



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Evaluatie subsidie Consumentenbond 2009-2014

Colofon

Titel	Evaluatie subsidie Consumentenbond
Uitgebracht aan	DG Hoogeveen
Datum	17 februari 2016
Kenmerk	ADR/ADR/2015/1064

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Resultaten van de evaluatie	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Vraagstelling	5
2.3	Besluitvorming over toekennen van de subsidie	5
2.4	Besteding van de subsidie	6
2.5	Conclusie	7
3	Context financiering Consumentenbond	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Voorgeschiedenis	8
3.3	Beleidsdoel	8
3.4	Proces van subsidieaanvraag in de periode 2009 -2014	8
3.5	Incidentele subsidie	9
3.6	Incidentele subsidie aan Consumentenbond	9
3.7	De Consumentenbond	9
3.8	Samenspel CB en EZ	10
3.9	Incident in 2013	10
4	Besluitvorming over de subsidie	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Eisen en kaders in het proces van besluitvorming	11
4.3	Andere relevante onderwerpen voor besluitvorming over de subsidie	12
4.4	Conclusie	14
5	Doeltreffende besteding van de subsidie	16
5.1	Inleiding	16
5.2	De gefinancierde producten in de periode 2009 - 2014	16
5.3	Aansluiting op de beleidsdoelen	16
5.4	Reikwijdte van de publicaties	17
5.5	Beleefde effecten door beleidsmedewerkers	18
5.6	Conclusie	18
6	Doelmatige besteding van de subsidie	19
6.1	Inleiding	19
6.2	Tarieven	19
6.3	Eigen bijdrage Consumentenbond	19
6.4	Aandacht van betrokken actoren	19
6.5	Onderzoeken ook zonder financiering?	19
6.6	Conclusie	20
7	Ondertekening	21
	Bijlage 1 opzet evaluatie	22

1 Inleiding

Voorliggend rapport evalueert de subsidie van het Ministerie van Economische Zaken aan de Consumentenbond in de periode 2009-2014 aan de hand van de volgende vraag:

Evalueer de incidentele subsidieverlening van het Ministerie van EZ aan de Consumentenbond voor het voedselonderzoek over de periode 2009-2014 in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deze evaluatie is kwalitatief van aard, aangezien er geen SMART, kwantitatieve doelen beschikbaar zijn om doelmatigheid en doeltreffendheid aan te relateren. Daarom wordt enerzijds gekeken naar de aanwezigheid van waarborgen in het subsidieverleningsproces en anderzijds worden, via interviews, de beleefde bijdragen aan EZ beleidsdoelen in beeld gebracht.

Dit rapport kent geen managementsamenvatting. In plaats daarvan start dit rapport in hoofdstuk 2 met de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk drie en verder volgt een nadere onderbouwing en uitwerking van deze resultaten. Deze hoofdstukken zijn bedoeld voor de lezer die op zoek is naar de analyse en de verdieping. In hoofdstuk 8 staat de ondertekening door de verantwoordelijke onderzoeker.

2 Resultaten van de evaluatie

2.1 Inleiding

Voorliggende evaluatie evalueert de zogenaamde "incidentele" subsidie van het Ministerie van Economische Zaken aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek en communicatie hierover. De term incidentele subsidie is in dit kader wel vreemd omdat er al sinds 1981 een financieringsrelatie met de Consumentenbond voor voedselonderzoek is. Echter, een alternatief financieringsinstrument is niet beschikbaar. De subsidie aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek staat op de EZ-begroting 2014 om geëvalueerd te worden. Dit is de aanleiding voor deze evaluatie.

2.2 Vraagstelling

De volgende vraag staat centraal:

Evalueer de incidentele subsidieverlening van het Ministerie van EZ aan de Consumentenbond voor het voedselonderzoek over de periode 2009-2014 in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deze vraag is onderzocht door als eerste in te zoomen op de besluitvorming over het wel of niet toekennen van de subsidie: welke borgen zijn er in dit besluitvormingsproces voor doelmatigheid en doeltreffendheid en hoe beleven direct betrokkenen de besluitvorming over de toekenning? Vervolgens is onderzocht of de besteding van de subsidie op doelmatige en doeltreffende wijze is verlopen.

2.3 Besluitvorming over toekennen van de subsidie

2.3.1 Eisen en kaders

De aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid is deels ingeregeld in het proces van besluitvorming over en toekenning van een subsidie. Dit gebeurt in de vorm van eisen en kaders. Wanneer niet aan deze eisen en kaders wordt voldaan kan een subsidie niet worden toegekend.

Doeltreffendheid

Uitkomst van de evaluatie is dat conform de gestelde eisen en kaders voor subsidieverlening expliciet is beschreven hoe het doel van de subsidie aansluit bij het beleid. Ook wordt getoetst of de subsidie niet leidt tot verstoring van de interne Europese markt c.q. concurrentievervalsing (staatssteuntoets).

De subsidievoorwaarden Consumentenbond borgen o.a. de wijze waarop de Consumentenbond het Ministerie informeert over de publicaties. In de onderzochte periode is voldaan aan deze subsidievoorwaarde behoudens een publicatie over ESBL op rundvlees in 2013 waarbij de Consumentenbond verzuimde het Ministerie van EZ tijdig te informeren.

Doelmatigheid

Uitkomst van de evaluatie is dat conform de gestelde eisen en voorwaarden expliciet is verantwoord en getoetst of de subsidie is gebruikt voor het doel waarvoor de subsidie beschikbaar is gesteld.

2.3.2 *Overige relevante onderwerpen*

Aan direct betrokkenen is gevraagd wat in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid niet geborgde maar wel relevante onderwerpen zijn/waren bij de besluitvorming.

