



Onderwerp Effectiviteit subsidies sociaal domein

Steller R.H.L. Pos

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 63 92 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 5985458

Datum 16-11-2016 Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

We hechten groot belang aan een effectieve en efficiënte inzet van publieke middelen. Om onze middelen zo effectief mogelijk te kunnen inzetten hebben we behoefte aan meer inzicht in de maatschappelijke effecten van subsidies in het sociaal domein. Om dat inzicht te krijgen hebben we, zoals aangekondigd in de begroting 2016, een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) laten uitvoeren. Een MKBA brengt op systematische wijze alle maatschappelijke kosten en baten van een subsidie onder één noemer in beeld. De uitkomsten van deze analyse willen we gebruiken om de taakstelling op subsidies in te vullen die we in onze meerjarenbegroting hebben opgenomen. Op deze manier willen we de voorgenomen bezuiniging zoveel mogelijk realiseren zonder in te leveren op de effecten die we willen bereiken.

Inmiddels is de maatschappelijke kosten-baten analyse afgerond. De uitkomsten van die analyse bieden we u hierbij aan via het rapport '*effectiviteit subsidies sociaal domein*'. Het rapport is een analyse op hoofdlijnen over de effectiviteit van subsidies in het sociaal domein, met als doel om de effectiviteit van de inzet van subsidies te vergroten. De analyse is uitgevoerd op clusters van subsidies die verstrekt worden in het sociaal domein, en gaat dus niet in op de effectiviteit van een individuele subsidie.¹ De rapportage geeft een overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van die clusters van subsidies en aanverwante budgetten.

Dit gebeurt door middel van een kwalitatieve en kwantitatieve duiding. Dit leidt tot een effectiviteitsanalyse van het betreffende cluster en aanbevelingen om de effectiviteit hiervan te vergroten.

¹ De clusters die zijn gehanteerd zijn onderwijskansen, sociale samenhang en leefbaarheid, accommodaties, integratie en emancipatie, activiteiten voor kinderen en jeugd, ondersteuning sportdeelname en sportieve infrastructuur, cultuur en armoede. Vanwege de decentralisaties in het sociaal domein en de ontwikkeling van de WIJ-organisatie zijn de subsidies die direct betrekking op de WIJ-aanpak buiten de analyse gelaten.

Uitkomsten analyse 'effectiviteit subsidies sociaal domein'

Algemene uitkomst van het rapport is dat er geen clusters van subsidies zijn te benoemen die in zijn algemeenheid niet effectief zijn. Het rapport geeft daarmee geen aanleiding om de invulling van de taakstelling specifiek te richten op een bepaald subsidiecluster. Wel biedt de analyse op een aantal punten handvatten voor nader onderzoek naar het verbeteren van de effectiviteit op onderdelen. Hiermee gaan we aan de slag.

Het rapport geeft daarbij een aantal aanbevelingen om de effectiviteit van subsidies verder te vergroten door een andere manier van werken. De belangrijkste daarin zijn:

- Scherper formuleren van maatschappelijke effecten en daar via programma's van eisen sterker op sturen;
- Meer aandacht voor het monitoren van de effecten;
- In de opdrachtverstrekking meer aansluiten bij de verantwoordingscyclus;
- De gevraagde verantwoordingsinformatie meer richten op de effectenanalyse;
- Inwoners meer betrekken bij het formuleren van effecten en bij de verantwoording;
- Een sterkere relatie leggen tussen de opdrachtverstrekking bij subsidies en het gebiedsgericht werken;
- Kennis over de subsidies en opdrachten binnen het sociaal domein bij de WIJ-teams vergroten.
- De programma's van eisen sterker richten naar de maatschappelijke opdracht in plaats van de verschillende activiteiten vanuit één instelling.

Wij zijn inmiddels aan de slag om deze aanbevelingen in onze aanpak op te nemen.

Vervolg

Op basis van de aanbevelingen uit het rapport werken we verder aan het vergroten van de effectiviteit van onze inzet. We willen onze werkwijze dusdanig aanpassen dat we sterker kunnen sturen op het realiseren van maatschappelijk effecten. Daarbij zullen we aan de hand van de algemene uitkomsten van de analyse op onderdelen nadere efficiëntiemogelijkheden onderzoeken.

Ook biedt de analyse aanknopingspunten om op onderdelen inhoudelijke aanscherping en bundeling te realiseren. Dit kan leiden tot een bezuiniging of tot het verbeteren van de effectiviteit van de bestaande inzet. Zo stimuleren we op dit moment bijvoorbeeld vanuit verschillende domeinen gezondheid en een gezonde leefstijl bij kinderen. We onderzoeken of bundeling hierin mogelijkheden biedt om effectiever en efficiënter met onze middelen om te gaan.

Het ontwikkelen van voorstellen voor de invulling van de geformuleerde taakstelling is een ingewikkelde en gevoelige operatie en vraagt tijdige besluitvorming. Om bezuinigingen op structurele subsidies per 2018 te kunnen laten ingaan is besluitvorming nodig voor 1 juli a.s. Wij verwachten u in het tweede kwartaal van 2017 een voorstel te kunnen voorleggen voor de invulling van de taakstelling op subsidies.

Om u op de hoogte te houden van dit proces lichten wij de gehanteerde aanpak, de uitkomsten van de analyse en de vervolgstappen graag binnenkort aan u toe. Afhankelijk van uw wens kan dit in een reguliere commissie F&V of in een aparte bijeenkomst.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. den Oudsten', written over a horizontal line.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Teesink', written over a horizontal line.

de secretaris,
Peter Teesink

Directie Maatschappelijke Ontwikkeling
Gemeente Groningen

Effectiviteit subsidies sociaal domein



Andersson Elffers Felix

Mallebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

3 augustus 2016

Opdrachtgever

Henk Korblet, Gemeente Groningen

Contact

Imke Verburg, Andersson Elffers Felix

Referentie

GG92/conceptrapportage effectiviteit subsidies sociaal domein

Oplegger	5
Benadering onderzoek.....	5
Bevindingen.....	5
Aanbevelingen.....	6
Vervolg.....	7
1 Inleiding	8
1.1 Introductie.....	8
1.2 MKBA-methodiek	9
1.3 Aanpak.....	9
1.4 Leeswijzer.....	13
2 Cluster Onderwijskansen	15
2.1 Overzicht activiteiten.....	15
2.2 Effectenkaart.....	16
2.3 Kwalitatieve analyse	16
2.4 Natuur- en duurzaamheidseducatie	17
2.5 Kwantitatieve analyse	18
2.6 Aanbevelingen	20
3 Cluster Sociale samenhang en leefbaarheid	22
3.1 Overzicht activiteiten.....	22
3.2 Effectenkaart.....	23
3.3 Kwalitatieve analyse	23
3.4 Subsidies individuele voorzieningen Wmo	25
3.5 Kwantitatieve analyse	25
3.6 Aanbevelingen	28
4 Conceptanalyse cluster accommodaties sociale samenhang	30
4.1 Overzicht activiteiten.....	30
4.2 Effectenkaart.....	31
4.3 Kwalitatieve analyse	31
4.4 Kwantitatieve analyse	32
4.5 Aanbevelingen	33
5 Cluster emancipatie en integratie	35
5.1 Overzicht activiteiten.....	35
5.2 Effectenkaart.....	36
5.3 Kwalitatieve analyse	36
5.4 Kwantitatieve analyse	37
5.5 Aanbevelingen	39
6 Cluster Jeugd	41
6.1 Overzicht activiteiten.....	41
6.2 Effectenkaart.....	42

6.3	Kwalitatieve analyse.....	42
6.4	Kwantitatieve analyse	43
6.5	Aanbevelingen	45
7	Cluster Sport	47
7.1	Overzicht activiteiten.....	47
7.2	Effectenkaart.....	48
7.3	Kwalitatieve analyse.....	48
7.4	WSR.....	49
7.5	Kwantitatieve analyse	49
7.6	Aanbevelingen	52
8	Cluster Cultuur en culturele infrastructuur	54
8.1	Overzicht activiteiten.....	54
8.2	Effectenkaart.....	55
8.3	Kwalitatieve analyse.....	55
8.4	Kwantitatieve analyse	58
8.5	CBK en OPSB	62
8.6	Aanbevelingen	62
9	Cluster Armoede	64
9.1	Overzicht activiteiten.....	64
9.2	Effectenkaart.....	65
9.3	Kwalitatieve analyse.....	65
9.4	Kwantitatieve analyse	66
10	Conclusies en aanbevelingen	70
	Bijlage 1. Overzicht	78
	Bijlage 2: Literatuurlijst	80

Oplegger

Benadering onderzoek

De gemeente Groningen heeft behoefte aan meer inzicht in de maatschappelijke effecten van subsidies binnen het maatschappelijk domein. Om dit inzicht te verkrijgen, is een onderzoek uitgevoerd in de vorm van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Een MKBA brengt op systematische wijze alle maatschappelijke kosten en baten van een subsidie onder één noemer in beeld.

De scope van de MKBA is gericht op de clusters van subsidies die vertrekt worden door de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Deze clusters zijn onderwijskansen, sociale samenhang en leefbaarheid, accommodaties, integratie en emancipatie, activiteiten voor kinderen en jeugd, ondersteuning sportdeelname en sportieve infrastructuur, cultuur en armoede.

De voorliggende rapportage geeft een overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van de genoemde clusters van subsidies en aanverwante budgetten. Dit gebeurt door middel van een kwalitatieve en kwantitatieve duiding. Dit leidt tot een effectiviteitsanalyse van het betreffende cluster en aanbevelingen om de effectiviteit hiervan te vergroten.

Bevindingen

Uit het onderzoek komen geen clusters van subsidies naar voren die (als geheel) weinig effectief zijn. De MKBA biedt dan ook geen aanleiding tot het stopzetten van alle subsidies binnen een bepaald cluster. Het beeld uit de analyse is dat de effectiviteit van subsidies vooral vergroot kan worden door een andere manier van werken. Hiervoor zijn algemene aanbevelingen geformuleerd.

De inzet om de effectiviteit van de subsidies te vergroten, past binnen de beweging waar DMO nu in zit en de veranderopgaven waaraan wordt gewerkt: Gezamenlijk scherp formuleren van beoogd (maatschappelijk) effect, daar interventies op inzetten, sturen op samenhang en de rolverdeling tussen gemeente en partners op basis daarvan bepalen. Door met de inzichten en methodiek van dit onderzoek scherper effect te formuleren, kunnen ontwikkelingen vervolgens beter gemonitord en subsidies (tussentijds) herijkt worden. Het uitvoeren van dit onderzoek en het doen van de effectensessies waren belangrijke interventies die bij droegen aan deze ontwikkeling.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot inzichten die helpen om de maatschappelijke effectiviteit van subsidies te vergroten. De acht belangrijkste aanbevelingen om de effectiviteit van de subsidies te vergroten zijn:

1. **Monitoring van effect:** Het met de subsidies beoogd maatschappelijk effect kan scherper geformuleerd worden, zodat daarop gemonitord kan worden. Uit de effectensessies en beschikbare onderzoeken van de gemeente blijkt dat de huidige effectiviteit van subsidies vaak niet onderbouwd wordt en/of aangetoond kan worden. Het is daarom aan te bevelen meer structuur te brengen in de monitoring en periodiek beoogd maatschappelijk effect, beleidsdoelen en effect van interventies van de gemeente te meten.
2. **Programma's van eisen (pve's):** De aard en invulling van programma's van eisen van de subsidies sociaal domein zijn niet eenduidig. Er zitten grote verschillen in de opbouw, structuur, systematiek en toon. De pve's bieden ruimte voor verbetering om meer te kunnen sturen op (maatschappelijk) effect.
3. **Verantwoordingscyclus:** De verantwoordingscyclus loopt parallel aan het opstellen van nieuwe pve's, waardoor er in de bijsturing vertraging optreedt. Het is aan te bevelen nieuwe pve's pas uit te zetten, na verantwoording van de voorgaande subsidies zodat eerder kan worden (bij)gestuurd.
4. **Verantwoording:** De in de verantwoording gevraagde informatie kan gebaseerd worden op de resultaten van een effectensessie of effectenanalyse. Daarmee wordt het verantwoorden meer een gedeeld belang en instrument om te sturen op effect, in plaats van een invuloefening of 'checklist' achteraf.
5. **Betrokkenheid inwoners:** Bij de activiteiten die worden uitgevoerd met subsidies, wordt steeds sterker ingezet op betrokkenheid van bewoners. Ook in de subsidieverstrekking kunnen bewoners een grotere rol spelen, door hun mee te laten denken over effect, ideeën tussentijds en verantwoording achteraf, om het effect voor bewoners te vergroten. Om hiermee wel goed te sturen op de effectiviteit van inzet, vraagt dit een slimme organisatie en gerichte betrokkenheid.
6. **Relatie gebiedsgericht werken:** Er is geen relatie tussen enerzijds de gebiedsgerichte werkwijze van de gemeente en opgaven vanuit gebiedsanalyses en anderzijds het verstrekken van subsidies en het op te stellen van de pve's. Hierbij dient specifiek in beeld te worden gebracht waar overlap bestaat.
7. **Kennis binnen de WIJ-teams:** Op dit moment is er door de opstartfase relatief weinig kennis binnen de WIJ-teams over de mogelijkheden binnen de subsidies sociaal domein. Hierdoor is beperkt inzichtelijk waar de teams en de subsidies elkaars inzet kunnen versterken, terwijl de activiteiten elkaar meer kunnen versterken.
8. **Verschillende subsidies naar één instelling in plaats van één maatschappelijke opdracht:** Instellingen hebben regelmatig te maken met een veelheid aan kleine subsidies. Het is aan te bevelen initiatieven richting één instelling meer te stroomlijnen. De programma's van eisen kunnen sterker worden gericht op een maatschappelijke opdracht en prestaties die de instelling dient te leveren om bij te dragen aan dat maatschappelijk effect. Nu zijn de pve's te sterk gericht op activiteiten door één instelling. Daarmee kan de sturing meer worden gericht op de (gezamenlijk) op te leveren prestaties en bijdragen aan maatschappelijk effect, in plaats van activiteiten van een individuele instelling.

In de hoofdstukken beschrijven we specifieke aanbevelingen per cluster van subsidies om de effectiviteit verder te vergroten.

Het resultaat van dit onderzoek betreft niet alleen analyses van de effectiviteit per cluster van subsidies en aanbevelingen om deze effectiviteit te vergroten. Er is ook een methodiek ontwikkeld voor effectenanalyses waar DMO en de gemeente Groningen verder mee aan de slag kunnen. Deze is vastgelegd in handleiding voor het doen van effectenanalyses. Tevens is een projectteam (het 'gilde') getraind in het uitvoeren van een MKBA en meer specifiek het begeleiden van effectensessies.

Vervolg

Op basis van de bevindingen en aanbevelingen, zijn de volgende vervolgstappen van belang:

- Benut de methode van dit onderzoek structureel, specifiek het uitvoeren van effectensessies om vooraf scherper beoogd maatschappelijk effect te formuleren.
- Verbeter de programma's van eisen, specifiek in relatie tot de brede ontwikkelopgave van het verbeteren van opdrachtgever-opdrachtnemerschap.
- Monitor scherper de beoogde maatschappelijke effecten
- Verbind de methodiek aan de veranderopgave van DMO.
- Geef vervolg aan de aanbevelingen per cluster van subsidies.

DMO is al actief aan de slag met de inzichten vanuit dit onderzoek en het toepassen van deze instrumenten. DMO heeft hiervoor de volgende stappen ingezet:

- De effectensessies waren op zichzelf al een waardevolle interventie en hielpen in het (gezamenlijk) denken over (beoogd en gerealiseerd) maatschappelijk effect. De methode van de effectensessie kan vaker worden toegepast, achteraf, tussentijds en vooraf bij het verstrekken van subsidies maar ook bij andere interventies. Het gilde kan hier een waardevolle rol bij spelen. Bij grotere of prioritaire thema's kan worden gekozen een MKBA voor de betreffende subsidie uit te voeren, op basis van externe literatuur of op basis van lokaal onderzoek. De inzet is om vaker effectensessies te organiseren.
- Voor het verbeteren van de subsidiecyclus en programma's van eisen wordt een apart traject georganiseerd, zodat de aanbevelingen al in voorbereiding op de subsidies van 2017 worden meegenomen. Hier is in de zomer van 2016 een begin mee gemaakt en hier word eind 2016 vervolg aangegeven.
- Afgelopen periode is geïnvesteerd in een monitoringinstrument sociaal domein, met de intentie om dit naar alle domeinen te verbreden. Aan de hand hiervan heeft de directie hard gewerkt aan het scherper formuleren van effecten, ook in relatie tot de begroting. Komende periode wordt geïnvesteerd in de kwalitatieve duiding van de monitoringsinformatie en op termijn aan de verbreding van het instrument naar andere domeinen.
- DMO is actief aan de slag met de veranderopgave en professionalisering. De directie werkt op veel vlakken aan het scherper definiëren van maatschappelijk effect, het daarop richten van interventies, daarop sturen, het meten van effect en het bepalen van de eigen rol in samenhang hiermee. De methodiek van dit onderzoek is ondersteunend bij deze beweging.
- Binnen de verschillende beleidsdomeinen worden de afzonderlijke aanbevelingen opgepakt. Op veel onderwerpen die bij de effectensessie naar voren kwamen, worden al concrete stappen ondernomen. Zo worden er verdiepende effectensessies voor het cluster armoede georganiseerd.

Eind september organiseert DMO een brede werkbijeenkomst rondom sturen op effect.

1 Inleiding

1.1 Introductie

De Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van gemeente Groningen heeft behoefte aan meer inzicht in de maatschappelijke effecten van subsidies binnen het maatschappelijk domein. Dit past binnen de veranderopgave van DMO om meer te sturen op effect en meer samenhang tussen de interventies van de directie te realiseren. Om dit inzicht te verkrijgen, is een onderzoek uitgevoerd in de vorm van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Een MKBA brengt op systematische wijze alle maatschappelijke kosten en baten van een subsidie onder één noemer in beeld.

De scope van de MKBA is gericht op de clusters van subsidies en aanverwante budgetten¹ die vertrekt worden door de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Deze clusters zijn onderwijskansen, sociale samenhang en leefbaarheid, accommodaties, integratie en emancipatie, activiteiten voor kinderen en jeugd, ondersteuning sportdeelname en sportieve infrastructuur, cultuur en armoede.

Er is sprake van een groot aantal subsidies en aanverwante budgetten, die qua omvang en voorwaarden sterk uiteen lopen. Om dit onderzoek uitvoerbaar te houden is gekozen om te werken met clusters van subsidies. Deze clusters zijn opgebouwd uit alle subsidies en aanverwante budgetten die doelstellingen hebben op het betreffende beleidsveld. Naast subsidies realiseert de gemeente ook interventies via inkoop. Op veel domeinen worden ook Rijksmiddelen ingezet. De effecten van deze subsidies en interventies kunnen elkaar versterken.

De voorliggende rapportage geeft een overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van de genoemde clusters van subsidies en aanverwante budgetten. Dit gebeurt door middel van een kwalitatieve en kwantitatieve duiding. Dit leidt tot een effectiviteitsanalyse van het betreffende cluster en aanbevelingen om de effectiviteit hiervan te vergroten. Deze analyse kan de gemeente helpen in het denken over de maatschappelijke impact van subsidies. Daarmee biedt deze methodiek handvatten om gezamenlijk scherper na te denken over de effectiviteit van de subsidies van de gemeente.

¹ Waar wij verwijzen naar subsidies, kan 'subsidies en aanverwante budgetten' worden gelezen. De aanverwante budgetten zijn budgetten die die voor vergelijkbare intern (binnen de gemeentelijke organisatie) uitgevoerde taken besteed worden.

1.2 MKBA-methodiek

Om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke effecten van subsidies binnen het maatschappelijk domein van de gemeente Groningen, maken wij gebruik van de methodiek van de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse (MKBA). Dit is gedaan door een combinatie van een kwalitatieve en een kwantitatieve analyse. De nadruk ligt hierbij op de kwalitatieve analyse en dat daar waar mogelijk een kwantificering heeft plaatsgevonden.

Een MKBA brengt op systematische wijze alle voor- en nadelen van een interventie onder één noemer. De maatschappelijke effecten van de interventie die niet een direct prijskaartje hebben, zoals overlast of kwaliteit van leven, worden indien mogelijk vertaald naar 'harde' baten en lasten uitgedrukt in euro's. Als de totale (maatschappelijke en 'harde') baten uiteindelijk groter zijn dan de totale kosten, dan zorgt de interventie voor een toename van de maatschappelijke welvaart.

In de volgende hoofdstukken geven wij aan de hand van deze uniforme MKBA methodiek inzicht in kosten en baten per cluster van subsidies. Het is niet mogelijk gebleken van iedere cluster een volledige MKBA te maken. Dit komt omdat in veel gevallen causale verbanden tussen subsidies en een bepaald resultaat niet vast te stellen zijn. Daarom besteden wij aandacht aan *veronderstelde* causale verbanden, en de mogelijke kosten en baten die gepaard kunnen gaan met een bepaald programma met een veronderstelde werking.

1.3 Aanpak

Bij aanvang van dit onderzoek is een projectteam geformeerd, dat is opgeleid in de MKBA-methodiek. We zijn gestart met het indelen van de subsidies in de clusters. Samen met de inhoudelijk betrokken beleidsambtenaren hebben we per cluster van subsidies zogenaamde effectensessies georganiseerd, waarin we de maatschappelijke effecten van de clusters van subsidies diepgaand hebben verkend. Vervolgens hebben we het saldo van kosten en baten per cluster bepaald om een beeld te krijgen van het maatschappelijke impact van het betreffende cluster.

Gezien de aard van de clusters, de beschikbaarheid van gegevens binnen gemeente Groningen en de beschikbare algemene kengetallen, zijn bepaalde effecten niet te kwantificeren dan wel te moneteriseren. In dat geval ligt de nadruk op de kwalitatieve analyse van het betreffende cluster en doen we aanbevelingen om de effectiviteit te vergroten op basis van deze kwalitatieve analyse. Voor de volledigheid merken we op dat beperkte kwantitatieve gegevens over de effecten van een cluster niet betekent dat deze effecten ook beperkt zijn. Er geldt alleen dat deze weinig onderzocht zijn.

1.3.1 Kosten

Met het uitvoeren van een interventie gaan kosten gepaard. In een MKBA hebben kosten bijvoorbeeld betrekking op investeringen die gepaard gaan met het opstarten van een interventie en programmakosten omtrent het uitvoeren van een interventie.

1.3.2 Baten

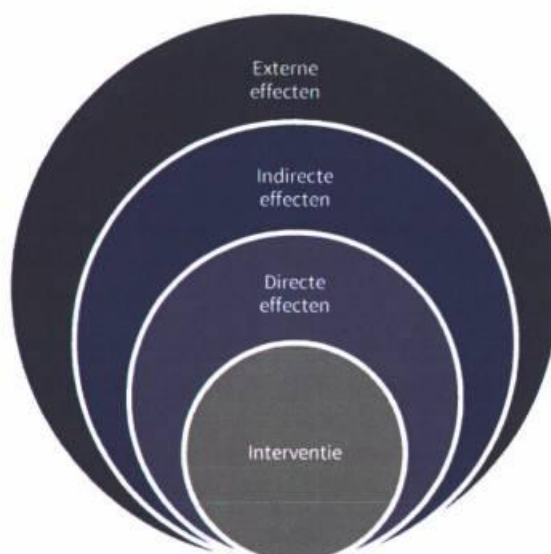
Om de veronderstelde baten van subsidies binnen clusters zo goed mogelijk in kaart te brengen, zijn 8 effectensessies georganiseerd met betrokkenen.

In deze sessies zijn geconstateerde en de te verwachten effecten subsidies op een rij gezet. Dit heeft geleid tot een effectendiagram (zie bijlage).

