

## **Evaluatiekader Subsidies**

**Ontwerp**

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland



# Inhoud

<b>0. SAMENVATTING .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding voor ontwikkelen Evaluatiekader Subsidies .....	3
1.2 Doel van het Evaluatiekader Subsidies .....	3
1.3 Afbakening Evaluatiekader Subsidies .....	5
1.4 Doelgroep van het Evaluatiekader Subsidies .....	5
1.5 Totstandkoming van het Evaluatiekader Subsidies.....	5
1.6 Leeswijzer .....	6
<b>2. Conclusies en aanbevelingen Randstedelijke Rekenkamer.....</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Aanleiding rekenkameronderzoek.....	7
2.3 Algemene conclusie Rekenkamer.....	7
2.4 Deelconclusies Rekenkamer .....	8
2.5 Aanbevelingen Rekenkamer.....	8
<b>3. Landelijke en provinciale context evaluatie subsidies.....</b>	<b>10</b>
3.1 Inleiding.....	10
3.2 Landelijke context .....	10
3.2.1 Verplichtingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).....	10
3.2.2 Lacune over 'slimme' inzet evaluatie-instrument.....	11
3.3 Provinciale context .....	12
3.3.1 Concernbrede Werkgroep Subsidies ('Het Leertje van de Kraan') .....	12
3.3.2 Algemene Subsidieverordening Noord-Holland .....	12
3.3.3 Verantwoordingssystematiek Subsidies .....	13
3.3.4 Provinciale subsidieomvang en verdeling.....	14
<b>4. Ideaaltypische praktijk van evalueren van subsidies.....</b>	<b>17</b>
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Waarom inzicht in doeltreffendheid van subsidies belangrijk is.....	17
4.3 Samenhang beleidsspoor en subsidiespoor .....	17
4.4 Randvoorwaarden voor goede evaluatie op doeltreffendheid .....	18
4.4.1 Beleidsvoorbereiding en -vaststelling .....	19
4.4.2 Beleidsvoorbereiding – uitvoering subsidies .....	21
4.4.3 Beleidsevaluatie en subsidie evaluaties .....	21
4.5 Nog een wereld te winnen .....	22

<b>5.</b>	<b>Hoofdkeuzes Evaluatiekader Subsidies .....</b>	<b>23</b>
	5.1 Inleiding.....	23
	5.2 Status Evaluatiekader Subsidies.....	23
	5.3 Nieuwe en bestaande subsidies .....	23
	5.5 Aansluiting bij bestaande subsidie-indeling .....	24
	5.6 Niveaus van evalueren.....	26
<b>6.</b>	<b>‘Slim’ en kosteneffectief evalueren.....</b>	<b>28</b>
	6.1 Inleiding.....	28
	6.2 Geen evaluatie wanneer niet proportioneel uit kosten oogpunt.....	28
	6.3 Beperkte evaluatie uitvoeringsregelingen indien geheel bestaande uit individuele subsidies < € 10.000 .....	29
	6.4 Geen evaluatie bij bewezen en actuele beleidstheorie.....	29
	6.5 Geen evaluatie wanneer nastreven beleidsdoel en subsidie inzet is gestopt.....	30
	6.6 Geen evaluatie bij percentage subsidievaststelling lager dan 70% .....	30
	6.7 Looptijd van subsidies .....	30
	6.8 Recent uitgevoerde evaluatie beschikbaar.....	31
	6.9 Steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies en incidentele subsidies .....	31
	6.10 Investeringssubsidies in samenhang evalueren.....	31
	6.11 Subsidies voor zelfde beleidsdoel in samenhang evalueren.....	32
	6.12 Subsidies in samenwerking met andere provincies evalueren .....	32
	6.13 Geen evaluatie Europese subsidies .....	32
<b>7</b>	<b>Evaluatieprotocol .....</b>	<b>36</b>
	7.1 Inleiding.....	36
	7.2 Huidige stand van zaken .....	37
	7.3 Verbeterde voorbereiding inzet subsidies .....	37
	7.4 Aanpak en werkwijze.....	38
<b>8</b>	<b>Procedure besluitvorming evaluatie subsidies .....</b>	<b>41</b>
	8.1 Inleiding.....	41
	8.2 GS stellen jaarlijks een programma op voor te evalueren subsidies .....	41
	8.3 Over benodigde middelen wordt jaarlijks bij begrotingsbehandeling besloten .....	41
	8.4 Uitgevoerde evaluatie ter kennisname verstuurd aan PS .....	41
<b>9.</b>	<b>Varianten en kosten.....</b>	<b>42</b>
	9.1 Inleiding.....	42
	9.2 Verplichting Awb plus steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies (variant d).....	42

9.3 Kosten uitvoeren subsidie-evaluaties .....	43
9.4 Aanlooperperiode.....	45

## 0. SAMENVATTING

Het adequaat verstrekken van provinciale subsidies komt met dit door Provinciale Staten van Noord-Holland vast te stellen Evaluatiekader Subsidies in een nieuwe, volgende fase. Sinds 2006 en na jaren van verzakelijken, verbeteren van de rechtmatigheid en het borgen van de wijze van verantwoording komt nu als sluitstuk de doeltreffendheid van subsidies aan bod.

### **Aanleiding**

De directe aanleiding voor het opstellen van het Evaluatiekader Subsidies is het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van Subsidies' van de Randstedelijke Rekenkamer (maart 2012). De rekenkamer signaleert in het rapport dat de provinciale subsidies slechts voor een deel worden geëvalueerd en dat de kwaliteit van deze evaluaties gering is. Hierdoor is niet bekend of en in welke mate de verstrekte provinciale subsidies doeltreffend zijn geweest. Als reactie op de uitkomsten van het rekenkameronderzoek hebben Gedeputeerde Staten opdracht gegeven een Evaluatiekader Subsidies te ontwikkelen dat door Provinciale Staten (PS) wordt vastgesteld.

Het Ontwerp Evaluatiekader Subsidies is tot stand gekomen na consultatie van verschillende externe partijen (semi-wetenschappelijke instellingen en kennisinstututen) en met betrokkenheid van relevante subsidie-, beleids- en onderzoeksexpertise binnen de provincie. De verzamelde inzichten zijn vervolgens praktisch toepasbaar gemaakt voor het provinciaal niveau en de Noord-Hollandse praktijk. Daarmee zijn wij als provincie Noord-Holland, met het ontwikkelde Evaluatiekader Subsidies, voorloper in Nederland.

### **Doel**

Doel van dit Evaluatiekader is een bestuurlijk afwegingskader te geven op basis waarvan bepaald kan worden welke subsidies op welk niveau c.q. hoe diepgaand geëvalueerd worden. Daarbij moeten slimme keuzes gemaakt worden over hoe met een beperkt aantal subsidie-evaluaties optimaal inzicht kan worden verkregen in de doeltreffendheid van subsidies. Doeltreffendheid wordt daarbij gedefinieerd als de mate van verwezenlijking van de in het provinciaal beleid vastgelegde doelen en gewenste maatschappelijke effecten door, met de inzet van subsidies, gerealiseerde activiteiten en prestaties. Tevens is in het kader het uitgangspunt gehanteerd dat het niet wenselijk c.q. mogelijk of nodig is om alle subsidies in volle omvang te evalueren. Daarmee is een praktisch en toepasbaar bestuurlijk fundament gelegd voor zinvolle evaluaties met bruikbare uitkomsten. Rechtmatigheid en doelmatigheid zijn nadrukkelijk geen onderdeel van dit Evaluatiekader.

Daarnaast legt dit Evaluatiekader de besluitvormingsprocedure vast volgens welke de jaarlijkse programmering van subsidie-evaluaties wordt vastgesteld en wordt bepaald welk voorbereidingsproces nodig is om robuuste uitspraken ten aanzien van de doeltreffendheid van subsidies te kunnen borgen (evaluatieprotocol).

