

Een Onderzoek Naar De Effect- & Prestatieverantwoording Bij Gemeentelijke Subsidieverlening.

Constantijn Masselink

Studentnummer: 3380513

Master: Bestuur & Beleid

Leerkring: Effectiviteit van Beleid

Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

1^e Begeleider: Sebastiaan Steenman

2^e Begeleider: Thomas Schillemans

Datum: 27-06-2013

Inleiding

Elk jaar wordt er door de overheid voor miljarden euro's aan subsidies verleend. Zo verstrekte alleen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2012 al voor 117 miljoen euro aan cultuursubsidies (Rijksbegroting 2012). Deze subsidies worden verstrekt ten behoeve van het behalen van diverse beleidsdoelstellingen. Gezien de grote bedragen die gemoeid gaan bij de subsidieverlening is het belangrijk om te evalueren of de verstrekte subsidies ook daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de gestelde beleidsdoelstellingen. Recentelijk onderzoek toont echter aan dat de effectevaluatie van subsidies vaak tekort schiet. Op 31 oktober 2011 presenteerde de Algemene Rekenkamer het rapport "Leren van subsidie-evaluaties". Uit dit rapport bleek dat gedurende de periode 2005-2009, van de 663 subsidieregelingen op rijksniveau, slechts 81 subsidies zijn geëvalueerd. De Algemene Rekenkamer concludeerde daarnaast dat van de subsidieregelingen die wel geëvalueerd zijn, in de meeste gevallen er niet op effectiviteit is geëvalueerd (Rekenkamer, 2011).

De algemene conclusie van de rekenkamer was dat ministeries slecht op de hoogte zijn van de effectiviteit van subsidies en dat er een reëel risico bestaat dat bewindspersonen en de Tweede Kamer beslissingen nemen op basis van onvolledige of onjuiste informatie. Er werd zelfs vastgesteld dat deze risico's zich in de praktijk reeds voordoen en voorgedaan hebben (Rekenkamer, 2011).

Het onderzoek van de Algemene rekenkamer betrof een onderzoek naar subsidieregelingen op nationaal niveau. Subsidieverlening vindt echter ook plaats op provinciaal en gemeentelijk niveau. Uit een onderzoek van de randstedelijke rekenkamer naar de effectiviteit van subsidiebeleid in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland komt eenzelfde beeld naar voren als bij het landelijke onderzoek. Hoewel er tussen de 40 en 55% van de provinciale begroting wordt besteed aan subsidies, blijkt dat de evaluatie van subsidies bij geen van deze provincies aan de kwaliteitseisen van de randstedelijke rekenkamer voldoet en dat er maar beperkt inzicht is in de doeltreffendheid van de subsidies (Randstedelijke rekenkamer, 2012).

Uit onderzoeken van verschillende lokale rekenkamers (o.a.: Rekenkamer Leeuwarden, 2011; Rekenkamercommissies Barneveld, Leusden en Zeewolde, 2007; Haarlemmermeer, 2005) blijkt dat problemen rond de effectiviteit van subsidies ook op gemeentelijk niveau een rol spelen. Zo blijkt er op gemeentelijk niveau veel onduidelijkheid over de effectiviteit van subsidies te bestaan en wordt er veelal op een gebrekkige manier geëvalueerd. Veelal ontbreken er bij subsidieverlening duidelijke afspraken over doelstellingen en wanneer er wel doelstellingen vastgelegd zijn, zijn deze vaak moeilijk meetbaar en wordt er beperkt verantwoording afgelegd over de behaalde prestaties. Dit terwijl ook voor gemeenten subsidies met een aandeel van rond de 10% op de gemeentebegroting een grote stempel op de totale begroting drukken (o.a. Eindrapportage subsidiebeleid Leeuwarden; Jaarverslag gemeente Utrecht, 2011). Daarnaast zijn de verschillende gemeenten samen vaak de grootste subsidieverleners. Zo werd in 2011 van de 867 miljoen euro subsidie ten behoeve van kunst en cultuur, het grootste gedeelte door gemeentes verleend (Cultuur in Beeld, 2012).

Hoewel subsidies een aanzienlijk deel van de begroting uitmaken en gemeenten gezamenlijk een belangrijke rol hebben in de totale landelijke subsidieverlening, geven de onderzoeken van de lokale rekenkamers aan dat er bij gemeenten weinig bekend is over het effect van de subsidie-investeringen. Deze lokale bevindingen zijn zorgelijk, zeker in het licht van de algemene conclusie van de algemene rekenkamer (2011), dat onvoldoende inzicht leidt tot beslissingen op basis van onvolledige of onjuiste informatie.

Hoewel er dus reeds onderzoek gedaan is naar het subsidiebeleid van gemeenten, is dit slechts op beperkte schaal gedaan. De onderzoeken tot op heden uitgevoerd op gemeentelijk niveau zijn slechts op lokaal niveau uitgevoerd en uitsluitend gericht op de eigen gemeente. Deze onderzoeken geven nog een onvoldoende beeld over welke rol prestatie- en effectverantwoording bij gemeenten in het algemeen hebben bij gemeentelijke subsidieverlening.

Een integraal en algemeen vergelijkend onderzoek naar de manier waarop gemeenten aandacht besteden aan de prestatie- en effectverantwoording van subsidies ontbreekt tot nu toe in Nederland. Een integraal en vergelijkend onderzoek bij een groot aantal Nederlandse gemeenten kan een beeld geven in hoeverre gemeenten aandacht besteden aan prestatie- en effectverantwoording bij gemeentelijk subsidiebeleid. De resultaten van dit integrale onderzoek kunnen voor gemeenten een aanleiding zijn om meer aandacht te besteden aan de prestatie- en effectverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening.

Daarnaast draagt het huidige onderzoek op wetenschappelijk gebied bij aan de ontwikkeling van een raamwerk om de rol van prestatie- en effectverantwoording bij gemeentelijk beleid te onderzoeken.

Dit onderzoek borduurt voort op de New Public Management (NPM) stroming die in de jaren 80 van de vorige eeuw sterk aan populariteit heeft gewonnen.

Een belangrijk onderdeel van NPM is het meetbaar maken van beleid om zo te kunnen sturen op resultaat. Dit onderzoek kan dan ook bijdragen aan het beoordelen in hoeverre gemeenten zich bezig houden met de effectiviteit en geleverde prestaties van de verstrekte subsidies.

Om de rol van prestatie- en effectverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening te onderzoeken, is onderstaande onderzoeksvraag opgesteld:

Welke rol speelt prestatie- en effectverantwoording bij het formele subsidieproces van gemeentelijke subsidieverlening en welke elementen zijn daarop van invloed?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, moeten de volgende begrippen gedefinieerd worden:

Wat wordt er verstaan onder subsidies?

Wat wordt verstaan onder prestaties en prestatiemeting?

Wat wordt er verstaan onder effectiviteit

Wat wordt er verstaan onder efficiëntie?

Wat wordt er verstaan onder verantwoording?

Bovenstaande vragen zullen in het hoofdstuk theorie beantwoord worden. Nadat de vragen zijn beantwoord, zullen er een aantal hypothesen opgesteld worden. In de methode zal uiteengezet worden hoe de hoofdvraag en de hypothesen zijn onderzocht. Vervolgens zullen de resultaten van het onderzoek besproken worden.

Theorie

Dit onderzoek zal beginnen met een theoretisch hoofdstuk waarin de belangrijkste concepten in dit onderzoek worden uitgelegd. Allereerst zal er beschreven worden welke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de toegenomen aandacht voor de begrippen prestatiemeting, effectiviteit en verantwoording. Vervolgens zullen de begrippen verantwoording en prestatiemeting zelf worden uitgelegd. Tot slot zal er worden omschreven wat er in dit onderzoek onder een subsidie wordt verstaan.

In dit onderzoek staan de begrippen prestatiemeting, effectiviteit en verantwoording centraal. De afgelopen zeventig jaar hebben deze begrippen niet altijd evenveel aandacht gehad. Tot en met de jaren 70 konden overheden getypeerd worden als typisch Weberiaanse bureaucratieën waarbij stabiliteit en orde de centrale begrippen waren (Pollit, 2004).

Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is er een andere manier van denken over hoe een overheidsorganisatie moet werken opgekomen. Een deel van deze ideeën over een andere manier van organiseren van een overheidsorganisatie vindt zijn oorsprong in de na de Tweede Wereldoorlog ontstane stroming van de *new institutional economics movement*. Concurrentie, transparantie en beloning zijn begrippen die door deze stroming centraal werden gezet (naar: Hood, 1991, p.5).

Voortbouwend op de principes van de *new institutional economics movement*, won tegelijkertijd de *scientific management* stroming aan populariteit. Deze tweede “management” stroming wilde een bedrijfsmatige manier van managen bij overheidsorganisaties terug zien waarbij managers een hoge mate van handelingsvrijheid moeten hebben (Hood, 1991, Weikert, 2001; Rhodes, 1996).

Belangrijke oorzaken die ertoe hebben geleid dat de principes uit bovenstaande stromingen daadwerkelijk hun weerslag hebben gehad op overheidsorganisaties, zijn onder andere twee economische crisissen en de groeiende verzorgingsstaat (Biesta, 2004; Hays & Kearney, 1997; Kjaer, 2010). De gevolgen van de economische crisissen in de jaren 70 en 80 en het risico van een onbetaalbare verzorgingsstaat, hebben er toe geleid dat er een gevoel tot noodzaak om overheidsorganisaties te veranderen is ontstaan. De oude bedrijfsvoering handhaven, zou op termijn onbetaalbaar worden. Een grotere nadruk op effectiviteit en efficiëntie moest er voor zorgen dat de overheid beheersbaar zou blijven (o.a. Biesta 2004; Hays & Kearney, 1997; Kjaer 2010; Pollit, 2004). Een bedrijfsmatige manier van het organiseren van overheidsorganisaties werd gezien als de oplossing om tot een kleinere, efficiëntere en effectievere overheid te komen.

Deze nieuwe manier van organiseren heeft de naam New Public Management (NPM) gekregen. NPM is tegelijkertijd met vier andere ontwikkelingen of trends opgekomen: een trend waarbij de groei van overheden afgeremd werd of waarbij overheden zelfs in moesten krimpen; Een steeds grotere nadruk op privatisering van diensten en het automatiseren van dienstverlening; De grotere nadruk op internationale relaties (naar: Hood, 1991, p.3). Bovenstaande trends passen binnen de stroming van *public management reform* (Pollit, 2004).

NPM bevat elementen die binnen de zojuist genoemde trends passen. NPM is een rekbaar begrip en bestaat uit een veelvoud van elementen die betrekking hebben op het op een bedrijfsmatige wijze sturing geven aan een overheidsorganisatie. Hood(1991) onderkent de rekbaarheid van het begrip NPM maar heeft zeven elementen van NPM waargenomen die in vrijwel elk NPM debat naar voren komen (Hood, 1991, p.4). De zeven NPM elementen van Hood zullen kort besproken worden om een helder beeld van NPM neer te kunnen zetten. Deze elementen zijn:

1. Professioneel management (*hands on professional management*)
2. Duidelijke standaarden en prestatieindicatoren (*explicit standards and measures of performance*)
3. Grotere nadruk op output in plaats van procedures (*greater emphasis on output controls*)
4. Decentraliseren en opdelen van grote publieke organisaties (*shift to disaggregation of units in the public sector*)
5. Verschuiving naar meer concurrentie in de publieke sector (*shift to greater competition in public sector*)
6. Nadruk op management principes uit de private sector (*stress on private-sector styles of management practice*)
7. Nadruk op een efficiënte allocatie van middelen (*stress on greater discipline and parsimony in resource use*)

Bij het principe van professioneel management gaat het om het opstellen van duidelijke taken en verantwoordelijkheden voor managers. Elke manager krijgt volgens dit principe zijn eigen verantwoordelijkheden en daarmee ook een zekere discretionaire ruimte om te handelen zoals de manager geschikt acht om de doelstellingen te bereiken (Hood, 1991; Pidd, 2012).

Naast het vergroten van de handelingsruimte van managers, is het belangrijk om duidelijke standaarden, doelstellingen en prestatieindicatoren op te stellen zodat prestaties gemeten en beoordeeld kunnen worden (Hood, 1991; Pidd, 2012).

Waar voorheen prestaties in de publieke sector werden beoordeeld aan de hand van de gevolgde procedures en het verloop van het proces, worden prestaties bij NPM beoordeeld op basis van de output (Hood, 1991; Pidd, 2012).

Om de prestaties van een organisatie beter te kunnen beoordelen en een hogere efficiëntie te bereiken, moeten organisaties volgens het NPM principe gericht zijn op een specifiek product of service. Grote gecentraliseerde organisaties moeten dan ook opgedeeld worden in kleine productgerichte autonome organisaties op een decentraal niveau (Hood, 1991; Pidd, 2012; Weikart, 2001).

Naast een opdeling in kleinere organisaties, ziet NPM concurrentie en marktwerking binnen de publieke sector als een methode om efficiënter te werken en een hogere kwaliteit te kunnen leveren. Dit moet zich onder andere uiten in het contract gebaseerd werken en het aanbesteden van projecten en taken.

Aansluitend op de grotere vrijheid die managers moeten krijgen, moet ook het type manager er een zijn zoals dat gebruikelijk is in de publieke sector. Dat betekent dat managers niet noodzakelijk carrière ambtenaren zijn maar vaak professionele managers die een specifieke taakstelling krijgen. Dit soort manager is vaak mobieler en minder verbonden met de organisatie dan de klassieke ambtenaar dat is (Hood, 1991; Pidd, 2012). Een belangrijk onderdeel van het gebruik maken van principes uit het bedrijfsleven, is een grotere nadruk op prestaties en prestatieverantwoording. Het laatste principe, een grotere nadruk op de efficiënte allocatie van middelen, betekent dat overheidsorganisaties constant op zoek moeten naar een verbetering in efficiëntie en productiviteit. "Do more with less" (Hood, 1991, p. 5; Pidd, 2012, p.9) kan als credo van dit principe gezien worden.

Ter aanvulling op de door Hood genoemde punten, kunnen de vijf NPM "megatrends" die Hays & Kearney (1997) onderscheiden genoemd worden: *privatization, downsizing, decentralization, debureaucratization, en managerialism*. Deze trends tonen grote overeenkomsten met de zeven principes van Hood. De principes van Hood (1991) en de trends van Hays & Kearney (1997) kunnen

samen als de kern van NPM gezien worden.

De NPM principes passen binnen wat Hood (1991, p.11) classificeert als *sigma-type values*. *Sigma-type values* zijn waarden die onderdeel uitmaken van één van de drie publiek management waarden-sets die Hood onderscheid. De andere waardensets zijn *Theta-type values* en *Lambda-type values*.

Het motto behorende bij *sigma-type values* wordt door Hood (1991) omschreven als “*Keep it lean and purposeful*” (p.11). Waarden behorende tot deze groep worden dan ook gekenmerkt door hun focus op efficiëntie, een afkeer van verspilling, een grote nadruk op tijd, geld en beloning. Sturing gebeurt op basis van de output en het aantal doelstellingen is laag zodat kosten makkelijker aan doelstellingen gekoppeld kunnen worden (naar: Hood, 1991, p,11-12). Binnen deze waardenset is dus een duidelijke overeenkomst zichtbaar met de NPM principes.

De theta-type values worden gekenmerkt door een nadruk op eerlijkheid, gelijkheid en daardoor ook op het proces. De Lambda-type values worden gekenmerkt door een nadruk op de robuustheid, degelijkheid en redundantie (Hood, 1991, p.11-16). Binnen de klassieke bureaucratie zijn vooral waarden uit de theta en Lambda waardensets zichtbaar.

De genoemde waardensets moeten niet gezien worden als waardensets die elkaar uitsluiten. Zo kunnen in een organisatie waarden uit meerdere waardensets aanwezig zijn. Als er naar de afgelopen dertig jaar wordt gekeken, is er echter een trend zichtbaar waarbij de sigma-type waarden een belangrijkere positie innemen in publieke organisaties.

Samenvattend kan gesteld worden dat NPM tot doel heeft om publieke organisaties te veranderen in organisaties waarbij meetbare prestaties, effectiviteit en efficiëntie centraal staan (Hood, 1991; Pierre, 1999; Weikert, 2001). Het kunnen meten van prestaties is noodzakelijk voor een gedegen effect- en prestatieverantwoording. Het gebruik van NPM principes kunnen daarmee bijdragen aan een betere verantwoording. In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het begrip verantwoording.

Verantwoording

Eén van de gevolgen van NPM is dat er sinds de opkomst van NPM bij de overheid maar ook bij de burgers meer aandacht is gekomen voor het begrip verantwoording (Bovens, 2007). In Nederland is dat onder meer terug te zien in het Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) dat gemeenten vanaf eind jaren tachtig tot eind jaren negentig gebruikten (Aardema, 2002). Het BBI had onder andere tot doel om tot een doelmatigere manier van werken te komen maar ook om een betere verantwoording mogelijk te maken over (financiële) prestaties.

Vanaf 1997 kreeg BBI een vervolg in het Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) principe. Doel van VBTB was om zowel de meetbaarheid van de prestaties als ook de verantwoording over de prestaties te verbeteren. Verantwoording is hiermee sinds de jaren 80 een steeds grotere rol gaan spelen bij zowel de overheid als de burgers.

Ook in het huidige onderzoek is verantwoording een belangrijk onderwerp. Om het begrip verantwoording in dit onderzoek te kunnen begrijpen en gebruiken, is het allereerst noodzakelijk om een overzicht te geven van de verschillende soorten verantwoording en uit te leggen welke definitie van verantwoording er in dit onderzoek gebruikt zal worden.

Verantwoording is reeds een oud begrip en heeft sinds ongeveer de 11^e eeuw voornamelijk een financiële connotatie gehad (Bovens, 2007, p. 448). Bij financiële verantwoording moet gedacht worden aan het afleggen van verantwoording over de jaarcijfers, de financiële prestaties (Kluvers, 2003). Met name sinds de opkomst van NPM heeft verantwoording echter een veel bredere betekenis gekregen (Kluvers, 2003, p. 60).

Verantwoording van de overheid gaat bij deze bredere definitie niet alleen over financiële middelen maar ook over *“de uitoefening van publieke taken en verantwoordelijkheden”* (Bovens & Schillemans, 2009, p.24). Deze bredere betekenis heeft de naam publieke verantwoording gekregen (Bovens, 2007, p.448).

Het nu bredere begrip verantwoording heeft ertoe geleid dat verantwoording een containerbegrip is geworden waar meerdere betekenissen aan gegeven kunnen worden (Bovens, 2007; Sinclair, 1995). Zo worden door verschillende onderzoekers tevens de begrippen, responsiviteit, transparantie en aansprakelijkheid onder verantwoording gerekend (Bovens, 2007, 449-450). In de V.S. bijvoorbeeld, worden de termen *“good governance”* en verantwoording gebruikt als zijnde uitwisselbaar (naar: Bovens, 2007, 449). Bovens (2007) betoogt dat door deze verbreding van het begrip verantwoording, analytisch onderzoek onmogelijk is. Brede definities van verantwoording kunnen immers ook begrippen als aansprakelijkheid en responsiviteit bevatten, begrippen die eveneens geoperationaliseerd en gedefinieerd moeten worden.

In dit onderzoek wordt het begrip verantwoording analytisch gebruikt, het is daarom van belang een eenduidige definitie te gebruiken. Bovens (2007) heeft voor dit doel een enge definitie van verantwoording opgesteld. In dit onderzoek zal daarom de volgende definitie van verantwoording gebruikt worden:

“De relatie tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, waarbij het forum nadere vragen kan stellen en daarbij een oordeel uit kan spreken waar tevens consequenties aan vast kunnen zitten voor de actor (naar: Bovens & Schillemans, 2009, p.20).” In bovenstaande definitie is de actor de persoon of de organisatie die verantwoording af moet leggen en het forum is degene aan wie verantwoording afgelegd moet worden (Bovens & Schillemans, 2009).

Naast dat bovenstaande definitie geschikt is om in analytisch gebruikt te worden, is de definitie van Bovens (2007) tevens de gangbare definitie van verantwoording in Nederlands onderzoek naar verantwoording. Door het gebruiken van de definitie van Bovens (2007) sluit de manier waarop het begrip verantwoording wordt gebruikt aan bij andere onderzoeken in Nederland waar het begrip verantwoording in wordt gebruikt.

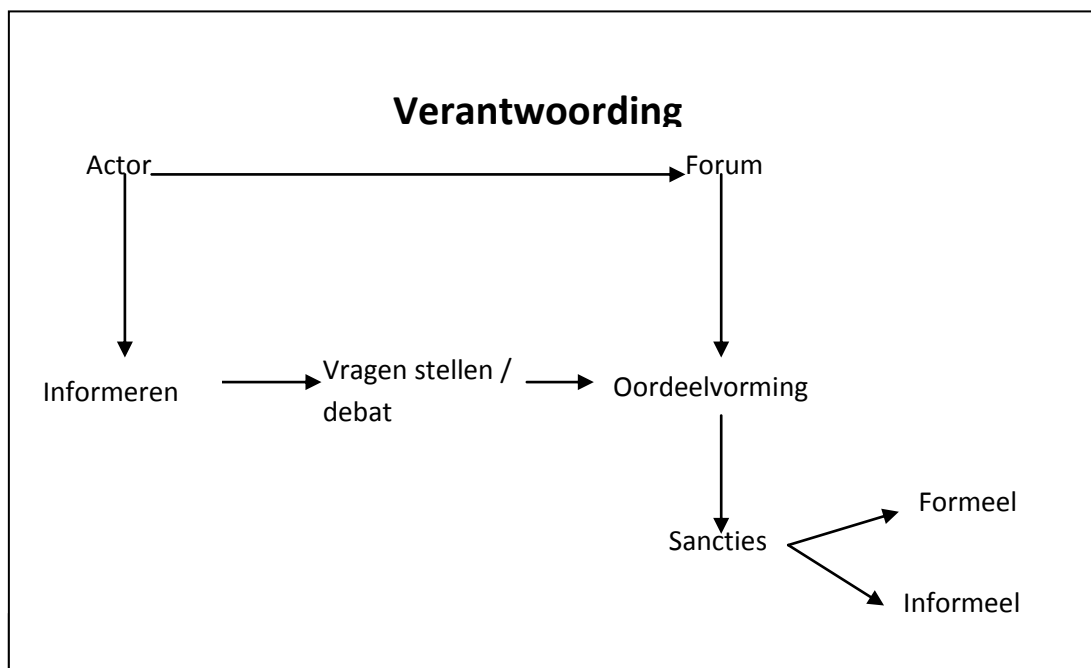
Als er naar de definitie van verantwoording wordt gekeken, kunnen een viertal elementen of fases worden onderscheiden die vrijwel altijd aanwezig zijn gedurende het verantwoordingsproces, namelijk de informerende fase, de fase voor bezwaar en debat, de fase van publieke oordeelsvorming en het opleggen van sancties (Bovens, 2007). De elementen zijn schematisch weergegeven in figuur 1.

Het eerste element is *informatievoorziening* waarbij de actor het forum van informatie voorziet over haar handelen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie over de geleverde prestaties en informatie over de effecten die de handelingen tot gevolg hebben gehad. Een voorbeeld is de subsidieontvanger die de subsidieverlener op de hoogte houdt over de activiteiten die met behulp van de subsidiegelden zijn uitgevoerd. Bij het verstrekken van informatie hoort

tevens het verstrekken van extra informatie of het geven van uitleg als het forum hier om vraagt (Bovens, 2007, p. 451).

Het tweede element of de tweede fase is het moment waarop het forum de mogelijkheid heeft om de informatie en het handelen van de actor *in twijfel te trekken* en de mogelijkheid heeft om de actor hierover te *ondervragen*. Zo moet een gemeente als subsidieverlener bij twijfel over de besteding van de subsidiegelden de mogelijkheid hebben om een subsidieontvanger hierover te ondervragen (Bovens, 2007, p. 451).