De effectensessie met direct betrokkenen en experts heeft geleid tot inzicht in de werking en de gevolgen van subsidies binnen clusters: op welke manier wordt de subsidie verleend, aan wie, met welk doel, wat gebeurt er vervolgens, en waar leidt de subsidie op korte en lange termijn toe, voor wie en waarom? De effectensessie dient daarmee als basis voor het modelleren van verwachte kosten en baten en helpt onderzoekers om onderscheid te maken tussen verschillende soorten effecten binnen clusters, en de weging van effecten.

Volgens de MKBA methode worden baten uitgedrukt in verschillende soorten effecten:

- **Directe effecten** manifesteren zich als direct gevolg van de interventie en hebben betrekking op de 'doelgroep' van de interventie.
- **Indirecte effecten** manifesteren zich als gevolg van directe effecten van de interventie, vaak bij andere personen, groepen of instanties.
- **Externe effecten** manifesteren zich als bijkomend effect dat niet direct voorzien is met de interventie. Vaak zijn externe effecten niet uit te drukken in concrete waarden.



Figuur 1: Soorten effecten

1.3.3 Kwantificeren van effecten

Effecten kunnen alleen op een zinvolle manier vergeleken worden in de MKBA methodiek, wanneer het te onderbouwen is dat ieder effect ook daadwerkelijk plaatsvindt, en in welke mate. Bij zo veel mogelijk effecten moet daarom aannemelijk gemaakt worden in hoeverre het effect optreedt, op basis van origineel (sociaalwetenschappelijk) onderzoek, literatuurstudie of interviews met betrokkenen.

1.3.4 Monetariseren van effecten

MKBA methodiek maakt het mogelijk om kosten en effecten te vergelijken, omdat zoveel mogelijk gewerkt wordt met gemonetariseerde waarden. Dit wil zeggen dat zowel kosten als baten in de vorm van effecten waar mogelijk uitgedrukt worden in euro's. Voor kosten ligt het waarden in monetaire waarden voor de hand: over het algemeen worden kosten namelijk in geld uitgedrukt.

Het uitdrukken van maatschappelijke effecten in monetaire waarden wordt dikwijls als minder vanzelfsprekend beschouwd: het is immers niet gebruikelijk, en soms zelfs niet wenselijk, om de toegevoegde waarde van zaken als veiligheid, scholing en gezondheid in geld uit te drukken.

Het is echter in veel gevallen wel mogelijk om maatschappelijke effecten in monetaire waarden uit te drukken op basis van zogenaamde proxy's. Een proxy is een benadering van effecten die het mogelijk maakt dit effect in geld uit te drukken. Zo is het bijvoorbeeld gebruikelijk in MKBA's om gezondheid te monetariseren aan de hand van zogenaamde QALY's: een benadering van de waarde in geld van één levensjaar in goede gezondheid. Proxy's zijn over het algemeen gebaseerd op uitgebreid wetenschappelijk onderzoek, en het is aan te raden uitsluitend gebruik gemaakt van wetenschappelijk geaccepteerde proxy's. Desondanks zijn niet voor alle effecten proxy's beschikbaar en kunnen dus niet alle effecten in monetaire waarden worden uitgedrukt.

Monetarisatie maakt dus de vergelijkbaarheid van kosten en effecten binnen een MKBA mogelijk. Tegelijkertijd blijft monetarisatie altijd een benadering van de werkelijke waarde.

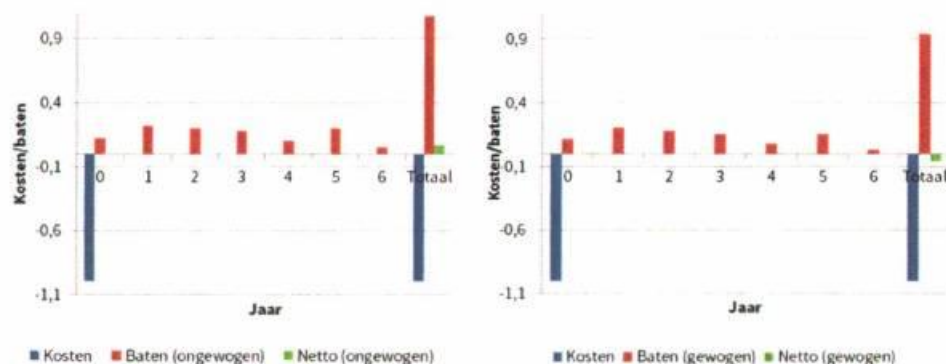
1.3.5 Netto Contante Waarde en verdiscontering

De kosten en effecten worden in MKBA methodiek uitgedrukt in netto contante waarde (NCW). De NCW ontstaat door de contante kosten (huidige waarde van toekomstige kosten) af te trekken van de contante opbrengsten (huidige waarde van toekomstige opbrengsten). Op deze wijze kunnen de effecten van uitgaven en inkomsten die op verschillende tijdstippen plaatsvinden met elkaar vergeleken worden.

In deze verdiscontering naar één getal wordt verwerkt dat bij een interventie vaak de kosten voor de (maatschappelijke) baten uitgaan: voorafgaand en gedurende een interventie worden kosten gemaakt, terwijl baten van de interventie zich pas (jaren) later kunnen manifesteren. Tegelijkertijd is een euro vandaag minder onzeker dan een euro (over)morgen, of over een aantal jaar. Daarom wordt in verdiscontering ook aangenomen dat toekomstige kosten en baten tot ze zich manifesteren minder waard zijn, vanwege de fundamentele onzekerheid van de toekomst. Hiermee wordt een effect binnen een MKBA benaderd als rendement op een investering.

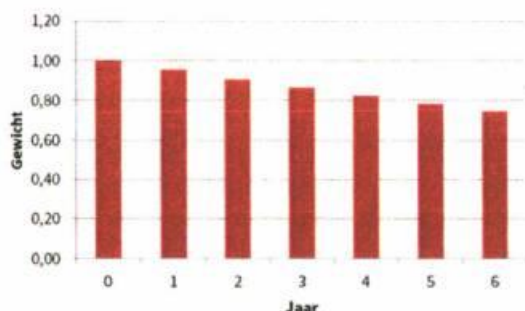
Centraal in MKBA's zijn maatschappelijke effecten. Het is niet ongewoon dat die effecten niet eenmalig, maar jaarlijks optreden. Denk aan het wegvallen van de bijstandskosten van een inwoner die een baan vindt: die zullen niet alleen optreden in het jaar dat het werk start, maar ook in opeenvolgende jaren. Daarnaast zullen sommige effecten zich pas op langere termijn voordoen, jaren nadat de 'interventie' is gepleegd. Een voorbeeld hiervan is voorschoolse opvang: is het aannemelijk te maken dat de kinderen in kwestie hierdoor een grotere kans hebben om een opleiding af te maken, dan vallen de maatschappelijke baten ten gevolge van de opvang pas jaren later. Gebruikelijk bij MKBA's is om deze baten mee te nemen, maar omwille van een onzekere toekomst wegen baten die verder in de toekomst liggen minder zwaar dan baten op korte termijn. Hieraan wordt invulling gegeven door een gewicht te introduceren, dat elk jaar met een bepaalde waarde (de zogenaamde discontovoet) verminderd wordt.

We illustreren dit aan de hand van een fictief voorbeeld. In jaar 0 wordt een investering gedaan van 1 euro (vergelijkbaar met het inzetten van een subsidie in het jaar waarop deze verstrekt wordt). Het rendement van die investering (vergelijkbaar met de maatschappelijke baten) doet zich nauwelijks voor in het jaar van investeren, maar des te meer in opeenvolgende jaren. Zie Figuur 2 hieronder voor een grafische weergave hiervan. Worden in het ongewogen geval de linker afbeelding van figuur 2) de bedragen ongewogen meegenomen, dan is het totaal van de baten groter dan de kosten: een slimme investering dus.



Figuur 2: de kosten en baten van een investering die zich over verschillende jaren terugbetaalt. Links ongewogen, rechts gewogen.

Worden opeenvolgende jaren echter correct verdisconteerd, dat wil zeggen vermenigvuldigd met een gewicht dat elk jaar verminderd wordt met de discontovoet (zie Figuur 3 hieronder), dan is de som van de baten juist kleiner dan die van de kosten.



Figuur 3: het gewicht van elk opeenvolgend jaar, wordt verminderd met de discontovoet

Hier hanteren we steeds een discontovoet van 5,5%.

We rekenen verschillende typen effecten als volgt mee:

- Effecten die zich in het jaar van interventie voordoen, worden slechts eenmaal meegeteld met volledig gewicht.
- Van effecten die zich op basis van een interventie in één jaar, verschillende jaren voor zullen blijven doen, wordt een cumulatief effect bepaald, met afnemende gewichten zoals hierboven.

- Van effecten die zich voor blijven doen op basis van een voortdurende interventie, wordt een jaarlijks gemiddelde bepaald door het cumulatieve effect te delen door het aantal meegerekende jaren.

1.3.6 Aard van de uitkomsten

Op basis van bestaande kennis - MKBA's, effect(iviteits)studies, wetenschappelijk onderzoek - zijn de maatschappelijke effecten voor de activiteiten die in elk van de clusters via subsidies (mede) mogelijk gemaakt worden zo goed als mogelijk in kaart gebracht. Dat geeft een beeld van de aard en omvang van de effecten en van de verschillen tussen de clusters daarin.

Daarbij moeten echter een paar opmerkingen gemaakt worden:

- De resultaten zijn nadrukkelijk *indicatief* van aard: zij zijn gebaseerd op praktijksituaties op andere plaatsen. De context in die situaties en in Groningen zullen telkens ten dele met elkaar overlappen, maar ten dele ook niet. Dat geeft een *onzekerheid* in de resultaten, welke verhindert dat de uitkomsten als 'harde' getallen of vaststaande feiten geïnterpreteerd kunnen worden. In de plaats daarvan geven ze een indicatie van de omvang.
- Het verwerklijken van de uitkomsten van een MKBA uit één situatie in een andere situatie is nooit een automatisme: Er zijn altijd voorwaarden verbonden aan het volledig tot uiting komen van de maatschappelijke effecten. Vaak worden die voorwaarden in de aangehaalde studies geïdentificeerd.
- De activiteiten die onder een bepaald cluster vallen zijn in bijna alle gevallen breed van aard en invulling en soms bovendien onbekend bij ons. Dat maakt het onmogelijk om de MKBA op het hele cluster betrekking te laten hebben. Wanneer de subsidies vergeleken zouden worden met de omvang van de effecten, moet er tenminste voor gewaakt worden dat die laatsten vergeleken worden met dat deel van de subsidies dat ingezet is voor de activiteiten waarvan de maatschappelijke effecten in beeld zijn gebracht.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken brengen we per cluster van subsidies en aanverwante budgetten de effecten kwalitatief en kwantitatief in kaart:

- Cluster Onderwijskansen (accent natuur- en duurzaamheidseducatie): hoofdstuk 2
- Cluster Sociale samenhang en leefbaarheid (accent individuele voorzieningen Wmo): hoofdstuk 3
- Cluster Accommodaties sociale samenhang: hoofdstuk 4
- Cluster Emancipatie en integratie: hoofdstuk 5
- Cluster Jeugd: hoofdstuk 6
- Cluster Sport (accent WSR): hoofdstuk 7
- Cluster Cultuur (accent CBK en OPBS): hoofdstuk 8
- Cluster Armoede: hoofdstuk 9.

De hoofdstukken per cluster bevatten per cluster een analyse van de effectiviteit, die bestaat uit de volgende onderdelen:

- de activiteiten en de omvang van de kosten
- effectenkaart met de directe, indirecte en externe effecten van het cluster van subsidies
- kwalitatieve analyse en doelgroep(en) waar de subsidie zich op richt
- kwantitatieve analyse en de inschatting van de baten
- aanbevelingen en de mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten.

We geven per cluster een kwalitatieve en kwantitatieve analyse. De kwalitatieve analyse is op basis de effectensessies die gehouden zijn. Voor bepaalde clusters zijn meerdere van deze sessies georganiseerd, die gezamenlijk als input dienen voor de analyse per cluster. Daarnaast zijn er enkele specifieke subsidies met aanpalende doelstellingen, waar aparte effectensessies voor zijn georganiseerd. Dit betroffen Natuur- en duurzaamheidseducatie (NDE), individuele voorzieningen Wmo en de werkmaatschappijen onder sport en cultuur. De inzichten op het gebied van effectiviteit die hieruit naar voren zijn gekomen, hebben een plek gekregen in de analyse van het cluster waar deze onderdeel van uitmaken. Gezien de andere doelstellingen voor de betreffende subsidies, hebben we daarnaast aparte sub-paragrafen gewijd aan de accenten voor de specifieke subsidie.

In een afsluitend hoofdstuk doen we algemene aanbevelingen hoe de effectiviteit van de subsidies en aanverwante budgetten te vergroten.

Dit rapport is bedoeld om binnen DMO stappen te zetten bij het vergroten van de effectiviteit van de subsidies. Daarnaast zijn er op basis van de gemaakte analyse specifieke onderwerpen, waarvoor het relevant is nader in gesprek te gaan met ontvangers van een subsidie over de beoogde effecten en hoe activiteiten daarop te richten. De voor dit onderzoek ontwikkelde methodiek is relevant om te verspreiden binnen de gemeente. In een aparte notitie besteden we aandacht aan hoe gemeente Groningen in de toekomst verder aan de slag kan gaan met deze methodiek.

2 Cluster Onderwijskansen

2.1 Overzicht activiteiten

Onderwijskansen

Onderwerpen: Kansen en kwaliteitsbewaking; Nieuwe impuls vensterschool.

Budget: € 1.422.000,-

Kernactiviteiten: Met de subsidies bied de gemeente ontwikkelingskansen aan kinderen. De voor- en vroegschoolse educatie (VVE) valt hierbinnen en is specifiek voor de jongste kinderen. De gemeente subsidieert programma's voor peuters van 2,5- 4 jaar. Ook subsidieert de gemeente de Vensterscholen. Verder subsidieert de gemeente activiteiten gericht op onderwijskansen (OAB subsidie) op een meer structurele basis met een bijdrage van het rijk².

Context: Vanuit Rijksmiddelen wordt een breed scala aan complementaire activiteiten gefinancierd in samenwerking met scholen. Dit zijn vaak impulssubsidies voor het opzetten of verbeteren van activiteiten, maar kan ook structurele ondersteuning zijn. In 2017 wordt de gewichtenregeling waarop de verdeling van middelen gebaseerd is herzien.

² In jan 2018 wordt de gewichtenregeling herzien en daarmee wordt de verdeling van de middelen landelijk anders.

2.2 Effectenkaart

Cluster: Onderwijskansen - 1.422.000 euro

Voorkomen van onderwijsachterstanden en bieden van gelijke kansen aan kinderen en jongeren

Voorkomen van onderwijsachterstand bij kinderen uit kwetsbare gezinnen	Geven extra impuls voor ontwikkeling van (nieuwe) vaardigheden	Sterker betrekken van ouders bij het leren van kinderen	Vroegtijdig signaleren van bijkomende (zorg)vragen en die eerder voorkomen
<ul style="list-style-type: none">- Bieden van voor- en vroegschoolse educatie voor ongeveer 400 kinderen, met name gericht op taalstimulering- Bijspijkeren van taal en rekenen zodat achterstanden bij aanvang en doorstroom onderwijs worden voorkomen (Ve-monitor)	<ul style="list-style-type: none">- Kennismaken met meer nieuwe onderwerpen en vaardigheden, voorkomen van slecht gedrag- Leggen van meer contact tussen leerlingen van verschillende achtergronden- Versterken sociaal-emotionele ontwikkeling en zelfvertrouwen, betere start	<ul style="list-style-type: none">- Actief aanspreken van ouders op hun verantwoordelijkheid voor het leren van kinderen- Meer betrekken van ouders bij deelname activiteiten school- Versterken van opvoedkracht en pedagogisch klimaat binnen Groningen	<ul style="list-style-type: none">- Tijdig (vroeg)signaleren van bijkomende (zorg)vragen door de betrokken professionals. Hierdoor worden beide gezamenlijk opgepakt vanuit zorgen onderwijs zodat zwaardere zorgvragen (tegen hoge kosten) worden voorkomen

Daarnaast gaat er een subsidiebedrag van € 1.400.000,- naar Natuur- en Duurzaamheidseducatie. Gezien de andere accenten van deze subsidie besteden we hier aandacht aan in een aparte paragraaf.

2.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

- De gemeente subsidieert de Vensterscholen met impulssubsidies. De vensterschoolsubsidies zijn gericht op activiteiten in het kader van: pedagogisch fundament, ouderbetrokkenheid, doorgaande lijn, zorg en ondersteuning. De OAB subsidie is voor kinderen met de kans op een achterstand. (OAB rijksdeel) is structureler, vaak voor een periode van 4 jaar. Door de activiteiten maken (kansarme) kinderen kennis met nieuwe onderwerpen en verbreden ze hun competenties. Naast een combinatie van taal en rekenen, zijn de activiteiten ook gericht op sociale vaardigheden en zelfverzekerdheid. Hier gaat een preventieve werking vanuit.
- Er wordt ingezet op een voor- en vroegschoolse programma (VVE) (op indicatie van het consultatiebureau) om achterstanden te voorkomen en een goede start in het basisonderwijs te bieden. De ambitie is om mee te geven wat kinderen thuis niet meekrijgen. De afgelopen jaren is ingezet op kwaliteitsverbetering van VVE, waaronder het vergroten van ouderbetrokkenheid, de kwaliteit van professionals en het voorkomen van taalachterstanden.
- Aanvullend worden met de subsidies schakelgroepen en verlengde leerdagen georganiseerd, gericht op doorgaande leerlijnen, leercarrières en doorstroom naar het

voortgezet onderwijs.

- Er is een eenmalige investering gedaan in een training opbrengstbewust onderwijs en kwaliteitsverbetering.
- Verder kent de gemeente de programma's Op Stap, Op stapje en Speel mee.

Legitimiteit cluster

- De subsidies richten zich op het creëren van een laagdrempelig, breed en kwalitatief hoogstaand activiteiten aanbod om kinderen meer onderwijskansen te bieden. Zonder subsidies hebben scholen niet de mogelijkheden te voorzien in deze extra activiteiten voor risicogroepen.
- Vanuit het Rijk zijn er resultaatafspraken ten aanzien van de besteding van de Rijksmiddelen. Er is controle van de onderwijsinspectie op de effectiviteit van interventies.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- De resultaten worden over het algemeen als positief ervaren door zowel de scholen als ouders en kinderen.
- Er is een veelvoud aan subsidies, programma's en betrokken partijen. Scholen hebben te maken met veel verschillende subsidiestromen en voorwaarden.

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- De subsidies worden op dit moment niet gebiedsgericht ingezet. Het aanbod kan meer per wijk worden ingezet, gericht op lokale doelgroepen.
- De verschillende subsidies kunnen beter aan elkaar gekoppeld worden. Overlap tussen doelen en middelen kan voorkomen worden door programma's beter op elkaar af te stemmen. Scholen kunnen daarbij een sterkere rol krijgen in de regie binnen en tussen programma's, waarbij de gemeente vooral de criteria kan stellen.

Individuele accenten

- Ervaringen van scholen over de effectiviteit van Vensteractiviteiten kunnen beter gedeeld worden.
-

2.4 Natuur- en duurzaamheidseducatie

Onder onderwijskansen gaat € 1.400.000,- naar natuur- en duurzaamheidseducatie (NDE) dat wordt uitgevoerd door het Centrum voor Natuur- en Duurzaamheidseducatie. De kern van de activiteiten van NDE bestaat uit het geven van natuurlessen aan kinderen in het basisonderwijs in vier werktuinen in Beijnum, Helpman, Paddepoel en Westpark. Daarnaast heeft NDE activiteiten gericht op het voortgezet onderwijs en Stadjers, waaronder het bezoekerscentrum.

In 2015 is NDE belegd bij de afdeling Stadsprogramma van Stadsbeheer en daar steeds meer ingebed. Sindsdien wordt niet meer gewerkt met een programma van eisen. Ook voor NDE als uitvoeringspartij is aan te raden te blijven werken met een programma van eisen, zodat gezamenlijk jaarlijks beoogd maatschappelijk effect wordt geformuleerd, resultaten in lijn met het programma van eisen worden gemonitord en daar op gestuurd kan worden.

De Universiteit van Wageningen heeft een onderzoek uitgevoerd naar de meerwaarde van natuureducatie, ook ten opzichte van regulier onderwijs. Natuureducatie heeft invloed op kennis, waarneming en houding en gedrag van kinderen ten opzichte van de natuur. Meer kinderen komen in aanraking met de natuur.

Daarbij kan natuureducatie een positieve invloed hebben op leraren, door het vergroten van het animo om zintuigen aan te spreken en het geven van buitenonderwijs. Betrokkenheid van ouders kan ook vergroot worden, omdat er thuis wordt gesproken over de natuureducatie. Deze effecten zijn sterker in grote steden (van der Waal, 2012).

Op dit moment neemt ongeveer 70 procent van de scholen deel aan NDE. De overige scholen nemen wel incidenteel mee aan activiteiten. Een belangrijke reden voor scholen om niet structureel deel te nemen is de geografische ligging van de tuinen ten op zichte van deze scholen. Voor deze scholen zou kunnen worden ingezet op excursies bij het ontbreken van nabijgelegen tuinen. Deze scholen komen wel naar de netwerkbijeenkomsten, dus zijn wel geïnteresseerd in de mogelijkheden van natuureducatie. Als de ambitie van de gemeente is om 100 procent van de scholen te bereiken, kan door ambassadeurs op de scholen die niet deelnemen onderzocht worden wat barrières zijn om niet deel te nemen aan NDE.

2.5 Kwantitatieve analyse

Kosten

Subsidie	Kosten (€)
Basisontwikkelingsprogramma	780.000
Aanpak maatregelen scholing	39.000
Lopend Beleid Schakelklas	230.000
Lopend Beleid Evaluatie	35.000
Kans Ov OWWZ	70.000
Kans Ov Schakel NwK	75.000
Kans Ov Intake Sch Nw	4.000
Nieuwe Impuls Vensterscholen Uitvoering	189.000
Totaal	1.422.000

Directe effecten

Met name over de toegevoegde waarde van voorschoolse opvang en interventies bij kinderen onder de 4 jaar is het nodige bekend. Door in een vroeg stadium in te schatten of en in hoeverre een kind specialistische ondersteuning nodig heeft, kan problematiek op latere leeftijd voorkomen worden.³ Het belang van dergelijke vroegsignalering wordt breed onderkend.⁴ Bovendien leidt vroegsignalering tot een betere cognitieve ontwikkeling bij kinderen.⁵

³ Zie bijvoorbeeld Melhuish (2011) "Pre-school Matters", in *Science* 333, p. 299

⁴ Dam en Prinsen (2013) *Investeren in opvoeden en opgroeien loont! Kosteneffectiviteit van de preventie van pedagogische, psychosociale en psychosomatische problematiek door de jeugdgezondheidszorg*

⁵ Strain en Bovey (2011) "Randomized, Controlled Trial of the LEAP Model of Early Intervention of Young Children with Autism Spectrum Disorders," in *Topics in Early Childhood Special Education* 31, p. 133-154

Vanuit de wetenschap zijn er vervolgens eveneens aanwijzingen dat een dergelijk positief effect op ontwikkeling een longitudinale dimensie heeft, en de kans vergoot op het behalen van een startkwalificatie op latere leeftijd.⁶ Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de kosten en baten die gepaard gaan met het behalen van een startkwalificatie in Nederland, bijvoorbeeld bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.⁷ Uit dergelijk onderzoek blijkt dat het behalen van een startkwalificatie leidt tot persoonlijke baten op basis van een hoger brutoloon, secundaire arbeidsvoorwaarden, een betere gezondheid en sociale positie. Deze waarden zijn gemonetariseerd en kunnen een persoonlijke baat van € 970,- op jaarbasis opleveren. Dat wil zeggen dat een gemiddeld iemand met een startkwalificatie hier zelf in geld uitgedrukt jaarlijks € 970,- meer aan overhoudt, dan iemand zonder startkwalificatie.

Bij het berekenen van de totale mogelijke baten, zijn wij uitgegaan van een groep van 800 kinderen in de Gemeente Groningen waarvoor dagelijks voor- en naschoolse activiteiten gesubsidieerd worden.

