

Subsidiebeleid

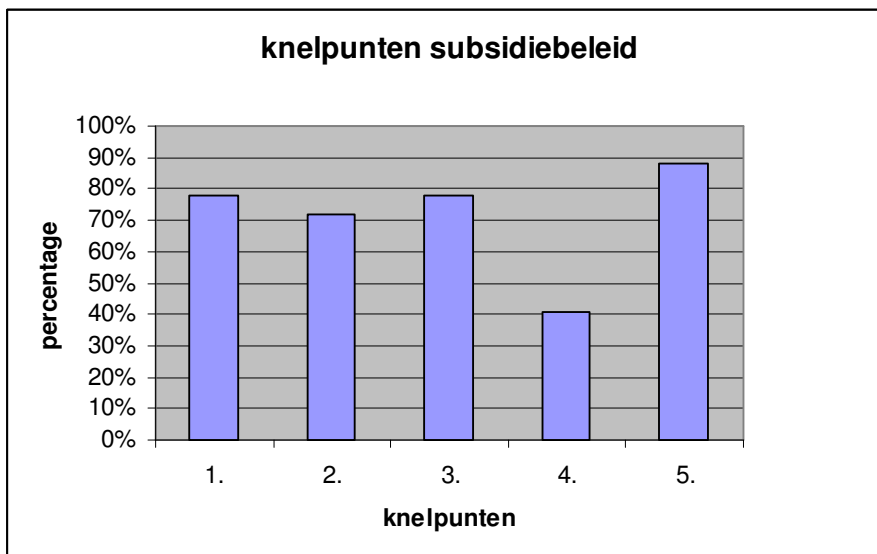
Jaarlijks verstrekken Nederlandse gemeenten vele miljoenen aan subsidies voor culturele instellingen, sportactiviteiten, jongerenwerk en vele andere activiteiten. Deze subsidie moet bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen welke leiden tot een gewenst maatschappelijk effect zoals het terugdringen van overgewicht of het verhogen van sociale cohesie in een wijk. De vraag is in hoeverre zulke subsidie doeltreffend is en daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten.

Politiek-bestuurlijk onderzoeks- en adviesbureau Jacques Necker heeft veel ervaring op het gebied van onderzoek naar de doeltreffendheid van subsidiebeleid. Jacques Necker heeft de conclusies van 40 onderzoeken naar subsidiebeleid geanalyseerd. Dit betreffen onderzoeken in de periode van 2003 tot 2010.

Uit de analyse blijkt dat 95% van de onderzochte gemeenten onvoldoende aantoonbaar kan maken dat hun subsidiebeleid doeltreffend is. Hiervoor zijn verschillende oorzaken welke in vijf thema's geclusterd kunnen worden:

1. de doelen van het gemeentelijke beleid zijn niet expliciet, specifiek en meetbaar
2. er is geen koppeling tussen gemeentelijk beleid en subsidieafspraken
3. de afspraken met gesubsidieerde instellingen zijn niet specifiek en meetbaar
4. gesubsidieerde instellingen verantwoorden zich niet over de realisatie van de doelen
5. de gemeente gebruikt de verantwoording van de instellingen niet om bij te sturen

Onderstaande grafiek geeft weer hoe vaak de knelpunten voorkomen in de 40 onderzoeken.



1.1. Knelpunten subsidiebeleid

In 65 tot 75% van de onderzochte onderzoeken naar subsidiebeleid zijn de beleidsdoelen niet expliciet, specifiek en meetbaar, bestaat onvoldoende koppeling tussen beleid en prestatieafspraken en zijn de afspraken met gesubsidieerde instellingen niet meetbaar (knelpunten 1 t/m 3). Dit betekent dat instellingen aan al hun prestatie-eisen kunnen voldoen, maar dat niet meetbaar is of deze bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Het grootste knelpunt (5.) is gelegen in het feit dat bijna 90% van de onderzochte gemeenten de verantwoording die wordt aangeleverd door de gesubsidieerde instellingen niet gebruikt om haar beleid bij te sturen. Dit terwijl in de meerderheid van de gemeenten (60%) wel voldoende verantwoording wordt aangeleverd door de gesubsidieerde instellingen en organisaties.