Als derde element noemt Bovens (2007, p.451) de mogelijkheid om *publiekelijk een oordeel te vellen* over het handelen van de actor. Dit oordeel kan positief of negatief zijn. in het geval van een negatief oordeel, kunnen er *sancties*, het vierde element, aan het oordeel verbonden worden (naar: Bovens, 2007, p.451). Bij subsidieverlening kan de subsidieverlener bij een negatief oordeel besluiten een gedeelte van het subsidiebedrag terug te vorderen.



Figuur 1. De vier elementen van het verantwoordingsproces schematisch weergegeven. Naar Bovens (2007, p. 454).

Nu duidelijk is waar verantwoording uit bestaat, kan vervolgens de vraag beantwoord worden aan wie verantwoording afgelegd moet worden. Bij publieke verantwoording, is er zelden sprake van één forum waar verantwoording aan afgelegd moet worden, maar kenmerkt *publieke verantwoording* zich door het grote aantal fora waaraan verantwoording afgelegd moet worden (Bovens, 2007, p. 455; Kluver, 2003, p. 58, Romzek, 2000, p. 22). Uit de literatuur zijn verschillende vormen van verantwoording met elk hun eigen fora te onderscheiden (Bovens, 2007, p. 455; Kluver, 2003, p. 58, Romzek, 2000, p. 22):

1. Politieke verantwoording
2. Wettelijke verantwoording
3. Administratieve verantwoording
4. Professionele verantwoording
5. Sociale verantwoording

De verantwoording naar de verschillende fora kan wederom per forum van aard en vorm verschillen. Zo is *politieke verantwoording* gebaseerd op een principaal-agent relatie (Romzek, 2000, p. 25-26). De gemeenteraad delegeert taken aan een aantal wethouders, de wethouders delegeren vervolgens een gedeelte van de taken aan ambtenaren. Verantwoording vindt volgens dezelfde hiërarchie plaats.

Wettelijke / juridische verantwoording vindt veelal niet plaats via een principaal-agent relatie maar op basis van zoals de naam reeds suggereert, wettelijk vooraf vastgestelde regels. Een voorbeeld is het verantwoording af moeten leggen in een rechtbank. Het forum waar verantwoording aan afgelegd moet worden is in deze relatie een derde onafhankelijke partij (Bovens, 2007, p.456).

Een volgende vorm van verantwoording, is *administratieve verantwoording*. Bij deze vorm van verantwoording, wordt er door de actor verantwoording afgelegd aan verschillende controlerende organisaties zoals rekenkamers, toezichthouders, accountants en ombudsmannen (naar: Bovens, 2007, p.456). Ook bij deze vorm is het forum een (onafhankelijke) derde partij.

Bij *professionele verantwoording*, wordt er door de actor verantwoording afgelegd aan mensen binnen de eigen beroepsgroep, aan mede professionals. De normen waar de actor aan moet voldoen zijn vaak vastgelegd door een toezichthoudend orgaan, vaak ook bestaand uit professionals (Bovens, 2007, p. 456; Sinclair, 1995, p. 223; Romzek, 2000, p. 26).

De laatste vorm van verantwoording is *sociale verantwoording*. Sociale verantwoording is een vorm van verantwoording die relatief dicht bij de burger staat. De fora bestaan uit groepen burgers of belangenbehartigers van burgers zoals cliëntenraden en belangengroepen. De autoriteit van deze sociale fora is volgens Bovens (2007) echter vrij beperkt omdat de fora vaak de mogelijkheid missen om sancties op te leggen (p. 457).

In bovenstaande beschrijving van verschillende verantwoordingsvormen, is een verschil zichtbaar in de richting waarin verantwoording wordt afgelegd. Politieke verantwoording wordt gekenmerkt door *verticale verantwoording* waar verantwoording via hiërarchische lijnen verloopt.

Sociale en professionele verantwoording zijn voorbeelden van *horizontale verantwoording*. Bij horizontale verantwoording is er geen sprake van hiërarchische verhoudingen, verantwoording wordt afgelegd aan professiegenoten of in het geval van sociale verantwoording aan raden en belangenbehartigers zonder dat er een hiërarchische relatie bestaat tussen actor en forum. Als laatste verantwoordingsrichting kan *diagonale verantwoording* genoemd worden. Diagonale verantwoording is een verantwoordingsrichting waarbij het forum geen formele hiërarchische bevoegdheden heeft. Doordat het controlerende forum wel rapporteert aan fora die wel hiërarchische bevoegdheden hebben, heeft het forum indirect de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de actor (naar Bovens, 2007).

Naast dat het belangrijk is om te weten wat er onder verantwoording wordt verstaan en waar verantwoording uit bestaat, is het tevens van belang om de motieven achter verantwoording uit te leggen. Het afleggen van verantwoording kan als inefficiënt gezien worden, omdat tijd die aan verantwoording besteed moet worden, ten koste gaat van de tijd die beschikbaar is voor de kerntaken (Markell, 2005). Verantwoording staat hierbij op gespannen voet met het NPM principe waarbij actoren een grote mate van autonomie en handelingsvrijheid zouden moeten krijgen. Het moeten afleggen van verantwoording kan gezien worden als een beperking van deze vrijheid (Scott, 2000, p. 39; Halachmi, 2002, p.371).

Om bovenstaande redenen is het belangrijk om uit te leggen waarom verantwoording wel als een belangrijk instrument gezien moet worden.

Vanuit de literatuur kunnen er grofweg drie hoofdredenen voor verantwoording genoemd; het democratisch perspectief, het constitutionele / controlerend perspectief en het lerend perspectief.

De eerste reden die genoemd wordt is dat verantwoording vanuit een democratisch perspectief wordt afgelegd. Verantwoording wordt hierbij gebruikt om het handelen van de overheid te kunnen controleren (Bovens, 2007, p. 462). Burgers hebben een gedeelte van hun soevereiniteit overgedragen aan het parlement en via het parlement weer aan de regering. Het parlement en de regering nemen besluiten voor het volk en besteden namens de burger miljarden aan publieke middelen. Verantwoording is dus een mechanisme voor het volk om te controleren wat er met hun belastinggeld en overgedragen soevereiniteit wordt gedaan. Bij ontevredenheid kunnen burgers "sancties opleggen" door bijvoorbeeld bij de eerstvolgende verkiezingen op een andere partij te stemmen (Bovens, 2007, Kluvers, 2003, p.60).

De tweede reden voor verantwoording is dat doormiddel van verantwoording corruptie en machtsmisbruik voorkomen kan worden (Bovens, 2007, p. 463; Halachmi, 2002, p.370) . Dit perspectief op verantwoording wordt het constitutionele perspectief genoemd. Verschillende verantwoordingsmechanismen zorgen voor "checks and balances" om misbruik van macht of oneigenlijk gebruik van middelen tegen te gaan. Onafhankelijke organisaties als de Algemene Rekenkamer en de lokale rekenkamers maar ook het parlement kunnen overheidsorganisaties dwingen verantwoording af te leggen over haar handelen. Mocht een rekenkamer gebreken tegenkomen, dan kan de rekenkamer de bevindingen in de openbaarheid brengen waarna het parlement of een gemeenteraad de regering dan wel het college van B&W ter verantwoording kan roepen.

Als derde reden voor verantwoording wordt genoemd dat verantwoording het leren van een organisatie bevordert. De veronderstelling is dat wanneer een organisatie weet dat het verantwoording moet afleggen en dat er sancties zullen volgen als het forum ontevreden is over het handelen, de actor zal zoeken naar manieren om zo effectief en efficiënt mogelijk te handelen. Verantwoording kan hierbij dus worden gezien als een hulpmiddel om de effectiviteit van een organisatie te vergroten (Bovens, 2007, p. 463-464).

In dit onderzoek is prestatie en effectverantwoording vooral vanuit het democratisch en het lerend perspectief belangrijk. Zoals reeds is vermeld, bestaat een relatief groot gedeelte van gemeentelijke begrotingen uit subsidiegelden. Zonder verantwoording, hebben burgers geen mogelijkheid om te kunnen controleren of de beleidsmaatregelen van hun gemeente effectief zijn, met ander woorden of belastinggeld effectief besteed wordt. Daarnaast is de verantwoording vanuit een lerend perspectief belangrijk voor een gemeente. Verantwoording over de geleverde prestaties van subsidieontvangers, kunnen tevens ter evaluatie van het gevoerde subsidiebeleid dienen. Verantwoording over prestaties maakt het voor gemeenten mogelijk om het subsidiebeleid waar nodig aan te passen.

Naast dat in dit onderzoek de rol van prestatie- en effectverantwoording onderzocht wordt, wordt er ook gekeken naar welke elementen van invloed zijn op verantwoording.

Blanco e.a. (2011) beschrijven een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op verantwoording in de publieke sector. Één van de mogelijke invloeden die genoemd worden, is de omvang van de

gemeente (Blanco e.a., p. 202). Ryan e.a. (2002) en Christiaens & Van Peteghem (2007) vonden een positief verband tussen de grootte van een gemeente en de kwaliteit van de verantwoording. Een mogelijke verklaring voor dit verband is het feit dat grotere gemeenten vaak meer specialistisch personeel in dienst hebben die zich met verantwoording bezig kunnen houden (Christiaens & Van Peteghem, 2007, p.382). In dit onderzoek zal daarom ook gekeken worden naar de mogelijke invloed van de grootte van een gemeente.

Naast de grootte van de gemeente laat onderzoek van Tetlock e.a. (2011) zien dat de ideologie van personen van invloed kan zijn op de geprefereerde verantwoordingsvormen. Tetlock e.a. schrijven dat liberalen in de Verenigde Staten positiever tegenover de publieke sector staan dan conservatieve Amerikanen en juist wantrouwend zijn richting private organisaties. Als gevolg daarvan prefereren de liberalen een striktere verantwoordingsvorm voor beleidsmakers in de private sector dan voor beleidsmakers in de publieke sector (Tetlock e.a., 2011).

In de Nederlandse situatie moet de mogelijke politieke invloed op verantwoording in het licht gezien worden van de opkomst van NPM. De opkomst van NPM en daarmee ook de aandacht voor een meer prestatiegerichte verantwoording, vond plaats onder aanvoering van neoliberale partijen (Kjaer, 2010). Neoliberale partijen kunnen vanuit een sociaal economisch oogpunt, aan de rechterkant van de politieke schaal geplaatst worden. De verwachting in dit onderzoek is dan ook dat prestatiegerichte verantwoording, door rechtse partijen belangrijker vinden dan linkse partijen. Om mogelijke politiek ideologische invloeden op de kwaliteit van verantwoording te toetsen, zal er in dit onderzoek ook naar de politieke samenstelling van het college gekeken worden.

In dit hoofdstuk is uitgelegd wat er in het huidige onderzoek onder verantwoording wordt verstaan en waarom verantwoording belangrijk is. In het volgende hoofdstuk zal verder ingegaan worden op de prestaties waar verantwoording over afgelegd moet worden.

Prestaties & Prestatiemeting

Naast de onder invloed van NPM toegenomen aandacht voor verantwoording, is er in de landen die de NPM principes hebben omarmd tevens een toegenomen aandacht voor prestatie management en effectiviteit zichtbaar (Pollit, 2004).

Prestatiemeting is een belangrijk begrip in dit onderzoek, het doel van dit onderzoek is immers om de mate van effect- en prestatieverantwoording van subsidiebeleid vast te stellen. Om verantwoording over prestaties af te kunnen leggen, moeten deze eerst gemeten worden. In dit hoofdstuk zal het begrip prestatiemeting met alle relevante onderliggende begrippen worden uitgelegd.

Prestatiemeting is een containerbegrip waardoor er meerdere definities van prestatiemeting gegeven kunnen worden. In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van elementen uit de definities van Poister (2003) en Newcomer (1997) omdat deze definities alle voor dit onderzoek relevante elementen bevatten. Prestatiemeting kan gedefinieerd worden als een proces waarbij informatie over prestaties wordt verzameld, beoordeeld en gebruikt. (naar: Poister, 2003, p. 3-4). Een prestatie kan hierbij worden gezien als “een goed of dienst als resultaat van bepaalde activiteiten” (naar: Van den Heuvel, 2005, p.88). Newcomer (1997) definieert prestatiemeting als het meten van input, output, *intermediate outcomes* en end *outcomes* (p.3). Pidd (2013) voegt daar nog het meten van proces en service aan toe. De definities van Newcomer en Pidd worden in dit onderzoek als aanvulling op de definitie van Poister gebruikt om invulling te geven aan het begrip “informatie” in de definitie van Poister.

Uit de definitie van Newcomer en de aanvulling van Pidd blijkt dat er verschillende soorten prestaties gemeten kunnen worden, namelijk prestaties op het gebied van input, proces, service, output en outcomes. Deze begrippen zullen nu eerst worden besproken, waarna toegelicht wordt op welke vorm van prestatiemeting dit onderzoek zich richt.

Prestaties met betrekking tot proces en service gaan met name over het verloop van een proces en bijvoorbeeld klanttevredenheid. Deze twee terreinen zijn in dit onderzoek minder relevant omdat het in dit onderzoek vooral gaat om de uitkomsten van het subsidiebeleid. Hoe dit proces verlopen is en op welke manier er service is verleend, is minder relevant.

Bij het meten van input, wordt er gekeken naar de middelen die ingezet worden bij activiteiten. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om hoeveel geld een activiteit heeft gekost of hoeveel tijd ergens aan besteed is (van den Heuvel, 2005, p.88).

Bij het meten van output gaat het om de handelingen die verricht worden, zoals het aantal activiteiten dat een organisatie organiseert. Duckett (2008, p.11) omschrijft output als een tussenmaatstaf bestaande uit activiteiten om de gewenste outcome te bereiken.

Bij het meten van de zowel de input als de output kan de efficiëntie (doelmatigheid) van een organisatie gemeten worden. Efficiëntie is de verhouding tussen de middelen (input) en de resultaten. Als het begrip efficiëntie op beleid wordt toegepast, kan er de volgende definitie gegeven worden: *Een beleid is doelmatig naarmate de verhouding tussen kosten en baten positiever is, dus naarmate bepaalde baten met minder kosten worden bereikt of naarmate met bepaalde kosten meer baten worden bereikt* (Hoogerwerf, 2003, p.227).

Het meten van output is in dit onderzoek belangrijk omdat het een belangrijk onderdeel is van verantwoording. Door het meten van de output kan verantwoording afgelegd worden over de prestaties en wat deze prestaties hebben gekost.

Naast de output, kan tevens de outcome gemeten worden. Duckett (2008, p.11), Newcomer (1997, p.6) en Behn (2003, p.594) beschrijven outcomes als uiteindelijke doelen van beleidsprogramma's, bijvoorbeeld het verbeteren van de volksgezondheid of het gevoel van veiligheid van de burgers. Omdat er niet noodzakelijk een direct verband tussen output en outcome hoeft te zijn, is het belangrijk om indien mogelijk prestaties te meten in termen van outcome. Een toename van het aantal behandelde patiënten in een ziekenhuis hoeft immers niet te betekenen dat de samenleving als geheel daardoor ook gezonder is geworden (naar Duckett, 2008, p.11; Van Thiel & Leeuw, 2002, p.272). Omdat het in de publieke sector echter vaak lastig is om outcome duidelijk te definiëren, wordt vaak enkel gebruik gemaakt van outputs voor het meten van effectiviteit (Duckett, 2008; De Bruin, 2006, p. 16).

Hoewel Osbourne & Gaebler (1993), Duckett (2008) en Behn (2003, p. 594) stellen dat outcome gebruikt moet worden om effectiviteit te meten, zal in dit onderzoek dezelfde output gerichte methode gehanteerd worden die De Bruin (2006, p.16) gebruikt. Dit onderzoek zal zich daardoor voornamelijk focussen op datgene wat het eenvoudigst meetbaar is: de output. Het meten van outcome is zoals eerder is genoemd vaak lastig omdat outcomes vaag en tegenstrijdig kunnen zijn, voor dit onderzoek is het daardoor niet haalbaar om de outcomes te meten. Daarnaast blijkt uit de rekenkamer onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de verschillende lokale rekenkamers (o.a. Rekenkamer Leeuwarden, 2011; de Valleigemeenten) dat het relatief eenvoudig te meten output al onvoldoende wordt gemeten.

De aard van de relatie tussen gemeente en subsidieontvanger rechtvaardigt de focus op output verder. Gemeenten verstrekken subsidies aan cultuurinstellingen omdat gemeenten het belangrijk vinden dat haar burgers de mogelijkheid hebben tot cultuurparticipatie. Gemeenten willen een bepaalde culturele standaard behalen. Het is de taak van de culturele instellingen om mensen in aanraking te brengen met cultuur. De doelstellingen van de subsidieontvanger hoeven daarbij echter niet gelijkgesteld te zijn met de doelstellingen van de gemeente. De gemeente kan enkel verwachten dat de activiteiten van de subsidieontvanger uiteindelijk zullen bijdragen aan het behalen van de gemeentelijke doelstellingen. De activiteiten van de subsidieontvangers om cultuurparticipatie te verhogen, zijn relatief eenvoudig in termen van output vast te leggen en te meten. Het aantal leden, het aantal lessen en het aantal bezoekers zijn enkele voorbeelden van outputcijfers die een duidelijk beeld kunnen geven van de activiteiten die de organisatie ontplooid om haar eigen doelstellingen te bereiken.

Om bovenstaande redenen zal dit onderzoek zich daarom voornamelijk richten op een eerste stap naar effectiviteitsmeting, het meten van output.

In dit onderzoek zal er zoals reeds vermeld worden gekeken naar prestatie en effectverantwoording. Het begrip prestatiemeting is reeds aan bod gekomen en ook het begrip effectiviteit is reeds voorbij gekomen. Omdat effectiviteit in dit onderzoek een grote rol speelt, zal er in onderstaande tekst het begrip effectiviteit extra toegelicht worden.

Een veel gebruikte benadering om de mate van effectiviteit vast te stellen is via de *"goal approach"*. Om de effectiviteit van een organisatie te beoordelen, moeten daarvoor eerst de doelen van een organisatie worden geïdentificeerd, waarna bepaald kan worden in hoeverre de doelen behaald zijn (Rainey, 2003, p.136; Wholey, 1997, Pidd 2012). Effectiviteit kan volgens deze aanpak gezien worden als de mate waarin de doelen of de doelstellingen van een organisatie worden gerealiseerd (Rainey, 2003; Pidd, 2012). Hoogerwerf (2003) geeft eenzelfde definitie, specifiek gericht op de effectiviteit van beleid: *"Een beleid is doeltreffend naarmate het bijdraagt tot het bereiken van de gestelde*

doeleinden. (...)" (p.227).

Een doel wordt hierbij gezien als een "staat of situatie die een (overheids)organisatie wilt bereiken" (naar: Rainey, 2003, p. 130).

Doelen of doelstellingen kunnen opgesplitst worden in officiële en operationele doelstellingen. Officiële doelstellingen zijn de doelstellingen van de organisatie als geheel en zijn vaak breed en vaag, waar de operationele doelstellingen betrekking hebben op een kleiner deel van de organisatie, bijvoorbeeld op een specifieke taak (Perrow, 1961, p.855) . Operationele doelstellingen zijn hierdoor ook makkelijker meetbaar dan organisatiebrede doelstellingen.

Als bovenstaande definitie van effectiviteit toegepast wordt op gemeentelijke subsidieverlening, kan effectiviteit van subsidiebeleid worden gezien als *de mate waarin de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de subsidieverlening, worden bereikt*. De doelstellingen van de subsidieontvangers kunnen als operationele doelstellingen worden gezien.

Naast de *goal approach* als framework om effectiviteit te meten, kan er tevens gebruik gemaakt worden van andere frameworks zoals de *system-resource approach*, het meten van effectiviteit via *participant-satisfaction models* of via *human resource and internal process models* (Rainey, 2003, p. 135-139).

De eerste aanpak van bovengenoemde ziet effectiviteit als de mogelijkheid van een organisatie om gebruik te maken van externe bronnen en kansen. De tweede aanpak meet effectiviteit door werknemers en externe partijen die betrokken zijn bij de organisatie te vragen hoe zij vinden dat de organisatie het doet. De laatste methode kijkt naar HR elementen als communicatie, leiderschap en motivatie. Wanneer deze elementen in voldoende mate aanwezig zijn, zou dat tot effectiviteit moeten leiden (Rainey, 2003, p. 135-139).

Laatstgenoemde frameworks zijn met name geschikt om geschikt om de effectiviteit van een organisatie als geheel te beoordelen en zijn minder goed toepasbaar op het meten van de effectiviteit van specifieke beleidsmaatregelen.

Ook de *goal approach* is niet altijd zonder meer geschikt om effectiviteit te meten. Een vereiste voor het gebruik van de *goal approach* is dat de doelen aan de hand waarvan de effectiviteit gemeten kan worden, eenduidig en helder zijn. Publieke organisaties hebben echter vaak meerdere en tegenstrijdige doelen die bovendien vaag geformuleerd kunnen zijn (Noordegraaf & Abma, 2003; Rainey, 2003, p.132; Pidd, 2012; Van Thiel & Leeuw, 2002). Het veelal afwezig zijn van eenduidige en meetbare doelstellingen bij publieke organisaties, maakt de *goal approach* minder geschikt om effectiviteit bij publieke organisaties te meten (Rainey, 2003, p.136). Dit onderzoek richt zich echter niet op de effectiviteit van de organisatie als geheel maar op hoe gemeenten met effectverantwoording van subsidies om gaan. De subsidieontvangers in dit onderzoek zijn vaak organisaties met een relatief beperkt takenpakket, bijvoorbeeld een muziekvereniging. Hierdoor is het aantal doelstellingen vaak beperkt, wat de kans op tegenstrijdige doelstellingen sterk vermindert. Gezien de aard van veel van de onderzochte organisaties (cultuurverenigingen etc.), mag daarnaast redelijkerwijs aangenomen worden dat het handelen van de organisatie grotendeels overeenkomt met de organisatiedoelen. Veel van de bezwaren tegen de *goal approach* vallen hierdoor al weg. Wat de *goal approach* verder geschikt maakt als *framework* voor effectiviteit is dat de gemeenten moeten verantwoorden met welk doel subsidies worden verstrekt, dit impliceert dat er expliciete doelen aanwezig moeten zijn. Daarnaast worden er door subsidieaanvragers in veel gevallen doelen opgenomen. Omdat de focus op doelen naast organisatiebreed, ook op specifieke projecten en organisatiedelen toegepast kan worden, maakt dit de *goal approach* geschikt om als framework te dienen in dit onderzoek.

Effectiviteit zal in dit onderzoek dan ook worden gezien als *de mate waarin de doelstellingen van een organisatie worden bereikt*.

Waarom prestaties meten?

Nu duidelijk is wat er in dit onderzoek onder prestatiemeting, effectiviteit en efficiëntie wordt verstaan, zal er worden gekeken naar waarom prestaties, en daarmee onder andere effectiviteit en efficiëntie, überhaupt gemeten moet worden en op welke manieren dit kan. Prestatiemeting in het algemeen, heeft tot doel om te bepalen wat het resultaat van bepaalde handelingen is (Wholey, 1997, p.98 ;). Vanuit de literatuur worden er meerdere redenen gegeven waarom het belangrijk is om naar resultaten en prestaties te kijken.

Bird e.a. (2005) onderscheiden drie redenen om prestaties te meten. De eerste reden die genoemd wordt, is simpelweg om te kunnen beoordelen of een maatregel werkt. Om beleidsmaatregelen gedegen te kunnen evalueren en bij te sturen, is het noodzakelijk om kennis te hebben van de effecten van de beleidsmaatregel. Prestatiemeting is dus nodig voor de beleidsevaluatie fase in de beleidscyclus (Hoogerwerf, 2003, p.249).