### **Bestuurlijk afwegingskader**

Op basis van het Evaluatiekader Subsidies wordt bepaald welke subsidies en subsidieregelingen op welke termijn op doeltreffendheid geëvalueerd moeten worden. De belangrijkste algemene uitgangspunten en kaders die daarbij gehanteerd worden zijn kosten proportionaliteit, inzicht op prestatieniveau, aanwezigheid bewezen actuele beleidstheorie, blijven nastreven van beleidsdoelen, percentage vaststellingen subsidies, looptijd van subsidies en de aanwezigheid recente en adequate evaluatie. Voor de begrotingssubsidies en subsidies in incidentele gevallen wordt gewerkt met een gestratificeerde steekproef van 10%.

De gemaakte keuzes en het nader toelichten van de verschillende facetten omtrent het 'slim' en kosteneffectief evalueren alsmede de daaruit ontwikkelde beslisbomen per type subsidie zijn belangrijke onderdelen van dit Evaluatiekader. Met het toepassen van de beslisbomen wordt het keuzeproces omtrent het wel of niet evalueren van de betreffende subsidies transparant, onderbouwd en geobjectiveerd en zal het ervoor zorgen dat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Het Evaluatiekader richt zich daarbij op zowel bestaande als nieuwe subsidies, waarbij uitspraken ten aanzien van doeltreffendheid bij bestaande subsidies mogelijk minder robuust gesteld kunnen worden omdat beleid en subsidieregelingen in het verleden nog niet altijd optimaal 'evalueerbaar' zijn ingericht.

Naast deze uitgangspunten voor de bepaling wanneer, welke subsidie geëvalueerd moeten worden beschrijft het Evaluatiekader tevens de belangrijkste randvoorwaarden waaraan beleid en subsidies moeten voldoen om optimaal 'evalueerbaar' te zijn en robuuste uitspraken ten aanzien van doeltreffendheid te borgen. Het gaat daarbij onder meer om randvoorwaarden als transparant en expliciet vastleggen van de beleidstheorie, een consistente doorvertaling van beleid naar activiteiten, prestaties en in te zetten instrumenten, het SMART formuleren van doelen, het uitvoeren van nulmetingen, het inrichten van monitoringsystemen en het vooraf vastleggen van evaluatiemomenten. Het volgens deze randvoorwaarden inrichten en opzetten van beleid en subsidieregelingen vraagt een andere werkwijze en organisatorische borging binnen beleid en subsidies.

### **Financiering**

De totale kosten voor het conform dit Evaluatiekader Subsidies evalueren van subsidies en subsidieregelingen op doeltreffendheid betreffen, bij externe uitbesteding, indicatief maximaal €3.620.000,- voor de eerste vier jaar (gebaseerd op het peiljaar 2011). Het betreffen structurele meerjarige kosten die gemaakt moeten worden om subsidies structureel eens in de vier jaar (conform de motie van PS van 7 mei 2012) op doeltreffendheid te kunnen evalueren. Voor 2013 zal de specifieke aanvraag van financiële middelen voor het uitvoeren van de subsidie-evaluaties plaatsvinden bij de integrale afwegingen van de 1<sup>e</sup> Begrotingswijziging 2013. Daarbij zal op basis van dit Evaluatiekader Subsidies, door een concernbrede werkgroep Subsidies (ook wel het 'Leertje van de Kraan' genoemd), een voorstel worden gemaakt voor de in 2013 te evalueren subsidies. De kosten vanaf 2014 zullen voorgesteld worden bij de integrale afwegingen van de Begroting 2014 en is afhankelijk van de integrale afweging van PS in de herprioritering van de bestedingen vanaf 2014 met een btw-effect.

### **Proces en procedure**

Na vaststelling van dit Evaluatiekader Subsidies zal de provinciale organisatie zodanig ingericht moeten worden dat evaluatie van subsidies op doeltreffendheid optimaal geborgd wordt. Dit betekent aanpassing in het beleidsvormings- en subsidie-ontwikkelingsproces volgens een nieuwe werkwijze en aanpak (komen tot aannemelijk en rekenkamerproof beleid en subsidies) en een verder professionaliseren van de uitvoering en begeleiding van subsidie-evaluaties op doeltreffendheid. Daarmee staat in ieder geval het komende jaar (2013) in het teken van de implementatie van het Evaluatiekader Subsidies en het opdoen van ervaring met de noodzakelijk geachte nieuwe aanpak en werkwijze. De verantwoordelijkheid voor de implementatie is belegd bij de directeur Beleid.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor ontwikkelen Evaluatiekader Subsidies

Op 6 maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport gepubliceerd met de titel "Inzicht in doeltreffendheid van subsidies; provincie Noord-Holland". In het rapport concludeert de Rekenkamer dat de provincie Noord-Holland beperkt inzicht heeft in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies. Zij geeft aan dat slechts een deel van de subsidies is geëvalueerd en dat de kwaliteit van deze evaluaties gering is. Er is meestal wel gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties, maar niet over het bereiken van de beoogde beleidsdoelen en de gewenste maatschappelijke effecten. Hierdoor is niet bekend of en in welke mate de verstrekte subsidies doeltreffend zijn geweest.

Subsidies zijn voor de provincie Noord-Holland een belangrijk beleidsinstrument. Het totaal financieel belang dat met het verstrekken van subsidies is gemoeid, is aanzienlijk. Het totale subsidieplafond was voor 2011 ca. € 286<sup>1</sup> miljoen en in 2012 zal naar schatting eenzelfde bedrag worden verstrekt. Het gaat daarbij om ca. 36% van de totale provinciale begrotingsomvang.

Als reactie op de uitkomsten van het rekenkameronderzoek en gezien het grote financiële belang van subsidies wil de provincie subsidies vanaf nu systematisch op doeltreffendheid evalueren. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (GS) hebben daarom opdracht gegeven een Evaluatiekader Subsidies te ontwikkelen dat door Provinciale Staten (PS) wordt vastgesteld (zie kader).

Dit rapport bevat het Evaluatiekader Subsidies inclusief de achtergronden en de gemaakte afwegingen en keuzes. Tijdens de ontwikkeling van dit kader werd duidelijk dat geen enkele andere provincie over een dergelijk kader beschikt. De provincie Noord-Holland is dan ook voorloper.

### **Uit 'Reactie Gedeputeerde Staten' op onderzoek Randstedelijke Rekenkamer:**

'GS zullen de opdracht geven om een Evaluatiekader op te stellen en dat te koppelen aan de subsidiepraktijk van de provincie Noord-Holland op de onderdelen:

1. een procedure volgens welke de besluitvorming m.b.t. de evaluatie van subsidie (al of geen evaluatie, welke soort, etc.) plaatsvindt;
2. criteria op basis waarvan beoordeeld kan worden of en op welk niveau een subsidie of subsidieregeling geëvalueerd kan worden;
3. evaluatieprotocollen die horen bij de in ad. 2 genoemde niveaus (doelformulering, nulmeting, monitoring, toetsing/evaluatie, wetenschappelijk onderzoek).

GS zullen bij de vaststelling van het Evaluatiekader de gevolgen voor de financiën en de organisatie zichtbaar maken. Het is uiteindelijk aan PS om hiervoor de financiële kaders te stellen. Dit zal bepalend zijn voor de keuzes die wij t.a.v. het Evaluatiekader kunnen maken'.

## 1.2 Doel van het Evaluatiekader Subsidies

Het voornaamste doel van het Evaluatiekader Subsidies is het bieden van een bestuurlijk afwegingskader op basis waarvan bepaald kan worden welke subsidies op welk niveau c.q.

<sup>1</sup> De Randstedelijke Rekenkamer had bij dit bedrag ook het bedrag van € 45 miljoen voor Connexion opgenomen wat door de Rekenkamer werd betiteld als een subsidie. Het bedrag van € 45 miljoen betreft echter de dienstverlening Connexion en geen subsidie en is daarom niet opgenomen in het hier genoemde subsidieplafond.



hoe diepgaand geëvalueerd worden. Uitgangspunt daarbij is dat het niet wenselijk c.q. mogelijk of nodig is alle door de provincie verleende subsidies op het meest diepgaande niveau, zijnde het aantonen van de causale doeltreffendheid<sup>2</sup>, te evalueren. De daartoe benodigde financiële en personele capaciteit staan lang niet altijd in verhouding tot de financiële middelen die met de subsidies gemoeid zijn. Dit betekent dat 'slimme' keuzes gemaakt moeten worden over hoe met een beperkt aantal evaluaties optimaal inzicht kan worden verkregen in de doeltreffendheid van subsidies.