Doeltreffendheid

De beleidstheorie is in de onderzochte periode geen onderwerp van besluitvorming geweest. Bij de besluitvorming over toekenning van de subsidie hoort ook de vraag of een subsidie aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek (nog steeds) de meest doeltreffende (en doelmatige) wijze is om bewustwording en gedragverandering bij consumenten te bewerkstelligen? In de onderzochte periode was de subsidie volgens direct betrokkenen een gegeven op de begroting. In het licht van nieuwe media (twitter, blogs e.d.) en beleidsprioriteiten (doelgroepen e.d.) geven direct betrokkenen aan dat de aan de subsidie ten grondslag liggende beleidstheorie opnieuw (had) moet(en) worden geijkt.

Het risico van gepercipieerde schijnafhankelijkheid is in de onderzochte periode niet expliciet gewogen bij de besluitvorming. Er is een risico dat de subsidierelatie zich in het publieke debat keert tegen de Consumentenbond of tegen het Ministerie van EZ. In de onderzochte periode heeft de subsidierelatie niet geleid tot dergelijke ongewenste effecten in het publieke debat. Het risico wordt wel door het Ministerie van EZ en de Consumentenbond herkend. Mede in het licht van de (nieuwe) rol van de Consumentenbond als zichtbare belangenbehartiger wordt aanbevolen om bij de besluitvorming over de subsidie het risico van gepercipieerde schijnafhankelijkheid mee te wegen.

Doelmatigheid

Vergelijkbare organisaties zijn in de onderzochte periode geen onderwerp van besluitvorming geweest. Dit was wel een onderwerp dat door direct betrokkenen werd gemist in de besluitvorming. Wanneer er een vergelijkbare organisatie is, kan de subsidie als opdracht in concurrentie worden uitgezet. Echter, uitkomst van deze evaluatie is dat de Consumentenbond een in Nederland unieke organisatie is.

De Consumentenbond geeft aan dat de gefinancierde onderzoeken/publicaties zonder de EZ-subsidie niet zouden zijn gedaan. Maar, de Consumentenbond geeft ook aan dat voeding en voedsel mede dankzij deze subsidie in de onderzochte periode een speerpunt is geworden. Ook is bij de leden in de onderzochte periode de interesse voor voeding toegenomen. De onderzoekers kunnen dan ook geen eenduidig antwoord geven op de vraag of – gezien de toegenomen aandacht voor voeding en voedsel bij de Consumentenbond – de gefinancierde onderzoeken niet ook zonder financiering zouden zijn gedaan.

2.4 **Besteding van de subsidie**

2.4.1 *Doeltreffendheid van de gesubsidieerde producten*

De gesubsidieerde onderzoeken zijn volgens de beleidmedewerkers van goede kwaliteit en dragen bij aan de realisatie van de beleidsdoelen. Waarbij

beleidsmedewerkers aantekenen dat door de doorlooptijd van een jaar de impact van een onderwerp als gevolg van de timing soms minder groot is.

De gesubsidieerde onderzoeken sluiten direct aan op de beleidsdoelen in de nota duurzaam voedsel en de beleidsbrief duurzame voedselproductie. Het beleidseffect bestaat eruit dat de leden van de Consumentenbond zelf kennis kunnen nemen van de resultaten gefinancierde onderzoeken. Niet leden kunnen via de website kennis nemen van deze onderzoeken. Daarnaast wordt ieder onderzoek/publicatie ondersteund door een persbericht en soms een filmpje. Over sommige onderzoeken heeft de Consumentenbond nog gesprekken met producenten/winkelbedrijven.

Wat het precieze beleidseffect c.q. de outcome is geweest van de publicaties is onderzoeksmethodisch niet vast te stellen.

2.4.2 *Doelmatigheid van de gesubsidieerde producten*

Het onderzoek laat zien dat op efficiënte wijze lijkt te zijn omgegaan met subsidiegelden in de geëvalueerde periode. De gehanteerde tarieven voor de onderzoekers van de Consumentenbond zijn marktconform. De EZ-contactpersoon kijkt kritisch naar de begroting en voorgestelde werkzaamheden. Tegelijk levert de Consumentenbond ook een eigen bijdrage aan de door EZ gefinancierde publicaties in de vorm van redactie en soms filmpjes.

Op de vraag of deze onderzoeken ook niet zonder financiering zouden zijn gedaan kan geen eenduidig antwoord worden gegeven.

2.5 **Conclusie**

De door het Ministerie van EZ gefinancierde onderzoeken/publicaties zijn volgens de verantwoordelijk beleidsmedewerkers van goede kwaliteit en beleidsmatig relevant. De gefinancierde onderzoeken/publicaties sluiten inhoudelijk aan bij het beleid over voeding en duurzaamheid. De onderliggende begroting wordt binnen EZ kritisch beoordeeld en de gehanteerde tarieven zijn marktconform.

Maar, door de langdurige financieringsrelatie wordt de beleidsmatige vraag of deze subsidie nog steeds het meest geschikte beleidsinstrument is, niet meer gesteld. Uit de evaluatie volgt dat bij continuering van deze subsidie dit een vraag is die in de besluitvorming expliciet moet worden gewogen tegen de achtergrond van de (nieuw) rol van de Consumentenbond als zichtbare belangenbehartiger (naast die van objectief boodschapper), de leden van de Consumentenbond als primaire doelgroep, de nieuwe media en de toegenomen aandacht voor voedsel en voeding in het algemeen en bij de Consumentenbond in het bijzonder. Het in 2010 ontwikkelde Integraal afwegingskader beleid en regelgeving kan hierbij behulpzaam zijn.

3 Context financiering Consumentenbond

3.1 Inleiding

Voorafgaand aan de daadwerkelijke evaluatie op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt in dit hoofdstuk eerst de relevante context en de subsidieverlening aan de Consumentenbond in de periode 2009 -2014 beschreven.