Een tweede belangrijke reden hangt nauw samen met verantwoording. Zonder effect- en prestatiemeting kan er geen verantwoording afgelegd worden over de resultaten van beleidsmaatregelen (Bird e.a., 2005), een stelling die onder andere Smith (1990) en Wholey (1997) tevens onderschrijven.

Als laatste reden noemen Bird e.a. (2005) dat prestatiemeting het mogelijk maakt om prestaties van verschillende organisaties met elkaar te vergelijken.

Pidd(2012) geeft als aanvulling op de eerder genoemde punten nog twee extra redenen om prestaties te meten: de inzichten die prestatiemeting geven, kunnen bijdragen aan een betere planning voor het verdelen van middelen. Door prestatiemeting kan immers een beeld worden verkregen over hoeveel middelen ingezet moeten worden om een bepaalde prestatie te bereiken.

De tweede reden die Pidd(2012) noemt is dat prestatiemeting betere controle mogelijk maakt. Organisaties kunnen aan de hand van (tussentijdse) prestatiemetingen indien nodig bijsturen zodat de beleidsdoelstellingen behaald kunnen worden. Behn (2003) omschrijft acht redenen voor publieke managers om prestaties te meten: *to evaluate, control, budget, motivate, promote, celebrate, learn and improve* (p.588).

Poister (2003) noemt tien management processen waarbij prestatiemeting en prestatie management belangrijk zijn: *Monitoring and reporting, strategic planning, budgeting and financial management, program management, program evaluation, performance management, quality improvement and process improvement, contract management, external benchmarking and communication with the public* (p.10).

Osbourne & Gaebler (1993) verwoorden de redenen voor prestatiemeting wellicht nog wel het duidelijkst: *What gets measured, gets done; If you don't measure results, you can't tell success from failure; if you can't see success, you can't reward it; if you can't reward success, you're probably rewarding failure; if you can't see success, you can't learn from it; if you can't recognize failure, you can't correct it; if you can demonstrate results, you can win public support*.

Als de bovengenoemde redenen met elkaar worden vergeleken, lijkt er consensus te bestaan over welke functies prestatie management heeft. Zo wijzen alle auteurs er op dat door prestatiemeting beleid geëvalueerd kan worden, prestatiemeting is daarmee een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Er is immers informatie over de prestaties nodig om te kunnen oordelen over of een project succesvol is verlopen en of er aanpassingen in het beleid nodig zijn.

Daarnaast wordt het element van sturing door alle auteurs (impliciet) genoemd. Wanneer prestaties frequent gemeten worden, is het mogelijk om tussentijds op de prestaties bij te sturen. Het laatste gemeenschappelijk punt is dat prestatiemeting een belangrijke rol kan spelen bij publieke verantwoording. Prestatiemeting en beleidsevaluatie zijn belangrijke gereedschappen voor de manager om te kunnen bijsturen maar zijn tevens essentieel om verantwoording af te kunnen leggen aan de verschillende fora.

Het meten van prestaties

Bovenstaand is een begrippenkader geschetst van het begrip prestatiemeting en alle bijbehorende relevante begrippen. In het resterende deel van dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan op welke manier prestaties meetbaar gemaakt kunnen worden.

Om output of outcome te meten en om daar vervolgens over te kunnen oordelen, moeten er eerst meetbare doelstellingen opgesteld worden (Wholey, 1997; Pidd, 2012). Zoals reeds vermeld, zijn doelstellingen van publieke organisaties echter vaak lastig te meten. Het VBTB principe dat eind jaren 90 in Nederland werd geïntroduceerd, had onder andere tot doel om een betere effectverantwoording mogelijk te maken. Veel overheidsorganisaties, zowel op Rijks- als op lokaalniveau, zijn daartoe bij het maken van beleid en het opstellen van doelstellingen de drie W'en structuur gaan gebruiken. Bij deze aanpak worden bij het bepalen van beleid drie vragen gesteld: Wat willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten (Noordegraaf & Abma, 2003). Baerends (2005) gebruikt een aangepaste versie en stelt de volgende vragen: Wat is het probleem, Wat gaan we daaraan doen, Wat willen we bereiken, Waarom willen we dat? Bovenstaande vragen zijn een hulpmiddel om duidelijke doelstellingen op te stellen waarvan achteraf de effectiviteit en efficiëntie beoordeeld kan worden.

Naast de drie W vragen, wordt er tevens vaak gebruik gemaakt van het SMART principe. Bij het gebruik van het SMART principe, worden doelstellingen SMART opgezet, dat wil zeggen dat doelstellingen Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdsgebonden (SMART) moeten zijn. De SMART opzet helpt organisaties om na te denken over hoe de huidige doelstellingen geformuleerd zijn en hoe nieuwe doelstellingen op een dusdanige manier opgesteld kunnen worden dat de doelstellingen meetbaar en controleerbaar zijn (Pidd, 2012).

Wanneer doelstellingen volgens het SMART principe zijn opgesteld, betekent dit dat de doelen meetbaar zouden moeten zijn. Meetbaarheid impliceert dat aan de hand van indicatoren bepaald kan worden in welke mate een doelstelling behaald is. Bij het opstellen van indicatoren, dient wederom rekening gehouden te worden met de SMART principes om te voorkomen dat indicatoren op zichzelf vaag en ambigu worden (Bird, e.a., 2003; Fortuin, 1988).

Baerends (2005) onderscheidt vijf verschillende soorten indicatoren: de effectenindicator, de gebruiksindicator, prestatie-indicator, de procesindicator en de middelenindicator. De voor dit onderzoek relevante vormen zullen kort toegelicht worden.

Effectindicatoren meten de effecten van de doelstellingen. Wanneer het gewenste effect (outcome) van een sportsubsidie in een probleemwijk is dat de jeugdoverlast afneemt, zijn indicatoren die jeugdoverlast meten in de betreffende wijk, effect indicatoren. Er moet voorzichtig omgegaan worden met de resultaten van de effectindicatoren omdat niet altijd vast te stellen is of de verleende subsidies ook daadwerkelijk ten grondslag liggen aan de behaalde effecten, andere factoren zouden hierbij ook een rol kunnen spelen (Hoogerwerf, 2003, p.243; De Bruin, 2006, p. 16).

Een tweede indicator is de gebruiksindicator. De gebruiksindicator is een indirecte indicator. Gebruiksindicatoren meten bijvoorbeeld hoeveel jongeren er mee hebben gedaan aan een gesubsidieerde sportactie maar niet of ze minder overlast hebben veroorzaakt, iets wat wel de achterliggende doelstelling van de subsidie kan zijn. Baerends stelt vast dat deze indicator vaak als tweede indicator voor effectiviteit wordt gebruikt (Baerends, 2005). Omdat het vaak lastig is om outcomes te meten, zijn gebruiksindicatoren een eenvoudigere manier om de effecten van beleid te kunnen meten (De Bruin, 2006, p. 16).

De derde indicator is de prestatie-indicator. De prestatie-indicatoren meten in hoeverre de (programma) doelstellingen van een organisatie worden behaald. Prestatie-indicatoren spelen een belangrijke rol bij het kunnen beantwoorden van de “Wat gaan we er voor doen” vraag die door gemeenten wordt gesteld bij het opstellen van de gemeentelijke programma begrotingen en plannen (Baerends, 2005).

Aan de hand van bovenstaande indicatoren kunnen verschillende soorten prestaties gemeten worden. In het methode hoofdstuk zal nader worden ingegaan op welke indicatoren er in dit hoofdstuk gebruikt zullen worden.

In dit hoofdstuk is besproken wat prestatiemeting is, welke prestaties gemeten kunnen worden en waarom prestaties gemeten moeten worden. In het volgende hoofdstuk zal er worden ingegaan op hetgeen waar prestatiemeting zich in dit onderzoek op richt: subsidies. In het volgende hoofdstuk zal worden uitgelegd wat subsidies zijn en waar het subsidieproces uit bestaat.

Subsidies

Naast een goed begrip over effectiviteit is het van belang om vast te leggen wat er in dit onderzoek onder een subsidie wordt verstaan. Uit achtergrondonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar subsidies bij het Rijk, bleek dat er tussen de verschillende departementen geen eenduidige definitie van een subsidie gebruikt werd (Leeuw, 2007 in Carrots Sticks & Sermons). Andere onderzoekers en auteurs delen deze bevindingen. Zo schrijven Schwartz & Clements (2002) en Leeuw (2007) dat het begrip subsidie door verschillende onderzoekers wordt gezien als een ontastbaar begrip omdat subsidie een breed begrip is en de definitie en toepassing afhangt van de persoon of organisatie die het begrip gebruikt.

Omdat subsidies heel breed worden toegepast, hebben Schwartz & Clements (2002) een definitie opgesteld die bij een brede toepassing van het begrip subsidie gebruikt kan worden. Hun definitie luidt:

“In most general terms, a subsidy can be defined as any government assistance that (i) allows consumers to purchase goods and services at prices lower than those offered by a perfectly competitive private sector, or (ii) raises producers’ incomes beyond those that would be earned without this intervention” (Schwartz & Clements, 2002, p.120).

Bovenstaande definitie is toepasbaar op een groot aantal verschillende soorten en vormen van subsidies. Schwartz & Clements onderscheiden zeven verschillende vormen van subsidies:

- Directe overheidssubsidies betaald aan consumenten of producenten (cash subsidies)
- Krediet subsidies, bijvoorbeeld subsidies op rente of leningen (credit subsidies)
- Subsidies op belastingen (tax subsidies)
- Subsidies om eerlijkheid te bevorderen (equity subsidies)
- Door de overheid geleverde goederen en diensten beneden de marktprijs (in-kind subsidies)
- Door de overheid gekochte goederen boven de marktprijs (procurement subsidies)

- Ingrijpen door de overheid waardoor marktprijzen worden beïnvloed (regulatory subsidies)

De definitie van Schwartz & Clements (2002) is erg breed en omvat alle vormen van subsidies. De onderzochte subsidiedossiers in dit onderzoek bestaan alleen uit cashsubsidies. In dit onderzoek wordt er daarom enkel gebruik gemaakt van directe subsidies verstrekt aan producenten. Het begrip producent moet in dit onderzoek opgevat worden als de dienstverlenende partij. Omdat dit onderzoek zich richt op een beperkt aantal vormen van subsidies, is er voor gekozen om een definitie te gebruiken die specifiek gericht is op de soort subsidieverlening die in dit onderzoek centraal staat. In dit onderzoek worden er enkel subsidies onderzocht met betrekking tot het organiseren van maatschappelijke activiteiten en het leveren van diensten.

De definitie die in dit onderzoek zal worden gebruikt, is de definitie zoals deze is gegeven in artikel 4:21 van de AWB en waarnaar in elke Algemene subsidieverordening wordt verwezen als definitie van een subsidie:

“Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”.

Door het gebruik van bovenstaande definitie, wordt dezelfde definitie gebruikt als gemeenten gebruiken voor subsidieverlening.

Uit de gegeven definitie blijkt reeds dat een subsidie wordt verstrekt door een bestuursorgaan. Dit onderzoek richt zich specifiek op gemeentelijke subsidieverlening. Veel gemeenten delegeren de taak van subsidieverlening middels een algemene subsidie verordening aan het college van burgemeester en wethouders. De bevoegdheid hiertoe volgt uit artikel 147 & 149 van de gemeentewet. In dit onderzoek is het college van Burgemeester & Wethouders dan ook het bevoegde bestuursorgaan.

Bovenstaande definitie bevat tevens een element dat de reden van het verstrekken van subsidies aangeeft: “met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager”. Subsidies worden door de overheid verleend met een bepaald doel. Het doel van subsidies kan zijn om door het bieden van financiële voordelen aan producent of consument, de consumptie of het gebruik van bepaalde goederen en diensten te stimuleren (Schwarz & Clements, 2002; Bressers & O’Toole, 1998). Subsidies worden daarmee door de overheid gebruikt om handelen van burgers of organisaties te stimuleren en te beïnvloeden. Naast subsidies om het bedrijfsleven, organisaties of individuen rechtstreeks te prikkelen om bepaalde activiteiten aan te moedigen, dan wel te ontmoedigen, worden subsidies gebruikt bij de bestrijding van maatschappelijke problemen en bij de uitvoer van sociaal beleid (Bressers & O’Toole, 1998). Subsidies worden hiermee door de overheid sturend gebruikt en kunnen daarmee onder de beleidsinstrumenten gerekend worden (Schwarz & Clements, 1999; Van den Heuvel, 2005; Bressers & O’Toole, 1998).

Onder beleidsinstrument wordt in dit onderzoek verstaan: *“een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken (Van den Heuvel, 2005, p.23).”* Deze definitie sluit goed aan bij de in dit onderzoek gebruikte definitie van een subsidie. Beide definities gaan immers uit van het behalen van een bepaald doel of resultaat.

Een beleidsactor, in veel gevallen een overheidsorganisatie, heeft verschillende middelen beschikbaar om de beoogde sturingseffecten te bereiken. De middelen kunnen grofweg ingedeeld worden in drie categorieën: de communicatieve beleidsinstrumenten, de economische beleidsinstrumenten en de juridische beleidsinstrumenten (Van den Heuvel, 2005; Vedung in Carrots,

Sitcks & Sermons, 2007).

Wetten, regels en verboden zijn voorbeelden van juridische beleidsinstrumenten. Een gemeente kan bijvoorbeeld met een samscholingsverbod voorkomen dat mensen op een bepaalde plek samen komen en voor overlast zorgen (Van den Heuvel, 2005).

Het geven van voorlichting over de gevaren van bijvoorbeeld vuurwerk of drugsgebruik om gezondheidsschade te voorkomen is een voorbeeld van de inzet van een communicatief beleidsinstrument. Communicatieve beleidsinstrumenten hebben tot doel door middel van informatieverstrekking gedrag te sturen (Van den Heuvel, 2005).

Voorbeelden van economische beleidsinstrumenten zijn accijnzen en subsidies. Met accijnzen worden prijzen voor (schadelijke) producten kunstmatig verhoogd, met als doel om het gebruik van de het product te ontmoedigen. Om het tegenovergestelde effect te bereiken, kunnen er subsidies worden verleend. Subsidies brengen de kosten voor een product of activiteit omlaag en kunnen hierdoor een (financiële) prikkel zijn om bepaalde activiteiten uit te voeren of bepaalde producten te kopen. Een voorbeeld is de subsidie die veel bibliotheken en muziekscholen ontvangen. Zonder deze subsidie zouden veel bibliotheken en muziekscholen hun activiteiten niet uit kunnen oefenen of niet tegen de huidige prijzen. De subsidie wordt in deze situaties door gemeenten gebruikt om culturele instellingen te stimuleren om hun activiteiten voort te zetten of om de kosten van het gebruik laag te houden zodat er meer gebruik gemaakt kan worden van de diensten (Van den Heuvel, 2005).

In de literatuur is een aantal argumenten te vinden waarom het lastig is om de effectiviteit van subsidies als beleidsinstrument vast te stellen. Subsidievoorwaarden worden vaak per subsidiedossier opgesteld, dit verzwakt de samenhang van subsidievoorwaarden tussen de verschillende subsidiedossiers. Vanwege het gebrek aan samenhang, ontbreekt bij gemeente vaak een algemene systematiek om de kosten en baten van de subsidies te evalueren. De monitoringsprocedures om de voortgang en de effecten van subsidies te beoordelen, worden als inadequaat gezien. Daarnaast blijken de subsidievoorwaarden vaak onduidelijk geformuleerd te zijn waardoor het meten en evalueren op basis van de subsidievoorwaarden lastig is (naar: Leeuw, 2007, p.79). Bovenstaande problemen omtrent de inzet van subsidies als beleidsinstrument zijn tevens terug te zien in onderzoeken van de Algemene rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2011; Leeuw, 2007) en de verschillende lokale en provinciale (rekenkamer) onderzoeken (relevantie onderzoeken noemen).

De inzet van subsidies als beleidsinstrument is samengevat problematisch door het gebrek aan evalueerbaarheid en meetbaarheid. Dit onderzoek heeft onder andere tot doel in kaart te brengen in hoeveel van de gevallen subsidies wel meetbaar en evalueerbaar zijn. Om een goed oordeel te kunnen geven over de meetbaarheid van subsidies, is het belangrijk om eerst een beeld te krijgen van het subsidieproces. Door inzicht in het subsidieproces, kan duidelijk worden op welke momenten er mogelijk bijgestuurd kan worden op effectiviteit en / of meetbaarheid.

Het subsidieproces begint bij het indienen van een subsidieaanvraag. Een organisatie die een subsidie wil ontvangen kan daartoe een subsidieaanvraag indienen bij het college van de betreffende gemeente. In de aanvraag geeft de organisatie onder andere aan voor welke activiteiten subsidie aangevraagd wordt, wat voor subsidiebedrag er wordt gevraagd en wat voor soort subsidie de organisatie wil ontvangen. De eisen waaraan de subsidieaanvraag moet voldoen, zijn door de gemeente vastgelegd in de algemene subsidieverordening.

De volgende stap is het afgeven van de verleningbeschikking. Wanneer de subsidieaanvraag door een gemeente ontvangen wordt, wordt deze intern doorgestuurd naar de voor de subsidieaanvraag relevante beleidsafdeling(en). Bij de betreffende beleidsafdeling wordt vervolgens beoordeeld of de doelstellingen en activiteiten van de subsidieaanvrager passen bij de gemeentelijke doelstellingen. Afhankelijk van de soort subsidievraag zal er ook een financiële controle plaats vinden op basis van de door de aanvrager aangeleverde begroting en balans. Indien er een subsidieplafond is vastgelegd, kan de subsidie enkel worden verleend als het subsidieplafond nog niet bereikt is. Een subsidieplafond is “ het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift. (art 4:22, awb)” Wanneer het subsidieplafond bereikt is, mogen er geen subsidies meer worden verleend (art 4:25, lid 2, awb). Een gemeente is echter niet verplicht een subsidieplafond vast te leggen.

Indien er geen bezwaren worden gevonden voor de subsidieverlening, zal de subsidie worden verleend middels een verleningbeschikking. In de verleningbeschikking geeft de subsidieverlener aan voor welke activiteiten er een subsidie wordt verstrekt en wat het subsidiebedrag is (Awb, 4:30).

In de verleningbeschikking worden tevens de subsidievoorwaarden vermeld waar de subsidieontvanger zich moet houden om definitief in aanmerking te kunnen komen voor het volledige subsidiebedrag. Een voorbeeld van een subsidievoorwaarde is bijvoorbeeld het minimum aantal activiteiten dat een organisatie moet uitvoeren.

Na het verlenen van de subsidie, kan er overgegaan worden tot het uitbetalen van een subsidievoorschot. De subsidie is pas definitief na de subsidievaststelling.

De derde fase in het subsidieproces is die van de aanvraag tot subsidievaststelling. In de aanvraag tot vaststelling vraagt de subsidieontvanger het college om de subsidie definitief vast te stellen. Daarnaast moet de subsidieontvanger in de vaststellingsaanvraag een overzicht geven van de uitgevoerde activiteiten en de financiële uitgaven. De subsidieontvanger moet laten zien dat hij gehandeld heeft volgens de voorwaarden zoals die waren opgesteld in de verleningbeschikking (Art. 4:45, awb).

De laatste fase is die van de subsidievaststelling. Het college beoordeelt de aanvraag tot vaststelling en kijkt of er aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Indien er niet aan de voorwaarden is voldaan, kan de het college besluiten om de subsidie lager vast te stellen of om de subsidie helemaal niet vast te stellen. Hierbij heeft het college de bevoegdheid om reeds bij voorschot uitbetaalde subsidiegelden terug te vorderen (Art. 4:46 - Art. 4:48, awb).

Bovenstaande fases hoeven niet noodzakelijkerwijs altijd afgelopen te worden. Afhankelijk van de soort subsidie die verleend wordt, kan de vaststelling gelijktijdig met de verlening plaatsvinden of kunnen er tussenrapportages zijn. De verschillende soorten subsidies worden hieronder kort toegelicht.

De Incidentele subsidie of eenmalige subsidie

Een incidentele subsidie is een subsidie voor een eenmalig project of activiteit (Van den Heuvel, 2005). De gemeente stelt een grens vast voor het aantal keer dat een incidentele subsidie door een organisatie voor eenzelfde activiteit mag worden aangevraagd.

De waarderingsubsidie

Een waarderingsubsidie is een subsidie die een gemeente verleent om haar waardering voor het uitvoeren van bepaalde taken en activiteiten te laten blijken (Van den Heuvel, 2005). Het doel van

waarderingssubsidies is dan ook meestal om een bepaalde activiteit, bijvoorbeeld muzikale vorming, te stimuleren. Bij waarderingssubsidies gaat het meestal om een relatief klein bedrag (vaak beneden de €5000) waarbij de ontvangende partij voor het voortbestaan niet afhankelijk is van de waarderingssubsidie. Waarderingssubsidies worden vaak bij verlening direct vastgesteld. Aan waarderingssubsidies worden meestal weinig verantwoordingseisen gesteld.

De structurele subsidie

Een structurele subsidie is een subsidie die jaarlijks wordt verstrekt aan organisaties. Het voortbestaan van deze organisaties kan afhangen van het te ontvangen subsidiebedrag. Voorbeelden van organisaties die structurele subsidies ontvangen zijn bibliotheken en een aantal wijkwelzijnsorganisaties (Van den Heuvel, 2005). Het gaat bij structurele subsidie vaak om bedragen boven de €5000

De budgetsubsidie

Een budgetsubsidie is een subsidievorm waarbij het college specifieke eisen stelt aan de uit te voeren activiteiten en de te leveren prestaties. Een belangrijk verschil met de andere subsidievormen is dat het college bij deze subsidievorm invloed kan uitoefenen op de activiteiten van de subsidieontvanger (Van den Heuvel, 2005).

In dit hoofdstuk is besproken wat in dit onderzoek wordt verstaan onder een subsidie, hoe subsidies als beleidsinstrument kunnen dienen, hoe het subsidieproces in elkaar zit en welke soorten subsidies er verstrekt kunnen worden. Het subsidiehoofdstuk is het laatste theoretische hoofdstuk, alle gebruikte concepten zijn nu toegelicht. In het volgende hoofdstuk zullen de hypothesen worden genoemd die in dit onderzoek gebruikt zijn.

Hypotheses

Aan de hand van de besproken theorie kunnen een aantal hypotheses opgesteld worden. In dit hoofdstuk zullen de te toetsen hypotheses besproken worden.

Zoals reeds in de theorie genoemd is, blijkt uit meerdere onderzoeken (Christiaens & Van Peteghem, 2007; Ryan e.a., 2002) dat de kwaliteit van verantwoording bij grotere gemeenten over het algemeen hoger is dan bij kleinere gemeenten. Wegens de schaalvoordelen van grotere gemeenten en gezien het feit dat grotere gemeenten meer ervaring hebben met subsidieverlening, zou verwacht kunnen worden dat subsidiedossiers in grotere steden beter scoren op de verschillende dimensies dan kleinere gemeenten. Om te toetsen of er een verband bestaat tussen de grootte van de gemeente (uitgedrukt in het aantal inwoners) en de score op de verschillende dimensies, is de volgende hypothese opgesteld:

1. Er bestaat een positief verband tussen het aantal inwoners van een gemeente en de scores op de verschillende dimensies.

