

## RAADSVOORSTEL

Rv. nr.:

B&W-besluit d.d.:

B&W-besluit nr.:

**Naam programma +onderdeel: n.v.t.**

### **Onderwerp:**

Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018, vergroten effectiviteit subsidieverlening in beleidsproces en uitvoering.

### **Aanleiding:**

Er zijn twee aanleidingen voor dit voorstel:

1. Op 13 juli 2013 heeft de gemeenteraad Leiden de motie 'Visie op Subsidie' (RV 13.0064/3) aangenomen. In de motie verzoekt de Raad het College uiterlijk in januari 2014 een raadsvoorstel aan te bieden over visie op de subsidieverlening en – besteding van de gemeente Leiden.
2. Het rekenkamercommissierapport 'Evalueren om te leren'. De gemeenteraad heeft verzocht de conclusies en aanbevelingen van dit rapport mee te nemen in de afdoening van de motie.

### *Inspraak*

De Raad gaf aan nog voor de verkiezingen over dit onderwerp te willen discussiëren en besluiten. Hierdoor is het voor het college niet mogelijk inspraak te verlenen op de Notie visie op subsidieverlening 2014-2018. In de commissievergadering d.d. 8 oktober jl. is besloten dat insprekers voor instellingen en organisaties medio januari 2014 door de Raad zullen worden gehoord op basis van het conceptraadsvoorstel. Dit betreft geen inspraak die leidt tot een aanpassing van het collegebesluit. De raad kan de inspraakbijdragen meenemen in de definitieve besluitvorming.

### **Doel:**

Uiteindelijk wil de gemeente Leiden doelmatige en doeltreffende inzet van het instrument subsidie. De notitie visie op subsidieverlening levert daaraan een bijdrage door het formuleren van uitgangspunten die moeten leiden tot transparantie, verbetering van het beleidsproces en de doorvertaling naar subsidies, alsmede verbetering van de uitvoeringspraktijk.

### **Kader:**

1. Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 4 subsidierecht;
2. Met de sociaal-maatschappelijke structuurvisie 2025, de Kracht van mensen (SMS-visie) (RV 12.0006) is een visie op subsidieverlening vastgesteld. In bijlage 1 bij de notitie zijn de relevante stukken voor het subsidiebeleid uit hoofdstuk 7 en 8 van de SMS-visie bijeengebracht;

### 3. Algemene subsidieverordening 2012 (RV11.0879).

#### **Overwegingen:**

De notitie beantwoordt de volgende vragen:

1. In hoeverre kunnen we komen tot transparantie en verbetering van het proces van beleidsdoel naar de uitvoering met nadruk op de inzet van subsidies?
2. Op welke wijze kan het proces van beleidsdoel naar uitvoering het beste verankerd c.q. geïnstitutionaliseerd worden?
3. Welke verbeteringen zijn mogelijk t.o.v. de huidige uitvoeringspraktijk?

In de notitie formuleren wij diverse uitgangspunten die moeten leiden tot transparantie, verbetering van het beleidsproces en de doorvertaling naar subsidies alsmede verbetering van de uitvoeringspraktijk. Het betreft de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunt 1: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') formuleren wij meetbare doelen en bijbehorende effectindicatoren en verwerken die in de programmabegroting.

Uitgangspunt 2: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') bepalen we hoe en wanneer beleidsevaluatie zal plaatsvinden. Onderdeel van de evaluatie is evaluatie van de betreffende subsidieregelingen.

Uitgangspunt 3: de gemeente Leiden hanteert met het oog op de effectiviteit van subsidies aanvullend op de beleidscyclus de methode 'evalueren om te leren' en investeert daarom in de 8 sleutelfactoren uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Evalueren om te leren':

Uitgangspunt 4: in het beleid per beleidsterrein wordt aandacht besteed aan de grondslag van subsidies.

Uitgangspunt 5: een deelverordening stellen wij vast als het de bedoeling is een subsidie minimaal drie jaar achter elkaar te verstrekken voor dezelfde activiteiten en er sprake is van meerdere aanbieders. Is er maar een aanbieder, of kiest de gemeente bewust voor een samenwerkingspartner, dan wordt de subsidieontvanger en bedrag in de begroting opgenomen. Als wordt gekozen voor incidentele subsidieverstrekking wordt het subsidiebedrag met doelstelling in de begroting opgenomen.

Uitgangspunt 6: in de programmabegroting wordt per beleidsterrein de grondslag en de subsidieplafonds per deelverordening, subsidieontvanger of doelstelling opgenomen.

Uitgangspunt 7: Met organisaties die meer dan een € 100.000 subsidie ontvangen worden in de UVOK afspraken gemaakt over periodieke collegiale toetsing, audits en/of deelname aan Benchmarking.

De ASV 2012 sluit aan en biedt voldoende ruimte aan bovenstaande visie op subsidieverlening. De ASV 2012 kan dan ook gehandhaafd blijven. Waar nodig zal de beleidsregel en werkinstructie bij de ASV 2012 worden aangepast.

#### **Financiën:**

n.v.t.

#### **Evaluatie:**

In de notitie is in hoofdstuk 7 (Implementatie en evaluatie) aangegeven wanneer en hoe evaluatie zal plaatsvinden van de notitie visie op subsidieverlening.

**Bijgevoegde informatie:**

-Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018, vergroten effectiviteit subsidieverlening in beleidsproces en uitvoering, inclusief bijlage.

## RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (rv.nr.                      van 2011), mede gezien het advies van de commissie.

### BESLUIT

1. vast te stellen de 'Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018', waarin is verwerkt de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen in het rekenkamerrapport "Evalueren om te leren", en daarmee vast te stellen de volgende uitgangspunten:
  - a) Uitgangspunt 1: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') formuleren wij meetbare doelen en bijbehorende effectindicatoren en verwerken die in de programmabegroting;
  - b) Uitgangspunt 2: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') bepalen we hoe en wanneer beleidsevaluatie zal plaatsvinden. Onderdeel van de evaluatie is evaluatie van de betreffende subsidieregelingen;
  - c) Uitgangspunt 3: de gemeente Leiden hanteert met het oog op de effectiviteit van subsidies aanvullend op de beleidscyclus de methode 'evalueren om te leren' en investeert daarom in de 8 sleutelfactoren uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Evalueren om te leren'.
  - d) Uitgangspunt 4: in het beleid per beleidsterrein wordt aandacht besteed aan de grondslag van subsidies.
  - e) Uitgangspunt 5: een deelverordening stellen wij vast als het de bedoeling is een subsidie minimaal drie jaar achter elkaar te verstrekken voor dezelfde activiteiten en er sprake is van meerdere aanbieders. Is er maar een aanbieder, of kiest de gemeente bewust voor een samenwerkingspartner, dan wordt de subsidieontvanger en bedrag in de begroting opgenomen. Als wordt gekozen voor incidentele subsidieverstrekking wordt het subsidiebedrag met doelstelling in de begroting opgenomen.
  - f) Uitgangspunt 6: in de programmabegroting wordt per beleidsterrein de grondslag en de subsidieplafonds per deelverordening, subsidieontvanger of doelstelling opgenomen.
  - g) Uitgangspunt 7: Met organisaties die meer dan een € 100.000 subsidie ontvangen worden in de UVOK afspraken gemaakt over periodieke collegiale toetsing, audits en/of deelname aan Benchmarking.
2. dat de motie Visie op subsidie (M130064/3, Keereweer/PVDA) is afgedaan.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van,

de Griffier,                      de Voorzitter,

### TECHNISCHE INFORMATIE

Opsteller:                      A. van Brakel / B. Voskamp

Organisatieonderdeel: Realisatie  
Telefoon: 5167233 / 5167115  
E-mail: b.voskamp@leiden.nl

