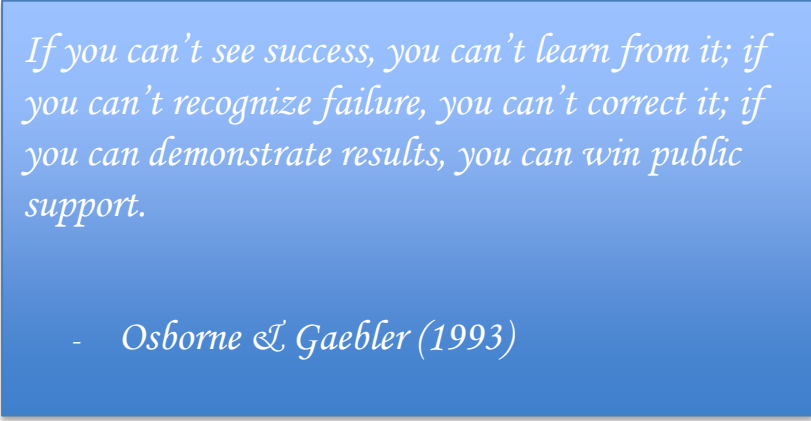




1-8-2019

De kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente Borne



*If you can't see success, you can't learn from it; if
you can't recognize failure, you can't correct it; if
you can demonstrate results, you can win public
support.*

- Osborne & Gaebler (1993)

Masterthesis

Pim Gezel

UNIVERSITEIT TWENTE

EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION: LOKAAL EN REGIONAAL
BESTUUR

1^E BEGELEIDER UNIVERSITEIT TWENTE: PROF. DR. M. BOOGERS

2^E BEGELEIDER UNIVERSITEIT TWENTE: DR. P.J. KLOK

BEGELEIDER GEM. BORNE: A. NIJMAN

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘De kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente Borne’. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Public Administration van de Universiteit Twente. Hierbij heb ik gekozen voor de specialisatie lokaal en regionaal bestuur. In opdracht van de gemeente Borne ben ik van Februari 2019 tot Augustus 2019 bezig geweest met het onderzoek en schrijven van de scriptie.

Het onderzoek dat ik heb uitgevoerd heb ik ervaren als zeer complex. Het is dan ook met recht de meest uitdagende maar daardoor ook de meest leerzame ervaring die ik heb gehad. Ik ben dan ook mijn begeleider Anthonie Nijman dankbaar voor de kans die hij mij gegeven heeft om deze opdracht te volbrengen. Daarnaast had ik dit onderzoek niet op deze wijze kunnen afronden zonder de hulp van mijn begeleiders van de universiteit Twente. Marcel Boogers en Pieter-Jan Klok hebben op dusdanige wijze met mij meegedacht en mijn vragen beantwoord zodat ik telkens op punten waarop ik vastliep weer verder kon.

Bij deze wil ik graag mijn begeleiders bedanken voor hun fijne begeleiding en ondersteuning tijdens dit traject. Daarnaast wil ik ook de respondenten bedanken voor hun medewerking aan de gevoerde interviews. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen voltooien.

Ook mijn vrienden, vriendin en familie hebben mij ondersteund tijdens het schrijven van deze scriptie. Hun morele steun en motiverende woorden hebben ervoor gezorgd dat ik deze scriptie tot een goed einde heb weten te brengen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Pim Gezel

Enschede, 1 augustus 2019

Inhoudsopgave

Abstract	4
1. Inleiding	5
2. Theoretisch kader	6
2.1 Subsidie als sturingsinstrument	6
2.2 Het Evalueren van Subsidiebeleid	8
2.3 Waarom Subsidiebeleid evalueren	9
2.4 Hoe Wordt Subsidiebeleid geëvalueerd?	10
2.5 Resultaten uit Eerdere Subsidiebeleid Evaluaties	12
2.6 Deze studie	13
3. Het Subsidiebeleid van de Gemeente Borne	14
3.1 Algemene Subsidieverordening	14
3.2 Bijzondere Subsidieverordeningen	15
3.3 Omvang Subsidies	17
4. Methode	19
4.1 Conceptualisatie	19
4.1.1 Werkbaarheid	19
4.1.2 Resultaatgerichtheid	20
4.1.3 Evalueerbaarheid	22
4.1.4 Het proces van controle	23
4.2 Dataverzameling	23
4.2.1 Steekproef	24
4.2.2 Werkbaarheid van de kaders	25
4.2.3 Resultaatgerichtheid	25
4.2.4 Evalueerbaarheid	26
4.2.5 Proces van controle	26
4.3 Data analyse	27
4.3.1 Werkbaarheid	28
4.3.2 Resultaatgerichtheid	30
4.3.3 Evalueerbaarheid	30
4.3.4 Het proces van controle	33
4.4 Ethiek	35
5. Resultaten	36
6. Conclusie	49
7. Discussie	51

7.1 Aanbevelingen.....	55
8. Referenties.....	59
9. Bijlagen	63

Abstract

INTRODUCTIE: In Nederland worden op elk overheidsniveau subsidies ingezet om producten te stimuleren die bijdragen aan doelen die het bestuur op dat niveau nastreeft. Subsidieverstrekking is daardoor alleen zinvol als de activiteiten van organisaties ook daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Dit houdt in dat het proces van subsidieverstrekking doeltreffend dient te zijn. In de literatuur wordt gesteld dat dergelijke evaluaties van subsidiebeleid met betrekking tot doeltreffendheid erg gecompliceerd zijn, en dat het streven naar inzicht in de doeltreffendheid in de meeste evaluaties het doel is.

DOEL: In opdracht van de gemeente Borne is er ook voor dit onderzoek het doel gesteld om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van hun subsidiebeleid. In het theoretisch kader is geschetst dat een doeltreffendheidsonderzoek in de context van subsidiebeleid zeer complex is. Er wordt in deze studie gekozen om de kwaliteit van het subsidiebeleid te onderzoeken, de hoofdvraag is dan ook: ‘*Wat is de kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente Borne*’.

METHODE: Om de hoofdvraag te beantwoorden, wordt er gebruik gemaakt van vier uit de literatuur herleide kwaliteitsaspecten van subsidiebeleid. Dit zijn de *werkbaarheid van de kaders*, *resultaatgerichtheid van subsidies*, *evalueerbaarheid van subsidies* en *het proces van controle*. Aan de hand van dertig globale evaluaties van subsidiedossiers, vier gedetailleerdere evaluaties van subsidiedossiers en twee interviews is een oordeel gegeven over het subsidiebeleid met betrekking tot deze aspecten.

RESULTATEN: Uit de analyse van de subsidiedossiers en de interviews bleek dat de werkbaarheid van de kaders beperkt is. In het belangrijkste kader, de algemene subsidieverordening, zijn de geformuleerde doelen grotendeels niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de kaders niet gemakkelijk zijn in het gebruik en de criteria in deze kaders moeilijk op consistente wijze toegepast kunnen worden. Dit heeft directe gevolgen voor de resultaatgerichtheid van de subsidies, die daardoor ook beperkt is. Er wordt met name gestuurd op basis van activiteiten, zonder dat daaraan eisen verbonden zijn. De eisen voor de evalueerbaarheid zijn hierdoor laag, wat het goed mogelijk maakt om deze subsidies te evalueren. Het proces van controle is echter beperkt, een aanzienlijk aantal subsidies voldoen niet aan de criteria en de eisen voor verantwoording zijn basaal.

CONCLUSIE: Concluderend kan gesteld worden dat er op basis van deze vier aspecten maar een beperkt inzicht is in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Borne, doordat het subsidiebeleid kwalitatief beperkt is. Dit komt met name doordat kwalitatief goede kaders ontbreken. Om dit te verbeteren dient de gemeente echter eerst een algehele visie op te stellen voor hoe zij subsidie als sturingsinstrument zien. Dit geeft een basis om doelen op te stellen en zo prestaties aan effecten te linken. Dit zal het algehele subsidiebeleid beter en op die wijze ook doeltreffender maken.

1. Inleiding

In Nederland is er geen enkele gemeente zonder subsidies. Subsiëring is in Nederland een instrument dat zowel op lokaal, provinciaal als nationaal niveau wordt in gezet (Algemene rekenkamer, 2011). Deze financiële middelen worden verstrekt aan zowel rechtspersonen (bedrijven, instellingen en bijvoorbeeld verenigingen) maar ook aan natuurlijke personen voor het produceren of consumeren van producten die de overheid graag wil stimuleren (Rekenkamercommissie Haaksbergen, 2007).

Volgens de Algemene wet bestuursrecht is een subsidie "een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager" (Awb, artikel 4:21). Subsidies zijn dan ook een belangrijk instrument voor een gemeente om activiteiten te ondersteunen die gemeentelijk beleid tot stand brengen. Ook de gemeente Borne verstrekt aan vele organisaties subsidies, uiteenlopend van een bescheiden subsidie van vijftig euro aan de Hengelose ijsclub tot een ruime één miljoen euro die het Kulturhus ieder jaar krijgt. Subsidies voor welzijn en educatie in Borne omslaan ongeveer drie procent van de totale jaarlijkse begroting.

De evaluatie van subsidies is volgens de Algemene Rekenkamer (2011) zeer moeilijk, van de 633 rijkssubsidies in de periode van 2005 tot 2009 zijn er slechts 81 geëvalueerd. Hiervan bleek dat de meeste niet deugdelijk op effectiviteit zijn doorgelicht. Ook in het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer bleek dat de in 2011 besteedde 1.1 miljard euro aan subsidies er maar nauwelijks inzicht kan worden verkregen in de effecten hiervan.

De Algemene Rekenkamer (2011) claimt dat het belangrijk is om kwalitatief goed onderzoek te doen naar de effecten van subsidies. Zij geven bijvoorbeeld aan dat als er aangetoond kan worden dat een subsidie haar doel bereikt, er een bewijs kan worden aangedragen voor effectief beleid en dit ongefundeerde kritiek kan afwenden. Ook het tegenovergestelde geldt volgens de Algemene Rekenkamer, dat als een subsidie niet of beperkt werkt, er een basis is voor een besluit tot stopzetting of aanpassing. Ook biedt het een basis voor het verbeteren van soortgelijke subsidies. Ten slotte, is het een basis voor goede verantwoording naar de Nederlandse burger over de besteding van hun belastinggeld.

Subsidieverstreking is alleen zinvol als de activiteiten van organisaties ook daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Dit houdt in dat het proces van subsidieverstreking doeltreffend dient te zijn.

Op basis van artikel 213a Gemeentewet dient het college van burgemeester en wethouders periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Voor het jaar 2018 is door de gemeente Borne hiervoor het onderwerp 'gemeentelijk subsidiebeleid' gekozen. Door het grote belang van subsidies voor het gemeentebestuur en organisaties, is het voor de gemeente Borne belangrijk om inzicht te hebben in de effectiviteit van hun subsidiebeleid. Om hier inzicht in te geven zal er in dit onderzoek gekeken worden naar de kwaliteit van dit beleid. Het college geeft aan dat zij graag wil weten of zij hun geld in de vorm van subsidies effectief uitgeven. Op verzoek van de gemeente Borne zullen in dit onderzoek specifiek de subsidies onderzocht worden die verleend worden vanuit de afdeling Welzijn en Educatie.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt eerst een inleiding gegeven op het gebruik van subsidie als sturingsinstrument. In deze paragraaf wordt de historie van subsidie geschetst en de maatschappelijke relevantie ervan. Na deze paragraaf wordt er specifiek belicht wat de achtergrond is van het doel van dit onderzoek. Als eerst wordt het meten van de effectiviteit van subsidie belicht in de achtergrond van de opkomst van New Public Management. Daarna wordt beschreven waarom we de kwaliteit van subsidiebeleid zouden moeten meten volgens literatuur. Vervolgens wordt er beschreven hoe we de kwaliteit van subsidie kunnen meten, hoe dit in de praktijk gedaan wordt en welke concepten daarvoor van belang zijn. Ten slotte wordt er een overzicht gegeven van de uitkomsten van eerdere evaluaties van subsidiebeleid.

2.1 Subsidie als sturingsinstrument

Om het gedrag van een doelgroep proberen te sturen, maakt de overheid gebruik van verschillende sturingsinstrumenten (van den Heuvel, 2005; Korsten, 2005). Deze sturingsinstrumenten kunnen in de basis getypeerd worden als economische-, juridische- en communicatieve sturingsinstrumenten, daarnaast kan er een onderscheid worden gemaakt in verruimende of beperkende instrumenten (Korsten, 2005). Subsidie is één van deze instrumenten en wordt als een economisch verruimend sturingsinstrument gezien (zie tabel 1.1 uit Korsten (2005)).

Tabel 1.1 (Korsten, 2005)

Type	Beperkend	Verruimend
Juridische instrument	Verbod	Gebod
Economische instrument	Heffing	Subsidie
Communicatieve instrument	Propaganda	Voorlichting

Subsidie kent als sturingsinstrument een lange historie in Nederland. Het is van belang de historische waarde van dit instrument mee te nemen, zodat er betekenis gegeven kan worden aan eventuele veranderingen erin (Ybema, 2010). Ook blijkt uit de hedendaagse praktijk voor wat betreft subsidies, dat er in de toekenning vaak een historische reden zit om bepaalde subsidies te verdedigen (Pickett, 2006). Subsidies worden al verstrekt sinds het midden van de 19^e eeuw, in dit tijdperk waren er echter nauwelijks regelingen die als basis golden voor de grond van subsidieverstreking (Jacobs, 1998). Subsidies in die tijd werden uit de openbare kas betaald, maar golden wel als interne aangelegenheden, die zonder wettelijke basis werden vastgesteld. Ook was de systematiek van de verstrekking van deze subsidies ver te zoeken, ondanks dat er maar weinig subsidieregelingen waren, waren er onderling veel verschillen te vinden (Westra & Den Ouden, 2001). In die tijd was de rol van de centrale overheid zeer gering, de belangrijkste taken van de overheid waren belastingheffing, landsverdediging en de rechtspraak. Er was dan ook op andere gebieden zo min mogelijk invloed van de overheid. Subsidies werden voornamelijk verleend aan ondernemers, culturele of sociale subsidies kwamen helemaal niet voor. Pas bij de verschuiving van de ‘nachtwakersstaat’ die haar invloed zo beperkt mogelijk wil houden naar een ‘verzorgingsstaat’ werd de invloed van de overheid op het gebied van huisvesting, onderwijs en sociale zekerheid flink vergroot (Trommel & van de Veen, 1999). Deze actievare houding van de overheid had op het begin

van deze verschuiving maar weinig invloed op het subsidiebeleid. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd subsidie een instrument dat meer gebruikt werd en werd de omvang van de subsidies groter. Vaak was er echter nog geen wettelijke grond voor deze subsidieregelingen, de subsidies die er waren hadden veelal hun eigen regels, dit maakte het geheel erg onoverzichtelijk (Jacobs, 1998).

Pas in de jaren tachtig werd er om overheidsuitgaven terug te dringen en het misbruik van subsidiegelden tegen te gaan een poging gedaan door de overheid om subsidieverstrekking te structureren (Westra & den Ouden, 2001). Ondanks deze pogingen en de opkomst van het New Public Management (wat in de paragraaf hierna toegelicht wordt) werd er bijna twintig jaar later nog steeds grote vraagtekens gezet bij de doeltreffend-, rechtmatig- en doelmatigheid van subsidie als sturingsinstrument (van Vugt, 1997). Er was vooral kritiek op de slechte controle en het beheer van subsidies, de effectiviteit van subsidies als sturingsinstrument en de rechtmatigheid waarmee subsidies en het proces eromheen werd toegepast (van Vugt, 1997). Het was een blijvende discussie of subsidies wel bijdroegen aan het doel dat de overheid gesteld heeft en het automatisme waarmee deze subsidies verleend werden. De vraag naar een wettelijke regeling voor de Nederlandse subsidiepraktijk was dan ook groot. Deze kwam er door een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Deze regeling was een grote stap vooruit om het subsidieveld overzichtelijker, beheersbaarder en rechtmatiger te maken. Ten tijde van schrijven zijn er echter nog steeds twijfels over deze aspecten van subsidies. Er worden immers vele subsidie-benamingen in de praktijk gebruikt, voorbeelden zijn: stimuleringssubsidie, incidentele subsidie, koppelsubsidie, maatschappelijke investeringen, exploitatiesubsidie en arrangementsubsidie (Van den Heuvel, 2005). Daarnaast is er onduidelijkheid over de effectiviteit van subsidies, zoals eerder benoemd geven rekenkamers aan dat het lastig is om de effectiviteit te bepalen (Algemene Rekenkamer, 2011; Randstedelijke Rekenkamer, 2012).

Vanuit maatschappelijk perspectief is subsidie een sturingsinstrument dat vooral gericht is om maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen (Kiewiet, 2015). Uit de historie van subsidies kan dan ook afgeleid worden dat de verschuiving van het doel van subsidies tegenwoordig meer aan de maatschappelijke kant zit dan vroeger. In het geval van de gemeente Borne is subsidie een instrument om de algemene sociale samenhang te bevorderen. Volgens de indeling geschetst door Korsten (2005) en van der Doelen (1993) is subsidie een financieel beleidsinstrument met een verruimend stimulerend karakter. Dit houdt in dat subsidie een geboden hulpbron is die een door beleid beoogd gedrag aantrekkelijk maakt (van der Doelen, 1993). Bij subsidie wordt vaak de relatie tussen geld en gedrag veronderstelt, waarbij het 'rationality model' van Stone (2002) centraal staat. Mensen doen iets omdat er sprake is van een financiële prikkel. Dit is echter in de praktijk lang niet altijd het geval, Pink (2009) claimt bijvoorbeeld dat de intrinsieke motivatie veel belangrijker is. Ook van den Bos (2011) geeft aan dat de relatie tussen gedrag en financiële prikkels in de vorm van subsidies overschat wordt. Mede door deze redenen staan subsidies onder discussie, ze leggen immers beslag op collectieve middelen (Kiewiet, 2015). Het is dan ook de vraag of marktwerking voor sommige activiteiten niet een betere vorm zou zijn, als alternatief voor deze overheidsinterventie (van Vugt, 1997). Kiewiet (2015) beargumenteert bijvoorbeeld dat subsidie alleen effectief is, als het voor de ontvanger de reden is geweest om het besluit te organiseren. Anders kan het zijn dat de ontvanger blij is met de gift, maar de subsidie dus eigenlijk het doel voorbij gaat (Hufen, 2007). Ook wordt er door Ringeling (2004) gewaarschuwd voor strategisch gedrag van organisaties, waarbij zij activiteiten organiseren die de meeste subsidie opleveren. Het is dus van belang om het beleidsinstrument "subsidie" op een adequate wijze vorm te geven, waarbij een gedegen beleidstheorie er voor zorgt dat

door middel van subsidie bepaalde doelen van de gemeente worden bereikt. Het bepalen van de 'kwaliteit' van het subsidiebeleid en daar uit voortvloeiend het sturingsinstrument subsidie, kan een mate van inzicht geven in de doeltreffendheid van dit instrument.

2.2 Het Evalueren van Subsidiebeleid

Zoals eerder benoemd heeft het college van de gemeente Borne gekozen om het subsidiebeleid te laten evalueren op haar kwaliteit. De gemeente Borne plaatst bijvoorbeeld kanttekeningen bij de onbekende effectiviteit van het instrument subsidie, en daarbij de mate waarin maatschappelijke effecten daarbij ook daadwerkelijk worden bereikt (Onderzoeksplan 213a Borne, 2017). Daarnaast geven zij ook aan meer inzicht te willen hebben in het proces van controle en beheer van subsidies (Onderzoeksplan 213a Borne, 2017). Deze focus op effectiviteit vanuit de gemeente is niet nieuw. Om dit in een wat breder perspectief te plaatsen en de achtergrond van deze (ontwikkelde) focus op effectiviteit in bijvoorbeeld mate van doeltreffendheid te schetsen, is het nodig om de opkomst van het New Public Management (NPM) te belichten.

Wanneer men vanuit dit perspectief kijkt, is het helemaal niet vreemd dat er een kritische blik naar subsidies ontstaan is. Het is namelijk een uitgavenpost, waarvan de effectiviteit maar moeilijk te duiden is (Algemene rekenkamer, 2011). De keuze van de gemeente Borne om de effectiviteit van hun subsidiebeleid te belichten is in de achtergrond van het NPM dan ook logisch te verklaren.

Sinds het begin van de jaren tachtig is er meer aandacht gekomen voor een bedrijfsmatige aansturing van gemeenten. Door een op dat moment verslechtering van de economie ontstond er behoefte en noodzaak aan bezuinigingen (Koudijs, 2010). Om dit te realiseren, moest er een efficiëntere overheid komen. Er kwam in deze tijd meer aandacht voor organisatiestructuren en de sturing en controle van processen en producten. Internationaal gezien ontstond er een stroming die New Public Management genoemd wordt.

New Public Management (NPM) is te omschrijven als een managementstroming waarin wordt getracht de overheidsorganisatie meer doel- en resultaatgericht te maken (Koudijs, 2010; Korsten, 2005; Koemans, 2010). Dit is nodig om beter te meten welke prestaties de overheid levert. Hood (1991) geeft de volgende belangrijke kenmerken voor het NPM:

- Gerichtheid op prestaties (output)
- Werken met expliciete prestatimaatstaven en afspraken
- Het bevorderen van de vrijheid van overheidsmanagers
- Gerichte informatievoorziening over de mate van bereiking van prestaties en effecten
- Een competitieve houding van de overheidsorganisatie

In Nederland heeft de opkomst van het NPM gezorgd voor de invoering van verschillende meet- en beheerssystemen zoals het Beheer- en beleidsinstrumentarium en het Besluit Begroting Verantwoording (Aardema, 2002). Belangrijke ontwikkelingen sinds de opkomst hiervan zijn onder andere het ontwikkelen van kengetallen en de aandacht voor maatschappelijke effectmeting (van Helden, 1998).

Samenvattend kan gesteld worden dat NPM ervoor heeft gezorgd dat publieke organisaties meer aandacht zijn gaan besteden aan meetbare prestaties, efficiëntie en effectiviteit (Hood, 1991; Weikart, 2001). Het gebruik van deze principes kan bijdragen aan een betere verantwoording van het instrument subsidies. In het volgende hoofdstuk zal dieper worden

ingegaan op de redenen die gegeven worden voor de relevantie van het evalueren van subsidiebeleid.

2.3 Waarom Subsidiebeleid evalueren

Er is veel literatuur die claimt waarom het belangrijk is om subsidiebeleid te evalueren. De evaluatie van proces en resultaten van beleid kent volgens de literatuur over het algemeen twee functies: verantwoording en leren (Verlet & Devos, 2008; Korsten, 2005; de Bruijn, 2001; Peters & Verhoeks, 2016).

Kennis over de uitvoering en resultaten van beleid is benodigd om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid (Peters & Verhoeks, 2016). Verantwoording kan gezien worden vanuit een democratisch en constitutioneel perspectief (Masselink, 2013).

Verantwoording vanuit een democratisch perspectief is benodigd om het handelen van de overheid te kunnen controleren vanuit het perspectief van de burger (Bovens, 2007). Burgers hebben een bepaalde vertegenwoordiging gekozen en zo een gedeelte van hun zeggenschap overgedragen aan de volksvertegenwoordiging (in dit geval college). Het college neemt besluiten en besteed namens de burger publiek geld voor hun doelstellingen. Verantwoording over deze besluiten is dus een mechanisme voor de burger om te controleren wat er met hun belastinggeld wordt gedaan (Masselink, 2013), Talbot (2005) claimt dat de overheid dit gezien hun rol en besteding van publiek geld dan ook verplicht is in het kader van ‘good governance’. Bij ontevredenheid over het gevoerde beleid zouden burgers de lokale overheid hier op kunnen afrekenen, door bijvoorbeeld bij nieuwe verkiezingen op een andere partij te stemmen (Bovens, 2007).

Een ander perspectief op verantwoording is het constitutionele perspectief. Door de controle van verantwoording kan corruptie en machtsmisbruik voorkomen worden (Bovens, 2007; Halachmi, 2002). Verantwoordingsmechanismen zorgen voor de zogenoemde ‘checks and balances’ om misbruik van macht, of in het geval van subsidies, de onlegitieme uitgaves van subsidies tegen te gaan. De rol van de gemeenteraad is het controleren van het college en in dit geval dan ook de controle van het subsidiebeleid. Instanties als de rekenkamer kunnen bevindingen rapporteren aan de gemeenteraad, waarna deze het college ter verantwoording kan roepen.