Uit de theorie blijkt dat er verschillende soorten subsidies verleend kunnen worden. Waarderingsubsidies zijn relatief laagdrempelig terwijl er aan structurele- en budgetsubsidies veel meer eisen gesteld zouden moeten worden. Om mogelijke verschillen tussen de verschillende subsidiesoorten te onderzoeken, is de volgende hypothese opgesteld:

2. De subsidiesoort is van invloed op de scores op de verschillende dimensies.

Naast de verschillende subsidiesoorten, kan het subsidiebedrag van invloed zijn op de rol die prestatie en effectverantwoording speelt bij de subsidieverlening. Om deze veronderstelling te toetsen is er de volgende hypothese opgesteld:

3. Er bestaat een positief verband tussen het subsidiebedrag en de scores op de verschillende dimensies

Uit onderzoek van Tetlock e.a. (2011) blijkt de politieke ideologie van mensen van invloed kan zijn op de geprefereerde verantwoordingsvorm. Rechts georiënteerde politici zouden een striktere verantwoording eisen dan meer links georiënteerde politici. Om de mogelijke politieke invloed op de verschillende dimensies te testen is de volgende hypothese opgesteld:

4. Er is een verschil waarneembaar betreffende het aantal subsidie en verantwoordingsvoorwaarden tussen gemeenten met een overwegend links college en gemeenten met een overwegend rechts college.

In het volgende hoofdstuk zal besproken worden op welke manier de hypotheses worden getoetst en op welke manier het onderzoek is opgezet.

Effectiviteit onderzocht

In dit onderzoek draait het om de rol die prestatie- en effectverantwoording speelt bij subsidiebeleid. Om de prestaties van een subsidieontvanger te kunnen beoordelen, moet meetbaar zijn wat er met de subsidiegelden gebeurt, welke prestaties er worden geleverd en wat de resultaten zijn. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd op welke manier de rol die prestatie- en effectverantwoording speelt bij subsidiebeleid, gemeten wordt. Eerst zal uitgelegd worden voor welke onderzoeksmethode er is gekozen, vervolgens zal de onderzoeksgroep beschreven worden. Daarna volgt een overzicht van de gebruikte documenten. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de gebruikte dimensies, indicatoren en de analysemethoden die gebruikt zijn.

Om de rol die prestatie- en effectverantwoording speelt bij het verlenen van subsidies te onderzoeken, is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van kwantitatieve onderzoeksmethoden. Het doel van dit onderzoek is om de resultaten te kunnen generaliseren naar alle Nederlandse gemeenten. De kwantitatieve onderzoeksmethode sluit het best op dit doel aan omdat het bij kwantitatief onderzoek mogelijk is om een grote groep gemeenten te onderzoeken. Gedurende de analyse van de subsidiedocumenten zijn er interessante bevindingen gedaan die niet eenvoudig in statistiek te vatten zijn. Om te voorkomen dat deze voor het onderzoek waardevolle bevindingen verloren gaan, is er voor gekozen om ook de bevindingen die niet in statistiek zijn te vatten, te gebruiken bij de analyse van de resultaten. Zo viel bijvoorbeeld op dat de vaststellingsbeschikking vaak inhoudelijk uit maar een paar regels bestaat. Hoewel er niet specifiek gemeten is hoe uitgebreid qua aantal regels de vaststellingsbeschikking is, kan de observatie wel van waarde zijn bij het geven van een oordeel over de aandacht die wordt besteed bij het opstellen van de vaststellingsbeschikking.

Er is gekozen voor documentanalyse omdat subsidiedocumenten aan het begin en eind staan van elk subsidietraject. In de subsidiedocumenten worden onder andere de formele subsidie-eisen en –voorwaarden vastgelegd en geldt de aanvraag tot vaststelling belangrijk bij de verantwoording. De subsidiedocumenten zijn daarmee een belangrijke bron van informatie over de mate waarin subsidietrajecten geëvalueerd kunnen worden.

Onderzoeksgroep

Voor het onderzoek zijn 300 Nederlandse gemeenten aangeschreven met het verzoek om mee te doen aan het onderzoek en de gevraagde subsidiedocumenten op te sturen. Er is voor gekozen om 300 gemeenten te benaderen omdat dit aantal een respons op zou moeten leveren waarbij de informatie gezien de beperkte tijd nog kon worden verwerkt. Er was vooraf een respons van rond de 25 procent verwacht, de daadwerkelijke respons lag op 17 procent. De lager dan verwachte respons heeft tot gevolg dat individuele subsidiedossiers of subsidiedocumenten een relatief grote invloed op de resultaten kunnen hebben waardoor er mogelijk een enigszins vertekend beeld kan zijn ontstaan.

De gemeenten zijn aselekt geselecteerd uit een via het CBS verkregen lijst met 415 gemeenten. De gemeenten zijn geselecteerd door elke gemeente via Microsoft Excel een willekeurig nummer tussen 0 en 100.000 te geven (functie ASELECTTUSSEN). Vervolgens is de lijst met gemeenten gesorteerd op dit willekeurige nummer. De bovenste 300 gemeenten, vormen de steekproef.

De gemeenten die onderdeel uitmaken van de steekproef, zijn op verschillende manieren benaderd. Het merendeel van de steekproef is benaderd via een informeel verzoek verzocht om mee te doen aan het onderzoek. Gemeenten zijn hiertoe via e-mailberichten benaderd. Omdat gedurende de onderzoeksperiode bleek dat de respons in eerste instantie onvoldoende was, is besloten om 65 gemeenten een formeel informatieverzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te sturen. Een Wob-verzoek dwingt de gemeente om te antwoorden en de gevraagde stukken op te sturen.

Er is bewust voor gekozen om niet alle gemeenten een Wob-verzoek te sturen. Hoewel de onderzoeker bij een Wob-verzoek relatief zeker kon zijn van een antwoord, heeft het indienen van een Wob-verzoek een aantal nadelen die de voortgang van het onderzoek kunnen vertragen. Het college heeft vier weken om een besluit te nemen over een Wob-verzoek en mag indien de gemeente daar noodzaak toe ziet, de beslistermijn met nog eens vier weken verlengen. Uit enkele Wob-verzoeken die reeds aan het begin van de onderzoeksperiode ingediend waren, bleek dat een aantal gemeenten inderdaad noodzaak zag om de beslissingstermijn te verlengen. In het geval dat een groot deel van de steekproef op eenzelfde manier zou reageren, zou dit onverenigbaar zijn met de planning van het onderzoek.

Een tweede nadeel van een Wob verzoek is dat gemeenten het Wob-verzoek formeel afhandelen en daarbij vaak niet meer in ogenschouw nemen dat de informatie bestemd is voor wetenschappelijk onderzoek. Waar gemeenten die een informeel verzoek hebben gekregen tot het meewerken aan het onderzoek, vaak geneigd zijn een extra bijdrage te leveren in de vorm van het meesturen van extra documenten en toelichting, blijkt dat in het geval van een Wob-verzoek de geleverde informatie vaak beperkt wordt tot strikt waar in het verzoek om is gevraagd. Eventuele waardevolle informatie over het subsidiebeleid die is opgenomen in documenten die geen onderdeel waren van het Wob-verzoek, is in deze gevallen dan niet beschikbaar voor het onderzoek. Hoewel het gemeenten niet is toegestaan om leges te vragen voor een informatieverzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur, blijkt uit de respons dat niet alle gemeenten zich hier aan houden en toch leges rekenen voor een informatieverzoek. Bezwaar maken tegen eventueel gerekende leges, zou in het geval dat alle 300 gemeenten via een Wob-verzoek om informatie was gevraagd, niet binnen de tijdsplanning van het onderzoek passen.

Om bovenstaande redenen is besloten om een combinatie te gebruiken van informele verzoeken en formele Wob-verzoeken. De informele verzoeken bieden de onderzoeker vaker een sneller en uitgebreider antwoord dan wanneer er enkel met Wob-verzoeken was gewerkt. De informatie verkregen uit de Wob-verzoeken, vult de te lage respons door de informele verzoeken aan.

Privacy

Gedurende de periode van dataverzameling, bleek dat gezien de aard en inhoud van de gevraagde documenten, veel gemeenten bezorgd waren over de privacy van gemeenten en subsidieontvangende instellingen. De zorgen omtrent privacy waren terug te leiden tot twee punten. De eerste zorg was dat de resultaten van het onderzoek de deelnemende gemeenten wellicht in een negatief daglicht zouden kunnen stellen mocht uit het onderzoek blijken dat de gemeente slecht zou scoren op de mate waarin aandacht wordt besteed aan prestatie- en effectverantwoording bij subsidieverlening.

Een tweede zorg richtte zich op de privacy en de bescherming van de persoonsgegevens van de subsidieontvangende instellingen. Vanaf het begin van het onderzoek is rekening gehouden met

deze zorgen. Het onderzoek is zo opgezet dat de privacy en de bescherming van persoonsgegevens ten alle tijden gegarandeerd is. Zo zijn in de dataset geen persoons- en organisatiegegevens opgenomen. De naam van de subsidieontvangende instelling staat dan ook niet in de dataset. De resultaten van dit onderzoek zijn niet te herleiden zijn naar individuele gemeenten of subsidieontvangers omdat er in dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over individuele gemeenten.

De subsidiedocumenten behoren in principe tot het publieke domein en zouden daarom bewaard mogen blijven, gemeenten mogen echter om persoonsgegevens te beschermen, de stukken anonimiseren voordat de stukken opgestuurd worden. Omdat een aantal gemeenten de documenten heeft opgestuurd zonder de gegevens te anonimiseren, is er voor gekozen om alle documenten na afronding van het onderzoek te vernietigen. De (geanonimiseerde) dataset blijft ten behoeve van wetenschappelijke controle, behouden.

De documenten

Bij elke gemeente uit de steekproef zijn subsidiedocumenten voor de beleidsterreinen cultuur en veiligheid aangevraagd. Er is om meerdere redenen voor deze beleidsterreinen gekozen. Er is voor het beleidsterrein cultuur gekozen omdat vrijwel elke gemeente, onafhankelijk van het aantal inwoners, subsidies verstrekt die binnen het beleidsterrein cultuur vallen. Door deze keuze is voorkomen dat gemeenten geen subsidiedocumenten konden verstrekken wegens het niet verstrekken van subsidies op een bepaald beleidsterrein.

De tweede reden waarom voor cultuur is gekozen, is omdat cultuur in het algemeen beschouwd wordt als een beleidsterrein waar linkse partijen positiever tegenover staan dan rechtse partijen. Het lag in de bedoeling van dit onderzoek om tevens te onderzoeken of er een verschil waarneembaar is in de rol die effectiviteit speelt bij subsidieverlening tussen cultuursubsidies en veiligheidssubsidies. Veiligheid wordt als een meer politiek rechts beleidsterrein gezien en het was daarom de verwachting dat gemeenten met een rechts college, meer vertrouwen hebben in veiligheidssubsidies en kritischer zijn als het gaat om cultuursubsidies. Door een tekort aan veiligheidssubsidies is het echter niet mogelijk gebleken dit verband te onderzoeken.

Om te kunnen toetsten of de hoogte van het subsidiebedrag van invloed is op de rol die effectiviteit bij subsidieverstrekking speelt, zijn voor elk beleidsterrein subsidiedocumenten aangevraagd voor drie prijsgroepen:

- subsidies met een bedrag kleiner dan €5.000
- subsidies met een bedrag tussen de €5.000 en €10.000
- subsidies met een bedrag hoger dan €10.000

Er is voor deze drie categorieën gekozen omdat een aantal, veelal kleine gemeenten dit onderscheid zelf ook al maakt bij het verstrekken van subsidies. Gemeenten kunnen aan de verschillende subsidiecategorieën andere regels en voorwaarden verbinden die tevens van invloed kunnen zijn op de rol die effectiviteit speelt bij de subsidieverlening. De indeling van kleinere gemeenten is als basis gekozen omdat bij grotere klassen het risico ontstaat dat kleinere gemeenten geen subsidies verstrekken in de hogere categorieën waardoor het aantal documenten per respons afneemt.

De subsidiedocumenten zijn aangevraagd voor de twee recentste gemeenteraadsperiodes, 2006-2010 en 2010 – 2014. Omdat veel gemeenten ook bij de toekenning van subsidies werken met een meerjarige begrotingscyclus, was het toen dit onderzoek begon niet altijd mogelijk om complete subsidiedossiers van het laatste afgeronde subsidiejaar (2011) te ontvangen omdat de vaststelling nog niet had plaatsgevonden. Om deze reden is er ook gebruik gemaakt van subsidies uit het begrotingsjaar 2010. Omdat de subsidieaanvraag al van voor de recentste gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 kan dateren, is ook de collegeperiode 2006-2010 meegenomen in het onderzoek. Uitgangspunt bij het verzamelen van de data is geweest om zo actueel mogelijke data te ontvangen zodat er uitspraken gedaan kunnen worden over het huidige subsidiebeleid.

De subsidiedocumenten die voor elk beleidsterrein zijn aangevraagd, zijn de volgende vier:

- de subsidieaanvraag
- de verleningbeschikking,
- de aanvraag tot vaststelling
- de vaststellingsbeschikking.

In het hoofdstuk “subsidies” is reeds besproken waar deze documenten uit bestaan en welk doel de documenten hebben. Naast bovenstaande documenten kunnen er nog andere documenten onderdeel uitmaken van het subsidiedossier. Zo kunnen accountantsverklaringen, jaarrekeningen, statuten, tussentijdse communicatie tussen de subsidieontvanger en gemeente en tussentijdse rapportages opgenomen zijn in de subsidiedossiers. Deze documenten zijn echter niet meegenomen in de analyse omdat de statuten en jaarrekening niet relevant zijn voor dit onderzoek en tussentijdse rapportages maar een enkele keer onderdeel zijn van de subsidiedossiers.

Soorten subsidies

Gemeenten verstrekken verschillende soorten subsidies. De verschillende soorten subsidies zijn reeds in het hoofdstuk “subsidies” kort besproken. Er is voor gekozen om bij het informatieverzoek geen harde eisen voor de subsidievorm te stellen omdat dan vooral bij kleinere gemeenten het risico bestond dat de gemeente geen stukken kon opsturen omdat ze de gevraagde subsidiesoort niet verstrekken. Er is wel een voorkeur voor budget subsidies kenbaar gemaakt omdat deze subsidievorm wordt verstrekt voor de uitvoer van een specifieke activiteit en er bij deze subsidievorm vaak prestatieafspraken worden vastgelegd.

Er zal nu een overzicht worden gegeven van verschillende vormen van subsidie die in het onderzoek zijn opgenomen.

De Incidentele subsidie of eenmalige subsidie	aantal: 30
De waarderingssubsidie	aantal: 33
De structurele subsidie	aantal: 34
De budgetsubsidie	aantal: 25

Variabelen & Analyse

Eén van de verwachtingen van dit onderzoek is dat er een verband bestaat tussen de omvang (naar aantal inwoners) van de gemeente en de score op de verschillende SMART en verantwoordings dimensies. Om dit verband te onderzoeken, is het inwoneraantal van de gemeente als indicator voor de omvang van de gemeente gebruikt. Omdat de meeste documenten uit het jaar 2011 komen, is het jaar 2011 als basis gekozen voor het inwonersaantal.

Er is gekozen voor de volgende klassenverdeling:

- Inwoneraantal < 10.000
 - Inwoneraantal $10.000 \leq < 20.000$
 - Inwoneraantal $20.000 \leq < 50.000$
 - Inwoneraantal $50.000 \leq < 90.000$
- Inwoneraantal ≥ 90.000

Om te controleren of er significante verschillen bestaan in de steekproef tussen het aantal grotere en kleinere gemeenten, zijn de gemeenten ingedeeld in vijf verschillende klassen en is met een Chi²-toets getoetst of er significante verschillen waarneembaar zijn in de verdeling naar omvang van gemeenten. Uit deze toets blijkt dat er inderdaad significante verschillen aanwezig zijn in de verdeling (Chi² = 59.885, p < 0.001). Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 20.000 en 50.000 blijken oververtegenwoordigd te zijn. Omdat er in dit onderzoek een verband verwacht wordt tussen het aantal inwoners en de scores op de verschillende dimensies, kan een oververtegenwoordiging van een klasse van invloed zijn op de gevonden gemiddelde scores op de verschillende dimensies.

Bij de analyse is middels verdelingsvrije correlatie analyses (Spearman's rho) getoetst of het aantal inwoners van invloed is op de scores op de verschillende dimensies. Er is gebruik gemaakt van verdelingsvrije correlaties omdat de scores op de verschillende dimensies niet normaal verdeeld zijn.

Een ander verband dat onderzocht is, is het verband tussen politieke kleur en de mate waarin er aandacht wordt besteed aan de effectiviteit van subsidies. Om deze analyse mogelijk te maken, is voor elke gemeente het aantal gemeenteraadszetels en het aantal wethoudersposities van de landelijke politieke partijen genoteerd. Het gaat hier om de partijen: PvdA, CDA, VVD, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie, SGP en PVV.

Deze partijen zijn vervolgens in twee klassen ingedeeld, links en rechts.

Hierbij horen de partijen PvdA, GroenLinks en de SP en de ChristenUnie bij de linkse partijen. De partijen VVD, D66, SGP en PVV vormen de rechtse partijen. Er is voor gekozen om de partijen op basis van de economische ideeën in te delen op de politieke schaal omdat de economische ideeën het meeste raakvlak hebben met effectiviteit.

Wanneer een subsidiedossier meerdere gemeenteraadsperiodes beslaat, wordt de zetel en wethoudersverdeling voor elk document afzonderlijk vastgelegd.

Voor elk subsidiedossier (bestaande uit de vier eerder genoemde documenten) is het subsidiebedrag genoteerd.

S.M.A.R.T

Centraal in dit onderzoek staat in hoeverre effectiviteit een rol speelt gedurende het subsidietraject. Om de rol van effectiviteit te kunnen onderzoeken zijn elementen van het S.M.A.R.T principe gebruikt. Er is voor S.M.A.R.T gekozen omdat door middel van de S.M.A.R.T. principes doelstellingen meetbaar gemaakt kunnen worden. De S.M.A.R.T principes worden veel gebruikt om prestatieafspraken en doelstellingen te kunnen beoordelen op meetbaarheid en evalueerbaarheid

(Pidd, 2012). Om verantwoording af te kunnen leggen over de prestaties en effectiviteit van subsidies, zullen de resultaten meetbaar moeten zijn. Door subsidiedocumenten te toetsen aan de S.M.A.R.T principes, kan een beeld gevormd worden van in hoeverre de subsidies geëvalueerd kunnen worden.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de S.M.A.R.T. dimensies “Specifiek”, “Meetbaar” en “Tijdsgebonden”. De dimensies “Aanvaardbaar” en “Realistisch” zijn bij dit onderzoek niet gebruikt omdat het in dit onderzoek niet mogelijk is om te bepalen of een doelstelling realistisch of aanvaardbaar is. Er is gedetailleerde informatie over zowel de gemeente als de subsidieontvanger nodig om te kunnen beoordelen of een doelstelling realistisch of aanvaardbaar is, informatie die voor dit onderzoek niet beschikbaar is.

Specifiek

Om te kunnen beoordelen hoe specifiek een subsidieaanvraag is, zijn drie indicatoren opgesteld. Er wordt een dichotome schaal voor deze indicatoren gebruikt.

- Er wordt vermeld wat er met de subsidiegelden gedaan wordt (activiteiten).

- Er wordt vermeld hoe de plannen worden uitgevoerd.

- Er wordt vermeld waarom de activiteiten uitgevoerd moeten worden.

Er is voor bovenstaande vragen gekozen omdat wanneer bovenstaande vragen beantwoord worden, het college een beeld heeft van waar de subsidie voor gebruikt gaat worden.

Aan de hand van de eerste vraag moet duidelijk worden welke activiteiten er uitgevoerd gaan worden. Omdat enkel een overzicht van activiteiten nog veel onduidelijkheid overlaat over op welke manier de activiteiten uitgevoerd worden, kijkt de tweede indicator of er aangegeven wordt hoe de activiteiten worden uitgevoerd. Er kan bijvoorbeeld aangegeven worden dat de subsidie gebruikt wordt voor het organiseren van concerten (wat wordt er gedaan).

De tweede indicator moet vervolgens duidelijkheid geven in wie de concerten organiseert, wie er bij betrokken is en wat er allemaal noodzakelijk is om de activiteit(en) uit te kunnen voeren (hoe). Door duidelijkheid te verschaffen over hoe een activiteit uitgevoerd gaat worden, kan het college deze informatie gebruiken bij het maken van de afweging over de hoogte van de te verlenen subsidie.

Gemeentes verstrekken subsidies in principe niet zomaar, de subsidies moeten met een bepaald doel worden aangevraagd. Dit doel moet binnen de gemeentelijke doelstellingen vallen. Het college kan enkel oordelen over de vraag of de activiteiten van de subsidieaanvrager binnen de gemeentelijke doelstellingen vallen, wanneer de subsidieaanvrager aangeeft met welk doel de activiteiten worden uitgevoerd. Om deze reden is de derde indicator opgesteld die meet of het doel van de subsidie wordt aangegeven (waarom). Uit een Cronbach's Alfa test blijkt dat de samenhang tussen de vragen erg hoog is ($\alpha = .801$).

Meetbaar

Naast dat een aanvraag getoetst is op de mate waarin de aanvraag specifiek is, is ook de meetbaarheid getoetst. Meetbaarheid is belangrijk om de prestaties van de subsidieontvanger te kunnen beoordelen. Als de activiteiten niet meetbaar zijn, is het voor het college moeilijk om een subsidieontvanger op specifieke prestaties af te rekenen. De meetbaarheid is van drie documenten beoordeeld, namelijk de subsidieaanvraag, de verleningsbeschikking en de vaststellingsaanvraag. De subsidievaststelling is niet op meetbaarheid beoordeeld omdat in de vaststelling vrijwel alleen wordt

vermeld of het bedrag wordt vastgesteld en op welke gronden. Meetbare indicatoren worden gewoonlijk niet genoemd in de vaststellingsbeschikking.

Om de meetbaarheid te kunnen beoordelen, zijn onderstaande indicatoren opgesteld.

- Er wordt vooraf vastgesteld wanneer een doelstelling behaald is (dichotoom)
- Er zijn x aantal indicatoren aanwezig
- Er zijn X aantal gebruiksindicatoren aanwezig
- Er zijn X aantal prestatieindicatoren aanwezig

Bij het evalueren van een project of activiteit gaat het vaak om het vergelijken van de verwachte resultaten met de gerealiseerde resultaten. Om deze vergelijking te kunnen maken, is het noodzakelijk dat er van te voren verwachtingen worden opgesteld. Vaak worden deze verwachtingen omgezet in doelstellingen, bijvoorbeeld: het evenement zal 800 keer bezocht worden.

Om prestaties te kunnen meten, zijn er indicatoren nodig aan de hand waarvan de prestaties beoordeeld kunnen worden. Er wordt daarom gemeten hoeveel meetbare indicatoren er aanwezig zijn in de aanvraag, verleningbeschikking en vaststellingsaanvraag.

In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar gebruiksindicatoren en prestatieindicatoren. De gebruiksindicator is een indirecte indicator en meet bijvoorbeeld het aantal bezoekers bij een evenement. De gebruiksindicator kan gebruikt worden in het geval van een lastig meetbare doelstelling als “het vergroten van het cultureel bewustzijn binnen de gemeente” (Baerends, 2005). Omdat het moeilijk te meten is of na een subsidietraject inderdaad het bewustzijn omtrent cultuur vergroot is, kan een gebruiksindicator gebruikt worden om een beeld te krijgen in hoeverre cultuur leeft binnen een gemeente.

Prestatieindicatoren geven aan wat er wordt gedaan om de doelstelling te bereiken. Een voorbeeld van een prestatie-indicator is bijvoorbeeld het aantal activiteiten die worden uitgevoerd. Een Chronbach's alfa toets laat zien dat de verschillende elementen behoorlijk met elkaar samen hangen ($\alpha = .76$)

Tijdsgebonden

Om een subsidietraject effectief te kunnen beoordelen moet er een tijdsbestek worden aangeven waarbinnen de activiteiten worden uitgevoerd. Wanneer er geen eisen betreft de tijdsspanne voor de activiteiten worden gesteld, kan er een open einde ontstaan waarbij evaluatie van de effectiviteit niet mogelijk is omdat het subsidietraject “nooit afgelopen” is.