**Portefeuillehouder:**

<b>Onderwerp</b>	Visie op subsidieverlening 2014-2018, vergroten effectiviteit subsidieverlening in beleidsproces en uitvoering.
------------------	---

**Burgemeester en wethouders besluiten:**

1. de hoofdlijnen, conclusies en aanbevelingen van het rekenkamercommissierapport "Evalueren om te leren" te onderschrijven;
  2. in te stemmen met de "Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018, vergroten van effectiviteit subsidieverlening in beleidsproces en uitvoering", waarin de conclusie en aanbevelingen uit het rekenkamercommissierapport "Evalueren om te leren" zijn verwerkt, en daarmee in te stemmen met de volgende uitgangspunten:
    - a. Uitgangspunt 1: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') formuleren wij meetbare doelen en bijbehorende effectindicatoren en verwerken die in de programmabegroting.
    - b. Uitgangspunt 2: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') bepalen we hoe en wanneer beleidsevaluatie zal plaatsvinden. Onderdeel van de evaluatie is evaluatie van de betreffende subsidieregelingen.
    - c. Uitgangspunt 3: de gemeente Leiden hanteert met het oog op de effectiviteit van subsidies aanvullend op de beleidscyclus de methode 'evalueren om te leren' en investeert daarom in de 8 sleutelfactoren uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Evalueren om te leren'.
    - d. Uitgangspunt 4: in het beleid per beleidsterrein wordt aandacht besteed aan de grondslag van subsidies.
    - e. Uitgangspunt 5: een deelverordening stellen wij vast als het de bedoeling is een subsidie minimaal drie jaar achter elkaar te verstrekken voor dezelfde activiteiten en er sprake is van meerdere aanbieders. Is er maar een aanbieder, of kiest de gemeente bewust voor een samenwerkingspartner, dan wordt de subsidieontvanger en bedrag in de begroting opgenomen. Als wordt gekozen voor incidentele subsidieverstrekking wordt het subsidiebedrag met doelstelling in de begroting opgenomen.
    - f. Uitgangspunt 6: in de programmabegroting wordt per beleidsterrein de grondslag en de subsidieplafonds per deelverordening, subsidieontvanger of doelstelling opgenomen.
    - g. Uitgangspunt 7: Met organisaties die meer dan een € 100.000 subsidie ontvangen worden in de UVOK afspraken gemaakt over periodieke collegiale toetsing, audits en/of deelname aan Benchmarking.
  3. de raad voor te stellen de "Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018, vergroten van effectiviteit subsidieverlening in beleidsproces en uitvoering" en de daarin opgenomen uitgangspunten vast te stellen;
  4. opdracht te geven aan de algemeen directeur, de uitgangspunten uit de 'Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018' te implementeren;
  5. hierbij de motie 'Visie op subsidie' (M130064/3, Keereweer/PVDA) voor ons college als afgedaan te beschouwen.
-

**Pers samenvatting:**

De Raad heeft het college in een motie bij de perspectiefnota 2014 verzocht een raadsvoorstel aan te bieden over een visie op de subsidieverlening en – besteding van de gemeente Leiden. Tevens is verzocht in deze visie de conclusies en aanbevelingen van het rekenkamercommissierapport 'Evalueren om te leren' te verwerken. In de notitie visie op subsidieverlening die aan de Raad wordt voorgelegd zijn een zevental uitgangspunten geformuleerd die moeten leiden tot transparantie, verbetering van het beleidsproces en de doorvertaling naar subsidies alsmede verbetering van de uitvoeringspraktijk.

De gemeenteraad zal dit raadsvoorstel begin 2014 behandelen, te beginnen met een insprekavond voor belanghebbenden georganiseerd door de raadscommissies Werk en Financiën en Onderwijs en Samenleving op 21 januari. Insprekers kunnen hier hun mening geven over het voorstel. Nadere informatie over deze avond volgt nog via de Stadskrant en de website van de gemeente.

PS Voor geïnteresseerden is het waarschijnlijk nog interessant dat de gemeentelijke Rekenkamercommissie recentelijk een rapport over subsidies opgesteld dat op 12 december wordt aangeboden aan de raadscommissie Onderwijs en Samenleving.

# **Notitie visie op subsidieverlening 2014-2018**

Vergroten effectiviteit subsidieverlening in beleidsproces en uitvoering

## **Hoofdstuk 1: Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Op 13 juli 2013 heeft de gemeenteraad Leiden de motie 'Visie op Subsidie' (RV 13.0064/3) aangenomen. In deze motie verzoekt de Raad het College uiterlijk in januari 2014 een raadsvoorstel aan te bieden over visie op de subsidieverlening en – besteding van de gemeente Leiden.

De Raad heeft het College verzocht in de visie ook de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar subsidies te verwerken. Op 12 november 2013 is een concept-versie van het rekenkamerrapport Evalueren om te leren, De effectiviteit van subsidieverstrekking in Leiden, ontvangen die als input voor deze notitie heeft gezorgd..

### **1.2 Leeswijzer**

In paragraaf 1.3 blikken we terug op de discussie over subsidiebeleid in de gecombineerde raadscommissie-vergadering van 8 oktober jl., van de Commissies onderwijs & samenleving en werk & financiën. Vervolgens formuleren we in 1.4 de vraagstelling waar we in deze notitie een antwoord op geven.

De vraagstelling wordt uitgewerkt door als eerste in te gaan op een aantal kaders (Hoofdstuk 2). Aan bod komen de beleidscyclus, de planning- en control-cyclus en hoe deze tot elkaar verhouden, het juridisch kader voor subsidies, de visie op subsidies uit de SMS-visie en de verdeling van de bevoegdheden. Hoofdstuk 3 gaat in op de doeltreffendheid van de subsidieverlening. Na definiëring van het begrip wordt ingezoomd op effectmeting en evalueren. Ook komt in dit hoofdstuk de rapportage inzake het onderzoek naar subsidies van de rekenkamercommissie aan bod. Hoofdstuk 4 belicht aspecten omtrent de doelmatigheid en de rechtmatigheid van subsidieverlening. Hoofdstuk 5 schenkt aandacht aan gerelateerde onderwerpen waarna in hoofdstuk 6 een resumé volgt. Geheel in lijn met de uitgangspunten van deze notitie volgt in hoofdstuk 7 hoe en wanneer de evaluatie van dit beleid zal plaatsvinden en hoe de implementatie vorm gaat krijgen.

### **1.3 Commissievergadering 8 oktober 2013**

Vooruitlopend op dit raadsvoorstel is op 8 oktober 2013 in een gecombineerde raadscommissie-vergadering van de Commissies onderwijs & samenleving en werk & financiën gediscussieerd over dit onderwerp. Om de inhoud van het visie document af te bakenen is door het college een aantal stellingen voorgelegd (collegebrief BW 13.0869). De volgende stelling werd Raadsbreed onderschreven:

*'Inhoudelijke beleidskeuzes maakt de Raad in de Perspectiefnota en vertaald in kadernota's en Programmabegroting. Deze keuzes horen niet thuis in een visie op subsidies'.*

Deze nota gaat dus niet in op de inhoudelijke keuzes ten aanzien van subsidies.