Een veelgenoemde reden in de literatuur voor het meten van prestaties is het leren van organisaties over wat er goed gaat en wat voor verbetering vatbaar is (De Bruijn, 2001; Verlet & Devos, 2008; van Thiel, 2009). Daarnaast kan een dergelijke prestatiemeting de basis zijn om een oordeel te vormen over het functioneren van een organisatie, dit oordeel kan vervolgens leiden tot een afrekening zoals bijvoorbeeld sancties of juist een beloning (Korsten, 2005). Dit motivatiemechanisme leidt volgens onderzoekers tot een hogere en betere productie. Frank Verbeeten (2007) vond bijvoorbeeld in onderzoek naar 93 publieke organisaties vond hij dat het gebruik van instrumenten voor prestatiemeting leidde tot zowel een hogere kwantiteit van hun productie van diensten als een hogere kwaliteit. In de context van subsidies zou dit betekenen dat er gemeten zou kunnen worden in hoeverre subsidies bijdragen aan de beoogde doelstellingen. Op basis hiervan zou er een oordeel geveld kunnen worden voor het continueren of stopzetten van een bepaalde subsidie (Peters & Verhoeks, 2016). Om dit oordeel te vullen is het ook belangrijk dat de subsidieontvanger een degelijke verantwoording van haar prestaties aanlevert en hierin aantoont hoe de subsidie hierin bijgedragen heeft (Peters & Verhoeks, 2016).

2.4 Hoe Wordt Subsidiebeleid geëvalueerd?

In dit onderzoek staat de evaluatie van het subsidiebeleid van de gemeente Borne centraal. Evaluatieonderzoek wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2003) en Swanborn (2007) grofweg ingedeeld in drie soorten: inhoud, uitvoering of de effecten van beleid. Zoals eerder benoemd wordt het sturingsinstrument subsidies vaak kritisch bekeken op haar effectiviteit (vaak benoemd als: doeltreffendheid).

Effectiviteit of doeltreffendheid is de mate waarin het beleid bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Evaluaties van subsidiebeleid hebben echter een ernstige beperking in het bepalen van de effectiviteit, zoals eerder benoemd geeft de Algemene Rekenkamer (2011) al aan dat het voor subsidies nagenoeg onmogelijk is om de effectiviteit van een subsidie vast te stellen, zij geven aan dat er dusdanig veel factoren meespelen dat er geen causaal verband vastgesteld kan worden tussen het middel subsidie en het doel dat (niet) bereikt wordt. Ook onderzoekers de Baas, Koppe en Ijssels (2013) verklaren dat het aantonen van een causaal verband tussen subsidie en effect niet mogelijk is door het vaak langdurige karakter en het aantal factoren dat meespeelt in het (niet) bereiken van een effect. Hetgeen dat wel gedaan kan worden is komen tot een ‘plausibel’ verband tussen subsidie en effectbereiking (de Baas et al., 2013). Peters (2014) deed onderzoek naar twintig evaluaties van subsidiebeleid gedaan door gemeenten en kwam tot de conclusie dat in alle gevallen er een procesevaluatie gedaan is om inzicht te krijgen in de mate van doeltreffendheid. Bij een procesevaluatie wordt er gekeken naar allerlei aspecten rondom het beleid, zoals de vormgeving, de uitvoering van het beleid en het toezicht op het beleid, om vervolgens knelpunten in beeld te brengen (Swanborn, 2007). Uit dit resultaat claimt Peters (2014) ondersteuning te hebben voor de stelling van onder andere de Algemene Rekenkamer, dat het onmogelijk is om de doeltreffendheid van subsidies volledig te bepalen. Idealiter zou er voor het doel van dit onderzoek (inzicht geven in de doeltreffendheid) dus een effectiviteitsonderzoek gedaan moeten worden. Echter tonen bovenstaande studies aan, dat dit in de context van subsidiebeleid tot zoverre zeer complex is. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op de kwaliteit van het subsidiebeleid met betrekking tot de inhoud en uitvoering van het beleid, Hoogerwerf en Herweijer (2003) geven aan dat het evalueren van deze twee aspecten vaak gedaan wordt indien er geen evaluatie over de effecten van beleid uitgevoerd kan worden.

Wanneer er in andere subsidiebeleid evaluaties gekeken wordt naar de criteria voor een kwalitatief subsidiebeleid, dan vindt men voor wat betreft de inhoud de kwaliteit van de gestelde kaders zeer belangrijk. De kaders zijn in deze context dan de Algemene- en eventueel bijzondere subsidieverordeningen (van Dieren, Dickson & Houwkes, 2010; Rouw & de Jong, 2014; Rekenkamercommissie Roermond, 2002; Rekenkamercommissie Zwolle, 2013; Lelieveldt, Pröpper & Kessens, 2005; Rekenkamercommissie AOGW, 2009). De kwaliteit van de kaders wordt hierbij in een aantal onderzoeken gedefinieerd als de werkbaarheid van de kaders (zoals in bijvoorbeeld Rouw & de Jong, 2014). Hierbij staat centraal in hoeverre kaders zoals de Algemene Subsidieverordening helder is geformuleerd, er samenhang is met andere kaders en of deze compleet zijn. De werkbaarheid van de kaders zal ook in dit onderzoek als kwaliteitscriterium gebruikt worden, dit criterium zegt wat over de inhoud van het beleid.

Naast de inhoud van het beleid wordt ook in alle bekeken onderzoeken¹ gekeken naar de uitvoering van het subsidiebeleid. Hierbij zijn resultaatgerichtheid, evalueerbaarheid en het proces van controle belangrijke kwaliteitscriteria omtrent de uitvoering. De resultaatgerichtheid omvat de relatie tussen subsidie doelen en gestelde voorwaarden. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door te kijken in hoeverre er in de gestelde voorwaarden er wordt gestuurd op resultaten en effecten (Lelieveldt et al., 2005; Rekenkamercommissie AOGW, 2009; Rouw & de Jong, 2014). Daarnaast wordt er in al deze onderzoeken gekeken naar de evalueerbaarheid van de gemaakte afspraken en doelstellingen. Dit wordt in deze onderzoeken gedaan door allereerst te kijken naar de formulering van doelstellingen, waarbij het de norm is dat deze specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Ook wordt er in een aantal onderzoeken beoordeeld of de benodigde gegevens voor evaluatie worden aangeleverd (van Dieren et al., 2010; Lelieveldt et al., 2005; Rouw & de Jong, 2014). Een andere voorwaarde voor de evalueerbaarheid van de effecten van subsidies is dat er een duidelijk verband is tussen het subsidiebedrag en het bereiken van de in de subsidie beschreven resultaten (Lelieveldt et al., 2005; Rekenkamercommissie Zwolle, 2013).

Het laatste kwaliteitscriterium dat in de literatuur aangehaald wordt is het proces van controle en de daarbij behorende sturing. In veel van de genoemde evaluaties van subsidiebeleid wordt daarbij allereerst bekeken of instellingen bekend zijn met de doelen van het gemeentelijk beleid (Dieren et al., 2010; Lelieveldt et al., 2005; Rekenkamercommissie AOGW, 2009). Daarnaast wordt er gekeken naar de mate van contact tussen gemeente en de gesubsidieerde organisaties en of er naar aanleiding van dit contact of evaluatiegegevens bijsturing plaatsvindt (Lelieveldt et al., 2005; Rouw & de Jong, 2014). Ook zijn er een aantal verschillen te vinden in evaluaties van subsidiebeleid op de wijze hoe zij de sturing en controle onderzoeken (en conceptualiseren). Van Dieren et al. (2010) toetst bijvoorbeeld hoe de uitvoering van het subsidiebeleid wordt gedaan naar aanleiding van de juiste inzet van kaders. Dit doen zij door te kijken naar in hoeverre subsidies aan gestelde criteria voldoen. De rekenkamer Gouda (2007) betreft bijvoorbeeld in haar evaluatie ook de relatie tussen college en de gemeenteraad en de wijze waarop zij elkaar moeten informeren en eventueel bijsturen. Ten slotte suggereren Lelieveldt et al. (2005) en de Rekenkamercommissie Zwolle (2013) dat het belangrijk is om te kijken naar de doordachtheid van de keuze van sturing. Dit zegt namelijk wat over hoe het college de uitvoering van subsidiebeleid onderbouwd.

Kortom zijn er in de bekeken evaluaties van subsidiebeleid in de meeste gevallen vier kwaliteitscriteria gevonden die de kwaliteit van het subsidiebeleid verklaren. Deze vier kwaliteitscriteria (Werkbaarheid van de kaders, Resultaatgerichtheid, Evalueerbaarheid en Proces van controle zijn dan ook allen in dit onderzoek opgenomen). Deze concepten worden in de benoemde evaluaties van subsidiebeleid niet allemaal op dezelfde wijze gedefinieerd en onderzocht, maar in alle genoemde evaluaties kunnen deze aspecten herleid worden. De concepten die worden onderzocht zijn aan elkaar gerelateerd en dat betekent dat een goede uitvoering op een concept voorwaardelijk kan zijn voor een goede uitvoering op een ander concept (Peters, 2014; Rekenkamercommissie Zwolle, 2013; Algemene Rekenkamer, 2011). Een voorbeeld hiervoor is bijvoorbeeld de evalueerbaarheid van doelstellingen, als deze als ‘slecht’ wordt beoordeeld doordat er bijvoorbeeld sprake is van een onduidelijke formulering van doelen, dan kan er ook geen sprake zijn van een koppeling van het beleid en deze doelen (Algemene Rekenkamer, 2011). Het is wel lastig te bepalen in hoeverre bepaalde aspecten behoren tot bepaalde thema's, dit wordt ook regelmatig in onderzoeken ten opzichte

¹ Dit zijn: van Dieren, Dickson & Houwkes, 2010; Rouw & de Jong, 2014; Rekenkamercommissie Roermond, 2002; Rekenkamercommissie Zwolle, 2013; Lelieveldt, Pröpper & Kessens, 2005; Rekenkamercommissie AOGW, 2009; Peters & Verhoeks, 2016; Rekenkamer Gouda, 2007; Rekenkamercommissie Wormerland, 2013)

van elkaar anders ingedeeld. Van Dieren et al. (2010) vindt bijvoorbeeld dat de aanwezigheid van verantwoording een onderdeel is dat uitmaakt van het concept ‘sturing’ terwijl Lelieveldt et al. (2005) dit juist beoordeelt als een onderdeel van de evalueerbaarheid. In de meeste onderzoeken is er voor de indeling van deze aspecten maar weinig sprake van theoretische onderbouwing voor deze keuze, echter geeft Peters (2014) aan dat dit voor het eindresultaat weinig uitmaakt, omdat de concepten zo gerelateerd aan elkaar zijn.

2.5 Resultaten uit Eerdere Subsidiebeleid Evaluaties

De rekenkamer Nijmegen heeft in 2013 twintig evaluaties van subsidiebeleid van andere gemeentelijke rekenkamers bekeken en is daarmee gekomen tot zeven lessen die blijken uit dit twintigtal van evaluaties. De meest relevante lessen voor dit onderzoek zijn (Rekenkamer Nijmegen, 2013):

1. Doelen zijn niet concreet

In een groot deel van de evaluaties is het onduidelijk wat een gemeente precies wil bereiken. Dit komt zowel voor in de kaderstellende documenten als in specifieke subsidiebeschikkingen waarbij ook de doelstellingen voor een specifieke subsidie niet duidelijk is. Hierdoor is het onmogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van subsidies.

2. Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties

Er worden in subsidiebeschikkingen nauwelijks onderbouwde verbanden geschetst tussen prestaties in de subsidiebeschikkingen en gemeentelijke doelen die daarmee gerealiseerd moeten worden. Er is ook weinig duidelijkheid over de hoogte van een subsidiebedrag. Er is door een gebrek aan prestatieafspraken weinig inzicht in de doeltreffendheid.

3. Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers

Gemeenten sturen subsidieontvangers in de praktijk vooral op vertrouwensbasis. Er wordt vaak vanuit gegaan dat subsidieontvangers zich wel aan de gemaakte afspraken zullen houden. Vaak is sturingsinformatie maar beperkt aanwezig omdat er onvoldoende verantwoordingsinformatie wordt aangeleverd. Er zijn te weinig eisen aan de verantwoording van organisaties.

Naast deze veelvoorkomende conclusies zijn er ook nog andere bevindingen. De rekenkamer Gouda (2007) concludeert bijvoorbeeld dat er vaak afspraken gemaakt worden op basis van ‘historie’ en dat het hierdoor lastig is om een oorzakelijk verband te schetsen tussen subsidie en afspraken. Peters en Verhoeks (2016) benoemen dat in de gemeente Hollandse Kroon er sprake is van een te beperkte verordening die ervoor zorgt dat er altijd dezelfde activiteiten en organisaties gesubsidieerd worden, wat ervoor zorgt dat er weinig ruimte is voor innovatie. Van Dieren (2010) vindt in Delft daarentegen dat juist dat het aantal verordeningen binnen de gemeente veel te groot is, wat het een erg complex geheel maakt en de uitvoering op een consistente wijze daarvan zeer moeilijk. Er kan dus gesteld worden dat de grootte en complexiteit van de verordeningen ook een veelgenoemde factor is in het inzicht in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid.

In Borne is er in 2018 al een keer een onderzoek gedaan door Maaïke Turk naar hoe het toekomstige subsidiebeleid er uit zou moeten zien. Dit onderzoek richtte zich vooral op de

vorm van de verordeningen, de communicatie tussen organisaties en de veranderende rol van de gemeente. Dit onderzoek maakte gebruik van de resultaten van elf diepte-interviews, waarbij de participanten bestonden uit medewerkers van de gemeente Borne, medewerkers uit andere gemeenten en subsidieaanvragers. Er werd met name gekeken vanuit het perspectief van de aanvragers van subsidie. Dit onderzoek richtte zich dus vooral op de vormgeving van het beleid, iets wat zoals eerder beschreven wel van invloed is op de doeltreffendheid. Uitkomsten van dit onderzoek waren onder andere dat de Algemene Subsidieverordening teveel gericht was op het sociaal domein, er criteria zijn die niet aansluiten op de praktijk en er te weinig persoonlijk contact is met gesubsidieerde organisaties. Dit onderzoek laat echter zeer weinig zien van de methodiek die gebruikt is, daarnaast is er geen theoretisch kader aanwezig. Het is dan ook moeilijk vast te stellen hoe betrouwbaar en valide dit onderzoek is.

2.6 Deze studie

Het doel van deze studie is om de gemeente inzicht te geven in de mate waarin hun subsidiebeleid bijdraagt aan de doeltreffendheid van hun subsidies. Een effectiviteitsonderzoek zou hiervoor het meest passend zijn, echter blijkt dit in de praktijk nagenoeg onmogelijk te zijn. Om die reden is er gekozen om onderzoek te doen naar de kwaliteit van het subsidiebeleid, met daarin de inhoud en uitvoering als belangrijkste aspecten. De hoofdvraag die hieruit volgt is dan ook: ‘Wat is de kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente Borne?’. Om de kwaliteit te beoordelen, wordt er gebruik gemaakt van de door de literatuur genoemde kwaliteitscriteria: werkbaarheid, resultaatgerichtheid, evalueerbaarheid en het proces van controle. Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van deelvragen, deze deelvragen zijn:

1. In welke mate vormt het subsidiebeleid van de gemeente Borne een werkbaar kader?
2. In hoeverre zijn de verstrekte subsidies resultaatgericht?
3. In hoeverre zijn verstrekte subsidies evalueerbaar?
4. Hoe ziet het proces van de controle van subsidies er uit?

De vragen in dit onderzoek zullen worden beantwoord aan de hand van verschillende onderzoeksmethodes. Dertig subsidiedossiers worden onderlegd aan een quickscan, een manier waarbij er vanuit documentatie informatie wordt verzameld over verschillende aspecten van een subsidiedossier. Daarnaast zullen enkele dossiers dieper geanalyseerd worden, waarbij er specifieke aspecten aan het licht komen die niet vanuit een quickscan beantwoordt kunnen worden. Ten slotte zullen er ook interviews plaatsvinden, om aspecten te beoordelen aan de hand van het perspectief van medewerkers van de gemeente Borne. Na het beantwoorden van deze vragen zal de hoofdvraag worden beantwoord en op basis hiervan worden er aanbevelingen gedaan om het inzicht in de doeltreffendheid te vergroten.

Vanwege privacy redenen zijn in dit onderzoek namen van organisaties geanonimiseerd. Ook zijn daardoor enkele bijlagen verwijderd.

3. Het Subsidiebeleid van de Gemeente Borne

Subsidiëring van organisaties en hun initiatieven is een instrument voor de overheid om haar doelen te bereiken. Dit betekent dat de doelstellingen van de gemeente het uitgangspunt zijn voor de aanspraak van organisaties op subsidie. De kaders voor subsidiëring bestaan uit de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente en een middel om zekerheid te verschaffen dat uitsluitend subsidie aanvragen worden gehonoreerd die bijdragen aan deze inhoudelijke doelstellingen. In een gemeente is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het stellen van de kaders en de controle daarop. Binnen gemeenten staan deze kaders meestal beschreven in de Algemene Subsidieverordening, ook Borne heeft een Algemene Subsidieverordening, deze is opgesteld in 2013. Ook de Algemene Wet Bestuursrecht geeft een formeel kader voor wat betreft subsidiëring, binnen dit kader is de ruimte voor de uitwerking van een Algemene Subsidieverordening. Hierdoor is er diversiteit om met verschillende vormen van subsidie te werken, die elk hun eigen criteria kennen.

3.1 Algemene Subsidieverordening

De Algemene Subsidieverordening Borne (2017) is het belangrijkste kader voor de subsidieverlening. Deze verordening is opgesteld door de gemeenteraad in 2013 en trad vanaf 1 januari 2014 in werking. In 2017 is deze verordening aangepast. In deze verordening staan naast allerlei wettelijke eisen zoals reikwijdte en termijnstelling ook de door de gemeente gestelde criteria (figuur 1.1) en vereiste verantwoordingseisen (tabel 1.2). Indien een verzoek niet aan (een deel van) de gestelde criteria voldoet, kan deze worden geweigerd. Voor wat betreft de criteria is er geen onderscheidt gemaakt tussen grote en kleine subsidieontvangers.

*Figuur 1.1:
Subsidiecriteria*

HOOFDSTUK 4 SUBSIDIECRITERIA

Artikel 14

1. De te subsidiëren activiteiten moet gericht zijn op de gemeente Borne en ten goede komen aan de ingezetenen van de gemeente Borne.
2. De subsidiegelden moeten worden besteed voor het doel waarvoor ze zijn beschikbaar gesteld.
3. De activiteiten mogen niet in strijd zijn met het algemene belang of de openbare orde.
4. Als de aanvrager ook zonder subsidieverstreking over voldoende gelden, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken en/of de aanvrager over een zodanig eigen vermogen beschikt dat subsidiëring redelijkerwijs achterwege kan blijven, (hierbij wordt uitgegaan van een vermogen dat groter is dan 25% van de begroting van de aanvrager) wordt de subsidie geweigerd.
5. De subsidieverstreking moet passen binnen het door het gemeentebestuur vastgestelde beleid. De toetsingscriteria en kaderstelling zijn in de desbetreffende bijzondere subsidieverordeningen aangegeven.
6. De aanvrager moet de behoefte aan de activiteit aannemelijk maken.
7. De eigen bijdrage t.b.v. de activiteit door de deelnemers mag niet zo laag worden gesteld, dat door en redelijke verhoging hiervan subsidieverlening achterwege kan blijven.

Tabel 1.2:
Verantwoordingseisen per bedrag*

Subsidiebedrag	Directe vaststelling	Inhoudelijk verslag	Financieel verslag	Balans en toelichting	Accountants verklaring
Tot 5000	x	x (eventueel)			
5000 tot 75000		x	x		
Meer dan 75000		x	x	x	x

* Het college kan conform artikel 11 en artikel 12 van de ASV bepalen dat er andere of mindere gegevens benodigd zijn voor de vaststelling van subsidie.

3.2 Bijzondere Subsidieverordeningen

Naast een Algemene Subsidieverordening, kent de Gemeente Borne ook twee bijzondere subsidieverordeningen: de subsidieverordening Arrangementssubsidies en de subsidieverordening Waarderingssubsidies. Een Arrangement subsidie is een langlopende subsidie waarop de gemeente inhoudelijk wenst te sturen en waarvan zij de resultaten wil zien. Deze subsidie is structureel en wordt per jaar toegekend (subsidieverordening Arrangementssubsidies, 2017). Deze subsidie kan alleen gegeven worden aan organisaties met volledige rechtsbevoegdheid, die ten minste een jaar bestaan en zich richten op taken die de gemeente op grond van haar beleid wenst uit te voeren. Een Waarderingssubsidie is een incidentele bijdrage in de kosten van activiteiten die op projectbasis worden georganiseerd (Subsidieverordening Waarderingssubsidies, 2017). Bij beide verordeningen staan dezelfde uitgangspunten beschreven:

- Regie ligt bij de gemeente maar initiatief ligt bij burgers en instellingen waarbij wordt aangesloten bij hun wensen en zij eigenaar blijven van hun idee
- Er is een dynamische verbinding tussen burgers en gemeente waarbij zeggenschap wordt gedeeld.
- Er wordt uitgegaan van de zelfredzaamheid van burgers, instellingen of ondernemers. Ondersteuning van de gemeente vindt alleen plaats indien dit nodig is.

Het hoofddoel voor alle beschreven subsidiesoorten is: ‘het bevorderen van de sociale samenhang.’. Om dit te bereiken, zijn er een aantal beoogde effecten beschreven waaraan een subsidie (deels) zou moeten voldoen om aan dit hoofddoel bij te dragen. De effecten waaraan een activiteit of project aan moet bijdragen zijn (Subsidieverordening Arrangementssubsidies, 2017):

- Meer betrekken van burgers bij hun wijk of buurt: Het gaat daarbij om activiteiten die onderlinge samenhang en noaberschap stimuleren.
- Het samendoen en ontmoeting in de gemeente Borne: De gemeente wil graag dat burgers elkaar kunnen ontmoeten in Borne en stimuleert projecten/activiteiten die het ontmoeten en samendoen bevorderen.

- Bevorderen van participatie van bijzondere doelgroepen zoals jeugd en ouderen: De gemeente vindt het belangrijk dat jongeren elkaar kunnen ontmoeten, voor hun eigen ontwikkeling en het ontdekken van zichzelf. Ook vindt de gemeente dit belangrijk voor de ontwikkeling van de samenleving, aangezien er vanuit de jongerencultuur vernieuwing ontstaat. Zij vindt dat er voor jongeren voldoende mogelijkheid moet zijn om elkaar te ontmoeten en met elkaar sociale, culturele, kunstzinnige of sportieve activiteiten te doen.
- Bevorderen van culturele activiteiten: Culturele activiteiten leveren een waardevolle bijdrage aan de participatie van burgers, de samenhang binnen de Bornse gemeenschap en tevens aan de ontwikkeling van burgers en biedt impulsen voor creatieve vernieuwing. De gemeente stimuleert graag activiteiten of projecten die hieraan bijdragen. Zij vindt het bevorderen van actief cultureel burgerschap belangrijk. Het zelf beoefenen en ervaren van cultuur is voor de gemeente de basis van het culturele leven. Cultuur is onmisbaar als bron van onderlinge binding en zingeving en heeft naast de intrinsieke waarde ook een verbindende werking. In de verordening staat beschreven dat een actief cultureel leven een positieve invloed heeft op de persoonlijke ontwikkeling van de burger, de kennis van cultuur, een geestelijk leven en gevoel voor artistiekheid en creativiteit. Naast deze individuele invloed heeft het aldus de verordening ook een maatschappelijke invloed; het heeft invloed op de sociale cohesie, betrokkenheid en verbondenheid van burgers onderling.
- Bevorderen van cultuureducatie: Dit doel gaat over het onder de aandacht brengen van cultuureducatie op de basisscholen. Cultuureducatie omvat kunst- als literatuureducatie, erfgoededucatie en media-educatie. Het doel van deze subsidies is om vraag en aanbod van cultuureducatie op elkaar af te stemmen en scholen te bieden wat ze nodig hebben.
- Bevorderen van sport, bewegen en gezonde leefstijl: De gemeente wil sporten en bewegen voor iedereen mogelijk maken door middel van een laagdrempelig gebruik van goede en gevarieerde sportvoorzieningen. Sport vertegenwoordigt volgens de verordening belangrijke maatschappelijke waarden, het verbreedt en stimuleert sportief gedrag. Ook draagt sport bij aan sociale participatie en versterking van de sociale cohesie.
- Bevorderen van activiteiten op het gebied van recreatie en toerisme in de gemeente: Hiermee wil de gemeente het aantal bezoekers van buitenaf vergroten door versterking en uitbreiding van het toeristisch aanbod.