Om deze reden is er een indicator opgenomen die kijkt naar of er vooraf wordt aangegeven wanneer de activiteiten worden uitgevoerd.

Subsidievoorwaarden

Het college kan specifieke subsidievoorwaarden stellen in de verleningbeschikking. De subsidieontvanger moet aan deze eisen voldoen om in aanmerking te komen voor de definitieve vaststelling van het subsidiebedrag. Om te kunnen meten hoeveel subsidievoorwaarden er worden gesteld, is de volgende indicator opgesteld:

- Er zijn X aantal subsidievoorwaarden opgesteld.

Verantwoording

Naast dat er naar de S.M.A.R.T principes en naar het aantal subsidievoorwaarden is gekeken, is er tevens gekeken naar de verantwoordingseisen die door het college zijn vastgelegd in de verleningbeschikking.

Om te kunnen meten in hoeverre er door gemeenten om verantwoording wordt gevraagd, zijn de volgende Indicatoren opgesteld:

- Aantal verantwoordingsmomenten
- Aantal verantwoordingseisen
- Er worden vooraf sancties genoemd voor wanneer niet volledig aan de subsidie & verantwoordingsvoorwaarden wordt voldaan.

Hoe uitgebreider de verantwoording is, hoe beter de verantwoording en de effecten van de subsidie beoordeeld kan worden. Om deze reden is er een indicator opgesteld die meet hoeveel verantwoordingseisen er worden gesteld. Naast specifieke verantwoordingseisen, wordt er ook gekeken naar hoe vaak een subsidieontvanger zicht moet verantwoorden. Wanneer een subsidieontvanger meerdere keren verantwoording moet afleggen over de tot dan toe uitgevoerde activiteiten, krijgt het college een beter beeld van de gedane activiteiten en kan zo nodig bijsturen om er voor te zorgen dat de subsidie op de juiste manier besteed wordt.

Om een degelijke verantwoording af te dwingen, kan een gemeente vermelden dat een onvolledige verantwoording negatieve gevolgen kan hebben voor de vaststelling van de subsidie. Zo kan het subsidiebedrag lager worden vastgesteld of kan er besloten worden om een gedeelte van het reeds uitbetaalde subsidiebedrag terug te vorderen. Dezelfde maatregelen kunnen gelden bij het niet volledig voldoen aan de subsidievoorwaarden.

Omdat het opleggen van sancties bij een gebrekkige verantwoording er toe moet bijdragen dat subsidieontvangers hun verantwoording op orde hebben, is er in dit onderzoek een indicator opgenomen die meet of er sancties genoemd worden wanneer de verantwoording niet op orde is.

Om te kunnen toetsen in hoeverre er aandacht wordt besteed aan verantwoording bij de vaststellingsaanvraag, zijn er vijf indicatoren opgesteld. Bij het opstellen van de indicatoren zijn de S.M.A.R.T principes als uitgangspunt genomen.

De verantwoordingsaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren:

- Er is vermeld welke activiteiten zijn uitgevoerd
- Er is vermeld hoe de activiteiten zijn uitgevoerd
- Er is vermeld waarom de activiteiten zijn uitgevoerd
- Er wordt vermeld in welke mate een doelstelling behaald is.
- Er wordt vermeld hoeveel het uitvoeren van de activiteiten heeft gekost.

Om te kunnen beoordelen hoe specifiek de verantwoording is, zijn dezelfde vragen opgesteld die ook bij de subsidieaanvraag gebruikt zijn. Deze indicatoren moeten een beeld geven in hoeverre de organisatie specifiek is in de verantwoording van de uitgevoerde activiteiten. Uit een Cronbach's alfa analyse blijkt dat ook bij de verantwoording de vragen met betrekking tot de mate van specificiteit een grote samenhang hebben ($\alpha = .75$). Om het subsidietraject te kunnen evalueren, moet er zoals eerder is vermeld gekeken worden naar de verwachte resultaten en de werkelijke resultaten. Hiertoe moet de subsidieontvanger een overzicht geven van de behaalde resultaten.

Om te kunnen meten in hoeverre de verwachte resultaten ook daadwerkelijk behaald zijn, is er een indicator opgenomen die meet in welke mate de doelstelling behaald is. Om te kunnen

beoordelen of het subsidiebedrag op de juiste manier is besteed, is er een indicator opgesteld om te meten of er in de verantwoording duidelijkheid wordt verschaft over wat het uitvoeren van de activiteiten heeft gekost.

Het college moet een vaststellingsaanvraag beoordelen en besluiten of de subsidie daadwerkelijk vastgesteld wordt. Om te kunnen meten of er een verband zichtbaar is tussen de mate van verantwoording en de vaststelling van de subsidies, zijn vier indicatoren opgesteld:

- Wordt de subsidie vastgesteld?
- Wordt de subsidie voor het volledige bedrag vastgesteld?
- Geschiedt de vaststelling op basis van de doelstellingen/verantwoording?
- Wordt er een bedrag teruggevorderd?

De eerste indicator meet of de subsidie vastgesteld wordt. Omdat het college de mogelijkheid heeft om een subsidiebedrag lager vast te stellen of terug te vorderen, zijn er twee indicatoren opgesteld die meten of de gemeente inderdaad de gemeente lager vaststelt bij een gebrekkige verantwoording.

Om te kunnen beoordelen of de gemeente de verantwoording van de subsidieaanvrager als basis neemt bij de vaststelling, is er een indicator opgenomen die kijkt of er in de vaststelling gerefereerd wordt aan de verantwoording en de doelstellingen.

In dit hoofdstuk is besproken op welke manier het onderzoek is opgezet, welke variabelen in dit onderzoek gebruikt worden en hoe deze geanalyseerd worden. In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten van dit onderzoek worden weergegeven en besproken.

Resultaten

In dit hoofdstuk zullen eerst de descriptieve statistieken weergegeven worden van zowel de relevante SMART dimensies als verantwoording. Er zal per dimensie zowel worden gekeken naar de totaalscores gemeten over alle beschikbare subsidiedocumenten, als naar de scores per subsidiedocument. Na de descriptieve statistieken zal er worden gekeken of er verbanden en / of verschillen tussen indicatoren zichtbaar zijn. Zo zal worden gekeken of het aantal inwoners, het subsidiebedrag, het beleidsterrein, en politieke kleur van het college van invloed zijn op de gevonden cijfers.

Specifiek

Om inzicht te krijgen in de score op de dimensie specifiek, is een totaal overzicht gemaakt van hoe er op de verschillende items uit de dimensie specifiek is gescoord. (tabel 1.1). In de tabel zijn de scores van de subsidieaanvraag, de verleningbeschikking en de aanvraag tot vaststelling samen genomen. Uit de tabel blijkt dat er in afgerond 78% van de dossiers concreet vermeld wordt waar de subsidiegelden voor gebruikt gaan worden of zijn gebruikt. Er wordt het minst vermeld met welk doel de specifieke activiteiten worden uitgevoerd.

Uit een frequentieanalyse blijkt verder dat bij 18% van de subsidieaanvragen geen enkel element uit de dimensie specifiek aanwezig is.

Wanneer er wordt gekeken naar het gemiddeld aantal elementen, blijkt dat er gemiddeld 2,02 (sd = 1,18) elementen uit de dimensie specifiek aanwezig zijn. Met een gemiddelde van twee elementen per subsidiedossier, kan geconcludeerd worden dat er over het algemeen in redelijke mate aandacht wordt besteed aan de dimensie specifiek. De standaard deviatie is gezien de maximum gemiddelde score van drie, echter ook relatief hoog. Er bestaan dus relatief grote verschillen tussen de verschillende subsidiedossiers. Het feit dat in 18% van de subsidiedossiers, geen enkele element uit de dimensie specifiek aanwezig is, geeft aan dat er nog behoorlijk wat ruimte voor verbetering is.

Tabel 1.1 Specifiek totaal aanvraag, verlening, aanvraag tot vaststelling

Item	Percentage
Er wordt vermeld wat er met de subsidiegelden gedaan wordt	77,9
Er wordt vermeld hoe de plannen worden uitgevoerd	63,4
Er wordt vermeld waarom de activiteiten uitgevoerd moeten worden	61,1

Bovenstaande cijfers zijn de opgetelde cijfers voor de subsidieaanvraag, de verleningbeschikking en de vaststellingsaanvraag. Om te onderzoeken of er verschillen zichtbaar zijn tussen de documenten, zijn in onderstaande tabel de scores per subsidiedocument opgenomen.

Tabel 1.2 Specifiek per document		
Score	Percentage	Gemiddelde score
Aanvraag		2.20 (<i>SD</i> = 1.12)
Er wordt vermeld wat er met de subsidiegelden gedaan wordt	83.6	
Er wordt vermeld hoe de plannen worden uitgevoerd	71.3	
Er wordt vermeld waarom de activiteiten uitgevoerd moeten worden	65.6	
Verleningbeschikking		1.67 (<i>SD</i> = 1.23)
Er wordt vermeld wat er met de subsidiegelden gedaan wordt	65.3	
Er wordt vermeld hoe de plannen worden uitgevoerd	49.6	
Er wordt vermeld waarom de activiteiten uitgevoerd moeten worden	52.9	
Vaststellingsaanvraag		2.38 (<i>SD</i> = .98)
Er wordt vermeld wat er met de subsidiegelden gedaan wordt	91.2	
Er wordt vermeld hoe de plannen worden uitgevoerd	76.8	
Er wordt vermeld waarom de activiteiten uitgevoerd moeten worden	69.6	

Uit tabel 1.2 blijkt dat er verschillen zichtbaar zijn in de mate waarin de verschillende documenten aandacht besteden aan de dimensie specifiek. Bij zowel de aanvraag en de vaststellingsaanvraag, zijn de documenten relatief specifiek, het gemiddeld aantal elementen ligt bij beide documenten boven de twee. In de verleningbeschikking wordt een stuk minder aandacht besteed aan de dimensie specifiek. Dit betekent dat de verleningbeschikkingen vaak algemeen geformuleerd worden en er niet specifiek wordt vermeld waaraan de subsidiegelden besteed moeten worden.

Wanneer de score op de dimensie specifiek in de verleningbeschikkingen nader wordt bekeken, blijkt dat in 65% van de documenten er wordt aangegeven waarvoor de subsidie bestemd is. In afgerond 50% van de documenten wordt aangegeven op welke manier de activiteiten moeten worden uitgevoerd en in 53% van de verleningbeschikkingen wordt vermeld met welk doel de activiteiten moeten worden uitgevoerd. Vooral dit laatste cijfer kan in het kader van verantwoording enigszins opvallend genoemd worden, subsidies moeten immers met een bepaald doel verstrekt worden. De activiteiten van de subsidieontvanger zouden moeten bijdragen aan het behalen van gemeentelijke doelstellingen. Wanneer er in de verleningbeschikking niet wordt vermeld welk doel de subsidieactiviteiten zouden moeten dienen, is het lastig te bepalen op welke manier de

subsidieactiviteiten bij de gemeentelijke doelstellingen horen. Onduidelijkheid wat betreft het aansluiten van de subsidiedoelstellingen en de gemeentelijke doelstellingen is tevens geconstateerd door onder andere de Randstedelijke rekenkamer (2013) en het vergelijkend rekenkamer onderzoek van de gemeente Nijmegen (Rekenkamer Nijmegen, 2013).

Omdat de waarden niet normaal verdeeld zijn en er sprake is van meer dan twee groepen, is er gebruik gemaakt van een Kruskal-Wallis toets om te onderzoeken of de verschillen tussen de documenten significant zijn. Uit de toets blijkt dat de hierboven gevonden en genoemde verschillen tussen de groepen inderdaad significant zijn (Kruskal-Wallistoets $\text{Chi}^2 = 19.972$; $p < 0.001$). Het significante verschil lijkt met name veroorzaakt te worden door de lagere scores die behaald worden in de verleningbeschikking.

Er is tevens onderzocht of de score op de dimensie specifiek verschilt per subsidiesoort. Hiertoe is een overzicht gemaakt van de gemiddelde score per subsidiesoort (tabel 1.3).

Tabel 1.3 Score specifiek per subsidiesoort

	Gemiddelde	SD	N
Waarderingssubsidie	1.53	1.22	75
Incidentele subsidie	2.59	.80	79
Structurele subsidie	1.78	1.26	85
Budget subsidie	2.22	1.10	58

Uit de tabel blijkt dat bij waarderingssubsidies de score voor de dimensie specifiek het laagst is. Gezien de aard van waarderingssubsidies, is het goed verklaarbaar dat er bij deze subsidiesoort de minste aandacht wordt besteed aan de dimensie specifiek. Opvallend is echter dat de incidentele subsidie het hoogste scoort, nog boven de budgetsubsidie. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden doordat incidentele subsidies vaak worden aangevraagd voor specifieke activiteiten als theatervoorstellingen. Bij dit soort subsidiedossiers, is het relatief eenvoudig om de activiteiten goed te beschrijven.

Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat de gevonden verschillen tussen de subsidiesoorten significant zijn (Kruskal-Wallistoets $\text{Chi}^2 = 36.861$; $p < 0.001$). De hypothese dat de subsidiesoort van invloed is op de dimensie specifiek, kan hiermee bevestigd worden.

Naast naar verschillen, is er tevens gekeken naar mogelijke correlaties. Omdat de scores niet normaal verdeeld waren, is er bij de correlatie analyse gebruik gemaakt van Spearmans rho. Uit de analyse (Tabel 1.4) blijkt dat de totaal score voor de dimensie specifiek, zwak tot matig correleert met het inwoneraantal van een gemeente. Het inwoneraantal, van een gemeente blijkt hiermee van invloed te zijn op de score die behaald wordt op de dimensie specifiek. Grote gemeenten (naar inwoneraantal) scoren hierbij hoger dan kleinere gemeenten.

Opvallend is dat de score op de dimensie specifiek niet correleert met het subsidiebedrag. Subsidiedossiers met een hoog subsidiebedrag, scoren hierdoor niet hoger dan subsidiedossiers met een lager subsidiebedrag. De hypothese dat het subsidiebedrag van invloed kan zijn op de verschillende scores, moet verworpen worden als het gaat om de dimensie specifiek.

Tabel 1.4 Correlaties Dimensie specifiek

		1	2	3
1	Inwoners	1	.173**	.255**
2	Subsidiebedrag		1	.081
3	Specifiek			1

* $p < 0.05$ ** $p < 0.001$

Wanneer er per document naar correlaties wordt gekeken, is een aantal verschillen in de correlaties zichtbaar. Bij de subsidieaanvraag is er zowel geen correlatie zichtbaar met het aantal inwoners ($r = .120$, $p > 0.1$) als met het subsidiebedrag ($r = -0.13$, $p > 0.8$). Als er alleen naar de verleningbeschikking wordt gekeken, is er geen correlatie zichtbaar tussen de gemiddelde score op de dimensie specifiek en het subsidiebedrag ($r = 0.128$, $p > 0.1$). Een relatief sterke correlatie is zichtbaar tussen de gemiddelde score op de dimensie specifiek en het inwonersaantal ($r = .452$, $p < 0.001$).

Bij de verantwoordingsaanvraag is er net zo als bij de subsidieaanvraag geen correlatie zichtbaar tussen zowel de score op de dimensie specifiek en het inwonersaantal ($r = .026$, $p > 0.8$) als de score op de dimensie specifiek en het subsidiebedrag ($r = .103$, $p > 0.4$). De gevonden correlaties over alle documenten lijken daarmee vooral veroorzaakt te worden door de correlaties in de verleningbeschikking.

Als laatste is er gekeken naar de correlaties per subsidiesoort.

Bij waarderingssubsidies is er geen significante correlatie zichtbaar tussen de score op de dimensie specifiek en het aantal inwoners ($r = .05$, $p > 0.9$) of het subsidiebedrag ($r = -.109$, $p > .3$).

Als er naar de structurele subsidies wordt gekeken, blijkt dat er geen correlatie zichtbaar is met het subsidiebedrag maar wel met het aantal inwoners van een gemeente ($r = .304$, $p < .01$).

Bij budgetsubsidies is er tevens geen correlatie zichtbaar tussen de gemiddelde score op de dimensie specifiek en het aantal inwoners ($r = .093$, $p > .4$) of het subsidiebedrag ($r = -.019$, $p > .8$).

Ook bij de incidentele subsidies zijn er geen significante correlaties gevonden tussen de gemiddelde score op de dimensie specifiek en het aantal inwoners ($r = .174$, $p > .1$) of het subsidiebedrag ($r = .124$, $p > .2$).

Meetbaar

Doelstellingen van organisaties kunnen zoals meermaals is genoemd, vaag en algemeen zijn. In het kader van meetbaarheid is het daarom belangrijk om vast te leggen wanneer de doelstellingen behaald zijn. Voor de dimensie meetbaarheid is dan ook eerst gekeken in hoeveel gevallen er van tevoren is vastgelegd in wanneer doelstellingen behaald zouden zijn.

Uit de frequentieanalyse blijkt dat er in 44,3% van de aanvragen niet vooraf wordt vastgelegd wanneer de doelstellingen behaald zijn. Bij de verleningbeschikking wordt in 62,9% van de gevallen niet nadrukkelijk vermeld wanneer wat betreft de gemeente de doelstellingen zijn behaald.

Wanneer er naar het percentage van alle documenten wordt gekeken, blijkt dat in 53% van de subsidiedossiers er niet wordt vastgelegd wanneer een doelstelling behaald is.

Uit een Kruskal-Wallis test blijkt dat de gevonden verschillen tussen de documenten significant zijn ($\text{Chi}^2 = 8.559$, $p < 0.01$).

Wanneer er wordt gekeken naar het totaal aantal meetbare elementen in de subsidiedocumenten zoals het aantal bezoekers, het aantal uur dat aan een activiteit wordt besteed en het aantal activiteiten, blijkt uit een frequentie analyse dat er in alle documenten gemiddeld 2.04

maatstaven aanwezig zijn. Gezien de grote standaard deviatie van 2.31, blijken er echter grote verschillen te bestaan tussen de verschillende subsidiedossiers. Zowel de modus als de mediaan liggen op 1, wat betekent dat in 50% van de documenten, maximaal 1 meetbare indicator aanwezig is en dat in de meerderheid van de documenten 1 indicator aanwezig is.

Om het aantal meetbare indicatoren verder te onderzoeken, is er tevens een onderscheid gemaakt naar het subsidiedocument. De resultaten van het aantal meetbare indicatoren per subsidiedocument, staan in onderstaande tabel.

Tabel 2.1 gemiddeld aantal meetbare indicatoren

Document	Gemiddelde	Standaard deviatie	Modus	Mediaan
Aanvraag	2.30	2.21	1	2
Verleningbeschikking	1.28	2.20	0	1
Vaststellingsaanvraag	3.16	2.23	1	3

Uit bovenstaande cijfers wordt een groot verschil tussen de documenten van de subsidieontvanger en de subsidieverlener zichtbaar. Het verschil tussen de gemiddelden van de verleningbeschikking en de andere twee documenten, is relatief groot. Een Kruskal-Wallis test bevestigt dat de verschillen significant zijn ($\text{Chi}^2 = 56.19$, $p < 0.001$). Vanwege de grote standaarddeviatie is het echter ook noodzakelijk om naar de modus en de mediaan te kijken. Door naar de modus te kijken, wordt duidelijk dat in zowel de aanvraag als de vaststellingsaanvraag een aantal van 1 meetbare indicator het meest voorkomt. In de verleningbeschikkingen komt het het meest voor dat er geen meetbare indicatoren zijn opgenomen.

In dit onderzoek wordt als specificatie van het totaal aantal meetbare indicatoren gebruik gemaakt van gebruiksindicatoren en prestatie-indicatoren.

Gemiddeld genomen over alle documenten, zijn er 1.17 gebruiksindicatoren aanwezig ($sd = 1.596$). De modus is 0 en de mediaan ligt op 1.

Het aantal prestatie-indicatoren ligt gemiddeld op .81 ($sd = 1.046$). Zowel de modus als de mediaan liggen op 1. In onderstaande tabellen (2.2 en 2.3) zijn de scores per subsidiedocument weergegeven.

Tabel 2.2 Gebruiksindicatoren

Document	Gemiddelde	Standaard Deviatie	Modus	Mediaan
Aanvraag	1.41	1.59	1	1
Verleningbeschikking	.58	1.10	0	0
Vaststellingsaanvraag	1.96	2.04	1	1.50

Tabel 2.3 Prestatie-indicatoren

Document	Gemiddelde	Standaard Deviatie	Modus	Mediaan
Aanvraag	.85	1.03	1	1
Verleningbeschikking	.66	1.09	0	0
Vaststellingsaanvraag	1.05	.96	1	1

De tabellen laten redelijke verschillen tussen de gemiddelden van de documenten zien. Een Kruskal-Wallis toets (tabel 2.4) voor elk van de variabelen bevestigt dat de tussen de documenten gevonden verschillen significant zijn. Omdat ook in bovenstaande tabellen de standaarddeviatie

relatief hoog is, geven de modus en de mediaan een beter beeld van de scores. Daaruit blijkt dat in de meeste documenten er niet meer dan 1 indicator aanwezig is.

Tabel 2.4 Kruskal-Wallis toets

	Maatstaven	Gebruiksindicatoren	Prestatie-indicatoren
Chi ²	56.178	57.058	10.231
p	< 0.001	< 0.001	< 0.01

Uit bovenstaande cijfers blijkt wederom dat er gemiddeld het minste aantal indicatoren aanwezig zijn in de door de gemeente opgestelde verleningbeschikking. Bij de vaststellingsaanvraag zijn de meeste indicatoren aanwezig.

De gevonden verschillen tussen de documenten kunnen waarschijnlijk voor een gedeelte verklaard worden doordat gemeenten in de verleningbeschikking vaak een juridische insteek gebruiken en daarbij enkel verwijzen naar de “activiteiten uit de subsidieaanvraag”. Voor de verleningbeschikking wordt daarnaast om de subsidieverlening te standaardiseren vaak een vast *format* gebruikt, hierin is vaak geen ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld door specifiek meetbare indicatoren op te stellen.

Ook voor het totaal aantal maatstaven is gekeken naar het gemiddeld aantal meetbare indicatoren per subsidiedocument. De resultaten zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 2.5 Score meetbaar totaal per subsidiesoort

	Gemiddelde	SD	N
Waarderingssubsidie	1.07	1.27	76
Incidentele subsidie	2.21	1.92	82
Structurele subsidie	1.97	2.52	87
Budget subsidie	3.11	2.91	61

Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat de gevonden verschillen in de gemiddelden significant zijn (Chi² = 30.08, p < 0.01). Er kan dus geconcludeerd worden dat de meeste meetbare indicatoren aanwezig zijn bij budget subsidies. Gezien er de meeste eisen aan budgetsubsidies worden gesteld, ligt deze conclusie in lijn der verwachting. Ook het feit dat er bij waarderingssubsidies de minste meetbare indicatoren aanwezig zijn, is niet vreemd gezien de laagdrempeligheid van deze subsidievorm.

Uit een correlatieanalyse van alle subsidiedocumenten blijkt dat het aantal indicatoren toeneemt naarmate het subsidiebedrag hoger is. Het totaal aantal meetbare indicatoren blijkt zwak tot matig te correleren met het subsidiebedrag (r = .224, p < .001). Als logisch gevolg correleert het subsidiebedrag tevens met het aantal gebruiksindicatoren (r = .219, p < .001) en met het aantal prestatie-indicatoren (r = .219, p < .001).

Er is tevens een zwakke correlatie zichtbaar tussen het aantal inwoners en het totaal aantal indicatoren (r = .158, p < 0,01). Een correlatie van ongeveer dezelfde sterkte is zichtbaar tussen het aantal inwoners en het aantal prestatie-indicatoren (r = .203, p < 0.001). Er is geen correlatie zichtbaar tussen het aantal inwoners en het aantal gebruiksindicatoren (r = .066, p > 0.2).