De bespreking van de andere stellingen gaf een divers beeld. Duidelijk werd dat programmadoelen, c.q. de uitwerking daarvan, soms niet concreet genoeg worden ervaren. Ook werd duidelijk dat de wijze van subsidiëren beleidsmatige aspecten bevat waar de raad zich over wil uitspreken. Daarnaast werd door een aantal fracties het belang aangegeven dat er ruimte moet zijn voor andere aanbieders en innovatie.

Of er voldoende checks en balances in de huidige ASV zijn ingebouwd om tot rechtmatige verstrekking van subsidies te komen, geven de meeste partijen aan in afwachting te zijn van



het rekenkamerrapport. Ten slotte kwam het verschil tussen subsidiëren en het uitzetten van een overheidsopdracht (of het inkopen van prestaties) zijdelings meerdere malen ter sprake.

#### **1.4 Vraagstelling**

Uit de bespreking kwam naar voren dat met name de vertaling, de werking en de behandeling van abstracte doelstellingen naar concrete subsidies kan verbeteren. Onduidelijk is hoe de geformuleerde doelen zich vertalen in subsidies. De koppeling van doelen aan gereserveerde subsidies is onvoldoende kenbaar. Daarnaast is verbetering mogelijk in het positioneren c.q. de rolverdeling van raad en college in het proces van abstract doel naar concrete subsidie per instelling.

Op basis van de motie en de bespreking in de commissie van 8 oktober jl. komen we tot de volgende vraagstelling waar deze notitie een antwoord op geeft:

1. In hoeverre kunnen we komen tot transparantie en verbetering van het proces van beleidsdoel naar de uitvoering met nadruk op de inzet van subsidies?
2. Op welke wijze kan het proces van beleidsdoel naar uitvoering het beste verankerd worden?
3. Welke verbeteringen zijn mogelijk t.o.v. de huidige uitvoeringspraktijk?

Deze notitie gaat dan ook nadrukkelijk niet over veranderingen in de hoogte van het subsidieplafond of veranderingen in de hoogte van individuele subsidies. De Perspectiefnota en de hierop aansluitende Programmabegroting is het geëigende instrument om keuzen rond budgettaire inzet te maken.

## **Hoofdstuk 2: Kader**

### **2.1 Doelen, acties en kosten, jaarlijkse cyclus**

Subsidie is een van de middelen die wij inzetten om de beleidsdoelstellingen van de gemeente Leiden tot uitvoering te brengen en te realiseren. De beleidsdoelstellingen komen voort uit de sectorale nota's, beleidskaders, programma's, strategische kaders en plannen. Richtinggevend kompas bij de vorming van beleid is de ontwikkelvisie 2030, de Sociaal-maatschappelijke structuurvisie 2025 (SMS-visie) en de Ruimtelijke structuurvisie 2025.

In de Perspectiefnota maakt de raad jaarlijks de belangrijke financieel-inhoudelijke keuzes. Op basis daarvan wordt er een Programmabegroting met programmaplan en prestatieoverzicht vastgesteld. De doelen, prestaties en middelen per beleidsterrein in de Programmabegroting zijn gebaseerd op het beleid.

De sectorale beleidsnota's vormen de basis voor de motivering van onze keuzes. Hierin maken we de afweging op welke manier we onze doelen willen realiseren. Bijvoorbeeld door regelgeving, communicatie of door bekostiging van bepaalde activiteiten/diensten. Dit laatste kan door middel van subsidie of inkoop en de gemeente kan ook zelf uitvoeren. Dat 'zelf uitvoeren' kan ook in samenwerking met andere gemeentes (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling).

### **2.2 Bevoegdheden raad, college**

De Raad stelt de (Perspectief)nota's, visies, beleidsnotities en programmabegrotingen vast. Hierin komt naar voren welke doelen de gemeente per beleidsterrein nastreeft en welke middelen hiervoor worden ingezet. Daarbij wordt ook een keuze gemaakt voor 'zelf doen', uitbesteden of subsidieverlening. In de Algemene Subsidie Verordening (ASV) die de Raad vaststelt, heeft de gemeente Leiden de bevoegdheden van de Raad en het college inzake subsidieverlening, subsidievaststellingen en bekostiging geregeld.

De Raad in Leiden stelt de deelverordeningen voor subsidieregelingen vast. Het stellen van nadere (beleids)regels ten behoeve van de uitvoering, de uitvoering van de deelverordeningen, het verstrekken van de subsidies op basis van een begrotingspost of incidenteel en de subsidievoorwaarden zijn een bevoegdheid van het college.

### **2.3 Subsidie of opdracht**

Er is sprake van een subsidie indien er aan een viertal criteria is voldaan:

1. Het gaat om een aanspraak op financiële middelen. Er is geen sprake van subsidie indien er goederen of diensten worden verstrekt door de gemeente (bijvoorbeeld de gemeente stelt gratis een zaal ter beschikking voor een vergadering van een vereniging; de gemeente deelt plantjes uit om de gevels te verfraaien).
2. Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb);
3. De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. De bestedingsrichting moet dus van te voren duidelijk omschreven zijn.
4. Het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (artikel 4:21 Awb).

Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen opdracht en subsidie, deze sluiten elkaar uit. Als een gemeente op grond van de publieke taak diensten moet leveren en de gemeente schakelt hiervoor een organisatie of bedrijf in, dan is de betaling voor de levering van deze diensten geen subsidie. Bij subsidie is er geen verplichting de activiteiten uit te voeren, bij een overheidsopdracht wel. Een groot verschil is dat de gemeente bij het niet uitvoeren van activiteiten subsidie kan terugvorderen terwijl bij een overheidsopdracht nakoming van de afspraken kan worden gevorderd. Bij subsidiëring is er geen prestatieplicht, de prestatie waarvoor subsidie wordt verleend kan niet rechtens worden afgedwongen. Dat knelt als de gemeente zelf verplichtingen heeft en moet zorgdragen dat bepaalde activiteiten worden verricht. Er zal in dat geval eerder sprake zijn van een overheidsopdracht. Er moet bij de uitvoering van beleidsdoelstellingen naar de te realiseren of te bevorderen prestaties of activiteit worden gekeken om te kunnen bepalen of het om een subsidie gaat of om een opdracht. Als sprake is van een echte prestatieplicht is al snel te spreken van een overheidsopdracht.

Is er sprake van een opdracht dan gelden de regels inzake aanbestedingsbeleid<sup>1</sup> en worden de wederzijdse verplichtingen uiteindelijk vastgelegd in een overeenkomst.

Als er sprake is van een subsidie, gelden de regels van de Algemene Subsidie Verordening (ASV2012), de mogelijke deelverordeningen en het subsidierecht van de Awb (hoofdstuk 4). De verplichtingen van de gesubsidieerde worden eenzijdig vastgelegd in een subsidieverleningsbeschikking. Bij subsidiebedragen vanaf € 100.000 onder verwijzing naar een nadere uitwerking in een uitvoeringsovereenkomst (zie het schema op pagina 5 hierna).