3.2 Voorgeschiedenis

De Consumentenbond krijgt sinds 1981 van het Ministerie van EZ financiering voor voedselonderzoek en communicatie hierover. Wat de precieze bijdrage in 1981 was kon niet worden achterhaald. Waarschijnlijk startte deze financiering in 1981 met een bijdrage in natura in de vorm van het gebruik van de laboratoria van RIKILT en de NVWA. Daarna was het een financiële bijdrage. In 2008 is de hoogte van deze financiële bijdrage teruggebracht van 150.000 euro naar 120.000 euro. Deze financiële bijdrage aan de Consumentenbond staat meerjarig op de begroting van EZ. De subsidie aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek staat op de EZ-begroting 2014 om geëvalueerd te worden. De onderzoekers hebben geen eerdere evaluaties van deze financiering kunnen vinden.

3.3 Beleidsdoel

De basis voor de subsidieverlening aan de Consumentenbond is de veronderstelde bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten aan de realisatie van de EZ beleidsdoelen op het terrein van voedselkwaliteit. Dit beleid staat in de nota duurzaam voedsel, die in 2013 is geactualiseerd met de beleidsbrief duurzame voedselproductie in 2009. Kern is dat ten aanzien van de beleidsdoelen 'verduurzaming voedselproductie', en 'tegengaan voedselverspilling' mede een rol voor consumenten wordt gezien. Gesteld wordt dat objectieve voorlichting kan bijdragen aan bewustwording en gedragsverandering van consumenten t.a.v. duurzaamheid en voedselverspilling. Hetgeen op zijn beurt weer het bedrijfsleven stimuleert om de voedselketen en het voedselaanbod verder te verduurzamen.

Om dit te bereiken worden – naast de financiering van voedselonderzoek door de Consumentenbond – meerdere instrumenten ingezet voor consumentenvoorlichting en bewustwording. Voorbeelden zijn de inzet van het Voedingscentrum (jaarlijks), Milieu Centraal (2010-2012), en de massa-mediale campagne Hollandse Tapas (2010-2011; evaluatierapport DPC 2011).

3.4 Proces van subsidieaanvraag in de periode 2009 -2014

In grote lijnen is het proces van een subsidieaanvraag door de Consumentenbond langs de volgende stappen gelopen:

Stap 1a De voedselonderzoekers van de Consumentenbond hebben een eigen lijst met mogelijke voedselonderzoeken. Uit deze lijst selecteren de interne redacteuren van de Consumentenbond jaarlijks onderzoeken. Voor de (nog) niet

geselecteerde voedselonderzoeken (die aansluiten bij het beleid van EZ) wordt financiering bij EZ gevraagd. Deze aanvraag is inclusief een begroting.

Stap 1b De beleidsmedewerker (die contactpersoon is richting Consumentenbond is) inventariseert aan de hand van de voorstellen van de Consumentenbond bij collega's welke onderzoeken gewenst zijn.

Stap 2 De voedselonderzoekers van de Consumentenbond bespreken de keuzes en voorstellen met de beleidsmedewerker van het Ministerie van EZ.

Stap 3 Uiteindelijk worden die onderwerpen gekozen uit de voorstellen van de Consumentenbond die passen bij het beleid en de prioriteiten van het Ministerie. Deze keus wordt door de directeur middels een brief bevestigd en de financiering wordt uitgekeerd als incidentele subsidie.

Stap 4 Onderzoeken worden uitgevoerd door derden en gepubliceerd op de website en in de Consumentengids.

Stap 5 Verantwoording en afrekening van de subsidie.

3.5 Incidentele subsidie

De financiering is in de vorm van een zogenaamde incidentele subsidie. Alleen, de langdurige financieringsrelatie maakt dat een incidentele subsidie in woord niet het juiste instrument lijkt te zijn. Geïnterviewden spreken liever over financiering of bijdrage, dan over incidentele subsidie.

De bedoeling van een incidentele subsidie is het eenmalig geven van een duwtje in de rug voor een bepaalde activiteit/product. Een incidentele subsidie wordt in principe niet meer dan vier jaar vertrekt en is gebonden aan subsidieplafond.

Binnen het Ministerie van EZ zijn ongeveer 300 incidentele subsidieregelingen. Het beleid binnen het Ministerie is om incidentele subsidies af te bouwen omdat incidentele subsidies door het exclusieve karakter iets willekeurig hebben. Een vergelijkbaar alternatief financieringsinstrument voor de incidentele subsidie is niet beschikbaar.

Een incidentele subsidie moet jaarlijks (opnieuw) worden aangeraagd. Dit leidt ieder jaar tot inspanningen om de aanvraag te verwerken. Een langjarige financiering lijkt in dit licht efficiënter.

3.6 Incidentele subsidie aan Consumentenbond

Zowel de beleidsdirectie als de Consumentenbond ervaren geen problemen door het werken met een incidentele subsidie. De Consumentenbond geeft aan dat een jaarlijkse zekerheid de interne bedrijfsvoering vergemakkelijkt. Alleen, deze zekerheid is er al omdat een langlopende subsidierelatie juridisch niet direct kan worden stopgezet. Voor de beleidsdirectie heeft de werkwijze als voordeel dat het subsidie-instrument jaarlijks beschikbaar is zodat direct met het oog op de actuele beleidsagenda samen met de Consumentenbond de onderwerpen voor onderzoek kunnen worden bepaald.

3.7 De Consumentenbond

De Consumentenbond is een vereniging met 491.000 leden en een omzet van 40 miljoen (2014). De Consumentenbond heeft geen winstoogmerk. De

Consumentenbond geeft op haar website aan te hechten aan onafhankelijkheid en dat zij geen structurele overheidssubsidie ontvangt.

In het jaarverslag 2014 van de Consumentenbond staat een verantwoording over de inkomsten van derden in 2014. Hieruit blijkt dat het Ministerie van EZ niet het enige Ministerie is die activiteiten van de Consumentenbond financiert.

8.5.3 Activiteiten voor derden

<i>(in duizenden euro's)</i>	2014	2013
Europese Commissie	43	0
Ministerie van Economische zaken	117	93
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	23	7
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	44	0
Ministerie van Veiligheid en Justitie	41	54
Overig	107	111
	375	265

Het aandeel van de inkomsten door overheden en andere instanties limiteren wij tot maximaal 10% van de totale inkomsten. In 2014 is dit aandeel 0,7% (2013: 0,4%).

