 4 Gemeenten kunnen de maatschappelijke opgaven niet alleen realiseren. Ze moeten meer dan ooit de samenwerking opzoeken met maatschappelijke partners.

### Ambities van de gemeente

In verschillende documenten zijn in dat licht al ambities verwoord, zoals in de ‘(concept)Visie gemeenten Midden-Holland op het sociaal domein’, de Cultuurvisie en de kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning. Voorbeelden van ambities zijn:

- Het in stand houden en waar mogelijk versterken van de basisvoorzieningen op het gebied van Cultuur, Sport en Recreatie.
- De vitaliteit en de leefbaarheid in de dorpen van de gemeente Zuidplas bevorderen door een evenwichtige verdeling te realiseren van culturele voorzieningen en activiteiten.
- De burgers meer verantwoordelijkheid geven. De gemeente schept hiertoe de voorwaarden, stimuleert en heeft de regie. ‘Iedereen kan meedoen’.
- Het centraal stellen van de inwoners. Oplossingen voor vragen en behoeften van inwoners zijn maatwerk. Vragen en behoefte worden integraal benaderd. Er vindt verbinding plaats tussen de verschillende leefgebieden.
- Sturen op resultaat. Dit betekent dat niet het aanbod, producten of organisaties centraal staan maar de participatie van de inwoner.

### Modernisering van het subsidie-instrument

Deze ontwikkelingen vertalen zich ook in eisen aan de verdere professionalisering van het subsidie-instrumentarium. Deze ontwikkelingen vereisen een modernisering van het subsidie-instrument. Het instrument moet innovatie en duurzame samenwerking stimuleren en aanzetten tot transparant en resultaatgericht werken (tabel 6.1).



Oude situatie	→	Nieuwe situatie
<b>a. Versterken van samenwerking tussen partijen</b>		
Verticale relaties tussen gemeente en gesubsidieerde organisaties.	→	Een meer horizontale relatie tussen gemeenten en partijen gebaseerd op vertrouwen en gedeeld belang.
Uitvoering geven aan gemeentelijk beleid.		Gezamenlijk beleid (coproductie) organiseren waarin iedereen zijn aandeel neemt.
Bilaterale relaties met verschillende gesubsidieerde organisaties afzonderlijk.		Subsidies en aanbestedingen inzetten in een arrangement van afspraken met meerdere partijen ter versterking van de keten en een integrale werkwijze.
<b>b. Aanbesteden en subsidiëren ten behoeve van innovatie en duurzame samenwerking</b>		
Doorschieten in kostenconcurrentie/ kostenefficiëntie, procedures en regels.	→	Focus op maatschappelijke effecten en het probleem van de cliënt.
Weinig innovatie en juridificering door handelen naar de letter van contracten of afspraken.		Duurzame samenwerking en innovatie vanuit onderlinge goodwill: 'geven en nemen' binnen een keten van samenwerkende partijen.
Focus op aanbesteden/ inkopen op de markt.		Afweging tussen inkopen en subsidiëren.
<b>c. Van gestapelde controle en verantwoording naar transparant en resultaatgericht werken</b>		
De relevantie en zin van verantwoording, toezicht en controle ontgaat gesubsidieerde organisaties.	→	Controle verbinden met professioneel en transparant werken waarbij evident is of partijen zich committeren aan het bereiken van een beoogd resultaat. Gesubsidieerde organisaties willen zélf ook weten of zij op de goede weg zijn.
Bilaterale verantwoording in teken van financiële middelen en 'schuld' wanneer effecten uitblijven.		Opbouwen van een gezamenlijke informatiepositie over wat speelt in de samenleving. Los van de vraag of partijen daar individueel verantwoordelijk voor zijn. Dit is iets waar partijen gezamenlijk aan werken.

Tabel 6.1: modernisering van het subsidie-instrument. Bron: thema's waar 80 gemeenten in 2012 en 2013 aan werkten binnen het programma Subsidie Zonder Moeite.

## Kansen en barrières

Wat zijn kansen en barrières – gegeven de ontwikkelingen en de huidige praktijk – voor de gemeente om de toekomstige ambities te realiseren?

### KANSEN

Kansen zijn praktijken die de gemeente moet behouden en waarop ze kan voortbouwen.