#### **2.4 Sociaal maatschappelijke structuurvisie**

De visie op onderdelen van beleidsterreinen waarbij het subsidie-instrument kan worden ingezet is vastgelegd in de sociaal-maatschappelijke structuurvisie 2025, de Kracht van mensen (SMS-visie) (RV 12.0006). In bijlage 1 zijn de relevante stukken voor het subsidiebeleid uit hoofdstuk 7 en 8 van de SMS-visie bijeengebracht. Het betreft een toetsingskader voor inzet van middelen, subsidiebeleid en de rol van de gemeente.

Met name het in de SMS-visie gepresenteerd toetsingskader kan gezien worden als handreiking voor het proces van beleid naar uitvoering. Het toetsingskader<sup>2</sup> bestaat uit de volgende stappen:

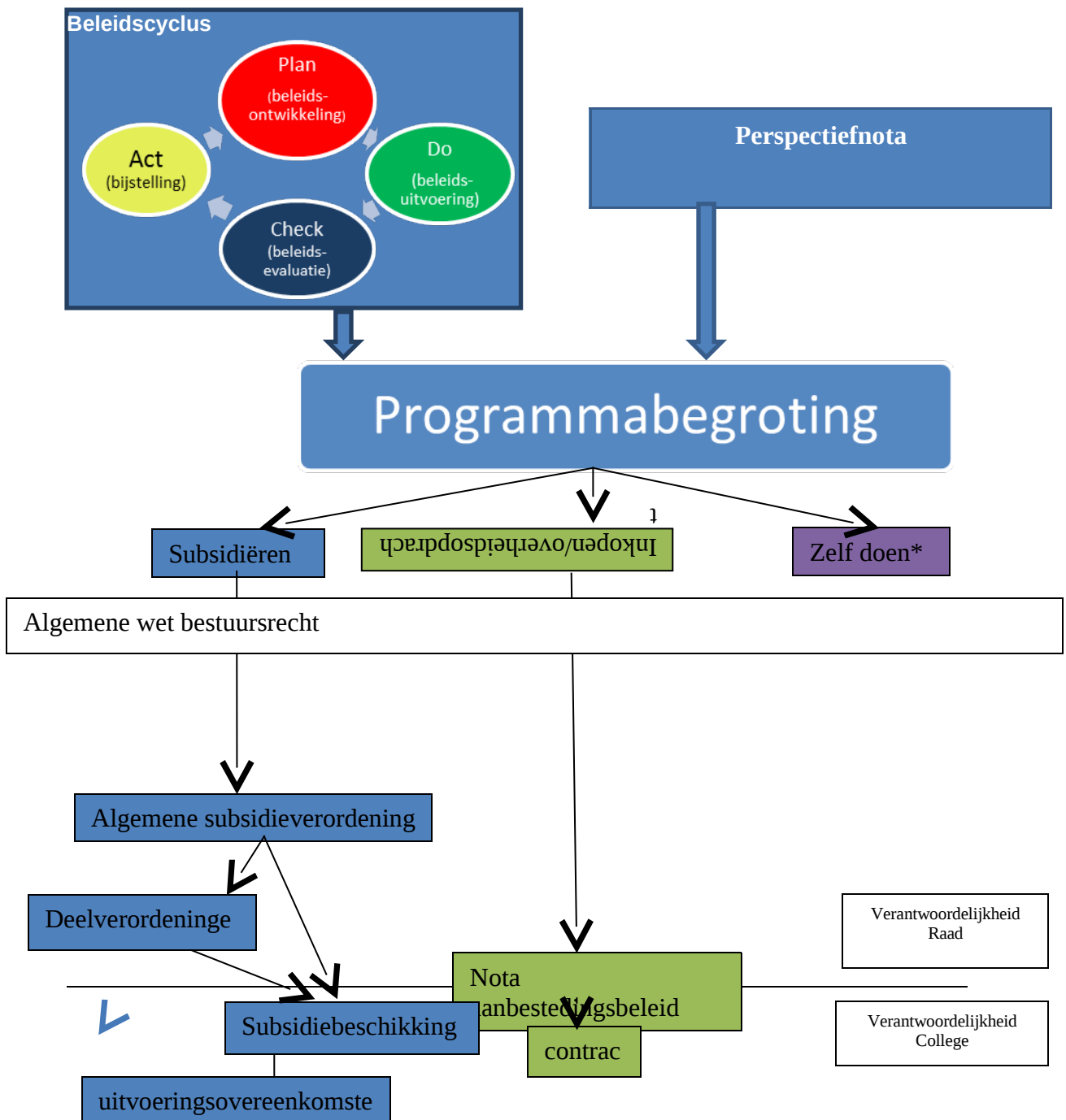
1. Verkennen van het vraagstuk.
  2. Bepalen van het gewenste resultaat samen met betrokkene(n).
  3. Oriëntatie op hoe het meest effectief en efficiënt een antwoord kan worden geven op dit vraagstuk.
  4. Kiezen voor wel of niet inzetten van capaciteit en/of middelen.
  5. Als we kiezen voor inzet dan is deze passend, op maat, doelgericht en effectief.
- Stap 5 schrijft voor dat de inzet passend op maat en doelgericht is. Hoofdstuk 3 gaat in op de term doeltreffendheid.

---

<sup>1</sup> B&W12.0389, d.d. 17 april 2012, “Aanbestedingsbeleid van Servicepunt 71 en de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling Servicepunt 71”.

<sup>2</sup> Leven in Leiden, Sociaal maatschappelijke structuurvisie 2025, de Kracht van mensen, 26-4-2012, hoofdstuk 8.1

Het kader ziet er als volgt schematisch uit.



\* zelf doen = inzet ambtenaren en andere middelen, regelgeving of communicatie (een voorbeeld: gemeentelijke instellingen)

## Hoofdstuk 3 Doeltreffendheid

### 3.1 Definitie

Een definitie van doeltreffendheid is: het beoogde doel halend, de mate waarin een doel wordt bereikt. Soms wordt het ook wel aangeduid als 'de goede dingen doen'. Een synoniem die ook in het onderzoeksrapport 'Evalueren om te leren' van de Rekenkamer wordt gebruikt is 'effectiviteit'.

In het kader van subsidiëring staat centraal in hoeverre subsidies effectief, doeltreffend zijn voor de gestelde doelen.

### 3.2 Effectmeting en evaluatie

De Algemene Rekenkamer heeft in een handreiking<sup>3</sup> handvatten geboden om (meer) te sturen op de effectiviteit van subsidies. Centraal staat de cirkel van Deming: Plan (ontwerpen), Do (uitvoeren), Check (controleren) en Act (bijstellen). Om subsidiëring effectief te laten zijn is het in de eerste plaats noodzakelijk doelen te stellen en in een vroegtijdig stadium aandacht te besteden aan de evaluatie van beleid.

In de gemeente Leiden worden doelen gesteld in diverse beleidsstukken en komt het geheel bij elkaar in de programmabegroting. Voortdurende aandacht voor een goede evenwichtige presentatie in de programmabegroting van alle doelen en prestaties van de gemeente Leiden en SMART geformuleerde doelen en prestaties met meetbare effectindicatoren is noodzakelijk. In de programmabegroting 2014 is aangegeven dat het college graag met de raad in gesprek gaat over de informatiebehoefte die de gemeenteraad heeft met het oog op zijn kaderstellende en controlerende rol. Met de volgende uitgangspunten wordt deze intentie concreet.