Bron: jaarverslag 2014 consumentenbond

De Consumentenbond heeft in de periode 2009 – 2014 haar koers gewijzigd van objectief informeren van haar leden naar ook die van zichtbare belangenbehartiger.

3.8 Samenspel CB en EZ

De samenwerking tussen de Consumentenbond en het Ministerie van EZ wordt door de geïnterviewden beleefd als plezierig en professioneel. Bij het gesubsidieerde voedselonderzoek is het Ministerie opdrachtgever voor onderzoeken en publicaties. In een andere setting zitten het Ministerie van EZ en de Consumentenbond om de tafel waarbij de Consumentenbond de consumentenbelangen vertegenwoordigt en invloed uitoefent in de beleidsvorming. Er zijn geen signalen dat de financiering van voedselonderzoek invloed heeft op de rol van de Consumentenbond als belangenbehartiger.

3.9 Incident in 2013

In de onderzochte periode is in 2013 een incident geweest. Er is de afspraak met de Consumentenbond dat het Ministerie van EZ voorafgaand aan de publicatie van een artikel geïnformeerd wordt opdat zij een politiek bestuurlijke reactie kan voorbereiden. Bij de publicatie van een artikel en een persbericht over ESBL op rundvlees is het Ministerie van EZ onvoldoende vooraf geïnformeerd. Dit had tot gevolg dat de ambtelijke leiding en de bewindslieden van EZ en VWS werden overvallen met vragen vanuit de pers. De Minister van VWS kreeg ook Kamervragen naar aanleiding van deze publicatie. De Minister van VWS was hier ontstemd over. Het betreffende ESBL-onderzoek is voor de Consumentenbond uitgevoerd door het RIVM dat een zelfstandig onderdeel is van het Ministerie van VWS. In een gesprek tussen directeur Consumentenbond en de directeur van de beleidsdirectie van EZ is dit incident besproken en is afgesproken dat dit niet weer zou gebeuren.

4 Besluitvorming over de subsidie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de besluitvorming over de incidentele subsidie aan de Consumentenbond in de periode 2009-2014 centraal in het licht van doelmatigheid en doeltreffendheid. Hiertoe worden als eerste de borgen bij de besluitvorming over de subsidieaanvraag en – toekenning in kaart gebracht. Vervolgens wordt ingezoomd op de relevante besluitvormingsthema's uit de onderzochte periode.

4.2 Eisen en kaders in het proces van besluitvorming

Voor een deel is aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid ingeregeld in het proces van besluitvorming over en toekenning van een subsidie. Dit gebeurt in de vorm van eisen en kaders. Wanneer niet aan deze eisen en kaders wordt voldaan kan een subsidie niet worden toegekend. De toets op de eisen en kaders gebeurt tijdens de administratief juridische verwerking. Hier wordt gecontroleerd of de betreffende toetsen zijn uitgevoerd. Is een toets niet uitgevoerd dan wordt niet betaald.

4.2.1 Doeltreffendheid

Welke eisen en kaders zijn er in het proces van besluitvorming over doeltreffendheid?

Beleidsrelevantie

De eerste eis aan de toekenning van de subsidie betreft de beleidsrelevantie. Bij de besluitvorming is in het proces als eis opgenomen dat de subsidie beleidsrelevant moet zijn. Deze beleidsrelevantie moet in een apart formulier worden onderbouwd in enkele zinnen. Door deze borg wordt voorkomen dat subsidie wordt vertrekt voor activiteiten die geen of zeer weinig bijdrage leveren aan het beleid.

In de onderzochte periode is bij de besluitvorming over de toekenning aangegeven wat de beleidsrelevantie is van de producten waarvoor de Consumentenbond subsidie aanvraagt.

Geen ongeoorloofde staatssteun

Een tweede eis betreft de ongeoorloofde staatssteun. De subsidie mag er niet toe leiden dat de Consumentenbond een economisch voordeel krijgt ten opzichte van mogelijk concurrerende organisaties. Met name bij incidentele subsidies is dit een potentieel risico door het exclusieve karakter van de subsidie. WJZ toetst of het toekennen van de incidentele subsidie leidt tot oneigenlijke staatsteun.

In de onderzochte periode zijn de aanvragen getoetst op ongeoorloofde staatsteun. De subsidie aan de Consumentenbond is in 2008 uitgebreid getoetst door WJZ en ter discussie gesteld. Op dat moment werden juridische risico's gezien. Uiteindelijk is de uitwerking van de incidentele subsidie aan

Consumentenbond zo aangepast en verwoord dat er juridisch geen sprake is van ongeoorloofde staatsteun.

Er is in de onderzochte periode getoetst op ongeoorloofde staatssteun.

Integraal afwegingskader beleid en regelgeving (IAK)

Het integraal afwegingskader is een hulpmiddel bij het analyseren en vorm geven van beleid. Het omvat een beleidsanalyse, een effectanalyse en verantwoordingsmodel. Het IAK helpt beleidsmedewerkers bij het vorm geven van beleid. Het is geen harde eis maar vooral een hulpmiddel om beleid te ontwikkelen in het licht van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het IAK is ontwikkeld in 2010 en de jaren daarna ingevoerd. De subsidie aan de Consumentenbond maakte toen al deel uit van het beleidsinstrumentarium.

In de onderzochte periode is bij de subsidie aan de Consumentenbond geen gebruik gemaakt van het IAK.

4.2.2 Doelmatigheid

Gebruik voor andere doeleinden

Een subsidieaanvraag moet met een begroting met uren en tarieven worden onderbouwd. Bij een aanvraag, declaratie en verantwoording van een subsidie mogen geen kosten in rekening worden gebracht die niet zijn toe te schrijven aan het product waarvoor subsidie wordt aangevraagd.