Concreet zien we de volgende kansen:

- Zowel de gemeente als de subsidiepartners hechten groot belang aan het sturen op maatschappelijke effecten. Maatschappelijke organisaties willen aansluiten op gemeentelijke doelen en de gemeente wil haar doelen ook meer en beter inzet maken van subsidieverlening.
- De gemeente doet in het dossier Bibliotheek De Groene Venen ervaring op met het maken van meerjarige subsidieafspraken die gekoppeld zijn aan gemeentelijke doelen. Dit dossier kan gelden als een wenkend perspectief voor het verstrekken van subsidies.
- De gemeente heeft één organisatie benoemd per werksoort/ basisvoorziening. Voor het muziekonderwijs is dit bijvoorbeeld MOZ-Art. Dit leidt binnen het aanbod van voorzieningen tot meer samenwerking en bundeling van krachten.

- De raad en het college hechten waarde aan de evaluatie van beleid waarin zicht wordt geboden op gevolgen voor de samenleving en het aandeel van andere partijen.

#### BARRIÈRES

Barrières geven zicht op praktijken waar de gemeente aan moet werken om de ambities te realiseren. We zien de volgende barrières:

- Onvoldoende evalueerbare en resultaatgerichte doelen met doorwerking op de subsidieafspraken en de verantwoording door maatschappelijke organisaties.
- Gemeente en organisaties werken in onvoldoende mate samen bij het bouwen van een gezamenlijke informatiepositie over ontwikkelingen en gevolgen van beleid in de lokale samenleving.
- De kaders en regels voor subsidieverlening ‘leven’ met name binnen de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Andere afdelingen zijn in onvoldoende mate aangesloten.
- Er bestaat onvoldoende zicht op het onderscheid tussen subsidiëren en aanbesteden. De afweging wordt in onvoldoende mate ondersteund (zo ontbreekt een expliciet afwegingskader).

## Reactie van het college op het onderzoek



Rekenkamercommissie Zuidplas  
Postbus 100  
2910 AC NIEUWERKERK AAN DEN IJSSEL



verzenddatum

ons kenmerk  
U14.002029

afdeling  
Maatschappelijke Ontwikkeling

onderwerp  
reactie op conclusies en aanbevelingen  
uit het rapport Subsidiebeleid

uw kenmerk  
  
bijlage

behandeld door  
C. ter Reegen  
  
telefoon  
0180-330434

Geachte commissie,

Hierbij ontvangt u onze reactie op de conclusies uit het rapport 'Subsidiebeleid in de gemeente Zuidplas. Rekenkameronderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid'. Ook zullen wij ingaan op de aanbevelingen die uw commissie heeft gedaan richting raad en college.

### Reactie op de conclusies

Het college kan zich vinden in de conclusie dat de huidige beleidskaders voor subsidieverlening een voldoende werkbaar kader vormen voor subsidieverstrekking.

Met de rekenkamercommissie zien wij kansen om:

- de basis voor sturing op prestaties en maatschappelijke effecten te verbeteren;
- het beleid dat ten grondslag ligt aan de subsidieverstrekking beter evalueerbaar en meer resultaatgericht te formuleren;
- de subsidieafspraken en -voorwaarden beter evalueerbaar en meer resultaatgericht te formuleren.

### Reactie op de aanbevelingen aan de raad

- De aanbeveling aan de raad om de 'lead' voor subsidieverlening meer bij het inhoudelijk beleid te leggen, onderschrijven wij. Het is aan het nieuwe college om de raad te ondersteunen bij het vaststellen van heldere beleidskaders (aan de hand van politieke visievorming);
- Bij de aanbeveling aan de raad om de indeling in subsidietypen te baseren op resultaatgerichtheid plaatsen wij de kanttekening dat er in de huidige indeling al sprake is van verschillende niveaus. Hierbij is ook een verschil gemaakt tussen grote, middelgrote en kleine subsidiebedragen met betrekking tot het bijbehorende verantwoordingsregime;
- Bij de aanbeveling aan de raad om aan het college te vragen om subsidies te integreren in de verantwoording per programma plaatsen wij de kanttekening dat dit nu ook al in de planning- en controlcyclus is opgenomen. Het is vanzelfsprekend dat het college verantwoording aflegt aan de raad. Een helder beleidskader biedt uiteraard wel mogelijkheden om de maatschappelijke effecten nadrukkelijker zichtbaar te maken.