*Uitgangspunt 1: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') formuleren wij meetbare doelen en bijbehorende effectindicatoren en verwerken die in de programmabegroting.*

*Uitgangspunt 2: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') bepalen we hoe en wanneer beleidsevaluatie zal plaatsvinden. Onderdeel van de evaluatie is evaluatie van de betreffende subsidieregelingen.*

### 3.3 Rekenkamercommissie; filosofie 'evalueren om te leren'

Zoals aangegeven in het rapport van de Leidse rekenkamercommissie<sup>4</sup> is effectmeting in het subsidiedomein bijzonder complex en zal dat in de toekomst ook niet eenvoudiger worden. De onderzoekers van de Leidse rekenkamer geven in hun rapportage een aanvulling op het volgen van de beleidscyclus. Zij noemen deze filosofie 'evalueren om te leren'.

*Deze methode "verlegt de focus van effectmeting als middel om te controleren of afgesproken prestaties zijn gerealiseerd, naar effectmeting om beter zicht te krijgen op de factoren die succes bepalen en de mate waarin die aanwezig zijn bij organisaties, of door deze organisaties ontwikkeld kunnen worden".*

---

<sup>3</sup> M. Gorrée, M.E. van den Dongen, F.J. Israël, M.A.T. van der Kraan, A.N. de Witte, *Handreiking effectevaluaties van subsidies – Randvoorwaarden, uitvoering en benutting*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, oktober 2011.

<sup>4</sup> Mr. M.J. Schol, Mr. N. Struiksma, *Evalueren om te leren, De effectiviteit van subsidieverstrekking in Leiden*, november 2013.

Het gaat uit van de situatie dat de maatschappelijke omgeving continu verandert. Om toch inzicht te krijgen in de effectiviteit van subsidieverstrekking is het noodzakelijk dat betrokken organisaties, naast het leveren van hun prestaties ook constant bezig zijn met het werken aan inzicht in indicatoren, het veld, effecten etc.

Naast inzicht krijgen in het resultaat van subsidieverstrekking en de mate waarin de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd, gaat het om leren hoe doelen in het vervolg (nog) beter bereikt kunnen worden. De methode van 'evalueren om te leren' dient zowel plaats te vinden binnen de gemeente, als binnen de subsidie ontvangende organisaties, als tussen organisaties onderling. Het rapport Evalueren om te leren geeft vervolgens 8 sleutelfactoren:

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

*Uitgangspunt 3: de gemeente Leiden hanteert met het oog op de effectiviteit van subsidies aanvullend op de beleidscyclus de methode 'evalueren om te leren' en investeert daarom in de 8 sleutelfactoren uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Evalueren om te leren':*

## Hoofdstuk 4 Doelmatigheid en rechtmatigheid

### 4.1 Definities

Een (voorgenomen) handelwijze is **doelmatig** of efficiënt als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Voert het College, c.q. de subsidieontvanger, de activiteiten goed en zo efficiënt mogelijk uit? Als je deze uitvoering 'in house' doet, dan is dit een bedrijfsvoeringsvraagstuk. Als je deze uitvoering weg zet met een subsidie in een andere organisatie, dan is het nog net zo goed een bedrijfsvoeringsvraagstuk, maar dan eentje op afstand, die je als subsidieverstrekker slechts toetst in die zin dat een niet efficiënte bedrijfsvoering kan leiden tot te weinig product voor je geld. Dat kan aanleiding zijn te overwegen een andere uitvoerder in de arm te nemen of tot bijstelling van de werkwijze in de gesubsidieerde organisatie.

**Rechtmatigheid** is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Als opdrachtgever/subsidieverlener benoemt de gemeente de voorwaarden waarlangs uitvoerders werken en rapporteren. Dit is vastgelegd in (deel-)verordening(en) en beleidsregels en wordt uitgewerkt in subsidiebeschikkingen en (bij grote subsidies) in uitvoeringsovereenkomsten (UVOK's). Het is de taak van de gemeente er op toe te zien dat afspraken daadwerkelijk worden nageleefd.

### 4.2 ASV 2012 en Beleidsregel ASV

Het kader voor een doelmatige en rechtmatige uitvoering van het subsidiebeleid heeft de Raad vastgelegd in de Algemene subsidieverordening. Bij de vaststelling van de perspectiefnota 2009-2012 heeft de gemeenteraad besloten het subsidiebeleid te herijken waarbij fundamenteel de relatie subsidieverstrekker en subsidieontvanger is bekeken op aspecten als (bij)sturingsmogelijkheden, partnerschap en flexibiliteit. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een nieuwe Algemene subsidieverordening Leiden 2012 (RV 110879). Uitgangspunt van de nieuwe verordening is vertrouwen. Met de ASV 2012 is het subsidieproces vanaf het begrotingsjaar 2012 vereenvoudigd. Het College heeft de ASV nader uitgewerkt in beleidsregels.

### 4.3 Doelmatige en rechtmatige uitvoering

#### 4.3.1 Grondslag

Op grond van de Awb (titel 4.2 Awb) moet subsidieverstreking altijd een grondslag hebben. Dat kan zijn:

1. Een subsidiedeelverordening; een verordening waarin staat omschreven welke activiteiten worden gesubsidieerd en hoe het subsidiegeld wordt verdeeld;
2. Een begrotingspost op naam; subsidieontvanger en bedrag zijn in de begroting opgenomen, hiervan wordt gebruik gemaakt als het een specifiek product betreft waarvoor maar één aanbieder is;
3. incidentele subsidieverstreking; er is dan wel een begrotingspost bij een beleidsterrein en een subsidieplafond maar doel, activiteit en subsidieontvanger wisselen vaak;
4. spoedeisende subsidieverstreking; subsidiëring in afwachting van een regeling maar wel op basis van een door de raad beschikbaar gesteld budget.

In Leiden maken wij gebruik van alle grondslag-vormen. De keuze voor grondslag heeft te maken met de aard van de beleidsactiviteit. Verstrek de gemeente subsidie omdat ze een bepaalde voorziening wil, of omdat een specifiek doel wordt beoogd of omdat de gemeente initiatieven wil faciliteren of innovatie wenst te stimuleren. Het doel zal van invloed zijn op de keuze voor de grondslag van een subsidie. Het is daarom wenselijk in het beleid per beleidsterrein aandacht te besteden aan deze keuze. In ieder geval moet de grondslag uit een begroting blijken. Zo heeft de raad inzicht in de door haar te maken keuzes voor subsidiëren op basis van een subsidiedeelverordening, subsidieverstrekking middels begrotingspost op naam en incidentele subsidieverstrekking.

Op dit moment is in de begroting de grondslag van subsidiegelden niet altijd helder en ook in het beleid per beleidsterrein wordt daar niet altijd aandacht aan besteed. Daarom de volgende uitgangspunten.