Direct effect	Potentiële waarde (€)
Minder bijstandsuitkeringen (-), extra brutoloon (+), extra belastinginkomsten (-), secundaire arbeidsvoorwaarden (+), minder bijstandsuitkering als gevolg van verbeterde schoolprestaties	432.000
Totaal	432.000

Indirecte effecten

Zoals beschreven onder directe effecten kan vroegsignalering tot een verbetering van onderwijsprestaties leiden en een toegenomen kans op het behalen van een startkwalificatie op latere leeftijd.

Wanneer meer kinderen uiteindelijk een startkwalificatie halen, heeft de samenleving daar ook baat bij. Om deze baten inzichtelijk te maken, kunnen wij ons wederom baseren op bestaand onderzoek naar de effecten van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.⁸ Wij hadden al vastgesteld dat een startkwalificatie leidt tot een gemiddeld hoger inkomen, waarover vervolgens meer belasting geheven wordt. Deze extra belastinginkomsten leiden tot maatschappelijke baten. Een aanvullend maatschappelijk effect ontstaat door een vermindering in bijstandsuitkeringen. Jongeren met een startkwalificatie vinden immers makkelijker werk, waardoor minder jongeren in de bijstand terecht komen.

Bij het berekenen van deze mogelijke baten zijn wij uitgegaan van een groep van 400 kinderen in de Gemeente Groningen waarvoor dagelijks voor- en naschoolse activiteiten gesubsidieerd worden.

⁶ Zie Gupta et al (2014) *First Steps to Preschool inclusion: How to Jumpstart Your programwide Plan*. Brookes Publishing, p. 43; Bradshaw et al (2009) "Longitudinal impact of Two Universal Preventive Interventions in First Grade on Educational Outcomes in High School," in *Journal of Educational Psychology* 101-4, p. 926-937

⁷ Ecorys (2009) MKBA voortijdig schoolverlaten; In 't Veld et al. (2005) Eindrapport Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten

⁸ *Supra* noot 7

Indirecte effecten	Potentiële waarde (€)
Extra belastinginkomsten (+), minder bijstandsuitkeringen (+), lagere kosten gezondheidszorg (+), verminderde criminaliteit (+) als gevolg van verbeterde schoolprestaties	4.261.000
Totaal	4.261.000

Externe effecten

Uit de effectensessies zijn eveneens externe effecten naar voren gekomen. Deze effecten zijn niet te monetariseren, maar wel relevant om te vermelden:

- Meer contact tussen Groningers van verschillende achtergronden: wanneer kinderen door extra ondersteuning in de voorschoolse leeftijd betere schoolprestaties leveren, kunnen zij meer in contact komen met kinderen buiten hun gebruikelijke sociale milieu.
- Beter zicht op gezinssituatie van extra ondersteunde kinderen: extra ondersteuning van kinderen in de voorschoolse leeftijd, kan volgens betrokkenen eveneens leiden tot meer inzicht in de gezinssituatie waarin de kinderen zich bevinden. Hierdoor kunnen broertjes, zusjes en ouders mogelijk ook beter geholpen worden door de gemeente Groningen.

Externe effecten	Potentiële waarde (€)
Meer contact tussen Groningers van verschillende achtergronden	+
Beter zicht op gezinssituatie van extra ondersteunde kinderen	+
Totaal	+

2.6 Aanbevelingen

De activiteiten die worden gesubsidieerd onder het cluster onderwijskansen worden deels gefinancierd met rijksmiddelen en betreffen ten dele wettelijke taken. Deze worden effectief uitgevoerd.

Tegelijkertijd kan de effectiviteit van de subsidies op het gebied van onderwijskansen op onderdelen vergroot worden:

- Er gaan verschillende subsidies richting (venster)scholen. Het is interessant onderzoek te doen naar één integraal subsidiebudget voor scholen. Hierbij kan de gemeente vooraf met het onderwijs verkennen wat de beoogde maatschappelijke effecten van de subsidie(s) zijn, waar subsidies de dezelfde effecten beogen en of elkaar kunnen versterken of waar keuzes kunnen worden gemaakt. Hiervoor kan een pilot worden georganiseerd met één schoolbestuur.
- Er zijn nu verschillende tijdelijke subsidie-impulsen. Dit vergroot onzekerheid bij scholen (ook in het licht van de nieuwe ontslagwet). Meer zich op de termijnen van subsidies bij aanvang of meer structurele subsidies vergroot de mogelijkheden om te sturen op langetermijneffecten vanuit de gemeente en om middelen effectief in te zetten voor scholen.
- Vanuit armoedebeleid en sport worden vergelijkbare maatschappelijke effecten voor kinderen in risicogroepen nagestreefd met de subsidies. Het is interessant te onderzoeken waar dit het geval is (op pve-niveau), waar deze subsidies elkaar kunnen versterken, waar de samenhang versterkt kan worden en waar keuzes kunnen worden gemaakt.

- Scholen krijgen steeds bredere (maatschappelijke) opdrachten, ook bij de subsidies, geformuleerd in de pve's. Dit leidt tot toenemende administratieve lasten. Het is aan te bevelen in te zetten op meer gesprek vooraf tussen gemeente en scholen over beoogd effect en vervolgens lichter te monitoren (zeker gezien de complementaire rol van de inspectie).
- Gezien de plek van scholen in de wijk, is het aan te bevelen de relatie te leggen met wijkplannen en wijkanalyses (in de pve's).

Ten aanzien van Natuur- en Duurzaamheidseducatie worden programma's al samen met school ontwikkeld en wordt goed gekeken naar het optimaal benutten van de capaciteit van de tuinen en het personeel. Een sterkere verbinding met het Park en Kinderboerderij en Buitenschoolse opvang kan onderzocht worden.

De verbinding tussen NDE en cultuureducatie kan de impact vergroten. Er wordt op dit moment vier keer per jaar een afstemmingsoverleg georganiseerd samen met armoede en sport. Vanuit cultuur wordt niet deelgenomen aan dit overleg.

Het is aan te bevelen om voor het bezoekerscentrum een aparte effectensessie te organiseren, om de gerealiseerde effecten nader te onderzoeken en daarmee de wenselijkheid om het bezoekerscentrum open te houden.

3 Cluster Sociale samenhang en leefbaarheid

3.1 Overzicht activiteiten

Sociale samenhang en leefbaarheid

Onderwerpen: Bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid.

Budget: € 2.436.000,-

Kernactiviteiten: Dit cluster beslaat verschillende activiteiten, waaronder vrijwilligersactiviteiten, sociale activiteiten en ontmoeting en gerichte ondersteuning voor specifieke doelgroepen. Vrijwilligersorganisaties en mantelzorgers worden ondersteund ten behoeve van activiteiten in de wijken en informele ondersteuning voor kwetsbare groepen zoals ouderen en gehandicapten.

Context: Laagdrempelige gelegenheden voor ontmoetingen zorgen voor een sociaal netwerk dat voorziet in de ondersteuning van groepen zoals ouderen op basis van vrijwilligerswerk. Maatschappelijke participatie wordt zo ingezet om de nuldelijn zorg te versterken en zwaardere inzet te voorkomen.

3.2 Effectenkaart

Cluster: Sociale samenhang en leefbaarheid – 2.436.000 euro

Bieden van sociale activiteiten waar Stadgers elkaar ontmoeten, zich ontwikkelen en elkaar helpen

Organiseren van activiteiten in de wijk waar Stadgers elkaar ontmoeten	Stimuleren van een gevarieerd activiteiten aanbod in de wijken	Prikkelen dat meer Stadgers elkaar helpen, specifiek mantelzorgers	Versterken van 'het voorliggend veld' voor informele zorg
<ul style="list-style-type: none">- Faciliteren en organiseren van wekelijkse, verschillende sociale activiteiten en maatschappelijke dienstverlening, waar mensen elkaar ontmoeten, recreëren, helpen en ontwikkelen, voor Stadgers, ouderen, mensen met een beperking, mantelzorgers, kinderen en jongeren in de wijken samen met vrijwilligers	<ul style="list-style-type: none">- Realiseren van diverse (vraaggerichte) laagdrempelige activiteiten waardoor Stadgers (meer en zinvolle) daginvulling hebben- Stimuleren van deelname van Stadgers aan activiteiten, versterken sociaal netwerk- Kennis laten maken van Stadgers met nieuwe mensen, onderwerpen en vaardigheden	<ul style="list-style-type: none">- Verbinden van activiteiten van Stadgers, waarbij ze vanuit wederkerigheid elkaar helpen en hier voldoening uithalen- Verlichten van taken van mantelzorgers door gerichte ondersteuning om uitval te voorkomen- Doen van een lager beroep op professionele (duurdere) zorg	<ul style="list-style-type: none">- Stimuleren van netwerken tussen Stadgers, die elkaar onderling ondersteunen- Tijdig signaleren van (nieuwe) zorgvragen bij de activiteiten en waar nodig inzetten van extra ondersteuning, waardoor zwaardere vragen (met hogere maatschappelijke kosten) kunnen worden voorkomen

3.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

- Met de subsidies op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid worden laagdrempelige activiteiten in de wijk ondersteund. Subsidies worden ingezet voor sociale activiteiten in de wijk, zodat mensen elkaar fysiek ontmoeten en met elkaar uitwisselen. Mensen hebben hierdoor (extra) bezigheden en zinvolle vrijetijdsbesteding, voelen zich minder eenzaam en boren nieuwe vaardigheden aan. Bij de activiteiten kunnen (nieuwe) vragen van bewoners gesignaleerd worden. Ook worden de subsidies ingezet voor informele individuele ondersteuning aan mensen die (tijdelijk) even een steuntje in de rug nodig hebben. Dit betreffen bijvoorbeeld bezoekvrijwilligers, hulpdiensten, klussendiensten, maatjes, taalcoaches en netwerkvolunteers.
- Bewonersinitiatief wordt gefaciliteerd. Mensen helpen elkaar, halen hier voldoening uit en voorkomen professionele zorg. Ook Stadgers en studenten ontmoeten elkaar en er ontstaat nieuw contact tussen bevolkingsgroepen.
- Daarnaast worden subsidies ingezet voor mantelzorgers en vrijwilligers, om ze te stimuleren, te helpen het vol te houden, sneller hun weg te vinden en samen te werken met professionals in de wijk. Deze subsidies zijn gericht op het versterken van het voorliggend veld.

Legitimiteit cluster

- De subsidies en de inzet van de professionals met deze subsidies zorgen voor meer continuïteit en een breder bereik van de organisaties. Vrijwilligers kunnen hier niet structureel in voorzien. Vrijwilligers worden opgeleid en kunnen met vragen terecht bij beroepskrachten.
- Met de subsidies worden activiteiten en ontmoetingen georganiseerd die zonder de subsidies, of niet, of alleen tegen betaling zouden worden aangeboden.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- De grote rol van vrijwilligers bij deze activiteiten zorgt grotere effectiviteit, tegen lagere kosten. Informele zorg is vaak voor zowel de bewoner als de vrijwilliger of mantelzorger effectief en bevredigend. Informele zorg en de activiteiten dragen bij aan de mogelijkheden van Stadlers om langer thuis te blijven wonen. Dit draagt bij aan de ervaring van een zinvolle bijdrage leveren, door iets voor een ander te doen.
- De activiteiten richten zich op preventie van grotere zorgvragen. De gedachte is dat als men meer mensen kent en ontmoet en zinvol bezig is, voorkomt dat men zwaardere zorg nodig heeft. Dit is in potentie een krachtig instrument, maar kennis over de daadwerkelijke effectiviteit ontbreekt grotendeels.
- Door de subsidies wordt bijgedragen aan een netwerksamenwerking van welzijn, wonen en zorg. Dit draagt direct bij aan dat mensen langer zelfstandig wonen, met een lager aantal verhuizingen als vervolg.⁹

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- De afstemming tussen subsidies onderling en tussen de subsidiënten en de WIJ-teams kan sterk verbeterd worden. Een integrale inzet van middelen voorkomt overlap en onbedoelde institutionalisering van informele ondersteuning.
- Er is nog geen systeem om de inzet en kosten achteraf te verantwoorden. Dit zou programma's kunnen verbeteren.
- Kleine subsidies kunnen ook erg effectief zijn. Bij kleine subsidies wordt meestal geen pve opgesteld, maar ook daar kunnen pve's leiden tot meer resultaatgericht werken.
- Het aanbod kan meer vraaggestuurd worden ingericht door doelgroepen van subsidies te betrekken bij de ontwikkeling van programma's. Het aanbod kan meer vraaggestuurd worden ingericht door aan te sluiten bij de wijkanalyses van de gebiedsteams die zij samen met maatschappelijke organisaties en bewoners maken. Zo krijg je op wijkniveau een op maat gesneden aanbod dat aansluit bij de krachten, wensen, mogelijkheden en behoeften van de wijk en haar inwoners. Ook creëert dit meer draagvlak en commitment van bewoners bij het aanbod.

Individuele accenten

- Veel activiteiten lenen zich goed voor de inzet van meer vrijwilligers, bijvoorbeeld schuldhulpverlening, opvoedondersteuning, vrijwilligersnetwerk en buurtbemiddeling. Er zijn al veel goede voorbeelden van projecten die volledig gedraaid worden door vrijwilligers waarvan geleerd kan worden, bijvoorbeeld bij Humanitas.
- Bij de ondersteuning van mantelzorg is het belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende intensiteit en duur van mantelzorg. Dit bepaalt in hoeverre ondersteuning nodig is.

⁹ Zie Zorgen voor Morgen.

3.4 Subsidies individuele voorzieningen Wmo

Op het gebied van individuele voorzieningen binnen de Wmo verstrekt gemeente Groningen drie verschillende subsidies.

Stichting Humanitas ontvangt € 138.000,- voor uitbreiding van vrijwilligersactiviteiten en € 27.000,- voor publiciteitsactiviteiten. Deze subsidies zijn oorspronkelijk ingezet als een impuls voor deze activiteiten. Aan te bevelen is deze aparte subsidiebedragen niet langer onder de noemer van individuele voorzieningen Wmo te verstrekken, maar te verbinden aan de bredere opdracht richting Humanitas. Hierdoor kan ook de gebiedsgerichte aanpak waar van de gemeente en Humanitas sterker worden. Hetzelfde geldt voor de € 45.000,- die onder de noemer van individuele voorzieningen Wmo naar Stichting Hip/Present. Door deze separate subsidies te verbinden aan de bredere opdracht, kan meer samenhang worden gerealiseerd. Dit zijn voorbeelden van subsidies die met een bepaalde opdracht zijn verstrekt en vervolgens gecontinueerd zijn, zonder herijking van de opdracht.

Als deze gelden onderdeel worden van een bredere opdracht en programma van eisen, kan met de stichtingen verder verkend worden wat bereikt moet worden en vervolgens meer gestuurd worden op de samenhang en impact van deze activiteiten. Wanneer de gemeente het wenselijk acht deze subsidies apart te blijven verstrekken, is aan te bevelen om deze gelden flexibel in te zetten voor het onderzoeken van nieuwe (formele en informele) samenwerkingsvormen in de wijken en innovatie.

3.5 Kwantitatieve analyse

Kosten

Hieronder zijn de subsidies opgenomen die in 2015 verstrekt zijn. Deze zijn op te delen in een aantal categorieën. Hier kiezen we ervoor de volgende indeling aan te houden: vrijwilligers (m.n. voor thuishulp, 26% van het totaal), maatschappelijke dienstverlening, (28%) voor overige activiteiten gericht op ouderen en gehandicapten (18%), beheer van speeltuinen en organiseren van activiteiten daarin (7%), bewonersorganisaties (15%) en overige subsidies (6%).

Tezamen vormen zij een vrij breed scala aan gesubsidieerde activiteiten. Dit heeft ook een groot aantal verschillende effecten tot gevolg. De effecten van maatschappelijke dienstverlening worden beschreven in de MKBA 'Kosten en baten van welzijn en maatschappelijke dienstverlening' (SEO, 2011). Voor vrijwilligerswerk wordt aangehouden dat het nulalternatief bestaat uit het verlenen van dezelfde ondersteuning, maar dan door professionals. Voor de doelgroep ouderen en gehandicapten gaat veel aandacht uit naar het langer thuis kunnen blijven wonen. Voor een benadering van de maatschappelijke effecten hebben we ons gebaseerd op 'Kosten en baten van extramuralisering' (SEO en SCP, 2004). De overige subsidiedoelen zijn hetzij te specifiek (speeltuinen) hetzij te breed (bewonersorganisaties, overige subsidies) om voor een MKBA in aanmerking te komen. Zij zijn voor deze analyse buiten beschouwing gelaten.

Subsidie	Kosten (€)
Vrijwilligerswerk	27.000
Coördinatiepunt Vrijwillige Thuishulp & Mantelzorgondersteuning (CVTM)	191.000
Vorming Training en Advies Vrijwilligers (VTA)	55.000
Hulpdiensten	6.000
Vrijwilligers Thuishulp-Humanitas	290.000
Stichting Stiel (MJD, maatschappelijke dienstverlening)	415.000
Maatschappelijke dienstverlening	137.000
Maatschappelijke dienstverlening Rechtswinkel	9.000
Maatschappelijke dienstverlening Rechtswinkel jongeren	4.000
Maatschappelijke dienstverlening Slachtofferhulp	41.000
Maatschappelijke dienstverlening Algemeen	8.000
Ouderenbeleid	24.000
Zorgen voor Morgen (t.b.v. langer thuis wonen)	124.000
Ouderenbeleid, Steunfunctionaris Ouderenbonden	23.000
Ouderenbeleid, Dagopvang dementerende ouderen	51.000
Ouderen accommodaties besturen/vrijwilligers	31.000
Ouderen stimulering nieuw aanbod	12.000
Ouderen handhaven subsidies 7 locaties	49.000
Ouderen Gilde project	26.000
Gehandicapten ANGO	19.000
Gehandicapten clubhuis doven	49.000
ZVP-Middelen (cliëntinitiatieven burgers met verstandelijke beperking)	64.000
Speeltuinentrale exploitatie (naast besturen en onderhoud)	166.000
Buurtcentra Besturen Overleg Groningen (BBOG)	11.000
WMO Algemeen	60.000
Bewonersorganisaties	334.000
Totaal	2.226.000
Totaal, aandeel vrijwillige thuishulp	569.000
Totaal, aandeel maatschappelijke dienstverlening	614.000
Totaal, aandeel ouderen en gehandicapten	408.000
Totaal, aandeel overige	635.000

Directe effecten

- Als gevolg van de subsidies voor vrijwilligers (veelal ten behoeve van thuishulp) zullen minder inwoners hetzij een beroep hoeven doen op gemeentelijke thuishulp, hetzij op eigen middelen (mits aanwezig). Het voornaamste maatschappelijke gevolg is daarmee een substitutie-effect. Volgens het jaarverslag van Humanitas (2012) zijn in dat jaar 3.881 inwoners via vrijwillige thuishulp ondersteund. Om hoeveel uur ondersteuning dat gemiddeld ging en wat het nulalternatief was voor deze personen, is niet te achterhalen op basis van de beschikbare gegevens. Met behulp van een aanname van 5 uur geboden ondersteuning in totaal komen de jaarlijkse bespaarde kosten op ongeveer € 0,4 miljoen, te verdelen over de gemeente en inwoners in kwestie.
- In de MKBA 'Kosten en baten van welzijn en maatschappelijke dienstverlening' worden vier verschillende maatschappelijke effecten van maatschappelijk werk geïdentificeerd.¹⁰ Twee daarvan zijn directe effecten:
 1. *Meer toekomstige productie*: cliënten functioneren gemiddeld beter op hun werk, of maken meer kans om betaald werk te vinden.
 2. *Lagere kosten zorg en publieke voorzieningen*: de sociale integratie, sociale cohesie en participatie nemen toe als gevolg van maatschappelijk werk. Een gevolg hiervan is een kleiner beroep op zorg en andere publieke voorzieningen.Er is geen kwantificering van deze effecten bekend.
- Wanneer de inspanningen voor ouderen- en gehandicaptenbeleid succesvol zijn en er in slagen om een inwoner langer thuis te laten wonen draagt dat bij aan het welzijn van mensen. Wanneer je dit kwantificeert heeft het voor de gemeente echter een negatief effect ten opzichte van een opname in een intramurale voorziening. Die laatste wordt namelijk via de Wet langdurige zorg (Wlz) gefinancierd vanuit het Rijk, de extramurale zorg veelal via de Wmo vanuit de gemeente. Hier is een aanname gedaan van 100 ouderen die gemiddeld drie jaar langer thuis kunnen blijven wonen. Exacte aantallen zijn onbekend. Tegelijkertijd ondersteunt dit wel de beweging binnen de zorg end de gezamenlijke inzet op extramuralisering waar landelijk en binnen Groningen op wordt ingezet.

Hierbij moet opgemerkt worden dat erg weinig bekend is over de aantallen inwoners en effectiviteit van de interventies, zodat de resultaten met een grote onzekerheid gepaard gaan.

Direct effect	Potentiële waarde (€)
Vrijwillige thuishulp - besparing door substitutie, aandeel gemeente	307.000
Maatschappelijke dienstverlening - lagere zorgkosten en publieke voorzieningen	++
Extramuralisering - extra kosten Wmo	- 3.805.000
Totaal	- 3.498.000

Indirecte effecten

- Eén van de gerapporteerde effecten van maatschappelijke dienstverlening is een hogere kwaliteit van leven van de inwoner(s) in kwestie. De achterliggende reden hiervoor is dat gezins- en sociale relaties verbeteren als gevolg van de inzet.

¹⁰ Maatschappelijke dienstverlening is een erg breed begrip, we hebben deze hier vernauwd tot maatschappelijk werk, vanwege de vergelijkbare effecten.

- De bij vrijwillige thuishulp betrokken vrijwilligers zullen door hun inzet een groter gevoel van voldoening krijgen. Hierbij gaan we ervan uit dat het nulalternatief is dat zij niets doen in plaats van dat zij hetzelfde werk zouden doen, maar dan als betaalde kracht.
- Als gevolg van de extramuralisering zullen de kosten voor intramurale zorg (Wlz) fors dalen. Daar staat tegenover dat in een aantal inwoners dat thuis blijft wonen, recht heeft op huursubsidie. De inwoner in kwestie ervaart een grotere mate van geluk doordat deze in de vertrouwde omgeving kan blijven wonen. Dat brengt wel met zich mee dat er een zwaarder beroep wordt gedaan op mantelzorg en op woningaanpassingen. Dit heeft een negatief effect, bijvoorbeeld omdat de mantelzorger in kwestie minder gaat werken.
- Een ander gevolg van extramuralisering is dat er mensen extra baat hebben bij activiteiten buitenshuis, om niet te vereenzamen en zich verder te ontwikkelen.

Indirecte effecten	Potentiële waarde (€)
Vrijwillige thuishulp - besparing door substitutie, aandeel gemeente	97.000
Vrijwillige thuishulp - gevoel van voldoening vrijwilligers	+
Maatschappelijke dienstverlening - Beter functioneren op werk / grotere kans op baan	+
Maatschappelijke dienstverlening - hogere kwaliteit van leven	+
Extramuralisering - lagere kosten intramurale zorg	8.317.000
Extramuralisering - hogere kosten inwoner en diens omgeving	- 1.468.000
Extramuralisering - grotere mate van geluk	+
Totaal	6.946.000

Externe effecten

Er worden in de aangehaalde bronnen geen externe effecten gerapporteerd.