gemeente  
**Zuidplas**

onderwerp  
reactie op conclusies en aanbevelingen uit het rapport Subsidiebeleid

ons kenmerk  
U14.002029

#### **Reactie op de aanbevelingen aan het college**

- Bij de aanbeveling om bij het verlenen van prestatiesubsidies een zo hoog mogelijke mate van resultaatgerichtheid te stimuleren, plaatsen wij de kanttekening dat het begrip 'prestatiesubsidie' niet voorkomt in ons subsidiebeleid. Zoals wij onder het kopje conclusies al aangaven, zijn wij het er mee eens dat de sturing op prestaties en maatschappelijke effecten verbeterd moet worden. Zowel raad als college hebben hierin een verantwoordelijkheid;
- De aanbeveling om een afwegingskader te bieden voor de keuze tussen subsidiëren, inkopen/aanbesteden en zelf doen, onderschrijven wij en zullen wij ook doorgeven aan het nieuwe college;
- De aanbeveling om alle huidige subsidies te herleiden tot de gemeentelijke beleidsvelden uit de programmabegroting, onderschrijven wij en zullen wij ook doorgeven aan het nieuwe college;
- De aanbeveling om de verantwoordingseisen aan te passen, vloeit voort uit eerdere aanbevelingen. Wanneer er heldere beleidskaders liggen zullen de subsidieontvangers zullen zowel hun aanvraag als hun verantwoording anders moeten gaan inrichten;
- De aanbeveling om tijdens een nieuwe bestuursperiode toe te werken naar een duurzamer samenwerkingsrelatie met subsidieontvangers, onderschrijven wij en geven wij door aan het nieuwe college.

#### **Tot slot**

Wij danken uw commissie voor het rapport en de wijze waarop door de samenstellers is samengewerkt met de ambtelijke organisatie.

Wij gaan er vanuit dat de nieuwe raad en het nieuwe college door het rapport gestimuleerd worden om het subsidiebeleid in onze gemeente verder te verbeteren. Wij stellen het op prijs als deze brief samen met het rapport aan de raad kan worden aangeboden.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zuidplas,

K.J.G. Kats  
Burgemeester

J. Brinkman,  
Gemeentesecretaris

## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

### Respondenten

Naam		Functie	Organisatie
Dhr. A. den Boer	Boer	Secretaris	Historische Vereniging
Dhr. T.	Boogaard	Voorzitter	NPV Zuidplas
Mevr. B.	Borreman	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling	Gemeente Zuidplas
Mevr. S	Den Hoedt	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling	Gemeente Zuidplas
Mevr. M.	Dirksen	Coördinator	Stichting Jeugdwerk Zuidplas
Dhr. A.	Doek	Raadslid CU/SGP	Gemeente Zuidplas
Dhr. P.A. van Drenth	Drenth	Raadslid Gemeentebelangen Zuidplas	Gemeente Zuidplas
Mevr. J.E. van Gelderen	Gelderen	Raadslid PvdA	Gemeente Zuidplas
Dhr. W.	Heemskerk	Teamleider	Bureau Jeugdzorg/Jeugd Preventie Team
Dhr. J.	Hordijk	Fractievoorzitter VVD	Gemeente Zuidplas
Dhr. G. de Koning	Koning	Directeur	De Groene Venen
Dhr. M.D.	Lansink	Fractievoorzitter CDA	Gemeente Zuidplas
Dhr. H.A.	Muller	Raadslid SP	Gemeente Zuidplas
Mevr. M. van Oudenaarden	Oudenaarden	Ouderenadviseur	Oudereninformatiepunt <sup>21</sup>
Mevr. B.	Prins	Directeur/bestuurder	MOZ-Art
Mevr. C. ter Reegen	Reegen	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling	Gemeente Zuidplas
Dhr. T.	Stoop	Teammanager	Kwadraad
Dhr. J.	Verbeek	Wethouder	Gemeente Zuidplas
Dhr. L. van Vliet	Vliet	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling	Gemeente Zuidplas
Dhr. D.B. van Woudenberg	Woudenberg	Fractievoorzitter D66	Gemeente Zuidplas

### Schriftelijke stukken

Jaar	Titelbeschrijving
2013	Gemeente Zuidplas, <i>Advies BenW uitvoeringsregels subsidies MO</i>
2013	Gemeente Zuidplas, <i>Evaluatie cultuurvisie</i>
2013	Gemeente Zuidplas, <i>Getekend raadsvoorstel evaluatie subsidiebeleid</i>
2013	Gemeente Zuidplas, <i>Infonota evaluatie cultuurvisie</i>
2013	Gemeente Zuidplas, <i>Kadernota wet maatsch. Ondersteuning versie 38</i>

<sup>21</sup> Sinds 6 maart heet het Oudereninformatiepunt officieel ZieZoZuidplas.