*Uitgangspunt 4: in het beleid per beleidsterrein wordt aandacht besteed aan de grondslag van subsidies.*

*Uitgangspunt 5: een deelverordening stellen wij vast als het de bedoeling is een subsidie minimaal drie jaar achter elkaar te verstrekken voor dezelfde activiteiten en er sprake is van meerdere aanbieders. Is er maar een aanbieder, of kiest de gemeente bewust voor een samenwerkingspartner, dan wordt de subsidieontvanger en het bedrag in de begroting opgenomen. Als wordt gekozen voor incidentele subsidieverstrekking wordt het subsidiebedrag met doelstelling in de begroting opgenomen.*

#### **4.3.2 Subsidieplafond**

Wij stellen op dit moment per beleidsterrein een subsidieplafond vast in de begroting (hoofdstuk 6 subsidies/subsidie-overzicht). Het voordeel daarvan is dat potentiële aanvragers weten hoeveel geld er beschikbaar is. Een ander groot voordeel van een subsidieplafond is dat een subsidieaanvraag (zonder nadere motivering) moet worden afgewezen, zodra het subsidieplafond bereikt is. Hiermee worden opneideregelingen voorkomen. In dat kader is het wenselijk per deelverordening of per doel (bij flexibele/incidentele subsidies) helder te hebben wat het subsidieplafond is.

*Uitgangspunt 6: in de programmabegroting wordt per beleidsterrein de grondslag en de subsidieplafonds per deelverordening, subsidieontvanger of doelstelling opgenomen.*

#### **4.3.3. Verantwoording**

In de ASV 2012 is ervoor gekozen de subsidievertrekking onder te verdelen in drie arrangementen.

(tot € 5.000,- ; van € 5.000 tot € 50.000,- ; boven € 50.000,-). Hoe hoger het subsidiebedrag, hoe zwaarder de verantwoordingsplicht.

---

* subsidies tot 5.000 euro:	geen inhoudelijke en geen financiële verantwoording, wel steekproefsgewijze controle.
* subsidies van 5.000 tot 50.000 euro:	inhoudelijke en financiële verantwoording.
* subsidies van 50.000 euro of meer:	inhoudelijke en financiële verantwoording, alsmede een controleverklaring en/of een assurancerapport van een accountant

---



Jaarlijkse subsidies van € 100.000 of meer worden voorzien van een uitvoeringsovereenkomst (zie Beleidsregels ter nadere uitwerking van de ASV). Hierin worden beleidsdoelen en prestaties nader gespecificeerd en geconcretiseerd voor de betreffende instelling en afspraken gemaakt. Uit een inhoudelijk verslag moet blijken dat de activiteiten zijn verricht, ook moet in een financieel verslag de uitgaven en inkomsten voor de betreffende activiteiten helder zijn. Met een controleverklaring krijgt de gemeente zekerheid van de accountant of de subsidie rechtmatig is verleend. Bij een assurance-rapport krijgt de gemeente een oordeel van de accountant over de realisatie van prestatieafspraken. Bij de steekproefsgewijze controle wordt gecontroleerd of de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn verricht en dat is voldaan aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Collegiale toetsing (peer review) of andere auditing (anders dan de accountantscontrole of het assurance-rapport) is niet als verplichting opgenomen in de ASV. Indien gewenst of indien hiertoe aanleiding wordt gezien, kan gebruik worden gemaakt van deze middelen. Ditzelfde geldt voor benchmarkinstrumenten waarvoor organisatie bij branchorganisaties cijfers leveren (vaak is de verplichting opgenomen om hieraan bij te dragen opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst, bijvoorbeeld bij podia). In voorkomende gevallen kan er sprake zijn van door een branche georganiseerde certificering (bijvoorbeeld bibliotheek en cultuureducatie).

Uitgangspunt 7: Met organisaties die meer dan een € 100.000 subsidie ontvangen worden in de UVOK afspraken gemaakt over periodieke collegiale toetsing, audits en/of deelname aan Benchmarking.

#### **4.3.4. Eigen vermogen**

In principe heeft de gemeente uit haar hoedanigheid van subsidieverstrekker niets over het eigen vermogen van een organisatie te vertellen. Dit gaat haar bevoegdheden te buiten. Het gaat erom of de gemeente bepaalde activiteiten wil financieren en of de organisatie deze kostenbewust en doelmatig uitvoert. Echter in het kader van doelmatige besteding van subsidie is het de vraag of organisaties de activiteiten niet uit het eigen vermogen kunnen financieren als deze groot genoeg is. Daarnaast is het wenselijk dat grote instellingen die voor hun voortbestaan geheel of grotendeels afhankelijk zijn van subsidie(s) een weerstandsvermogen hebben zodat zij financieel minder kwetsbaar zijn en zich ondernemend kunnen opstellen. Daarom houden wij bij de verlening van subsidie rekening met het eigen financieel vermogen van de subsidieaanvragers en wordt een weerstandsvermogen tot 10% van de totale jaaromzet als weerstandsvermogen aangemerkt en bij de beoordeling over de hoogte van de subsidie buiten beschouwing gelaten (Beleidsregel 8 ter nadere uitwerking van de ASV). Bij de keuze voor deze maatstaf is leidend geweest dat de omzet meestal een sterke relatie heeft met de kosten en daarmee met de risico's die de organisatie loopt.

#### **4.3.5. Balkenende en Lenferinknorm**

Ten aanzien van de beloning van bestuurders kent de ASV 2012 een Balkenende- en Lenferinknorm (artikel 9 en artikel 20). Salaristarieven voor bestuur, management en overige medewerkers van gesubsidieerde instellingen welke de Balkenende en of Lenferinknorm overschrijden leiden tot een weigering respectievelijk neerwaartse bijstelling van de subsidiëring. Als gevolg van de uitspraak Rechtbank 's-Hertogenbosch, 9 april 2013 inzake gemeente Eindhoven, zijn de Balkenende- en Lenferinknorm door het college tijdelijk opgeschort totdat uit het hoger beroep duidelijk wordt of de gemeente Leiden deze normen mag stellen. Het probleem dat speelt is dat alleen doelgebonden verplichtingen aan een

subsidie kunnen worden gesteld (artikel 4.38 Awb) en dat de Balkenende- en Lenferinknorm niet als zodanig kwalificeren.

## **Hoofdstuk 5 Gerelateerde onderwerpen**

In de motie 'Visie op Subsidie' (RV 13.0064/3) staan een aantal onderwerpen genoemd die de Raad terug wilde zien in een visie op subsidie. Onderwerpen die hierboven nog niet aan de orde zijn gekomen worden hieronder behandeld.

### **5.1. Meerjarige subsidies**

In principe vindt subsidiëring plaats voor een jaar of als eenmalige bijdrage voor een incidenteel project of activiteit. In de toekenning kunnen voorwaarden worden gesteld. In principe kun je die niet tussentijds wijzigen, tenzij daarover vooraf afspraken zijn gemaakt. Als er langdurige afspraken worden gemaakt (maximaal 4 jaar) wordt een begrotingsvoorbehoud gemaakt. Als het subsidieplafond wijzigt, kan subsidie worden verminderd of stopgezet. Wel moet rekening worden gehouden met een redelijke termijn (algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Een organisatie heeft namelijk tijd nodig om zich hierop voor te bereiden en hoeveel tijd is afhankelijk van de situatie.