3.6 Aanbevelingen

De effectiviteit van de subsidies op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid kan op verschillende punten vergroot worden:

- De activiteiten op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid versterken het voorliggend veld en zijn onderdeel van de sociale infrastructuur. Gezien de ambities van gemeente Groningen, meer in te zetten op de beweging naar het voorliggend veld, substitutie van zwaardere zorg en preventie, is het belangrijk de verbinding tussen interventies en deze activiteiten te vergroten. Dit geldt zowel voor de vrijwilligersactiviteiten, activiteiten voor ouderen en mensen met een beperking als voor de maatschappelijke dienstverlening. De inzet van vrijwilligers vraagt gerichte ondersteuning, maar met relatief kleine subsidiebedragen kan een groot aantal vrijwilligers worden geactiveerd, wat een groot (maatschappelijk) effect tot kan realiseren.
- De relatie tussen de gesubsidieerde activiteiten op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid en de WIJ-teams is nog beperkt. De kennis binnen de WIJ-teams over de subsidieactiviteiten kan vergroot worden en de professionals en vrijwilligers die betrokken zijn bij de activiteiten kunnen nog meer lijntjes hebben met de WIJ-teams. Het is belangrijk te investeren in deze verbindingen, aangezien wordt ingezet op zelfde effecten en de interventies elkaar kunnen versterken. Ook bij de partners die subsidie ontvangen is het belangrijk dat zij goed zicht hebben op de activiteiten van de WIJ-teams.

- Er gaat een belangrijke preventie werking uit van de gesubsidieerde activiteiten op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid. Dit is belangrijk binnen de ambities van de gemeente in de beweging naar minder geïndiceerde zorg. Daarnaast is de waardering van bewoners voor informele hulp hoog. De activiteiten op het gebied van sociale samenhang dragen bij aan de mogelijkheden om langer thuis te blijven wonen. Gezien de ambitie van de gemeente om het voorliggend veld te versterken, is het aan te bevelen de preventieve werking van de activiteiten op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid goed te monitoren.
- Er is een spanning tussen breed toegankelijke activiteiten voor alle verschillende doelgroepen en behoefte aan activiteiten voor een eigen doelgroep. (Dit hangt ook samen met de accommodaties, zie 2.3) Het is aan te bevelen binnen de activiteiten de balans te bewaken tussen breed toegankelijke activiteiten en doelgroep specifieke activiteiten. Dit kan worden meegegeven aan de instellingen.

De subsidies onder de noemer individuele voorzieningen Wmo kunnen worden ondergebracht in de bredere opdracht aan de betreffende instellingen of worden gericht op innovatie in samenwerkingsvormen in de wijk om de impact te vergroten (dit vraagt ook een herordening in de begroting).

4 *Conceptanalyse cluster accommodaties sociale samenhang*

4.1 Overzicht activiteiten

Accommodaties sociale samenhang

Onderwerpen: Het exploiteren, beheren en onderhouden van accommodaties voor activiteiten die de sociale samenhang vergroten.

Budget: € 3.038.000,-

Kernactiviteiten: Beheer, onderhoud en exploitatie van sociaal-culturele accommodaties.

Context: Door het beschikbaar stellen van faciliteiten als wijkcentra en speeltuinen kunnen particuliere organisaties activiteiten organiseren en burgerinitiatieven worden opgezet.

4.2 Effectenkaart

Cluster: Accommodaties sociale samenhang – 3.038.000 euro

Aanbieden van accommodaties in de wijk waar sociale activiteiten kunnen worden georganiseerd en Stadgers elkaar kunnen ontmoeten

Aanbieden van laagdrempelige, aantrekkelijke accommodaties in de wijken	Bieden van ruimte voor activiteiten en initiatieven van Stadgers	Stimuleren meer contact tussen inwoners in de wijken	Versterken van (informele) netwerken in de stad
<ul style="list-style-type: none">- Exploiteren, beheren en onderhouden van accommodaties- Bieden van ontmoetingsmogelijkheden voor Stadgers op dagelijkse basis op de locaties, ook voor bewoners die zich niet gemakkelijk verplaatsen- Vormen besturen door Stadgers zelf die wekelijks activiteiten organiseren- Behouden van de waarde van het vastgoed van de gemeente	<ul style="list-style-type: none">- Stadgers kunnen activiteiten organiseren op de locaties, waarmee het nemen van initiatief vergemakkelijkt wordt	<ul style="list-style-type: none">- Stadgers maken kennis met nieuwe mensen en onderwerpen op de accommodaties- Bijdragen aan de sfeer in de wijken door de aanwezigheid van de accommodaties	<ul style="list-style-type: none">- Ruimte bieden aan (informele) netwerken van Stadgers op de accommodaties, die elkaar en de WIJ-teams daar weten te vinden

4.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

- Met de subsidies voor sociaal-culturele accommodaties worden deze accommodaties geëxploiteerd, beheerd en onderhouden. De accommodaties zijn een plek waar mensen elkaar ontmoeten in de wijk en waar initiatieven kunnen worden ontplooid. Activiteiten op de locaties zijn gericht op educatie, ontmoeting, vorming en/of ontspanning en soms op specifieke of gezamenlijke doelgroepen. Dit draagt bij aan de sfeer in de wijk.

Legitimiteit cluster

- Met de subsidies worden betaalbare accommodaties geboden.
- Deze accommodaties (tezamen met budget) blijken vaak een randvoorwaarde voor initiatieven van bewoners.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- Stadgers zijn redelijk bekend met de accommodaties, kunnen erheen gaan en kunnen er zelf activiteiten organiseren. Er worden meer activiteiten bijgewoond door nabijheid van accommodaties. Vrijwilligers voelen zich meer verbonden met accommodaties in hun eigen wijken. Daarnaast zijn er actieve besturen van bewoners, die initiatieven op de locaties ontplooiën naast hun werk.
- Doordat de gemeente voor de accommodaties zorg draagt, maken veel verschillende doelgroepen er gebruik van.
- Door beheer wordt bijgedragen aan het behoud van de waarde van het vastgoed. De gemeente is vastgoedeigenaar van de accommodaties.
- Het activiteitenaanbod helpt om te voorkomen dat mensen in een isolement raken en zwaardere zorg of ondersteuning nodig is. Ook ondersteunt het aanbod in zelfredzaamheid en ontspanning.

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- Er is weinig overzicht over de verschillende organisaties en de bezetting van de faciliteiten. Er wordt momenteel een boekingsite ontwikkeld. Met een beter (online) overzicht dat momenteel in de maak is de beschikbaarheid van accommodaties duidelijk en kan hun bezettingsgraad verhoogd worden, doordat mensen sneller een ruimte kunnen vinden.
- Voor de leegstand die er nu is kan er intensiever naar nieuwe functies gezocht worden dan nu al gebeurt.
- Er is een ambitie om locaties te concentreren, maar deze is niet altijd toegankelijk voor minder mobiele bewoners. De nabijheid van locaties is belangrijk voor Stadgers en maakt dat bewoners graag op locaties komen.
- Aanvullend worden inkomsten gegenereerd uit commerciële kinderopvang en andere commerciële activiteiten.
- De mogelijkheden van commerciële activiteiten op de accommodaties kan verder onderzocht worden.

Individuele accenten

- Bestuurlijke schaalvergroting van de accommodaties vraagt minder inzet van professionals verkleinen en kan tegelijkertijd de effectiviteit vergroten door meer slagvaardige besturen. Op die manier hoeven besturen van kleinere accommodaties alleen nog maar als activiteitencommissie te fungeren (parallel met de speeltuinbesturen.)

4.4 Kwantitatieve analyse

De accommodaties waarin de activiteiten voor het bevorderen van sociale samenhang plaatsvinden, sorteren op zichzelf geen maatschappelijke effecten. Veeleer zijn zij voorwaardelijk voor de activiteiten, die dat wel doen. Voor de effecten beschouwen we ze daarom als onderdeel van de subsidies onder het cluster sociale samenhang. Hierbij geldt wel dat de activiteiten op deze locaties dienen plaats te vinden en kan versterkt worden. Zie de aanbevelingen. Zie paragraaf 2.2.4.

Subsidie	Kosten (€)
Accommodatiebeleid algemeen	56.000
Accommodatienota beheer	1.982.000
Buurt- en wijkcentra (m.u.v. totale budget speeltuincentrale)	78.000
Accommodatienota onderhoud	130.000
Accommodatienota exploitatie	792.000
Totaal	3.038.000

4.5 Aanbevelingen

De aanbevelingen om de effectiviteit van de subsidies op het gebied van de accommodaties te vergroten hangen samen met de aanbevelingen die zijn geschetst onder 3.5. Daarnaast zijn er enkele aanvullende aanbevelingen:

- De besturen van de accommodaties kunnen nauwer samenwerken met WIJ-teams en met elkaar. Het is aan te bevelen gezamenlijk een (half)jaarlijkse werkconferentie te organiseren over waar meer samenhang gerealiseerd kan worden. Naast de sociale accommodaties wordt er nu ook WIJ huisvesting aangeboden, met deels overlappende functies. Het is aan te bevelen om de accommodaties, speeltuinen en WIJ locaties op een kaart weer te geven, met aandacht voor waar overlap zit in de dekking en waar welke (zelfde) functies worden aangeboden. Nu wordt vaak gekeken naar 'sociaal' gemeentelijk vastgoed, maar hierbij kan meer inzicht worden gerealiseerd in de verschillende doelstellingen en doelgroepen van de functies.
- De gemeente kan meer inhoudelijk sturen op activiteiten. Tegelijkertijd is het belangrijk om ruimte te houden voor eigen initiatief en flexibiliteit.
- Het is aan te bevelen meer laagdrempelige voorwaarden voor gebruik van de accommodaties te onderzoeken en locaties zonder aanvullende voorwaarden open te stellen voor activiteiten. Een idee kan zijn om de subsidies voor de accommodaties te laten verantwoorden aan de eigen buurt en gemeenschap.
- Er wordt momenteel onderzoek gedaan naar beter overzicht en optimalisatie van gebruik. Door in te zetten op intensivering van gebruik kan leegstand worden voorkomen.
- Er wordt momenteel een programmacoördinator per gebied ingesteld. Het is belangrijk om deze programmacoördinatoren per gebied in hun opdracht mee te geven bij te dragen aan de afstemming van aanbod tussen de accommodaties.
- Het is belangrijk de subsidies te koppelen aan wijkanalyses en de focus te leggen op meer kwetsbare wijken. In minder krachtige wijken kan het effect van accommodaties vergroot worden. In krachtige wijken bestaat al meer initiatief. Ondanks dat vanuit deze wijken wel aanspraak gemaakt op accommodaties, is de impact in de andere wijken groter.
- Er kan ook meer samenhang worden gerealiseerd met stadsbeheer, gezien de relatie schoon, heel, veilig en de gebiedsteams.
- De besturen van de accommodaties kunnen nauwer samenwerken met WIJ-teams en met elkaar. Het is aan te bevelen gezamenlijk een (half)jaarlijkse werkconferentie te organiseren over waar meer samenhang gerealiseerd kan worden.
- Het aanwezig zijn van een accommodatie in een wijk draagt bij aan het elkaar ontmoeten en het elkaar kennen in de wijk. Vandaaruit kunnen burgerinitiatieven ontstaan en kan de samenredzaamheid vergroot worden. In veel wijken spreken bewoners de behoefte uit aan accommodaties waar buurtbewoners elkaar kunnen ontmoeten en samen activiteiten kunnen ontplooiën. In veel nieuwe wijken is geen accommodatie gebouwd.

Het kan interessant zijn te experimenteren met (mobiele) buurtaccommodaties in overleg met buurtbewoners en het voor een symbolisch bedrag aan hen over te dragen voor beheer en onderhoud.

Met onder meer bovenstaande aanbevelingen kan het accommodatiebeleid worden geactualiseerd.

5 Cluster emancipatie en integratie

5.1 Overzicht activiteiten

Integratie en emancipatie

Onderwerpen: Diversiteit en integratie, vluchtelingen, asielzoekers en statushouders en groepen die extra aandacht vragen, emancipatie.

Budget: € 829.000,-

Kernactiviteiten: De ondersteuning van zelforganisaties, integratiebeleid, opvang van asielzoekers, programma's ter emancipatie, en activiteiten voor minderheden.

Context: De subsidies zijn gericht op de activering en zelfstandigheid van minderheden. Dit doel bestaat naast het streven naar inclusiviteit dat andere beleidsvelden kenmerkt. Recent zorgt de verhoogde instroom van asielzoekers voor meer behoefte aan begeleiding.

Afgelopen periode is gewerkt aan een nieuwe subsidiesystematiek voor zelforganisaties op basis van evaluatieve koersgesprekken met de partners. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een basissubsidie op basis van het aantal inwoners met die culturele achtergrond en een activiteitenbudget om bij te dragen aan de emancipatie, integratie, ontmoeting en samen komen van organisaties. Daarnaast bestaat er een platform zelforganisaties (PZG). Komend jaar wordt strenger toegezien op het functioneren.

5.2 Effectenkaart

Cluster: Integratie en emancipatie – 829.000 euro

Bevorderen van een inclusieve samenleving door activatie en ondersteuning van minderheden

Organiseren activiteiten voor doelgroepen om deelname aan de samenleving te stimuleren	Vergroten van contact binnen en tussen doelgroepen en met andere Stadters	Verhogen kansen op meedoen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt	Voorkomen van (zwaardere) zorgvragen en spanningen
<ul style="list-style-type: none">- Bieden van cursussen en workshops voor bijna 300 vrouwen per jaar (waarvan 42% allochtoon) bij vrouwencentrum Jasmijn, waarna (sociale) vaardigheden zijn versterkt- Faciliteren zelforganisatie van activiteiten voor specifieke doelgroepen- Ondersteunen en begeleiden van vluchtelingen en asielzoekers	<ul style="list-style-type: none">- Bieden van laagdrempelige mogelijkheden voor ontmoeting en sociale contacten- Verbeteren sociale vaardigheden, tegengaan verveling en eenzaamheid- Bijdragen aan onderling begrip tussen Stadters	<ul style="list-style-type: none">- Investeren in vaardigheden en ondernemerschap waardoor kans op arbeidsparticipatie verhoogt- Ontwikkelen van taalvaardigheden die nodig zijn om deel te nemen aan de maatschappij	<ul style="list-style-type: none">- Vroegtijdig signaleren van problemen en preventie (grotere) zorgvraag of meer ondersteuning- Verbeteren contact met de gemeente door laagdrempelige aanspreekpunten en positieve activiteiten- Voorkomen van uitsluiting, spanningen en conflicten, tegengaan polarisatie en radicalisering

5.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

- Op het gebied van integratie en emancipatie wordt Stichting Jasmijn ondersteund, voor het activeren van allochtone vrouwen, met activiteiten, zwemlessen en ondernemerscursussen. De activiteiten zijn gericht op deelname, gezondheid en economische zelfstandigheid.
- Binnen de diversiteitsagenda worden subsidies verstrekt gericht op zelforganisatie van activiteiten voor specifieke doelgroepen om zelfredzaamheid te vergroten en eenzaamheid tegen te gaan, grotere kennis samenleving, minder overlast, tegengaan polarisatie.
- Voor vluchtelingen en asielzoekers wordt er subsidie geboden voor ondersteuning van uitgeprocedeerde vreemdelingen om te voorkomen dat zij op straat belanden. Voor ex-alleenstaande minderjarige vluchtelingen worden subsidies geboden voor het verhelderen van het toekomstperspectief, om of de kans op terugkeer te vergroten of ze een betere kans op een succesvolle toekomst in Groningen te geven. De maatschappelijke begeleiding van statushouders is een Rijkstaak, gericht op ondersteuning bij praktische zaken zodat statushouders sneller hun weg vinden in Nederland.

Legitimiteit cluster

- Met de subsidies onder emancipatie en integratie stimuleert de gemeente Groningen het organiseren van activiteiten voor en door minderheden, om hun maatschappelijke participatie te bevorderen. Deze doelgroepen hebben zelf vaak geen middelen om activiteiten te organiseren.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- De naamsbekendheid van de gemeente en partnerinstellingen groot onder de doelgroep.
- De samenstelling van de deelnemers aan activiteiten is onbekend. De effecten ten aanzien van de doelstellingen of op individueel niveau zijn niet onderzocht.

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- Veel ondersteuning is structureel maar wordt uit incidentele middelen opgebracht. Met een structurele subsidie kan meer gestuurd worden op effect en worden administratieve lasten verminderd.
- In plaats van individuele partners kunnen samenwerkingsverbanden gesubsidieerd worden. Dit scheelt in kosten en verhoogt in potentie de effectiviteit.

Individuele accenten

- Bij individuele ondersteuning via Jasmijn wordt gewerkt met een bewezen ketenaanpak. Bewezen ketenaanpak. Individuele ondersteuningstrajecten met de subsidies lopen maximaal één jaar. Door de wisselende snelheden van individuele deelnemers is het voor sommige deelnemers net te kort. Door de maximale duur flexibeler te maken kan er met relatief weinig extra middelen meer bereikt worden.
 - Interculturele groepen kunnen georganiseerd worden omtrent een bepaald thema. Dit stimuleert interetnisch contact tussen groepen meer dan in de huidige situatie met grotendeels homogene groepen. Mogelijk kan budget van de zelforganisaties hiervoor ingezet worden.
 - Er is een start gemaakt met een scholingsfonds met het bedrijfsleven en het onderwijs/ROC's. Deze samenwerking kan verder onderzocht worden.
-

5.4 Kwantitatieve analyse

Kosten

Subsidie	Kosten (€)
Zelforganisaties	182.000
Sectoraal beleid integratie	71.000
Opvang asielzoekers	10.000
Perspectief en leefgeldverstrekking ex-AMV's	345.000
Emancipatie/vrouwenzaken	13.000
Vrouwencentrum Jasmijn	184.000
Zwemmen voor allochtone vrouwen	15.000
Totaal	829.000

Directe effecten

Er is erg weinig literatuur voorhanden over de maatschappelijke effecten ten gevolge van inzet voor emancipatie en integratie. We moeten ons beperken tot een klein aantal studies naar hoe asielmigranten zich op bepaalde levensgebieden gemiddeld verhouden tot de hele Nederlandse populatie. Op basis daarvan kunnen we een beeld schetsen van mogelijke maatschappelijke baten.

In de policybrief 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten' (2015) toont de WRR statistieken over het percentage asielmigranten dat beschikt over een baan van meer dan acht uur per week (p. 11). Dit percentage ligt op twee jaar na aankomst in Nederland gemiddeld op 25%, om op lange termijn door te groeien naar ongeveer 55%.

Het verstoken zijn van (betaald) werk hangt tegelijkertijd samen met tal van maatschappelijke kosten, met name (organisatiekosten) voor een uitkering, kosten voor participatie/re-integratietrajecten, kosten voor schuldhulpverlening, lagere inkomsten voor de bijstand ten opzichte van een betaalde baan voor de persoon in kwestie. Maar ook het uitblijven van inkomstenbelasting bij het Rijk, etc. Die eerste effecten zijn direct, de laatste twee indirect.

Voor dat achterblijvende percentage werkenden worden onder andere de volgende belemmerende factoren aangedragen (p. 14): het ontbreken van relevante sociale netwerken, het niet beheersen van de taal, de leeftijdsopbouw van de groep, voorkomende mentale problematiek, discriminatie en dat de inburgering meestal vooraf gaat / moet gaan aan bemiddeling naar werk. De gemeente beschikt (via de subsidiering van organisaties) over instrumenten om doorstromen naar een baan te vergroten en te bespoedigen. Over de effectiviteit van zulke instrumenten is echter nagenoeg niets bekend.

Een tweede aspect waarop asielmigranten afwijken, zijn hun opleidingskansen. Voor autochtonen ligt het gemiddelde percentage vroegtijdig schoolverlaters op namelijk 1,7%, voor eerste generatie allochtonen¹¹ is dat 5,4% (Bron: bijlage VSV-brief, 2014). Inspanningen van (door) de gemeente (gesubsidieerde partijen) zouden dit tweede percentage kunnen verlagen. De maatschappelijke effecten van het uitblijven van voortijdige schooluitval werden al in paragraaf 2.1 beschreven.

Direct effect	Potentiële waarde
Lagere kosten voor bijstandsuitkeringen en inkomstdienstverlening	+
Lagere kosten voor re-integratietrajecten	+
Lagere kosten voor schuldhulpverlening	+
Grotere ontwikkelkansen voor kinderen	Zie paragraaf 2.1
Totaal	

Indirecte effecten

Voor de studie Gevlucht Gezond¹² is onderzoek gedaan naar de prevalentie van verschillende (typen) aandoeningen bij asielmigranten uit verschillende herkomstgebieden). Er wordt een grote kans op posttraumatisch stresssyndroom (PTSS) gerapporteerd, evenals op angst/depressie en overgewicht. Zoals hierboven beschreven, kunnen de twee eerste aandoeningen ook weer belemmerend werken voor de kans op een baan. Tijdige signalering van problematische situaties en toeleiding naar de nodige zorg kan escalaties voorkomen en daarmee verlaging van zorgkosten tot gevolg hebben.

¹¹ Voor asielmigranten in het bijzonder zijn geen gegevens bekend.

¹² Gevlucht Gezond, Een onderzoek naar de gezondheid van, en het zorggebruik door asielzoekers en vluchtelingen in Nederland, NIVEL (2005)

Indirecte effecten	Potentiële waarde
Extra belastinginkomsten Rijk	+
Extra inkomsten persoon in kwestie door baan	+
Verlagen van zorgkosten door voorkomen van escalatie	+
Totaal	

Externe effecten

Een succesvolle extra inzet om vluchtelingen zo snel mogelijk aan het werk te helpen kan betekenen dat er extra banen worden vrijgemaakt, maar ook dat deze ten koste van arbeidsplaatsen voor niet-vluchtelingen. Momenteel zijn er meer werkzoekenden dan vacatures, zodat de tweede verklaring meer voor de hand ligt: er zullen waarschijnlijk verdringingseffecten plaatsvinden. Het is (nog) niet te zeggen hoe groot deze zijn.

Externe effecten	Potentiële waarde
Kosten voor verdringing	-
Totaal	-

5.5 Aanbevelingen

Om de effectiviteit van de subsidies op het gebied van emancipatie en integratie te vergroten gelden de volgende aanbevelingen:

- Recent is er een voorstel ontwikkeld over de subsidiesystematiek voor zelforganisaties. De ambitie is dat de zelforganisaties meer bijdragen aan de netwerksamenleving. De zelforganisaties functioneren nog sterk als belangenvertegenwoordigers van de eigen achterban en vullen de activiteitenbudgetten in, in plaats van verbindingen en aanspraken op budget op basis van meer inhoudelijke gedreven ideeën. Activiteitensubsidies bieden nu meer ruimte voor vernieuwing en andere organisaties en nieuwe activiteiten, meer gericht op de thema's van de diversiteitsagenda.
- Met het nieuwe voorstel wordt ook meer de relatie gelegd met actueel beleid, zoals het vrijwilligersbeleid en armoedebeleid. Daarnaast wordt gekeken naar de verbinding met gebiedsgericht werken, andere adviesstructuren, maatschappelijke participatie en recente nieuwkomers.
- Groningen richt zich op een inclusieve samenleving. Tegelijkertijd richten de subsidies op het gebied van integratie en emancipatie zich op specifieke doelgroepen. Specifiek bij de activiteiten op de accommodaties speelt soms spanning tussen doelgroepen. Dit is niet gemakkelijk om te doorbreken, maar wel belangrijk om aandacht aan te besteden. Een van de oplossingsrichtingen die onderzocht kan worden zijn activiteiten te organiseren voor kinderen van verschillende achtergronden en via die activiteiten interactie tussen kinderen en ouders van verschillende achtergronden te stimuleren. Bij de interventies die wel zijn gericht op specifieke doelgroepen is het aan te bevelen de nadruk vooral te leggen op terugkerende problematiek en overlast.
- De zelforganisaties zijn soms lastig te bereiken. De besturen hebben hierbij een invloedrijke positie. Subsidieafwikkeling kan lastig voor deze organisaties. Er wordt nu een scholingstraject voorbereid voor het najaar voor de projectsubsidies. Het is aan te bevelen hier effectensessies voor in te zetten.

- Er is relatief weinig bekend over de effecten van de activiteiten op het gebied van emancipatie en integratie. Dit geldt voor onderzoeksgegevens binnen Groningen, maar ook landelijk. (In het monitoringsinstrument sociaal domein dat momenteel wordt ontwikkeld binnen DMO wordt nader invulling gegeven aan monitoringsgegevens over de effecten.) Het is aan te bevelen te investeren in monitoringsinformatie over de effecten van de subsidies op het gebied van emancipatie en integratie.