Als de bovenstaande correlaties opgesplitst worden naar de verschillende subsidiedocumenten, zijn een aantal verschillen zichtbaar. Zo correleert in de subsidieaanvraag alleen het aantal prestatie-indicatoren met zowel het aantal inwoners (r = .187, p < 0.05) en het subsidiebedrag (r = .205, p < 0.05). De overige correlaties zijn in tabel 2.5 weergegeven.

Tabel 2.5 correlaties subsidieaanvraag, dimensie: meetbaar

	1	2	3	4	5
1 Inwoners	1	.137	.045	-.026	.187*

2	Subsidiebedrag	1	.10	.056	.205*
3	Totaal indicatoren		1	.807**	.694**
4	Gebruiksindicatoren			1	.410**
5	Prestatie-indicatoren				1

* p < 0.05 ** p < 0.001

Als er naar de verleningsbeschikking wordt gekeken (tabel 2.6), valt op dat in tegenstelling tot bij de subsidieaanvragen, het subsidiebedrag met alle drie van de meetbaarheidsvariabelen correleert. De sterkste correlatie is zichtbaar tussen het subsidiebedrag en het aantal gebruiksindicatoren ($r = .355$, $p < .001$).

Tabel 2.6 correlaties verleningsbeschikking, dimensie: meetbaar

	1	2	3	4	5
1 Inwoners	1	.138	.252**	.114	.256**
2 Subsidiebedrag		1	.291**	.355**	.261**
3 Totaal indicatoren			1	.643**	.762**
4 Gebruiksindicatoren				1	.400**
5 Prestatie-indicatoren					1

* p < 0.05 ** p < 0.001

Bij de vaststellingsaanvraag zijn er de minste correlaties aanwezig. Het subsidiebedrag correleert zwak tot matig met het totaal aantal meetbare indicatoren ($r = .267$, $p < 0.05$) maar niet met het aantal gebruiks- of prestatie-indicatoren. Zoals in tabel 2.7 is weergegeven, correleert het aantal inwoners met geen van de meetbaarheidsindicatoren.

Tabel 2.7 correlaties vaststellingsaanvraag, dimensie: meetbaar

	1	2	3	4	5
1 Inwoners	1	.212	.097	-.036	.072
2 Subsidiebedrag		1	.267*	.228	.157
3 Totaal indicatoren			1	.758**	.492**
4 Gebruiksindicatoren				1	.068
5 Prestatie-indicatoren					1

* p < 0.05 ** p < 0.001

Tot slot is er bekeken of de politieke kleur van het college van invloed is op het aantal meetbare indicatoren. Uit een Kruskal-Wallis toets blijkt dat er geen significante verschillen zichtbaar zijn betreffende het aantal meetbare indicatoren en de politieke kleur van het college ($Chi^2 = 3.56$, $p > .05$).

Tijdsgebonden

In 84% van de aanvragen wordt een tijdsindicatie gegeven waarbinnen de subsidieactiviteiten plaatsvinden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de observatie van de onderzoeker is dat in veel van deze gevallen de tijdsindicatie zeer algemeen geformuleerd is. Zo wordt er vaak alleen aangegeven dat de activiteiten binnen een bepaald boekjaar worden uitgevoerd.

Ongeveer dezelfde cijfers zijn zichtbaar als er naar de verleningsbeschikking wordt gekeken. In 81,5% van de verleningsbeschikkingen, wordt een periode genoemd waarvoor de subsidie bestemd is. Ook hierbij moet opgemerkt worden dat de periode die genoemd werd, vaak betrekking had op de

periode waarvoor de subsidie bestemd was en had veel minder vaak betrekking op een specifieke datum of tijd van de subsidieactiviteiten.

Middels een Kruskal-Wallis toets is er gekeken of er significante verschillen bestaan tussen verschillende subsidiesoorten. De toets wijst uit dat er geen significante verschillen tussen de subsidiesoorten zichtbaar zijn ($Chi^2 = 3.879$, $p > .05$).

Een correlatie analyse voor score op de dimensie tijdsgebonden en het aantal inwoners, laat geen significante correlatie zien ($r=.084$, $p > .05$) Er is tevens geen significante correlatie gevonden tussen de score op de dimensie tijdsgebonden en het subsidiebedrag ($r= .062$, $p > .05$).

Verantwoordingseisen

In 77% van de afgegeven verleningbeschikkingen worden verantwoordingseisen genoemd. Het gemiddeld aantal verantwoordingseisen ligt op 2,39 met een standaarddeviatie van 3,02. De spreiding is zoals ook al bij andere indicatoren is waargenomen, behoorlijk hoog.

Uit een frequentie analyse blijkt dat de hoge spreiding wordt veroorzaakt door een aantal subsidiedossiers waarbij een groot aantal eisen wordt gesteld. In bijna 80% (79,2) van de verleningbeschikkingen worden er maximaal 3 verantwoordingseisen gesteld. De meest genoemde verantwoordingseisen zijn een activiteitenverslag en een financieel verslag. Er wordt weinig vermeld hoe specifiek het activiteitenverslag moet zijn.

Om te onderzoeken of tussen de verschillende subsidiesoorten verschillen waarneembaar zijn betreffende het aantal verantwoordingseisen, is tabel 3.0 een overzicht gemaakt van de verschillende scores.

Tabel 3.0 Aantal verantwoordingseisen per subsidiesoort

	Gemiddelde	SD	Modus	Mediaan
Waarderingsubsidie	1.25	1.38	0	1
Incidentele subsidie	3.53	3.77	2	2
Structurele subsidie	2.21	3.10	0	1
Budgetsubsidie	2.92	3.16	3	2

Tabel 3.0 laat zien dat er bij incidentele subsidies veruit de meeste verantwoordingseisen worden gesteld, bij waarderingssubsidies worden de minste verantwoordingseisen opgesteld. Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat de gevonden verschillen significant zijn ($Chi^2 = 11.55$, $p < 0.01$). Ook bij deze gevonden verschillen moet worden opgemerkt dat de spreiding behoorlijk hoog is, wat duidt op grote verschillen tussen gemeenten en subsidiedossiers

Uit de theorie blijkt dat de ideologie van invloed kan zijn op de verantwoording. Om te testen of de politieke kleur van gemeenten van invloed is op het aantal verantwoordingseisen, is een overzicht gemaakt van de verschillende scores:

Tabel 3.1 Aantal verantwoordingseisen kleur college

	Gemiddelde	SD	Modus	Mediaan
Links dominant	3	1.93	3	3
Neutraal	2.77	4.09	1	1
Rechts dominant	2	2.90	0	1

Uit tabel 3.1 blijkt dat gemeenten met een overwegend links college, gemiddeld hoger scoren dan gemeenten met een overwegend rechts college. Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat de gevonden verschillen significant zijn ($Chi^2 = 10.909$, $p < .01$). Er moet hier echter wel opgemerkt worden dat de

standaard deviaties in bovenstaande tabel erg hoog zijn. Dit betekent dat uitschieters een relatief grote invloed op de gemiddelden hebben. Ook de onevenredige verdeling van de subsidiedossiers op de links / rechts verdeling moet in ogenschouw genomen worden bij het trekken van conclusies.

Uit een correlatie analyse blijkt dat het aantal verantwoordingseisen correleert met het subsidiebedrag ($r = .335$ $p < .01$). De correlatie laat zien dat het aantal verantwoordingseisen toeneemt naarmate het subsidiebedrag hoger wordt.

Uit een tweede correlatieanalyse blijkt dat het aantal verantwoordingseisen tevens sterk correleert met het aantal inwoners van gemeenten ($r = .510$, $p < .01$). Grote gemeenten lijken daarmee meer verantwoordingseisen te stellen dan kleinere gemeenten. De bevinding dat het inwoneraantal van een gemeente van invloed is op het aantal verantwoordingseisen, zou verklaard kunnen worden door het feit dat er in grotere gemeenten vaak meer subsidies worden afgegeven. Door de grotere ervaring met subsidieverlening, zou het kunnen zijn dat de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de subsidieverlening, beter bekend zijn met welke verantwoordingseisen er gesteld moeten en kunnen worden. De correlatie kan er tevens op wijzen dat in grotere gemeenten, verantwoording een belangrijker thema is dan in kleinere gemeenten.

Verantwoordingsmomenten

Er wordt door gemeenten bij 71% van de verleningbeschikkingen minimaal één verantwoordingsmoment vastgelegd. Wanneer er verantwoordingsmomenten vastgelegd zijn, is er in 90% van de dossiers maar één verantwoordingsmoment vastgelegd. Dit is vrijwel altijd het verantwoordingsmoment aan het eind van het subsidietraject. Uit de cijfers blijkt dat tussentijdse verantwoordingsmomenten vrijwel niet aanwezig zijn, in maar dertien dossiers wordt meer dan één verantwoordingsmoment genoemd. Bij subsidiedossiers waarbij het aantal verantwoordingsmomenten boven de twee ligt, is het subsidiebedrag op één dossier na altijd hoger dan €10.000. Uit een correlatieanalyse blijkt dat er inderdaad een zwakke correlatie tussen het subsidiebedrag en het aantal verantwoordingsmomenten bestaat ($R = .20$, $p < .05$). Ook voor het aantal verantwoordingsmomenten is onderzocht of er verschillen bestaan tussen gemeenten met een links college en gemeenten met een rechts college. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3.1 aantal verantwoordingsmomenten kleur college

	Gemiddelde	SD	Modus	Mediaan
Links dominant	1.28	.882	1	3
Neutraal	.81	.491	1	1
Rechts dominant	.84	.879	1	1

Uit een Kruskal-Wallis toets blijkt dat de gevonden verschillen significant zijn ($\text{Chi}^2 = 9.462$, $p < .01$). De tabel 3.1 blijkt dat ook bij het aantal verantwoordingsmomenten, gemeenten met een overwegend links college beter scoren dan andere colleges. De hypothese dat de samenstelling van het college van invloed kan zijn op de verantwoordingsscores kan ook hier bevestigd worden.

Sancties

In 61% van de verleningbeschikkingen worden er geen sancties genoemd wanneer de subsidieontvanger zich niet aan de subsidievoorwaarden houdt. Hierbij moet vermeld worden dat in de meeste verleningbeschikkingen naar de algemene subsidieverordening wordt verwezen, in de ASV

wordt vrijwel altijd vermeld dat het college het recht heeft om de subsidie niet vast te stellen of een bedrag terug te vorderen op het moment dat er niet aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan. Den Ouden en Westra (2002) wijzen er echter op dat door de verschillende verordeningen, regelingen en beleidsstukken (Awb, ASV, additionele nota's en beleidsregels), het voor subsidieontvangers lastig kan zijn om uit de verschillende documenten op te maken welke voorwaarden van toepassing zijn op de subsidieaanvraag.

Subsidievoorwaarden

Het gemiddeld aantal subsidievoorwaarden ligt op 2,08 (sd = 2,88). Hoewel het gemiddelde rond twee subsidievoorwaarden per subsidiedossier ligt, laat een frequentieanalyse zien dat in ongeveer 60% van de dossiers het aantal subsidievoorwaarden op maximaal één ligt (30,5 % om 29,7) , de modus ligt net zoals bij het aantal verantwoordingseisen, op nul. Wanneer inhoudelijk naar de subsidievoorwaarden wordt gekeken, blijkt dat de enige voorwaarde die vaak gesteld wordt, is dat de activiteiten waarvoor de subsidievraag wordt ingediend, ook uitgevoerd worden. Aanvullende voorwaarden voor bijvoorbeeld het aantal bezoekers, het soort publiek of het aantal activiteiten worden nauwelijks gesteld.

De resultaten voor het aantal subsidievoorwaarden opgesplitst per subsidiesoort, zijn weergegeven in onderstaande tabel (Tabel 4.0).

	Gemiddelde	Modus	Mediaan
Waarderingssubsidie	.81	0	0
Structurele subsidie	1.91	0	1
Incidentele subsidie	2.77	2	2
Budgetsubsidie	3.2	1	1

Uit de tabel blijkt dat bij waarderingssubsidies gemiddeld de minste expliciete subsidievoorwaarden worden genoemd. Bij de budgetsubsidie worden de meeste subsidievoorwaarden gesteld. Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat de gevonden resultaten significant zijn ($\text{Chi}^2 = 23.693$, $p < 0.001$).

Zoals in reeds genoemd is, kunnen gemeenten door middel van subsidievoorwaarden extra sturing geven aan de activiteiten van de subsidieontvanger. Gemeenten kunnen op deze manier proberen om de activiteiten van de subsidieontvanger beter aan te laten sluiten op de gemeentelijke doelstellingen. Als een gemeente het bijvoorbeeld belangrijk vindt dat jeugd in aanraking komt met cultuur, zou de gemeente als voorwaarde kunnen stellen dat een bepaald percentage van de bezoekers beneden de 18 jaar moeten zijn. Tevens kunnen expliciet vastgelegde subsidievoorwaarden de gemeenten een extra houvast geven bij het beoordelen van de verantwoording, er kan immers getoetst worden in hoeverre er aan de gestelde subsidievoorwaarden is voldaan.

Uit de analyses blijkt echter dat gemeenten erg voorzichtig zijn met het stellen opstellen van subsidievoorwaarden.

Als er naar de correlaties wordt gekeken, blijkt het aantal subsidievoorwaarden te correleren met zowel het subsidiebedrag ($r = .360$, $p < .001$) en het aantal inwoners ($r = .357$, $p < .001$). Uit de analyse blijkt dus dat grotere gemeenten over het algemeen meer eisen subsidievoorwaarden stellen

dan kleinere gemeenten. Naarmate het subsidiebedrag toeneemt, worden er tevens meer subsidievoorwaarden gesteld.

Als laatste is er gekeken of de politieke kleur van het college van invloed is op het aantal subsidievoorwaarden dat wordt gesteld. Zoals in tabel 4.1 is weergegeven, blijken er de meeste subsidievoorwaarden gesteld te worden door gemeenten waarbij het aantal wethouders van linkse partijen dominant is. Subsidiedossiers die behandeld zijn bij gemeenten waar links en rechts in evenwicht waren of waar het college voor het merendeel uit wethouders van lokale partijen bestond, scoren het laagst op het aantal subsidievoorwaarden. Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat de gevonden resultaten significant zijn ($Chi^2 = 7.771$, $p < 0.05$).

Tabel 4.1 aantal subsidievoorwaarden kleur college

	Gemiddelde	Modus	Mediaan
Links dominant	2.79	1	2
Neutraal	1.08	1	1
Rechts dominant	2.11	0	1

Uit zowel de vergelijkende cijfers over het college, blijkt dat gemeenten waar partijen behorende tot het linker politieke spectrum een overwicht hebben, de meeste subsidievoorwaarden stellen. Ook wat betreft het aantal subsidievoorwaarden kan de hypothese daarom bevestigd worden.

Er moet hierbij wel opgemerkt worden dat de verdeling wat betreft de subsidiedossiers over het politieke spectrum, onevenredig verdeeld is. Het aantal subsidiedossiers behandeld door een "linkse gemeente" bedraagt 27, terwijl 71 dossiers door een rechtse gemeente zijn behandeld. Door het relatief kleine aantal subsidiedossiers, kunnen uitschieters relatief snel het gemiddelde beïnvloeden. De gevonden resultaten moeten dan ook indicatief opgevat worden. Om harde uitspraken te kunnen doen over de mogelijke invloed van de politieke kleur op de behandeling van subsidiedossiers, is een groter aantal subsidiedossiers nodig waarbij de subsidiedossiers evenredig verdeeld zijn tussen de twee uitersten.

Verantwoording

In 91% van de vaststellingsaanvragen wordt er vermeld welke activiteiten er zijn uitgevoerd. In evenzoveel vaststellingsaanvragen wordt vermeld wat de activiteiten hebben gekost. In 68% van de vaststellingsaanvragen wordt aangegeven met welk doel de activiteiten hebben plaatsgevonden en in 75% van de vaststellingsaanvragen wordt vermeld op welke manier de activiteiten zijn uitgevoerd (door wie er is opgetreden, wie de toneelstukken hebben verzorgd, waar de voorlichting uit bestond et.). In tabel 1.2 is reeds weergegeven dat in 64.3% van de vaststellingsaanvragen, de drie elementen van de dimensie specifiek aanwezig zijn. Er kan hiermee geconcludeerd worden dat subsidieontvangers op het gebied van verantwoording redelijk goed scoren op de dimensie specifiek.

Als er naar de doelstellingen wordt gekeken, blijkt dat in afgerond 79% van de vaststellingsaanvragen wordt vermeld in hoeverre de doelstellingen behaald zijn.

Een Kruskal-Wallis toets laat zien dat er geen significante verschillen bestaan tussen de verschillende subsidiesoorten en het aantal subsidiedossiers dat vermeldt hoeveel de activiteiten hebben gekost ($Chi^2 = 5.785$, $p > .05$). Hetzelfde geldt voor een mogelijk verschil op de variabele over in welke mate een doelstelling behaald is ($Chi^2 = 6.829$, $p > .05$).

Uit correlatieanalyses blijkt dat zowel het inwoneraantal als het bedrag niet correleren met hoe specifiek de verantwoording is opgezet ($r = .26$, $p > .05$ & $r = .10$, $p > .05$).

Vaststelling

Alle subsidiedossiers waarvan vaststellingsbeschikkingen beschikbaar zijn (44), zijn vastgesteld. In afgerond 86% van de subsidiedossiers is tevens het volledige bedrag vastgesteld. In zes subsidiedossiers is er dus een lager subsidiebedrag vastgesteld dan in de verleningsbeschikking is toegekend. Bij vier van deze subsidiedossiers is er een bedrag terug gevorderd. Er is enkel sprake van terugvordering wanneer het gedeelte van het subsidiebedrag dat reeds als voorschot was uitgekeerd, hoger is dan het daadwerkelijk vastgestelde subsidiebedrag.

In afgerond 91% van de dossiers wordt genoemd dat de subsidie wordt verleend omdat de activiteiten zoals in de beschikking overeengekomen, zijn uitgevoerd.

Twee gemeenten herhalen bij de vaststellingsbeschikking de doelstellingen nog eens en zetten begrootte en gerealiseerde resultaten tegen elkaar af.

In de discussie die onder dit hoofdstuk volgt, zal verder worden ingegaan op de implicaties van de resultaten.

Discussie

In dit hoofdstuk zullen de resultaten en de implicaties van het huidige onderzoek besproken worden. Daarnaast zullen de resultaten waar nodig genuanceerd worden en zullen verbeterpunten voor dit onderzoek genoemd worden. Het onderzoek richtte zich op de rol van prestatie- en effectverantwoording bij het formele subsidieproces bij gemeentelijke subsidieverlening. De resultaten bij de criteria die gebruikt zijn om deze rol te onderzoeken, zullen opeenvolgend worden besproken. Daarnaast zullen de resultaten besproken worden in het licht van de vooraf opgestelde verwachtingen over elementen die van invloed zijn op rol die prestatie- en effectverantwoording speelt bij gemeentelijke subsidieverleningen.

Specifiek

Uit de analyses blijkt dat gemeenten en subsidieontvangers in redelijke mate aandacht besteden aan hoe specifiek een document is. Gemiddeld genomen zijn er twee van de drie elementen van de dimensie specifiek aanwezig in de subsidie dossiers. Het hoge gemiddelde biedt perspectief voor een gedegen verantwoording. Specifieke doelstellingen en activiteitenomschrijvingen vormen de basis voor een meetbare verantwoording.

Wat wel opvalt is dat er verschillen bestaan tussen hoe specifiek verschillende subsidiedocumenten beschreven worden. Opvallend is daarbij dat er bij de verleningbeschikking, een document dat wordt opgesteld door de gemeente, er het minste aandacht wordt besteed aan de dimensie specifiek. Deze bevinding komt overeen met de bevinding van het raadsonderzoek van de gemeente Utrecht naar subsidieverlening in het jaar 2010. Ook in dat onderzoek werd geconcludeerd dat de gemeente in het algemeen minder duidelijk vermeld voor welke activiteiten er een subsidie wordt verleend (Raadsonderzoek Utrecht, 2013).

Een verklaring voor de lagere score bij de verleningbeschikking zou kunnen zijn dat gemeenten in de verleningbeschikking vaak in algemene termen verwijzen naar de activiteiten die genoemd worden in de subsidieaanvraag. Deze verklaring wordt ondersteund door de bevindingen van verschillende gemeentelijke onderzoekscommissies en rekenkamers. Zo constateerden de raadscommissie van de gemeente Utrecht (Raadsonderzoek Utrecht, 2013), de rekenkamer van de gemeente Leeuwarden (Leeuwarden, 2011) en de rekenkamercommissie Nijkerk (2007) dat de verleningbeschikkingen van de gemeenten weinig specifiek waren en dat er vaak naar de activiteiten plannen uit de subsidieaanvraag wordt verwezen.

Een reden voor het verwijzen naar de aanvraag in plaats van zelf de activiteiten expliciet noemen, kan zijn dat gemeenteambtenaren vaak een vast format gebruiken bij de behandeling van de subsidieaanvragen. De vaste werkwijze laat weinig ruimte voor “maatwerk” maar is wel toepasbaar op vrijwel elke subsidieaanvraag.

Een duidelijk risico van een dergelijke aanpak is dat eventuele brede of vage omschrijvingen van activiteiten door de subsidieaanvrager, niet gecorrigeerd worden door de subsidieverlener. In deze gevallen wordt er door de gemeente een subsidie verstrekt op basis van een mogelijk vage omschrijving van de activiteiten. Wanneer het mogelijk onduidelijk is waarvoor er subsidie verstrekt wordt, kunnen er geen goede indicatoren opgesteld worden om de effecten en resultaten van de subsidie te meten. Het niet concreet maken van de subsidieactiviteiten kan daarmee leiden tot minder mogelijkheden tot prestatie- en effectverantwoording. Een aanbeveling uit dit onderzoek is dan ook om altijd de activiteiten en doelstellingen expliciet in de verleningbeschikking op te nemen en niet enkel te verwijzen naar de subsidieaanvraag. Eventuele vage of algemene doelstellingen en

activiteiten moeten uiteraard gespecificeerd worden voordat ze in de verleningsbeschikking worden opgenomen.

Naast verschillen in hoe specifiek verschillende subsidiedocumenten zijn, laten de resultaten uit dit onderzoek zoals verwacht ook zien dat er verschillen zijn tussen verschillende soorten subsidies. Uit de resultaten blijkt dat waarderingssubsidies inderdaad het minst specifiek zijn. Hoewel de lage score verklaard kan worden door de aard en laagdrempeligheid van de waarderingssubsidie, kan het lonen om ook bij waarderingssubsidies aandacht te besteden aan een specifieke subsidie invulling. Doordat waarderingssubsidies vaak niet gekoppeld zijn aan specifieke activiteiten, kan het achteraf moeilijk zijn om te bepalen of een subsidie noodzakelijk of effectief is geweest. Wat het meten van effectiviteit verder bemoeilijkt, is dat zowel de activiteiten als de doelstellingen vaak zeer algemeen beschreven worden, hierdoor is het lastig om te bepalen in welke mate de subsidiedoelstellingen zijn behaald en dus om de effectiviteit te bepalen. Bij waarderingssubsidies is de effectiviteit lastig te meten omdat de mate waarin het subsidiedoel bereikt wordt, in zeer algemene termen wordt beschreven.

Het verlenen van waarderingssubsidies die niet gekoppeld zijn aan specifieke activiteiten, past dan ook niet binnen het NPM principe, waarbij gestreefd wordt naar een directe koppeling tussen input en output / outcome.