/ Conclusie

De kennis die het veld aanlevert wordt gearhiveerd maar niet geëvalueerd. De kans bestaat dat prestatieafspraken worden afgevinkt maar dat het beoogde maatschappelijke effect uit het oog verdwijnt. Hierdoor en doordat resultaten niet meetbaar zijn hebben gemeenten onvoldoende zicht op de relatie tussen subsidieverstrekking enerzijds en het verwezenlijken van de beoogde doelen anderzijds. Het mogelijke effect van de subsidie is niet zichtbaar.

/ Aanbevelingen

Aanbevelingen zijn gelegen in het monitoren van de koppeling tussen prestatiedoelen enerzijds en de beoogde maatschappelijke effecten anderzijds. Door tussentijdse monitoring kan -indien nodig- beleid bijgestuurd worden. Om de consistentie tussen prestatiedoelen en het maatschappelijke doel te bepalen is samenwerking met het veld noodzakelijk. Gebruik daarom te allen tijden de verantwoording die door het veld wordt aangeleverd voor het evalueren en indien nodig bijsturen van beleid.

/ Toelichting

Een van onderstaande adviseurs kan toelichting geven op de conclusies.



Drs. G.T. (Geeske) Wildeman is politicoloog en directeur-eigenaar van Jacques Necker. Jacques Necker is een politiek-bestuurlijk onderzoeks- en adviesbureau dat vooral raden, Staten, griffies, rekenkamers en colleges bedient met diverse diensten. Geeske werkt hier sinds eind 2003. Zij heeft tientallen rekenkamers opgericht, werving- en selectietrajecten begeleid voor griffiers en rekenkamers en diverse trainingen verzorgd. Zij voert evaluatieonderzoeken uit voor gemeenteraden en rekenkamers. Raadsleden prijzen haar vermogen discussies kort en bondig te kunnen samenvatten en zijn blij met haar heldere schrijfstijl waarbij met name het doel en de centrale boodschap prominent worden beschreven. Eerder werkte Geeske als voorlichter en journalist.



Dr. J. (Jasper) Loots is onderzoeker en adviseur bij Jacques Necker. Jasper heeft als docent Politieke Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen jarenlang onderzoek gedaan naar de relatie tussen politiek en samenleving. Wat willen burgers eigenlijk? Wanneer willen ze meepraten, hoe willen ze betrokken worden? Wat moeten politici doen en vooral ook laten? Deze problematiek inspireert hem in zijn onderzoeken en rapportages zo precies mogelijk te benoemen wat er speelt. Hij publiceerde onder meer over regeerakkoorden: over het zoeken naar de balans tussen beleidszekerheid en bestaanszekerheid. Hij geeft leiding aan het speerpunt 'de raad is de baas'. Jasper is gemotiveerd tot de kern van de zaak te komen en neemt geen genoegen met 'zo zit het ongeveer'. Bovendien weet hij complexe kwesties op een levendige wijze inzichtelijk te presenteren in woord en geschrift.

/ Cases

Drie mogelijk interessante cases om nader te bestuderen zijn de volgende onderzoeken:

1. Stadsdeel Amsterdam Zuidoost: effectiviteit van sportsubsidiëring, 2008.

In 2008 is een onderzoek naar de effectiviteit van sportsubsidies in stadsdeel Amsterdam Zuidoost verricht. De uiteindelijke maatschappelijke doelstelling van het sportbeleid is: *'De gemeenschap Zuidoost heeft een hoge mate van sociale cohesie en de gezondheid van de bevolking is goed en er is binnen het stadsdeel een optimaal aanbod voor sportieve activiteiten en ontspanning'*. Naast deze hoofddoelstelling bestaan vele subdoelstellen.

Uit het onderzoek blijkt dat de bijdrage van het subsidiëren van sport aan de beoogde doelstelling niet vast valt te stellen. Hoewel de medewerkers van de afdeling Sport goed op de hoogte zijn van de projecten die lopen, kunnen zij niet aangeven of deze projecten ook bijdragen aan de doelstelling van het stadsdeel. Dit komt onder andere doordat onvoldoende koppeling bestaat tussen de opgelegde tussendoelen van de gesubsidieerde instellingen (prestatie-indicatoren) en de uiteindelijke maatschappelijke doelstelling. Hierdoor monitoren de medewerkers Sport niet de juiste gegevens om conclusies te kunnen trekken over effectiviteit.