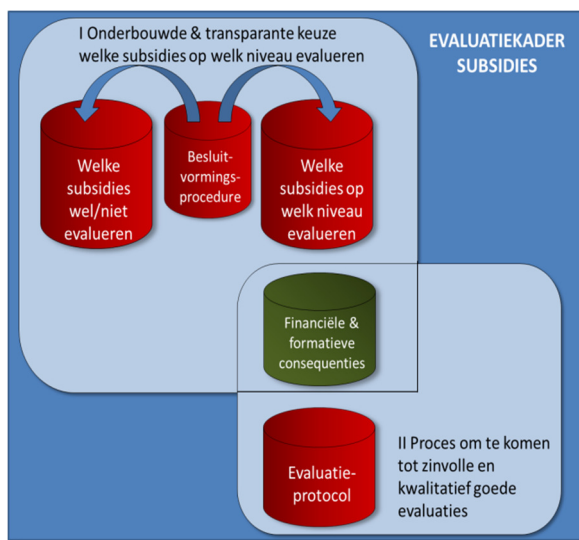
Het Evaluatiekader biedt dan ook aanwijzingen op basis waarvan:

1. onderbouwde en transparante keuzes gemaakt kunnen worden over welke subsidies wel en niet geëvalueerd worden;
2. onderbouwde en transparante keuzes gemaakt kunnen worden over welke subsidies op welk niveau geëvalueerd worden;
3. bepaald kan worden welk voorbereidingsproces nodig is om robuuste uitspraken ten aanzien van de doeltreffendheid van subsidies te kunnen borgen (evaluatieprotocol);
4. inzichtelijk wordt welke besluitvormingsprocedure doorlopen moet worden voor wat betreft de bepaling van welke subsidies, wanneer geëvalueerd worden.

Daarbij heeft het niveau van evalueren betrekking op twee verschillende zaken. Enerzijds hetgeen wat inzichtelijk gemaakt moet worden (worden activiteiten, prestaties en doelbereik in beeld gebracht) en anderzijds de mate waarin de directe relatie met de provinciale inzet inzichtelijk gemaakt moet worden (aantonen doeltreffendheid met causaal verband of aannemelijk verband). Doeltreffendheid wordt in dit Evaluatiekader gedefinieerd als: *de mate van verwezenlijking van de in het provinciaal beleid vastgelegde doelen en gewenste maatschappelijke effecten door, met de inzet van subsidies, gerealiseerde activiteiten en prestaties*. Kortom, door de inzet van subsidies wil de provincie een bepaalde doelgroep stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit. Deze activiteiten moeten leiden tot een prestatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een beoogd provinciaal doel en maatschappelijk effect.

Op basis van aannames en verwachtingen maakt dit Evaluatiekader verder op hoofdlijnen inzichtelijk wat de financiële en/of formatieve consequenties zijn. Dit is een indicatief beeld gebaseerd op ervaringen uit het verleden en inschattingen ten aanzien van subsidieverleningen in de toekomst.

In nevenstaand figuur is de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Evaluatiekader Subsidies schematische weergegeven. Opgemerkt wordt dat het Evaluatiekader een 'levend document' is, waarmee wordt bedoeld dat het kader na vaststelling zelf ook regelmatig geëvalueerd moet worden op doeltreffendheid en bruikbaarheid. Op basis daarvan kan blijken dat bijstellingen noodzakelijk zijn.



<sup>2</sup> Causale doeltreffendheid houdt in dat onomstotelijk wordt aangetoond dat doelen zijn bereikt uitsluitend dankzij de inzet van de provinciale subsidies (zie ook paragraaf 2.3).

### 1.3 Afbakening Evaluatiekader Subsidies

De vraag of de subsidiegelden rechtmatig worden besteed, valt buiten de scope van dit Evaluatiekader. De rechtmatige besteding van subsidiegelden is namelijk reeds geborgd in de huidige werkprocessen en de recente verantwoordingssystematiek waarin is vastgelegd dat de subsidie pas definitief wordt verleend op het moment dat de subsidieontvanger verantwoording heeft afgelegd over de uitgevoerde activiteiten en geleverde prestaties (zie ook paragraaf 3.3.3). Prestaties van de individuele subsidies zijn daarmee voor de provincie dus al inzichtelijk (want anders wordt een subsidie niet definitief vastgesteld), maar de bijdrage van deze prestaties aan de provinciale beleidsdoelen en maatschappelijke effecten (de doeltreffendheid) is tot op heden, zo geeft de Randstedelijke Rekenkamer aan, onvoldoende in beeld gebracht.

Ook de doelmatigheid van de subsidieverlening valt buiten de scope van dit evaluatiekader. Doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin het proces van subsidieontwikkeling en verstrekking voor wat betreft de personele en financiële inzet efficiënt verloopt. Het verbeteren van de efficiëntie verloopt langs een ander traject, waarop al tal van vorderingen zijn gemaakt (zie paragraaf 3.3.1).

Bij doeltreffendheid is ervoor gekozen *aannemelijk* te maken dat doelen en maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd dankzij de inzet van subsidies. Het aantonen van een absolute causale relatie tussen de inzet van de provinciale subsidie en het realiseren van de doelen is veelal een complexe en daarmee kostbare aangelegenheid die vaak niet in verhouding staat tot de omvang van de verleende subsidie (niet proportioneel) en die ook niet door de Randstedelijke Rekenkamer wordt gevraagd.

### 1.4 Doelgroep van het Evaluatiekader Subsidies

Dit, door PS vast te stellen, Evaluatiekader Subsidies is enerzijds bestemd voor bestuurders die jaarlijks moeten besluiten over welke subsidies hoe diepgaand geëvalueerd moeten worden. De daartoe in dit kader beschreven keuzes, uitgangspunten en besluitvormingsprocedure bieden daarvoor een leidraad. Daarnaast is dit Evaluatiekader bestemd voor diegene binnen het provinciaal ambtelijk apparaat die betrokken zijn bij de opzet, inrichting en evaluatie van subsidies, subsidieregelingen en bijbehorend provinciaal beleid. Zij vinden in dit Evaluatiekader belangrijke aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden om robuuste uitspraken ten aanzien van de doeltreffendheid van subsidies en subsidieregelingen te borgen. Overigens zijn deze laatst genoemde punten ook politiek-bestuurlijk van belang wanneer men wil besluiten over aannemelijk- en rekenkamerproof beleid.

### 1.5 Totstandkoming van het Evaluatiekader Subsidies

Dit Evaluatiekader Subsidies is voorbereid door de sector Kennis- en Beleidsevaluatie (K&B) van de directie Beleid. In de projectgroep waren vertegenwoordigd de sectormanager Cultuur en Cultuurhistorie tevens accountmanager subsidies, de sectormanager Kennis en Beleidsevaluatie, de unitmanager van de sector Subsidies en de senior jurist van de sector Juridische Dienstverlening. Op verschillende momenten tijdens de ontwikkeling van het evaluatiekader zijn tussentijdse resultaten teruggekoppeld aan de projectgroep ten behoeve van de kwaliteitsborging en eventuele bijsturing.

Het evaluatiekader is verder tot stand gekomen op basis van een uitgebreide consultatieronde langs alle provincies, verschillende ministeries en nationale instellingen die kennis- en expertise hebben op het gebied van het evalueren van beleid en instrumenten en specifiek het evalueren van subsidies (zie bijlage 1). Deze consultatieronde bestond uit gesprekken en een documentenanalyse (zie bijlage 2). Met deze inzichten is gebouwd aan het evaluatiekader waarbij provinciale praktijkdeskundigen uit de subsidiepraktijk vanuit Beleid (Verkeer en Vervoer, Cultuur en Cultuurhistorie, Natuur- Recreatie en Landschap, Jeugd - Zorg en Welzijn), SHV en JD in verschillende bijeenkomsten zijn betrokken. Gezamenlijk is het evaluatiekader vormgegeven waarbij verschillende tussenproducten en keuzes zijn voorgelegd. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het voorliggende Evaluatiekader Subsidies.