### **5.2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)**

Een onderneming onderneemt maatschappelijk verantwoord indien zij haar activiteiten bewust richt op het toevoegen van waarde aan zowel mens, milieu en winst (people, planet en profit) daarin steeds opnieuw een zorgvuldige balans zoekt, daarover op een actieve en transparante manier verantwoording aflegt en daarover met haar stakeholders een open dialoog voert. Om het MVO te stimuleren past de gemeente duurzaam inkopen toe bij alle aanbestedingen. Bij het opstellen en formuleren van de inhoudelijke eisen en wensen bij een aanbesteding worden daartoe duurzaamheidsaspecten opgesteld. Onderdeel van duurzaam inkopen is 'Social Return on Investment', de eis dat de opdrachtnemer bij de uitvoering van de opdracht een deel van de waarde van de opdracht inzet voor de inschakeling van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt op het werk.

Op grond van het subsidierecht mogen aan een subsidie alleen doelgebonden verplichtingen worden gesteld (artikel 4:38 Awb) aan een subsidie. Het is daarom niet mogelijk eisen inzake social return op te nemen bij het verstrekken van subsidies. Er mogen alleen voorwaarden worden gesteld aan de subsidiëring die te maken hebben met het doel waarvoor de subsidie wordt verstrekt en social return valt daar niet onder. De gemeente stimuleert het maatschappelijk verantwoord ondernemen echter wel en gaat hierover in gesprek met haar partners.

### **5.3 Verdelingssystematiek subsidieregelingen**

Een subsidieregeling wordt vastgelegd in een deelverordening die de raad vaststelt. Er zijn diverse mogelijkheden voor de verdeling van beschikbare bedragen:

1. Verdeling van de subsidiegelden op grond van volgorde van binnenkomst ('wie-het-eerst-komt-het-eerst-maakt'-systeem);
2. Verdeling via het zogenoemde 'tendersysteem'. Hierbij wordt het beschikbare budget verdeeld op basis van een onderlinge vergelijking. Alleen de beste aanvragen komen voor subsidie in aanmerking.
3. Verdeling van het subsidieplafond via een verdeelsleutel over alle subsidiegerechtigden. De hoogte van de subsidie wordt bepaald door het aantal subsidieaanvragers en het subsidieplafond.

Dergelijke subsidieregelingen kunnen geheel ambtelijk worden uitgevoerd. Ook is het mogelijk gebruik te maken van een commissie met externe (deskundige) leden. Keuzes over de verdelingssystematiek en het eventueel gebruik maken van een externe commissie worden door de Raad middels het vaststellen van de deelverordening gemaakt.

## Hoofdstuk 6 Resumé

Wij begonnen deze notitie met de volgende vragen:

4. In hoeverre kunnen we komen tot transparantie en verbetering van het proces van beleidsdoel naar de uitvoering met nadruk op de inzet van subsidies?
5. Op welke wijze kan het proces van beleidsdoel naar uitvoering het beste verankerd c.q geïnstitutionaliseerd worden?
6. Welke verbeteringen zijn mogelijk t.o.v. de huidige uitvoeringspraktijk?

In de notitie formuleerden wij diverse uitgangspunten die leiden tot transparantie, verbetering van het beleidsproces en de doorvertaling naar subsidies alsmede verbetering van de uitvoeringspraktijk. Hieronder de diverse uitgangspunten nogmaals als resumé.

Uitgangspunt 1: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') formuleren wij meetbare doelen en bijbehorende effectindicatoren en verwerken die in de programmabegroting.

Uitgangspunt 2: bij een beleidsnota, -notitie of -brief (de 'plan-fase in de beleidscyclus') bepalen we hoe en wanneer beleidsevaluatie zal plaatsvinden. Onderdeel van de evaluatie is evaluatie van de betreffende subsidieregelingen.

Uitgangspunt 3: de gemeente Leiden hanteert met het oog op de effectiviteit van subsidies aanvullend op de beleidscyclus de methode 'evalueren om te leren' en investeert daarom in de 8 sleutelfactoren uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Evalueren om te leren':

Uitgangspunt 4: in het beleid per beleidsterrein wordt aandacht besteed aan de grondslag van subsidies.

Uitgangspunt 5: een deelverordening stellen wij vast als het de bedoeling is een subsidie minimaal drie jaar achter elkaar te verstrekken voor dezelfde activiteiten en er sprake is van meerdere aanbieders. Is er maar een aanbieder, of kiest de gemeente bewust voor een samenwerkingspartner, dan wordt de subsidieontvanger en bedrag in de begroting opgenomen. Als wordt gekozen voor incidentele subsidieverstrekking wordt het subsidiebedrag met doelstelling in de begroting opgenomen.

Uitgangspunt 6: in de programmabegroting wordt per beleidsterrein de grondslag en de subsidieplafonds per deelverordening, subsidieontvanger of doelstelling opgenomen.

Uitgangspunt 7: Met organisaties die meer dan een € 100.000 subsidie ontvangen worden in de UVOK afspraken gemaakt over periodieke collegiale toetsing, audits en/of deelname aan Benchmarking.

De ASV 2012 sluit aan en biedt voldoende ruimte aan bovenstaande visie op subsidieverlening. De ASV 2012 kan dan ook gehandhaafd blijven.

## **Hoofdstuk 7 Implementatie en evaluatie**

In de notitie formuleerden wij diverse uitgangspunten die leiden tot transparantie, verbetering van het beleidsproces en de doorvertaling naar subsidies alsmede verbetering van de uitvoeringspraktijk.

De opvolging van de genoemde uitgangspunten kan soms snel worden gerealiseerd (uitgangspunt 6) maar is ook afhankelijk van óf en welk beleid in de komende jaren wordt gevormd en van een cultuurverandering bij de gemeente en partners in de stad. Hiervoor is tijd nodig. Evaluatie zal daarom plaatsvinden in 2018 (eind van de volgende raadsperiode). Evaluatie kan plaatsvinden door het doen van een onderzoek naar in hoeverre de gemeente Leiden werkt volgens de uitgangspunten uit deze notitie.

Wat betreft de implementatie van de visie en de benoemde uitgangspunten geldt het volgende.

Uitgangspunten 1, 2, het formuleren van meetbare doelen en beleidsevaluatie, hebben vanaf het moment van vaststellen directe werking bij de vorming van beleid.

Uitgangspunt 3 en 7: de implementatie van de filosofie 'leren en evalueren' en afspraken over toetsing van doelmatigheid kunnen in het komende jaar 2014 worden uitgewerkt, verwerkt en worden concreet vanaf op zijn vroegst subsidiejaar 2015. Omdat dit met name een cultuurverandering betreft die ook geldt voor externe partners zal een meerjarenplan worden gemaakt voor de implementatie.

Uitgangspunt 4, 5 en 6 zullen zichtbaar effect hebben vanaf programmabegroting 2015.

## Bijlage – relevante stukken sociaal maatschappelijke structuurvisie

In de sociaal-maatschappelijke structuurvisie 2025 (SMS-visie) is onze visie op het subsidiebeleid uitgewerkt. (RV 12.0006) Onderstaand geven we de relevante stukken voor het subsidiebeleid uit hoofdstuk 7 en 8 van de SMS-visie weer.

### Toetsingskader<sup>5</sup>

Het toetsingskader bestaat uit de volgende stappen:

1. Verkennen van het vraagstuk.
2. Bepalen van het gewenste resultaat samen met betrokkene(n).
3. Oriëntatie op hoe het meest effectief en efficiënt een antwoord kan worden gegeven op dit vraagstuk.
4. Kiezen voor wel of niet inzetten van capaciteit en/of middelen.
5. Als we kiezen voor inzet dan is deze passend, op maat, doelgericht en effectief.

