

SUBSIDIEREGELING MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES EN MILIEU

VISIEVORMING OP DE ONTWIKKELING VAN DE RELATIE TUSSEN  
DGM EN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

EVALUATIE

Utrecht, 4 november 2003

Drs. F.A. Beemer  
Drs. R.C. van der Mark  
Drs. M. Pen

## INLEIDING

Berenschot heeft in opdracht van het Directoraat-Generaal Milieu (DGM) van het Ministerie van VROM onderzoek gedaan naar de Subsidieregeling voor Maatschappelijke Organisaties en Milieu (SMOM). Het onderzoek kende twee componenten:

- De ontwikkeling van een visie op de relatie tussen DGM en maatschappelijke organisaties
- Een evaluerende beschrijving van het functioneren van de SMOM.

De SMOM richt zich op het bevorderen van de bewustwording over milieuvraagstukken en de vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor een duurzame ontwikkeling. Daarnaast biedt de regeling voor VROM/DGM de mogelijkheid inzicht te krijgen in opvattingen, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving zelf. Het primaire oogmerk is dus niet het bestaande beleid voor milieu en duurzame ontwikkeling te doen aanslaan bij diverse groepen in de samenleving, maar dit te voeden met inzichten vanuit de samenleving.

In deze notitie zijn de conclusies van beide componenten opgenomen.

# 1 NAAR EEN VISIE OP DE RELATIE MET MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

## 1.1 DE CENTRALE VRAAG VOOR DE VISIEDISCUSSIE

Onderzoek naar de ontwikkelingen in het krachtenveld en actuele bestuurskundige concepten leidt tot de conclusie dat zowel vanuit het krachtenveld, als vanuit de bestuurlijke inbedding van DGM uiteenlopende invloeden zich tegelijkertijd voordoen. Het maatschappelijk krachtenveld ontwikkelt zich onder invloed van een aantal 'megatrends' tot een gevarieerde lappendeken van structurele organisaties en tijdelijke bewegingen, alle met hun eigen competenties en bereik. Van alle onderscheiden bestuurskundige concepten zijn actuele manifestaties voorhanden, ook in het milieubeleid.

Dat betekent dat we niet zonder meer bepaalde rolopvattingen of functies van de maatschappelijke organisaties voor DGM kunnen diskwalificeren. Het betekent vooral dat DGM maatschappelijke organisaties bewust moet activeren. Waarbij de centrale vragen zijn:

- 1. Welke functies van maatschappelijke organisaties vindt DGM (het meest) relevant?**
- 2. Met welke instrumenten kan DGM die functies effectief en efficiënt activeren?**

Berenschot heeft vier typen relaties tussen DGM en maatschappelijke organisaties ontwikkeld, die DGM zou kunnen kiezen.

*Relatie 1: DGM geeft richting, maatschappelijke organisaties zijn leverancier van producten die DGM gebruikt voor de eigen beleidscyclus*

DGM maakt gebruik van producten van maatschappelijke organisaties voor het bereiken van zijn beleidsdoelen. DGM stuurt de inzet van maatschappelijke organisaties inhoudelijk: samenwerking komt alleen tot stand als deze aansluit bij de vraag van DGM. DGM kan daartoe vragen uitzetten bij maatschappelijke organisaties. Die vragen kunnen betrekking hebben op uitvoeringsvragen, zoals het NCDO het traject 'Leren voor Duurzaamheid' in opdracht van VROM organiseert. Maar de te leveren producten kunnen ook het karakter hebben van beleidsvoorstellen, het mobiliseren van burgers, informatieverschaffing of het gericht uitvoeren van de 'luis in de pelsfunctie'. DGM betaalt de maatschappelijke organisaties voor de afgenomen diensten.

*Relatie 2: DGM bepaalt in interactie met de maatschappelijke organisaties de richting. Maatschappelijke organisaties zijn legitimiteitsverschaffers*

DGM zoekt intensieve interactie met maatschappelijke organisaties. Gezien de ontwikkelingen in het krachtenveld zal dat vooral zijn in een dynamisch netwerk met vele organisaties en andere actoren. Een stabiele partnerrelatie met een aantal organisaties (bijvoorbeeld via periodiek overleg) zal per definitie maar een deel van de maatschappij dekken. In interactie met andere actoren wordt de (uiteindelijke) richting van het beleid bepaald. Het transitie management op de diverse terreinen is hiervan een voorbeeld.