In de onderzochte periode is aan de hand van de door de Consumentenbond ingediende begroting/verantwoording getoetst is of de subsidie niet gebruikt wordt voor andere doelen dan waarvoor de subsidie beschikbaar is gesteld.

Subsidievoorwaarden Consumentenbond (USK)

De subsidievoorwaarden Consumentenbond zijn een concretisering van de Uniforme Subsidievoorwaarden (USK). Hierin staan voorwaarden voor de aanvraag, verantwoording en de betaling. Daarnaast staan hierin concrete afspraken in over de wijze waarop een onderzoek van de CB wordt gepubliceerd.

Het onderzoek laat zien dat in de onderzochte periode het subsidieproces (aanvraag tot betaling) is verlopen volgens deze voorwaarden. Behalve in 2013 toen een gesubsidieerd artikel werd gepubliceerd zonder dat het Ministerie was geïnformeerd zoals afgesproken. Dit is in de onderzochte periode één keer gebeurd. Dit was een fout van de Consumentenbond waarop deze is aangesproken.

4.3 Andere relevante onderwerpen voor besluitvorming over de subsidie

In deze paragraaf wordt de inhoudelijke besluitvorming over de subsidie aan de CB in de periode 2009 – 2014 tegen het licht gehouden. Dit zijn onderwerpen die niet geborgd zijn in het subsidieproces maar waar in de interviews is aangegeven dat deze vragen om een expliciete afweging in de besluitvorming. Het gaat dan om een afweging van; *de beleidstheorie, onafhankelijkheid, afstemmen met VWS en andere organisaties.*

4.3.1 Doeltreffendheid

Beleidstheorie

In de nota duurzaam voedsel en de beleidsbrief duurzame voedselproductie staan de beleidsdoelen geformuleerd. Om deze beleidsdoelen te realiseren wordt

een mix aan beleidsinstrumenten ingezet. Een van deze beleidsinstrumenten is een subsidie aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek. De veronderstelling hierbij is dat publicatie van de resultaten van specifiek voedselonderzoek in Consumentengids leidt tot realisatie van de beleidsdoelen c.q. ander gedrag bij consumenten (en producenten) zodra deze kennis nemen van de resultaten.

In de door ons onderzochte periode is deze beleidstheorie niet geëvalueerd, heroverwogen of aangescherpt. De subsidie is in deze periode niet expliciet in een managementteam behandeld of uitgewerkt in een beleidsnota met alternatieven. Wel is de vraag op tafel gekomen of de subsidie niet kan worden gestopt in het kader van bezuinigen. De subsidie is niet gestopt. Alleen, dit besluit lijkt niet te zijn genomen na een bewuste afweging van instrument en effect.

De financiering is in de onderzochte periode jaarlijks toegekend. Sommige direct betrokkenen beleven deze toekenning als een automatisme. De onderliggende beleidsmatige basisvragen voor het toekennen van deze subsidie – in het licht van de beleidstheorie – worden niet meer expliciet gesteld.

Alleen, de context en het beleidsveld zijn veranderd. Is in het licht van deze veranderingen de subsidie nog steeds opportuun? Uit het onderzoek volgt dat deze vragen leven bij direct betrokken beleidsmedewerkers. Het gaat om de beleidsvraag; is een subsidie van 120.000 euro aan de Consumentenbond voor voedselonderzoek de meest doeltreffende en doelmatige wijze om bewustwording en gedragverandering bij consumenten te bewerkstelligen om zo verduurzaming in de voedselketen en voedselaanbod te realiseren? Met hierbij de deelvragen:

- is de Consumentengids – gezien de nieuwe media – nog steeds het kanaal om consumenten te informeren over voedsel?
- is de achterban van de Consumentenbond nog steeds de primaire doelgroep waarop de communicatie over voedsel zich richt om beleidseffecten te realiseren?
- is gezien de toegenomen aandacht bij de Consumentenbond voor voeding en gezondheid een subsidie nog nodig?

Op basis van de interviews wordt geconcludeerd dat bovenstaande beleidsvragen over de beleidstheorie opnieuw moeten worden beantwoord bij een besluit over de continuering van de financiering.

Gepercipieerde onafhankelijkheid Consumentenbond

De Consumentenbond is in de onderzochte periode veranderd van een informerende organisatie naar ook een meer activistische organisatie die zichtbaar opkomt voor consumentenbelangen en hierdoor een aparte speler in het beleidsveld is. Zo is de Consumentenbond in de onderzochte periode opgetreden als voorvechter voor productetikettering en als tegenstander van bezuinigingen op de NVWA. Naar productetikettering is ook door het Ministerie van EZ gefinancierd onderzoek gedaan door de Consumentenbond.

Een vraag die bij deze koerswijziging wordt gesteld door geïnterviewden, is die naar de gepercipieerde onafhankelijkheid van de Consumentenbond als belangenbehartiger afgezet tegen de min of meer structurele financieringsrelatie met het Ministerie van EZ voor voedselonderzoek. Ook de Consumentenbond ziet dit als een potentieel risico. Het risico betreft zowel de positionering van het Ministerie als die van de Consumentenbond. De subsidierelatie kan zich in theorie in het publieke debat keren tegen de Consumentenbond en/of tegen het Ministerie. In de onderzochte periode geven geïnterviewden aan dat de subsidierelatie niet heeft geleid tot ongewenste effecten in het publieke debat.

De hoogte van de subsidie in relatie tot de omzet (40 miljoen in 2014) van Consumentenbond maakt het niet waarschijnlijk dat de onafhankelijke positie van de Consumentenbond daadwerkelijk in het geding is. De angst dat de Consumentenbond haar toon matigt uit angst voor het verlies van de subsidie lijkt niet terecht. Andere Ministeries zoals VWS, I&M financieren ook de Consumentenbond. Alleen, niet op zo'n structurele basis als EZ dat doet.

Bij een besluit over continuering van de incidentele subsidie moet het risico van gepercipieerde schijnonafhankelijkheid door financiering in het publieke debat worden afgewogen tegen de bijdrage van de gefinancierde onderzoeken/publicaties aan de beleidsrealisatie.