De reikwijdte en criteria van beide subsidies verschillen echter. Bij arrangementssubsidies staan er naast eerder genoemde criteria geen extra criteria aangegeven. De enige vereiste is dat de subsidieontvangers organisaties zijn met rechtsbevoegdheid, die ten minste een jaar bestaan en zich richten op taken die de gemeente op grond van haar beleid wenst uit te voeren.

Waarderingssubsidies daarentegen hebben nog een aantal aanvullende criteria waaraan voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor deze soort subsidie (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2:
Aanvullende criteria waarderingssubsidies

1. De subsidieverstreking moet passen binnen het door het gemeentebestuur vastgestelde beleid. De kaderstelling en toetsingscriteria zijn in deze subsidieverordeningen aangegeven in artikel 2.
2. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten hebben betrekking op activiteiten die buiten de reguliere activiteiten van een vereniging of organisatie vallen.
3. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen een vernieuwend en/of experimenteel karakter te hebben.
4. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen een meerwaarde (verbreding of verdieping) op te leveren aan het bestaande aanbod in de gemeente.
5. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen laagdrempelig te zijn en te kunnen rekenen op een brede publieke belangstelling.
6. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen een openbaar karakter te hebben.
7. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen de samenwerking tussen de organisaties onderling of tussen de organisaties en het onderwijs te bevorderen.
8. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen bij voorkeur ook mede gefinancierd te worden door middelen van particulieren (eigen bijdrage en sponsoring), andere fondsen en/of andere overheden.
9. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen bij voorkeur een clustering te zijn van evenementen. Door clustering wordt samenwerking gestimuleerd
10. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen een positieve bijdrage te leveren aan sociale of economische samenhang.
11. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen niet in strijd te zijn met het algemeen belang.
12. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen een breed draagvlak bij burgers en/of organisaties te hebben.
13. De te subsidiëren projecten en/of activiteiten dienen in principe met zelfredzaamheid te worden gerealiseerd.

Waarderingssubsidies bedragen maximaal 25% van de totale begroting van een activiteit, tot maximaal 2500 euro. Bij de toekenning van het bedrag speelt mee in hoeverre de organisatie eigen vermogen inbrengt, andere mogelijke fondsen probeert te verkrijgen en de mate van publieksbereiking.

3.3 Omvang Subsidies

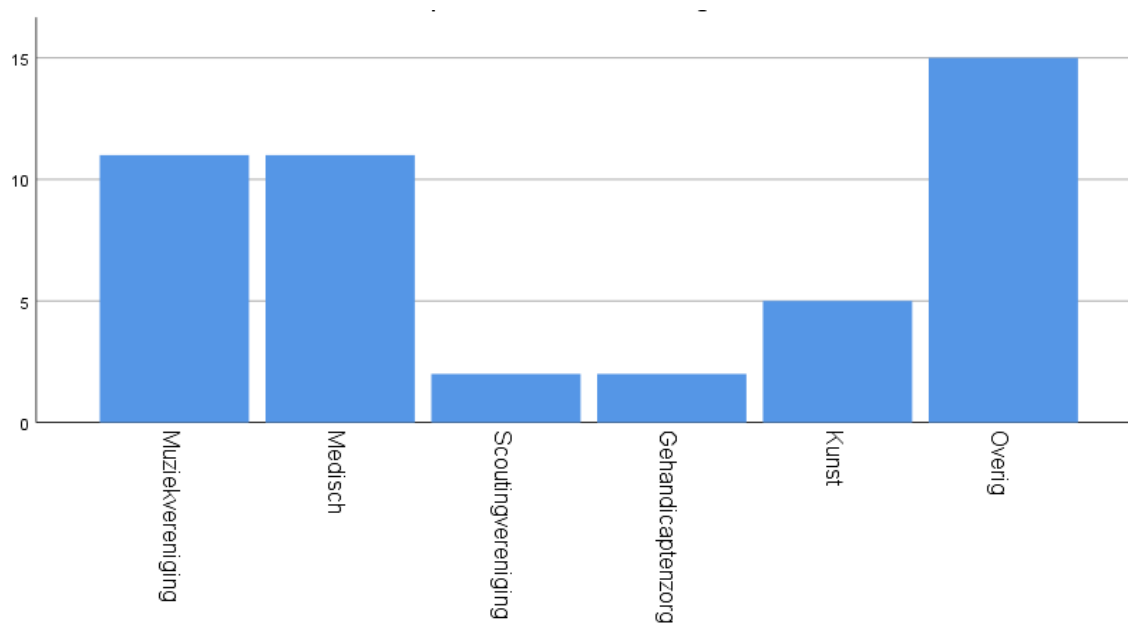
In 2018 zijn er in totaal 46 subsidies verstrekt aan organisaties variërend van de scouting tot de folkloregroep en verscheidene muziekverenigingen. Het totale subsidiebedrag in 2018 bedraagt 2.005.281,96 en de omvang van de jaarlijkse subsidie uitgaven maken ongeveer drie procent uit van de algehele begroting. In tabel 1.3 staat meer informatie weergegeven over het aantal subsidies in het jaar 2018. In figuur 1.3 is er een specificatie gemaakt naar de soorten organisaties die subsidie ontvangen.

Tabel 1.3:

Subsidieverstrekking 2018

	Jaar		
	2018		
	Arrangement subsidie	Waarderings subsidie	Totaal
Aantal toegekende subsidies	37	9	46
Aantal afgewezen subsidies	3	3	6
Totaalbedrag aan subsidies	2.005.281,96	18.625	2.023.905,96

Figuur 1.3



4. Methode

In dit onderzoek zal inzicht in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Borne gegeven worden aan de hand van de werkbaarheid, resultaatgerichtheid, evalueerbaarheid en het proces van controle. In het theoretisch kader is de relevantie van deze concepten beschreven voor wat betreft subsidie als sturingsinstrument. De werkbaarheid van de kaders zal wat vertellen over het proces van subsidieverlening en hoe ambtenaren dit ervaren, dit geeft vooral informatie over de kwaliteit van de verordeningen. De resultaatgerichtheid van subsidies geeft aan in hoeverre subsidiedoelen en -voorwaarden zo zijn opgesteld dat zij een resultaat nastreven. In het kader van NPM is dit dan ook een voorwaarde om subsidies effectief te besteden. De evalueerbaarheid zegt wat over in hoeverre deze resultaatgerichtheid te meten is. Ten slotte dient er ook een ordentelijk proces van controle te zijn op deze subsidies. Waar het mis gaat moet bijgestuurd worden en subsidies dienen op grond van gestelde criteria verleend te worden.

Deze concepten worden gemeten aan de hand van documentatieonderzoek en interviews. Het documentatieonderzoek richt zich op subsidiedossiers van de gemeente Borne. Een subsidiedossier bestaat uit de subsidieaanvraag met de daarbij behorende documenten zoals bijvoorbeeld een begroting of activiteitenplan, een subsidietoekenning en een subsidierapport opgesteld vanuit de gemeente. Dit subsidierapport toetst de subsidie aan de door de gemeente gestelde criteria. Daarnaast wordt er eventueel bijbehorende benodigde informatie verzameld uit documentatie gerelateerd aan een subsidiedossier, dit kan bijvoorbeeld oudere documentatie zijn over dezelfde soort subsidie (zoals bijvoorbeeld dezelfde soort subsidie die vastgesteld is in eerdere jaren). Ook worden er interviews gevoerd met medewerkers van de gemeente Borne. In de paragraaf hierna volgt eerst een gedetailleerdere beschrijving van de genoemde concepten, daarna worden de methodes van dataverzameling die gebruikt is beschreven en ten slotte volgen de methodes van data analyse en de ethische aspecten van dit onderzoek.

4.1 Conceptualisatie

4.1.1 Werkbaarheid

Sefat en Streefkerk (2018) definiëren werkbaarheid als: ‘het door bedrijven, burgers of professionals zelf kunnen begrijpen en toepassen van regels, de mate waarin bestaande routines of procedures aansluiten bij de eigen systemen en praktijk, het verloop van het contact met ambtenaren, doorlooptijden en de onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties.’ (p.8). Deze definitie geeft aan dat werkbaarheid een nogal omvattend begrip is, dat vanuit meerdere perspectieven gezien kan worden. Vanuit het perspectief van het college, die op basis van de gestelde kaders subsidie kan verstrekken, zijn een aantal dimensies van werkbaarheid belangrijk. Zowel Lelieveldt, Pröpper en Kessens (2005) als Rouw en de Jong (2014) geven in hun evaluatie aan dat een aantal aspecten van belang zijn voor een goede werkbaarheid van de subsidiekaders. Ten eerste dient er een duidelijke samenhang tussen de Algemene subsidieverordeningen, deelverordeningen en beleidsregels. Ten tweede zou er een consistente en eenduidige interpretatie van de gestelde kaders moeten zijn. Ten slotte moet het subsidiebeleid een heldere grondslag bieden voor de indeling van subsidietypes.

Daarnaast wordt de werkbaarheid door veel onderzoeken bepaald door te kijken in hoeverre doelen die in de verordening gesteld zijn, specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn (bijvoorbeeld in: Rekenkamercommissie AOGW, 2009; Rekenkamer Gouda (2007); Rouw & de Jong (2005)). Dit onderzoek hanteert het volgende normenkader voor wat betreft het begrip ‘werkbaarheid’:

- Er dient een duidelijke samenhang tussen de Algemene subsidieverordening Borne en de bijzondere deelverordeningen te zijn.
- Alle verordeningen zouden een kader moeten bieden dat consistent en eenduidig is. Er is zoveel mogelijk sprake van een gelijke interpretatie
- De doelen die in de verordening gesteld zijn zouden specifiek, meetbaar en tijdgebonden moeten zijn.

Er is gekozen om niet te kijken naar de heldere grondslag voor de indeling van subsidietypes, gezien Borne maar twee subsidietypes heeft die duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. In het onderzoek dat dit criterium aandraagt was er sprake van vier subsidietypes (Lelieveldt et al., 2005).

4.1.2 Resultaatgerichtheid

Resultaatgerichtheid is volgens Leijtens (2008) het richten van acties en beslissingen op het daadwerkelijk realiseren van resultaten. Korsten (1998) geeft aan dat resultaatgerichtheid mede onder de opkomst van het New Public Management in de overheid wordt verstaan als een organisatie die weet waar ze voor gaat en hoe ze dat kan bereiken. Sinds de opkomst van dit New Public Management is het bedrijfsmatig werken, ‘run government as a business’ meer een opdracht dan een keuze geworden (Leijtens, 2008). In de meeste subsidiebeleid evaluaties wordt dan ook verondersteld dat resultaatgerichtere afspraken ook beter zouden moeten worden beoordeeld. Steeds vaker krijgt deze relatie tussen de consument (opdrachtgever) en overheid (opdrachtnemer) invulling met behulp van prestatiecontracten (Leijtens, 2008). Deze ontwikkeling heeft in de bestuurspraktijk geleid tot vormen van sturing in publieke organisaties die gericht zijn op de te behalen resultaten (Leijtens, 2008; Korsten, 1998). De sturing op resultaten kan op verschillende manieren ingericht worden. Van Vugt (1997) hanteert bijvoorbeeld het onderscheid tussen input-, output- en outcome-sturing. Waarbij input-sturing de sturing op resultaten is op basis van de middelen die ter beschikking gesteld worden (zoals bijvoorbeeld het puur ter beschikking stellen van een gebouw). Output- of prestatie-sturing is een sturing op het realiseren van prestaties die een bepaald effect teweeg moeten brengen. Outcome-sturing is een sturing op basis van het effect dat men wenst te bereiken. Hierbij is er een duidelijke opbouw van soort sturing, waarbij outcome het meest resultaatgericht is en input het minst resultaatgericht (Leijtens, 2008).

Makkelijk is het echter allerm minst, om een sturing op outcome in te richten waarbij er een causaal verband is tussen de output en de outcome (Noordegraaf, 2002). Dit constateert ook de Algemene Rekenkamer (2011), die pleit dat een werkelijk verband tussen output en outcome maar zelden mogelijk te bewijzen is. Als gevolg hierop pleiten zij dat er gestreefd moet worden om in ieder geval een plausibel verband proberen te leggen tussen de prestaties van organisaties (output), en de effecten die de overheid wenst te bereiken (outcome). Ter Bogt (2002) schetst mede hierdoor dan ook dat ondanks de ruime verspreiding van resultaatgerichte sturing in publieke organisaties, het maar de vraag is of er wordt voldaan aan de voorwaarden voor een zinvol gebruik van deze sturing.

Eerder al vonden Markus en Pfeffer (1983) dat het amper vast te stellen is of de keuze voor een sturingssysteem verband houdt met de prestaties van organisaties. Later onderzoek van de Waal en Kerklaan (2004) weerlegt dit echter. Zij refereren aan een reeks onderzoeken die aantoonst dat de invoering van resultaatgerichtheid bij de overheid positieve effecten teweeg brengt voor wat betreft prestaties van overheidsorganisaties. Een belangrijke factor hierin is het vermogen om prestatiegegevens en relaties tussen doelen en middelen te specificeren.

Om dit te specificeren omtrent het onderwerp van resultaatgerichte sturing door middel van subsidies, hebben Lelieveldt, Pröpper en Kessens (2005) een model bedacht dat de resultaatgerichtheid van subsidiebeschikkingen beoordeelt op basis van de wijze van sturing. Hierbij maken zij ook een onderscheid op basis van input-, output- en outcome-sturing. Inputsturing kan dan worden gezien als een exploitatiesubsidie, waarbij een organisatie in staat gesteld wordt om een gebouw te financieren waarin zij activiteiten kunnen organiseren. Output-sturing zou een subsidie zijn voor het houden van een (bepaald aantal) activiteit(en). Ten slotte is outcome-sturing het verschaffen van subsidie voor een bepaald effect. Daarnaast hebben zij output-sturing niet alleen kwantificerend beschreven (in een hoeveelheid activiteiten) maar voegen zij daaraan toe dat er ook een kwaliteitseis van deze activiteiten en een direct resultaat van de activiteiten meespelen in de beoordeling van de resultaatgerichtheid. Een globale outputsturing waaraan geen eisen zijn gesteld, behalve dat activiteiten gerealiseerd worden, wordt ook wel een sturing op activiteiten genoemd (Rouw & de Jong, 2014) De kern van het model is dat hoe meer er wordt gestuurd op maatschappelijke effecten, hoe meer resultaatgericht een subsidie is. In figuur 2.1 is het model van Lelieveldt, Pröpper en Kessens (2005) te zien, hierin geven zij een voorbeeld omtrent een subsidie voor het houden van inburgeringscursussen. Ook geven zij aan dat men de resultaatgerichtheid kan vergroten door een koppeling te maken tussen de te leveren prestaties en het subsidiebedrag. Als voorbeeld dragen zij aan dat een lumpsum financiering minder resultaatgericht is dan wanneer er per prestatie gedifferentieerd wordt en een budget wordt gespecificeerd. In dit onderzoek worden deze twee aspecten overgenomen, de resultaatgerichtheid is dus groter indien:

- Er sprake is van een sturing die meer aangeeft wat de resultaten of effecten van een bepaalde activiteit zijn, ten opzichte van een sturing die meer globaal aangeeft welke activiteiten er georganiseerd dienen worden (model Lelieveldt et al. (2005)).
- Er sprake is van een koppeling van het subsidiebedrag op basis van kengetallen.

Figuur 2.1

Model Lelieveldt et al. (2005)

Resultaatgerichtheid					
Niet of nauwelijks		-----> Groot			
Ter beschikking stellen van geld	Activiteiten	Prestaties			Maatschappelijke effecten
	Globale omschrijving aard activiteiten ¹⁰	Kwantificerend: hoeveel activiteiten	+ Kwaliteitseis activiteiten	+ Direct resultaat van activiteit	Indirecte gevolgen activiteiten
Voor personeel en accommodatie inburgeringscursussen	Verzorgen van inburgeringscursussen	Inburgeringscursus van x uur voor x aantal personen	+ Verzorgd door leraren met onderwijsbevoegdheid	+ Aantal geslaagden inburgeringscursus	Stijging arbeidsparticipatie cursisten met x procent

4.1.3 Evalueerbaarheid

Evalueerbaarheid is gedefinieerd als de mate waarin het mogelijk is om de feitelijke resultaten van de subsidieverstreking waar te nemen en te herleiden tot de in de beschikking gemaakte afspraken (Lelieveldt et al., 2005). Resultaatgericht beleid is niet vanzelfsprekend ook evalueerbaar beleid. Duidelijkheid over welke prestaties er geleverd dienen te worden, maar niet op welke manier de organisatie deze verantwoord, kunnen niet gecontroleerd worden. Naarmate er meer prestaties van een organisatie worden afgesproken, en dus de resultaatgerichtheid toe neemt, zorgt dit er voor dat de eisen voor evalueerbaarheid toenemen. Een afspraak die stelt ‘‘minstens 1000 participanten te hebben per gesubsidieerde activiteit’’ heeft meer eisen voor de evalueerbaarheid dan enkel het ‘‘organiseren van een activiteit’’. De resultaatgerichtheid van een subsidiebeschikking vertelt wat over het ambitieniveau, de evalueerbaarheid van een subsidiebeschikking wat over de mogelijkheid om deze ambities ook te behalen (Lelieveldt, Pröpper, & Kessens, 2005).

Dit onderzoek hanteert de volgende voorwaarden voor een grotere evalueerbaarheid:

- Het opstellen van duidelijke, meetbare doelstellingen:
Literatuur geeft onder andere aan dat evaluatie het meest effectief is als de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn (Rouw & de Jong, 2014). Specifiek wil zeggen dat iets eenduidig te interpreteren is en kenmerkende karakteristieken heeft, meetbaar is gedefinieerd als de mate waarin iets aan de hand van normen kan worden getoetst en tijdgebonden is de precisie waarmee is aangegeven wanneer een doelstelling moet zijn behaald (Rekenkamercommissie AOGW. 2009).
- Er dient een duidelijk oorzakelijk verband te zijn tussen het subsidiebedrag en hoe deze bijdraagt aan de doelstelling:

Het subsidiebedrag biedt een duidelijke oorzakelijke bijdrage aan de doelstelling van de subsidie. Het is duidelijk hoe dit bedrag tot stand is gekomen en zo bijdraagt aan hoe de subsidie zijn doel dient te bereiken (Rouw & de Jong, 2014; Rekenkamer Gouda, 2007).

- Beschikking over benodigde en toereikende documentatie:

De gemeente dient daadwerkelijk te beschikken over de voor de evaluatie benodigde gegevens. Dit betekent dat er een feitelijke mogelijkheid is tot evaluatie door de beschikking over bijvoorbeeld jaarverslagen, rapportages en financiële overzichten. Naast de daadwerkelijke beschikking over informatie, is het ook van belang om toereikende informatie te hebben (Rekenkamercommissie Zwolle, 2013).

4.1.4 Het proces van controle

Bij het proces van controle staat centraal in hoeverre er een interne controle is op de uitvoering van het subsidiebeleid en er extern gecontroleerd wordt op de verantwoording van organisaties (Lelieveldt et al., 2005). Om te beoordelen in hoeverre er sprake is van een ‘goede’ controle van het proces van subsidieverstrekking, is het allereerst nodig om te zien in hoeverre de subsidievoorwaarden en afgesproken prestaties een goede weergave is van wat de gemeente feitelijk wil bereiken (Rouw & de Jong, 2014). Dat behelst het kiezen van een gepaste wijze van sturingsniveau (input, output, outcome) en subsidievorm (Lelieveldt et al., 2005). Ten slotte zou er volgens Lelieveldt et al. (2005) systematisch toezicht moeten worden gehouden op de overeengekomen resultaten door middel van de documenten en informatie die vereist zijn (zoals bijvoorbeeld een activiteiten plan). Daarnaast zou de instelling ook tussentijds en achteraf verantwoording af moeten leggen. Deze randvoorwaarden zijn allen benodigd om het mogelijk te maken om subsidieontvangers en hun prestaties te controleren. Indien deze controle leidt tot ongewenste resultaten, zou de gemeente hierin bij moeten sturen, zoals bijvoorbeeld het opleggen van sancties (Lelieveldt et al., 2005; Rouw & de Jong, 2014). De Rekenkamer Gouda (2007) voegt hieraan toe dat er ook nog een extra interne vorm van controle moet zijn. Zij geven aan dat er gekeken moet worden naar in hoeverre een gemeente haar eigen gestelde criteria opvolgt.

Dit onderzoek richt zich dan ook op de volgende aspecten voor een ordentelijk proces van controle:

- Er wordt op een doordachte wijze gekozen voor een bepaalde subsidievorm en sturingsniveau. (Lelieveldt et al., 2005)
- Er is sprake van toezicht en verantwoording op de overeengekomen resultaten; hierbij verzekert de gemeente zich van de hiervoor vereiste documenten en informatie en vraagt de instelling om achteraf en tussentijds verantwoording af te leggen (Lelieveldt et al., 2005; Rouw & de Jong, 2014; Rekenkamercommissie AOGW, 2009).
- De gemeente stuurt bij indien dat nodig blijkt te zijn (Rouw & de Jong, 2014).
- De gemeente volgt zoveel mogelijk haar eigen gestelde criteria op en geeft uitleg waar zij dit niet doet (Rekenkamer Gouda, 2007).

4.2 Dataverzameling

Om de werkbaarheid van de kaders, de resultaatgerichtheid, evalueerbaarheid en het proces van controle van subsidies te beoordelen, is er gebruik gemaakt van quickscans, diepte-analyses en interviews. Een quickscan is een documentatieonderzoek op basis van een

subsidiedossier dat bestaat uit een aanvraag en haar bijbehorende documenten (zoals een activiteitenplan), toekenning, rapport en eventueel het subsidiedossier van dezelfde subsidie van voorgaande jaren. Bij een diepte-analyse werd er specifiek op een bepaald subsidiedossier ingegaan. Er werd bijvoorbeeld gekeken waarom bepaalde keuzes werden gemaakt en in welke mate er overleg en bijsturing is geweest. De diepte-analyse bestond voornamelijk uit documentatieonderzoek (waarbij er bijvoorbeeld meer naar de inhoud van een activiteitenplan werd gekeken), maar is indien nodig aangevuld met vragen aan de verantwoordelijke voor een subsidiedossier. Vanwege de intensievere aard van het documentatieonderzoek bij een diepte-analyse, is er gekozen om beduidend minder subsidiedossiers te behandelen dan bij de quickscan. De interviews bestonden uit gesprekken met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het proces van subsidieverlening van de afdeling welzijn en educatie. De vragen van dit interview kunnen gevonden worden in Bijlage B. De interviews zijn gebruikt om vooral subjectieve indicatoren te meten, waarbij het perspectief van deze medewerkers van belang zijn. Ook is in deze interviews besproken welke mogelijkheden voor verbetering deze medewerkers zien.

4.2.1 Steekproef

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een quickscan van 30 subsidiedossiers uit 2018. Deze subsidies zijn allemaal uitgegeven door de afdeling welzijn en geselecteerd uit het register dat zij hebben bijgehouden over 2018. Aangezien arrangementssubsidies veruit de meest gebruikte subsidievorm is (37 ten opzichte van 9 waarderingssubsidies), is er in dit onderzoek gekozen om 25 arrangementssubsidies en 5 waarderingssubsidies te kiezen. De subsidiebedragen van beschikkingen variëren van € 50 tot € 1.169.717 en zijn gemiddeld € 65.787,60 per beschikking. Dit gemiddelde is echter geen goede weergave aangezien de hoogste drie subsidiebedragen 88% van het totale bedrag omvatten. De mediaan van de bedragen is € 3203,55. Doordat de drie dossiers met de hoogste bedragen een dusdanig hoog percentage omvatten van het totale bedrag, zijn zij allen geselecteerd voor de quickscans, de overige 27 dossiers zijn willekeurig geselecteerd. De beschrijvende statistieken van deze selectie staan weergegeven in tabel 2.1. Tijdens de dataverzameling zijn er geen subsidiedossiers uitgeselecteerd.

Tabel 2.1:

Beschrijvende statistieken quickscans (afgerond op gehelen)

	Arrangementssubsidies	Waarderingssubsidies
Aantal	25	5
Minimale bedrag	€ 700	€ 750
Maximale bedrag	€ 1.169.717	€ 2500
Gemiddelde bedrag	€ 78545	€ 1999
Mediaan bedrag	€ 4435	€ 2370
Totaal van bedragen	€ 1.963.633	€ 9995

Daarnaast zijn er ook diepte-analyses gedaan naar vier subsidiedossiers. Deze subsidiedossiers bestaan uit drie arrangementssubsidies en één waarderingssubsidie, allen willekeurig geselecteerd binnen hun subsidietype. Deze dossiers hadden een gemiddeld

subsidiebedrag van € 6451,75 met een minimaal bedrag van € 2500 en een maximaal bedrag van €10.075.