## **1.6 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' van de Randstedelijke Rekenkamer waaruit de opdracht van GS voortvloeide voor het opstellen van dit Evaluatiekader Subsidies. Hoofdstuk 3 beschrijft de wijze waarop in Nederland de evaluatie van subsidies wettelijk is verankerd, de heersende inzichten ten aanzien van het evalueren van subsidies en hoe hier tot op heden door de provincie Noord-Holland mee is omgegaan.

De kern van dit Evaluatiekader Subsidies wordt gevormd door de hoofdstukken 4 tot en met 8. Zo wordt de ideaaltypische praktijk van het op doeltreffendheid kunnen evalueren van subsidies beschreven in hoofdstuk 4. Daarbij is in aparte blokken aangegeven in hoeverre de Noord-Hollandse situatie hiervan afwijkt. De hoofdstukken 5 en 6 beschrijven de kaders op basis waarvan bepaald kan worden welke subsidies wel en niet op doeltreffendheid geëvalueerd moeten worden. Daarbij zijn in hoofdstuk 5 de gemaakte hoofdkeuzes voor het evaluatiekader beschreven en wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op het 'slim' en kosteneffectief op doeltreffendheid evalueren van subsidies. In hoofdstuk 7 zijn op hoofdlijnen de voorbereiding, de beoogde aanpak en werkwijze voor de verschillende onderdelen van evaluatie in de vorm van een set van afspraken vastgelegd. De procedure tot besluitvorming van het jaarlijkse evaluatie programma is beschreven in hoofdstuk 8.

Afsluitend worden in hoofdstuk 9 de indicatieve financiële consequenties van dit Evaluatiekader Subsidies beschreven met de onderliggende aannames en onzekerheden. Tevens wordt daarbij ingegaan op de aanloop- en implementatieperiode die nodig is om conform dit Evaluatiekader Subsidies te kunnen werken.

## 2. Conclusies en aanbevelingen Randstedelijke Rekenkamer

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' van de Randstedelijke Rekenkamer. Provinciale Staten hebben eerder aangegeven deze conclusies en aanbevelingen over te nemen. Zij vormen dan ook belangrijke uitgangspunten voor dit Evaluatiekader Subsidies.

### 2.2 Aanleiding rekenkameronderzoek

De Randstedelijke Rekenkamer geeft aan gekozen te hebben voor een onderzoek naar inzicht in de doeltreffendheid van provinciale subsidies, omdat dit past binnen de context van actuele politiek-bestuurlijke vraagstukken zoals de kerntakendiscussie, heroverwegingen en bezuinigingen. In het licht hiervan en gezien de financiële omvang van de subsidies ten opzichte van de totale provincie begroting, is het volgens de rekenkamer belangrijk om te weten of het verstrekken van subsidies daadwerkelijk heeft geleid tot het behalen van de beoogde doelen<sup>3</sup> en prestaties. De centrale vraag die de Rekenkamer in haar onderzoek stelt is dan ook in hoeverre de provincie inzicht heeft in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies.

### 2.3 Algemene conclusie Rekenkamer

De algemene conclusie van de Rekenkamer is dat de provincie Noord-Holland beperkt inzicht heeft in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies. Zij geeft aan dat slechts een deel van de subsidies is geëvalueerd en dat de kwaliteit van de evaluaties van subsidies gering is. In de evaluaties wordt meestal wel gerapporteerd over de behaalde prestaties, maar niet over het bereiken van de doelen. De Rekenkamer geeft aan dat hierdoor ook niet *aannemelijk* gemaakt is dat de doelen zijn bereikt door het behalen van de prestaties.

De Rekenkamer kiest daarbij bewust voor de term 'aannemelijk' in plaats van 'aantonen', om te benadrukken dat het bepalen van de doeltreffendheid van subsidies complex is (onder meer vanwege vele exogene factoren). Ten aanzien van de 'aannemelijkheid' vindt de Rekenkamer, zo geeft zij aan in haar nawoord, het belangrijk dat de provincie in de beleidsvoorbereiding, op basis van een plausibele beleidstheorie en door het betrekken van wetenschappelijke publicaties, vooraf beargumenteerd waarom bepaalde prestaties kunnen bijdragen aan de beoogde doelen en effecten. Bij de evaluatie achteraf kan vervolgens op basis van feitelijke gegevens worden nagegaan in hoeverre de subsidie een bijdrage levert aan de doelen en effecten. De Rekenkamer geeft aan dat dan op basis van zogenoemd 'bewezen beleid' kan worden bijgestuurd.

---

<sup>3</sup> De Randstedelijke Rekenkamer spreekt over 'doelen'. In dit Evaluatiekader Subsidies wordt hieraan een meer specifieke invulling gegeven zijnde subsidie doelen, provinciale beleidsdoelen en maatschappelijke effecten.

Daarmee geeft de Rekenkamer aan dat het onomstotelijk aantonen van een causale relatie tussen de vanuit de subsidies geleverde prestaties en het realiseren van de provinciale doelen wel gewenst doch niet noodzakelijk is.

## **2.4 Deelconclusies Rekenkamer**

De algemene conclusies is gebaseerd op twee deelconclusies met onderliggende bevindingen. De eerste deelconclusie is dat de provincie slechts 27% van de subsidies die langer dan vijf jaar bestaan heeft geëvalueerd. Dit komt voort uit een eis vanuit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die voorschrijft dat subsidies op basis van een verordening binnen vijf jaar moeten worden geëvalueerd (zie verder paragraaf 3.2.1). De provincie heeft slechts 36% van de wettelijk verplicht te evalueren subsidies tijdig geëvalueerd. Daarbij heeft de Rekenkamer aangegeven het wenselijk te vinden dat ook structurele subsidies, die vijf jaar of langer worden verstrekt, op doeltreffendheid te evalueren. In het verlengde van vorenstaande constateerde de Rekenkamer tevens dat de provincie niet beschikte over een volledig overzicht van de huidige subsidies waardoor in eerste aanleg niet nagegaan kon worden welke subsidies volgens de wet wanneer geëvalueerd moeten worden.

De tweede deelconclusie richt zich op de geringe kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties van subsidies die langer dan vijf jaar bestaan. Daarbij geeft de Rekenkamer aan dat bij weliswaar 72% van het aantal geëvalueerde subsidies is gerapporteerd over de behaalde prestaties, maar dat in geen enkele evaluatie is gerapporteerd over de bereikte doelen. Hierdoor, zo stelt de Rekenkamer, is voor geen enkele subsidie aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt door het behalen van de prestaties.

## **2.5 Aanbevelingen Rekenkamer**

De Rekenkamer geeft de volgende vijf aanbevelingen:

1. Zorg voor een volledig overzicht van de vigerende subsidies, waarin ten minste de soort subsidie, financiële omvang, startdata van subsidieverlening en evaluatiedata zijn opgenomen;
2. Maak onderscheid tussen uitvoeringsregelingen voor wettelijke taken en voor autonome taken;
3. Evalueer ten minste één keer per 5 jaar subsidies op grond van een verordening en/of uitvoeringsregeling en structurele subsidies;
4. Voer evaluaties uit waarin wordt nagegaan of de doelen waaraan de subsidie moet bijdragen, zijn bereikt;
5. Voer evaluaties uit waarin aannemelijk is gemaakt dat de doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.

Bij deze aanbevelingen merkt de Rekenkamer nog het volgende op: 'Ook de financiële omvang van de subsidie is van belang om een goede afweging te kunnen maken of de kosten van evalueren in verhouding staan tot de omvang van de subsidie'. En tevens stelt de Rekenkamer: 'In de Algemene subsidieverordening kunnen PS regels opnemen over welke subsidies wel en niet moeten worden geëvalueerd'. Verder stelt de Rekenkamer dat binnen de provincie de coördinatie georganiseerd moet worden voor het evalueren van subsidies (bv. centrale eenheid of functionaris). Dit om de toegankelijk van en informatie over geplande evaluaties te vergroten en het leereffect binnen de provinciale organisatie te versterken.