6 Cluster Jeugd

6.1 Overzicht activiteiten

Jeugd

Onderwerpen: Talentontwikkeling, maatschappelijke participatie jeugd, veilig opgroeien en een actieve, gezonde leefstijl.

Budget: € 1.791.000,-

Talentontwikkeling: € 654.000,-

Maatschappelijke participatie: € 289.000,-

Veilig opgroeien: € 529.000,-

Actieve gezonde leefstijl: € 319.000,-

Kernactiviteiten: Actieve vrijetijdsbesteding (Scouting, Urban Academy), talentontwikkeling (techniekwedstrijd, B-slim, zwemmen) en hulpverlening voor jongeren (Nieuwe Perspectieven, Eigen Kracht Conferenties), Veiligheid (straathoekwerk Halt, Oud en Nieuw project) en jongereninitiatief Backbone 050.

Context: Veel activiteiten en voorzieningen voor en door jeugd zijn opgenomen in de WIJ-teams (CJG, jeugdwerk, spelcontainers). Voor de activiteiten die over zijn binnen dit cluster is het aan te raden deze te herordenen en (deels) onder te brengen in andere domeinen zoals sport en cultuur, veiligheid, armoede (zie aanbevelingen). Deze suggesties op basis van de effectensessie zijn meegenomen in de begroting 2017).

6.2 Effectenkaart

Cluster: Jeugd – 1.791.000 euro

Stimuleren van de talentontwikkeling van kinderen en jongeren, deelname aan de maatschappijen veilig opgroeien

Aanbieden activiteiten voor (kwetsbare) kinderen en jongeren om hun vaardigheden te vergroten	Versterken van sociale vaardigheden, gezondheid en veiligheid, voorkomen overlast	Vergroten van kansen van kinderen (in armoede) om mee te doen	Voorkomen van (zwaardere) zorgvragen
<ul style="list-style-type: none"> - Bieden van een zinvolle vrijetijdsbesteding - Behalen van een zwemdiploma door 200 kinderen met subsidie (98% van de kinderen heeft een diploma) - Opdoen van technische vaardigheden door (kwetsbare) kinderen (8 – 18) bij Jonge onderzoekers met scholen en 50 vrijwilligers - Opvangen van jaarlijks 8 kinderen bij vrouwenopvang 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkelen van vaardigheden, aanspreken talenten, en vergroten sociale competenties en zelfvertrouwen - Vergroten gezondheid door meer sporten en bewegen - Vergroten veiligheid door behalen zwemdiploma - Voorkomen verveling en overlast door buitenschoolse activiteiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Verminderen gevolgen van armoede doordat meer (kwetsbare) kinderen kunnen meedoen - Leggen van contacten tussen kinderen van verschillende achtergronden 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdig signaleren van bijkomende (zorg)vragen door de betrokken professionals - Versterken van netwerken van Stadgers onderling bij de activiteiten

6.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

- Onder jeugd zet de gemeente subsidies in voor voorzieningen ter stimulering van talenten, maatschappelijke participatie, zinvolle vrijetijdsbesteding, veilig en gezond opgroeien. Hier vallen verschillende activiteiten onder, die zich richten op het ontdekken van talent en cognitieve en sociale ontwikkeling. Dit betreffen activiteiten voor sport en bewegen, scouting, techniekeducatie, maar ook jeugdhulpverlening en veiligheid.
- Het schoolzwemmen is in 2012 opgeheven. Vanuit dit cluster maar vooral vanuit het armoedebeleid worden 200 kinderen per jaar ondersteund bij hun zwemlessen, met het oog op hun zwemvaardigheid, voorkomen van risico op verdrinken en het stimuleren van gezondheid door extra bewegen. Door deze ondersteuning kunnen deze kinderen wel meedoen aan de zwemlessen, wat van belang is voor hun fysieke en sociale vaardigheden. Er is een aanvullende campagnesubsidie om de zwemlessen te promoten onder ouders. Effect is dat 98 procent van de kinderen in groep 8 een zwemdiploma heeft.
- Er wordt subsidie verstrekt aan de Jonge onderzoekers in Oosterpark, gericht op talentontwikkeling en het kennismaken met wetenschap en techniek en er wordt subsidie ingezet voor scouting en B-slim.
- Er wordt een subsidie van € 129.000,- verstrekt voor kinderopvang voor kinderen van vrouwen die gebruik maken van de vrouwenopvang bij Stichting Kopland. Dit betreft 8 kindplaatsen. Deze subsidie kan beter ondergebracht worden bij de overige subsidie die verstrekt wordt aan Stichting Kopland.

-
- Daarnaast subsidieert de gemeente activiteiten van de Urban Academy, Pedal Park, Straathoekwerkwerk, Halt, Nieuwe Perspectieven en Eigen Kracht Conferenties
-

Legitimiteit cluster

- Het merendeel van de subsidies onder dit cluster kennen een lange traditie.
 - Het Integraal Jeugdbeleid dat hieraan ten grondslag ligt is verouderd. Het is aan te bevelen het jeugdbeleid te herijken, in relatie tot de nieuwe jeugdtaken van de gemeente en de WIJ-teams.
-

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- Onder dit cluster worden vooral losstaande activiteiten georganiseerd.
-

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- Er kan meer samenhang worden gerealiseerd met nieuwe jeugdtaken van de gemeente en de WIJ-teams.
-

Individuele accenten

- Het is aan te bevelen (verder) te onderzoeken hoe initiatieven van jongeren (en bewoners) meer (financiële) ruimte kunnen krijgen.
-

6.4 Kwantitatieve analyse

Kosten

Subsidie	Kosten (€)
Jeugd/Jongerenwerk (Urban Academie, Pedal Park, Back Bone)	117.000
Scouting	16.000
Zwemonderwijs	107.000
Wetenschap en Techniek (Jonge Onderzoekers)	204..000
B-slim	319.000
Jeugdhulpverlening (Eigen Kracht Conferenties)	64.000
Preventie veiligheid (Halt)	107.000
Straathoekwerk	244.000
Nieuwe perspectieven	114.000
Kinderopvang Kopland	131.000
Oud en Nieuw Project	56.000

Directe effecten

Onderzoek heeft aangetoond dat jeugdigen die gezond en veilig opgroeien met voldoende ontwikkelingskansen, significant meer kans hebben om zicht te ontwikkelen tot actieve, gezonde en betrokken burgers (zie ook het volgende hoofdstuk over sport).

Recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam laat zien dat interventies gericht op zinvolle vrijetijdbesteding van jongeren kunnen leiden tot een daling van delinquent gedrag op latere leeftijd.¹³ Succesvolle interventies op dit gebied zijn gericht op het behandelen van externaliserend gedrag (gedragsproblemen, agressie, etc.) door jongeren. In wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat er een duidelijk verband bestaat tussen externaliserend gedrag en delinquentie en dat het zo jong mogelijk behandelen van dit gedrag leidt tot minder delinquent gedrag op latere leeftijd.¹⁴ Dergelijke activiteiten kunnen ook bredere effecten hebben, zo laat een meta-studie uit de Angelsaksische landen zien. Met name sportactiviteiten verhogen het sociaal kapitaal van een zwakke gemeenschap versterken.¹⁵ Daarnaast versterkt het mogelijk actief burgerschap en sociaal gedrag.¹⁶

De persoonlijke baten van een kind op grond van verminderd delinquent gedrag zijn niet te monetariseren. De maatschappelijke baten van verminderd crimineel gedrag zijn echter wel goed te monetariseren, zie 'indirecte effecten' hieronder. Op basis van onderzoek naar criminele carrières kan echter afgeleid worden dat het voorkomen van delinquent gedrag tot aanzienlijke persoonlijke baten leidt op het gebied van woon- en gezinssituatie, sociale contacten, en sociaal-economische positie.¹⁷

Direct effect	Potentiële waarde
Verminderd delinquent gedrag	++

Indirecte effecten

Zoals beschreven bij directe effecten, kan het uitblijven van delinquent gedrag een effect hebben op de verdere levensloop van potentieel delinquente jongeren. Verminderd delinquent gedrag heeft dat echter eveneens een effect op de kosten die delinquent gedrag van de jongeren veroorzaakt binnen de justieteketen¹⁸ en door schade aan particulier eigendom.¹⁹

¹³ A. Spruit et al. (2016) Effectonderzoek "Alleen jij bepaalt wie je bent," <http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=bcac376a-784d-4fe7-9d31-acc29b1900a3&title=Effectonderzoek%20%E2%80%9cAlleen%20jij%20bepaalt%20wie%20je%20bent%E2%80%9D%22%0A.pdf>

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Mesters (2015) *Disentangling Criminal Careers for Disadvantaged Youths*. Proefschrift VU; Heckman et al. (2013) "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes" *American Economic Review*, 103-6

¹⁵ Skinner, Zakus en Cowell (2008). *Development Through Sport: Building Social Capital in Disadvantaged Communities*. *Sport Management* 11, 253-275.

¹⁶ Kay en Bradbury (2009). *Youth Sport Volunteering: Developing Social Capital? Sport Education and Society* 14, 121-140.

¹⁷ Nieuwbeerta (2007). *Gevangenisstraf, levenslopen en criminele carrières*, Oratie UU

¹⁸ Onder de kosten voor de justieteketen verstaan wij alle kosten die veroorzaakt worden binnen het strafrecht door opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Daarnaast zijn er nog aanvullende kosten voor dader- en slachtofferondersteuning en rechtskundige diensten. Deze justitiële kosten worden jaarlijks berekend door het CBS en WODC in de jaarlijkse publicatie 'Criminaliteit en Rechtshandhaving'.

¹⁹ Vanaf 2003 wordt door het CBS en WODC op basis van gemiddelden hoeveel schade veroorzaakt wordt door criminaliteit in Nederland, op basis van een groot aantal databases, zoals veiligheidszorgrekeningen, gegevens van het CJIB en de politiemonitor, zie

Door het terugdringen van delinquent gedrag van jongeren, hoeven minder kosten gemaakt te worden binnen de justitiële keten om hun delinquente gedrag op te sporen, te vervolgen en berechten. Hierbij gaan wij uit van een selectie van relevante delicten,²⁰ en de gemiddelde 'kostprijs' van deze relevante delicten door minderjarige daders. In combinatie met een gevalideerde inschatting van het aantal kinderen dat door een interventie gericht op zinvolle vrijetijdsbesteding een verminderde kans op delinquent gedrag gaat vertonen, kunnen wij daarmee vaststellen welke kosten in de justitieketen vermeden worden door de verminderde kans op delinquent gedrag.

Ook buiten de justitieketen veroorzaakt delinquent gedrag kosten: het gaat hier om fysieke en emotionele schade, voor huishoudens en bedrijven. Als zinvolle vrijetijdsbesteding leidt tot een vermindering van delinquent gedrag, dan zorgt dit voor een vermindering van geleden schade.²¹ Deze baten zijn potentieel aanzienlijk. Echter, de statistieken waar deze schadebedragen op gebaseerd zijn, zijn minder betrouwbaar omdat zij uit gemiddelden van zowel schattingen als zelfrapportages bestaan.²²

Bij het berekenen van deze mogelijke baten zijn wij uitgegaan van 200 kinderen van tussen 12 en 14 jaar die door de gemeente Groningen op een effectieve manier zinvolle dagbesteding aangeboden krijgen.

Indirecte effecten	Potentiële waarde (€)
Delinquent gedrag: justitiële kosten	2.163.000
Delinquent gedrag: private schade	13.992.000
Totaal	16.155.000

Externe effecten

Het onderzoek van Spruit (2009) onderzocht directe en indirecte, maar geen externe effecten. Deze zijn dan ook niet aangetoond, hoewel verwacht mag worden wat er positieve maatschappelijke effecten plaats zullen vinden zoals een grotere participatie, en meer interculturele uitwisseling.

6.5 Aanbevelingen

Om de effectiviteit van de subsidies op het gebied van jeugd te vergroten gelden de volgende aanbevelingen:

²⁰ Vermogensmisdrijven (diefstal/verduistering en inbraak, bedrog, valsheidsmisdrijven, heling, afpersing en afdreiging, overige vermogensmisdrijven); Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (vernieling en beschadiging; overige misdrijven tegen de openbare orde; brandstichting/ontploffing; misdrijven tegen het openbaar gezag); Geweldsmisdrijven (mishandeling, bedreiging en stalking, overige geweldsmisdrijven)

²¹ Deze gegevens hebben wij vervolgens geëxtrapoleerd om een aanname te doen van de maatschappelijke baten die ontstaan door delinquent gedrag onder jongeren terug te dringen. Wij hebben de gemiddelde schadelast gecorrigeerd aan de hand van relevante schadeposten en de relevante delicten (zie hierboven). Op basis hiervan hebben wij vast kunnen stellen wat de gemiddelde schadelast per relevante delictcategorie is.

²² Zie *Criminaliteit en Rechtshandhaving* 2014, p. 77

- Subsidies worden nu nog verstrekt op basis van verouderd beleid. Herijk het jeugdbeleid en leg hierbij een relatie met preventie en de inzet van de WIJ-teams. Veel subsidies vanuit jeugd zijn al overgegaan naar de WIJ-teams, dus kijk scherp waar deze activiteiten elkaar kunnen versterken en aanvullen. Breng hiervoor alle doelstellingen in kaart en analyseer waar overlap bestaat. Leg hierbij de relatie met jeugdhulp en vraagstukken als huiselijk geweld, het voorkomen van schooluitval en overlast. Onderzoek vervolgens welke activiteiten nog met de subsidies worden voortgezet of waar de opdracht kan worden verbreed om het effect te vergroten. Leg bij de functies in de buurt meer een relatie met de gebiedsteams.
- Er kan meer samenhang worden gerealiseerd met onderwijskansen, sport en armoede. Leg ook een relatie met het diversiteitsbeleid gezien de specifieke aandacht voor allochtone kinderen.
- Zorg daarbij voor een herordening van specifieke activiteiten, om meer te kunnen sturen op samenhang (Urban Academy naar cultuur, Pedal Park naar sport, subsidie preventie veiligheid naar veiligheid, lintje naar vrijwilligerswerk). Dit is inmiddels voorgesteld ten aanzien van de begroting.

7 Cluster Sport

7.1 Overzicht activiteiten

Sport

Onderwerpen: Actieve gezonde leefstijl, stimulering sportdeelname, topsport en talentontwikkeling, verenigingen en subsidies.

Budget: € 920.000,-

Kernactiviteiten: Deelname aan sporten stimuleren aan de hand van programma's en door het ondersteunen van verenigingen en accommodaties.

Context: Om voor alle Stadgers, met name de jeugd, sporten bereikbaar te maken, wordt er in cofinanciering en samenwerking met andere partijen financiële ondersteuning gegeven voor activiteiten op amateur en topsport niveau. Dit gebeurt steeds meer op wijkniveau zodat het aanbod aansluit op de vraag.

7.2 Effectenkaart

Cluster: Sport – 920.000 euro

Verhogen aantal sportende Stadgers door toegankelijke en gevarieerde sportmogelijkheden in de wijken

Bieden van toegankelijk sportaanbod voor (kwetsbare) kinderen en Stadgers	Vergroten mogelijkheid tot talentontwikkeling voor alle kinderen en Stadgers	Stimuleren onderling contact Stadgers en vrijwilligerswerk	Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het sportaanbod en de deelnemers
<ul style="list-style-type: none">- Aanbieden van een laagdrempelig, breed sportaanbod voor kinderen en Stadgers en betaalbaar verenigingslidmaatschap (in cofinanciering)- Stimuleren van gezondheid en verminderen van overgewicht door te sporten- Beschikbaar stellen van sportaccommodaties	<ul style="list-style-type: none">- Ontwikkelen van nieuwe talenten en (sociale) vaardigheden, verhogen leerprestaties door sport- Bereiken van meer kinderen en Stadgers door laagdrempeligheid (financieel, in de wijk)- Versterken sociale vaardigheden en toename van zelfvertrouwen voor deelnemende kinderen en Stadgers	<ul style="list-style-type: none">- Faciliteren van ontmoetingen tussen Stadgers bij sportactiviteiten- Stimuleren van betrokkenheid bij de vereniging, elkaar en de stad als deelnemer en vrijwilliger	<ul style="list-style-type: none">- Meer samenwerken tussen verenigingen, scholen, gemeenten en andere partners bij de activiteiten en op de accommodaties- Gezamenlijk tijdig signaleren van bijkomende (zorg)vragen door de betrokken vrijwilligers en professionals bij de sportactiviteiten en op de accommodaties

Daarnaast gaat er een bedrag van € 14.200.000,- naar de WSR (zie paragraaf 7.4).

7.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

Om sporten voor alle inwoners bereikbaar te maken en een laagdrempelig en breed aanbod te genereren dat zoveel mogelijk mensen hen bereikt zet de gemeente subsidies in.

De gemeente subsidieert hiervoor verschillende sportactiviteiten:

- stimulering sportdeelname
- topsport
- sportieve infrastructuur.

Daarbij kent de gemeente de werkmaatschappij Sport & Recreatie.

Legitimiteit cluster

- De subsidies zijn erop gericht meer verschillende sporten van hoge kwaliteit beschikbaar te stellen in alle wijken en meer netwerken van verenigingen te ondersteunen.
- Veel accommodaties en faciliteiten zijn zelfstandig niet rendabel.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- Door multifunctionele accommodaties te subsidiëren worden het aanbieden van veel verschillende activiteiten gefaciliteerd.
- Het zicht op het bereik en het resultaat van de activiteiten is beperkt. Activiteiten op scholen hebben het meeste bereik.
- De sturing op uitvoeringsinstellingen is complex. Er is sprake van veel administratieve lasten.

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- Aanbod kan nog meer afgestemd worden op de wijk.
- Sporten in de openbare ruimte wint aan populariteit. Dit kan, tegen relatief lage kosten, gestimuleerd worden.

Individuele accenten

- Er is sprake van spanning tussen professionele begeleiding en vrijwilligers.
-

7.4 WSR

Onder Sport en bewegen, de Sportieve infrastructuur en Accommodaties gaat € 14.200.000,- naar de Werkmaatschappij Sport en Recreatie (WSR). Het kerndoel van de WSR is het creëren van een laagdrempelig en gevarieerd aanbod dichtbij inwoners. Het overgrote deel van de subsidie wordt besteed aan salaris van personeel en het onderhoud, beheer en exploitatie van accommodaties. De inkomsten komen voort uit verhuur aan sportverenigingen van de verschillende locaties, zoals zwembaden en sportparken. Daarnaast zijn er twee evenementenlocaties die onregelmatig verhuurd worden. Met de faciliteiten van WSR wordt een brede groep inwoners bereikt. Recentelijk valt hier ook € 1.100.000,- voor jeugdsportsubsidies onder.

De effecten van WSR overlappen met de geschetste effecten van het bredere cluster van subsidies. Voor de WSR is het aan te bevelen verder te onderzoeken of programma's of activiteiten meer gericht kunnen worden op specifieke wijken en/of doelgroepen.

7.5 Kwantitatieve analyse

Kosten

Subsidie	Jeugdigen?	Kosten (€)
B slim 2	Ja	314.000
Wijkvisies	Nee	10.000
Sportontwikkeling Algemeen	Nee	23.000
Project Stimulering Sportdeelname	Ja	147.000
Overhead Stimulering sportdeelname	Ja	4.000
Topsport kennis, ervaringen	Nee	10.000
Topsport accommodatie subsidie talenten	Ja	66.000
Topsport talent evenementen	Ja	50.000

Investeringssubsidie	Nee	59.000
Sportvereniging Structuur	Nee	2.000
Huur Martiniplaza verenigingen	Nee	44.000
Verenigingsondersteuning	Nee	55.000
Overhead Verenigingen en subsidies	Nee	22.000
Totaal		920.000
Totaal t.b.v. jeugdigen	581.000	

Directe effecten

Wat betreft directe effecten hebben wij ons beperkt tot potentiële effecten van sportbeleid op jongeren, en dan met name de gezondheid van jongeren. In de ondersteuning van sportdeelname door de gemeente Groningen spelen gezondheid en het verminderen van overgewicht voor kinderen een belangrijke rol. In Nederland is er bovendien onderzoek gedaan naar de maatschappelijke effecten van sportinterventies gericht op overgewicht bij jongeren.

Om inzicht te geven in hoeverre de gezondheid van sportende jongeren daadwerkelijk verbetert en hoe deze gezondheidswinst gemonetariseerd kan worden, baseren wij ons op kengetallen gebaseerd op de interventie 'gezonde wijk' in Amsterdam.²³ De effecten van deze interventie gebruiken wij om de mogelijke effectgrootte en monetaire waarde van de gezondheidswinst in te schatten voor Groningse kinderen die (gesubsidieerd) ondersteund deelnemen aan sport.

Het is niet vanzelfsprekend om gezondheid in geld uit te drukken. Toch is het in sommige gevallen zinvol om te doen: het toekennen van monetaire waarde van gezondheidswinst maakt het mogelijk om medische behandelingen te vergelijken, of om kosten en baten van medische behandelingen tegen elkaar af te wegen. In de medische wetenschap is het gebruikelijk om gezondheidswinst te kwantificeren in termen van QALY's.²⁴

Over de monetaire waarde van een QALY lopen de schattingen uiteen. Het RIVM stelt in een recente studie op basis van vergelijkend onderzoek een bandbreedte van tussen de € 20.000,- en € 60.000,- als monetaire waarde van een QALY vast.²⁵ Wij gaan in dit verband uit van de conservatieve waarde van € 20.000,-.

Vervolgens is het de vraag in hoeverre sportdeelname een bepaalde QALY waarde met zich meebrengt voor deelnemende jongeren.

²³ LPBL (2012) MKBA "gezonde wijk"

²⁴ Een QALY (quality-adjusted life year) staat voor de waarde die iemand hecht aan een levensjaar in volledige gezondheid, waarbij een jaar volledige gezondheid staat voor een QALY-waarde van 1, en een jaar in mindere gezondheid leidt tot een waarde tussen 0 en 1. Het gebruik van QALY's is niet onomstreden, maar is wel verworden tot een internationaal geaccepteerde standaard om gezondheidswinst inzichtelijk te maken.

²⁵ Pomp, Schoenmaker & Polder (2014) Op weg naar maatschappelijke kosten-batenanalyses voor preventie en zorg: themarapport volksgezondheid toekomstverkenning

Hierbij baseren wij ons op de kengetallen uit de MKBA 'gezonde wijk'. Onder semi-actieve jongeren werd na sportinterventie een reductie van overgewicht waargenomen, met een terugvalpercentage van 30%. Op grond van studies van meerdere sportinterventies wordt de QALY-waarde van deze interventie geschat op 0,007. Dit betekent dat de interventie leidt tot 2,5 extra dagen in goede gezondheid ($365 \times 0,007$) op een mensenleven. Hieruit volgt dat de monetaire waarde van deze QALY van 0,007 neerkomt op € 140,- ($€ 20.000,- \times 0,007$). Deze monetaire waarde manifesteert zich echter niet direct bij een deelnemende jongere, maar pas op latere leeftijd. Hier zijn we uitgegaan van 50 jaar.

Bij het berekenen van de totale mogelijke baten, zijn wij uitgegaan van een groep van 1.500 kinderen in de Gemeente Groningen die door ondersteuning van de gemeente deelnemen aan sportactiviteiten gericht op het voorkomen van overgewicht²⁶.

Direct effect	Potentiële waarde (€)
Gezondheid jongeren (QALY)	10.121.000
Totaal	10.121.000

Indirecte effecten

Wanneer de gezondheid van jongeren verbetert door ondersteunde sportdeelname, gaat dit ook gepaard met aanvullende maatschappelijke effecten. Deze effecten bestaan uit zowel positieve als negatieve baten. Wanneer meer sporten leidt tot een bepaalde QALY-waarde voor (een percentage van) de deelnemende jongeren, dan betekent dit dat ze langer blijven leven. Wanneer mensen langer leven, maken en veroorzaken zij meer zorgkosten. Tegelijkertijd leven deelnemers langer in goede gezondheid, wat de zorgkosten weer vermindert. Deze verhouding tussen negatieve en positieve baten effecten zijn gemonetariseerd op basis van kengetallen die volgen uit het MKBA-onderzoek 'gezonde wijk'.