Ten slotte zijn er ook interviews gevoerd met 2 medewerkers van de afdeling Welzijn en educatie bij de gemeente Borne. Deze medewerkers waren verantwoordelijk voor het toewijzen van de geselecteerde subsidies en zijn gekozen vanwege hun kennis over de dossiers. Participatie aan de interviews was op vrijwillige basis. Twee medewerkers zijn gevraagd en hebben meegewerkt aan het interview, een derde medewerker die ook betrokken was bij het subsidieproces was langdurig ziek en kon niet geïnterviewd worden.

4.2.2 Werkbaarheid van de kaders

Om te beoordelen of de kaders omtrent het verlenen van subsidie werkbaar zijn, is er gebruik gemaakt van de normen die gesteld worden door Lelieveldt et al. (2005) en Rouw en de Jong (2014). De kaders die gesteld zijn in dit onderzoek zijn de Algemene Subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen (arrangement- en waarderingssubsidies). Daarnaast voegen Sefat en Streefkerk (2018) ook het gebruiksgemak toe als dimensie van de werkbaarheid van documenten. Dit levert de volgende drie dimensies op voor werkbaarheid van de subsidiekaders:

- Samenhang tussen verordeningen
- Eenduidigheid
- Gebruiksgemak

Om deze dimensies te meten zijn in tabel 2.2 de volgende indicatoren opgenomen. De informatie omtrent deze indicatoren zijn verkregen door middel van een analyse van de subsidieverordeningen en interviews.

Tabel 2.2

Dataverzameling werkbaarheid

Dimensies	Indicatoren	Meetinstrument
Samenhang tussen verordeningen	• Oordeel participanten	Interviews (vraag: 1, 2, 6 & 7)
Eenduidigheid	• Specifieke doelstellingen • Meetbare doelstellingen • Tijdgebonden doelstellingen	Analyse doelen subsidiekaders (Blz. 15-16)
	• Oordeel participanten	Interviews (vraag: 3 & 4)
Gebruiksgemak	• Oordeel participanten	Interviews (Vraag 5)

4.2.3 Resultaatgerichtheid

Om de resultaatgerichtheid van subsidies te beoordelen wordt er gebruik gemaakt van de quickscan van 30 subsidiedossiers. Data die verzameld werd aan de hand van onderstaande indicatoren behoorden bij de dimensies ‘focus op outcome’ en ‘bedrag op basis van sturing’.

In tabel 2.3 staat gedetailleerde informatie omtrent de dataverzameling van resultaatgerichtheid beschreven.

Tabel 2.3

Dataverzameling resultaatgerichtheid

Dimensies	Indicatoren	Meetinstrument
Focus op outcome	• Type sturing	Quickscan
Bedrag op basis van sturing	• Koppeling subsidiebedrag aan kengetallen	Quickscan

4.2.4 Evalueerbaarheid

Informatie over de evalueerbaarheid werd verzameld aan de hand van drie dimensies: Heldere doelstellingen, koppeling subsidie en resultaten en de beschikking over de benodigde gegevens. De meeste data werd verzameld door middel van een quickscan, alleen de toereikendheid van gegevens werd beoordeeld aan de hand van diepte-analyses. De dataverzameling van evalueerbaarheid staat beschreven in tabel 2.4.

Tabel 2.4

Dataverzameling evalueerbaarheid

Dimensies	Indicatoren	Meetinstrument
Heldere doelstellingen	• Specifieke doelstelling • Meetbare doelstelling • Tijdgebonden doelstelling	Quickscan
Koppeling subsidie en resultaten	• Oorzakelijk verband subsidie en resultaten	Quickscan
Beschikking over benodigde gegevens	• Aanwezigheid gegevens	Quickscan
	• Toereikendheid gegevens	Diepte-analyse

4.2.5 Proces van controle

Het proces van controle bestaat voornamelijk uit toezicht op en sturing van subsidies. Deze informatie is verzameld aan de hand van quickscans en de meer gedetailleerde diepte-analyse van subsidiedossiers.

Tabel 2.5

Dataverzameling Controle

Dimensie	Indicatoren	Meetinstrument
Koppeling subsidievoorwaarden aan gemeentelijk beleid	• Verwijzing in beschikking naar gemeentelijk beleid	Quickscan
	• Toetsing subsidies aan criteria gemeentelijk beleid	Quickscan
	• Doordachtheid van de keuze van sturing	Diepte-analyse
Systematisch toezicht	• Voorwaarden gesteld aan verslaglegging • Mate van toezicht	Diepte-analyse
Sturing	• Tussentijdse bijsturing • Mate van overleg met organisaties	Diepte-analyse

4.3 Data analyse

De data die verzameld zijn uit quickscans, zijn geanalyseerd door het gebruik van SPSS Statistics 25. Hierbij zijn er voor de indicatoren allen descriptieve statistieken opgesteld. Codering in SPSS vond plaats op basis van de waarden die de indicatoren kon aannemen. Voor alle variabelen is er gekozen om waarden toe te kennen die variëren van ‘minst’ tot ‘meest’. Dit gezien het doel van dit onderzoek: aanbevelingen tot verbetering van het subsidiebeleid. Gezien het feit dat beleid altijd voor verbetering vatbaar is, en de positieve insteek van dit onderzoek, is er daarom niet gekozen voor een indeling van bijvoorbeeld ‘‘onvoldoende’’ tot ‘‘goed’’. Ook is er rekening gehouden met de opdrachtgever, de gemeente Borne. Gezien de praktische aard van de opdracht leek het niet gepast om numerieke waarden aan variabelen te hangen, zodat er daarna berekeningen mee gedaan konden worden. De variabelen werden beoordeeld aan de hand van de bijbehorende beoordelingskaders. Bij indicatoren die beantwoord werden aan de hand van quickscans is ook aangegeven hoe data gecodeerd is (bij bijvoorbeeld ‘‘type sturing’’ behoren coderingen als ‘‘inputsturing’’ of ‘‘outcomesturing’’), daaronder kan gevonden worden op welke basis deze keuze is gemaakt.

Om de betrouwbaarheid van de quickscans te vergroten is er gebruik gemaakt van een meting van intrabeoordelaarsbetrouwbaarheid en interbeoordelaarsbetrouwbaarheid.

Betrouwbaarheid is de mate waarin eenzelfde meting dezelfde resultaten oplevert (Baarde, de Goede & Theunissen, 2005). Bij intrabeoordelaarsbetrouwbaarheid gaat het om de overeenkomst tussen de uitkomsten van twee metingen die verschillen over de tijd door dezelfde onderzoeker. Bij interbeoordelaarsbetrouwbaarheid gaat het om de overeenkomst

van één meting tussen verschillende onderzoekers. Bij dit onderzoek heeft de originele onderzoeker twee keer data verzameld aan de hand van de quickscans. Hierbij vond de tweede meting exact twee weken later plaats dan de eerste keer. Daarnaast heeft de onderzoeker een externe onderzoeker gevraagd om een quickscan uit te voeren op 5 willekeurige subsidiedossiers. Vanwege de confidentiële aard van de data moest dit een medewerker van de gemeente Borne zijn. De intrabeoordelaarsbetrouwbaarheid is berekend aan de hand van een percentage van overeenkomst, dit percentage bleek 93.7% te zijn (de exacte verschillen kunnen gevonden worden in bijlage C. Dit percentage wordt door Koo en Li (2016) geclassificeerd als “excellent”. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid werd ook berekend aan de hand van een percentage van overeenkomst. De andere beoordelaar heeft vijf willekeurig geselecteerde quickscans ook beoordeeld. Het percentage van overeenkomst voor deze quickscans is 66.66%. Dit wordt door Mchugh (2012) en Landis en Koch (1977) geclassificeerd als “aanzienlijk”.

Om de content validiteit van dit onderzoek te vergroten is er door een expert op het gebied van planning & control gekeken naar dit onderzoek. Dit was de begeleider vanuit de gemeente Borne. Aan de hand van zijn feedback zijn aspecten binnen dit onderzoek en de methodologie aangepast.

4.3.1 Werkbaarheid

De beoordeling van de werkbaarheid is gebeurd aan de hand van onderstaand beoordelingskader op de dimensies samenhang, eenduidigheid en gebruiksgemak.

Beoordelingskader werkbaarheid

<u>Dimensie</u>	<u>Indicato ren</u>	<u>Minst werkbaar</u>	<u>Meest werkbaar</u>	
Samenhang tussen verordeningen	Oordeel participa nten	<i>Participanten geven aan dat er onvoldoende samenhang is tussen de verschillende verordeningen. Verordeningen spreken elkaar op meerdere punten tegen.</i>	<i>Participanten geven aan dat er voldoende samenhang is tussen verordeningen. Verordeningen spreken elkaar zelden tegen en vormen een aanvulling op elkaar.</i>	<i>Participanten geven aan dat er een goede samenhang is tussen verordeningen. Verordeningen spreken elkaar niet tegen en vullen elkaar goed aan.</i>
Eenduidigheid	Specifici teit van de doelstell ingen	<i><u>Niet specifiek:</u> De doelstellingen in de subsidieverordeni ngen hebben een vage formulering waardoor er niet duidelijk is waarop het doel betrekking heeft. Daarnaast is ook de reikwijdte van</i>		<i><u>Specifiek:</u> De doelstellingen in de subsidieverorde ningen zijn helder, de reikwijdte is geformuleerd en begrippen zijn gedefinieerd.</i>

		<i>het doel niet helder. Begrippen in het doel zijn niet gedefinieerd zover nodig.</i>		
	Meetbaarheid van de doelstellingen	<i><u>Niet meetbaar:</u> De doelstellingen in de subsidieverordeningen zijn niet meetbaar. Het is niet eenduidig vast te stellen in welke mate aan de doelstelling is voldaan. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over 'het bevorderen van', maar niet in welke mate.</i>		<i><u>Meetbaar:</u> De doelstellingen in de subsidieverordeningen zijn meetbaar geformuleerd. Er kan op een betrouwbare en valide wijze bekeken worden of de doelstellingen kunnen worden behaald.</i>
	Tijdgebondenheid van de doelstellingen	<i><u>Geen tijdgebondenheid:</u> In de subsidieverordeningen is niet aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn behaald.</i>	<i><u>Globale tijdgebondenheid:</u> In de subsidieverordening en is globaal aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn behaald. Er wordt niet concreet over een datum geschreven of er kan niet herleid worden naar een datum. Er wordt wel benoemd over welke termijn de doelstelling moet worden gerealiseerd.</i>	<i><u>Concrete tijdgebondenheid:</u> In de subsidieverordeningen is een concrete datum genoemd of er is te herleiden naar een concrete datum voor wanneer een doelstelling behaald dient te zijn.</i>
Gebruiksgemak	Oordeel participanten	<i>Participanten geven aan dat de verordeningen niet makkelijk in het gebruik zijn</i>	<i>Participanten geven aan dat het gebruiksgemak voldoende is.</i>	<i>Participanten geven aan dat de verordeningen gemakkelijk te gebruiken zijn, het gebruiksgemak is goed.</i>

4.3.2 Resultaatgerichtheid

De beoordeling van de resultaatgerichtheid werd gedaan aan de hand van de gestelde indicatoren. Vervolgens werd de mate van resultaatgerichtheid aan de hand van het beoordelingskader hieronder bepaald.

Beoordelingskader resultaatgerichtheid

<u>Dimensie</u>	<u>Indicator</u>	<u>Minst resultaatgericht</u>			<u>Meest resultaatgericht</u>
Focus op outcome	Type sturing	<u>Inputsturing</u> : Er wordt alleen globaal gesproken over waarvoor middelen beschikbaar worden gesteld	<u>Sturing op activiteiten</u> : Er wordt globaal benoemd welke activiteiten er verricht dienen te worden	<u>Outputsturing kwaliteitseisen</u> : Er wordt benoemd welke activiteiten er verricht dienen te worden. Daaraan worden ook kwaliteitseisen of prestatie-eisen gesteld.	<u>Outcomesturing</u> : Er wordt gestuurd op de maatschappelijke effecten die bereikt dienen te worden.
Bedrag op basis van sturing	Koppeling subsidiebedrag en kengetallen	<u>Geen koppeling</u> : Er is geen koppeling gemaakt tussen het subsidiebedrag en kengetallen. Er is sprake van lumpsumfinanciering		<u>Gedeeltelijke koppeling</u> : Er is deels een koppeling gemaakt tussen het subsidiebedrag en kengetallen. Een deel van het bedrag is lumpsum en een deel gekoppeld (zoals bijvoorbeeld aan aantal deelnemers van de activiteit)	<u>Volledige koppeling</u> : Er is volledig gespecificeerd in welke mate het subsidiebedrag gekoppeld is aan één of meerdere kengetallen.

4.3.3 Evalueerbaarheid

De evalueerbaarheid werd beoordeeld aan de hand van onderstaand beoordelingskader. De evalueerbaarheid bestaat uit de dimensies: helderheid van de doelstellingen, koppeling subsidiebedrag met voorwaarden en de beschikking over de benodigde gegevens. Dimensies kunnen verschillen in hun mate van evalueerbaarheid, naar het minst evalueerbaar tot het meest evalueerbaar.

Beoordelingskader evalueerbaarheid

<u>Dimensies</u>	<u>Indicator</u>	<u>Minst evalueerbaar</u>		<u>Meest evalueerbaar</u>
Helderheid van de doelstellingen	Specificiteit van de doelstellingen	<u>Niet specifiek:</u> De doelstellingen in de subsidiebeschikking hebben een vage formulering waardoor er niet duidelijk is waarop het doel betrekking heeft. Daarnaast is ook de reikwijdte van het doel niet helder. Begrippen in het doel zijn niet gedefinieerd zover nodig.		<u>Specifiek:</u> De doelstellingen in de subsidiebeschikking zijn helder, de reikwijdte is geformuleerd en begrippen zijn gedefinieerd.
	Meetbaarheid van de doelstellingen	<u>Niet meetbaar:</u> De doelstellingen in de subsidiebeschikking zijn niet meetbaar. Het is niet eenduidig vast te stellen in welke mate aan de doelstelling is voldaan.		<u>Meetbaar:</u> De doelstellingen in de subsidiebeschikking zijn meetbaar geformuleerd. Er kan op een betrouwbare en valide wijze bekeken worden of de doelstellingen kunnen worden behaald.
	Tijdgebondenheid van de doelstellingen	<u>Geen tijdgebondenheid:</u> In de subsidiebeschikkingen is niet aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn behaald.	<u>Globale tijdgebondenheid:</u> In de subsidiebeschikkingen is globaal aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn behaald. Er wordt niet concreet over een datum geschreven of er kan niet herleid worden	<u>Concrete tijdgebondenheid:</u> In de subsidiebeschikking is een concrete datum genoemd of er is te herleiden naar een concrete datum voor wanneer een doelstelling

			naar een datum. Er wordt wel benoemd over welke termijn de doelstelling moet worden gerealiseerd.	behaald dient te zijn.
Koppeling subsidiebedrag voorwaard n	Oorzakelijk verband tussen subsidie en resultaten	<u>Geen oorzakelijk verband:</u> Er is geen duidelijk oorzakelijk verband te vinden tussen de subsidie en de resultaten. Er wordt bijvoorbeeld niet uitgelegd hoe de subsidie zou moeten bijdragen aan het behalen van de resultaten. Ook kan het zijn dat dit er wel is maar veel factoren buiten beschouwing wordt gelaten. Er is geen onderbouwing voor de hoogte van het bedrag.	<u>Gedeeltelijk oorzakelijk verband:</u> Er is deels een verband te vinden tussen de subsidie en de resultaten. Een aantal factoren worden benoemd en er is een uitleg over het oorzakelijk verband tussen subsidie en resultaten. Er is geen onderbouwing voor de hoogte van het bedrag.	<u>Duidelijk oorzakelijk verband:</u> Er is zeer duidelijk een verband te vinden tussen subsidie en resultaten. Er is een heldere uitleg over dit verband en de meeste factoren worden in deze uitleg benoemd. Er wordt uitgelegd hoe subsidie bijdraagt aan de resultaten met een duidelijke onderbouwing voor het bedrag.
Beschikking over de voor evaluatie benodigde gegevens	Aanwezigheid van de gegevens (aanvraag, activiteitenplan, begroting, financieel verslag)	<u>Niet aanwezig:</u> Benodigde gegevens zoals het activiteitenplan en de begroting zijn allen niet aanwezig.	<u>Gedeeltelijk aanwezig:</u> De gegevens zijn deels aanwezig. Er is niet volledig voldaan aan de verplichting van het aanleveren van alle gegevens.	<u>Volledig aanwezig:</u> De gegevens zijn allen aanwezig .

	Toereikendheid van de gegevens	<u>Ontoereikend:</u> De gegevens die verzameld zijn, geven niet voldoende inzicht in de verantwoording van de subsidie. Het activiteitenplan is daarvoor te summier en het financiële verslag is niet specifiek genoeg.	<u>Gedeeltelijk toereikend:</u> De gegevens die verzameld zijn, geven gedeeltelijk inzicht in de verantwoording van de subsidie. Het activiteitenplan geeft een redelijk overzicht maar koppelt niet de uitgaven aan de activiteiten. Ook kan het zijn dat het activiteitenplan duidelijk is, en het financiële verslag niet, of vice versa.	<u>Volledig toereikend:</u> Zowel het activiteitenplan als het financiële verslag geven een goed inzicht in de verantwoording van de subsidie.
--	---------------------------------------	--	---	---

4.3.4 Het proces van controle

Het proces van controle van de subsidiebeschikkingen werd beoordeeld aan de hand van onderstaand beoordelingskader. De dimensies van de controle kunnen variëren van minst beheersbaar tot meest beheersbaar.

Beoordelingskader controle

<u>Dimensie</u>	<u>Indicatoren</u>	<u>Minste mate van controle</u>		<u>Meeste mate van controle</u>
Koppeling subsidievoorwaarden aan gemeentelijk beleid	Verwijzing naar gemeentelijk beleid	<u>Geen verwijzing:</u> Er is in de subsidiebeschikking geen verwijzing naar het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke doelen.		<u>Verwijzing aanwezig:</u> Er is in de subsidiebeschikking wel een verwijzing naar het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke doelen.
	Toetsing subsidies aan criteria gemeentelijk beleid	<u>Voldoen niet aan criteria:</u> Toegekende subsidies voldoen niet aan meerdere criteria die het gemeentelijk beleid stelt. Daarnaast is er	<u>Voldoen gedeeltelijk aan criteria:</u> Toegekende subsidies voldoen niet aan één of meerdere criteria die het gemeentelijk beleid stelt. Er is	<u>Voldoen volledig aan criteria:</u> Subsidies voldoen aan alle criteria die het gemeentelijk beleid stelt.

		<i>geen heldere uitleg over waarom uitzonderingen gemaakt zijn voor deze subsidies.</i>	<i>echter wel heldere uitleg over waarom uitzonderingen gemaakt zijn voor deze subsidies.</i>	
	Doordachtheid van de keuze van type sturing	<u>Geen doordachte keuze:</u> <i>Er is niet nagedacht over de keuze van sturing en het type sturing . Er is geen logische redenering voor het type sturing en het doel van de subsidie.</i>		<u>Doordachte keuze:</u> <i>Er is sprake van een doordachte keuze van type sturing. Er is een logische redenering voor wat betreft de keuze van sturing en het doel van de subsidie.</i>
Systematisch toezicht	Voorwaard en gesteld aan verslaglegging	<u>Geen voorwaarden verslaglegging</u> <i>Er zijn geen voorwaarden gesteld aan de verslaglegging van de organisatie</i>		<u>Gestelde voorwaarden verslaglegging:</u> <i>Er zijn voorwaarden gesteld aan de verslaglegging van de organisatie</i>
	Mate van toezicht	<u>Geen toezicht:</u> <i>Er is geen vorm van toezicht op de organisatie, verantwoording of haar activiteiten.</i>		<u>Toezicht op organisatie:</u> <i>Er is een vorm van toezicht op de organisatie, verantwoording of haar activiteiten.</i>
Sturing	Mate van overleg	<u>Geen overleg:</u> <i>Er is geen overleg tussen gemeente en organisatie</i>	<u>Jaarlijks overleg:</u> <i>De gemeente en organisatie hebben jaarlijks overleg</i>	<u>Meerdere malen per jaar overleg:</u> <i>De gemeente en organisatie overleggen meerdere malen per jaar met elkaar</i>
	Tussentijdse bijsturing	<u>Geen tussentijdse bijsturing:</u> <i>Er is geen tussentijdse bijsturing vanuit de gemeente</i>		<u>Wel tussentijdse bijsturing:</u> <i>Indien nodig wordt er vanuit de gemeente bijgestuurd.</i>

		<i>naar de organisatie. Terwijl dit wel nodig was op basis van bijvoorbeeld ontbrekende gegevens.</i>		<i><u>Geen bijsturing benodigd:</u> Vanuit de gemeente was geen bijsturing benodigd.</i>
--	--	---	--	--

4.4 Ethiek

Voordat er naar de resultaten gekeken wordt, is het goed om even stil te staan bij de ethische aspecten van dit onderzoek. Om de veiligheid van verzamelde data te vergroten, heeft de onderzoeker alle data omtrent dit onderzoek opgeslagen op de servers van de gemeente Borne. Dit om de veiligheid van de digitale gegevens zoveel mogelijk te vergroten. Organisaties zijn zoveel mogelijk geanonimiseerd. Alleen als bepaalde data relevant waren voor de uitkomsten of conclusie van dit onderzoek, zijn deze benoemd. Aan de hand van deze data zou het voor medewerkers van de gemeente Borne mogelijk zijn om deze te herleiden naar een naam van een organisatie, voor externen is dit echter niet mogelijk. Bij de interviews zijn de participanten geïnformeerd over het aard en het doel van het onderzoek. Na de interviews is aan de participanten de gerapporteerde informatie toegestuurd ter bevestiging van hun antwoorden. Indien zij binnen een week geen reactie gaven is er passieve toestemming gegeven voor het gebruik van deze gegevens. Deze voorwaarde is ook vermeld aan de start van het interview. Alle participanten hebben na de interviews hun bijdrage actief bevestigd. Deelname aan de interviews was zoals eerder benoemd vrijwillig en er kon ten alle tijden zonder reden worden gestopt met het interview. Aan het eind van dit onderzoek mogen participanten de resultaten van het onderzoek ontvangen, zij hebben dit kunnen aangeven in het interview. Daarnaast zijn de gerapporteerde gegevens uit de interviews ter verifiëring aan de participanten teruggestuurd, zij hadden een week de tijd om hierop te reageren. Indien er niet gereageerd werd is er uitgegaan van toestemming, dit proces is bij het interview vermeld. Alle gebruikte maatregelen om de gegevens van anonimiteit te voorzien, participanten op een ethische wijze te laten deelnemen en andere ethische aspecten van dit onderzoek zijn beoordeeld door de ethische commissie van de Universiteit Twente. Zij hebben voor dit onderzoek toestemming verleend (Bijlage D).

5. Resultaten

Data omtrent de werkbaarheid, resultaatgerichtheid, evalueerbaarheid en de controle omtrent het subsidiebeleid zijn verzameld aan de hand van dertig quickscans, 4 diepte-analyses en twee interviews.

Voor de analyse van deze data is gebruik gemaakt van de besproken beoordelingskaders. Door middel van SPSS Statistics 25 zijn de bevindingen gecodeerd en beoordeeld aan de hand van de kaders. In deze sectie worden eerst de gekwantificeerde resultaten besproken aan de hand van de beoordelingskaders, er is aangegeven hoe vaak een bepaalde beoordeling voorkomt en daarbij het percentage van het totale aantal subsidies. Later in deze sectie zijn de uitkomsten van de diepte-analyses weergegeven. In het verloop van deze resultatensectie zullen de deelvragen gesteld in dit onderzoek beantwoord worden, deze zijn:

1. In welke mate vormt het subsidiebeleid van de gemeente Borne een werkbaar kader?
2. In hoeverre zijn de verstrekte subsidies resultaatgericht?
3. In hoeverre zijn de verstrekte subsidies evalueerbaar?
4. Hoe ziet het proces van de controle van subsidies er uit?

De werkbaarheid van de kaders (deelvraag 1) is bepaald aan de hand van interviews met de gemeente Borne en een analyse van de subsidieverordening. De resultaatgerichtheid, evalueerbaarheid en het proces van controle (deelvragen 2, 3 en 4) zijn beantwoord door middel van quickscans naar dertig subsidiedossiers en een gedetailleerde analyse van vier van deze dossiers.