Opgemerkt wordt dat inmiddels een actueel en volledig overzicht aanwezig is van de verleende subsidies, conform de eerste aanbeveling van de Rekenkamer ([8](http://www.noord-</a></p></div><div data-bbox=)

[holland.nl/web/Digitaal-loket/Subsidies/Subsidieregister-1.htm](http://holland.nl/web/Digitaal-loket/Subsidies/Subsidieregister-1.htm). Aan een indeling in uitvoeringsregelingen voor wettelijke en autonome taken wordt momenteel gewerkt. Dit Evaluatiekader biedt kaders en uitgangspunten om opvolging te kunnen geven aan de laatste drie aanbevelingen.

## 3. Landelijke en provinciale context evaluatie subsidies

### 3.1 Inleiding

De inzet van het evaluatie-instrument in het subsidieveld heeft zich de laatste jaren verder ontwikkeld en is inmiddels verankerd in wet- en regelgeving. Dit hoofdstuk vormt de context waarbinnen dit Evaluatiekader Subsidies functioneel en effectief moet zijn en beschrijft achtereenvolgens de wijze waarop in Nederland de evaluatie van subsidies wettelijk is verankerd, de heersende inzichten ten aanzien van het evalueren van subsidies en vervolgens hoe hier tot op heden door de provincie Noord-Holland mee is omgegaan.

### 3.2 Landelijke context

#### 3.2.1 Verplichtingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

##### *Definitie subsidie*

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een 'subsidie' 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 en diensten' (art. 4:21 Awb). Kortom, de provincie kan financiële middelen verstrekken aan een bepaalde doelgroep (subsidieontvanger) om deze te stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit. De inzet van de provincie daarbij is dat deze activiteit moet leiden tot een bepaalde prestatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een provinciaal doel.

##### *Grondslag voor subsidieverlening*

De grondslag op basis waarvan een subsidie wordt verleend is verwoord in art 4:23 Awb. Daarin is opgenomen dat een bestuursorgaan een subsidie kan verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Op de wettelijke grondslag is een aantal uitzonderingen mogelijk:

- a. in afwachting van totstandkoming van een wettelijke regeling gedurende ten hoogste een jaar (anticiperende subsidie);
- b. indien de subsidie rechtstreeks op grond van een Europees programma wordt verstrekt (Europese subsidie);
- c. indien de begroting de subsidie-ontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt (begrotingssubsidie);
- d. in incidentele gevallen voor maximaal 4 jaar (incidentele subsidie).

De onder c en d bedoelde uitzonderingen (begrotingssubsidies en incidentele subsidies) komen het meeste voor. Sinds 1 januari 2012 is in de provinciale begroting een lijst buiten uitvoeringsregeling opgenomen waarin de onder c bedoelde subsidies zijn opgenomen. Incidentele subsidies worden verstrekt door GS. Er is in die gevallen geen sprake van een wettelijke voorschrift, beleidsregel of vaste bestuurspraktijk voor het verstrekken van subsidie voor de betreffende activiteit. Daarnaast mag het aantal subsidieontvangers niet te groot zijn en mag de subsidie niet worden verleend voor een periode van langer dan 4 jaar.

##### *Grondslag voor evaluatie subsidies*

Ten aanzien van het evalueren van subsidies is in de Awb art. 4:24 vastgelegd dat indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij

bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Voor de provincie Noord-Holland betekent dit dat subsidies die zijn gebaseerd op een uitvoeringsregeling of een verordening volgens de wet eens per vijf jaar verplicht moeten worden geëvalueerd. Uit het Rekenkameronderzoek bleek dat de provincie Noord-Holland conform dit wettelijk vereiste in 2011 slechts 36% van de subsidies tijdig heeft geëvalueerd. PS hebben bij motie van 7 mei 2012 overigens besloten subsidies eens in de vier jaar te willen evalueren.

Voor incidentele subsidies en de subsidies in afwachting van een wettelijke regeling gelden voor GS een jaarlijkse verslagleggingsplicht. Het is niet vereist om van elke concrete subsidieverstrekking mededeling te doen. Een globale omschrijving van de gesubsidieerde activiteiten volstaat. De aard van de buitenwettelijke subsidiestromen moet uit de mededeling blijken. Het verslag is vormvrij. Zowel het uitbrengen van een afzonderlijk verslag als opneming in de begrotingstoelichting is mogelijk. Voor de begrotingssubsidies en de incidentele subsidies ligt er vanuit de Awb geen verplichting deze te evalueren.

### **3.2.2 Lacune over 'slimme' inzet evaluatie-instrument**

Het instrument beleidsevaluatie heeft sinds de jaren negentig een krachtige ontwikkeling doorgemaakt en is inmiddels niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur. Ook in het subsidieveld wordt de laatste jaren de roep om transparantie van de geleverde prestatie en inzicht in de gerealiseerde doelen, en dus de inzet van evaluaties, steeds groter. Over de inzet en vormgeving van het evaluatie-instrument in het subsidieveld is dan ook veel geschreven.

Uit een ronde langs de provincies, verschillende ministeries en enkele (semi)wetenschappelijke instellingen (zie bijlage 1), blijkt dat er veel nagedacht en geschreven is over de evalueerbaarheid van beleid en subsidies. De rode draad is om reeds bij de beleidsontwikkeling en vormgeving van de subsidieregelingen de evalueerbaarheid 'in te bouwen'. Zo stelt de Algemene Rekenkamer: 'Een subsidie zou al bij de start zodanig moeten worden vormgegeven dat de mogelijkheden voor een goede effectevaluatie worden 'ingebouwd'. Een aantal aspecten die een goede effectevaluatie mogelijk maken kán namelijk alleen maar vooraf worden geregeld' [4]. Het gaat daarbij onder meer om het uitvoeren van nulmetingen en het hanteren van de zogenaamde beleidstheorie (zie paragraaf 4.4.1). Daarnaast is ook veel bekend over hoe evaluaties van subsidies uitgevoerd moeten worden. Het betreft dan de meer onderzoeksmethodologische kant van subsidie-evaluaties.

Opvallend is dat er tot op heden weinig nagedacht lijkt te zijn over hoe het evaluatie-instrument voor subsidies 'slim' ingezet kan worden. Het zonder meer, volgens de wettelijke verplichting (elke 5 jaar) of volgens de PS-motie van 7 mei 2012 (elke 4 jaar), evalueren van alle subsidies vraagt immers veel tijd en geld en zal lang niet altijd proportioneel zijn ten opzichte van de subsidieomvang. De vraag is dan ook hoe met een beperkt aantal goed gekozen evaluaties een optimaal inzicht in de doeltreffendheid van subsidies wordt verkregen. Over welke overwegingen c.q. criteria gehanteerd kunnen worden om keuzes te maken ten aanzien van welke subsidie wel, niet of met voorrang geëvalueerd kunnen worden, tot op welk niveau en met welk doel, is nog weinig bekend. Geen van de provincies, ministeries of wetenschappelijke instellingen hebben hiervoor een voor de provincie bruikbaar kader ontwikkeld. Aangezien dit de kern is van dit Evaluatiekader kan dus gesteld worden dat we als provincie Noord-Holland op dit vlak voorloper zijn.

Bovenstaande constatering is inmiddels ook door verschillende andere partijen in het veld gedaan. Onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Algemene Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer voeren nu onderzoeken uit die in



lijnen liggen met dit evaluatiekader. Deze onderzoeken lopen parallel met de ontwikkeling van dit Evaluatiekader. Gepoogd is zo goed mogelijk van de elders ontwikkelde inzichten gebruik te maken. Voor de toekomst is het dan ook belangrijk deze externe ontwikkelingen te blijven volgen en eventueel ontstane nieuwe inzichten later te incorporeren in dit Evaluatiekader.