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar hoe specifiek verschillende subsidiedocumenten zijn, er is tevens gekeken naar de elementen die hierop van invloed kunnen zijn. Verwacht werd dat het subsidiebedrag zou samenhangen met hoe specifiek een document was. Tegen de verwachting in, werd er in dit onderzoek echter geen verband aangetoond tussen het subsidiebedrag en hoe specifiek een subsidiedocument was. Dit is opmerkelijk omdat redelijkerwijs verwacht zou mogen worden dat subsidieontvanger en subsidieverlener meer aandacht besteden aan subsidies met een hoger bedrag. Het belang van een gedegen effect en prestatieverantwoording neemt toe naarmate het subsidiebedrag toeneemt, er wordt immers meer gemeenschapsgeld besteed. Een nadrukkelijke aanbeveling is daarom ook om bij subsidiedossiers met een hoger subsidiebedrag extra te letten op een specifieke aanvraag, verlening en verantwoording.

Er blijkt zoals verwacht wel een verband te bestaan tussen de score op de dimensie specifiek en het aantal inwoners van een gemeente. Bij gemeenten met meer inwoners, zijn de subsidiedossiers gemiddeld specifiekere dan bij gemeenten met minder inwoners. De resultaten uit dit onderzoek, lijken hiermee de bevindingen van Ryan e.a. (2002) en Christiaens & Van Peteghem (2007) te bevestigen dat de kwaliteit van verantwoording in grotere gemeenten hoger is.

-Grotere gemeenten hebben vaak meer ervaring met subsidieverlening en hebben tevens meer capaciteit om subsidiedossiers te kunnen behandelen. De subsidie ontvangende organisaties in grote gemeente zullen over het algemeen ook groter zijn dan de organisaties in kleine gemeenten. De grotere ervaring met subsidieverlening, kan tevens een mogelijke verklaring zijn voor het feit dat in grotere gemeenten de subsidiedossiers over het algemeen specifiekere zijn. Om ook de kleinere gemeenten te kunnen laten profiteren van de kennis van grotere gemeenten en de effectiviteit van subsidiebeleid over een bredere linie te borgen, zouden de kleinere gemeenten bij de grotere gemeenten kunnen meekijken om expertise betreffende subsidieverlening over te dragen.

Hoewel bovenstaande conclusies een eerste beeld scheppen over hoe specifiek verschillende subsidiedocumenten en subsidiesoorten zijn en welke invloeden er spelen, moet er enige

terughoudendheid betracht worden. De resultaten laten namelijk ook een zeer grote spreiding in de data zien. De hoge standaard deviatie geeft aan dat er behoorlijke verschillen tussen de subsidiedossiers zitten. Er zijn dossiers waar er veel aandacht wordt besteed aan het gebruik van specifieke doelstellingen en subsidieomschrijvingen maar er is ook een relatief groot aantal subsidiedossiers waar nog extra aandacht voor de dimensie specifiek noodzakelijk is. De grote verschillen tussen de dossiers kunnen voor een gedeelte verklaard worden door de lage respons. De conclusies wat betreft de dimensie specifiek moeten dan ook enkel als indicatie gezien worden van hoe gemeenten in het algemeen met de dimensie specifiek omgaan bij subsidieverlening. Voor harde conclusies is vervolg onderzoek nodig met een grotere dataset.

Ondanks bovengenoemde beperkingen kan concluderend gezegd worden dat het aandacht besteden aan de dimensie specifiek de eerste stap is richting het faciliteren van een gedegen effect en prestatieverantwoording. Door specifieke doelstellingen op te stellen, kan in een later stadium gemeten worden in welke mate de doelstellingen bereikt zijn. Door de uit te voeren activiteiten specifiek en individueel te beschrijven, is het mogelijk om specifiek meetbare indicatoren op te stellen en zo de voortgang van de activiteiten en dus de prestaties te meten. Dit onderzoek laat zien dat hoewel het gemiddelde relatief hoog is, er nog degelijk ruimte ligt om de mate waarin documenten specifiek zijn, te verbeteren. Met name bij de verleningbeschikking is er nog ruimte voor verbetering. Het specifiek maken van de subsidiedocumenten kunnen uiteindelijk bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de effect- en prestatieverantwoording.

Meetbaar

Meetbaarheid is een centraal begrip in dit onderzoek, zonder meetbare indicatoren kan er geen verantwoording afgelegd worden en kunnen subsidies niet beoordeeld en geëvalueerd worden op hun effectiviteit. Wanneer subsidiedocumenten niet meetbaar zijn, ontstaan er problemen in vrijwel alle fases van het verantwoordingsproces. De subsidieontvanger kan de subsidieverlener maar in beperkte mate informeren over de uit te voeren of uitgevoerde activiteiten. De subsidieverlener kan op zijn beurt geen oordeel vellen over de subsidieactiviteiten omdat door het gebrek aan meetbare indicatoren onbekend is wat de output van de activiteiten is. Omdat er geen oordeel geveld kan worden, is het tevens lastig om sancties op te leggen omdat afspraken niet gekwantificeerd zijn en daardoor lastig aannemelijk te maken is dat er niet aan de subsidievoorwaarden is voldaan.

Uit de resultaten blijkt dat verantwoording en effectevaluatie bemoeilijkt wordt door een laag aantal meetbare indicatoren. Gemiddeld genomen zijn er afgerond 2 meetbare indicatoren aanwezig in de subsidiedossiers. Dit kan relatief laag genoemd worden. Als logisch gevolg ligt het gemiddeld aantal prestatie en gebruiksindicatoren ook laag. De lage score wordt vooral veroorzaakt doordat de activiteiten vaak in redelijk algemene termen worden beschreven. Bij subsidies voor theatervoorstellingen wordt bijvoorbeeld alleen vermeld dat er voorstellingen worden gegeven. Hoeveel bezoekers er worden verwacht en het aantal voorstellingen die gegeven gaan worden, worden vaak niet vermeld. Een algemene omschrijving maakt het lastig om meetbare indicatoren op te stellen en om uiteindelijk de effectiviteit te kunnen beoordelen. Bovenstaande bevinding omtrent het gebrek aan meetbare indicatoren en de algemene omschrijving van activiteiten komt overeen met de bevindingen van de raadscommissie van de gemeente Utrecht (Utrecht, 2013) en de rekenkamercommissies van de gemeente Nijkerk (2007).

Als er nader naar de gemiddelden wordt gekeken, wordt duidelijk dat het aantal meetbare

indicatoren in de verleningsbesluiting voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor het lage gemiddelde. Voor het lage gemiddelde bij de verleningsbesluiting kan dezelfde reden worden gegeven als bij de dimensie specifiek. Gemeenten verwijzen vaak impliciet dan wel expliciet terug naar de subsidieaanvraag in plaats van zelf de activiteiten te specificeren.

Een andere gedeeltelijke verklaring voor het lage gemiddelde is het relatief hoge aantal waarderingssubsidies. Doordat waarderingssubsidies vaak niet aan specifieke activiteiten zijn gekoppeld, zijn er ook weinig meetbare indicatoren aanwezig. Uit de resultaten blijkt echter dat hoewel er bij de overige subsidiesoorten hoger wordt gescoord, ook hier de gemiddelden relatief laag zijn.

Wat de meetbaarheid van de subsidiedossiers verder vermindert, is dat er in 63% van de verleningsbesluitingen niet expliciet wordt vermeld wanneer wat betreft de gemeente de doelstellingen behaald zijn. Wanneer er niet duidelijk wordt vermeld wanneer een doelstelling behaald is, kunnen er moeilijker uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van de subsidie. Er kan immers niet bepaald worden in welke mate een doelstelling behaald is.

Daarnaast wordt het voor de gemeente lastiger om eventuele sancties op te leggen wanneer blijkt dat de prestaties van de subsidieontvanger beneden de verwachtingen van de gemeente liggen. Er is immers niet vastgelegd wanneer de subsidieontvanger de doelstelling behaald heeft.

Het lage aantal meetbare indicatoren heeft tot gevolg dat er ook over maar weinig indicatoren verantwoording afgelegd kan worden, iets wat zoals reeds vermeld is, oordeelvorming over de effectiviteit lastig maakt. Voor een gemeente is het bijvoorbeeld van belang om te weten hoeveel burgers uit de gemeente een gesubsidieerde kunsttentoonstelling hebben bezocht. Als er in de verantwoording alleen vermeld wordt dat de tentoonstelling is gehouden en dat er 80 werken te bezichtigen waren, kan de gemeente lastig bepalen of de gemeentelijke doelstelling (bijvoorbeeld het verhogen van de cultuurparticipatie) behaald is en in welke mate de subsidie effect heeft gehad.

Bovenstaande bevindingen betreffende de meetbaarheid van de subsidiedocumenten, komen overeen met de bevindingen van een groot aantal lokale rekenkamers (o.a. Nijkerk, 2007; Barneveld, 2007; Haarlemmermeer, 2005; Amsterdam-Noord, 2009). De resultaten die gevonden zijn in dit onderzoek lijken daarmee een redelijk goed beeld te schetsen van de mate van meetbaarheid bij Nederlandse gemeenten.

In tegenstelling tot de dimensie specifiek, neemt het aantal meetbare indicatoren zoals verwacht wel in redelijke mate toe naarmate het subsidiebedrag hoger is. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat er meer eisen worden gesteld aan subsidiedossiers met een hoger subsidiebedrag. Het grotere aantal meetbare indicatoren kan echter mogelijk ook verklaard worden door het feit dat projecten of activiteiten waarvoor een hoger subsidiebedrag wordt aangevraagd, in de regel ook groter zullen zijn en vaak uit meerdere verschillende activiteiten bestaan. Doordat de subsidieaanvraag en de omschrijving van de subsidieactiviteiten bij grotere subsidies vaak uitgebreider is, is de kans op meer meetbare indicatoren ook groter.

Als er wordt gekeken naar de verwachting dat het aantal meetbare indicatoren verband houdt met het aantal inwoners, blijkt dat er een zwak verband zichtbaar is tussen het aantal inwoners en het aantal indicatoren. Bij subsidiedossiers in grotere gemeenten worden dus maar weinig extra indicatoren genoemd ten opzichte van kleinere gemeente. De meetbaarheid van de subsidiedossiers lijkt daarmee vooral af te hangen van hoe hoog het subsidiebedrag is.

Uit de resultaten blijkt dat de verwachting dat er een verschil bestaat tussen de verschillende subsidiedocumenten, inderdaad uit komt. Bij waarderingssubsidies zijn zoals verwacht de minste

meetbare indicatoren aanwezig. Zoals reeds genoemd, kan dit voor een groot gedeelte verklaard worden door de laagdrempeligheid van de subsidie, als gevolg daarvan zijn de documenten weinig specifiek en zijn er lastig meetbare indicatoren te onderscheiden.

Subsidies die verleend worden, moeten met een bepaald doel verleend worden en binnen de gemeentelijke doelstellingen vallen. Hoewel waarderingssubsidies als laagdrempelige subsidies bedoeld zijn, moet ook voor deze subsidies de effectiviteit beoordeeld worden om te voorkomen dat er belastinggeld wordt besteed aan subsidies waarvan de effecten onbekend zijn. Omdat waarderingssubsidies moeilijk te meten zijn, kan er lastig bepaald worden of de subsidies enig effect hebben en bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Het is daarom aan te bevelen om een aantal maatregelen door te voeren om de evalueerbaarheid en meetbaarheid van waarderingssubsidies te vergroten. Zo kan er gedacht worden aan het niet langer direct vaststellen van de waarderingssubsidies zodat er eerst verantwoording afgelegd moet worden over de prestaties van de subsidieontvanger. Bij de aanvraag en verantwoording kunnen een aantal meetbare indicatoren opgenomen worden die de gemeente in ieder geval een indicatie kunnen geven over wat er met de subsidiegelden gebeurt. Zo kunnen ontvangers van waarderingssubsidies gevraagd worden om in ieder geval het aantal activiteiten voor dat jaar en de mutatie van het ledenbestand door te geven aan de subsidieverlener. Op deze manier blijven de aanvraag en verantwoording laagdrempelig maar kan er tevens een grof beeld worden geschetst van voor welke activiteiten er subsidies worden verleend en wat de mogelijke effecten zijn.

Opvallend is dat bij de incidentele subsidie, de meeste indicatoren gevonden zijn. Van te voren werd verwacht dat de meeste meetbare indicatoren bij de budgetsubsidies gevonden zouden worden omdat bij deze subsidiesoort over het algemeen de meest concrete afspraken worden gemaakt. Een mogelijke verklaring voor deze bevinding is dat incidentele subsidies vaak voor specifieke activiteiten worden aangevraagd, zoals het geven van een reeks toneelvoorstellingen. Het is dan relatief eenvoudig om te beschrijven hoeveel voorstellingen er worden gegeven, hoeveel bezoekers er worden verwacht en hoeveel scholen er bijvoorbeeld mee doen.

Samenvattend kan gesteld worden dat er nog veel ruimte voor verbetering is wat betreft de meetbaarheid van de subsidiedossiers. Vooral voor de gemeenten zelf als subsidieverlener, ligt er een taak om de verleningsbeschikking beter meetbaar te maken. Het meetbaar maken van prestaties en effecten is essentieel voor een goede verantwoording en om uiteindelijk te kunnen bepalen hoe effectief de subsidieverlening is en of de subsidieverlening bijgedragen heeft aan het behalen van de (gemeentelijke) doelstellingen. Gezien de gevonden resultaten bestaat er een reëel risico dat een aanzienlijk deel van de gemeentelijke subsidiedossiers maar beperkt geëvalueerd kunnen worden op de effectiviteit. Er is immers maar weinig informatie beschikbaar over de output en outcome van de subsidieactiviteiten.

Tijdsgebonden.

In dit onderzoek is de dimensie tijdsgebonden gemeten door te kijken of er een tijdsspanne voor de activiteiten wordt genoemd. Uit de resultaten blijkt dat in het grootste gedeelte van de dossiers een tijdsspanne voor de subsidieactiviteiten wordt genoemd. Er wordt echter vaak naar het complete subsidie/boekjaar gerefereerd. Het gebeurt relatief weinig dat er een specifieke planning wordt gegeven.

In tegenstelling tot de dimensies specifiek en meetbaar, presteren grotere gemeentes niet beter wat betreft tijdsgebondenheid en ook een het subsidiebedrag heeft geen invloed op de tijdsgebondenheid. Tevens blijkt er geen significant verschil te zijn tussen de verschillende

subsidiedocumenten. Gemeenten lijken dus over het algemeen op eenzelfde manier met de tijdsgebondenheid van subsidiedossiers om te gaan, ongeacht het document of het subsidiebedrag.

Om een beter beeld te krijgen van de dimensie tijdsgebonden, is het aan te bevelen om in vervolgonderzoek de dimensie met meer items te meten. Zo kan er bijvoorbeeld gekeken worden of er specifieke tijdsplanningen worden opgegeven en of er een tijd aan de individuele activiteiten is gekoppeld. Daarnaast zou er een item opgenomen kunnen worden die vraagt naar of er alleen naar een boekjaar wordt verwezen. Door het aantal items uit te breiden, kan er een beter beeld van deze dimensie gegeven worden.

Vooraf bij de wat grotere subsidiedossiers met een hoog subsidiebedrag kan het de effectiviteit ten goede komen om op de tijdsgebondenheid te letten. Zo kan er bij een subsidie voor meerdere activiteiten, indien nodig gecontroleerd en gestuurd worden op het tijdig behalen van de verschillende doelstellingen voor de activiteiten. Het tijdsgebonden zijn van de subsidieactiviteiten kan hiermee met name een rol spelen bij de monitoring van de subsidieactiviteiten. Daarnaast kan de haalbaarheid van de activiteiten beter beoordeeld worden wanneer er een specifieke tijdsplanning wordt gegeven.

Er kan geconcludeerd worden dat er geen gevaar is voor open einde subsidies waarbij niet duidelijk wordt vastgelegd binnen welke periode de subsidieactiviteiten uitgevoerd dienen te worden. Er is wel ruimte voor verbetering door de tijdsgebondenheid toe te passen op de individuele activiteiten in plaats van op het totaal van activiteiten.

Verantwoordingseisen

In meer dan driekwart van de subsidiedossiers worden verantwoordingseisen gesteld. Vaak wordt echter voor de verantwoordingseisen naar de algemene subsidie verordening verwezen en staan de eisen niet expliciet in de verleningsbeschikking. Het aantal verantwoordingseisen is in het grootste gedeelte van de subsidiedossiers ook niet meer dan drie. Uit de resultaten blijkt dat bij incidentele subsidies het aantal verantwoordingseisen het hoogst is en volgens verwachting bij waarderingsubsidies het laagst. Dat er bij de incidentele subsidies de meeste verantwoordingseisen worden gesteld, is onverwacht. Gezien de aard van budgetsubsidies, waarbij vaak concrete prestatieafspraken voor langere tijd worden vastgelegd, werd verwacht dat bij deze subsidiesoort de meeste verantwoordingseisen zouden worden gesteld. Deze uitkomst kan voor een gedeelte verklaard worden door het feit dat incidentele subsidies vaak minder complex zijn dan budgetsubsidies en het daardoor eenvoudiger is om verantwoordingseisen op te stellen.

Als er inhoudelijk naar de verantwoordingseisen wordt gekeken, valt op dat de verantwoordingseisen vaak algemeen geformuleerd zijn, bijvoorbeeld: *“de verantwoording bestaat uit het aanleveren van een activiteitenverslag”*. Er wordt nauwelijks vermeld hoe specifiek het activiteitenverslag moet zijn en of er bijvoorbeeld ook gerapporteerd moet worden over het aantal bezoekers. Een summier activiteitenverslag maakt het achteraf moeilijk om bijvoorbeeld te bepalen hoeveel mensen er zijn bereikt met de gesubsidieerde activiteiten.

Het aantal verantwoordingseisen is van invloed op hoe gedetailleerd de verantwoording van de subsidieontvanger zal zijn. Het is daarom van belang dat bij de verantwoordingseisen alle elementen genoemd worden die voor de gemeente noodzakelijk kunnen zijn om bij de beoordelingsfase en bij evaluatie te kunnen beoordelen of de gesubsidieerde activiteiten hebben bijgedragen aan de (gemeentelijke) doelstellingen. Het stellen van specifieke verantwoordingseisen, bijvoorbeeld het rapporteren over het aantal deelnemers aan een activiteit en het aantal activiteiten,

zorgt tevens voor een meetbare verleningbeschikking. Daarnaast zorgt het voor een goed meetbare vaststellingaanvraag, mits de subsidieontvanger aan de eisen voldoet.

Aangezien er in de huidige situatie relatief weinig verantwoordingseisen worden gesteld, ligt er voor gemeenten nog behoorlijk wat ruimte voor verbetering. Het is met name aan te bevelen om voor de verantwoordingseisen niet enkel te verwijzen naar de verplichtingen die genoemd zijn in de ASV maar om per activiteit te specificeren over welke elementen (bijv. het aantal bezoekers) er verantwoording afgelegd moet worden.

Uit de resultaten wat betreft de verantwoordingseisen, blijkt wederom dat grotere gemeenten het beter doen dan kleinere gemeenten. Over het algemeen stellen grotere gemeenten meer verantwoordingseisen dan kleinere gemeenten. Om deze bevinding te verklaren kan voor een gedeelte dezelfde verklaring worden gegeven als bij de dimensie specifiek, grotere gemeenten hebben vaak meer ervaring en expertise op het gebied van subsidieverlening. Grotere gemeenten zijn daardoor wellicht beter doordrongen van het belang van verantwoording en als gevolg meer verantwoordingseisen stellen.

Uit de resultaten blijkt tevens dat er bij subsidiedossiers met een hoger subsidiebedrag meer verantwoordingseisen worden gesteld. Een gedeelte van deze bevinding kan verklaard worden door het feit dat gemeenten waarschijnlijk een afweging maken bij het stellen van verantwoordingseisen tussen de tijd en geld dat het kost om de verantwoording af te leggen en te controleren en het financiële risico dat gemeenten lopen. Bij hogere subsidiebedragen, waarbij dus relatief veel publieke middelen worden besteed, zullen gemeenten een beter zicht willen hebben op de effectieve besteding dan bij kleinere gemeenten.

Een andere mogelijke verklaring is dat subsidiedossiers met een hoger subsidiebedrag uitgebreider kunnen zijn dan bij kleinere subsidiedossiers. Het aantal zaken waar verantwoording over afgelegd kan worden, neemt hierdoor ook toe.

Het feit dat het subsidiebedrag van invloed is op het aantal verantwoordingseisen zou ook een gedeelte van de relatie tussen het inwoneraantal van een gemeente en het aantal verantwoordingseisen kunnen verklaren. In grotere gemeenten worden zoals reeds genoemd is, ook vaak de subsidies met de hogere bedragen verleend. Hierdoor ontstaat er sneller een verband tussen het aantal inwoner en het aantal verantwoordingseisen. Om te kunnen bepalen wat de meeste invloed heeft op het aantal verantwoordingseisen, is verder statistisch onderzoek noodzakelijk met een grotere dataset.

Een opvallende bevinding is dat gemeenten met een overwegend links college de meeste verantwoordingseisen stellen. De resultaten impliceren dat linkse partijen, verantwoording belangrijker vinden dan rechte partijen en als logisch gevolg daarvan ook meer verantwoordingseisen stellen. Deze bevinding moet om twee redenen echter wel genuanceerd worden: de subsidiedossiers zijn onevenredig verdeeld over de links rechts verdeling en niet bij elke gemeente kon een dominante politieke kleur aangewezen worden waardoor individuele dossiers een grote invloed kunnen hebben op het mogelijke verband.

Daarnaast blijkt uit analyses dat in de meeste grote gemeenten, linkse partijen de meerheid hebben in het college. Aangezien er ook een positief verband is gevonden tussen het inwoneraantal en het aantal verantwoordingseisen, is het waarschijnlijker dat de grootte van een gemeente eigenlijk verantwoordelijk is voor het gevonden verband tussen het aantal subsidievoorwaarden en de politieke kleur van het college. Om de rol van de ideologie op het aantal verantwoordingseisen te onderzoeken is verder onderzoek noodzakelijk met een grotere steekproef.

Verantwoordingsmomenten

Uit de resultaten blijkt dat in vrijwel alle dossiers waar verantwoording noodzakelijk is, impliciet dan wel expliciet een verantwoordingsmoment wordt genoemd.

Uit de resultaten blijkt dat subsidieontvangers over het algemeen enkel aan het eind van de subsidieperiode eenmalig verantwoording moeten leggen. Wel is er een positief verband tussen het subsidiebedrag en het aantal verantwoordingsmomenten zichtbaar. Bij grotere subsidiebedragen moet een subsidieontvanger op meerdere momenten verantwoording afleggen zodat tussentijds indien mogelijk bijgestuurd kan worden door de subsidieverlener.

Uit kosten overwegingen en om de regeldruk tegen te gaan, wordt er vaak gekozen voor één verantwoordingsmoment aan het eind van de subsidieperiode. Bij kleine subsidiebedragen, loont het qua tijd en kosten voor zowel de subsidieontvanger en de subsidieverlener niet om vaker dan één keer per jaar verantwoording af te leggen. Bij grotere subsidiebedragen kunnen meerdere verantwoordingsmomenten wel van belang zijn om inzicht te krijgen in de tussentijdse resultaten van de verleende subsidies. Indien nodig kan de gemeente bijsturen als er problemen geconstateerd worden bij het nakomen van de subsidieafspraken.

Het aantal verantwoordingsmomenten moet niet gezien worden als een sleutelvariabele om de rol van effectverantwoording te onderzoeken. Wanneer er meer dan één verantwoordingsmoment wordt gevraagd bij een relatief kleine subsidie, kan het aantal verantwoordingsmomenten wel een indicatie zijn van het belang dat een gemeente hecht aan de resultaten van de subsidieactiviteiten.