Samenspel met VWS

Economische Zaken is samen met het Ministerie van VWS verantwoordelijk voor het voedselbeleid. Het Ministerie van VWS wordt door het Ministerie van EZ geïnformeerd over de door EZ gesubsidieerde onderzoeken door de Consumentenbond. Alleen, het Ministerie van VWS wil geen door de overheid c.q. EZ gefinancierde onderzoeken en publicaties van de Consumentenbond op het beleidsterrein voedsel, waar het de verantwoordelijkheid van VWS betreft. Het Ministerie van VWS heeft het Ministerie van EZ in de onderzochte periode vragen gesteld over deze subsidie omdat een aantal van de gefinancierde onderzoeken c.q. publicaties uiteindelijk ook de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van VWS raakten en politieke aandacht kregen. Het Ministerie van EZ ervaart dit niet als een probleem en ziet de voedselonderzoeken door de Consumentenbond juist als een nuttige bijdrage aan het bereiken van de beleidsdoelen op het gebied van voedsel.

4.3.2

Doelmatigheid

Alternatief voor de Consumentenbond

In het onderzoek is de vraag voorgelegd of er een alternatief is voor de Consumentenbond. In dat geval kan een opdracht in concurrentie met andere organisaties worden uitgezet

Een organisatie als de Consumentenbond met bijna 500.000 leden is uniek in Nederland. Tijdens het onderzoek is meermalen gevraagd naar vergelijkbare organisaties. Geïnterviewden geven aan dat de Consumentenbond met het brede palet aan onderwerpen (gezondheid, duurzaamheid en veiligheid), een eigen ledenbestand en eigen bladen zoals de Consumentengids uniek is. Er lijken niet echt vergelijkbare organisaties te zijn. Op deelaspecten zijn er wel vergelijkbare organisaties zoals Foodwatch, Goede Waar&Co, RADAR (TV-programma met eigen magazine) en de Keuringsdienst van Waarde (tv-programma).

Ook is er het Voedingscentrum dat consumenten informeert over voeding. Het Ministerie van EZ financiert dit ook deels door incidentele subsidies. Het Voedingscentrum doet geen uitspraken op productniveau, heeft geen leden en geen eigen blad.

4.4

Conclusie

In het kader van de besluitvorming is expliciet beschreven hoe het doel van de subsidie aansluit bij het beleid. Ook is in dit kader getoetst of de subsidie niet leidt tot verstoring van de interne Europese markt c.q. concurrentievervalsing (staatssteuntoets). Tevens lijkt in de onderzochte periode is voldaan aan de subsidievoorwaarden Consumentenbond, behoudens een publicatie over ESBL op rundvlees in 2013 waarbij de Consumentenbond verzuimde het Ministerie van EZ

tijdig te informeren. En er is conform de gestelde eisen en voorwaarden expliciet verantwoord en getoetst of de subsidie is gebruikt voor het doel waarvoor de subsidie beschikbaar is gesteld.

Echter, direct betrokkenen geven aan dat de onderliggende beleidstheorie in de onderzochte periode geen onderwerp van besluitvorming geweest. Ook is het risico van gepercipieerde schijnafhankelijkheid niet expliciet gewogen bij de besluitvorming.

Met de Consumentenbond vergelijkbare organisaties zijn in de onderzochte periode geen onderwerp van besluitvorming geweest. Dit was ook niet noodzakelijk. Uitkomst van deze evaluatie is dat de Consumentenbond een in Nederland unieke organisatie is.

Of de gefinancierde onderzoeken/publicaties ook niet zonder de EZ-subsidie zouden zijn gedaan is voor de onderzoekers, gezien de toegenomen aandacht voor voeding, een vraag waarop geen eenduidig antwoord kan worden gegeven.

5 Doeltreffende besteding van de subsidie

5.1 Inleiding

Doeltreffendheid van beleid gaat over de output en de outcome van beleid. In dit hoofdstuk wordt de bijdrage van de door de Consumentenbond opgeleverde producten aan het beleid onderzocht; de output. Deze output wordt gemeten vanuit de veronderstelling dat deze bijdraagt aan de outcome.

Geconcretiseerd naar voorliggend onderzoek is de veronderstelling dat de subsidie van voedselonderzoek en de communicatie hierover leidt tot ander gedrag bij consumenten en producenten. Dit verband tussen subsidie en ander gedrag bij consumenten /producenten is lastig te meten. Er zijn te veel andere variabelen die ook van invloed zijn. De bijdrage aan het beleid wordt beoordeeld aan de hand van de door de Consumentenbond opgeleverde producten. De bijdrage van deze gesubsidieerde producten aan het beleid wordt in kaart gebracht door:

- de aansluiting van de producten op de beleidsdoelen. Is er een logisch verband tussen de producten en de beleidsdoelen.
- het oordeel i.c. de beleving van de direct betrokken beleidsmedewerkers over de relatie tussen de opgeleverde producten en de beleidsdoelen.

5.2 De gefinancierde producten in de periode 2009 - 2014

Hieronder staan per jaar de door het Ministerie EZ gefinancierde voedselonderzoeken.