Positief is dat de activiteiten die het stadsdeel subsidieert in de praktijk een bijdrage leveren aan één of meerdere doelen van het stadsdeel. Een groot aantal van de activiteiten die het stadsdeel subsidieert zou zonder subsidie niet tot stand zijn gekomen. Er is echter een veelheid aan doelstellingen. Vooraf is niet helder aan welke subdoelstelling een gesubsidieerde organisatie precies moet bijdragen.

Om meer grip te krijgen op de relatie tussen het verstrekken van subsidie en het halen van doelstellingen moeten de zwakke en sterke punten van het beleid meer uitgebreid in kaart moeten worden gebracht en moeten worden afgezet tegen kansen en bedreigingen. Dit noemt men ook wel een SWOT-analyse. Deze maakt inzichtelijk waar het stadsdeel en de gesubsidieerde instellingen zich bij de inzet van sportsubsidies op moet richten qua doelstellingen en monitoring.

2. Gemeente Delft: een voorbeeld van *good practice*, 2007.

De aanleiding voor een onderzoek naar subsidies in de gemeente Delft is het feit dat het maatschappelijk en politiek belang van het subsidiebeleid groot is. Het totale bedrag aan subsidies is namelijk 50 miljoen euro en dat is 15% van de gemeentelijke begroting.

In zijn algemeenheid luidt de conclusie dat de gemeente Delft erin slaagt om een aantal van zijn maatschappelijke doelstellingen te bereiken door het verstrekken van subsidies. Ook wordt de omvang van de verleende subsidies over het algemeen goed onderbouwd. De wijze waarop subsidieverlening plaatsvindt kan echter op een aantal punten verbeterd worden, zowel in de beleidsontwikkeling als in de uitvoering (sturing op prestaties en effecten). Zo worden de instellingen die subsidie ontvangen niet of nauwelijks gecontroleerd op de doelmatige inzet van de subsidies.

De gemeente werkt sinds enkele jaren zichtbaar aan verbeteringen in de subsidieverlening. Nieuwe regelgeving is in voorbereiding en de kwaliteit van afspraken die met instellingen worden gemaakt neemt binnen enkele beleidsvelden zichtbaar toe. Ook ten aanzien van het proces worden zichtbaar verbeteringen doorgevoerd (functiescheiding, dossiervorming).

De aanbevelingen vallen uiteen in een drietal kernpunten:

- A. betere sturing door de raad op de subsidieverlening
- B. betere sturing op prestaties en effecten
- C. betere subsidieregelgeving

Het college heeft aangegeven over het algemeen tevreden te zijn met de conclusies in het rapport. De verwachting is dat de aanbevelingen worden toegepast, vooral omdat de voorgestelde verbeteringen in regelgeving goed passen in de veranderingen die reeds zijn opgesteld door het college.

3. Gemeente Heemskerk: casus jongerencentrum Donkey, 2009.

In 2007 vindt een onderzoek plaats naar Stichting Donkey, een stichting die poppodiumactiviteiten organiseert voor jongeren. Aanleiding voor het onderzoek waren de financiële tekorten van de gesubsidieerde stichting.

Uit het onderzoek wordt de conclusie getrokken dat sprake was van een grote mate van onderling vertrouwen tussen gemeente en de stichting. Hierdoor ontbrak voldoende toezicht en werden onvoldoende controle- en sturingsmogelijkheden toegepast.

De volgende aanbevelingen worden gegeven:

- zorg voor dossiervorming op alle niveaus om daadwerkelijk verantwoording te kunnen afleggen aan de burgers over gemaakte keuzes en onderliggende risicoanalyses;
- zorg voor het vastleggen van prestatieafspraken om sturing op doelrealisatie te kunnen waarmaken;
- benut de mogelijkheden die de subsidieverordening biedt om gedurende een bepaalde tijd geïntensiveerd toezicht te organiseren vanaf het moment dat een nieuwe subsidierelatie wordt aangegaan;
- maak de systematiek die de subsidieverordening voorschrijft leidend in de praktijk;
- zorg dat duidelijk is, intern en bij de subsidierelaties, wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft ;
- zorg dat de gemeenteraad weloverwogen keuzes maakt door in de raadsvoorstellen alternatieven of argumenten voor of tegen te presenteren;
- maak gebruik van de beschikbare formats voor het informeren van de gemeenteraad en zorg dat het inzichtelijk is welke informatie ontbreekt of niet voorhanden is.