### **3.3 Provinciale context**

#### **3.3.1 Concernbrede Werkgroep Subsidies ('Het Leertje van de Kraan')**

Door de provincie Noord-Holland zijn al veel inspanningen verricht om het subsidie instrument effectiever te maken. In 2004 is de provincie Noord-Holland gestart met het verbetertraject voor subsidies, waarvoor een concernbrede Werkgroep Subsidies is ingericht, dat bekend staat als 'Het Leertje van de Kraan'. In dit langjarige proces zijn tal van slagen gemaakt in het verbeteren van de subsidieverstrekking. Zowel in de voorbereiding als in de uitvoering is nu sprake van meer verzakelijking en professionalisering en is nu veel kennis en ervaring opgedaan. De belangrijkste verbeteringen op hoofdlijnen zijn:

- De rechtmatigheid van de subsidieverstrekking: termijnen worden gehaald, toetsen op mogelijke staatssteun vinden plaats en er zijn geen problemen meer met de accountantsverklaringen;
- De exploitatiesubsidies voor instellingen en organisaties zijn omgezet naar activiteitsubsidies op basis van een plan;
- De verzakelijking in aanpak en werkwijze: zo is er sprake van vergaande standaardisatie van de werkprocessen bij de voorbereiding, uitvoering en afronding van de subsidieverstrekking;
- De dienstverlening aan de subsidie aanvragers: de laatste klantenmonitor uit 2011 geeft de dienstverlening bij subsidies een score van 7,5 op een schaal van 10;
- De verantwoording: op basis van de nieuwe rijksverantwoordingsystematiek, is er een provinciale verantwoordingsystematiek ingevoerd, inclusief risicomanagement en sanctiebeleid (zie paragraaf 3.3.3).

Als gevolg van het verbetertraject 'Leertje van de Kraan' wordt nu steeds meer integraal gewerkt aan de zakelijke opzet en inrichting van subsidieregelingen. Dit vindt plaats in een driehoeksoverleg tussen de inhoudelijke sectoren van de directie Beleid, de sector Subsidies (directie Subsidieverlening, Handhaving en Vergunningverlening) en de sectoren Juridische Dienstverlening en Financiën (directie Middelen). In dit overleg zijn voor verschillende subsidieregelingen concrete stappen gezet om te komen tot een consistente doorvertaling van maatschappelijke effecten, naar beleidsdoelen en activiteiten en gewenste prestaties van de subsidieregeling. Daarmee is een eerste basis gelegd voor het goed kunnen evalueren van subsidies (zie verder hoofdstuk 4).

#### **3.3.2 Algemene Subsidieverordening Noord-Holland**

De huidige wijze van subsidieverstrekking is vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening Noord-Holland 2011 (AsN 2011). Deze verordening is op 26 september 2011 door PS aangepast en is op 1 januari 2012 in werking getreden (PB 2011-120). De provinciale verordening is beknopt van aard en bevat louter aanvullingen op de vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht. Zo is bepaald dat GS (en niet PS) bevoegd zijn tot het nemen van besluiten omtrent het verstrekken van subsidies en het opstellen en vaststellen van uitvoeringsregelingen. Verordeningen worden wel door PS vastgesteld. In de AsN 2011 is aangegeven dat in uitvoeringsregelingen wordt bepaald voor welke activiteiten subsidie kan

worden verstrekt en dat deze activiteiten dienen bij te dragen aan de doelstellingen van provinciaal beleid en dienen te passen binnen de begroting. In de verordening zijn deze aanwijzingen niet gegeven voor de begrotingssubsidies en de incidentele subsidies.

In de verordening zijn ook geen nadere eisen ten aanzien van evaluaties opgenomen. Dit betekent dat de evaluatievereisten uit de Awb van kracht zijn (zie paragraaf 3.2.1).

### 3.3.3 Verantwoordingssystematiek Subsidies

Op 22 november 2011 hebben GS een nieuwe verantwoordingssystematiek vastgesteld. Deze systematiek sluit aan bij het in 2009 vastgestelde Rijkssubsidiekader dat als uitgangspunt hanteert 'verantwoord vertrouwen'. Met de nieuwe provinciale verantwoordingssystematiek zijn regimes van subsidieverstrekking vastgesteld, afhankelijk van de hoogte van de subsidie en de risico's die met een bepaalde subsidieregeling gemoeid zijn. Hiermee wordt administratieve lastenverlichting beoogd, zowel aan de kant van de subsidieontvangers, als aan de kant van de provincie. Deze lastenverlichting richt zich met name op de verantwoordingseisen die aan de subsidieontvanger worden gesteld. Uitgangspunt is lagere verantwoordingseisen bij een lager subsidiebedrag. De provincie stelt dus meer vertrouwen in de (subsidie)relatie met de subsidieontvanger.

Deze Verantwoordingssystematiek is een belangrijk gegeven voor dit evaluatiekader, aangezien verantwoording over gerealiseerde activiteiten en prestaties van subsidieontvangers een eerste vereiste is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van subsidies. In paragrafen 6.2. en 6.3 is aangegeven hoe met het evaluatiekader bij de Verantwoordingssystematiek wordt aangesloten.

Opgemerkt wordt dat deze nieuwe verantwoordingssystematiek (nog) niet op alle subsidies van toepassing is<sup>4</sup>. De systematiek maakt een onderscheid tussen drie categorieën subsidiebedragen. In onderstaande tabel is op hoofdlijnen aangegeven welke verantwoording voor welke categorie geldt.

Verantwoordings-arrangementen	Verantwoording door subsidieontvanger
1. subsidies tot € 10.000,-	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Geen verantwoording achteraf door subsidieontvanger;</li> <li>➤ Subsidieontvanger hoeft geen voortgangsrapportage aan te leveren;</li> <li>➤ Provincie kan verslag over de activiteiten voor beleidsevaluatie opvragen;</li> <li>➤ Provincie kan achteraf steekproefsgewijs controleren (administratief en indien daar aanleiding voor is op locatie) op daadwerkelijke uitvoering gesubsidieerde activiteit.</li> </ul>

<sup>4</sup> Subsidieverordening Inrichting Landelijk Gebied Noord-Holland 2008, Verordening Stedelijke Vernieuwing Noord-Holland 2011, Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland, Uitvoeringsregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap Noord, Subsidieverordening Jeugdzorg Noord-Holland 2008, Subsidieverordening reserve cofinanciering Europese projecten Noord-Holland 2007, Besluit financiële bepalingen Bodemsanering 2005.

2. Van € 10.000 tot € 125.000	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Verantwoording door aanleveren van eindrapportage en ingevulde opgave van kosten en/of verrichte activiteiten;</li> <li>➤ Geen controleverklaring door accountant;</li> <li>➤ Als project korter dan een jaar duurt dan hoeft geen voortgangsrapportage geleverd te worden, wel kan gevraagd worden naar een verslag over de activiteiten voor beleidsevaluatie.</li> <li>➤ Indien project langer dan een jaar duurt kan gevraagd worden om een voortgangsrapportage per jaar;</li> <li>➤ Provincie kan achteraf steekproefsgewijs controleren (administratief en indien daar aanleiding voor is op locatie) op daadwerkelijke uitvoering gesubsidieerde activiteit.</li> </ul>
3. Vanaf € 125.000	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aanleveren van een verantwoording over prestatie en kosten en een controleverklaring door een accountant;</li> <li>➤ Als project korter dan een jaar duurt dan hoeft geen voortgangsrapportage geleverd te worden, wel kan gevraagd worden naar een verslag over de activiteiten voor beleidsevaluatie.</li> <li>➤ Indien project langer dan een jaar duurt kan gevraagd worden om een voortgangsrapportage per jaar.</li> </ul>

Voor alle subsidies boven de € 10.000,- wordt de subsidie dus altijd pas verleend wanneer achteraf verantwoording is afgelegd over de kosten en geleverde prestaties. Voor deze subsidies is dus altijd inzicht in de geleverde prestaties aanwezig. Opgemerkt wordt dat deze prestaties nog niet altijd worden gecumuleerd op het niveau van bijvoorbeeld de uitvoeringsregeling. Voor de evaluatie op doeltreffendheid is dit wel een belangrijke voorwaarde. Voor subsidies beneden de € 10.000,- is inzicht in de prestaties niet structureel aanwezig, maar heeft de provincie wel de mogelijkheid hiertoe informatie op te vragen bij de subsidieontvanger.