In welke mate vormt het subsidiebeleid van de gemeente Borne een werkbaar kader?

Om de werkbaarheid van de gestelde kaders te beoordelen, is er allereerst gekeken naar de formulering van de doelstellingen in de kaders (zie blz. 15-16 hiervoor). Van de zeven beschreven doelstellingen, waren er drie doelstellingen specifiek (43%), twee meetbaar (29%) en bij geen enkele doelstelling is er sprake van tijdgebondenheid (0%). Een voorbeeld van een specifieke en meetbare doelstelling is hieronder weergegeven in figuur 5.1. In figuur 5.2 is een doelstelling weergegeven die zowel niet specifiek als niet meetbaar is.

Figuur 5.1

Voorbeeld specifieke en meetbare doelstelling

Bevorderen participatie voor bijzondere doelgroepen, zoals jeugd en ouderen. Het is belangrijk dat jongeren elkaar kunnen ontmoeten, voor hun eigen individuele ontwikkeling en het ontdekken van zichzelf maar ook voor de ontwikkeling van de samenleving, aangezien er vanuit jongerencultuur vernieuwing ontstaat. Voor jongeren moet voldoende mogelijkheid zijn om elkaar te ontmoeten en met elkaar sociale, culturele, kunstzinnige of sportieve activiteiten te doen. Het gaat hierbij om projecten of activiteiten die dit mogelijk maken.

Figuur 5.2

Voorbeeld niet specifiek en – meetbare doelstelling

Bevorderen culturele activiteiten. Culturele activiteiten leveren een waardevolle bijdrage aan participatie van burgers, de samenhang binnen de Bornse gemeenschap en tevens aan de ontwikkeling van burgers en biedt impulsen voor creatieve vernieuwing. Het gaat hierbij om projecten of activiteiten die hieraan bijdragen. Het bevorderen van actief cultureel burgerschap is hierbij belangrijk. Het zelf beoefenen en ervaren van cultuur is de basis van het culturele leven. Cultuur is onmisbaar als bron van onderlinge binding en zingeving en heeft naast de intrinsieke waarde een belangrijke bindende werking. Een actief cultureel leven heeft niet alleen een positieve invloed op de persoonlijke ontwikkeling van de burger, zijn kennis van cultuur, geestelijk leven, gevoel voor artistiekheid en creativiteit; het beïnvloedt de maatschappij als geheel ook in positieve zin, het heeft invloed op sociale cohesie, betrokkenheid en verbondenheid van burgers onderling.

Naast een analyse van de doelen in de subsidieverordeningen, zijn er ook twee interviews gehouden met medewerkers van de gemeente Borne, deze medewerkers waren betrokken omtrent het subsidieproces (de samenvattingen van de interviews zijn te vinden in bijlage E). In beide interviews werd aangegeven dat de samenhang tussen de verordeningen goed is. Daarnaast zijn de verordeningen beoordeeld op eenduidigheid en op gebruiksgemak. Voor wat betreft de eenduidigheid is er in een aantal situaties wel twijfel, hierdoor wordt er veel overlegd. Er wordt bijvoorbeeld veel getwijfeld of activiteiten waarvoor een waarderingssubsidie wordt aangevraagd nieuw zijn, of tot het reguliere programma behoren. Op basis van overleg en ervaring is er toch een soort van consistentie (Interview A & B). Er zitten voor wat betreft eenduidigheid vooral verbeterpunten in het helderder definiëren van begrippen. Ten slotte werd het gebruiksgemak in beide interviews beoordeeld met een onvoldoende. Interview A (2019) geeft aan dat er teveel criteria zijn. Daarnaast zijn de criteria

die er zijn ook nog eens niet allemaal erg concreet (Interview A & Interview B). Ook kwam uit beide interviews naar voren dat het document nogal verouderd is, dit blijkt bijvoorbeeld uit het beperkte aantal verordeningen. In beide interviews werd aangegeven dat de algemene verordening te gericht is op het sociaal domein en het beter zou zijn deze breder op te stellen, met daaronder meerdere bijzondere verordeningen per thema.

Kortom is de conclusie dat het subsidiebeleid van de gemeente Borne een beperkt werkbaar kader biedt. De verordening is verouderd en is in een aantal gevallen niet duidelijk verwoord. De doelstellingen zijn voor meer dan de helft niet specifiek en daarnaast is het niet duidelijk wat er met begrippen in de verordeningen bedoeld wordt (interview A & interview B). Er wordt aangegeven dat de verordeningen niet compleet zijn, ze zijn te sterk gericht op het sociaal domein, dit maakt het dat sommige subsidies maar moeilijk binnen de kaders passen. Iets dat we later in dit onderzoek terug zullen zien. Ook Turk (2018) concludeert in haar onderzoek dat de verordeningen te kort schiet in bijvoorbeeld de mate waarin op basis van deze verordeningen subsidies uitgegeven kunnen worden. In de onderstaande tabel kunnen de volledige resultaten van de analyse gevonden worden.

Tabel 5.1

Resultaten analyse van de werkbaarheid van de kaders

Formulering van de doelstelling <i>(Bron: analyse Bijzondere subsidieverordeningen)</i>	Niet	Gedeeltelijk	Wel
<i>Specifiek</i>	4 (57%)		3 (43%)
<i>Meetbaar</i>	5 (71%)		2 (29%)
<i>Tijdgebonden</i>	7 (100%)	0	0

In hoeverre zijn de verstrekte subsidies resultaatgericht?

Om de resultaatgerichtheid van de subsidies te bepalen is er gekeken naar het type sturing en de koppeling van het subsidiebedrag aan kengetallen. Uit de analyse bleek dat er in vijf gevallen (16.7%) sprake was van een sturing op basis van input. In de overige vijftientig gevallen (83.3%) was er sprake van een meer resultaatgerichte sturing.

Uit de analyse van de quickscans naar de subsidiedossiers bleek dat de gemeente voor wat betreft het type sturing het liefst kiest voor sturing op activiteiten (18, 60%). In dit soort gevallen was het zo, dat de gemeente van een organisatie vereist dat zij een bepaalde activiteit uitvoeren. Dit komt vooral naar voren bij de waarderingssubsidies, gezien deze subsidies zich op een eenmalige activiteit richten. In maar enkele gevallen koos de gemeente ervoor om ook kwaliteitseisen aan deze sturing toe te kennen. In deze gevallen werd er door de gemeente vereist dat er bepaalde specifieke doelgroepen bereikt werden. Alleen het vereisen van de uitvoering van een activiteit wordt na het subsidiëren van input gezien als de laagste mate van resultaatgerichtheid (van Vugt, 1997; Leijtens, 2008). Doordat er in de meeste gevallen geen kwaliteitseisen gesteld zijn aan activiteiten, kan er maar zeer beperkt gestuurd worden op beoogde doelen, dit gaat volgens Waal en Kerklaan (2004) ten koste van de mate waarin de gemeente haar doelen kan bereiken. Deze bevinding bevestigt de visie van Ter Bogt (2002), die aangeeft dat ondanks er een verschuiving is geweest naar meer resultaatgerichte sturing, dit eigenlijk door het ontbreken van voorwaarden maar zelden zinvol is. Voor een compleet overzicht op de type sturing bij de subsidiedossiers, zie figuur 5.3.

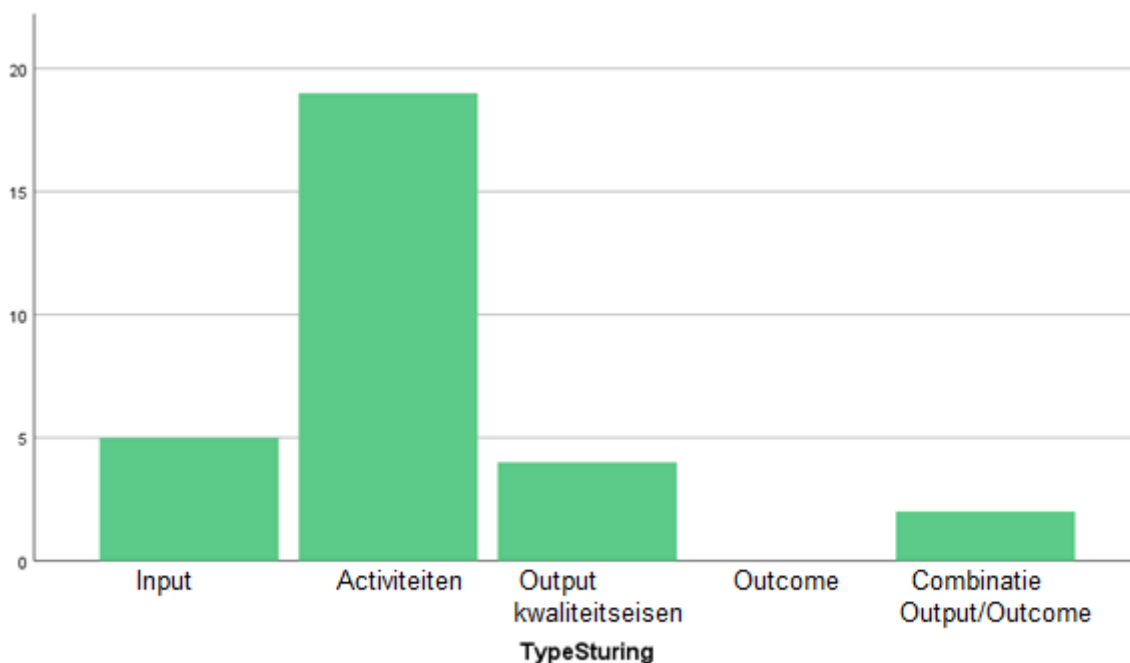
Ook is er gekeken naar de koppeling tussen het subsidiebedrag en bepaalde kengetallen (zie figuur 5.4). In ongeveer de helft van de gevallen bleek er een (gedeeltelijke) koppeling te zijn tussen het subsidiebedrag en bepaalde kengetallen. Een goed voorbeeld is bijvoorbeeld de subsidie aan een muziekvereniging, die stelt dat voor elke leerling die muzikles volgt, er een bepaald subsidiebedrag beschikbaar is. Ook de subsidie aan een regionale omroep kent een volledige koppeling tussen het subsidiebedrag en kengetallen, hun subsidie is namelijk volledig gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeente. Deze koppeling is bepaald door de Mediawet, die vereist dat de gemeente lokale omroepen subsidieert. Een koppeling tussen bereikte personen en het subsidiebedrag was in dit geval resultaatgerichter geweest. In een paar situaties was er sprake van een gedeeltelijke koppeling, hierbij werd een deel van het bedrag variabel opgebouwd, en werd er een deel lumpsum toegekend. Er viel op dat er bij waarderingssubsidies in alle gevallen geen sprake was van een koppeling. Dit kwam voornamelijk doordat de subsidiebedragen gebruikt werden om een gat in de begroting te dichten, in plaats van dat er sprake was van een onderbouwde opbouw van het gevraagde subsidiebedrag. Enkele organisaties die ten opzichte van het gemiddelde een hoog subsidiebedrag ontvangen, worden lumpsum gesubsidieerd. Uit de dossier blijkt dat dit gedaan wordt omdat deze organisaties een flink scala aan activiteiten aanbieden en het moeilijk te specificeren is voor welke activiteiten er specifiek subsidie wordt aangevraagd. Dit maakt het erg moeilijk om een oordeel te vormen over het functioneren van een organisatie (Korsten, 2005). Talbot (2005) geeft bijvoorbeeld aan dat de overheid zich moet kunnen verantwoorden over het spenderen van publiek geld. In de gevallen waar er geen koppeling is, en er dus niet duidelijk is waarop een subsidiebedrag gebaseerd is, wordt dit erg lastig.

Kortom de verstrekte subsidies zijn maar in beperkte mate resultaatgericht. Er is voor het overgrote deel een sturing die alleen aangeeft dat er een activiteit gedaan moet worden, zonder daarbij op een specifiek resultaat te sturen. In de helft van de gevallen is er sprake van een koppeling met kengetallen, dit maakt een daadwerkelijke sturing op bepaalde prestaties

onmogelijk (Lelieveldt et al., 2005). Een koppeling met kengetallen, zouden organisaties kunnen motiveren om bijvoorbeeld te proberen meer deelnemers te verkrijgen, wat hen dus meer subsidie oplevert. Daarnaast is het voor de verantwoording specifiekier op welke basis er geld uitgegeven wordt. De gemeente zou de resultaatgerichtheid van subsidies kunnen vergroten door meer te sturen door middel van kwaliteitseisen aan prestaties. Er zou eventueel ook meer gestuurd kunnen worden op outcome, al blijkt dit in de praktijk niet erg haalbaar (Lelieveldt et al., 2005). Het is echter de vraag of de gemeente dit wil. Een gemeente wil immers aan de ene kant toch de ruimte bieden om initiatieven te ondersteunen en daarin niet teveel sturen (Interview A, 2019). In de uitgangspunten staat hierbij vermeld dat de regie bij de gemeente ligt maar het initiatief bij burgers en instellingen, waarbij zij eigenaar blijven van hun idee. Dit uitgangspunt is zo breed opgesteld dat hieruit het nog niet duidelijk wordt tot waar de zeggenschap van de gemeente reikt. Turk (2017) noemt in haar evaluatie dan ook dat deze uitgangspunten niet meer toereikend zijn voor de huidige wijze van subsidiëring. De gemeente zou de resultaatgerichtheid kunnen vergroten door meer prestatieafspraken op te nemen in de subsidiebeschikking, echter zou er bij teveel afspraken ook de vraag kunnen opkomen of er geen sprake is van een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie (van Vugt, 1997; Masselink, 2014). Het is aan de gemeente zelf om te kiezen hoe men wil optreden als overheid, dit is mede ook een politieke keuze (Interview A, 2019). Het zou echter goed zijn om als gemeente hier een duidelijke visie in te kiezen, die niet zo breed is als de gestelde uitgangspunten. Zo kunnen zij op een consistente wijze kiezen voor een bepaald type sturing.

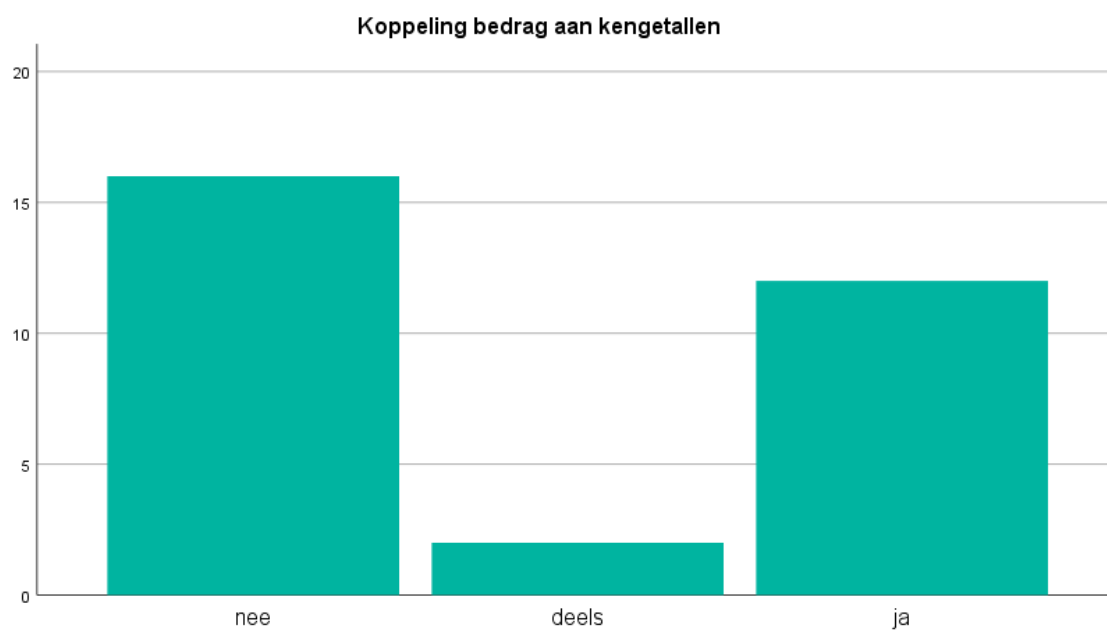
Figuur 5.3

Type sturing gebruikt in subsidiedossiers



Figuur 5.4

Aantal subsidies met koppeling van subsidiebedrag aan kengetallen



In hoeverre zijn de verstrekte subsidies evalueerbaar?

Allereerst is er om de evalueerbaarheid te bepalen gekeken naar hoe de doelstelling van een subsidie is geformuleerd en of deze voldoende mogelijkheid biedt tot evaluatie. De meeste subsidies bleken specifiek, meetbaar en tijdgebonden te zijn, vereisten om de voortgang op deze doelstellingen te kunnen evalueren (Lelieveldt et al., 2005; Rouw & de Jong, 2014). Een grote meerderheid van de geanalyseerde subsidies (26, 86.7%) bleek wel specifiek geformuleerde doelstellingen te hebben. Daarnaast is er ook gekeken naar de meetbaarheid van de doelstelling, ook hier valt op dat een groot deel van de geanalyseerde subsidies (23, 76.7%) meetbare doelstellingen heeft. In de analyse kwam naar voren dat specificiteit een voorwaarde is voor meetbaarheid. Ten slotte bleek ook een merendeel van de doelstellingen op zijn minst gedeeltelijk tijdgebonden (23, 76.7%) is. Meetbaarheid was hiervoor geen voorwaarde. In een aantal gevallen was de doelstelling dusdanig abstract (of ontbrak de doelstelling überhaupt), dat het onmogelijk was om deze doelstelling te meten. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling van een subsidie aan een cultuurorganisatie: ‘Met X* creëert de organiserende Stichting het platform dat een verdere inbedding van kunst en cultuur mogelijk maakt, en dat op een uiterst laagdrempelige en toegankelijke wijze’. Deze doelstelling is dan ook als niet specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden gecodeerd. Een doelstelling die wel specifiek en niet meetbaar bleek was die van de waarderingssubsidie voor een muziek-evenement: ‘Met het project X*, hebben we het samenbrengen en verbinden van mensen voor ogen, waarbij muziek centraal staat’. In principe zou er gezegd kunnen worden dat verbinden nogal abstract is, echter wordt dit later in de aanvraag nog toegelicht. Er is echter geen sprake van meetbaarheid, samenbrengen is een vrij objectief begrip echter is het niet duidelijk wanneer mensen verbinden en wanneer niet. In de meeste gevallen werden bepaalde activiteiten van organisaties gesubsidieerd, dit maakte het gegeven dat er in bijna elk geval wel sprake was van een tijdgebondenheid van een bepaald doel. In enkele gevallen werd deze tijdgebondenheid niet expliciet genoemd. Toch kan gesteld worden dat de overgrote meerderheid van de subsidiebeschikkingen wel een heldere formulering hebben van hun doelstelling, iets dat in bijvoorbeeld Gouda, Aalten en Alkmaar niet het geval is (Rekenkamer Gouda, 2007; Lelieveldt et al., 2005; Rekenkamercommissie AOGW, 2009). Dit is te verklaren doordat prestaties eigenlijk maar weinig resultaatgericht zijn. Er wordt zoals eerder aangegeven in heel veel gevallen gesproken over het organiseren van een activiteit, het is dan ook eenvoudig om dit specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken. Dit in tegenstelling tot een subsidiebeschikking die juist heel veel doelen en voorwaarden heeft.

Daarnaast is er gekeken naar het oorzakelijk verband tussen subsidie en de resultaten, met andere woorden, of het aannemelijk is gemaakt dat het subsidiebedrag gezorgd heeft voor bepaalde resultaten (of dat nog gaat doen). In drie gevallen bleek dit niet zo te zijn (10%), in twaalf gevallen maar gedeeltelijk (40%) en in de overige vijftien gevallen bleek er wel sprake te zijn van een duidelijk oorzakelijk verband (50%).

Een goed voorbeeld waar een duidelijk oorzakelijk verband geschetst werd, en er dus duidelijk werd hoe een subsidie aan beoogde doelen bijdraagt, kan hieronder gevonden worden in figuur 5.5. In dit figuur valt te zien dat de aanvragende organisatie op een duidelijke manier heeft geschetst hoe delen van het bedrag aan activiteiten worden besteed. Ook is er beschreven hoe deze activiteiten bij moeten dragen aan de doelstelling.

* *geanonimiseerd*

Figuur 5.5

Voorbeeld duidelijk oorzakelijk verband

1. Cursus Kracht van herinneringen (i.v.m. dementie)
 In een aanbod van 8 tot 10 bijeenkomsten krijgen mantelzorgers vaardigheden aangeleerd in het ophalen van herinneringen. Volgens een Europese (bewezen) methode krijgt men in een gezamenlijke cursusgroep ervaring in hoe men weer samen kan lachen en het plezierig kan hebben samen. Na het eerste gezamenlijke deel splitst de groep zich: dementerenden gaan samen lunchen en doen een beweeg- of ontspanningsactiviteit. De groep mantelzorgers gaat ook lunchen en ontvangt informatie. Door vele ervaringsoefeningen krijgen ze meer grip en zicht op de belevingservaringen van hun dementerende partner of vader/moeder. Deze aanpak heeft zich bewezen en heeft grote positieve impact voor de mantelzorgers en de persoon met dementie.
 In totaal zijn er in Borne drie geschoolde trainers beschikbaar (2 medewerkers vanuit Twente, 1 medewerker van de gemeente).
Inzet en Kosten:
 - Voorwerk: PR en toeleiding intermediairs en deelnemers, werven van vrijwilligers: 15 uur
 - Cursus: 8 tot 10 bijeenkomsten: 2 geschoolde trainers (8 tot 10 uur): 80 uur
 - Huur, catering, materiaal: 800 euro
 Voor dementerenden en hun mantelzorgers; gemiddeld 20 tot 24 deelnemers: totaal: € 7.200

Kosten: € 7.200 voor een cursus met 20 tot 24 deelnemers
 Planning: 2017 (evt. uitloop 2018)
 Wie: [redacted]

2. Maatjesproject dementerenden
 Vooral voor alleenwonende dementerenden is de ketenaanwezigheid belangrijk. Er komen diverse mensen over de vloer: familie, vrienden en kennissen, (soms) huishoudelijke hulp, thuiszorg, de buurvrouw. Maar hoe zorgen we ervoor dat er elke dag iemand is die ook wat aan regieondersteuning kan doen en bijvoorbeeld meegaat om de gewone dingen te blijven doen zoals boodschappen.
 Hiervoor kunnen vrijwilligers worden ingezet die intensief geschoold zijn en begeleid worden. Dit is een doorlopende dienst en heeft een nauwe relatie met de mantelzorger(s) die niet in dezelfde woning wonen. Afgestemd samenwerken met het sociale netwerk van de alleenwonende dementerende is het uitgangspunt.
 In het netwerkoverleg Ouderen wordt dit project besproken, aangepast en worden besluiten genomen en taken verdeeld. Een organisatie (bv. [redacted]) zal de projectleiding op zich nemen en verantwoordelijk zijn voor deze nieuw op te zetten dienst, wat betreft het uitdragen, werven van vrijwilligers, het scholen en begeleiden, coördineren en bijsturen. In de loop van 2018 zal gekeken moeten worden naar borging van deze dienst, indien hieraan een blijvende behoefte is.
 Maatjesproject:
 - Ontwikkelen en implementeren: 4 uur per week – € 15.750
 - Vrijwilligerskosten scholing/bijeenkomsten e.d. € 1.500
 Kosten verdeeld over 1,5 jaar (2017 en 2018): € 17.250

Kosten: € 6.000 in 2017; € 12.000 in 2018
 Planning: start najaar 2017 tot en met 2018
 Wie: [redacted]

In twaalf gevallen was er sprake van een gedeeltelijk oorzakelijk verband. In de meeste van deze gevallen kwam dit doordat het wel duidelijk was dat de subsidie bijdraagt aan het mogelijk maken van de activiteiten (en deze activiteiten op hun beurt de geschetste effecten teweeg zouden moeten brengen), echter was niet duidelijk op welke basis de subsidie is opgebouwd. Er is dus niet volledig inzichtelijk gemaakt wat het oorzakelijk verband is tussen het specifieke bedrag en de resultaten. Een verklaring voor het bedrag was namelijk in 14 gevallen ‘historische afspraken’, in maar enkele gevallen konden deze afspraken teruggevonden worden en zo de opbouw van het bedrag herleid worden. Dit komt overeen met bevindingen van bijvoorbeeld de Rekenkamercommissie Zwolle (2013) en de Rekenkamer Gouda (2007), die ook aangeven dat bedragen vaak op een onherleidbare ‘historische afspraak’ gebaseerd zijn. In beide interviews (Interview A & B) werd aangegeven dat deze afspraken vroeger zijn gemaakt en eigenlijk nooit zijn herzien. In drie gevallen was er sprake van geen oorzakelijk verband. Dit was ten eerste bij een culturele stichting die met een zeer uitgebreid document subsidie vroeg voor het organiseren van paasfeestviteiten. In het rapport en de toekenning werd echter alleen gesproken over ‘het opruimen van de restanten van het paasvuur’. Er bleek dus een flink verschil tussen waarover subsidie aangevraagd werd en waarvoor het toegekend werd. Ook dit bedrag was op basis van ‘historische afspraken’, maar een opbouw van dit bedrag van €2000 kon niet teruggevonden worden. Ook zou alleen ‘het opruimen van het paasvuur’ niet voldoen aan de subsidiecriteria. Een andere subsidie waarbij er geen oorzakelijk verband gevonden kon worden was de subsidie aan een organisatie die X* organiseert (Diepte-analyse 4 in bijlage F). Er was in dit geval geen duidelijke verklaring te vinden voor de hoogte van het subsidiebedrag, daarnaast werd niet duidelijk hoe op een totale begroting van € 186501 een subsidie van €2500 bijdroeg aan het mogelijk maken van de activiteit (immers ook één van de criteria). Ten slotte was deze subsidie ook nog eens voor de gehele activiteit aangevraagd, in

plaats van een specifiek onderdeel van deze activiteit. De laatste subsidie zonder oorzakelijk verband was de subsidie aan X*. In het rapport werd vermeld dat de subsidie gold voor het ‘‘in stand houden van X*’’. Er werd niet duidelijk gemaakt hoe het subsidiebedrag bijdroeg aan activiteiten (er ontbrak immers ook een activiteitenplan). Het is dus voor deze subsidie niet duidelijk hoe deze bij zou dragen aan het doel van de subsidie. Dit is in lijn met bevindingen van andere evaluaties van subsidiebeleid. Ook in Alkmaar kan er bij ongeveer de helft van de subsidies maar een duidelijk oorzakelijk verband geschetst worden (Lelieveldt et al., 2005). Ook Peters en Verhoeks (2016) vonden in hun subsidie evaluatie dat subsidies vaker niet dan wel een duidelijk oorzakelijk verband schetsen en er geen basis gevonden kan worden voor subsidiebedragen.