	Onderzoeken en publicaties
2009	Verwerkte groenten Duurzame zuivel. Superverantwoord (o.a. etikettering)
2010	Milieueffecten en dranken Ingevlogen voedsel Kweekvis
2011	Voedselveiligheid en duurzaamheid kippenvlees
2012	Voedselveiligheid en ESBL in vlees Voedselverspilling
2013	Transparantie en traceerbaarheid in de voedselketen Duurzame voedselkeuze in de supermarkt (keumerken)
2014	Voedselvertrouwen: publicatie in 2016

5.3 Aansluiting op de beleidsdoelen

De beleidsdoelen staan in de nota duurzaam voedsel (2009) en in de beleidsbrief duurzame voedselproductie (2013):

Nota duurzaam voedsel:

Kernboodschap in deze nota is de volgende:

Wil de consument voor duurzaam voedsel kunnen kiezen, dan moet dat aanbod er ook zijn. Daarom zet ik in de eerste plaats in op vergaande verduurzaming van de productie en het aanbod, waarbij ik de gehele keten wil betrekken. Door middel van intensieve voorlichting wil ik de consument vervolgens tot de keuze voor duurzaamheid verleiden. Met duurzaam doel ik hier onder meer op aspecten als ruimtebeslag, gebruik van grondstoffen, emissies, water energiegebruik. Maar het gaat ook om minder verspilling en verbetering van het welzijn van mens en dier. Kortom een productie en consumptie met respect voor mens, dier en milieu. Daarmee bedoel ik tevens dat Nederland over 15 jaar mondiaal koploper is in de verduurzaming van de voedselproductie. Ons land kan een belangrijke bijdrage leveren aan de mondiale voedselzekerheid en het behoud van de vitaliteit van het mondiale ecosysteem. De vooraanstaande positie die Nederland op voedselgebied heeft in de wereld, wordt daarmee optimaal als kracht benut.

Beleidsbrief duurzame voedselproductie

In de beleidsbrief worden acties aangekondigd op het gebied van

- Voedselvertrouwen,
- Verduurzaming voedselproductie,
- Terugdringen van voedselverspilling,
- Verdienmodel en beleidsregels over mededinging en duurzaamheid,
- Voedselzekerheid.

Wanneer de producten worden afgezet tegen bovenstaande beleidsdoelen dan is er een verband tussen deze producten en het beleid. De gefinancierde onderzoeken gaan over duurzaamheid, voedselverspilling, transparantie en gezondheid & duurzaamheid. Dit zijn ook thema's in de beleidsnota en -brief.

5.4 Reikwijdte van de publicaties

Een publicatie krijgt pas impact als kennis kan worden genomen van de boodschap. De Consumentenbond wordt als boodschapper ingezet om met haar publicaties bewustwording te creëren. Deze bewustwording gebeurt langs drie lijnen:

1. De onderzoeken worden gepubliceerd in de Consumentengids die aan de bijna 500.000 leden van de Consumentenbond wordt gestuurd.
2. Rondom ieder onderzoek en publicatie wordt een persbericht gemaakt. Door dit persbericht krijgen de uitkomsten een grotere reikwijdte dan alleen de lezers van de Consumentengids. Bij sommige onderwerpen zoals voedselverspilling is ook een youtube filmpje gemaakt.
3. Daarnaast zijn de gefinancierde onderzoeken en voor iedereen vrij in te zien via de website van de Consumentenbond. Het aantal hits wordt bijgehouden, maar het aantal hits maakt geen deel uit van de verantwoording. Ten behoeve van deze evaluatie is voor enkele onderwerpen gekeken wat het aantal hits was. Bijvoorbeeld,

de pagina <http://www.consumentenbond.nl/over/Onderzoek/Voeding/> is het afgelopen jaar ruim 30 keer per maand bezocht. Op deze pagina staan 4

onderzoeksrapporten uit de periode 2011-2013. Deze rapporten zijn sinds januari 2014 gemiddeld 150 keer bekeken.

De pagina <http://www.consumentenbond.nl/duurzaam-consumeren/extra/onderzoek-duurzaam-supermarktassortiment/> is wel specifiek voor consumenten geschreven. Deze pagina is bijna 24.000 keer bezocht. Het grootste deel van de bezoekers is op deze pagina terecht gekomen door een bericht in de Consumentenbond-nieuwsbrief.

Doordat een terugkoppeling van het aantal hits geen deel uitmaakt van de verantwoording kan er in het kader van deze evaluatie hierop geen analyse plaats vinden.

5.5 Beleefde effecten door beleidsmedewerkers

Alle geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn positief over de geleverde producten door de Consumentenbond. De geïnterviewde beleidsmedewerkers vinden de onderzoeken en publicaties van goede kwaliteit en beleidsmatig relevant. Wel wordt aangetekend dat door de doorlooptijd van een jaar (van onderwerp tot publicatie) voor sommige beoogde beleidseffecten lang is. Soms vraagt de beleidsactualiteit een onderzoek of publicatie dat eerder gereed is. Hierdoor wordt de impact groter.

De onderzoeken en publicaties lijken soms ook een signaal richting producenten van voedsel te hebben. In de publicaties worden winkelbedrijven/producten bij naam genoemd. Na publicatie van de resultaten gebeurt het dat de Consumentenbond met producenten en/of winkelbedrijven om de tafel zit om de resultaten toe te lichten en aan te geven op welke punten verbetering mogelijk is.

5.6 Conclusie

De gesubsidieerde onderzoeken zijn volgens de beleidmedewerkers van goede kwaliteit en dragen bij aan de realisatie van de beleidsdoelen. Waarbij beleidsmedewerkers aantekenen dat door de doorlooptijd van een jaar de impact van een onderwerp als gevolg van de timing soms minder groot is.

De gesubsidieerde onderzoeken sluiten direct aan op de beleidsdoelen in de nota duurzaam voedsel en de beleidsbrief duurzame voedselproductie. Het beleidseffect bestaat eruit dat de leden van de Consumentenbond zelf kennis kunnen nemen van de resultaten gefinancierde onderzoeken. Niet leden kunnen via de website kennis nemen van deze onderzoeken. Daarnaast wordt ieder onderzoek/publicatie ondersteund door een persbericht en soms een filmpje. Over sommige resultaten van onderzoeken heeft de Consumentenbond nog gesprekken met producenten/winkelbedrijven.

6 Doelmatige besteding van de subsidie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van de subsidie aan de Consumentenbond in kaart gebracht. Doelmatigheid is het op een efficiënte wijze omgaan met schaarse middelen. In dit hoofdstuk is dat bij het toekennen van schaarse middelen i.c. een subsidie het Ministerie ernaar streeft om een zo goed mogelijk product te krijgen voor een zo laag mogelijke prijs. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de tarieven van de Consumentenbond en op de aandacht die de betrokken actoren hebben voor doelmatigheid.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de vraag naar noodzaak van de financiering.