*Relatie 3: Samenleving bepaalt richting, DGM faciliteert maatschappelijke organisaties als knooppunt en treedt terug*

DGM faciliteert de maatschappelijke organisaties als knooppunt voor zelforganiserend vermogen in de samenleving, zonder uitdrukkelijke opvatting over de gewenste uitkomst van de maatschappelijke afwegingsprocessen. DGM kan dat doen door bijvoorbeeld meerjarige subsidies te verstrekken aan bepaalde organisaties zonder dat er een inhoudelijk activiteitenprogramma aan ten grondslag ligt. De TMF-financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken is hiervan een voorbeeld. De maatschappelijke organisatie moet zich wel kwalificeren voor dat type subsidie op een aantal nader te bepalen kenmerken, zoals een bewezen track record en voldoende wortels in de maatschappij, en moet zich binnen bepaalde kaders (bijvoorbeeld wettelijke) bewegen.

*Relatie 4: DGM faciliteert maatschappelijke organisaties als knooppunt omdat het de maatschappelijke waarde van belang vindt*

Ofschoon de maatschappelijke functie dezelfde is, leidt dit tot een wezenlijk ander accent dan relatie 3. In deze redenering besluit DGM de knooppuntfunctie van maatschappelijke organisaties te ondersteunen met, los van de eigen positionering, op basis van een ander motief, namelijk de democratische waarde van de maatschappelijke organisaties. DGM kan met dit motief ook zelf een actieve beleidsrol blijven spelen, en de maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld ook benutten als leverancier of legitimatie. Als DGM dat doet zal dat mogelijk een intensivering van de relatie met de maatschappelijke organisaties betekenen.

In de uitwerking zijn natuurlijk combinaties denkbaar:

- Maatschappelijke organisaties zijn leveranciers van producten voor DGM in de beleidscyclus op enkele prioritaire thema's. Daartoe formuleert DGM specifieke vragen aan maatschappelijke organisaties. Daarnaast ondersteunt

DGM een aantal essentiële knooppunten in het maatschappelijk krachtenveld, om uitholling te voorkomen. Voor het overige treedt DGM terug.

- DGM richt zich vooral op een netwerkstrategie, waarbij het samen met maatschappelijke organisaties richting geeft. Er is als het ware sprake van een gezamenlijke beleidscyclus. DGM investeert vooral in interactie met het maatschappelijke middenveld. Het neemt regisseursfunctie op zich om partijen bij elkaar te brengen en zo een gezamenlijke agenda te creëren. Het initieert en ondersteunt platforms waar dynamische coalities kunnen ontstaan, en draagvlak voor specifieke oplossingen. DGM financiert geen organisaties maar alleen projecten die voortvloeien uit de gezamenlijke agenda.
- DGM reserveert (pakweg) 30% van het budget voor maatschappelijke organisaties voor het faciliteren van de knooppuntfunctie, 20% om de eigen regiefunctie in het netwerk vorm te geven en coalities voor nieuw beleid te creëren en 50% voor de leveranciersfunctie.
- De geormerkte gelden voor maatschappelijke organisaties worden besteed aan het faciliteren van knooppunten (50%) en netwerkmanagement (50%). De leveranciersfunctie wordt altijd uit 'inhoudelijke geldstromen' betaald en de activering daarvan vindt plaats in de beleidsafdelingen.

#### *Instrumenten*

De volgende vraag is welke instrumenten DGM dan inzet om de beoogde functies te activeren. Voor de vier relaties kan DGM afzonderlijk instrumentarium hantieren dat de functies effectief en efficiënt (dus met relatief weinig secundaire activiteiten als administratieve lasten) activeert. Zo ligt het vanuit het oogpunt van efficiëntie niet voor de hand de knooppuntfunctie te activeren met creatieve concurrentie in de vorm van projectsubsidies; dit is immers een instrument dat relatief veel administratieve lasten kent. Het vereist veel voorwerk voor de maatschappelijke organisaties, waarvan een deel per definitie vruchteloos is, en intensieve beoordeling en controle door het departement. Een 'concessie' voor drie of vijf jaar, met een aantal procedurele voorwaarden (zoals publieke verslaglegging bijvoorbeeld, wat verder uitgewerkt in hoofdstuk vier) is dan een efficiënter instrument.