Ook de gegevens die organisaties hebben aangeleverd om hun subsidies te verantwoorden zijn geanalyseerd. In een aantal gevallen (8, 26.7%) bleken gegevens niet- of gedeeltelijk aanwezig. Deze gegevens zijn op één geval na echter allen later opgevraagd. In de situatie waar dit niet zo was, kwam dit omdat deze subsidie op basis van de wet was en er dus geen verantwoording (officieel gezien) benodigd is. In alle andere gevallen waren de gegevens aanwezig (22, 73.3%). De toereikendheid van deze gegevens is geanalyseerd door middel van een diepte-analyse, omdat dit een tijdrovend proces is, is er gekozen dit niet in de quickscans op te nemen. Uit de diepte-analyses bleek dat in 75% procent van de gevallen de gegevens volledig toereikend waren, in één geval bleek dat dit maar gedeeltelijk was. De gemeente verklaarde hierover dat de organisatie al jaren bekend is en zij daarom geen activiteitenplan benodigd zijn. Hiertoe hebben zij conform de subsidieverordening het recht toe.

Er kan geconcludeerd worden dat de evalueerbaarheid van de subsidies onderling nogal verschilt, maar over het algemeen voldoende is. Er valt wel op dat alle waarderingssubsidies hoog scoren op alle voorwaarden voor een hoge evalueerbaarheid. Ze zijn over het algemeen allen helder geformuleerd, voor de meerderheid hebben ze een oorzakelijk verband en bij allen zijn de benodigde gegevens aanwezig. Vanwege het feit dat waarderingssubsidies incidenteel zijn en dus allen één activiteit omvatten, is het dan ook makkelijker om deze evalueerbaar op te stellen. Voor wat betreft arrangementssubsidies, zit er een grote beperking in de evalueerbaarheid. In de helft van alle gevallen is er geen duidelijk oorzakelijk verband te vinden voor wat betreft het subsidiebedrag en de doelstellingen die behaald dienen te worden. De effectiviteit van deze subsidies komt hierdoor in het geding, als er niet duidelijk is op welke basis een subsidiebedrag verstrekt is, kan de subsidie niet gezien worden als effectief en evalueerbaar (Hufen, 2007; Kiewiet, 2015). Een punt dat de evalueerbaarheid vergroot is de aanwezigheid van de gegevens, in de meeste gevallen waren deze aanwezig. Voor wat betreft de toereikendheid blijkt uit de diepte-analyse dat de gegevens in de meerderheid toereikend waren. Uit de interviews (interview A & B) bleek echter dat dit nogal verschilt per aanvraag. De geïnterviewde medewerkers geven dan ook aan dat de gegevens lang niet altijd toereikend zijn en dat dit in sommige gevallen nog wel eens voor problemen zorgt. In onderstaande tabel kunnen de volledige resultaten van de analyse naar de evalueerbaarheid van subsidiedossiers gevonden worden.

Tabel 5.2

Resultaten van de analyse naar de evalueerbaarheid van subsidiedossiers

Specificiteit van de doelstelling			Totaal
--	--	--	--------

<i>(Bron: quickscans)</i>	<i>Arrangement</i>	<i>Waardering</i>	
<i>Niet specifiek</i>	<i>4 (13.3%)</i>	<i>0</i>	<i>4 (13.3%)</i>
<i>Specifiek</i>	<i>21 (70%)</i>	<i>5 (16.7%)</i>	<i>26 (86.7%)</i>
Meetbaarheid van de doelstelling <i>(Bron: quickscans)</i>			
<i>Niet meetbaar</i>	<i>6 (20%)</i>	<i>1 (3.3%)</i>	<i>7 (23.3%)</i>
<i>Meetbaar</i>	<i>19 (63.3%)</i>	<i>4 (13.3%)</i>	<i>23 (76.7%)</i>
Tijdgebondenheid van de doelstelling <i>(Bron: quickscans)</i>			
<i>Niet tijdgebonden</i>	<i>7 (23.3%)</i>	<i>0</i>	<i>7 (23.3%)</i>
<i>Deels tijdgebonden</i>	<i>8 (26.7%)</i>	<i>0</i>	<i>8 (26.7%)</i>
<i>Concrete Tijdgebondenheid</i>	<i>10 (33.3%)</i>	<i>5 (16.7%)</i>	<i>15 (50%)</i>
Oorzakelijk verband tussen subsidie en resultaten <i>(Bron: quickscans)</i>			
<i>Geen oorzakelijk verband</i>	<i>2 (6.7%)</i>	<i>1 (3.3%)</i>	<i>3 (10%)</i>
<i>Gedeeltelijk oorzakelijk verband</i>	<i>10 (33.3%)</i>	<i>2 (6.7%)</i>	<i>12 (40%)</i>
<i>Duidelijk oorzakelijk verband</i>	<i>13 (43.3%)</i>	<i>2 (6.7%)</i>	<i>15 (50%)</i>
Aanwezigheid gegevens <i>(Bron: quickscans)</i>			
<i>Niet aanwezig</i>	<i>2 (6.7%)</i>	<i>0</i>	<i>2 (6.7%)</i>
<i>Gedeeltelijk aanwezig</i>	<i>6 (20%)</i>	<i>0</i>	<i>6 (20%)</i>
<i>Volledig aanwezig</i>	<i>17 (56.7%)</i>	<i>5 (16.7%)</i>	<i>22 (73.3%)</i>
Toereikendheid gegevens <i>(Bron: diepte-analyse)</i>			
<i>Ontoereikend</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Gedeeltelijk toereikend</i>	<i>1 (25%)</i>	<i>0</i>	<i>1 (25%)</i>
<i>Volledig toereikend</i>	<i>2 (50%)</i>	<i>1 (25%)</i>	<i>3 (75%)</i>

Hoe ziet het proces van de controle van subsidies er uit?

Om te bepalen of er een ordentelijk proces van controle is, is er allereerst gekeken naar verwijzingen in subsidiebeschikkingen naar het gemeentelijk beleid. In de subsidieaanvraag van de gemeente Borne staat standaard de criteria en doelstellingen van de algemene en bijbehorende bijzondere subsidieverordeningen vermeld. Dit betekent dat tenzij organisaties deze zelf weghalen, er in elke beschikking sprake is van een verwijzing naar het gemeentelijk beleid, dit is maar in één geval gebeurd.

Daarnaast is er getoetst of subsidies voldoen aan de criteria die het gemeentelijk beleid stelt, hier is allereerst gekeken naar of de gemeente zelf erkend of er aan alle criteria voldaan worden en zo nee, waarom niet. Daarna is er ook zelf nagegaan of dit het geval is. Daarnaast heeft de onderzoeker gekeken naar de toetsing van de subsidies aan de criteria van het gemeentelijk beleid. Allereerst is er gekeken of de medewerker van de gemeente zelf al geconstateerd heeft of een subsidie niet aan criteria voldoet. Daarnaast heeft de onderzoeker zelf ook de subsidies getoetst aan de criteria. In de analyse kwam naar voren dat er acht subsidies niet aan één of meerdere criteria voldoen (26.7%), waarbij er ook geen heldere uitleg waarom er voor deze subsidies een uitzondering is gemaakt. In elf gevallen voldeden subsidies niet aan één of meerdere criteria (36.7%), waarbij er een heldere uitleg waarom deze subsidies niet aan dit criterium voldeden. Ten slotte waren er ook elf subsidies die volledig voldeden aan de criteria (36.7%). Er viel op dat alle waarderingssubsidies in ieder geval niet volledig aan de criteria voldoen. In de meeste gevallen (7) werd er niet aan het volgende criterium voldaan:

“Als de aanvrager ook zonder subsidieverstrekking over voldoende gelden, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken en/of de aanvrager over een zodanig eigen vermogen beschikt dat subsidiëring redelijkerwijs achterwege kan blijven (hierbij wordt uitgegaan van een vermogen dat groter is dan 25% van de begroting van de aanvrager), wordt de subsidie geweigerd.” (Algemene Subsidieverordening, art. 14).

In een aantal gevallen is er voor de uitzondering op dit criterium een duidelijke uitleg gegeven waarom deze uitzondering is gemaakt. In een aantal gevallen is er geen uitleg gegeven voor deze uitzondering. In de interviews is gevraagd waarom dit criterium belangrijk wordt gevonden door de gemeente en waarom er dan vaak een uitzondering op wordt gemaakt. Hier kwam uit dat de gedachte achter dit criterium is dat een organisatie zich dan goed kan redden, er is echter veel discussie over dit criterium geweest en sinds de situatie van X* is hier dan ook losser mee omgegaan (Interview A, 13 Juni, 2019).

Een ander criterium waar tweemaal niet aan voldaan is:

“ De eigen bijdrage t.b.v. de activiteit door de deelnemers mag niet zo laag worden gesteld, dat door en redelijke verhoging hiervan subsidieverlening achterwege kan blijven.”
(Algemene Subsidieverordening, art. 14).

In beide gevallen is daarnaast ook niet uitgelegd waarom er voor dit criterium een uitzondering werd gemaakt. Bij X* ging het om een waarderingssubsidie (die ook aan andere criteria niet voldeed) waarbij een verhoging van € 0.50 op de toegangsprijs (van €27) ervoor zou zorgen dat er geen subsidie benodigd is. In het andere geval ging het om X* waarbij ook een redelijke verhoging van de toegangsprijs de subsidie overbodig zou maken.

Overige gevallen betroffen bijvoorbeeld X*, dat nog geen jaar bestaat. Terwijl dit wel zou moeten om in aanmerking voor subsidie te komen (Subsidieverordening Arrangementssubsidies, 2017). Daarnaast is er X*, dat al een aantal jaar een niet sluitende begroting indient, maar die jaren wel elke keer winst blijkt te maken. Uit de bekeken evaluaties van subsidiebeleid in andere gemeenten heeft alleen Gouda ook getoetst of hun subsidies aan de criteria voldoen. Hieruit kwam dat ook bij de uitgegeven subsidies in Gouda een deel niet aan de criteria voldoen (Rekenkamer Gouda, 2007). De reden hiervoor was met name dat organisaties al jaren subsidies kregen en zij dusdanig belangrijk waren dat zij ondanks de criteria toch wel subsidie kregen.

In de diepte-analyses (Bijlage F) is gekeken naar de doordachtheid van de keuze van sturing. In drie gevallen bleek de keuze voor het type sturing doordacht te zijn. Er was sprake van een logische redenatie voor de keuze van sturing. In één geval was dit niet zo.

Ook bleek uit de diepte-analyses dat in een meerderheid van de gevallen voorwaarden gesteld werd aan de verslaglegging. Het is echter wel vrijblijvend voor organisaties in hoe zij dat doen. De enige vereiste hiervoor is dat er uit de verslaglegging moet blijken dat gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden.

In de diepte-analyses is er ook gekeken naar de mate van overleg en toezicht op organisaties. Hierbij is aan de desbetreffende medewerker gevraagd in hoeverre zij overleggen met organisaties en zij toezicht houden op deze organisatie. In twee gevallen kon er geen antwoord verkregen worden, gezien de desbetreffende medewerker langdurig ziek was. In de overige twee gevallen was er geen sprake van overleg of toezicht. Reden hiervoor was in één geval dat het een waarderingssubsidie betrof, in het andere geval is er geen reden gegeven.

Concluderend kan gesteld worden dat het proces van controle op subsidies maar beperkt is. In bijna elke beschikking zit wel een (zeer algemene) verwijzing naar het beleid, dit komt doordat deze er standaard in zit. Wanneer men echter de subsidies toetst aan de eigen opgestelde criteria, dan blijkt dat er een meerderheid van de subsidies is die niet volledig aan de criteria voldoen. Op deze manier komt de interne consistentie van het subsidiebeleid in gevaar. Er wordt dus immers niet aan de eigen criteria gehouden en in acht van de negentien gevallen zit daar geen uitleg bij waarom er een uitzondering wordt gemaakt. De keuze voor een doordachte sturing is er in de meeste gevallen wel. Ten slotte is er uit het beperkte aantal diepte-analyses gebleken dat er geen overleg, nog toezicht is omtrent en op de activiteiten van

organisaties. Er is wel in alle gevallen bijgestuurd indien dat nodig was. In tabel 5.3 zijn de volledige resultaten van de analyse naar het proces van controle te vinden.

Tabel 5.3

Resultaten analyse van proces van controle vanuit de gemeente

Verwijzing naar gemeentelijk beleid (Bron: quickscans)	<i>Arrangement</i>	<i>Waardering</i>	Totaal
Geen verwijzing	1 (3.3%)	0	1 (3.3%)
Verwijzing aanwezig	24 (80%)	5 (16.7%)	29 (96.7%)
Toetsing subsidies aan criteria gemeentelijk beleid (Bron: quickscans)			
Voldoen niet aan één of meerdere criteria	6 (20%)	2 (6.7%)	8 (26.7%)
Voldoen gedeeltelijk aan criteria, duidelijke onderbouwing	8 (26.7%)	3 (10%)	11 (36.7%)
Voldoen volledig aan criteria	11 (36.7%)	0	11 (36.7%)
Doordachtheid van de keuze van sturing en het type sturing (Bron: diepte-analyse)			
Geen doordachte keuze	0	1 (25%)	1 (25%)
Volledig doordachte keuze	3 (75%)	0	3 (75%)
Voorwaarden gesteld aan verslaglegging (Bron: diepte-analyse)			
Geen voorwaarden gesteld	1 (25%)	0	1 (25%)
Voorwaarden gesteld	2 (50%)	1 (25%)	3 (75%)
Mate van toezicht (Bron: diepte-analyse)			
Geen toezicht	2 (100%)	0	0
Wel toezicht	0	0	0
Mate van overleg (Bron: diepte-analyse)			

<i>Geen overleg</i>	2 (67%)	0	0
<i>Jaarlijks overleg</i>	0	0	0
<i>Meerdere malen per jaar overleg</i>	0	1 (33%)	0
Tussentijdse bijsturing (Bron: diepte-analyse)			
Geen tussentijdse bijsturing, wel benodigd.	0	0	0
Geen tussentijdse bijsturing, ook niet benodigd	1 (25%)	1 (25%)	2 (50%)
Wel tussentijdse bijsturing	2 (50%)	0	2 (50%)

6. Conclusie

Aan de hand van de antwoorden op de deelvragen kan er geconcludeerd worden dat de kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente Borne, beperkt is. Dit komt doordat er zowel op het aspect van de inhoud van het beleid, als de uitvoering van het beleid, er duidelijke verbeterpunten aanwezig zijn. Hierdoor kunnen zij ook maar weinig inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid van haar beleid. Aan de hand van quickscans op dertig subsidiedossiers, diepte-analyses naar vier subsidiedossiers en twee interviews is vastgesteld dat drie van de vier door de literatuur gestelde aspecten van een kwalitatief subsidiebeleid maar in beperkte mate aanwezig zijn. De werkbaarheid van de kaders is beperkt doordat er onduidelijke doelen en criteria geformuleerd zijn. Als gevolg hier op is de resultaatgerichtheid ook beperkt en inconsistent, er kan namelijk geen sprake zijn van resultaatgerichtheid als hierop de visie en goed geformuleerde doelen ontbreken. Er wordt voornamelijk op activiteiten gestuurd, hier worden geen kwaliteitseisen voor geformuleerd (zoals een minimum aan publieksbereik). Dit is gezien de omstandigheden in de meeste gevallen wel een doordachte keuze gebleken. Er is dus in zeer beperkte mate sprake van resultaatgerichtheid. De evalueerbaarheid van de subsidiedossiers is de mate waarin deze geëvalueerd konden worden. Dit bleek mede dankzij de lage resultaatgerichtheid goed mogelijk te zijn, er zijn immers maar weinig eisen aan de activiteit gesteld, behalve dat deze gehouden wordt. Er bleek echter wel dat er in een aantal gevallen geen duidelijk oorzakelijk verband tussen subsidiebedrag en de activiteit gevonden kon worden, vaak was dit op basis van historische afspraken. Deze afspraken konden niet altijd teruggevonden worden, iets wat in andere evaluaties ook naar voren komt. Het proces van controle bleek ook beperkt te zijn. Er bleek dat er in een aanzienlijk aantal gevallen sprake was van subsidies die niet aan de door de gemeente gestelde criteria voldoen, maar toch toegewezen zijn. In een aantal van deze gevallen is hier ook geen uitleg bij gegeven. Uit dit onderzoek kan niet duidelijk gemaakt worden hoeveel toezicht en overleg er is op en met organisaties. De bijsturing vanuit de gemeente leek in de meeste gevallen goed te zijn. De belangrijkste aanbeveling die volgt uit dit onderzoek is dat de gemeente voor zichzelf een visie moet opstellen hoe zij willen omgaan met subsidie als sturingsinstrument. Er zijn bijvoorbeeld spanningsvelden als in hoeverre wil je een organisatie loslaten en op prestatie sturen of wil je als gemeente juist meer controle hebben over de activiteit. Hierin zou door de

gemeente een keuze gemaakt moeten worden. Daarop volgend kunnen er daardoor duidelijkere doelen gesteld worden die het mogelijk maken om subsidies resultaatgericht op te stellen. Dit zal meer eisen stellen voor de evalueerbaarheid, maar het standaardiseren van bijvoorbeeld de aanvraag en verantwoording zal dit proces voor zowel de aanvrager als gemeente vergemakkelijken. Ten slotte maakt dit het proces van controle ook verbeteren. Duidelijkere criteria zorgen voor een meer heldere grondslag voor het toekennen van subsidies. Hierop dient bij uitzonderingen in het kader van ‘‘good governance’’ altijd uitleg gegeven te worden. Daarnaast zal het de doordachtheid van de sturingskeuze ook verbeteren, gezien er in het visiedocument een beleidstheorie beschreven is. Dit zorgt er voor dat bijsturing, iets dat de gemeente al goed deed, waarschijnlijk minder benodigd zal zijn.

Subsidies zijn een belangrijk instrument voor de gemeente om te sturen op beoogde doelstellingen binnen hun beleid. Uit onderzoeken blijkt dan ook dat het erg lastig is om het subsidiebeleid zo doeltreffend mogelijk vorm te geven. Het ontbreken van kwalitatieve kaderstelling is hiervoor de voornaamste oorzaak. Ook deze kaderstelling zal niet altijd voldoende zijn voor het toekennen van subsidies. Sommige activiteiten zullen nou eenmaal buiten de kaders vallen. Een participant aan de interviews zei dan ook treffend:

‘‘subsidieverlening is nou eenmaal geen wiskunde, sommige activiteiten wil je als gemeente waarderen, zelfs als ze niet helemaal binnen de kaders passen’’. Een goede basis zorgt er echter wel voor dat er in deze gevallen duidelijk kan worden gemaakt waarom deze organisaties alsnog subsidie ontvangen, en de beargumentering waarom ze een specifiek bedrag ontvangen. Ook uit deze evaluatie blijkt dat er in bepaalde gevallen best duidelijk te verklaren is waarom de gemeente bepaalde activiteiten waardeert door middel van subsidie, terwijl deze activiteit niet geheel binnen de kaders past. Echter door het ontbreken van een juiste verantwoording van deze gevallen, verminderd dit de mogelijkheid tot controle en kan het op willekeur gaan lijken. Subsidieverlening is nu eenmaal soms grijs gebied maar met behulp van kwalitatief goede kaders is het mogelijk om op een verantwoorde wijze keuzes en soms ook waar nodig uitzonderingen te maken. Er is immers niets zo ongelijk als de gelijke behandeling van ongelijke gevallen.

7. Discussie

In deze studie is getracht de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *‘Wat is de kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente Borne?’*. Hierbij is de kwaliteit bepaald omtrent de inhoud en uitvoering van het subsidiebeleid. Dit is gedaan aan de hand van vier kwaliteitscriteria: werkbaarheid van de subsidiekaders, resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid van subsidies en het proces van controle. De conclusies op de desbetreffende aspecten zijn allen in de resultatensectie besproken. Hieruit kwam naar voren dat de evalueerbaarheid van subsidies veel varieerde maar over het algemeen voldoende was. De resultaatgerichtheid van subsidies, de werkbaarheid van de kaders en het proces van controle werden allen beoordeeld als beperkt. Dit kwam vanwege de grote mate van subsidies die op basis van activiteiten gestuurd werden, de beperkte eenduidigheid van de subsidieverordeningen met daarin onduidelijke doelen en criteria en ten slotte het gebrek aan controle op subsidies, waarbij veel subsidies niet aan de eigen gestelde criteria voldeden.

Hieruit blijkt dat de gemeente Borne maar weinig inzicht heeft in de doeltreffendheid van haar subsidiebeleid. Dit komt met name doordat de doelstellingen in de kaders onduidelijk geformuleerd zijn en daardoor dus ook slecht meetbaar zijn. Om de doeltreffendheid te beoordelen moeten eerst de doelen duidelijk geïdentificeerd worden, om vervolgens op basis van indicatoren te meten in hoeverre deze behaald worden (Peters & Verhoeks, 2016). Aangezien dit op basis van de subsidieverordening maar moeilijk kan, is er zeer weinig inzicht in de doeltreffendheid. De beperkte werkbaarheid van de kaders heeft ook gevolgen voor de andere aspecten. Doordat de doelen in de kaders grotendeels niet specifiek of meetbaar zijn, is het ook moeilijk om op basis hiervan resultaatgerichte subsidies uit te geven. Er komt dan ook naar voren dat veel subsidies alleen op basis van hun globale output (activiteiten) gestuurd worden. Er kan immers moeilijk resultaatgericht gestuurd worden, de doelen zijn namelijk niet meetbaar gedefinieerd. Dit brengt echter positieve gevolgen voor de evalueerbaarheid, want hoe minder resultaatgericht een subsidie is, hoe makkelijker deze is te evalueren (Lelieveldt et al., 2005). Naast dat de doelen niet helder geformuleerd zijn, geven participanten in de interviews aan dat de criteria ook niet altijd duidelijk zijn. Begrippen worden niet gedefinieerd en dit maakt het dat sommige criteria zo algemeen dat deze meervoudig interpreteerbaar zijn (Interview A, 2019). Dit brengt de eenduidigheid van de subsidie in het geding. Dit is terug te zien in bijvoorbeeld het proces van controle, waaruit blijkt dat er een aanzienlijk deel van de subsidies zijn die niet aan alle criteria voldoen.