Bij **stap 1** kijken we naar de aard en het karakter van het vraagstuk. We onderzoeken wat precies de vraag is (zit er misschien een vraag achter de vraag?)

Bij **stap 2** gaat het om het formuleren van een passende oplossing voor een probleem of van een passend aanbod op een vraag. Dit gebeurt altijd in samenspraak met degenen waar de oplossing of het aanbod voor bedoeld is.

Bij **stap 3** komen de volgende vragen aan de orde:

- Sluit het initiatief aan op of past de vraag bij het thema 'uitgaan van de kracht van mensen'?
- Draagt het bij aan één of meerdere hoofdpogaven en is het conform hun uitgangspunten?
- Hebben inwoners, instellingen en/of organisaties onze steun nodig om de activiteit te kunnen uitvoeren?
- Welke bestaande functies zijn er al? En in hoeverre is de voorgestelde functie of activiteit daarop een aanvulling?
- Op welke manier kan de inzet aansluiten bij bestaande voorzieningen en activiteiten?
- Welk schaalniveau c.q. verzorgingsgebied heeft een functie/voorziening?

Bij **stap 4** kijken we naar onze rol en of wij een (wettelijke) taak hebben. Ook als er geen sprake is van een wettelijke taak kan onze inzet gewenst zijn. Gemeentelijke inzet moet echter wel een toegevoegde waarde hebben. We kijken daarom eerst of inwoners, instellingen en ondernemers zelf de voorziening of activiteit kunnen organiseren en verlenen bijvoorbeeld geen subsidie als de markt voldoende voorziet in de behoefte van bewoners. In deze stap kiezen we of we wel of geen inzet plagen.

Als we kiezen voor inzet, bekijken we bij **stap 5** of deze passend, inzet op maat, doelgericht en effectief is. Leiden heeft een diverse samenstelling in bevolking. De stad is niet uniform en de verschillen tussen wijken kunnen groot zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om leeftijd (er zijn vergrijzende, maar ook juist hele kinderrijke wijken) of opleidingsniveau. Afhankelijk van het onderwerp waarop beleid ontwikkeld wordt, kijken we naar specifieke kenmerken van een wijk of een groep mensen. In de Staat van Leiden zijn onder andere kaartjes te vinden die op districtsniveau informatie geven over inkomen, opleidingsniveau, leeftijd en leefbaarheid. Ook individuen vragen om maatwerk.

<sup>5</sup> Leven in Leiden, Sociaal maatschappelijke structuurvisie 2025, de Kracht van mensen, 26-4-2012, hoofdstuk 8.1

Onze inzet moet uiteraard effectief zijn. Dat betekent voor sociaal-maatschappelijke problemen dat we werken aan structurele oplossingen. We investeren alleen tijd en geld in tijdelijke projecten als deze ondanks hun tijdelijkheid toch langdurig resultaat opleveren.

### **Subsidiebeleid<sup>6</sup>**

Subsidie is een instrument om voorzieningen te financieren of om activiteiten te laten uitvoeren. We sturen op doelen en boeken resultaten. Rechtmatigheid is belangrijk, maar nooit een doel op zich. Een deel van de gewenste resultaten wordt bereikt door de inzet van instellingen. We werken daarom zo min mogelijk met exploitatiesubsidies en sturen door middel van output-afspraken.

We zetten subsidies zodanig in, dat we de kracht van de stad ermee stimuleren. Dit kunnen we doen door budgetten te bundelen, door te werken met fondsen en door flexibeler te zijn. We zoeken daarbij een evenwicht tussen ruimte bieden en controle houden.

We geven uitvoerende organisaties de ruimte, maar spreken ze wel aan op resultaat. Het traject om te komen tot subsidieafspraken is hierop ingericht: wij formuleren in overleg de gewenste resultaten en inwoners of instellingen komen met een passend aanbod om die resultaten te behalen. Wanneer het gewenste resultaat de expertise van meerdere partijen vraagt, stimuleren we deze partijen een gezamenlijk aanbod te doen. In de programmabegroting verbinden we budgetten en doelen met elkaar.

### **Rol gemeente<sup>7</sup>**

We willen inwoners, instellingen en ondernemers de ruimte bieden om een eigen bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgaven die we zien. In sommige gevallen wordt daarbij een beroep op ons gedaan voor financiële of andere steun. Wij zijn dan een van de partijen in het maatschappelijk krachtenveld. Deze rol vullen we in door:

- richting te geven;
- ruimte te bieden aan anderen;
- vertrouwen te hebben in de partners waar we mee samenwerken;
- ervoor te zorgen dat deze partners ook vertrouwen hebben in ons (afpraak is afspraak);
- lef te hebben (bijvoorbeeld om knopen door te hakken).

Bovendien moeten we om maatschappelijk relevante resultaten te boeken in steeds andere rollen steeds andere allianties sluiten. Ook binnen één beleidsterrein kan onze rol per situatie verschillen. Voor het bepalen welke rol we nemen, overleggen we met betrokkenen. Zo kunnen we met elkaar kijken hoe ieder vanuit zijn eigen deskundigheid en mogelijkheden het beste kan bijdragen.

Wanneer maatschappelijke vraagstukken zo complex zijn dat de betrokken partijen er op eigen kracht niet uitkomen, nemen we uiteraard onze verantwoordelijkheid. Dit betekent niet dat we het dan allemaal zelf oplossen: we vervullen dan de rol van regisseur. Ook in andere situaties hebben we als gemeente de regierol.

### *Regierol*

Als regisseur bundelen we onze gemeentelijke kracht en onze financiële bijdrage met het creatieve, organiserend en financiële vermogen van andere overheden, ondernemers, en instellingen. Wij brengen waar nodig partijen bij elkaar en organiseren de samenwerking. We

<sup>6</sup> Leven in Leiden, Sociaal maatschappelijke structuurvisie 2025, de Kracht van mensen, 26-4-2012, hoofdstuk 8.3

<sup>7</sup> Leven in Leiden, Sociaal maatschappelijke structuurvisie 2025, de Kracht van mensen, 26-4-2012, hoofdstuk 7.2 en 7.3



laten goede voorbeelden zien en lokken met stimuleringsbudgetten investeringen en vernieuwing uit. We leveren zelf resultaat en vertonen normatief leiderschap. Waar nodig treden we regulerend op, handhaven we en hakken we knopen door. De wijze waarop we onze regierol vormgeven hangt af van de mate van beleidsvrijheid die we rond onderwerpen hebben en van het feit of we al dan niet doorzettingsmacht hebben. We zijn in ieder geval geen hindermacht. Het zal per onderwerp verschillen hoeveel ruimte we geven aan de inbreng van en uitvoering door anderen. In een samenwerking met partners of individuele Leidenaren geven we daarom altijd duidelijk aan hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld zijn.

Om succesvol te zijn in onze regierol is er, naast het al genoemde 'richting geven', 'ruimte bieden', 'vertrouwen' en 'leef', behoefte aan een hoogwaardige gemeentelijke organisatie die snel, proactief, meedenkend, wendbaar en weinig bureaucratisch is. De afgelopen jaren zijn daarom acties in gang gezet om de cultuur van onze organisatie in die richting te veranderen en onze externe oriëntatie te versterken.