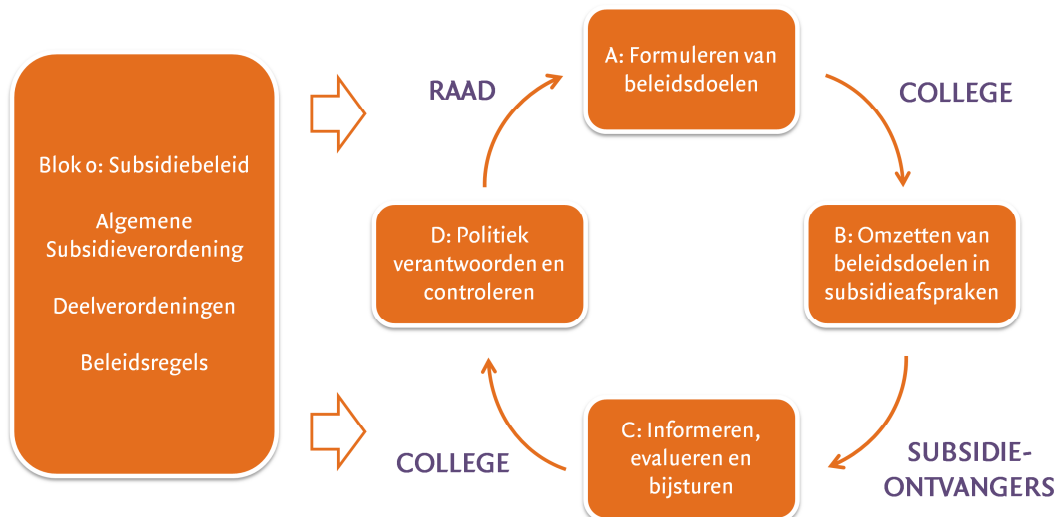
Jaar	Titelbeschrijving
2013	<i>Motie informatiebijeenkomst WMO</i>
2013	<i>Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel kadernota wet maatsch. ondersteuning</i>
2013	<i>Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel kadernota wet maatsch. ondersteuning2</i>
2013	<i>Gemeente Zuidplas, Uitvoeringsregels subsidies MO</i>
2012	<i>Concept visie gemeenten Midden-Holland op sociaal domein</i>
2012	<i>Gemeente Zuidplas, Kadernota wet maatsch. ondersteuning versie 35</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Advies nota vrijwilligersbeleid WMO adviesraad</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Adviezenlijst commissievergadering Maatsch. Ontwikkeling</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Adviezenlijst2 commissievergadering Maatsch. Ontwikkeling</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Algemene subsidieverordening Zuidplas</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Bijlage subsidie aan multifunctionele sportaccomodaties2</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Bijlage subsidie multifunctionele sportparken</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Cultuurvisie gemeente Zuidplas 2011 concept</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Cultuurvisie gemeente Zuidplas 2011</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Getekend raadsvoorstel nota vrijwilligersbeleid</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Getekend raadsvoorstel subsidiebeleid en verordening Zuidplas 2012</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Getekend raadsvoorstel vaststelling sportvisie gemeente Zuidplas</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Huidige cultuursubsidies</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Infonota inzake beleid in het teken van vitale dorpen</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Infonota2 inzake beleid in het teken van vitale dorpen</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Informatienota sportnota 2011</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Nota subsidiebeleid Zuidplas 2012</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Nota vrijwilligersbeleid gemeente Zuidplas concept</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Nota vrijwilligersbeleid gemeente Zuidplas</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Notitie subsidiebeleid concept</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Notitie subsidiebeleid</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel cultuurvisie</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel nota vrijwilligersbeleid</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel subsidiebeleid en verordening Zuidplas 2012</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Raadsvoorstel vaststelling sportvisie Zuidplas</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Sportvisie gemeente Zuidplas 2</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Sportvisie gemeente Zuidplas 2011 concept</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Sportvisie gemeente Zuidplas</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Subsidie voor buitensportparken</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Subsidie voor gymnastieklokalen</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Verslag inspraakavond cultuurvisie</i>
2011	<i>Gemeente Zuidplas, Verslag raad maart 2011 inclusief moties en amendementen</i>
2010	<i>Gemeente Zuidplas, Bijlage bij cultuurvisie</i>
2010	<i>Gemeente Zuidplas, Inspraakavond subsidiebeleid</i>

Jaar	Titelbeschrijving
2010	Stichting IJsselThuis, <i>Reactie St. IJssel thuis op nota vrijwilligersbeleid</i>
2010	Gemeente Zuidplas, <i>Reacties inspraakavond subsidiebeleid</i>
2010	Gemeente Zuidplas, <i>Verslag inspraakavond vrijwilligersbeleid</i>
-	<i>Gegevens zwembaden</i>
-	Gemeente Zuidplas, <i>Memo zienswijzen cultuurvisie</i>
-	Gemeente Zuidplas, <i>Notitie evaluatie subsidiebeleid</i>
-	Gemeente Zuidplas, <i>Schema basisfuncties in relatie tot vrijwilligersbeleid</i>
-	Gemeente Zuidplas, <i>Vragen mbt kadernota wet WMO</i>



## Bijlage 2: Normenkader

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen maken we gebruik van het onderstaande evaluatiemodel. Toepassing van de geschetste cyclus stimuleert een doelmatige en effectieve subsidiepraktijk. Het evaluatiemodel laat alle facetten van het subsidieproces zien én wie in ieder deel van de cyclus een rol heeft.