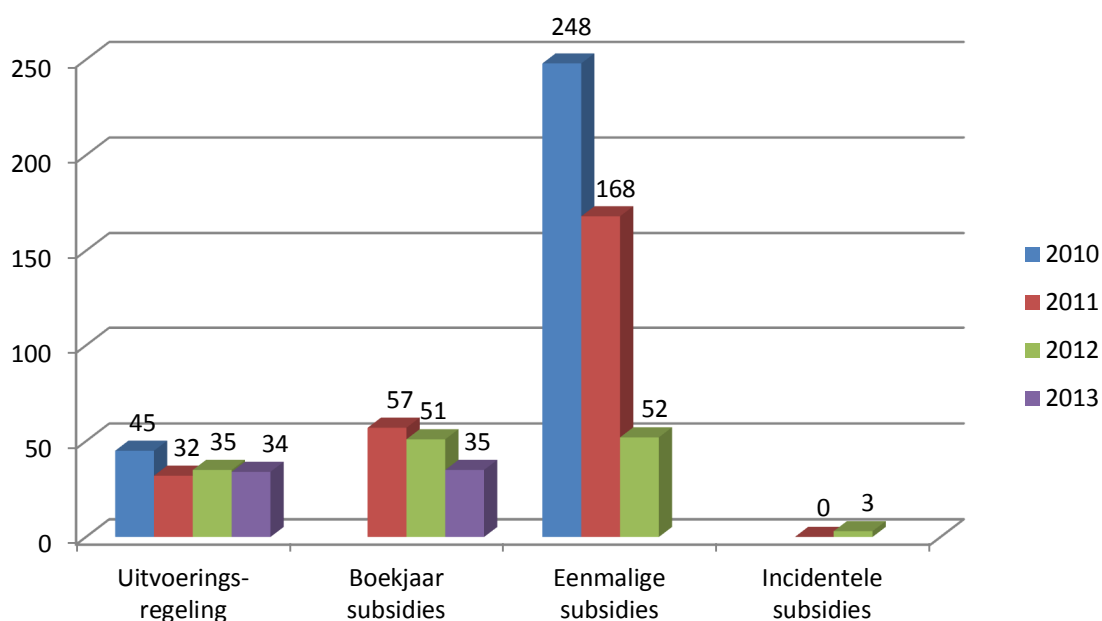
### 3.3.4 Provinciale subsidieomvang en verdeling

Onderstaande tabel geeft voor de provincie Noord-Holland inzicht in de aantallen subsidies en subsidieregelingen en de bijbehorende bedragen voor 2011. Uitgegaan is van 2011 omdat dit, ten tijde van het opstellen van dit Evaluatiekader, het laatste geheel afgeronde subsidiejaar betreft. De bedragen die in de tabel zijn genoemd hebben dan ook betrekking op de subsidieplafonds en budgetten zoals die voor 2011 zijn vastgesteld.

	Aantallen in 2011	Bedragen in 2011
Verordeningen	3	€ 123 miljoen
Uitvoeringsregelingen	32	€ 61 miljoen
Begrotingssubsidies	225	€ 101 miljoen
▪ <i>Boekjaarsubsidies</i>	57	€ 38 miljoen
▪ <i>Eenmalige subsidies</i>	168	€ 62 miljoen*
Subsidies in incidentele gevallen	0	-
Europese subsidies	1	€ 1,2 miljoen
<b>Totaal</b>		<b>€ 286,2 miljoen</b>

\* De Randstedelijke Rekenkamer had in dit bedrag ook het bedrag van € 45 miljoen voor Connexxion opgenomen wat door de Rekenkamer werd betiteld als een subsidie in plaats van dienstverlening. Het bedrag van € 45 miljoen betreft echter de dienstverlening Connexxion en is daarom niet meer opgenomen in het bedrag van de eenmalige subsidies.

Nagegaan is hoe de verdeling van de aantallen subsidies zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en wat daarbij de verwachting is voor 2013. In onderstaande diagram is dit weergegeven. Opgemerkt wordt daarbij dat het aantal eenmalige subsidies (die nu deels subsidies in incidentele gevallen betreffen) ook voor 2012 een inschatting betreft aangezien het jaar nog niet is afgerond. De opgenomen aantallen voor 2013 betreffen inschattingen van de specialisten bij de sector Subsidies en directie Beleid.



De praktijkdeskundigen bij SHV en Beleid verwachten dat het aantal Uitvoeringsregelingen in de nabije toekomst per saldo redelijk stabiel zal blijven of mogelijk iets zal afnemen. In het kader van de bezuinigingen is de verwachting dat ook het aantal boekjaarsubsidies zal afnemen. Ook het aantal eenmalige subsidies/subsidies in incidentele gevallen zal naar verwachting afnemen als gevolg van bezuinigingen en als gevolg van het feit dat verschillende van deze subsidies in de nabije toekomst worden ondergebracht in Uitvoeringsregelingen

(zoals bijvoorbeeld verschillende eenmalige subsidies voor fietsbruggen en –tunnels die naar uitvoeringsregelingen op het gebied van Verkeer en Vervoer gaan).

Aangezien de Verantwoordingsystematiek (zie voorgaande paragraaf) tevens bepaalt in welke mate er voor evaluatie op doeltreffendheid een basis inzicht aanwezig is in de geleverde prestaties is deze indeling ook gehanteerd voor het Evaluatiekader. In onderstaande tabel zijn de verschillende subsidies en subsidieregelingen dan ook in verschillende financiële categorieën ingedeeld. In de tabel zijn aantallen subsidieregelingen en subsidies benoemd en zijn tussen haakjes de totale bedragen genoemd die dat aantal subsidies/subsidieregelingen vertegenwoordigen. De in de tabel genoemde aantallen en (afgeronde) bedragen hebben betrekking op de subsidieplafonds en budgetten, zoals voor 2011 vastgesteld.

	Verordeningen	Uitvoeringsregelingen	Begrotingssubsidies	
			Boekjaar-subsidies	Eenmalige subsidies
< € 125.000,-		4 (€ 0,5 miljoen)	13 (€ 1 miljoen)	95 (€ 10 miljoen)
€ 125.000,- - € 1 miljoen		17 (€ 6,4 miljoen)	37 (€ 11 miljoen)	15 (€ 6,6 miljoen)
> € 1 miljoen	3 (€ 123 miljoen)	11 (€ 54,7 miljoen)	7 (€ 26 miljoen)	9 (€ 45 miljoen)

*Peildatum 31-12-2011: de genoemde bedragen zijn (afgeronde) subsidieplafonds en budgetten zoals in 2011 vastgelegd.*

## 4. Ideaaltypische praktijk van evalueren van subsidies

### 4.1 Inleiding

Voor een goed begrip van het evaluatiekader, hoe bruikbaar dit is in de huidige Noord-Hollandse praktijk en de opgaven die er liggen voor de toekomst wordt in dit hoofdstuk de ideaaltypische praktijk van het op doeltreffendheid kunnen evalueren van subsidies beschreven. In aparte blokken is aangegeven in hoeverre de Noord-Hollandse situatie hiervan afwijkt. Hierin wordt het nogmaals duidelijk dat het goed kunnen evalueren van subsidies alleen kan wanneer hiervoor reeds aandacht is in de beleids- en subsidievoorbereiding en tijdens de uitvoering. Zoals eerder aangegeven definiëren wij doeltreffendheid daarbij als: *de mate van verwezenlijking van de in het provinciaal beleid vastgelegde doelen en gewenste maatschappelijke effecten door, met de inzet van subsidies, gerealiseerde activiteiten en prestaties.*

### 4.2 Waarom inzicht in doeltreffendheid van subsidies belangrijk is

Zoals zowel de Randstedelijke Rekenkamer als de Algemene Rekenkamer aangeven bieden veel subsidie-evaluaties niet genoeg informatie om een goed onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid van de subsidie. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer 'Leren van subsidie-evaluatie', blijkt dat van alle effectevaluaties van subsidies gepubliceerd in de periode januari 2005 tot juli 2009 slechts 17% met zekerheid iets zeggen over de (in)effectiviteit van subsidies.