Bij het berekenen van de totale mogelijke baten, zijn wij uitgegaan van een groep van 1.500 kinderen in de Gemeente Groningen die door ondersteuning van de gemeente deelnemen aan sportactiviteiten gericht op het voorkomen van overgewicht.

Indirecte effecten	Potentiële waarde (€)
Maatschappelijk effect verbeterde gezondheid jongeren	632.000
Totaal	632.000

De totale maatschappelijke baten voor dit cluster zijn hoger dan de omvang van de subsidie. De uitkomsten zijn echter gevoelig voor het aantal jongeren dat tot sporten wordt bewogen alsook van de intensiteit van de sportdeelname: vijf uur sporten heeft natuurlijk een groter effect dan één uur. Hier zijn we uitgegaan van 150 jongeren, met een intensiteit die overeenkomt met die in de aangehaalde literatuur.

²⁶ Daarnaast is er nog een grotere groep kinderen dat twee uur per week gymles krijgt. Op basis van de intensiteit en het reguliere karakter ervan, hebben we ervoor gekozen deze niet mee te nemen in de aantallen.

Externe effecten

Naast de voornoemde gezondheidseffecten is er veel onderzoek gedaan naar de effecten van sporten op jongeren²⁷. Enkele prominente daarvan staan hieronder vernoemd. Daarnaast veroorzaken sportblessures ook maatschappelijke kosten in de vorm van medische behandelingen en verzuim op de arbeidsmarkt. Beiden gelden vooral voor volwassenen. Omdat de omvang van de groep 18+ inwoners die (meer) sport door de subsidies onbekend is, kan er geen uitspraak worden gedaan over het kosten die indirect verband houden met de inzet van de gemeente.²⁸

Externe effecten	Potentiële waarde
Beter cognitief functioneren (schoolprestaties)	+
Sociale samenhang (integratie, culturele uitwisseling)	+
Sociale vaardigheden (pro-sociaal gedrag, moreel redeneren)	+
Sportblessures	-
Totaal	-/+

7.6 Aanbevelingen

Om de effectiviteit van de subsidies op het gebied van sport en de sportieve infrastructuur te vergroten gelden de volgende aanbevelingen:

- Het is aan te bevelen om te onderzoeken hoe de maatschappelijke opdracht aan sportinstellingen verbreed kan worden, specifiek met het oog op (vroeg)signalering en preventie. Voorwaarde hiervoor is een goede relatie met de WIJ-teams en heldere aanspreekpunten voor de sportprofessionals en -vrijwilligers. Er kan efficiënter gebruik worden gemaakt van de gebouwen. De mogelijkheid om faciliteiten samen te voegen of het aantal functies ervan te vergroten kan nader onderzocht worden.
- Het doelgroepenbeleid op het gebied van sport kan aangescherpt worden. Er is momenteel veel generiek aanbod, met overlap tussen programma's. Om de effectiviteit ten aanzien van de doelgroepen te vergroten kan de focus liggen op kinderen en Stadgers die te maken hebben met armoede. Er is sprake van spanning tussen brede toegankelijkheid (focus op Stadgers en vooral kinderen met minder kansen) of stimuleren van (top)talent (een select aantal).
- Er wordt op dit moment nagedacht over een andere kostprijsystematiek. Prijsdifferentiatie per accommodatie afhankelijk van de beschikbare faciliteiten zou hierbij inkomsten kunnen verhogen.
- Bezoekersaantallen en de tevredenheid van gebruikers is nu grotendeels onbekend. Meer duidelijkheid hierover zou de resultaatgerichtheid van het cluster kunnen vergroten. Deze informatie kan onderdeel zijn van de monitoring en informatie opleveren over effectiviteit en zo meer inzicht in effecten.

²⁷ Zie bijvoorbeeld N. Boonstra, N. Hermens, 'De maatschappelijke waarde van sport.

Een literatuurreview naar de inverdieneffecten van sport' (2011).

²⁸ Ter indicatie: het aantal sportblessures in 2013 bedroeg 4,5 miljoen. De gemiddelde kosten (behandeling en verzuim) waren ruim € 333,- per blessure. Bron: Letsel Informatie Systeem 2013: 1968-2013.

- Het is aan te bevelen om bij de activiteiten op het gebied van sport en het formuleren van beoogd maatschappelijk effect de brede definitie van 'positieve gezondheid' te hanteren.²⁹ Beoogd maatschappelijk effect richt zich dan meer op gezond leven en het belang van bewegen.

Voor de volledigheid, inmiddels is er voor sport een meerjarenprogramma opgesteld. Dit programma bestaat uit drie ambities en vijf uitvoeringsstrategieën om deze ambities te bereiken en selectie van projecten. Het programma geeft ook aan hoe we de resultaten gaan monitoren. Met dit programma wordt al op een nieuwe manier gestuurd sturen op het bereiken van de doelen op het gebied van sport en bewegen.

²⁹ M. Huber (2015).

8 Cluster Cultuur en culturele infrastructuur

8.1 Overzicht activiteiten

Cultuur en culturele infrastructuur

Onderwerpen: Podiumkunsten, evenementen, letteren en media, beeldende kunst, Kunstraad, materieel en immaterieel erfgoed, amateurkunst, cultuureducatie.

Budget: € 17.831.000,-

Kernactiviteiten: Ondersteuning van instellingen die zorgen voor beheer, onderhoud, presentatie van kunst en erfgoed, en de beoefening van amateurkunst faciliteren.

Context: Groningen heeft naast instellingen en evenementen met internationale uitstraling ook een breed aanbod van andere cultuur. Na nationale en lokale bezuinigingen enkele jaren geleden zijn de meeste instellingen doorgestaan met een kleiner budget. Andere steden zetten ook steeds meer in op kunst en cultuur om hun aantrekkingskracht te vergroten. Naar aanleiding van de tussenevaluatie van de Kunstraad is er in 2015 en 2016 1,5 miljoen extra beschikbaar gesteld om de negatieve effecten van de bezuinigingen in de sector te verzachten en de samenwerking in de diverse domeinen te vergroten.

8.2 Effectenkaart

Cluster: Cultuur – 17.831.000 euro

Vergroten van het bereik van cultuur en de aantrekkingskracht van de stad door hoogwaardig cultureel aanbod

Versterken cultuuraanbod voor Stadgers en gasten, door een innovatieve cultuursector	Stimuleren van debat, creativiteit en ontspanning voor alle Stadgers	Verbeteren organisatie culturele instellingen	Vergroten aantrekkingskracht stad
<ul style="list-style-type: none"> - Bieden van toegankelijke beeldende kunst, musea, erfgoed, podiumkunsten en accommodaties, evenementen, letteren en media en amateurkunst voor stijgend aantal bezoekers uit de stad - Aantrekken van toeristen door gevarieerd aanbod - Ondersteunen van de sector, faciliteren van creatief ondernemerschap - Realiseren aantrekkelijk vestigingsklimaat 	<ul style="list-style-type: none"> - Stimuleren maatschappelijk debat door agenderen actuele thema's en bieden perspectief - Ontwikkelen van brede vaardigheden ('soft skills', creativiteit) onder Stadgers - Bieden van laagdrempelige ontspanning - Vergroten inzicht in identiteit Groningen door historische context te bieden 	<ul style="list-style-type: none"> - Ondersteunen van professionaliteit culturele instellingen - Stimuleren van onderlinge samenwerking tussen de culturele instelling - Aantrekken van nieuwe instellingen en evenementen - Bijdragen aan stedelijke vernieuwing, samen met instellingen bijdragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantrekken en vasthouden van talent dat zich vestigt in de stad / in het noorden - Stimuleren economie door meer toerisme en deelnemende Stadgers - Verbondenheid van Stadgers met de stad vergroten - Versterken van regiofunctie in het noorden van Nederland

Naast bovenstaande subsidies gaat er nog een subsidiebedrag van € 550.000,- naar CBK, € 562.000,- naar Groninger Forum, € 2.057.000,- naar Groninger Archieven en € 5.900.000,- naar de Werkmaatschappij OPBSB.

8.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

Gemeente Groningen heeft een intensief en uitgewerkt Cultuurbeleid, vanuit de visie dat cultuur voor een stad met een ligging en bevolkingssamenstelling als die van Groningen van groot belang is voor het aantrekken en behouden van bewoners en bezoekers. Groningen werkt hiervoor met succes met een vierjarige Cultuurnota, op basis waarvan contracten met instellingen worden gesloten. De invalshoek is dat deze methodiek zowel een langetermijnperspectief biedt als een prikkel tot vernieuwing. Subsidiënten stellen meerjarenplannen op, op basis van de cultuurnota. Een Kunstraad beoordeelt de plannen en kijkt scherp naar welke organisaties de maatschappelijke doelstellingen het beste dient. Dit blijkt een succesvolle werkwijze. Er worden momenteel meer voorwaarden gesteld aan naar buitengerichtheid en samenwerking. Dit is belangrijk voor de impact op de stad en het bereik. Onder cultuur vallen beeldende kunst, musea, erfgoed, podiumkunsten, evenementen,

Vrijdag, Amateurkunst, cultuureducatie, Forum, letteren en media.
Daarnaast zijn er twee werkmaatschappijen.³⁰

Beeldende kunst

De subsidies richting beeldende kunst moeten bijdragen aan een gevarieerd cultureel landschap en het vergroten van de aantrekkelijkheid stad voor bezoekers en Stadgers:

- Er wordt subsidie verstrekt aan het Groninger Museum, gericht op presentatie, collectie, beheer, erfgoed en educatie, door een gedifferentieerd aanbod, gericht op een onderscheidend cultureel profiel, internationale bekendheid, het vestigingsklimaat, aanzetten tot meningsvorming en stimuleren van kennis en creativiteit.
- Noorderlicht wordt gesubsidieerd voor maatschappelijke, actuele fototentoonstellingen, om fotoliefhebbers naar de regio te trekken.
- Het Wallhouse wordt gesubsidieerd, voor architectuurliefhebbers in de wijk.
- Er wordt subsidie verstrekt aan NP3 en Sign, een expositieruimte gericht op initiatief voor kunstenaars en een LAB functie, als opstap in de sector.

Daarnaast wordt door middel van de subsidies samenwerking op het gebied van beeldende kunst gestimuleerd en werkgelegenheid in de sector gestimuleerd.

Erfgoed

De subsidies voor erfgoed vallen uiteen in materieel en immaterieel erfgoed:

- Materieel erfgoed wordt gesubsidieerd binnen het Scheepvaart museum, gericht op behoud van de collectie en onderwijs, kennis van de geschiedenis van de stad, cultuur in de openbare ruimte, in de maatschappij en educatie en het bereiken van een brede doelgroep. Daarnaast worden er specifieke objecten in het Groningermuseum tentoongesteld.
- Immaterieel erfgoed wordt gesubsidieerd voor het bewaren van tradities. Dit is gericht op kennis en bewustzijn van de Groningse identiteit en het organiseren van volksfeesten met Groningse accenten.

Hiermee wordt de toegankelijkheid voor scholen gestimuleerd door een meer zichtbaar gezamenlijk aanbod (er wordt gewerkt aan 1 app en 1 folder).

Podiumkunsten

De subsidies voor de podiumkunsten dienen ook bij te dragen aan een gevarieerd cultureel landschap door subsidiëring van de Stadsschouwburg, de Oosterpoort en Martiniplaza. Hierdoor komen meer Stadgers in aanraking met podiumkunsten. Afgestudeerde (podium)kunstenaars afkomstig van de vakopleiding kunnen zo binnen de gemeente hun vak uitoefenen.

Evenementen

Onder evenementen subsidieert gemeente Groningen Noorderzon en Eurosonic/Noorderslag (ESNS). De festivals moeten bijdragen aan een bruisende stad die aantrekkelijk is voor Stadgers en bezoekers (nationaal en internationaal) met positieve economische impact. (De internationale uitstraling van ESNS is groter dan van Noorderzon.) Beide festivals leveren een bijdrage aan de positie van de stad in de landelijke top 5. (Steden als Amsterdam en Hamburg zitten op het vinkentouw om het festival in te lijven.)

Daarnaast subsidieert de gemeente het Jonge Harten festival en het Bevrijdingsfestival.

³⁰ In principe geldt voor alle instellingen een eigen inkomsten norm.

Vrijdag, amateurkunst, cultuureducatie

- De steuninstelling zorgt voor de verbinding tussen onderwijs en cultureel aanbod en voor ondersteuning van de amateurkunst. Daarnaast biedt Vrijdag aanbod op het gebied van muziekonderwijs, beeldende kunst en podiumkunsten. Vrijdag bewaakt kwaliteit en een breed aanbod en stimuleert hierdoor persoonlijke ontwikkeling en toegankelijkheid.
- De gemeente subsidieert cultuureducatie en bereikt hiermee 70 á 80 procent van de scholen.

Forum, letteren en media

- De gemeente subsidieert het Forum voor uitingen van cultuur, inclusief de Bibliotheek, als trekpleister, gericht op Stadsontwikkeling en om mensen van binnen en buiten de stad elkaar te laten ontmoeten, te ontwikkelen door kennis te maken met nieuwe thema's en het opdoen van basisvaardigheden. De bibliotheek heeft ook nadrukkelijk een rol bij taalachterstanden.
- Daarnaast subsidieert de gemeente Letteren en Media, SLAG en het Poëziepaleis. Met de subsidies steunt de gemeente de organisaties, gericht op talentontwikkeling. Hier ligt een relatie met taalachterstanden.
- OOG, De lokale omroep wordt gesubsidieerd om de politieke besluitvorming onafhankelijk te volgen, daarnaast heeft zij een informerende en verbindende rol voor de bewoners en instellingen in de stad.

Legitimiteit cluster

- De subsidies versterken zichtbaar de diversiteit en kwaliteit van het cultuuraanbod in Groningen. Door de subsidies is het cultuuraanbod toegankelijker voor meer mensen van binnen en buiten de stad. Dit biedt inwoners en gasten ontspanning en ontwikkeling en vergroot de aantrekkingskracht van de stad.
- Om dit te bereiken zet de gemeente structurele ondersteuning in, vanuit de veronderstelling dat het instellingen en de markt op lange termijn aan middelen ontbreekt. De inzet van de gemeente wordt vergroot door cofinanciering, met name vanuit het Rijk en provincie.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- Het culturele aanbod vanuit Groningen wordt (inter)nationaal gewaardeerd door kenners en bezoekers.
- Verantwoording vindt plaats door middel van jaarverslagen en jaarrekeningen. Die zijn weer input voor PvE's voor het volgende jaar. Dit systeem zorgt voor duurzaamheid door meerjarenplanningen en prikkels tot vernieuwing.
- Bij een aantal instellingen wordt hier wel onderzoek gedaan naar de neveneffecten voor de economie. ESNS en het Groninger Museum brengen in kaart wat bezoekers uitgeven in de stad en wat het bijdraagt aan de economie. Van diverse culturele activiteiten is becijferd dat deze een forse impuls hebben voor de economie, bijvoorbeeld voor Eurosonic, de tentoonstelling over David Bowie en The Passion.

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- De verbinding met het gebiedsgericht werken ontbreekt vooralsnog. Aanbod kan meer worden ingezet om een bijdrage te leveren aan vraagstukken in het sociale domein.
 - De professionaliteit en efficiëntie van de verschillende organisaties wordt groter door meer samenwerking en kennisdeling onderling.
 - Cultuur kan mogelijk meer ingezet worden om laaggeletterdheid te verminderen. Die ambitie is verwoord in de kadernota voor 2017-2020.
-

Individuele accenten

- De activiteiten op het gebied van erfgoed en de volksfeesten kunnen explicieter gekoppeld worden aan de lokale geschiedenis en bewustwording, ook in relatie tot het historisch centrum.
 - Cultuureducatie kan efficiënter worden door beter samen te werken met en op scholen. Het beredeneerd cumulatieve aanbod richting scholen kan versterkt worden. Dit vraagt enerzijds een maatschappelijke opdracht bij activiteiten op scholen en anderzijds één aanbod richting scholen.
 - De effectiviteit van Vrijdag kan nader onderzocht worden. Bij de toetsing van de inzet van de aan Vrijdag verstrekte middelen moet vooral gekeken worden of met de middelen de gestelde doelen worden bereikt en er geen marktconform aanbod wordt gesubsidieerd. De Samenwerking Noordelijk landsdeel kan versterkt worden. Hier is het programma 'We the North' voor opgezet.
-

8.4 Kwantitatieve analyse

Kosten

Subsidie	Kosten (€)
Club Guy en Roni	113.000
Theater te Water	19.000
Noord Nederlands Toneel	182.000
Jonge Harten Festival	54.000
Simplon	234.000
Grand Theatre	497.000
Vera	363.000
Noord Nederlands Orkest	36.000
Jeugdtheater Het Houten Huis	36.000
Princes Christina Con	11.500
Haydn Jeugd Orkest	14.000
De Noordelingen	54.000
Urban House	64.000
Music & Fun	14.000
Peter de Grote Festival	23.000
Martiniplaza	1.846.000
Noorderzon	445.000
Eurosonic Noorderslag	128.000
Incidentenbudget	36.000

Subsidie	Kosten (€)
Groninger Forum	562.000
Biblionet	5.267.000
S.L.A.G.	32.000
Poëziepaleis	27.000
Stadsdichter	5.000
Mediabeleid	390.000
Groninger Museum	3.650.000
Groninger Museum	109.000
Noorderlicht	173.000
Liga 68/Filmfest Groningen	135.000
Wall House	27.000
CBK	550.000
Incidentele Activiteiten Orgels	18.000
Beeldlijn	15.000
Martini Beiaard	4.500
Noordelijk Scheepvaartmuseum	284.000
Grafisch Museum	31.000
Volksfeesten	186.000
Oorlogs- en Verzetsmuseum	33.000
fusie KCG/SMG	2.863.000
Basissubsidie Amateur Kunst	134.000
Plusregeling Amateurkunst	79.000
Cultuureducatie bemiddeling	155.000
Cultuurkaart VO	44.000
Groninger Archieven	2.057.000
Oosterpoort/Stadsschouwburg	5.900.000
Totaal subsidies cultuur	26.900.000
Totaal podia, festivals en musea³¹	15.800.000

³¹ Op basis van een toedeling van bovenstaande subsidies. Genoemd bedrag is een afronding.

Directe effecten

Atlas voor Gemeenten heeft uitgebreid onderzoek gedaan (Marlet, 2011) naar de effecten van de aanwezigheid van cultuur in de Gemeente Groningen, met name op het gebied van aantrekkingskracht en (direct effect) en werkgelegenheid (indirect effect). Dit onderzoek wijst uit dat cultuur naast de universiteit/hogeschool één van de twee grote pijlers is onder de aantrekkingskracht en economische vitaliteit van de stad Groningen.

Het onderscheidt een aantal manieren waarop cultuur voor mensen van waarde kan zijn:³²

- Gebruikswaarde: hier gaat het om de waarde die mensen toedichten aan het 'consumeren' van cultuur die hoger is dan het bedrag dat ze er voor betaald hebben. Bijvoorbeeld: iemand is bereid € 10,- meer te betalen voor een voorstelling, dan dat het toegangsbewijs voor de voorstelling kost. Deze bedragen worden vastgesteld op basis van zogenaamd 'validatieonderzoek' in de vorm van enquêtes.
- Optiewaarde: dit betreft de waarde die mensen toedichten aan de mogelijkheid om van cultuuraanbod gebruik te maken. Deze waarde wordt berekend op basis van de verschillen van huizen- of grondprijzen tussen gebieden met een hoog of laag cultuuraanbod, waarbij gecorrigeerd wordt voor andere factoren die verschillen kunnen veroorzaken.
- Bestaanswaarde: dit is de waarde die mensen aan cultuur geven als onderdeel van hun (lokale) identiteit. Deze waarde is anekdotisch of op basis van enquêteonderzoek vast te stellen, maar niet in geld uit te drukken.

De gebruikswaarde van cultuur in de gemeente Groningen kan worden berekend aan de hand van een aantal factoren. Enerzijds is bekend hoeveel personen festivals of podia bezoeken. Voor deze twee soorten bezoekers is vervolgens een gebruikswaarde vast te stellen, die bestaat uit een verrekening van de gemiddelde toegangsprijs, de gemonetariseerde gemiddelde reis- en verblijftijd, en een gecorrigeerde generieke gebruikswaarde van cultuur gebaseerd op separaat onderzoek.³³ Dit leidt tot een jaarlijkse gebruikswaarde van 2,6 mln euro, voor ongeveer 500.000 bezoekers van podiumkunsten en 220.000 bezoekers van festivals.

De optiewaarde is bepaald op basis van hedonische prijsmodellen (op basis van gerelateerde waarden) over de aantrekkingskracht van stedelijke omgeving, waaruit blijkt dat de nabijheid van podiumkunsten correleert met grond- en huizenprijzen. Hierdoor kan het verschil tussen grond- en huizenprijzen gehanteerd worden om de monetaire waarde van een stad met uitgebreid cultuuraanbod ten opzichte van steden met minder cultuur in kaart te brengen. Dit verschil is aanzienlijk, en leidt tot een jaarlijkse welvaartswinst van in totaal 13,3 mln euro.³⁴

Direct effect	Potentiële waarde (€)
Gebruikswaarde podia, festivals en musea (jaarlijks)	2.566.000
Optiewaarde podia, festivals en musea (jaarlijks)	13.282.000
Bestaanswaarde podia, festivals en musea(jaarlijks)	+
Totaal	15.849.000

³² Marlet en Poort (2011) De waarde van cultuur in cijfers, Atlas voor Gemeenten

³³ Weda et al. (2009) Erfgoed en locatie: locatiegerelateerde consumptie van cultureel erfgoed informatie, SEO.

³⁴ Marlet, Ponds en Woerkes (2012) Het belang van cultuurstad Groningen, Atlas voor Gemeenten, p. 66-67

Indirecte effecten

Onderzoek van Atlas voor Gemeenten naar het effect van cultuuraanbod in de Gemeente Groningen laat interessante resultaten zien. Het effect van cultuur op werkgelegenheid is indirect: cultuuraanbod trekt creatieve, hoogopgeleide ondernemers aan in Groningen, die vervolgens voor werkgelegenheid zorgen met hun eigen ondernemingen en door meer geld uit te geven.³⁵ Bovendien zijn dergelijke creatieve ondernemers beter bestand tegen recessies.³⁶ Vervolgens tonen de onderzoekers een correlatie aan tussen de aanwezigheid van podiumkunsten in Groningen en banengroei.³⁷

- De werkgelegenheid in de gemeente Groningen is door de aanwezigheid van creatieve ondernemers die zich vestigen in de stad door het aanwezige podiumkunsten tussen 1996 en 2005 jaarlijks gemiddeld 0,7% gestegen, dit komt overeen met gemiddeld 600 banen per jaar.
- De culturele sector zelf vertegenwoordigt ongeveer 2% van de werkgelegenheid in de gemeente Groningen, waarvan 1.600 banen in de podiumkunsten in 2010.
- Tenslotte is er een zeer gering effect op werkgelegenheid door bezoekers van cultuur aan de gemeente Groningen.

Echter, de *welvaartseffecten* van deze banen als gevolg van cultuuraanbod zijn alleen substantieel, wanneer er van uit wordt gegaan dat het alternatief voor deze banen langdurige werkloosheid is. Dit scenario is niet realistisch: mensen vinden werk in andere sectoren dan gerelateerd aan de cultuursector, of buiten de gemeente Groningen. Hierom worden deze baten niet gemonetariseerd.