Dit onderzoek borduurt voort op eerdere resultaten van subsidie beleidsevaluaties. De Algemene Rekenkamer (2011) vond bijvoorbeeld al dat in 16 van de 53 evaluaties naar rijkssubsidies er sprake was van dusdanig onduidelijke doelen dat de doeltreffendheid niet vastgesteld kon worden. Op gemeentelijk niveau geven ook veel onderzoeken aan dat wanneer de kaders (en dus de basis) niet op orde zijn, zoals door vage doelen of door meervoudig interpreteerbare begrippen, er zeer weinig inzicht is in de doeltreffendheid (van Dieren, Dickson & Houwkes, 2010; Rouw & de Jong, 2014; Rekenkamercommissie Roermond, 2002; Rekenkamercommissie Zwolle, 2013; Lelieveldt, Pröpper & Kessens, 2005; Rekenkamercommissie AOGW, 2009).

Wanneer er teruggekeken wordt naar het “waarom” we de effectiviteit van subsidiebeleid meten, is deze conclusie problematisch. Zoals in het theoretisch kader gesteld is, zijn de

redenen voor het meten van de effectiviteit van beleid verantwoording en leren (Verlet & Devos, 2008; Korsten, 2005; de Bruijn, 2001; Peters & Verhoeks, 2016).

Verantwoording vanuit een democratisch perspectief betekent dat de overheid de burger in staat stelt om hen te controleren (Bovens, 2007). In het huidige subsidiebeleid is dat moeilijk, er kan namelijk maar weinig verslag gelegd worden in de mate waarin de doelen bereikt worden. Daarnaast is er een zekere mate van inconsistentie in het beleid, iets dat de democratische legitimiteit in gevaar brengt (Bovens, 2007; Talbot, 2005). Er is namelijk voor een aantal subsidies geen basis te vinden voor het bedrag dat zij krijgen van de gemeente, deze bedragen verschillen per organisatie. Het is dus niet inzichtelijk waarom de ene organisatie meer krijgt dan de ander. Dit is in deze gevallen vaak zo door “historische afspraken” (interview B). Iets dat in andere gemeenten ook vaak het geval is (van Dieren et al., 2010; Gemeente Gouda, 2007). Deze afspraken konden door de onderzoeker niet teruggevonden worden, in de interviews werd bevestigd dat dit inderdaad in een deel van de gevallen zo is. Het zou dan ook voor de gemeente goed zijn om deze subsidies te herzien, om zich te kunnen verantwoorden en willekeur te voorkomen is het nodig om een duidelijke basis te hebben voor een subsidiebedrag. Zo kan er voorkomen worden dat er om onduidelijke redenen de ene instantie meer subsidie krijgt dan de ander. Daarnaast heeft de gemeente criteria voor zichzelf opgesteld om subsidies toe te kennen of te weigeren. In een deel van de gevallen voldoen deze criteria niet. In het kader van verantwoording betekent dit dat er in de gevallen waar een uitzondering wordt gemaakt, er een uitleg bij hoort. Dit is in een deel van de gevallen niet zo, wat dus op papier op willekeur duidt. In het kader van “good governance” (Bovens, 2007) zijn zowel het ontbreken van een basis voor het subsidiebedrag en uitzonderingen maken op criteria zonder uitleg tekenen van willekeur, iets dat in dit kader voorkomen dient te worden.

Ook dient er verantwoording afgelegd te worden aan de gemeenteraad, iets dat Masselink (2013) benoemt als het “constitutionele perspectief van verantwoording”. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door het aanleveren van verantwoordingsgegevens door organisaties (Rekenkamercommissie AOGW, 2009). Uit de quickscans blijkt dat deze verantwoordingsgegevens in alle gevallen aanwezig waren (indien ze dat niet waren, werden ze opgevraagd). Daarnaast is in diepte-analyses bekeken in hoeverre deze toereikend waren, dit bleek voor het grote merendeel het geval. Uit de interviews bleek echter dat medewerkers aangaven dat dit nogal varieert per aanvraag en deze informatie dus in een aantal gevallen niet toereikend is. Dit is problematisch voor het constitutionele perspectief, het gebrek aan benodigde informatie maakt het de gemeenteraad onmogelijk om controle uit te voeren.

Daarnaast is de andere genoemde reden het “leren”. Het leren van een evaluatie bestaat uit de terugkoppeling van de bevindingen van de evaluatie gebruiken om bij te sturen (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Hoogerwerf en Herweijer (2003) geven aan dat het tot stand brengen van informatie pas de eerste stap is, hierna dient de informatie gekend, erkend en benut te worden. Alleen in dit geval is er sprake van leren. Nou rust natuurlijk de vraag wat er uit deze evaluatie geleerd kan worden. Zoals eerder benoemd is het ontbreken van kwalitatieve kaders de oorzaak voor een beperkt inzicht in de doeltreffendheid, iets wat uit eerdere studies ook vaak bleek. Maar op basis van de interviews en de bekeken resultaten zou er eigenlijk nog een stap terug gedaan moeten worden, iets wat in de geraadpleegde studies niet gedaan is.

In het geval van de gemeente Borne ontbreekt er een algehele visie op het subsidiebeleid. In deze visie zou bijvoorbeeld beschreven kunnen worden hoe Borne subsidie ziet als sturingsinstrument, wat is er wenselijk en wat niet. Een belangrijke keuze is bijvoorbeeld hoe en óf Borne op resultaten wenst te sturen. Momenteel blijkt er dat hierin nogal wat variëteit is.

Op dit moment is Borne nog niet klaar voor resultaatgerichte sturing, wat hiervoor nodig is, is namelijk een geduchte beleidstheorie die een causale relatie tussen output en outcome veronderstelt (Leijtens, 2008). Een beleidstheorie zou iets zijn wat in een visiedocument beschreven zou kunnen worden (een voorbeeld van een visiedocument staat in de aanbevelingen). Het is echter de vraag of een meer resultaatgerichte sturing gewenst is. Zowel deze studie als andere subsidie evaluaties veronderstellen dat het beleid meer doelgericht (en dus beter) is, naarmate er meer op effecten wordt gestuurd (zoals bijvoorbeeld in: Lelieveldt et al., 2005; Rouw & de Jong, 2014; Rekenkamercommissie AOGW, 2009). Deze veronderstelling kan herleid worden naar de gedachtegang die stamt uit het New Public Management tijdperk, waar een sterke nadruk op resultaatgerichte sturing en het meten van prestaties gelegd wordt. Er zijn echter ook stevige kritieken gekomen op de NPM benadering in de publieke sector. Zo stelt Puts (2004) dat het bedrijfsmatige denken van de overheid te vereenvoudigd is ten opzichte van de werkelijkheid, waarbij vanuit NPM vooral producten en prijzen genoemd worden, terwijl er in de publieke sector meer waarden van belang zijn zoals bijvoorbeeld co-productie vanuit de burger. Verlet en Devos (2008) voegen daar aan toe dat hoe meer nadruk er in een publieke organisatie wordt gelegd op prestaties, hoe minder recht er wordt gedaan aan karakteristieken als co-productie en meervoudigheid. Daarnaast geeft Korsten (1998) aan dat een grote mate van resultaatgerichtheid misschien wel positieve effecten te weeg brengt, maar dat het zeer moeilijk is om maatschappelijke effecten of prestaties te meten. In de context van subsidies ondersteunen De Baas et al. (2013) en de Algemene Rekenkamer (2011) dit gegeven ook. Zij geven beide aan dat een causale relatie tussen subsidies en maatschappelijke effecten vrijwel onmogelijk aan te tonen is, gegeven het aantal factoren dat meespeelt. Concluderend kan er dus gesteld worden dat de veronderstelling dat een hogere resultaatgerichtheid bijdraagt aan een doeltreffender subsidiebeleid niet vanzelfsprekend zo hoeft te zijn.

Het is voor de gemeente Borne dan ook een keuze in hoeverre zij het subsidiebeleid resultaatgericht willen opstellen. Voordelen van een hogere resultaatgerichtheid zijn bijvoorbeeld gevonden door Verbeeten (2007) die claimt dat in zijn selectie van 93 publieke organisaties het gebruik van prestatiemeting leidde tot zowel een hogere kwantiteit en kwaliteit van geleverde diensten. Daarnaast kan een gedegen prestatiemeting meer inzicht geven in wat er wordt bereikt en dienen als een beter verantwoordingsinstrument en een beter instrument om te leren wat er goed gaat en wat er voor verbetering vatbaar is (De Bruijn, 2002; Verlet & Devos, 2008; van Thiel, 2009). Nadelen van een hogere resultaatgerichtheid zijn de complexe evalueerbaarheid van resultaatgerichte sturing en daarmee gepaard hogere kosten. Iets dat voor het grote aantal relatief kleine subsidies in deze selectie het misschien niet waard is. Daarnaast kunnen er ook negatieve effecten optreden bij prestatiesturing, zoals: starheid (Aardema, 2012), strategisch gedrag en een grotere interne bureaucratie (Korsten, 1998) en ten slotte het risico voor organisaties die meewerken om in hun eigen middelen te snijden wanneer zij goed presteren (de Bruijn, 2002). Ondanks deze negatieve effecten worden er belangrijke strategieën aangedragen om deze effecten te beperken:

- Het instellen van gevarieerde indicatoren die zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn om zo meer rekening te houden met karakteristieken van de publieke sector, welke bijvoorbeeld afhankelijk is van co-productie. Daarnaast zorgen gevarieerde indicatoren ervoor dat strategisch gedrag vanuit organisaties moeilijker wordt gemaakt (Verlet & Devos, 2008; van Thiel, 2009).
- De Bruijn (2002) en Korsten (2007) geven ook aan om naast product indicatoren (zoals bijvoorbeeld publieksbereik) ook belangrijke informatie in te winnen over het proces en contact te onderhouden met organisaties. Veranderingen in factoren waar organisaties niets aan kunnen doen, zoals bijvoorbeeld wetten, kunnen van grote invloed zijn op prestaties.
- Veel studies (zoals bijvoorbeeld Hoogerwerf en Herweijer (2003) maar ook Korsten (2007) en de Bruijn (2002) pleiten dat interne communicatie de allerbelangrijkste voorwaarde is voor een effectief prestatiesysteem. Zij geven aan dat het duidelijk moet zijn wat het management beoogd met prestatiemeting, wat de gevolgen zijn bij goede- en mindere prestaties en welke functie prestatiemeting beoogd. Hierop aansluitend wordt er door hen geclaimd dat een prestatiemeting niet teveel functies moet proberen te vervullen, dit kan negatieve effecten versterken.
- In de context van de gemeente Borne, met veel relatief kleine subsidies, is een strategische selectie en een onderscheid in ‘producten’ van belang (de Bruijn, 2002). Het gevaar schuilt door een drang naar volledigheid er teveel indicatoren worden opgenomen en men zo door de bomen het bos niet meer kan zien. De Bruijn (2002) adviseert om een onderscheid te maken tussen soorten producten (in dit geval subsidies) en daarbij na te gaan welk doel prestatiemeting moet vervullen en welke indicatoren hier bijpassen.

Het bepalen van de mate van resultaatgerichte sturing, heeft automatisch ook gevolgen voor de evalueerbaarheid en het proces van controle. Een grotere mate van resultaatgerichtheid zorgt ook voor hogere eisen aan de evalueerbaarheid van subsidies. De eerste stap om individuele subsidies te evalueren op hun bijdrage is het aanleveren van gegevens. Dit gaat in de praktijk in Borne erg goed, waar gegevens ontbreken worden zij ook gelijk opgevraagd. De toereikendheid van de gegevens bleek uit de analyses goed, echter in de interviews gaven medewerkers aan dat dit nogal varieert per organisatie. Het standaardiseren van de aanvraag zou voor de gemeente enkele voordelen hebben. Ten eerste is het een stuk overzichtelijker als aanvragen op dezelfde wijze zijn opgebouwd. Daarnaast kan de gemeente gelijk vragen om een link te leggen tussen de prestaties die organisaties wensen te leveren (en daarvoor subsidie te willen ontvangen) en de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken. Dit zou de resultaatgerichtheid van de subsidies ook vergroten. Ten slotte maakt het voor de aanvrager het ook duidelijker op welke wijze zij hun subsidieaanvraag dienen te verantwoorden. Uit de interviews en Turk (2018) bleek namelijk dat het aanvragen vanuit het perspectief van de organisaties ook niet altijd duidelijk is. Op basis van dit onderzoek is er een lijst met aanbevelingen geformuleerd, deze lijst kan gevonden worden na de conclusie.

Een beperking van dit onderzoek zou de subjectiviteit van beoordeling kunnen zijn. Ondanks dat de intra- en interbeoordelaarsbetrouwbaarheid werd geclassificeerd als ‘excellent’ en ‘aanzienlijk’, blijft het werken met een beoordelingskader van subjectieve aard. Het zou dus

kunnen zijn dat andere onderzoekers die met hetzelfde beoordelingskader werken, objecten anders zouden kunnen beoordelen. Om dit te voorkomen is er nadrukkelijk aandacht besteed aan het zo specifiek beschrijven van het beoordelingskader, om zo herhaalbaarheid van dit onderzoek te vergroten. Het blijft echter een kwestie van interpretatie. Daarnaast is er vanwege een beperking in tijd gekozen om in dit onderzoek diepte-analyses te doen naar vier subsidiedossiers. Hierbij werd er gedetailleerder op deze subsidiedossiers ingegaan om bepaalde informatie te achterhalen. Het is onduidelijk om vast te stellen in welke mate resultaten die gevonden zijn uit deze dossiers, generaliseerbaar zijn naar andere dossiers. Ten tijde van het onderzoek bleek er ook één medewerker die verantwoordelijk was voor zorg gerelateerde subsidies langdurig ziek te zijn, dit beperkte het aantal participanten aan de interviews.

In dit onderzoek is er gekozen om gebruik te maken van vier kwaliteitscriteria waaronder elk een aantal indicatoren vallen. Een aantal indicatoren, zoals bijvoorbeeld “doordachtheid van de keuze van sturing” (proces van controle) en “de aanwezigheid van de gegevens” (evalueerbaarheid). Bij een aantal indicatoren (waaronder bovenstaande) valt te beargumenteren dat deze onder een ander kwaliteitsaspect vallen van het subsidiebeleid. Er is echter aan de hand van de literatuur gekozen om eerder gedane onderzoeken te volgen. Toch zou er eventueel een andere indeling mogelijk zijn.

Ten slotte is er in dit onderzoek gekozen om een groter scala aan subsidiedossiers te evalueren en op basis van deze dossiers een uitspraak te doen. Dit is een manier die veel gemeenten gebruiken om hun subsidiebeleid te evalueren, blijkens Peters (2014). Een andere manier zou zijn om gedetailleerder op specifieke dossiers in te gaan en daadwerkelijk hun effectiviteit te evalueren, dit noemt Peters (2014) een effectiviteitsonderzoek. Uit zijn onderzoek blijkt echter dat nog geen gemeente dit eerder op deze manier gedaan heeft. De Algemene Rekenkamer (2011) stelt dat dit soort onderzoeken de beste manier zijn om daadwerkelijk de effectiviteit van subsidies te meten, echter zijn hiervoor dusdanig veel voorwaarden voor vereist dat maar zeer weinig gemeente dit doen. Toch zou het voor de gemeente Borne waardevol zijn om de daadwerkelijke effectiviteit van individuele subsidies te meten. Zo kan er op individuele basis beslissingen worden genomen. Dit onderzoek heeft namelijk een algemeen inzicht gegeven waarbij knelpunten worden aangegeven, maar er niet gefocust wordt op individuele subsidies.

7.1 Aanbevelingen

Om het inzicht in de doeltreffendheid van de subsidies van de gemeente Borne te vergroten, worden onderstaande aanbevelingen gedaan.

Vergroot de kwaliteit van kaderstellende documenten:

- a) Formuleer een brede gemeentevisie op het gebruik van subsidie als sturingsinstrument
Allereerst en daarmee ook de meest urgente aanbeveling, is het maken van een visiedocument dat gemeente-breed de visie op subsidie als sturingsinstrument weergeeft. In dit visiedocument zou bijvoorbeeld de beleidstheorie achter subsidies beschreven moeten zijn, de doelen die met subsidies behaald moeten worden (eventueel gespecificeerd per afdeling) en de missie/visie voor subsidieverlening. Een mooi voorbeeld hiervan is het document: Subsidiebeleid gemeente Stichtse Vecht (<https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/recht/subsidierecht/subsidiebeleid-2016->

[2019.aspx](#)). Deze staat ook als voorbeeld op de website van de VNG. Hierin staat per categorie beschreven welke doelen er met de subsidie zijn, welke activiteiten er voor subsidie in aanmerking komen en wat de visie is op subsidie als sturingsinstrument. Indien de gemeente deze visie heeft opgesteld, kunnen zij eigenlijk pas bepalen in welke mate zij resultaatgericht willen zijn. In de discussie zijn een aantal voor- en nadelen van een hoge mate van resultaatgerichtheid gegeven.

b) Kwaliteit van formulering in verordeningen verbeteren

Op dit moment zijn de meerderheid van de beoogde doelen die gesteld zijn in de verordening niet specifiek en meetbaar. Alle beoogde doelen in de verordening zijn niet tijdgebonden. De Algemene Rekenkamer (2011) geeft aan dat de meerderheid van de evaluaties van subsidiebeleid maar zeer weinig zeggen omdat de basis voor doeltreffendheid (heldere doelen) ontbreken. Het is in het geval van de gemeente Borne ook van belang om de beoogde doelen die zij genoemd hebben in hun subsidieverordening, allen zoveel mogelijk specifiek en meetbaar te maken. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen door duidelijke definities te geven van bijvoorbeeld ‘culturele activiteiten’ of ‘bijzondere doelgroepen’. Met de hierbij bijbehorende inclusiviteits- en exclusiviteitscriteria. Dit geldt ook voor criteria, uit de interviews is gebleken dat deze ook nog te meervoudig interpreteerbaar zijn. Ook is er vanuit de gemeente de keuze gemaakt om de subsidieverordening niet een bepaalde periode mee te geven (zoals bijvoorbeeld 2016-2019). Dit is iets dat in een aantal andere gemeenten wel gebeurt, op deze wijze zouden doelen die gesteld worden in een verordening ook tijdgebondenheid krijgen.

c) Vergroten bruikbaarheid verordeningen

Uit zowel de interviews als de quickscans blijkt dat de huidige verordening niet voldoende toereikend is voor de praktijk. Dit komt ten eerste doordat de huidige verordening te gericht is op het sociaal domein (Turk, 2018; Interview A, 2019). Hierdoor zijn subsidies die onder andere thema's vallen, automatisch moeilijk te plaatsen binnen de criteria van de verordening. Uit de quickscans blijkt bijvoorbeeld dat subsidies die gaan naar medische instanties, maar moeilijk passen binnen de huidige criteria. Om deze situatie te verbeteren, zou de gemeente toe moeten naar een model waarbij er één algemene subsidieverordening is (zoals beschreven in de algemene wet bestuursrecht) met daaronder meer dan twee subsidietypen (zoals in de huidige situatie). In veel andere gemeenten is er dan ook sprake van meer dan twee subsidietypen (zoals bijvoorbeeld blijkt uit: Rekenkamercommissie AOGW, 2009; van Dieren et al., 2010; Rekenkamer Gouda, 2007; Lelieveldt et al., 2005). De gemeente Borne moet echter hier duidelijke kaders voor opstellen, het huidige aantal van twee is duidelijk te weinig, echter geeft van Dieren et al. (2010) aan dat er in Delft momenteel sprake is van een te complex geheel van aantal subsidietypen (zes soorten). Er moet dus een juiste balans gevonden worden.

d) Mogelijk maken van subsidies met een langere looptijd

In de huidige situatie is er bij arrangementsubsidies sprake van een structurele subsidie die jaarlijks aangevraagd moet worden. Hier zit dan ook een tegenstrijdigheid in, een subsidie die structureel is, is namelijk dus al bedoelt voor langere termijn. In enkele

aanvragen wordt er dan ook letterlijk verwezen naar motivering van het jaar hiervoor. Het mogelijk maken van subsidies met een langere looptijd geeft organisaties meer zekerheid om dingen te kunnen organiseren en daarnaast scheelt het de gemeente administratieve last. Daarnaast gaven organisaties aan in het onderzoek van Turk (2018) dat zij geen expertise kunnen binden omdat zij elk jaar weer opnieuw subsidie moeten aanvragen, en zo dus geen zekerheid hebben.

Vergroot consistentie en verbeter de verantwoording naar externen:

a) Elk subsidiebedrag kunnen onderbouwen

Momenteel zijn er een aantal subsidies waarbij de hoogte van het bedrag niet verklaarbaar is, of te verklaren is op basis van ‘historische afspraken’ die niet altijd teruggevonden kunnen worden. De gemeente zou elke subsidie moeten herzien en nieuwe afspraken met organisaties moeten maken. Bedragen moeten zijn onderbouwd aan de hand van bijvoorbeeld kengetallen of daadwerkelijke behoeftes. Dit maakt het ten eerste beter verantwoordbaar naar de burger en gemeenteraad, ten tweede maakt dit het beleid consistent en verkleint het potentiële willekeur.

b) Herzie de criteria voor arrangement en waarderingssubsidies, daarnaast altijd uitleg wanneer er uitzonderingen worden gemaakt.

Zoals eerder aangegeven zouden de criteria verhelderd moeten worden door het gebruik van eenduidige formulering. Daarnaast zouden ook de criteria moeten worden herzien. Uit de quickscans blijkt bijvoorbeeld dat subsidiebeschikkingen aan bepaalde criteria (zoals die van het eigen vermogen) structureel niet voldoen. Uit beide interviews bleek ook dat de verordening verouderd is en er over een aantal criteria al langere tijd discussie is. De aanbeveling is dan ook om alle criteria te herzien of deze benodigd zijn (met een duidelijke visie waarom), duidelijk genoeg zijn (eerder aangegeven) en deze aansluiten op de gemeentelijke visie en beleid. Interview A gaf bijvoorbeeld al aan dat er best wat minder criteria mogen zijn, initiatieven moeten immers de ruimte krijgen om gewaardeerd te worden. Daarnaast zou er, of er nou wel of geen nieuwe criteria opgesteld zijn, altijd uitleg moeten zijn over uitzonderingen. Dit geeft een betere mogelijkheid tot controle en verkleint daardoor mogelijke willekeur.

c) Aanvullend: Laat een deel aan de samenleving zelf

Momenteel worden ‘vernieuwende’ initiatieven gestimuleerd door een waarderingssubsidie, een klein bedrag dat de begroting van activiteiten aanvult. Uit de interviews bleek dat waarderingssubsidies soms lastige keuzes met zich mee brengen. Bijvoorbeeld wanneer is iets vernieuwend en wanneer niet. Momenteel bedragen waarderingssubsidies maximaal 2500,- en is er een subsidieplafond voor ingesteld. In andere gemeenten worden er gebruik gemaakt van een commissie van inwoners die de mogelijkheid heeft om op transparante wijze subsidies toe te kennen aan vergelijkbare initiatieven als waar de waarderingssubsidie voor bedoeld is. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de GoudApot uit Gouda. Dit systeem heeft het voordeel voor inwoners dat bijvoorbeeld de aanvraagdatum niet zoals in Borne maanden van te voren hoeft te zijn, en er dus beter kan ingespeeld worden op de actualiteit. Daarnaast biedt het

kansen voor burgerparticipatie en is er sprake van verantwoording door burgers. Voor de gemeente zou dit vooral administratieve last schelen.

Maak processen eenvoudiger:

Standaardiseer aanvraag

Standaardiseer het aanvraagdocument voor subsidies. Dat zorgt voor een makkelijkere beoordeling vanuit gemeenten en een duidelijker aanvraag vanuit organisaties. Daarnaast kan de gemeente in de aanvraag gelijk vereisen een link te leggen tussen prestaties en effecten, dit maakt de subsidie ook resultaatgerichter.