## 2 EVALUATIE

De SMOM is in augustus 1999 in werking getreden als opvolger van een eerdere vergelijkbare subsidieregeling. De regeling voorziet – in tegenstelling tot eerdere regelingen – niet langer in een exploitatiesubsidie voor maatschappelijke organisaties, maar uitsluitend in programma- en projectsubsidies. Ook is in de SMOM meer aandacht voor het afleggen van verantwoording over resultaten en effecten van de gesubsidieerde activiteiten. Jaarlijks bedraagt het SMOM-budget circa €10 miljoen voor milieu-gerelateerde programma's (circa €4 miljoen) en projecten (circa €6 miljoen). Hiermee worden jaarlijks circa 20 (langjarige) programma's en circa 100 projecten van maatschappelijke organisaties gesubsidieerd.

Het doel van het evaluatieonderzoek naar de SMOM was een evaluerende beschrijving te geven van de huidige praktijk van subsidiëring. Deze beschrijving diende aan te sluiten bij de systematiek Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Op basis van deze evaluerende beschrijving hebben we een oordeel geformuleerd over de:

- effectiviteit van de SMOM (doeltreffendheid)
- efficiency van de SMOM (doelmatigheid)
- efficiency van de uitvoering van de SMOM.

Uitgangspunt voor de evaluatie betreft de SMOM-regeling zoals die in 2001 heeft gefunctioneerd. Natuurlijk zijn de beelden bij de respondenten ook door eerdere ervaringen gevormd. De evaluatie-aanpak bestond uit deskresearch en interviews met DGM-medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de SMOM. Daarnaast is gesproken met een groot aantal maatschappelijke organisaties die gebruik maken van de SMOM.

### 2.1 CONCLUSIES OVER DE EFFECTIVITEIT VAN DE SMOM

De effectiviteit van de SMOM kan worden bepaald door de effecten van de regeling te plaatsen naast de doelstellingen. Hieronder geven we een oordeel over de effectiviteit op elk van deze drie doelen:

- *Stimuleren milieubewustwording:*  
Bij ons bestaat de indruk dat de SMOM effect heeft gehad op de milieubewustwording van groepen in de samenleving. Dit blijkt uit de veelheid aan ondersteunde initiatieven. De mate waarin deze milieubewustwording zich heeft voorgedaan als gevolg van de SMOM is niet meetbaar. Dit komt door

het ontbreken van een meetbare doelstelling en indicatoren voor het bepalen van de verandering in milieubewustwording.

- *Ontwikkelen van draagvlak voor duurzame ontwikkeling:*  
De SMOM heeft een bijdrage geleverd aan het stimuleren van draagvlak voor duurzame ontwikkeling. Ook op dit punt geldt dat we niet kunnen bepalen in welke mate dit doel is bereikt door het ontbreken van een meetbare doelstelling en indicatoren.
- *Inzicht krijgen in opvattingen, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving:*  
De indruk bestaat dat de SMOM op dit punt vrij effectief is, want VROM krijgt in de fase van indiening van project- en programmavoorstellen veel inzicht in dat wat bij maatschappelijke organisaties leeft. Een voorwaarde voor de effectiviteit op deze doelstelling is dat de activiteiten van maatschappelijke organisaties een afspiegeling vormen voor 'dat wat in de samenleving leeft'.
- *Bestaand beleid voeden met inzichten vanuit de samenleving:*  
Ten aanzien van deze subdoelstelling bestaat bij ons de indruk dat de effectiviteit nog verder kan worden verhoogd, omdat na afronding van programma's en projecten binnen (beleidsafdelingen van VROM) weinig wordt gedaan met inhoudelijke resultaten.

De SMOM is een belangrijke financiële bron voor de activiteiten van maatschappelijke organisaties. Vanuit de SMOM worden veel initiatieven gehonoreerd die een minder hoge 'aaibaarheidsfactor' hebben, waardoor financiering vanuit andere maatschappelijke fondsen (VSB-fonds, Nationale Postcodeloterij, enz.) niet mogelijk blijkt. Ook geven andere regelingen van het rijk (van bijvoorbeeld de Ministeries van VWS, LNV en V&W) minder ruime mogelijkheden voor subsidiëring.

Al met al zou zonder de regeling een zeer belangrijk deel van de programma's en projecten niet mogelijk zijn geweest. Daaruit kunnen we opmaken dat de SMOM een belangrijke impuls geeft aan de dynamiek in het maatschappelijk middenveld.