Naast deze effecten op werkgelegenheid, genereert cultuur waarde door toerisme aan te trekken. Deze baten worden ingeschat op basis van het aantal bezoekers van podiumkunsten en festivals in Groningen van buiten de provincie, verrekend met een gemiddeld bedrag dat de dagbezoeker (93%) en de verblijfstoerist (7%) uitgeven in Groningen. Van dit bedrag worden kosten en belasting afgetrokken, zodat 5% van het totale bedrag uiteindelijk overblijft als welvaartswinst voor de gemeente Groningen. Dit komt neer op jaarlijks ongeveer €600.000, een relatief bescheiden bedrag. De welvaartseffecten die toerisme in Groningen veroorzaakt, gaan bovendien wel ten koste van andere Nederlandse steden.³⁸

Tenslotte genereert cultuuraanbod in de gemeente Groningen sociale waarde, door bij te dragen aan onderwijs en vorming van Groningers. Mogelijkerwijs houdt cultuuraanbod zelf verband met leefbaarheid, productiviteit en gezondheid. Voor deze redenering bestaat echter in beperkte mate wetenschappelijke ondersteuning,³⁹ en daarom is deze batenpost niet gemonetariseerd.

³⁵ Zie Ponds, Marlet en Woerkens (2015) *Trickle down in de stad: De invloed van hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden*, Platform 31

³⁶ Marlet, Ponds en Woerkens (2012), *supra* noot, p. 47-48

³⁷ *Ibid.*, p. 50-52

³⁸ *Ibid.*, 67-69

³⁹ Zie bijvoorbeeld Steiner, Frey en Holtz (2015) "European Capitals of Culture and life satisfaction," *Urban Studies* 52(2), p. 374-394; Evans (2005) "Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture's Contribution to Regeneration," *Urban Studies* 42(5-6), p. 1-25

Indirecte effecten	Potentiële waarde (€)
Werkgelegenheid podia en festivals	++
Toerisme podia en festivals (jaarlijks)	1.344.000
Sociale waarde podia en festivals	+
Totaal	1.344.000

Externe effecten

Bezoekers die naar Groningen komen om van cultuur te genieten, verkiezen op dat moment Groningen boven een andere plaats. Dat betekent dat er op andere plaatsen in Nederland minder culturele bezoeken plaatsvinden en minder toerisme is. De waarde hiervan wordt jaarlijks op - € 580.000,- geschat⁴⁰

Externe effecten	Potentiële waarde (€)
Minder bezoek elders in Nederland podia en festivals	- 1.157.000
Totaal	- 1.157.000

8.5 CBK en OPSB

Onder cultuur en culturele infrastructuur gaat € 550.000,- naar het Centrum voor Beeldende Kunst (CBK). Dit is een aparte werkmaatschappij. De werkmaatschappij CBK draagt bij aan kunst op straat (in samenwerking met stadsontwikkeling), kunstuitleen en kunstroute. Hiermee komen meer mensen in aanraking met kunst, om bij te dragen aan een aantrekkelijke en leefbare stad. Vanuit het CBK worden ook kunstenaars ondersteund en gestimuleerd. Hiervan is onduidelijk wat het bereik en effect is.

Onder cultuur en culturele infrastructuur gaat daarnaast € 5.900.000,- naar de Oosterpoort en Stadsschouwburg (OPSB). Ook dit is een aparte werkmaatschappij. De werkmaatschappij OPSB draagt bij aan brede toegankelijkheid en ruimte voor podiumkunsten, voor mensen van binnen en buiten de stad. De werkmaatschappij draagt hiermee bij aan de doelen vanuit de cultuurnota, maar de effectiviteit van de OPSB ten aanzien van de doelstellingen wordt niet separaat gemeten. De gemeente onderzoekt momenteel een nieuwe samenwerkingsrelatie.

8.6 Aanbevelingen

Om de effectiviteit van de subsidies op het gebied van cultuur te vergroten gelden de volgende aanbevelingen:

- Behoud de methodiek van de cultuurnota en de heldere samenwerkingsafspraken tussen instellingen, de directie MO en CMS. Ook andere domeinen kunnen daarvan leren. Stimuleer hierbij meer uitwisseling tussen de instellingen op de verschillende terreinen en kijk goed waar activiteiten elkaar kunnen versterken. Denk bijvoorbeeld aan een jaarlijkse strategiebijeenkomst met het hele veld, maar ook andere partners, waarbij de gemeente optreedt als regisseur.

⁴⁰ Ibid, p. 68

- Eerdere bezuinigingen op het gebied van cultuur hebben niet geleid tot minder activiteiten, maar vooral tot druk op de organisaties. Wanneer er nieuwe keuzes moeten worden gemaakt, is het belangrijk scherper keuzes te maken tussen activiteiten om niet in te boeten aan effectiviteit binnen organisaties.
- In haar cultuurbeleid maakt de gemeente enkele inhoudelijke keuzen, waarvan het effect niet gekwantificeerd kan worden op basis literatuur, zoals:
 - bijdrage aan burgerschapsvorming
 - waarde van het op de hoogte zijn van de historie van de stad
 - belang van subdoelgroepen (zoals het bereiken en aantrekken van architectuurliefhebbers en fotografieliefhebbers)
 - toegankelijkheid van amateurkunsten

Dit zijn inhoudelijke (en politieke) keuzen, uitgaande van een intrinsieke waarde van cultuur, waarvan de effectiviteit niet kan worden onderbouwd door middel van een MKBA-methodiek.

9 Cluster Armoede

9.1 Overzicht activiteiten

Armoede

Onderwerpen: Werk en inkomen.

Budget: € 1.900.000,-

Kernactiviteiten: De gevolgen van armoede verlichten door inkomensondersteuning (vangnet), het vergroten van participatie (vliegwielen) en betrekken van (nieuwe) partners (verbinding). Dit gebeurt vooral door op de sociale context te focussen en meedoen aan de samenleving te faciliteren.

Context: Groningen kent een relatief grote groep inwoners die op of onder de armoedegrens leeft. De gemeente heeft de laatste jaren sterk ingezet op armoedebeleid. Dit gebeurt zoveel mogelijk in samenwerking met het domein werk en inkomen. Op het gebied van schuldhulpverlening speelt de Groninger Kredietbank een belangrijke rol. De verschillende interventies vanuit deze domeinen zijn complementair en kunnen elkaar versterken.

Komende periode gaat een projectgroep armoede aan de slag met focus aanbrengen binnen de activiteiten. Hier worden de inzichten uit dit onderzoek in meegenomen. Tijdens de activiteiten van de projectgroep zullen we ook nog verdiepen op de effectensessie die ten grondslag ligt aan deze kwalitatieve analyse. Hierbij zullen we nader onderscheid maken tussen de subsidies binnen dit cluster.

9.2 Effectenkaart

Cluster: Armoede – 1.900.000 euro

Verlichten gevolgen van armoede door ondersteuning kwetsbare groepen en stimulering van initiatieven en ondernemerschap

Verlichten van de gevolgen armoede	Voorkomen van verslechtering van de situatie van mensen in armoede	Verbindingen leggen tussen mensen in armoede en andere Stadgers	Ondersteunen van kwetsbare ondernemers
<ul style="list-style-type: none">- Verlichten van de gevolgen van armoede door het bieden van basisbehoeften aan de doelgroep- Activeren en vergroten van kansen op meedoen, om te voorkomen dat sociale contacten als eerste wegvallen door armoede- Aanbodgerichte activiteiten met een onbekend bereik van mensen in armoede (Onderzoek Rekenkamer-commissie 2016)	<ul style="list-style-type: none">- Ondersteunen van ontwikkeling van vaardigheden, zodat mensen maatschappelijk mee kunnen doen- Voorkomen van crises en huisuitzettingen- Toename kennis over mogelijkheden voor ondersteuning	<ul style="list-style-type: none">- Versterken contacten tussen mensen die te maken hebben met armoede en andere Stadgers- Vergroten bewustzijn van Stadgers van bestaan armoede in Groningen	<ul style="list-style-type: none">- Ondersteunen van kwetsbare ondernemingen door nieuwe verbindingen met succesvolle ondernemers te leggen- Versterken lokale economie door ondersteuning middenstand

9.3 Kwalitatieve analyse

Interventies cluster

Leidend principes bij de verstrekte subsidies op het gebied van armoede zijn het verlichten van de gevolgen van armoede en het stimuleren van meedoen. De gemeente ondersteunt hiervoor met subsidies het bieden van basisbehoeften, met aandacht voor de sociale context aangezien dat het eerste dat wegvalt. De subsidies richten zich op leereffecten, om mensen in armoede te ondersteunen in hun zelfredzaamheid. De activiteiten vallen uiteen in drie pijlers:

Vangnet

- Activiteiten voor kinderen
- Activiteiten voor volwassenen

Vliegwiel

- Taalondersteuning laaggeletterden
- Preventie schulden
- Vliegwiel gericht op kinderen

Eigen kracht

- Verbinding ondernemers aan armoedebeleid
- Stimuleren van sociale deelname

Legitimiteit cluster

- De subsidies vallen binnen het armoedebeleid van gemeente Groningen. Het doel is daarbij om op korte termijn gevolgen van armoede te verlichten en op lange termijn kansen te vergroten.
- De interventies die worden ingezet door de gemeente worden sterk gewaardeerd door Stadgers die daar gebruik van maken (Rapport Rekenkamer, 2016). Tegelijkertijd is er weinig zicht op het bereik en effect van de subsidies.

Effectiviteit en efficiëntie cluster

- Het aandeel van de doelgroep dat bereikt wordt met de diverse activiteiten is onbekend (mede door privacy van de doelgroep.) De tevredenheid over de interventies onder de doelgroep is groot.

Alternatieven en verbetermogelijkheden

- De Groninger Kredietbank (GKB) onderzoekt op dit moment haar effectiviteit in het voorkomen van schulden.
 - Ondernemers kunnen nog meer worden betrokken bij het armoedebeleid door niet alleen hun bewust te maken van het onderwerp, maar ook concrete ideeën aan te laten dragen. Hier wordt op ingezet door de activiteiten die vallen onder verbinding.
-

9.4 Kwantitatieve analyse

Kosten

Subsidie	Kosten (€)
Vangnet	
Leergeld, jeugdsportfonds, jeugdcultuurfonds, gezonde voeding, kinderpaticipatie, fietsen, brugfunctionarissen	807.000
Thuisadministratie Humanitas, Resto van harte, garantiefonds voedselbank, SUN, serviceteam minimaloket	274.000
Vliegwiél	
Taalondersteuning laaggeletterden: Taalcoaches, taalcafé, ketenaanpak Jasmijn - Alfa college - Noorderpoort	184.000
Schuldenpreventie	190.000
Vliegwiél kinderen: Humanitas mentorenproject t'win	40.000
Eigen kracht: inspiratiegroepen minima, begeleidingskosten, Toentje	170.000
Verbinding ondernemers aan armoedebeleid (Stadgerspas)	256.000
Totaal	1.921.000

Directe effecten

Er is weinig literatuur bekend over de maatschappelijke effecten van armoedebeleid als geheel, temeer omdat dit divers ingevuld kan worden. Er zijn drie primaire effecten:

- Het meer (en zonder schaamte of stigma) kunnen participeren in de samenleving en daarmee samenhangend de ervaren kwaliteit van leven.

- Gezondheidseffecten van leden van gezinnen die in armoede leven door het verminderen van stress en depressie als gevolg ervan.
 - De ontwikkelkansen voor kinderen vergoten (verkleinen van intergenerationele armoede)
- Hoewel deze effecten weldegelijk optreden, zijn ze op basis van de beschikbare literatuur niet te kwantificeren.

Er is echter wel veel literatuur omtrent de effecten van schuldhulpverlening beschikbaar (zie 12.) Hier betreft het echter veelal activiteiten bovenop of aanvullend aan de gemeentelijke schuldhulp. De gemeentelijke schuldhulp moet daarbij feitelijk als het nul-alternatief van de activiteit worden gezien. Slechts enkele studies komen met deze situatie overeen:

- Regioplan⁴¹ heeft drie projecten onderzocht die door vrijwilligers worden uitgevoerd en aanvullende hulp bieden aan mensen met schulden. Zij onderscheiden vier effecten van dergelijke inzet:
 1. Substitutie voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze laatste wordt weliswaar als tweemaal zo effectief geschat, maar omdat de kosten die aan vrijwilligersprojecten verbonden zijn, zoveel lager zijn dan professionele krachten, treedt er een netto besparing op.
 2. Preventie en nazorg: er wordt voorkomen dat inwoners in schulden geraken, of er na verloop van tijd terug in vervallen. Het optreden en de omvang van dit effect kon in geen van de drie gevallen bepaald worden.
 3. Door aanvullende activiteiten wordt uitval uit gemeentelijke schuldhulptrajecten voorkomen en blijken deze gemiddeld effectiever. Hier wordt (afhankelijk van de activiteit) een extra effectiviteit verwacht in het schuldenvrij houden van inwoners. De omvang daarvan is 5 tot 10 procentpunten. Het effect is dan gelijk aan het aantal inwoners dat onderdeel is van de activiteit, vermenigvuldigd met de het gemiddelde kostenprofiel van een schuldenaar en de extra effectiviteit van de nieuwe activiteit.
 4. Door bemiddeling of het verstrekken van leningen wordt een huisuitzetting/crisisinterventie voorkomen. Daarmee blijven verschillende maatschappelijke kosten uit: de kosten voor de woningcorporatie die gepaard gaan met de huisuitzetting, de kosten voor crisisopvang (18% van de huisuitzettingen) en de zorg- en veiligheidskosten die daarmee samenhangen en de kosten voor de netbeheerders voor het afsluiten van gas, water en elektra.
- Onderzoeksbureau Panteia onderbouwde een op preventie van schulden gerichte aanpak met een MKBA⁴²
- Het bureau Onderzoek en Statistiek van Amsterdam beschrijft⁴³ in een rapport globaal de effecten van armoedebeleid, in het bijzonder voor kinderen (p. 93), maar geeft hiervoor geen kwantitatieve onderbouwing.
- De kinderombudsman publiceerde⁴⁴ een rapport over (effectief) kindgericht armoedebeleid. Daarin komen enkele succesvolle voorbeelden naar voren, maar geen enkele daarvan is onderbouwd via een MKBA of effectstudie.

⁴¹ Regioplan, Maatschappelijk rendement van vrijwilligersprojecten in de schuldhulpverlening (2011).

⁴² Panteia, Amsterdam: Vroeg Eropaf, Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden (2014)

⁴³ Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam, Armoede in Amsterdam, Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede (2014).

⁴⁴ M. Dullaert, Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid (2015).

- Iets vergelijkbaars geldt voor de gemeente Lelystad: zij voerde een evaluatie⁴⁵ van het armoedebeleid uit, maar identificeerde daarbij geen maatschappelijke effecten. In bovengenoemde literatuur worden de volgende directe effecten geïdentificeerd:
- *Substitutie van gemeentelijke schuldhulpverlening*: ondersteuning door vrijwilligers bij bijvoorbeeld het op orde brengen van administraties vorm vaak een alternatief voor de gemeentelijke schuldhulpverlening.
- *Grotere effectiviteit gemeentelijke schuldhulpverlening*: ondersteuning door vrijwilligers kan een stimulerend effect hebben op de gemeentelijke schuldhulpverlening. De kans op uitval uit een traject en een daardoor veroorzaakte escalatie kan daardoor wel met tot 10% afnemen.
- *Voorkomen van crisisinterventies*: door bemiddeling van vrijwilligers kunnen huisuitzettingen voorkomen worden en de negatieve gevolgen daarvan (opvang, dakloosheid, etc.) afgewend worden. Een groot deel van deze kosten komt voor rekening van de gemeente (crisisopvang, zorg en veiligheid van daklozen).
- *Preventie van schulden*: door een vroegtijdige signalering, diagnose en interventie kan voorkomen worden dat mensen (echt) in de schulden geraken. Hiermee worden kosten op verschillende levensgebieden bespaard. Het overgrote deel daarvan zou voor rekening van de gemeente zijn gekomen (minder WWB-trajecten, minder schuldhulpverleningstrajecten, besparing van de kosten voor herhuisvesting en voorkomen van maatschappelijke opvang).

Direct effect	Potentiële waarde (€)
Substitutie van gemeentelijke schuldhulpverlening	100 per persoon
Grotere effectiviteit gemeentelijke schuldhulpverlening	400 per persoon
Voorkomen van gemeentelijke kosten door preventie van schulden	1.200 per persoon
Voorkomen van gemeentelijke kosten door preventie van crisisinterventies	1.000 - 2.000 per persoon
Volwaardig kunnen participeren in de samenleving	+
Afname van stress en depressie als gevolg van armoede	+
Ontwikkelkansen voor kinderen in gezinnen met armoede	++
Totaal	+

N.B. hier betreft het de netto maatschappelijke baten, met in rekening genomen de effectiviteit en organisatiekosten van de interventies. De vermeden kosten van één crisisinterventie zijn namelijk aanzienlijk hoger.

Indirecte effecten

Sommige van kosten die uitblijven bij het voorkomen van een crisisinterventie of van schulden in het algemeen, zouden bij andere partijen zijn gevallen (woningcorporaties, nutsbedrijven, UWV).

⁴⁵ Gemeente Lelystad (afdeling WIZ), Evaluatie uitvoering preventief armoedebeleid Lelystad 2011-2014 (2014).

Indirecte effecten	Potentiële waarde (€)
Voorkomen van kosten bij derden (instroom WW, kosten voor ontruimingen, afsluiting gas, water en elektra)	790 per persoon
Minder overlast en onveiligheid in de wijk	+
Totaal	+

Externe effecten

Er worden in de literatuur geen externe effecten gerapporteerd.

9.5 Aanbevelingen

Om de effectiviteit van de subsidies op het gebied van armoede te vergroten gelden de volgende aanbevelingen:

- Bij de subsidies op het gebied van armoede kan scherper worden nagedacht over het beoogd maatschappelijk effect, wat de gemeente en partners daarvoor dienen te organiseren en wat het gerealiseerde bereik is. Vervolgens kunnen de activiteiten hieraan getoetst worden. Gezien het grootte aantal activiteiten is het aan te bevelen hier meer focus in aan te brengen en de samenhang te vergroten. Hier is de projectgroep momenteel mee aan de slag.
- Het bereik van de subsidies op het gebied van armoede is niet scherp in beeld. Voordat dit kan worden onderzocht, is het belangrijk dat de gemeente scherper definieert wat de definitie is van de doelgroep(en) van het armoedebeleid. (Dit is ook onderdeel van de opdracht aan de projectgroep).
- Het is van belang dat bij subsidies en activiteiten binnen andere domeinen aandacht is voor mensen in armoede (signalering), zodat ook andere interventies van de gemeente waar mogelijk kunnen bijdragen aan het verlichten van armoede, bieden van gelijke kansen voor mensen in armoede en toegankelijkheid van activiteiten. Vanuit armoede worden hier al train-de-trainer workshops voor gegeven. Gezien de tijdelijke status van de projectgroep armoede is het van belang deze workshops voort te zetten, zodat de kennis en activiteiten geborgd worden.

10 Conclusies en aanbevelingen

De bovenstaande analyse heeft geleid tot inzichten die helpen om de maatschappelijke effectiviteit van bestaande subsidies te vergroten. Dit hoofdstuk geeft algemene aanbevelingen hoe de effectiviteit van de subsidies sociaal domein te vergroten. De meer clusterspecifieke subsidies zijn opgenomen onder de aanbevelingen per cluster in de voorgaande hoofdstukken.

Subsidies als vliegwiel voor de transformatie

Het belangrijkste dat DMO uit de analyse kan leren, is dat de subsidies in het sociaal domein (nog) sterker kunnen worden ingezet om in samenhang effecten van andere interventies in het sociaal domein te versterken, om bij te dragen aan de transformatie. Door vooraf scherper beoogd maatschappelijke effecten te definiëren, kan achteraf beter worden gemonitord wat en hoe de subsidies bijdragen aan de realisatie van deze maatschappelijke beleidsdoelstellingen. Tijdens de looptijd van de subsidie en bij het hernieuwen van een subsidie kan steeds worden teruggepakt op deze effecten. Wanneer beoogd effect en doelstellingen van bepaalde subsidies overlappen, kunnen scherper keuzes worden gemaakt of subsidies die dezelfde doelen vervallen of kunnen worden geclusterd.

De leidende principes van de transformatie landen steeds beter in de werkwijze van DMO. Ook in de doelstellingen en werkwijze van de subsidies kunnen deze principes explicieter een plek krijgen. In programma's van eisen kan de gemeente scherper aan instellingen meegeven welke leidende transformatieprincipes een plek dienen te krijgen in de activiteiten die met de subsidie worden georganiseerd en hoe met de activiteiten bijgedragen dient te worden aan de transformatieopgaven. Op deze manier is de wijze van subsidieverstrekking meer congruent met de nieuwe rol van de gemeente binnen de transformatie.

Bijdrage van deze methodiek aan de veranderopgaven en heroverwegen van subsidies

Het uitvoeren van dit onderzoek past binnen de ontwikkeling waar DMO nu inzet. De methodiek van dit onderzoek kan ondersteunen bij de veranderopgaven. De directie werkt op verschillende vlakken aan het scherper definiëren van maatschappelijk effect, interventies daar gericht op inzetten en scherper sturen op dat effect. Het bewustzijn van het beoogd effect door subsidies onder beleidsambtenaren is al groot, maar het onderling of met partners reflecteren op daadwerkelijk effect gebeurt beperkt. Een onderzoek als dit, is hierbij een belangrijk instrument. Dit kan bijdragen aan een sterker intern bewustzijn van maatschappelijke impact van activiteiten en meer eenduidigheid en continuïteit in de te maken afwegingen.

Bij het (opnieuw) verstrekken van subsidies wordt nu (te) weinig gestructureerd het gesprek gevoerd met de uitvoerende partij over het beoogd maatschappelijk effect en wanneer dit is bereikt. Door hier meer methodisch op te reflecteren kan bewuster worden gekozen of subsidies wel of niet opnieuw worden verstrekt. En bij het opnieuw verstrekken, met welke (nieuwe) doelstellingen en onder welke voorwaarden.

Nieuw instrumentarium

Door het uitvoeren van dit onderzoek, liggen er niet alleen analyses van de effectiviteit per cluster van subsidies en aanbevelingen om die effectiviteit te vergroten. Er ligt ook een MKBA-methodiek waar DMO en de gemeente Groningen verder mee aan de slag kunnen. Er is een projectteam getraind in het uitvoeren van een MKBA en specifiek het begeleiden van effectensessies.

De effectensessies waren op zich zelf al een waardevolle interventie en hielpen in het (gezamenlijk) denken over (beoogd en gerealiseerd) maatschappelijk effect. De methode van de effectensessie kan vaker worden toegepast, achteraf, tussentijds en vooraf bij het verstrekken van subsidies. Het gilde kan hier een waardevolle rol bij spelen.

De methodiek van een MKBA en het uitvoeren van een effectensessie kan vaker worden toegepast. Dit geldt zowel in verschillende fasen van het subsidieproces, als op verschillende (deel)onderwerpen. Dit kan zowel binnen de gemeente als bij partners bijdragen aan het vergroten van effectiviteit(sdenken).

- De effectensessies kunnen door verschillende betrokkenen worden geïnitieerd: op initiatief van het gilde
- op verzoek van een beleidsambtenaar
- in overleg met een partner, bij gezamenlijke behoefte
- bij een prioritair thema
- op verzoek van Raad of college.

Het gebruiken van de methodiek hoeft geen intensief traject te zijn, maar helpt de gemeente en specifiek de DMO bij het effectiever inzetten van subsidies en interventies.

Hierbij kunnen we het onderscheid maken tussen de volgende stappen:

- Organiseren effectensessies:
 - binnen de gemeente
 - met de gemeente en partners
 - met de gemeente, partners en bewoners
- Effectenonderzoek gebruik makend van externe referentiegegevens en literatuur
- Effectenonderzoek van de interventies binnen gemeente Groningen.

Bovenstaande stappen kunnen worden gedaan op verschillende niveaus:

- per cluster van subsidies en/of interventies
- voor individuele subsidies en/of interventies.

Ook kunnen de stappen worden gedaan op verschillende momenten in de subsidiecyclus:

- vooraf, bij het opstellen van een nieuw pve en het verstrekken van de subsidie
- tussentijds, om desgewenst bij te sturen op het beoogd maatschappelijk effect
- achteraf, als onderdeel van de verantwoording (of in plaats van de meer traditionele verantwoording).