8. Referenties

- Aardema, H. (2002). Bedrijfsmatige schijnbewegingen. Bestuur & Management consultants Leusden. Verkregen van:
<https://www.harrieaardema.nl/aardema%202002%20bedrijfsmatige%20schijnbewegingen.pdf>
- Algemene Subsidieverordening Borne. (2017).
- Algemene wet bestuursrecht. (n.d.) artikel 4:21.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- De Baas, H., Koppe, T. & Ijssels, K. (2013). Effecten van subsidies in beeld. Verkregen van:
https://rekenkameroost.nl/uploads/bestuurlijke_nota_drukversie_definitief.pdf
- de Bruijn, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Boom Koninklijke Uitgevers.
- De Waal, A. A., & Kerklaan, L. A. F. M. (2004). De resultaatgerichte overheid. *Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie [The results-oriented government. Toward performance-driven government organization]*. The Hague: SDU Uitgevers.
- G.J. van Helden, BBI in de praktijk, Maastricht 1998.
- Halachmi, A. (2002). Performance measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hoogerwerf, A. (2003). en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid.
- Hufen, H. (2007). Bestaat Sinterklaas? Verkenning van het Sinterklaaseffect bij de Toepassing van Financiële Stimuleringsinstrumenten voor Bedrijven. In: W. Kickert, L. Cachet, F.B. Meer van der, & L. Schaap (Eds.), *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde*(pp. 73-84). Delft: Eburon.
- Jacobs, M.J. (1998). *Subsidieovereenkomsten. Een onderzoek naar de rechtsvormen van subsidies, in het bijzonder overeenkomsten*. Amsterdam: Elsevier.
- Kiewiet, K. (2015). *Subsidie, wat is het waard? Een kwalitatief onderzoek naar de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer* (Master's thesis).
- Koemans, F. (2010). *Performance management bij de lokale overheid: De voorwaarden voor effectiviteit van (corporate) performance management bij de lokale overheid* (Master's thesis, Open Universiteit Nederland).
- Korsten, A. F. A. (2005). De keuze van een sturingsaanpak. *Sturen op afstand*.

- Korsten, A.F.A. (2011). *New Public Management*. Retrieved October 10, 2013 from <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- Koudijs, G. (2010). *Prestatiebegroting verbetert aansturing gemeenten: Een onderzoek naar de programmabegroting bij Nederlandse gemeenten* (Master's thesis, Open Universiteit Nederland).
- Leijtens, J. A. J. (2008). *Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee* (Doctoral dissertation, Nederlandse Defensie Academie).
- Markus en Pfeffer (1983)
- Lelieveldt, H., Pröpper, I., & Kessens, H. (2005). *Evaluatie van het subsidiebeleid in gemeente Alkmaar; naar resultaatgericht en evalueerbaar beleid*. Vught.
- Masselink, C. P. (2013). *Een Onderzoek Naar De Effect- & Prestatieverantwoording Bij Gemeentelijke Subsidieverlening* (Master's thesis). Talbot 2005
- Gemeente Borne (2017). Onderzoeksplan 213a.
- Peters, D. & Verhoeks, J. (2016). Rapport subsidies Hollands Kroon. Verkregen van: <https://www.hollandskroon.nl/sites/default/files/2016-12/160210%20Definitief%20rapport%20toetsingskamer%20subsidies%20-%20Toetsingskamer.pdf>
- Peters, G. (2014). Evaluatie van subsidie-evaluaties: Een onderzoek naar de bruikbaarheid van lokale en provinciale subsidie-evaluaties voor besluitvorming. Verkregen van: https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/1035/Peters%2C_Guido_1.pdf?sequence=1
- Pickett, B. (2006). From a rhetoric of nostalgia to a health-based policy: tobacco, obesity and the WTO. *Cambridge Review of International Affairs*, 19(1), 139-154.
- Randstedelijke Rekenkamer (2012). *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Noord-Holland*. Retrieved March 12, 2013 from http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/rapport/139/Inzicht_in_doeltreffendheid_van_subsidies__provincie_NoordHolland/
- Rekenkamer Amsterdam. (2014). Grip op Subsidies. Verkregen van: https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2014/06/OZR-Grip-op-subsidies_met-kaft_DEF.pdf
- Rekenkamer Gouda. (2007). Effectief en evalueerbaar subsidiebeleid. Verkregen van: <https://www.gouda.nl/dsresource?objectid=f9688c0b-badc-4a57-adbc-91a7312cb4f1&type=org>
- Rekenkamer Nijmegen (2013). Effectiviteit Subsidies. Verkregen van: http://www2.nijmegen.nl/content/1448470/effectiviteit_subsidies
- Rekenkamer, A. (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. Sdu Uitgevers.
- Rekenkamercommissie AOGW. (2009). Doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van subsidieverlening. Verkregen van: <https://www.aalten.nl/bestuur-en-organisatie/openbare->

bestuursvergaderingen_43955/agenda/gemeenteraad_6719/onderzoeksrapport-subsidiebeleid-voor-de-gemeente-aalten-zwart-witpdf_363850.pdf

Rekenkamercommissie Haaksbergen, 2007

Rekenkamercommissie Roermond. (2002). Onderzoek Subsidiebeleid

Rekenkamercommissie Wormerland. (2013). Rekenkameronderzoek subsidiebeleid in Wormerland. Verkregen van: <https://www.wormerland.nl/mozard/document/docnr/26419>

Rekenkamercommissie Zwolle. (2013). Quick scan subsidiebeleid gemeente Zwolle. Verkregen van: https://www.zwolle.nl/sites/default/files/quick_scan_subsidiebeleid_gemeente_zwolle.pdf

Ringeling, A. B. (2004). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Elsevier Overheid.

Rouw, M. & de Jong, J. (2014). Onderzoek naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Roermond. Verkregen van: <https://www.roermond.nl/organisatie/Griffie/docs/gemeenteraad/rapporten/rapport%20subsidiebeleid%20RKC.pdf>

Stade Advies. (2012). De beleidscontext van opdrachtformulering: MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN, BELEIDSDOELEN EN RESULTATEN. Verkregen van: <https://www.stadeadvies.nl/publicatie/de-beleidscontext-van-opdrachtformulering-maatschappelijke-effecten-beleidsdoelen-en-resultaten/>

Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York/London: W.W. Norton & Company.

Subsidieverordening Arrangementssubsidies. (2017).

Subsidieverordening Waarderingssubsidies. (2017).

Swanborn, P. G. (2007). Evalueren (2e dr.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Thiel, S. V. (2009). Prestatiemeting in de publieke sector.

Trommel, W., & Veen, R. van der (1999). *De herverdeelde samenleving: Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Turk, M. (2018). Advies subsidiebeleid gemeente Borne.

Van den Heuvel, J. H. J. (2005). Beleidsinstrumentatie. *Sturingsinstrumenten voor het*.

Van der Doelen, F. C. J. (1993). De gereedschapskist van de overheid, een inventarisatie'. *J. Bressers (red.), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Van Gorcum, Assen*, 17-31.

Van Dieren, G., Dickson, S. & Houkes, A. (2010). subsidiebeleid Gemeente Delft Delftse Rekenkamer. Verkregen van: https://media.delft.nl/pdf/Delftse_Rekenkamer/2010/Subsidiebeleid_Delft.pdf

Verbeeten, F.H.M., 2007. Innovatie en control. MCA, september 2007, nr 5, p. 45-52.

Verlet, D., & Devos, C. (2008). Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug. *SVR-STudies 2008*, 2.Korsten, 2007;

- Vugt, G.W.M. van (1997). *Budgetsubsidieëring in theorie en praktijk: handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies*. Alphen aan de Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Weikart, L. A. (2001). The Giuliani administration and the new public management in New York City. *Urban Affairs Review*, 36(3), 359-381.
- Westra, K.M., & Ouden, W. den (2001). *Subsidies*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ybema, S. (2010). Talk of change: Temporal contrasts and collective identities. *Organization Studies*, 31(4), 481-503.

9. Bijlagen

Bijlage B:

Interview

Met:

Datum:

- Deelname aan dit interview is geheel vrijwillig. De resultaten van dit interview zullen geanonimiseerd worden en op elk moment zou je zonder opgave van reden kunnen stoppen met het interview of vragen niet kunnen beantwoorden.
- Doel: Evaluatie van het subsidiebeleid met uiteindelijk het doel om deze te verbeteren.
- Informed consent: Naderhand stuur ik de samenvatting per mail. U heeft 5 dagen de tijd om hierop te reageren. Na deze termijn ga ik er vanuit dat ik uw informatie goed samengevat heb en toestemming heb om deze informatie mee te nemen in het onderzoek.

Werkbaarheid

1. In hoeverre vind je de verordeningen een goede aanvulling op elkaar?
2. Wat vind je in het algemeen van de samenhang van verordeningen? Zou je deze als onvoldoende, voldoende of goed beschouwen?
3. In hoeverre zijn de verordeningen eenduidig te interpreteren? Heb je wel eens twijfels voor wat betreft de interpretatie? Merk je dat collega's de richtlijnen anders zouden volgen dan dat jij dat zou doen?
4. Zou je de eenduidigheid als onvoldoende, voldoende of goed beschouwen?
5. Vind je de verordening makkelijk in het gebruik? Is de bewoording in de verordening helder?
6. Vind je de verordening compleet, of ontbreken er delen? Zijn er situaties waarop de verordening slecht of geen antwoord biedt?
7. In hoeverre zijn twee verordeningen voldoende voor de subsidiesoorten?
8. Heb je nog andere aanbevelingen voor verbetering van de verordening?

Extra vragen

9. Wat vind je van het criterium dat het vermogen 25% mag zijn van de begroting, hierop wordt vaak een uitzondering gemaakt namelijk.
10. Wat vind je van de verslaglegging die organisaties doen?
11. Wat vind je van de koppeling tussen de subsidievoorwaarden en de doelen die de gemeente stelt. Wordt er genoeg gestuurd op deze voorwaarden? Zou jij meer/minder voorwaarden stellen?

12. Aansluitend daarop, in hoeverre vind je de opbouw van de bedragen consistent en duidelijk?

Bijlage C:

Intrabeoordelaarsbetrouwbaarheid: 93.7%

17 mismatches op 270 beoordelingen (30 subsidiedossiers met 9 variabelen) = 6.3%.

TypeSturing	KoppelingBedrag	Specdoel	MeetDoel	TijdDoel	OorzakelijkVerband	AanwezigheidGegevens	VerwijzingBeleid	
	(1) 2 (2) 1							
			(1) 1 (2) 0	(1) 1 (2) 0				
	(1) 2 (2) 1							
			(1) 1 (2) 0	(1) 1 (2) 0				
	(1) 2 (2) 1						(1) 2 (2) 1	
						(1) 0 (2) 2		
	(1) 2 (2) 5							
	(1) 2 (2) 5							
	(1) 2 (2) 5							
							(1) 2 (2) 1	
								(1) 1 (2) .
	(1) 3 (2) 2							(1) 1 (2) .
			(1) 1 (2) 0					

Anthonie VS Pim

Case ID	Row		Indeling subsidie op basis criteria matchen								
Organisa tie	Activ e	Comp are	d met praktijk	TypeSt uring	Koppelin gBedrag	Spec doel	Meet Doel	TijdD oel	Oorzake lkVerba nd	Aanwezi gheidGe gevens	Verwijzin gBeleid
CJV Borne	1	4	(1) 2 (2) 1	(1) 2 (2) 3							
St. melbuuln	2	23	(1) 2 (2) 0							(1) 1 (2) 2	
Stichting de Kapberg	3	25		(1) 2 (2) 1						(1) 2 (2) 1	
Tactus	4	28			(1) 0 (2) 2			(1) 1 (2) 2	(1) 1 (2) 2		
VCB Videoclu b Borne	5	29	(1) 2 (2) 1	(1) 2 (2) 3	(1) 2 (2) 0			(1) 0 (2) 2	(1) 1 (2) 2	(1) 1 (2) 2	

(1) is the Active Dataset and (2) is the Comparison Dataset

Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid: 66.66%

15 mismatches op 45 beoordelingen: 33.33%

Bijlage D:

Toestemming ethische commissie



UNIVERSITY OF TWENTE.

APPROVED BMS EC RESEARCH PROJECT REQUEST

Dear researcher,

This is a notification from the BMS Ethics Committee concerning the web application form for the ethical review of research projects.

Requestnr.: 190226
Title: Onderzoek naar de doeltraffendheid en doelmatigheid van subsidies in de gemeente Borne
Date of application: 2019-05-07
Researcher: Gezel, P.
Supervisor: Boogers, M.J.G.J.A.
Commission: Jansen, G.
Usage of SONA: N

Your research has been approved by the Ethics Committee.

The ethical committee has assessed the ethical aspects of your research project. On the basis of the information you provided, the committee does not have any ethical concerns regarding this research project.

It is your responsibility to ensure that the research is carried out in line with the information provided in the application you submitted for ethical review. If you make changes to the proposal that affect the approach to research on humans, you must resubmit the changed project or grant agreement to the ethical committee with those changes highlighted.

Moreover, novel ethical issues may emerge while carrying out your research. It is important that you re-consider and discuss the ethical aspects and implications of your research regularly, and that you proceed as a responsible scientist.

Finally, your research is subject to regulations such as the EU General Data Protection Regulation (GDPR), the Code of Conduct for the use of personal data in Scientific Research by VSNU (the Association of Universities in the Netherlands), further codes of conduct that are applicable in your field, and the obligation to report a security incident (data breach or otherwise) at the U/T.

-

Bijlage E:

Samenvattingen interviews

Interview A

Met: XX

Datum: 13-6-2019

Functie:

Beleidsondersteuner op onder andere het gebied van subsidieprocessen. Toetst de rapporten

en stelt soms beschikkingen op. 25 jaar ervaring, doet ook adviesraad sociaal domein.

Werkbaarheid

1. In hoeverre vind je de verordeningen een goede aanvulling op elkaar?

Er zijn niet direct tegenstrijdigheden. Soms wel lastig om te bepalen of iets een waarderingssubsidie is (is een activiteit nieuw; behoort het niet tot de reguliere activiteiten?) of

een arrangementssubsidie.

2. Wat vind je in het algemeen van de samenhang van verordeningen? Zou je deze als onvoldoende, voldoende of goed beschouwen?

De samenhang is in zoverre ze compleet zijn goed.

3. In hoeverre zijn de verordeningen eenduidig te interpreteren? Heb je wel eens twijfels voor wat betreft de interpretatie? Merk je dat collega's de richtlijnen anders zouden volgen dan dat jij dat zou doen?

Aangezien de verordening gemeentebreed is opgesteld is de bewoording in de meeste gevallen

best breed. Er is veel sprake van 'containerbegrippen'. Er is hierover veel overleg met collega's

maar het is soms lastig om uitkomst te bieden. Ook criteria zijn best breed en meervoudig interpreteerbaar. Hierbij wel de noot dat dit waarschijnlijk inherent is aan subsidies, het is volgens de participant moeilijk om dingen altijd als zwart/wit te beschouwen. Het is immers geen

'wiskunde'.

4. Zou je de eenduidigheid als onvoldoende, voldoende of goed beschouwen?

Voldoende. Verschilt veel per geval. Maar op basis van ervaring kan er toch een soort consistentie gebouwd worden in de beslissingen.

5. Vind je de verordening makkelijk in het gebruik? Is de bewoording in de verordening helder?

Idem aan 3, het gebruiksgemak is onvoldoende. Dit zou verhoogd kunnen worden door bijvoorbeeld gebruik te maken van minder criteria, die eventueel concreter zijn. De ervaring met

subsidies maakt veel goed, maar is immers niet altijd op basis van kaders en de systematiek. Het document is verouderd en in dit geval te algemeen.

6. Vind je de verordening compleet, of ontbreken er delen? Zijn er situaties waarop de verordening slecht of geen antwoord biedt? + In hoeverre zijn twee verordeningen voldoende voor de subsidiesoorten?

Het is niet mogelijk om de subsidies onder te brengen in twee soorten subsidies. Veelal subsidies die wettelijk verplicht zijn passen niet onder de door de gemeente gestelde kaders. Ze

zullen wel gegeven moeten worden, dus soms wordt er verantwoord met de kaders in het achterhoofd. Aanbeveling zou zijn om een algemene subsidieverordening in te stellen met daaronder meerdere specifiekere verordeningen die per afdeling bepaald zijn.

Rijksmonument

subsidies passen bijvoorbeeld ook niet in deze verordening.

7. Heb je nog andere aanbevelingen voor verbetering van de verordening?

Meeste hierboven wel benoemd. Wel nadruk dat bepaalde dingen een politieke keuze zijn en op

basis van de uitgangspunten soms er ook niet teveel gedirigeerd moet worden uit de overheid.

Ook kijken naar de aanvraagkant, deze is soms ook onduidelijk.

Extra vragen

1. Wat vind je van het criterium dat het vermogen 25% mag zijn van de begroting, hierop wordt vaak een uitzondering gemaakt namelijk.

Het idee is dat een organisatie zichzelf dan goed kan redden. Echter mag volgens bepaalde organisatie (VNG waarschijnlijk) vermogen niet meer meetellen. Over dit criterium is veel discussie geweest. Sinds oranjecomité is hier dan ook losser mee omgegaan. De conclusie is

dat dit criterium verouderd is.

2. Het criterium dat het een cluster van activiteiten is wordt in de selectie nooit behaald.

Wat vind je van dit criterium?

Ook verouderd. Misschien één van de criteria die bij waarderingssubsidies weg kan. Er zijn er immers best 'veel'

3. Wat vind je van de verslaglegging die organisaties doen?

Veel wisselend. Eigenlijk zouden we meer in gesprek moeten gaan maar dit kost natuurlijk middelen. Meer ruimte maken in de aanvraag om motivatie toe te lichten zou waarschijnlijk al helpen om aanvragers te laten denken dat er meer benodigd is. Ook zou een format met meer

eisen een idee zijn.

4. Wat vind je van de koppeling tussen de subsidievoorwaarden en de doelen die de gemeente stelt. Wordt er genoeg gestuurd op deze voorwaarden? Zou jij meer/minder voorwaarden stellen?

Een bredere subsidie met minder voorwaarden maakt meer mogelijk voor organisatie. In principe hangt er ook een politieke keuze aan vast wat de rol moet zijn van de overheid in het

sturen op subsidies. Er is wel een spanningsveld, hoeveel controle wil je en hoeveel vertrouwen

is er en wil je ruimte geven om organisaties zelf hun initiatieven te laten tonen. Kijkend naar de

uitgangspunten is er meer sprake van dit laatste. Ook de administratieve last speelt hier in mee,

meer voorwaarden is meer administratieve last.

5. Aansluitend daarop, in hoeverre vind je de opbouw van de bedragen consistent en duidelijk?

De opbouw van de bedragen is voor de gemeente zelf ook lang niet altijd duidelijk. In het verleden door een collega bepaald en op basis van deze historische afspraken in stand gehouden. Er zou een specifiekere opbouw van bedragen moeten komen. Dit zou net als veel

andere dingen herzien moeten worden. Momenteel is er echter op teveel zaken sprake van 'roeien met wat er is'. Ook kan dit aan de aanvraagkant zitten, sommige organisaties zijn veel

concreter dan anderen.

Interview B

Interview B

Met: Medewerker Welzijn en Educatie (3 jaar ervaring)

Datum: 20-6-19

Werkbaarheid

1. In hoeverre vind je de verordeningen een goede aanvulling op elkaar?

Sluiten wel op elkaar aan. Het is lastig om soms te bepalen welke activiteiten nou behoren tot het reguliere programma en welke activiteiten nou echt vernieuwend zijn (voor het toekennen van een waarderingssubsidie).

2. Wat vind je in het algemeen van de samenhang van verordeningen? Zou je deze als onvoldoende, voldoende of goed beschouwen

(Niet direct ter sprake gekomen maar afgeleid uit verhaal) > goed

3. In hoeverre zijn de verordeningen eenduidig te interpreteren? Heb je wel eens twijfels voor wat betreft de interpretatie? Merk je dat collega's de richtlijnen anders zouden volgen dan dat jij dat zou doen?

De criteria zijn best wel algemeen en niet altijd duidelijk gedefinieerd. Zoals eerder benoemd wat is vernieuwend, is een nieuwe route al vernieuwend of is het aanspreken van een andere doelgroep vernieuwend? Veel overleg met collega's en kijken hoe het eerder gedaan is om consistentie te bieden.

4. Zou je de eenduidigheid als onvoldoende, voldoende of goed beschouwen?

Definities kunnen beter, eenduidigheid is op dit moment voldoende, maar er is ruimte voor verbetering

5. Vind je de verordening makkelijk in het gebruik? Is de bewoording in de verordening helder?

Bewoording niet altijd helder (zoals eerder beschreven). Ook voor aanvragers is er niet altijd duidelijk wat er bedoeld is.

6. Vind je de verordening compleet, of ontbreken er delen? Zijn er situaties waarop de verordening slecht of geen antwoord biedt?

Er zijn initiatieven die niet geheel binnen de kaders passen maar toch gewaardeerd zouden moeten worden. De verordeningen voorziet niet voor dit soort initiatieven. Eigenlijk zou er één algemene verordening moeten komen met daaronder meerdere thema's per afdeling. Zorgsubsidies passen bijvoorbeeld niet helemaal binnen de kaders.

7. In hoeverre zijn twee verordeningen voldoende voor de subsidiesoorten?

Zie bovenstaande. Met daarbij de opmerkingen dat twee wel overzichtelijk is en dat meer verordeningen of teveel thema's ook voor complexiteit kan zorgen. Vroeger waren er bijvoorbeeld veel meer regelingen, maar dit maakte het ook niet altijd duidelijker. Echter heb ik daar zelf niet mee gewerkt.

8. Heb je nog andere aanbevelingen voor verbetering van de verordening?

Naast eerder genoemde dingen (verheldering en specificering verordeningen) zou er bijvoorbeeld een soort werkgroep kunnen komen die oordeelt over de toekenning van subsidies. Ook zou het ideaal zijn om wat vaker persoonlijker contact te hebben, echter is dit lastig vanwege een beperking in tijd en middelen. De verordening is op sommige punten best verouderd, deze punten mogen herzien worden.

Extra vragen

1. Wat vind je van het criterium dat het vermogen 25% mag zijn van de begroting, hierop wordt vaak een uitzondering gemaakt namelijk.

Dit criterium is gebaseerd op het idee dat organisaties niet hun reserves ondertussen opbouwen terwijl zij subsidie ontvangen. Hiervoor is dit criterium bedacht. Het is echter best lastig wat hier mee te doen, aan de ene kant moeten organisaties die eerder hebben gespaard of bijvoorbeeld spullen verkocht hebben niet 'gestraft' worden door hen de subsidie te ontfangen. Aan de andere kant wil je niet dat organisaties sparen. Oplossing is er nog niet, er wordt wel veel over gesproken.

2. Wat vind je van de verslaglegging die organisaties doen?

Vaak verschillend, de ene organisatie levert een enorm uitgebreid verslag, andere organisaties leveren maar een paar regels aan motivatie. Het is een idee om de ruimte om motivatie te geven voor de aanvraag van subsidie te vergroten.

3. Wat vind je van de koppeling tussen de subsidievoorwaarden en de doelen die de gemeente stelt. Wordt er genoeg gestuurd op deze voorwaarden? Zou jij meer/minder voorwaarden stellen?

Sommige arrangementssubsidies zouden meer voorwaarden kunnen hebben. Waarderingssubsidies zijn een waardering voor initiatieven en zouden geen harde voorwaarden moeten hebben. Wat het allemaal echter lastig maakt is dat harde voorwaarden geen rekening houden met factoren waar organisaties niets aan kunnen doen. Wanneer je bijvoorbeeld een initiatief steunt dat geheel past binnen de doelen van de gemeente, en je stelt de eis dat ze X aantal mensen bereiken, en er komen er door regen minder. Dan kan de organisatie daar weinig aan doen terwijl ze wel een goed initiatief hebben. Er zijn dus een aantal factoren die meespelen die harde voorwaarden lastig maakt.

4. Aansluitend daarop, in hoeverre vind je de opbouw van de bedragen consistent en duidelijk?

Vaak hebben we te maken met bedragen die vroeger zijn vastgesteld op basis van eerdere afspraken. Deze zijn niet altijd te beargumenteren, ze stammen eigenlijk uit de tijd net na een bezuinigingsronde. Nog eerder werd er bijvoorbeeld gesubsidieerd op basis van leden of aantal instrumenten (Muziekver.), er wordt echter momenteel nagedacht over een andere manier van subsidieren, op basis van wat er 'nodig' is. Zoals bijvoorbeeld als de muziekver. een cursus nodig heeft voor een dirigent zodat deze beter muzikles kan geven aan bijzondere doelgroepen. De subsidie kan er dan uit bestaan om deze cursus te financieren. Echter zou dit weer meer tijd kosten voor gesprekken en het inventariseren van behoeftes. Ook blijft er (zowel met oude als 'nieuwe' manier) het gevaar dat organisaties inspelen op hoe ze subsidie zouden kunnen krijgen.

Mate van toezicht en overleg bij:

OranjeComite: Geen jaarlijks overleg, Uitgebreid overleg gehad over vermogen t.o.v begroting.

Vanwege de grootte van de activiteiten (en verslag krant) is het duidelijk dat deze zijn geweest,

toezicht niet benodigd.

Zelfregieteam: Medewerker hierbij is nieuw maar langere tijd ziek: overleg is meerdere keren per jaar geweest

Bemoeizorg: idem als hierboven. Mate van overleg onzeker

Stichting theater: Geen overleg mee, het is namelijk een waarderingssubsidie.