De SMOM ondersteunt veel losstaande kleine projecten. De SMOM-regeling honoreert projecten en programma's die bijdragen aan de uitvoering van beleidsdoelen, die besluiten legitimatie verschaffen, en die een knooppuntfunctie in de samenleving vervullen. Het is echter onduidelijk welke afweging hieraan ten grondslag ligt. Hoewel het SMOM-team een goed overzicht heeft van programma's en projecten wordt niet gestreefd naar het bereiken van synergie-effecten. Als

VROM meer zou optreden als 'kennismakelaar' zou dit de effectiviteit ten goede kunnen komen.

## 2.2 CONCLUSIE OVER DE EFFICIENCY VAN DE SMOM

Onder de efficiency van de SMOM verstaan we de verhouding tussen de inzet van menskracht en middelen en de effecten van de regeling (kosten versus baten). Voorts geven we een oordeel over de efficiency van het proces van uitvoering.

Het budget van de SMOM bedraagt jaarlijks circa €10 miljoen, waarvan ruim €4 miljoen programmasubsidies en circa €6 miljoen voor projectsubsidies. De inzet van menskracht is relatief beperkt. Hoewel een adequate tijdregistratie ontbreekt schatten we de kosten voor de personeelsinzet op circa €170.000.

De kosten voor de uitvoering (personeelskosten) van de SMOM vormen circa 1,5% van het totale subsidiebudget. In relatie tot vergelijkbare subsidieregeling is dit percentage laag. Veelal vormen de uitvoeringskosten 4 tot 9% van het subsidiebudget. De hoogte van de uitvoeringskosten worden uiteraard bepaald door onder meer de complexiteit van de regeling en de intensiteit van de monitoring van effecten.

Het is niet mogelijk nauwkeurig inzicht te geven in de efficiency van de SMOM. Om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin met dezelfde middelen meer kan worden bereikt of met minder middelen evenveel kan worden bereikt, is een adequate administratie van effecten noodzakelijk.



### 2.3 CONCLUSIE OVER DE EFFICIENCY VAN DE UITVOERING VAN DE SMOM

Hierna doorlopen we de stappen in de uitvoering van de SMOM. Per onderdeel geven we een oordeel over de efficiency van de uitvoering.

#### *Informatievoorziening*

De informatievoorziening over het doel en gebruik van de regeling is goed. In de afgelopen jaren is informatie over de regeling steeds toegankelijker geworden, met name door de beschikbaarheid van informatie over de regeling (inclusief aanvraagformulier) via de website van VROM.

Informatie over gehonoreerde programma's en projecten is voor 'de buitenwereld' uitsluitend beschikbaar via officiële kamerstukken. Overigens staan hierin uitsluitend de namen van organisaties en projecten. Verdere informatie over de inhoud van activiteiten is alleen in de dossiers van het SMOM-team beschikbaar.

Verder oordelen we positief over de toegankelijkheid en servicegerichtheid van het SMOM-team. Maatschappelijke organisaties kunnen altijd terecht met vragen en opmerkingen. Hierbij merken we op dat het SMOM-team een reactieve houding heeft; het initiatief moet van maatschappelijke organisaties komen.

#### *Bereik van doelgroepen*

We hebben geen beeld van de totale doelgroep van de SMOM. Een volledig overzicht van maatschappelijke organisaties dat gebruik kan maken van de SMOM is niet beschikbaar. Gezien de diversiteit van de SMOM-gebruikers (omvang, leeftijd, achterban, doelstelling, enz.) kunnen we concluderen dat de regeling een groot bereik heeft. De keerzijde is dat het SMOM-budget zeer versnipperd wordt ingezet. Alle doelgroepen zijn bij aanvang even belangrijk.

#### *Besluitvormingsproces*

We concluderen dat over het besluitvormingsproces duidelijker kan worden gecommuniceerd. Hoewel de criteria voor subsidiëring duidelijk en goed bekend zijn, worden veel projecten niet gehonoreerd. Dit komt door het grote aantal voorstellen dat VROM jaarlijks ontvangt. De wijze waarop voorstellen in de tenderprocedure onderling tegen elkaar worden afgewogen is voor maatschappelijke organisaties niet erg transparant. Alleen enkele grote milieuorganisaties hebben door hun goede contacten met VROM een beeld van de wijze waarop prioriteiten worden gesteld.

### *Uitvoering, beheer en verantwoording*

Gedurende de looptijd van programma's en projecten houdt het SMOM-team op adequate wijze toezicht. Een aandachtspunt is het gebruik van de informatie die organisaties aanleveren. De financiële controle op de projecten en programma's is op orde en de programma's worden stelselmatig geëvalueerd. De maatschappelijke effecten van de SMOM als geheel worden echter niet systematisch gemonitord. Over de wijze waarop organisaties moeten rapporteren kunnen we concluderen dat het door VROM opgestelde evaluatiemodel voor programma's moeilijk hanterbaar is.