Figuur: evaluatiemodel voor een doelmatige en effectieve subsidiecyclus.

Het evaluatiemodel bestaat uit vijf blokken (o, A,B,C en D). Deze vormen tevens de kapstok voor het normenkader. We brengen uw normenkader (offerteverzoek d.d. 5 november 2013) hierin onder en vullen daarop aan. Het normenkader kan bij de start van het onderzoek nader worden uitgewerkt op basis van het beleid in Zuidplas of specifieke aandachtspunten van de rekenkamercommissie.

### Blok o: Subsidiebeleid

De subsidieverordening, die door de raad is vastgesteld, vormt het juridisch kader voor subsidieverstrekking (Blok o). De gemeentelijke subsidieverordening en de uitwerking daarvan in uitvoeringsregels stelt de regels vast waarbinnen de subsidiecyclus plaats dient te vinden.

De norm is dat het subsidiebeleid tezamen met de Algemene subsidieverordening en eventuele deelverordeningen/ uitvoeringsregels een werkbaar en helder kader voor subsidieverstrekking vormt. Dit wordt in belangrijke mate bepaald door de omvang van administratieve lasten voor het aanvragen van subsidies, een helder onderscheid in subsidietypen en de mate waarin de kaders stimuleren tot het sturen op prestaties.

### Blok A: formuleren van beleidsdoelen

De subsidiecyclus start met de mate waarin de raad evalueerbare en resultaatgerichte doelen formuleert waaraan de inzet van subsidies moet bijdragen. Subsidies zijn bij uitstek effectief indien zij bijdragen aan de beoogde doelen van de gemeente. De



beleidsdoelen treffen we onder meer aan in de programmabegroting. De norm is dat de beleidsdoelen evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn.

**Resultaatgericht is:**

- minimaal bij het slechts ter beschikking stellen van geld.
- maximaal bij het koppelen van maatschappelijke effecten aan prestaties.

Resultaatgerichtheid betekent ook dat het beleid evalueerbaar is.

**Evalueerbaar** betekent:

- *Specifiek*: duidelijk is waarop en op wie doelen betrekking hebben.
- *Meetbaar*: aantallen/indicatoren zijn gegeven.
- *Tijdgebonden*: duidelijk is wanneer doelen bereikt en/of maatregelen genomen moeten zijn.

**Blok B: Omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken**

Vervolgens is het aan het college om deze beleidsdoelen om te zetten in subsidieafspraken met de subsidieontvangers. Hierbij is van belang dat de subsidieafspraken en voorwaarden aansluiten bij het subsidiebeleid en zodanig worden vormgegeven dat achteraf ook kan worden vastgesteld in welke mate subsidies hebben bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelen.

De norm is (ook hier) dat de subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn en aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen (zie de toelichting onder blok A).

**Blok C: Informeren, evalueren en bijsturen**

Op basis van de subsidieafspraken kunnen instellingen met de uitvoering van activiteiten beginnen. Tussentijds en na afloop verschaffen deze instellingen aan het college informatie over de realisatie van de subsidieafspraken en de mate waarin de afgesproken doelen zijn gerealiseerd. Indien noodzakelijk stuurt het college bij.

De norm is dat instellingen tijdig relevante informatie verschaffen aan het college en dat deze informatie aansluit bij de gemaakte afspraken of doelstellingen. Norm is ook dat het college op basis van deze informatie bijstuurt indien noodzakelijk.

### **Blok D: Politiek verantwoorden en controle**

Aan het einde van de cyclus legt het college politieke verantwoording af aan de gemeenteraad. Het college verschaft de raad tijdig relevante informatie met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De raad benut deze informatie ook om zijn rol in te vullen.

De norm is dat het college tijdige en relevante informatie verschaft aan de raad en dat deze informatie aansluit bij de door de raad beoogde doelstellingen (zie blok A). Norm is ook dat het college een eigen zienswijze toevoegt aan de informatie van gesubsidieerde instellingen, dus niet 'één op één' jaarverslagen van instellingen doorstuurt aan de raad zonder nadere toelichting. De raad benut deze informatie actief voor kaderstelling en controle.