Het is aan te bevelen deze stappen meer consequent te doorlopen:

- bij kleinere subsidiebedragen: organiseren van een effectensessie binnen de gemeente
- bij middelgrote subsidiebedragen: organiseren van een effectensessie met partners
- bij grote subsidiebedragen: effectenonderzoek op basis van literatuur
- bij hele grote subsidiebedragen: maatschappelijke kosten-batenanalyse binnen de context van Groningen.

Bezuinigingen

De MKBA diende in het licht van de gemeentelijke bezuinigingsopdracht bouwstenen op te leveren voor politieke besluitvorming. Uit het onderzoek komen geen clusters van subsidies naar voren die (als geheel) weinig effectief zijn. De MKBA biedt dan ook geen aanleiding tot het stopzetten van alle subsidies binnen een bepaald cluster. Het onderzoek kan wel een basis zijn voor zoekrichtingen waar op basis van vervolgonderzoek mogelijk efficiëntie gerealiseerd kan worden.

Het beeld is dat de effectiviteit van subsidies vooral vergroot kan worden door een andere manier van werken. Wanneer de maatschappelijke effecten van subsidies scherper geformuleerd zouden worden, is de verwachting dat er overlap bestaat tussen de subsidies. Dit vraagt nadere onderzoek rondom efficiëntiemogelijkheden. Op de manier waarop de effectiviteit van de subsidies vergroot kan worden, gaan we bij onderstaande aanbevelingen nader in.

Formuleren en monitoren van maatschappelijke effecten

Op dit moment worden de maatschappelijke effecten die beoogd worden met de subsidies sociaal domein niet scherp geformuleerd. Hierdoor is ook geen zicht op waar beoogd maatschappelijk effect tussen subsidies overlapt. Het ontbreekt aan een samenhangend beeld van de inzet van de subsidies. De huidige effecten en effectiviteit van subsidies kan daarmee vaak niet onderbouwd wordt en/of aangetoond kan worden.

De gegevens hierover zijn van belang voor het kwantificeren en monitoren van de effecten. Deelnemersaantallen en tevredenheid zijn vaak niet bekend. Het is daarom aan te bevelen meer structuur te brengen in de monitoring en periodiek beoogd maatschappelijk effect interventies van de gemeente te meten. De directie MO is momenteel bezig met de (door)ontwikkeling van een monitoringsinstrument sociaal domein. Dit instrument helpt bij het monitoren van het (maatschappelijk) effect van subsidies.

Het is belangrijk bij bepaalde subsidies extra te investeren in het monitoren van de effecten. Dit betreffen de volgende (clusters van) subsidies:

- overlappende doelstellingen van activiteiten van scholen, sport en armoede ten aanzien van (kansarme) jongeren
- de brede toegankelijkheid van de activiteiten sociale samenhang en de accommodaties versus gerichtheid op doelgroepen
- activiteiten op het gebied van emancipatie en integratie en de rol van zelforganisaties
- gebruik van sportvoorzieningen.

Sturing op maatschappelijk effect

De sturing van de gemeente is te veel gericht op het uitvoeren van activiteiten en/of individuele instellingen dan op te leveren prestaties en bijdragen aan maatschappelijk effect. De door de instellingen op te leveren resultaten zijn veelal gedefinieerd in termen van activiteiten en niet in effect. Dit leidt tot een statisch geheel, waarbij veel activiteiten van voorgaande jaren gecontinueerd worden. Door scherper maatschappelijk effect te definiëren kan juist daarop gestuurd worden. Formuleer het programma van eisen veel meer gericht op

een maatschappelijke opdracht en effecten, in plaats van de pve's te richten activiteiten van één instelling.

Op die manier kan de instelling veel meer denken in termen van prestaties die bijdragen aan maatschappelijk effect. Daarmee zijn de effecten de basis voor gesprek - en kan er meer gestuurd worden op deze effecten.

Programma's van eisen

De aard en invulling van programma's van eisen van de subsidies sociaal domein zijn niet eenduidig. Er zitten grote verschillen in de opbouw, structuur, systematiek en toon. De pve's bieden ruimte voor verbetering om meer te kunnen sturen op (maatschappelijk) effect.

- In ieder pve kan expliciet de verbinding worden gelegd met de doelen en context uit de betreffende en meest actuele beleidsnota op het onderwerp. Op dit moment worden nieuwe pve's te weinig geactualiseerd.
- Richt nieuwe pve's minder in op activiteiten en aantallen en meer op prestaties van instellingen in het bereiken van maatschappelijk effect. Dit kan onder meer door vooraf of tussentijds een effectensessie te organiseren met de gemeente en partners of door een (beknopte) MBKA uit te voeren. Met de subsidiënt(en) kunnen causale verbanden worden verkend ('als dit gebeurt, dan is dit het effect') en vertaald worden randvoorwaarden om deze effecten te realiseren. De uitkomsten kunnen vervolgens landen in pve's en plannen van aanpak. Een tussentijdse effectenanalyse of (kleinschalige) MKBA kan deze verbanden vervolgens toetsen.
- Ook bij het herijken van een pve en het opnieuw verstrekken van een subsidie is het belangrijk om steeds opnieuw in gesprek te gaan met de (beoogde) subsidiënt over het beoogd maatschappelijk effect. Ook hier kan de methodiek van een effectensessie en/of MKBA gebruikt worden.
- Het gesprek tussen gemeente en instelling is op dit moment belangrijker dan het pve in het vast stellen van de subsidie en de daaraan verbonden activiteiten. Instellingen geven aan behoefte te hebben aan houvast. Organiseer daarom samen met instellingen een reflectiemoment over het gezamenlijke beeld van wat een goed pve is. Een experiment kan zijn dat een instelling zelf een pve maakt.
- Wanneer er wordt gekozen voor kleinere subsidies geen pve op te tellen, organiseer toch een gesprek met instellingen samen met de betrokken beleidsambtenaar en CMS over de beoogde maatschappelijke effecten en wat er voor nodig is die te realiseren.
- Toets consequent of pve's wel consistent zijn met het bredere beleid van de gemeente. Denk aan transformatieprincipes, sturen op bredere maatschappelijke opdrachten voor instellingen en inclusief beleid. Het is aan te bevelen naast het subsidiebeleid en -procedures ook een inhoudelijk toetsingskader voor subsidies op te stellen (zie ook leidende principes van de strategische agenda DMO.) Richt ook pve's meer gebiedsgericht in.

Subsidieperiode

Geef projectsubsidies die worden verlengd een meer structureel karakter of beëindig projectsubsidies na een vaste periode. Bepaal dit op basis van effectiviteit en actualiteit van de doelstellingen. Op dit moment is het mogelijk dat projectsubsidies worden voortgezet zonder toets op effect en/of kwaliteitscheck. Subsidiënten van tevoren (in)zicht geven in de termijnen helpt bij continuïteit en daarmee mogelijkheden om te sturen op effectiviteit. Bij impulssubsidies is het belangrijk de subsidiënten in het pve te laten formuleren hoe het beoogd maatschappelijk effect structureel kan worden.

Cyclus van verstrekken van subsidies

De verantwoordingscyclus loopt parallel aan het opstellen van nieuwe pve's, waardoor er in de bijsturing vertraging optreedt. De planning van het verstrekken van (nieuwe) subsidies kent op hoofdlijnen de volgende stappen:

- In maart worden pve's in concept uitgezet.
- In april en mei worden deze besproken met de instellingen.
- In april vindt ook de verantwoording plaats van het voorgaande jaar. Bij de meerderheid wordt uitstel van de verantwoording aangevraagd.

Dit betekent dat het leereffect een jaar vertraagd kan zijn, doordat het pve is uitgezet en ingevuld, voor de verantwoording van het voorgaande jaar beschikbaar is. Aanpassingen in inhoudelijke sturing en beleid worden met vertraging vertaald naar financiële sturing en afspraken in de pve's. Het is aan te bevelen nieuwe pve's pas uit te zetten, na verantwoording van de voorgaande subsidies. Dit helpt bij het consequent toetsen of de subsidies het beoogde effect hebben. Denk hierbij in een PDCA-cyclus.

V

oor bovenstaande aanbevelingen over het verbeteren van de pve's en verbeteringen in de subsidiecyclus, is een apart traject georganiseerd door DMO met opgavegerichte teams met collega's vanuit beleid, beleidsoperationalisering en contractmanagement. Dit traject krijgt een vervolg.

Verantwoording

Er is nog geen eenduidig systeem om de inzet en kosten van subsidies achteraf te verantwoorden. Dit zou programma's kunnen verbeteren. Maak bij het verstrekken van een (nieuwe) subsidie direct duidelijk welke informatie nodig is voor de verslaglegging. De gevraagde informatie kan gebaseerd worden op de resultaten van een effectensessie en/of effectenanalyse. Dit helpt ook bij dit tussentijds monitoren en niet alleen achteraf verantwoorden. Daarmee wordt het verantwoorden meer een gedeeld belang en instrument om te sturen op effect, in plaats van een invuloefening of 'checklist' achteraf. Nu richt verantwoording zich (te veel) op het positieve verhaal om 'afrekenen' te voorkomen. Eerlijke verslaglegging helpt het lerend vermogen en effect van zowel de directie als de subsidiënt.

Betrokkenheid inwoners

Bij de activiteiten die worden uitgevoerd met subsidies, wordt steeds sterker ingezet op betrokkenheid van bewoners. Ook in de subsidieverstrekking kunnen bewoners een grotere rol spelen, om het effect voor bewoners te vergroten.

- Het is behulpzaam om de logica van bewoners en levensdomeinen als uitgangspunt te nemen bij de subsidies, in plaats van de gemeentelijke programma's of instellingen.
- Het aanbod kan meer vraaggestuurd worden ingericht door doelgroepen van subsidies te betrekken bij de ontwikkeling van programma's van eisen.
- Ervaringen van bewoners opnemen in de verantwoording kan heel inzichtelijk zijn en is tegelijkertijd vaak minder bureaucratisch. Dit kan een alternatief zijn voor traditionele rapportages en is een goede vorm van meer horizontale verantwoording. Bezoeken aan activiteiten kunnen waardevolle inzichten opleveren voor rapportages, maar dit gebeurt niet consequent.
- Tijdens de looptijd van de subsidie kunnen meer gesprekken in de wijk worden georganiseerd. Dit kan aan de voorkant bij de aanvraag, tussentijds en bij de verantwoording. Nu kennen sommige kleinere subsidies Wijktafels, maar ook bij de grotere subsidies kan voor deze vorm worden gekozen.
- Bewoners kunnen ook zelf keuzen maken waar de subsidie aan te verstrekken. Groningen verkent dit al met de Wijken voor Jeugd. Innovatie-ateliers en het concept *right to challenge* leveren belangrijke input op voor innovatie.

Samenhang en samenwerking

Voor veel subsidies wordt momenteel onderzocht welke samenhang er is met andere subsidies of initiatieven. Het realiseren van meer integrale subsidies kan de effectiviteit vergroten en overlap voorkomen. Dit kan door of subsidies richting één instelling te bundelen (zie ook pve's) maar ook door het - scherper geformuleerde - beoogde maatschappelijk effect van verschillende subsidies langs elkaar te leggen.

Waar beogen verschillende subsidies hetzelfde effect en kunnen subsidies elkaar versterken, of waar is slechts één van de subsidies nodig? Door verschillende pve's en beschikkingen naast elkaar te leggen, kan worden gezorgd voor meer samenhang.

Relatie gebiedsgericht werken

Er is geen relatie tussen enerzijds de gebiedsgerichte werkwijze van de gemeente en opgaven vanuit gebiedsanalyses en anderzijds het verstrekken van subsidies en de pve's. Dit betekent dat partners de subsidies nog niet gebiedsgericht inzetten. Het is aan te bevelen een relatie te leggen tussen de gebiedsgerichte werkwijze en opgaven vanuit de gebiedsanalyses en de programma's van eisen. Hierdoor kunnen partners daar een gebiedsgericht en samenhangend aanbod op formuleren en kan gestuurd worden op (maatschappelijk) effect per wijk. Ook bij de gebiedsteams en -aanpak kan worden gewerkt met effectensessies en de MKBA-methodiek.

Kennis binnen de WIJ-teams

Op dit moment is er door de opstartfase relatief weinig kennis binnen de WIJ-teams over de subsidies sociaal domein. Hierdoor is beperkt inzichtelijk waar de teams en de subsidies elkaars inzet kunnen versterken. Ondanks dat er sprake is van een opstartfase van de WIJ-teams, is het dus belangrijk de bekendheid van de subsidiemogelijkheden en activiteiten binnen de WIJ-teams te vergroten.

Methodiek van de cultuurnota

Er kan geleerd worden van de methodiek van de Cultuurnota, waar voor een periode van vier jaar het beoogd maatschappelijk effect wordt geformuleerd, dat vervolgens wordt vertaald naar de afzonderlijke pve's. De methodiek die onder de cultuurnota ligt dwingt tot scherpere in het formuleren van het beoogde maatschappelijk effect, intensieve gesprekken en samenwerking tussen gemeenten en partners en continuïteit in het toewerken naar bepaalde effecten.

Rol private partners

Bij eerdere bezuinigingen bleek dat zonder subsidies de hiermee gefinancierde initiatieven veelal niet door andere partijen werden overgenomen. Bij een select aantal subsidies wordt op dit moment een grotere rol van private partijen onderzocht. Hierbij wordt echter vooral gekeken naar welke bijdrage private partners willen leveren aan bestaande subsidies. Het is aan te bevelen om te onderzoeken welke eigen ideeën mogelijke private partners hebben voor activiteiten, die dezelfde beoogde maatschappelijke effecten hebben als bepaalde subsidies. Activiteiten kennen dan mogelijk een andere vorm, maar dienen eenzelfde doel en kunnen een effectief alternatief bieden voor een subsidie.

Het kan behulpzaam zijn om in pve's een vraag op te nemen of er samenwerking mogelijk is met private partners. Dit prikkelt subsidiënten om er consequent na te denken over samenwerking met (nieuwe) private partners wenselijk is.

Innovatie

Subsidies kennen vaak een lange historie. Door stabiliteit in de subsidies hebben partners zekerheid en continuïteit ten aanzien van de beschikbare middelen, maar zijn zij relatief

weinig prikkels tot innovatie, zoals innovatie-ateliers dan wel een *right to challenge / bid*. Inzet op vernieuwing gebeurt alleen bij individuele subsidies en niet in samenhang en/of domeinbreed.

Verschillende subsidies naar één instelling

Instellingen hebben regelmatig te maken met een veelheid aan (kleine) subsidies. Het is aan te bevelen initiatieven richting één instelling meer te stroomlijnen en meer samenhang te realiseren. Instellingen hebben te maken met verschillende programma's en contactpersonen binnen de gemeente. Het vergroten van zicht op de verschillende subsidiemogelijkheden en het verstrekken van één subsidie richting een instelling met één heldere resultaatsopdracht kan de effectiviteit vergroten. Door combinaties van pve's kan een bod worden gedaan op de eerder genoemde maatschappelijke opdracht, ook door instellingen gezamenlijk. Belangrijker nog is het gezamenlijke gesprek tussen de instelling, beleidsoperationalisering, de contractmanager en de betrokken beleidsambtenaar (waarbij de effectensessies behulpzaam kunnen zijn).

Verdieping

Op dit moment gaan er meer subsidies naar één instelling. Dit speelt in ieder geval op het gebied van onderwijs en zorg en welzijn.

Bijvoorbeeld de subsidies richting scholen zijn nu wat versnipperd en lastig in beeld te brengen. Deze subsidies hebben verschillende doelstellingen en zijn breder dan onderwijs, maar als belangrijke vindplaats van kinderen en jongeren komen deze subsidiestromen samen bij scholen. Daarbij komt dat bepaalde subsidies indirect lopen en scholen in veel gevallen scholen niet subsidie ontvangen, maar gebruik kunnen maken van voorzieningen die gesubsidieerd worden.

Subsidiestromen of voorzieningen waar scholen gebruik van kunnen maken:

- onderwijskansenbeleid, waaronder:
 - Vroegschoolse educatie
 - Brugfunctionaris
 - Schakelgroepen
 - Training opbrengstbewust onderwijs
 - Opstap en opstapje
 - Speel mee
 - Vensterschool
 - cultuureducatie (waaronder cultuurkaart)
 - bewegingsonderwijs (B-slim)
 - Groningen Fit
 - natuur- en duurzaamheidseducatie (NDE)
 - Kindpakket (armoedebeleid)
 - gezondheid (alcohol en drugs, voeding, gezonde school)
 - Vreedzame school/vreedzame wijk
 - verkeerseducatie
 - initiatieven in het kader van
 - Wijken voor jeugd of
 - intensiveringsmiddelen leren
 - gebiedsgerichte aanpak
 - buitenschoolse activiteiten, bv jonge onderzoekers. Wij subsidiëren jonge onderzoekers als buitenschoolse voorziening, maar die kunnen wel afspraken maken met scholen)
-

Relaties zonder directe geldstromen vanuit gemeente naar scholen:

- zorg/ WIJ-teams
- verzuim/schoolverlaten
- veiligheid.

Daarnaast zijn er ook nog andere activiteiten van de gemeente in samenwerking met scholen, niet zijnde subsidies.

Dit onderwerp nodigt uit tot vervolgonderzoek. Het is interessant onderzoek te doen naar één integraal subsidiebudget voor scholen. Hiervoor kan een verkennende werksessie worden georganiseerd met een school, waarbij de gemeente samen met de school beoogde effecten formuleert en dit vertaalt naar een opdracht. Aangezien subsidies worden aangevraagd op bestuursniveau, is het interessant dit te onderzoeken met de Katholieke Daltonschool Bisschop Bekkers, aangezien onder dat schoolbestuur één school valt.

Het is aan te bevelen om verschillende structurele subsidies aan één instelling onder te brengen in één programma van eisen, om meer om te kunnen sturen op samenhang, inzet te coördineren en te sturen op eenduidig maatschappelijk effect.

Bijlage 1. Overzicht

Gezien de verschillende aard van de gegevens en de uiteenlopende hardheid van de onderliggende cijfers, zijn de clusters en aanbevelingen ongelijksoortig. Onderstaand geven we een overzicht van de mate van hardheid van de gegevens per cluster van subsidies.

Daartoe zijn de clusters op vier verschillende aspecten beoordeeld:

- Is bekend in welke mate de activiteiten bijdragen aan de maatschappelijke effecten: hoe *effectief* zijn de activiteiten?
- Is bekend aan hoeveel inwoners uit Groningen de activiteiten tegemoet komen?
- Zijn de maatschappelijke effecten te kwantificeren / moneteriseren?
- In welke mate wordt het volledige cluster afgedekt door de activiteiten waarvan de effecten in beeld zijn gebracht?

Elke van de vier aspecten zijn op een driepuntschaal (-, +/-, +) beoordeeld, op basis daarvan is een over de hardheid van het hele cluster gegeven.

Overigens betekent een beperkte hardheid niet automatisch dat de effecten niet hard zijn te maken of dat de effecten beperkt zijn, maar wel dat de gegevens om dat te doen, op dit moment ontbreken.

Cluster	Effectiviteit	Aantallen	Te kwantificeren	Dekking	Totaal hardheid
Cluster 1: Onderwijskansen (accent natuur- en duurzaamheidseducatie)	+	+/-	+	+/-	+
Cluster 2: Sociale samenhang en leefbaarheid	-	-	+/-	+/-	-
Cluster 3: Accommodaties	Zie boven				
Cluster 4: Emancipatie en integratie	-	-	-	+	-
Cluster 5: Jeugd (talentontwikkeling, maatschappelijke participatie en veilig opgroeien)	+	-	+	+	+

Cluster	Effectiviteit	Aantallen	Te kwantificeren	Dekking	Totaal hardheid
Cluster 6: Sport (deelname, topsport, accommodaties, accent uitvoeringsmaatschappij WSR)	+	+/-	+	-	+/-
Cluster 7: Cultuur (musea, beeldende kunst, activiteiten, podiumkunsten, accent uitvoeringsmaatschappij OPBS)	+	+	+	+/-	+
Cluster 8: Armoede	+/-	-	+	-	+/-

Bijlage 2: Literatuurlijst

- Bradshaw, C.P., Zmuda, J.H., Kellam, S.G. & Lalongo, N.S. (2009) "Longitudinal impact of Two Universal Preventive Interventions in First Grade on Educational Outcomes in High School," in *Journal of Educational Psychology* 101 (4), p. 926-937.
- Bureau Onderzoek en Statistiek (2014) *Armoede in Amsterdam, Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede*. Gemeente Amsterdam.
- CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak (2014) *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*.
- Dam en Prinsen (2013) *Investeren in opvoeden en opgroeien lont! Kosteneffectiviteit van de preventie van pedagogische, psychosociale en psychosomatische problematiek door de jeugdgezondheidszorg*. VNG.
- Dullaert, M. (2015) *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid*. De Kinderombudsman.
- Veld, R. in 't, Korving, W., Hamdan, Y. & Steen, M. van der. (2005) *Eindrapport Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten*. Ministerie van OCW.
- Evans, G. (2005) "Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture's Contribution to Regeneration," *Urban Studies* 42(5-6), p. 1-25.
- Afdeling Werk, Inkomen en Zorg (2014) *Evaluatie uitvoering preventief armoedebeleid Lelystad 2011-2014*. Gemeente Lelystad
- Gupta, S.S., Henninger, W.R. & Vinh, M.E. (2014) *First Steps to Preschool inclusion: How to Jumpstart Your programwide Plan*. Brookes Publishing.
- Heckman, J., Pinto, R. & Savelyev, P. (2013) "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes," *American Economic Review*, 103 (6), p. 2052-2086.
- Letsel Informatie Systeem 2013: 1968-2013.
- Kay, T. & Bradbury, S. (2009). Youth Sport Volunteering: Developing Social Capital? *Sport Education and Society* 14, 121-140.
- LPBL (2012) *MKBA "gezonde wijk"*.
- Marlet, G., Ponds, R. & Woerkens, C. van. (2012) *Het belang van cultuurstad Groningen*, Atlas voor Gemeenten.
- Ponds, R., Marlet, G. & Woerkens, C. van. (2015) *Trickle down in de stad: De invloed van hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden*, Platform 31
- Marlet, G. & Poort, J. (2011) *De waarde van cultuur in cijfers*, Atlas voor Gemeenten
- Mesters, G. (2015) *Disentangling Criminal Careers for Disadvantaged Youths*. Proefschrift VU
- Melhuish, E.C. (2011) "Pre-school Matters", in *Science* 333, p. 299-300.
- Nieuwbeerta, P. (2007) *Gevangenisstraf, levenslopen en criminele carrières*, Oratie UU.
- Nivel (2005) *Gevlucht Gezond, Een onderzoek naar de gezondheid van, en het zorggebruik door asielzoekers en vluchtelingen in Nederland*.
- Panteia (2014) *Vroeg Eropaf, Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*.

- Pomp, M., Schoenmaker, C.G. & Polder, J.J. (2014) *Op weg naar maatschappelijke kosten-batenanalyses voor preventie en zorg: themarapport volksgezondheid toekomstverkenning*. RIVM.
- Regioplan (2011) *Maatschappelijk rendement van vrijwilligersprojecten in de schulpd hulpverlening*.
- Skinner, J., Zakus, D.H., & Cowell, J. (2008). Development Through Sport: Building Social Capital in Disadvantaged Communities. *Sport Management 11*, 253-275.
- Steiner, L., Frey, B. & Holtz, S. (2015) "European Capitals of Culture and life satisfaction," *Urban Studies 52* (2), p. 374-394
- Strain, P.S. & Bovey, E.H. (2011) "Randomized, Controlled Trial of the LEAP Model of Early Intervention of Young Children with Autism Spectrum Disorders," in *Topics in Early Childhood Special Education 31*, p. 133-154
- Spruit, A., Put, C.E. van der, Vugt, E.S. van, Knooihuizen, R. & Stams, G.J.J.M. (2016) *Effectonderzoek "Alleen jij bepaalt wie je bent"*. UvA.
- Weda, J., Akker, I., Poort, J. & Koopmans, C. (2009) *Erfgoed en locatie: locatiegerelateerde consumptie van cultureel erfgoed informatie*, SEO.