6.2 Tarieven

Op basis van de ingediende begroting wordt voor de onderzoekers van de Consumentenbond een tarief in rekening gebracht dat start in 2009 met 116 euro en in 2012 wordt verhoogd naar 125 euro. Dit is gezien de tarieven van vergelijkbare organisaties een marktconform tarief.

6.3 Eigen bijdrage Consumentenbond

De financiering wordt gebruikt voor de uitvoering van het onderzoek. De uren van eindredacteuren, persvoorlichters en woordvoering worden niet in rekening gebracht. Soms worden ook filmpjes gemaakt of andere extra's gedaan. Deze worden niet in rekening gebracht.

In de onderzochte periode is niet altijd bijgesprongen door de Consumentenbond als de financiering niet dekkend was. Voor het onderzoek naar kip in 2011 is extra financiering gevraagd.

6.4 Aandacht van betrokken actoren

Zowel beleid als de financiële administratie geven aan kritisch te kijken naar de bedragen in de begroting. In de onderzochte periode is door de opdrachtgever kritisch gekeken naar de begroting en zijn er op sommige momenten ook discussies geweest over de ingediende begroting.

6.5 Onderzoeken ook zonder financiering?

In het licht van een doelmatige besteding ligt ook de vraag op tafel of de Consumentenbond deze onderzoeken ook zonder financiering zou hebben gedaan. In dat geval worden onderzoeken gefinancierd die ook zouden gebeuren zonder financiering.

Door de Consumentenbond wordt aangegeven dat de gefinancierde onderzoeken niet zouden zijn gedaan zonder de financiering van het Ministerie van EZ. Maar, ook wordt aangegeven dat het thema voedsel een toenemende belangstelling heeft bij de leden van de Consumentenbond. Ook wordt in een gesprek tussen de directeur van de Consumentenbond en de directeur van de beleidsdirectie aangegeven dat, mede door de subsidie het voedsel en voedselonderzoek,

voeding en voedsel een speerpunt is geworden van de Consumentenbond. En, de aandacht voor voedsel en voeding in pers en media lijkt in de onderzochte periode te zijn toegenomen.

In het kader van deze evaluatie kan geen eenduidig antwoord op de vraag worden gegeven of gezien de aandacht voor voeding en voedsel bij de Consumentenbond de specifieke onderzoeken naar duurzaamheid, transparantie en voedselverspilling ook zonder subsidie zouden zijn gedaan.

6.6 Conclusie

Het onderzoek laat zien dat op efficiënte wijze lijkt te zijn omgegaan met subsidiegelden in de geëvalueerde periode. De gehanteerde tarieven voor de onderzoekers van de Consumentenbond zijn marktconform. De EZ-contactpersoon kijkt kritisch naar de begroting en voorgestelde werkzaamheden. Naast de subsidiebijdrage levert de Consumentenbond ook een eigen bijdrage aan de door EZ gefinancierde publicaties in de vorm van redactie en soms filmpjes.

Op de vraag of deze onderzoeken ook niet zonder financiering zouden zijn gedaan kan geen eenduidig antwoord worden gegeven.

7 Ondertekening

*Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale
Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (IAA).
Dit rapport verleent geen accountants-assurance
Dit rapport is bedoeld voor intern gebruik.*

Den Haag, 17 februari 2016

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes, positioned above the printed name.

Drs. O.G. Brouwer RO

Auditmanager

Bijlage 1 opzet evaluatie

7.1 Aanleiding

De Consumentenbond ontvangt sinds 1981 jaarlijks een financiële bijdrage van het Ministerie van EZ. De Consumentenbond gebruikt deze bijdrage voor voorlichting en onderzoek over actuele 'voedselissues' en informeert consumenten hierover met als doel het consumentenbewustzijn over duurzaam voedsel en voedselveiligheid te vergroten. Aan de Auditdienst Rijk is gevraagd om deze bijdrage in de vorm van een incidentele subsidie voor de periode 2009-2014 te evalueren. De reden is dat iedere subsidie of regeling volgens de RPE om de vijf jaar moet worden geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast heeft de beleidsdirectie behoefte aan een evaluatie omdat er de afgelopen jaren gedoe was, zowel intern als met het Ministerie van VWS, over de subsidie aan de Consumentenbond.

7.2 Doel/vraagstelling

De opdracht luidt: Evalueer de incidentele subsidieverlening van EZ aan de Consumentenbond voor het voedselonderzoek over de periode 2009-2014 in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Met als doel het krijgen van inzicht in

- 1 De besluitvorming binnen EZ over (het beleidsinstrument) incidentele subsidie aan de Consumentenbond,
- 2 De bijdrage van de gesubsidieerde producten aan het beleid voor duurzaam voedsel,
- 3 De aandacht voor doelmatigheid bij de incidentele subsidieverlening aan de Consumentenbond.

Het totaalbeeld is input voor de toekomstige (wijze van) besluitvorming over incidentele subsidies aan de Consumentenbond. Daarnaast is deze evaluatie bedoeld om te leren van het proces van (incidentele) subsidieverlening van voedselonderzoek.

7.3 Kwalitatief onderzoek

Deze evaluatie is kwalitatief van aard, aangezien er geen SMART, kwantitatieve doelen beschikbaar zijn om doelmatigheid en doeltreffendheid aan te relateren. Daarom wordt enerzijds gekeken naar de aanwezigheid van waarborgen in het subsidieverleningsproces en anderzijds worden, via interviews, de beleefde bijdragen aan EZ beleidsdoelen in beeld gebracht.

7.4 Interviews

Voor deze evaluatie zijn interviews gehouden met managers, beleidsmedewerkers en stafmedewerkers van het Ministerie van EZ, beleidsmedewerkers van het Ministerie van VWS en onderzoekers van de Consumentenbond.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00