Sancties

In het merendeel van de verleningsbeschikkingen wordt niet expliciet vermeld wat de mogelijke sancties zijn bij het niet nakomen van de subsidieafspraken. Het expliciet vermelden van de mogelijke sancties zou als een stok achter de deur kunnen dienen om de gemaakte subsidieafspraken daadwerkelijk ten volste na te komen. Er moet wel vermeld worden dat in de meeste algemene subsidieverordeningen, de mogelijkheid tot sancties wel vermeld wordt en in de meeste verleningsbeschikkingen wordt vermeld dat de subsidie wordt verleend op basis van de ASV.

Het expliciet vermelden van de mogelijkheid tot sancties zal niet direct bijdragen aan een betere verantwoording of de effectievere uitvoer van subsidieactiviteiten. Het biedt echter wel een juridische mogelijkheid om bij het niet nakomen van de subsidieafspraken, bijvoorbeeld wanneer tegen de afspraak in de activiteiten op dusdanige wijze worden uitgevoerd dat ze niet bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen, het subsidiebedrag terug te vorderen.

Subsidievoorwaarden

Middels specifieke subsidievoorwaarden hebben gemeenten de mogelijkheid om enige invloed uit te oefenen op de uit te voeren activiteiten zodat deze beter aansluiten op de gemeentelijke doelstellingen. Als een gemeente het bijvoorbeeld belangrijk vindt dat voorlichtingsactiviteiten ook kinderen uit achterstandswijken bereiken, kan de gemeenten eisen stellen aan het aantal voorlichtingscampagnes in achterstandswijken.

Uit de resultaten blijkt dat er gemiddeld twee subsidievoorwaarden worden gesteld. Een nadere analyse laat echter zien dat in 60% van de dossiers maar één voorwaarde wordt gesteld en dat is dat de activiteiten die genoemd zijn in de aanvraag uitgevoerd worden. Zoals reeds vermeld is,

worden in de verleningbeschikking de activiteiten vaak niet expliciet genoemd. De enige subsidievoorwaarde is dan vaak ook dat de door de subsidieaanvrager geformuleerde activiteiten uitgevoerd worden.

Zoals verwacht werd, worden er de meeste subsidievoorwaarden gesteld bij budgetsubsidies. Bij deze langdurige subsidievorm worden vaak specifieke prestatieafspraken gemaakt met de subsidieontvangende partij. Om alle subsidieontvangers meer prestatiegericht te laten werken, is het aan te bevelen om bij alle subsidiesoorten specifieke subsidievoorwaarden te stellen. Bijvoorbeeld: *De subsidie zal worden verleend voor het geven van een theatervoorstelling die dit jaar door minimaal 300 jongeren zal worden bezocht.*

De subsidievoorwaarden kunnen hiermee als prestatieafspraken gebruikt worden. Door het maken van prestatieafspraken, kan er beter gestuurd worden op het behalen van een bepaald effect. Het maken van prestatieafspraken past goed binnen de NPM principes waarbij sturen op resultaat een belangrijk element is.

Als er wordt gekeken naar de politieke invloed, lijken gemeenten waar linkse partijen dominant zijn het college beter te scoren dan rechtse colleges. Aangezien ook het inwoneraantal in redelijke mate correleert met het aantal subsidievoorwaarden, kan hetzelfde voorbehoud gemaakt worden als bij de gevonden correlatie tussen het aantal verantwoordingseisen en de dominante politieke kleur. Het inwonersaantal is waarschijnlijk de beste voorspeller voor het grotere aantal subsidievoorwaarden. Het feit dat de grotere gemeenten vaker links zijn, veroorzaakt het gevonden verband tussen de politieke kleur en het aantal subsidievoorwaarden.

Afsluitend kan gesteld worden dat subsidievoorwaarden nog te weinig worden gebruikt. In de gevallen dat er wel subsidievoorwaarden worden gesteld, zijn deze vaak te algemeen van aard. Het stellen van specifieke subsidievoorwaarden kan juist een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit en het verbeteren van de verantwoording. Subsidieontvangers moeten immers laten zien welke prestaties geleverd zijn om in aanmerking te komen voor definitieve vaststelling van de subsidie.

Vaststelling

Uit de resultaten blijkt dat in alle subsidiedossiers de subsidies worden vastgesteld. In zes gevallen is er een lager bedrag vastgesteld dan in de verleningbeschikking is vermeld. Tijdens het dataverwerkingsproces en de analyse bleek dat veel vaststellingsbeschikkingen veel weg hadden van "hamerstukken". De vaststelling bestaat vaak uit maar een paar regels met algemene verwoordingen. In maar twee vaststellingsdocumenten werden de verwachte en gerealiseerde resultaten tegen elkaar afgezet om te laten zien dat inderdaad aan de eisen was voldaan. Het feit dat de vaststellingsbeschikking meestal zo summier is, kan er op wijzen dat de vaststellingsbeschikking door gemeenten gezien wordt als een formaliteit waarbij globaal wordt gekeken of er aan de voorwaarden is voldaan. Het moment van vaststelling zou juist kunnen dienen om gelijk te beoordelen in welke mate de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen en in welke mate de subsidie effect heeft gehad.

Om een subsidie vast te kunnen stellen, moet er worden beoordeeld of er aan de subsidievoorwaarden is voldaan en of de activiteiten zijn uitgevoerd zoals in de verleningbeschikking is overeengekomen. Wanneer de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend, expliciet in de vaststellingsbeschikking worden genoemd, is het achteraf makkelijker te evalueren voor welke activiteiten de subsidie daadwerkelijk is vastgesteld.

Reflectie op hypotheses

In het hypothese hoofdstuk zijn op basis van de theorie vier hypotheses opgesteld. Deze hypotheses geven de verwachte uitkomsten weer. In bovenstaande discussie zijn de verwachte verschillen en verbanden reeds per dimensie genoemd. In deze reflectie op de hypotheses zullen de hypotheses in algemene zin besproken worden.

In de eerste hypothese werd er een verband verondersteld tussen het aantal inwoners en de score op de verschillende dimensies. De resultaten laten zien dat het inwoneraantal van invloed is op de scores op een groot aantal verschillende dimensies en daarmee op de kwaliteit van verantwoording. Zoals reeds genoemd is, is een goede verklaring voor deze uitkomst dat in grotere gemeenten vaker meer expertise aanwezig is op het gebied van subsidieverlening en is er ook qua personeel meer capaciteit om de subsidiedossiers te behandelen. Grotere gemeenten kunnen daardoor meer aandacht besteden aan het opstellen van subsidiedocumenten.

De tweede hypothese was dat de subsidiesoort van invloed is op de score op de verschillende dimensies. Uit de resultaten blijkt dat over het algemeen er inderdaad een duidelijk verschil zichtbaar is tussen de verschillende subsidiesoorten. Zoals verwacht scoren waarderingssubsidies het slechtst op alle dimensies en scoren budgetsubsidies het hoogst.

Een opvallend resultaat is dat incidentele subsidies beter scoren dan structurele subsidies. Dit verschil kan gedeeltelijk verklaard worden doordat incidentele subsidies vaak worden verleend voor specifieke activiteiten die relatief eenvoudig te beschrijven zijn. Structurele subsidies zijn subsidies die een organisatie elk jaar ontvangt en zijn vaak voor een breed activiteitenpakket. De activiteiten worden vaak in algemene termen beschreven in plaats van specifiek op de activiteiten in te gaan. Daarnaast is er bij structurele subsidies vaak sprake van een langdurige subsidierelatie waardoor er vaak een soort vertrouwensband tussen subsidieontvanger en subsidieverlener ontstaan is. Dit kan tot gevolg hebben dat er minder aandacht wordt besteed aan zaken als verantwoording omdat er wellicht sneller op basis van vertrouwen wordt gewerkt.

De derde hypothese in dit onderzoek betrof de verwachting dat het subsidiebedrag van invloed is op de scores op de verschillende dimensies. De resultaten laten zien dat het subsidiebedrag inderdaad samenhangt met de dimensie meetbaar, het aantal subsidievoorwaarden en het aantal verantwoordingseisen. De correlatie met de verschillende dimensies kunnen een aanwijzing zijn dat gemeenten een afweging maken tussen de tijd en kosten die gaan zitten in een uitgebreide verantwoording en het financiële belang van de subsidie. Bij kleinere bedragen worden om tijd en kosten te besparen, de eisen laag gehouden. Op het moment dat het financiële belang bij grotere subsidies hoger wordt, worden er meer eisen gesteld zodat er beter gecontroleerd kan worden wat de effecten van de subsidie zijn.

De laatste hypothese veronderstelde een verschil tussen gemeenten met een links college en gemeenten met een rechts college betreffende het aantal verantwoordingseisen en het aantal subsidievoorwaarden. Uit de resultaten blijkt dat er inderdaad een verschil zichtbaar is tussen colleges met een links college en gemeenten met een rechts college. Hoewel verwacht werd dat rechtse colleges beter zouden scoren, blijkt dat gemeenten met een links college beter scoren op de twee dimensies. Zoals reeds aan bod is gekomen, lijkt het verband voor het grootste gedeelte verklaard te kunnen worden door het feit dat de gemeenten met een links college ook vaak de grotere gemeenten zijn. Uit de resultaten bleek al eerder dat grotere gemeenten beter scoren op dezelfde dimensies. Verder onderzoek met een grotere dataset is noodzakelijk om deze hypothese gedegen te kunnen testen.

Verdere reflectie op het onderzoek

Uit de resultaten blijkt dat de standaard deviatie bij veel toetsen relatief hoog is. Een nadere analyse laat zien dat de hoge standaarddeviatie voor een groot gedeelte wordt veroorzaakt door enkele zogenoemde *uitschieters*, scores die ver afwijken van het gemiddelde. Er is bewust gekozen om de uitschieters niet uit te sluiten bij de analyses om te voorkomen dat de in dit onderzoek toch al lage n niet nog verder naar beneden zou worden gebracht.

De lage respons heeft een duidelijke invloed op dit onderzoek gehad, zo zijn de resultaten uit minder makkelijk te generaliseren naar alle gemeenten, het aantal in dit onderzochte gemeente is daar eigenlijk te klein voor. Gezien de lage respons en de relatief grote invloed van individuele subsidiedossiers of documenten moet er voorzichtig met de resultaten worden omgegaan.

Om de gemeentelijke respons in toekomstig onderzoek te vergroten, kan er voor gekozen worden om bij een groter gedeelte van de steekproef informatie op te vragen via Wob verzoeken. Wel moet er dan rekening worden gehouden met een langere periode van datacollectie omdat uit ervaringen tijdens dit onderzoek is gebleken dat informatieverzoeken via de Wob, langer duurden dan informele verzoeken.

Gezien de eerder genoemde beperkingen van dit onderzoek, moeten de resultaten eerder ter indicatie of als aanwijzing worden opgevat dan als harde conclusies. Hoewel er dus enige voorzichtigheid betracht moet worden bij de interpretatie van de conclusies, tonen de resultaten van dit onderzoek wel grote overeenkomsten met de conclusies van verschillende lokale rekenkamer onderzoeken. Het feit dat de gevonden resultaten in dit onderzoek ook zichtbaar zijn in de verschillende lokale rekenkamer onderzoeken, sterkt de resultaten van dit onderzoek en laat zien dat ondanks de genoemde beperkingen, de resultaten wel degelijk een beeld kunnen geven van welke rol prestatie- en effectverantwoording speelt bij gemeentelijke subsidieverlening.

Conclusie

In dit onderzoek is er gekeken naar de rol van effect- en prestatieverantwoording bij het formele subsidieproces van gemeentelijke subsidieverlening en naar welke elementen effect- en prestatieverantwoording mogelijk beïnvloeden. Uit onderstaande conclusie zal blijken dat de rol van effect en prestatieverantwoording op veel punten beter kan en dat er verschillend wordt omgegaan met de rol van verantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening.

De eerste stap naar een gedegen verantwoording is het specifiek opstellen van de subsidiedocumenten. Door activiteiten specifiek te benoemen, kunnen aan de hand van de specifieke omschrijving meetbare indicatoren opgesteld worden die bij de verantwoording en evaluatie gebruikt kunnen worden. Uit de resultaten blijkt dat er redelijk tot goed wordt gescoord op de dimensie specifiek. Wel blijkt dat vooral gemeenten nog een sprong kunnen maken om de verleningbeschikking specifiek te maken. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten teveel verwijzen naar de subsidieaanvraag en te weinig zelf de activiteiten expliciet in de verleningbeschikking noemen. Als gevolg hiervan is het aan de hand van de verleningbeschikking lastig te bepalen op welke manier de subsidie bijdraagt aan het behalen van de gemeentelijke doelstellingen en kunnen er uit de verleningbeschikking maar weinig meetbare indicatoren geïdentificeerd worden. Dit beperkt de mogelijkheden tot verantwoording aanzienlijk.

Uit dit onderzoek blijkt dat er vooral op het gebied van de meetbaarheid nog veel te winnen valt. In de subsidiedocumenten zijn gemiddeld erg weinig meetbare indicatoren aanwezig. Het gebrek aan meetbare indicatoren heeft direct gevolgen voor de kwaliteit van de verantwoording. Het aantal meetbare indicatoren hangt nauw samen met het aantal elementen waar tijdens de beoordelingsfase van de verantwoording over geoordeeld kan worden. Wanneer maar beperkt duidelijk is welke prestaties geleverd zijn, kan er geen goed oordeel geveld worden over in welke mate de te subsidie heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen. Een van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek is dan ook dat er meer aandacht besteed moet worden aan de meetbaarheid van de subsidieactiviteiten.

De meeste subsidiedossiers hanteren enige mate van tijdsgebondenheid, er bestaat hierdoor geen gevaar dat er een open einde ontstaat voor het behalen van de subsidievoorwaarden. Wel zijn er op het gebied van tijdsgebondenheid zijn nog kleine verbeteringen te behalen zoals het vermelden van een specifieke planning voor de individuele activiteiten. Op deze manier kan de voortgang van de subsidieactiviteiten beter gecontroleerd worden.

Als er wordt gekeken naar het aantal verantwoordingseisen, blijkt dat er relatief weinig verantwoordingseisen worden gesteld en dat de verantwoordingseisen vrij algemeen geformuleerd worden. De verantwoordingseisen worden daarmee door gemeenten te weinig gebruikt om een specifieke en meetbare verantwoording af te dwingen.

Het huidige onderzoek laat zien dat subsidieontvangers vrijwel altijd gevraagd wordt om een keer per jaar verantwoording af te leggen over de subsidieactiviteiten. Voor de meeste subsidies is het ook voldoende om aan het eind van het jaar verantwoording af te leggen, voor grotere subsidies met veel activiteiten kan het echter lonen om meer verantwoordingsmomenten in te bouwen.

Het onderzoek toont aan dat er nog redelijk wat ruimte ligt om specifieke subsidievoorwaarden te stellen. De enige voorwaarde die nu vaak gesteld wordt, is dat de activiteiten uit de subsidieaanvraag uitgevoerd worden. Subsidieverleners kunnen meer sturen op het behalen van een bepaald resultaat door specifieke subsidievoorwaarden te stellen.

Door het gebruik van de specifieke subsidievoorwaarden, wordt het voor gemeenten tevens eenvoudiger om sancties op te leggen in het geval dat de subsidieafspraken niet goed nagekomen worden. Uit de resultaten blijkt dat de mogelijkheid tot sanctie vaak impliciet genoemd worden. Omdat sancties als een mogelijke stok achter de deur kunnen dienen, is het aan te bevelen om de mogelijkheid tot sancties specifiek in de verleningbeschikking te noemen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de onderzochte subsidiedossiers allemaal vastgesteld zijn en dat er maar beperkt gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot sancties in het geval gemeenten ontevreden waren over de prestaties dan wel de verantwoording over de prestaties. Gezien het feit dat veel vaststellingen niet groter zijn dan een paar regels tekst, heeft de vaststelling vaak meer weg van een hamerstuk dan een moment waarop geëvalueerd kan worden op de resultaten die behaald zijn met behulp van de subsidieverlening. Gemeenten zouden daarom veel meer aandacht kunnen besteden aan de vaststelling.

Naast dat er is gekeken naar de scores op de verschillende elementen, is er tevens onderzocht welke elementen van invloed zijn op de verschillende scores. Uit de resultaten blijkt dat de subsidiesoort in veel gevallen inderdaad van invloed is op de behaalde scores. De laagdrempelige waarderingssubsidie scoort altijd het laagst terwijl bij incidentele subsidies vrijwel altijd de hoogste scores worden behaald.

Niet alleen de subsidiesoort blijkt van invloed te zijn op de scores. In veel gevallen blijken subsidiedossiers met een hoger subsidiebedrag beter te scoren op de verschillende dimensies. Gemeenten lijken hogere eisen te stellen bij subsidies met een hoger subsidiebedrag en een meer coulante houding aan te nemen bij subsidiedossiers met een lager subsidiebedrag.

Naast de invloed van het subsidiebedrag is ook het aantal inwoners van een gemeente van invloed op de verschillende dimensies. Grotere gemeenten lijken meer expertise en ervaring met subsidieverlening te hebben en daardoor meer aandacht te schenken aan de meetbaarheid en de verantwoording van de subsidies.

Als laatste is onderzocht welke invloed de politieke kleur van het college heeft op de verschillende verantwoordingsdimensies. De opvallende conclusie is dat linkse colleges beter lijken te scoren dan rechtse colleges. Er moet echter zeer voorzichtig met deze bevinding worden omgegaan omdat aannemelijk is dat andere factoren, zoals het feit dat gemeenten met een links college ook vaak de grotere gemeenten zijn, voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de gevonden verschillen.

Samenvattend kan gesteld worden dat prestatie- en effectverantwoording een wisselende maar ook een te kleine rol speelt bij het formele subsidieproces. De beschreven verschillen maken duidelijk dat niet bij elk subsidiedocument en subsidiebedrag er dezelfde aandacht wordt besteed aan effect en prestatieverantwoording. Daarnaast speelt verantwoording een grotere rol bij grotere gemeenten.

Dit onderzoek sluit zich aan bij de bevindingen van een groot aantal lokale rekenkamers en rekenkamercommissies dat er nog veel ruimte is om de effect en prestatieverantwoording te verbeteren. Een betere verantwoording moet er uiteindelijk toe bijdragen dat er een beter beeld ontstaat van de effectiviteit van de subsidies. Een beter beeld over de effectiviteit van subsidies, is belangrijk om te kunnen bepalen of het maatschappelijk gezien gerechtvaardigd is om vaak rond de tien procent van het gemeentebudget te besteden aan subsidies.

Literatuurlijst

Aardema, H., (2012), Doorwerking van BBI in 2012.

Baerends, (2005), Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting, B&G, jaargang 32 (2005) 1 p. 12

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63(5), 586-606.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. (2003). *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*. Transaction Pub.

Biesta, G. J. (2004). Education, accountability, and the ethical demand: Can the democratic potential of accountability be regained?. *Educational Theory*, 54(3), 233-250.

Bird, S. M., David, C., Farewell, V. T., Harvey, G., Tim, H., & Peter, C. (2005). Performance indicators: good, bad, and ugly. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168(1), 1-27.

Blanco, H., Lennard, J., & Lamontagne, S. (2011). Annual Reporting and Accountability by Municipalities in Canada: An Empirical Investigation*. *Accounting Perspectives*, 10(3), 195-224.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework¹. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

Bovens, M. & Schillemans, T., (2009) Handboek Publieke Verantwoording. Den Haag: Lemma

Bressers, H. T. A., & O'Toole Jr, L. J. (1998). The selection of policy instruments: A network-based perspective. *Journal of Public Policy*, 213-239.

Bruin, H. de, (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Budding, G. T. (2004). Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities. *Management Accounting Research*, 15(3), 285-304.

Christiaens, J., & Van Peteghem, V. (2007). Governmental accounting reform: evolution of the implementation in Flemish municipalities. *Financial Accountability & Management*, 23(4), 375-399.

Duckett, S., & Swerissen, H. (1996). Specific purpose programs in human services and health: moving from an input to an output and outcome focus. *Australian Journal of Public Administration*, 55(3), 7-17.

Fortuin, L. (1988). Performance indicators—Why, where and how?. *European Journal of Operational Research*, 34(1), 1-9.

Halachmi, A. (2002). Performance measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374.

Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the crest of a wave: The National Performance Review and public management reform. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 11-40.

- Heuvel, van den, (2005). *Beleidsinstrumentatie, Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hoogerwerf, A., (2003): *Politiek als evenwichtskunst*. Budel: Damon.
- Kjaer, A. (2004). *Governance*, Cambridge: Polity Press
- Kluvers, R. (2003). Accountability for performance in local government. *Australian Journal of Public Administration*, 62(1), 57-69.
- Leeuw, F.L., (1992), *Productie en effectiviteit van overheidsbeleid*, institutionele analyse en effectmeting. Den Haag: Vuga.
- Markell, D. (2005). Slack in the Administrative State and Its Implications for Governance: The Issue of Accountability. *Or. L. Rev.*, 84, 1.
- Newcomer, K. E. (1997). Using performance measurement to improve programs. *New directions for evaluation*, 1997(75), 5-14.
- Noordegraaf, M., & Abma, T. (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853-871.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: The Five Strategies for Reinventing Government*.
- Ouden, W. den., & Westra, K.M., (2002). Gemeentelijke subsidies en de Awb, Gst. 2002 (7156), pp. 25-32
- Perrow, C. (1961). The analysis of goals in complex organizations. *American sociological review*, 854-866.
- Pidd, M., (2012). *Measuring the Performance of Public Services : Principles and Practice*.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance the institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396.
- Poister, T. H. (2008). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government¹. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Romzek, B.S., (2000). *Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform*, International Review of Administrative Science 66 (2000), 21-44

Ryan, C., Stanley, T., & Nelson, M. (2002). Accountability disclosures by Queensland local government councils: 1997–1999. *Financial Accountability & Management*, 18(3), 261-289.

Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of law and society*, 27(1), 38-60.

Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2), 219-237.

Smith, P. (1990). The use of performance indicators in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 53-72.

Thiel, S. van, & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 267-281.

Weikart, L. A. (2001). The Giuliani administration and the new public management in New York City. *Urban Affairs Review*, 36(3), 359-381.

Wholey, J. S. (1997), Clarifying goals, reporting results. *New Directions for Evaluation*, 1997: 95–105. doi: 10.1002/ev.1090

Rapporten:

Algemene Rekenkamer, *Leren van Subsidie-evaluaties*, 2011

Gemeente Utrecht, *Audit naar de Stichting jongeren in Actie*, 2011

Gemeente Utrecht, *Een kwestie van vertrouwen, raadsonderzoek naar de omvang, processen en cultuur van geldverstrekking in Utrecht*, 2012

Gemeente Utrecht, *programmabegroting 2011*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur in Beeld*, 2012

Randstedelijke rekenkamer, *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies provincie Flevoland*, 2012

Randstedelijke rekenkamer, *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies provincie Noord-Holland*, 2012

Randstedelijke rekenkamer, *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies provincie Utrecht*, 2012

Randstedelijke rekenkamer, *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies provincie Zuid-Holland*, 2012

Rekenkamercommissie Amsterdam-Noord, *Onderzoek effectiviteit welzijnssubsidies Stadsdeel Amsterdam-Noord*, 2009

Rekenkamercommissie Barneveld, *Effectiviteit van het subsidiebeleid in Barneveld*, 2007

Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, *Subsidiebeleid nog weinig doelgericht*, 2005

Rekenkamercommissie Helden, *ONDERZOEK NAAR DE EFFECTIVITEIT VAN SUBSIDIES IN HET GEMEENTELIJK SPORTBELEID*, 2007

Rekenkamer Leeuwarden, *Subsidiebeleid Gemeente Leeuwarden*, 2011

Rekenkamercommissie Nijkerk, Effectiviteit van het subsidiebeleid in Nijkerk, 2007

Rekenkamer Nijmegen, Effectiviteit subsidies, 2013

Rekenkamercommissie Zeewolde, Effectiviteit van het subsidiebeleid in Zeewolde, 2007