Met de (tussentijdse) resultaten van gesubsidieerde activiteiten doet het SMOM-team weinig tot niets. Dit komt vooral doordat de personele capaciteit toereikend is voor het beoordelingsproces en de financieel-administratieve taken.

Over de resultaten van de SMOM vindt praktisch geen interne en externe communicatie plaats. Naar ons oordeel blijven hierdoor kansen voor het benutten van SMOM-programma's en -projecten onbenut.

### 2.4 AANBEVELINGEN

In de door het Ministerie van Financiën opgestelde VBTB-handreiking staan voorwaarden voor beleidsdoelstellingen en beleidsverantwoording vermeld die bijdragen aan het 'VBTB-proof' maken van beleid. Op basis van deze voorwaarden én onze conclusies doen we de volgende aanbevelingen voor de SMOM:

*1e VBTB-vraag: "Wat willen we bereiken?"*

- Maak de *SMOM-doelstelling* meer specifiek, meetbaar en tijdsgebonden. Relevante vragen zijn: Welke prioritaire milieu- en/of duurzaamheidsthema's worden gestimuleerd? Tot welke meetbare effecten leidt dit, bijvoorbeeld in termen van percentage mensen dat meer milieubewust denkt/handelt? Wanneer moeten resultaten en effecten zijn bereikt? De te formuleren SMOM-doelstelling is afhankelijk van de visie en ambities die VROM/DGM adopteert.
- Ontwikkel *prestatie-indicatoren* die inzicht kunnen geven in doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de SMOM-regeling. Deze prestatie-indicatoren zijn afhankelijk van de wijze waarop de SMOM-doelstelling wordt gespecificeerd.
- Zorg voor een adequate *monitoring* van resultaten en effecten van ondersteunde programma's en projecten. Het is raadzaam daarvoor een bondig *format* te ontwikkelen waarin de relevante informatie wordt gevraagd. De

verzamelmethodiek moet zodanig zijn dat permanent (en geautomatiseerd) inzicht bestaat in het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de SMOM op regelingniveau.

- *Communiqueer* de resultaten en effecten van de ondersteunde SMOM-activiteiten zowel intern (vanuit Directie SB naar andere directies) als extern (politiek en maatschappelijke organisaties). Dit om zoveel mogelijk spin-off te bereiken en dwarsverbanden in het maatschappelijk veld te stimuleren.

2e VBTB-vraag: “Wat gaan we daarvoor doen?”

- Zorg dat maatschappelijke organisaties worden *afgerekend* op de mate waarin zij een bijdrage leveren aan het bereiken van de SMOM-doelstelling. Door te streven naar meetbaarheid en het afleggen van rekenschap wordt het duidelijker waartoe de besteding van SMOM-gelden concreet heeft geleid. De bijdrage van maatschappelijke organisaties aan het behalen van de SMOM-doelstelling kan inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van de prestatie-indicatoren.
- Stimuleer maatschappelijke organisaties tot *samenwerking* waar dat mogelijk is. Gebundelde inspanningen van maatschappelijke organisaties kunnen synergie-effecten tot gevolg hebben. Bovendien wordt versnippering van subsidie tegengegaan.
- Overweeg het *afwegingsproces* voor subsidiëring *scherper en transparanter* te maken. Geef op voorhand aan welke rol is weg gelegd voor het SMOM-team en welke rol beleidsdirecties spelen. Maak achteraf ook duidelijk waarom activiteiten wel of niet worden gesubsidieerd. Vermijdt zoveel mogelijk de indruk van subjectiviteit in het beoordelingsproces. Hanteer een beperkt aantal duidelijke criteria en geef op voorhand aan hoe de (gewogen) criteria worden gebruikt in het afwegingsproces.

3e VBTB-vraag: “Wat gaat dat kosten?”

- Relateer de inzet van SMOM-middelen aan de bereikte resultaten en effecten om inzicht te krijgen in de *doelmatigheid* (kosteneffectiviteit) van de SMOM.
- Overweeg de inzet van *meer menskracht* voor de uitvoering van de SMOM, zodat meer aandacht kan uitgaan naar het monitoren van inhoudelijke resultaten en effecten en het benutten daarvan. Een richtlijn van 4 tot 6% van het SMOM-budget is gerechtvaardigd.