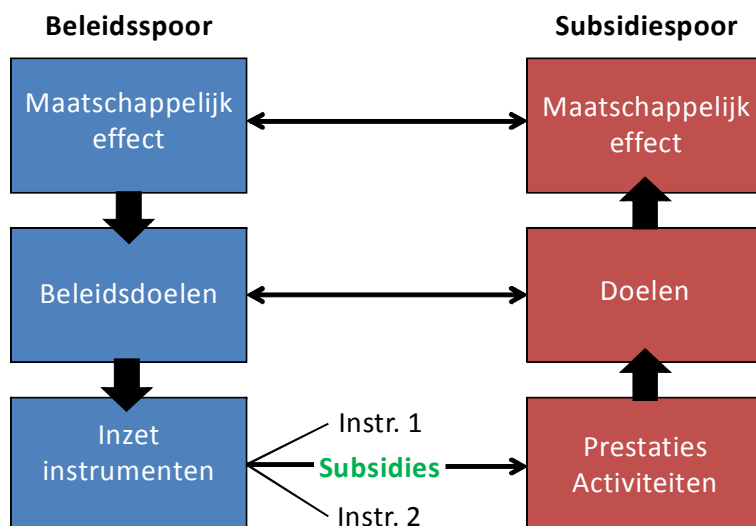
Er zijn verschillende redenen om aandacht te besteden aan de kwaliteit van evaluaties naar de doeltreffendheid, ook al is dat niet altijd even eenvoudig. Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft kan het goed evalueren van subsidies op doeltreffendheid het volgende opleveren:

- Bewijs van doeltreffendheid: wanneer overtuigend is aangetoond dat (en hoe) een subsidie werkt, is deze minder kwetsbaar voor ongefundeerde kritiek of ongefundeerde voorstellen tot aanpassing of afschaffing;
- Basis voor grotere doeltreffendheid: wanneer overtuigend is aangetoond dat een subsidie niet, of niet optimaal werkt (en waarom niet), kan goed onderbouwd worden besloten tot aanpassing (of stopzetting);
- Basis voor verbetering van andere subsidies: kennis over de effecten van een subsidie en over de manier waarop deze tot stand komen, biedt ook aanknopingspunten voor de verbetering van andere soortgelijke subsidies.
- Basis voor goede verantwoording: aan de hand van objectieve gegevens over bereikte effecten kan op een goede en geloofwaardige manier verantwoording worden afgelegd aan politiek en bestuur en aan de burger over de besteding van belastinggeld.

### 4.3 Samenhang beleidspoor en subsidiespoor

Belangrijk voor het optimaal kunnen evalueren op doeltreffendheid is de relatie tussen het beleidspoor en het subsidiespoor. In het beleidspoor worden de beleidskaders en –nota's voorbereid en vastgesteld waarin, op basis van een probleemanalyse, wordt nagegaan welke gewenste situatie wordt nagestreefd. In de ideale situatie wordt beschreven wat het beoogd maatschappelijk effect is, welke beleidsdoelen daartoe gerealiseerd moeten worden, hoe de uitvoering vorm krijgt en welke instrumenten daarvoor ingezet moeten worden. Eén van die instrumenten kan subsidies zijn.

Vervolgens moet expliciet worden vastgelegd (zie paragraaf 4.4.1) op welke wijze beoogd wordt het gedrag van de subsidieontvanger te beïnvloeden, zodat deze bepaalde activiteiten gaat ondernemen die bijdragen aan de provinciale doelen. Vervolgens moet inzichtelijk worden gemaakt tot welke prestaties dit leidt, hoe deze prestaties bijdragen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelen en daarmee bijdragen aan het beoogd maatschappelijk effect. Onderstaand is één en ander schematisch in beeld gebracht.



#### Huidige situatie provincie Noord-Holland

- De link tussen de beleidskaders en het instrument subsidies is vaak onvoldoende inzichtelijk. Bij subsidies is veelal onvoldoende aangegeven aan welk doel en/of maatschappelijk effect de subsidies moet bijdragen. In de beleidskaders wordt vaak niet verwezen naar de in te zetten subsidies ;
- In de beleidskaders wordt vaak niet expliciet onderbouwd waarom wordt gekozen voor de inzet van het subsidie-instrument (waarom gaat dit werken).
- Beleidskader en instrument worden te zelfstandig en los in de tijd opgesteld en vastgesteld.

#### 4.4 Randvoorwaarden voor goede evaluatie op doeltreffendheid

Een kwalitatief goede evaluatie stelt een aantal randvoorwaarden die vooral betrekking hebben op de voorkant van het beleidsspoor en subsidiespoor. Daarmee is evalueren dus niet iets wat alleen aandacht vraagt tegen de tijd dat een uitvoeringsregeling of subsidie zijn einde nadert en besloten moet worden over het vervolg. Hieronder zijn de belangrijkste randvoorwaarden in de klassieke onderdelen van de beleidscyclus benoemd en toegelicht.

#### 4.4.1 Beleidsvoorbereiding en -vaststelling

Goed evalueren begint bij goed, transparant en meetbaar geformuleerd beleid. Reeds bij de beleidsvoorbereiding is het belangrijk om de 'evalueerbaarheid' van beleid in te bouwen. Dit betekent dat expliciet moet worden nagedacht over wat de problemen zijn, welke maatschappelijke effecten met het beleid worden nagestreefd en dat deze een consistente en logische doorvertaling krijgen naar beleidsdoelen en activiteiten en daartoe in te zetten instrumenten, waaronder het subsidie-instrument. Een bewuste keuze voor het subsidie-instrument en een expliciete onderbouwing waarom dit instrument het beste kan bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen is daarbij belangrijk.

Vervolgens moet ook bij de vormgeving van de subsidie goed over een aantal zaken worden nagedacht. Essentieel daarbij is dat de mogelijkheden voor het uitvoeren van een goede evaluatie naar doeltreffendheid reeds in de te ontwikkelen subsidies wordt ingebouwd. Daartoe, zo geeft onder meer de Algemene Rekenkamer [4] aan, moeten de volgende zaken aandacht krijgen:

##### Vastleggen van doel en beleidstheorie

- Maak een probleemanalyse;
- Stel expliciet een beleidstheorie op: beschrijf volgens welke werkingsmechanisme (dus 'hoe') en op basis van welke aannames en vooronderstellingen men verwacht dat de subsidie zal leiden tot de gewenste activiteit/prestatie bij de subsidieontvanger en hoe deze activiteit/prestatie bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen en maatschappelijke effecten;
- Formuleer de doelen zo specifiek en meetbaar mogelijk (SMART+C);
- Formuleer zowel doelen op het niveau van de activiteit en prestatie als op het niveau van het gewenste maatschappelijk effect.

##### Plannen van evaluatie en monitoring

- Voer een 0-meting uit;
- Bepaal welke gegevens/data straks nodig zijn voor een evaluatie op het gewenste niveau en bepaald wie deze data verzameld (ontwikkel zo mogelijk een monitoringssysteem);
- Plan bij de start het evaluatiemoment en heb daarbij oog voor timing (bv. niet te vroeg omdat effecten dan nog niet zichtbaar kunnen zijn en niet als mosterd na de maaltijd);
- Weeg op voorhand af of de subsidie het best afzonderlijk of in samenhang met andere maatregelen/instrumenten kan worden geëvalueerd.

Met dit schema is de essentie van het evalueerbaar maken van subsidies samengevat. Drie aspecten worden hieronder extra toegelicht.

##### 1. *Beleidstheorie (aannemelijk beleid)*

Allereerst de beleidstheorie. Daarbij gaat het in essentie om een beschrijving van hoe de subsidie zou moeten leiden tot het beoogde maatschappelijk effect en de aannames en veronderstellingen die daaraan te grondslag liggen. Een heldere beschrijving van het verband tussen subsidie, activiteit, prestatie, beleidsdoelen en maatschappelijke effecten biedt namelijk de mogelijkheid om naast de realisatie van de doelen ook de aannames over deze verbanden



achteraf te toetsen. Als blijkt dat beleid niet zo werkt als werd aangenomen, kan dit aanknopingspunten bieden voor aanpassing. De aannames en veronderstellingen op basis waarvan subsidies worden ingezet kunnen afkomstig zijn van wetenschappelijke publicaties en/of inzichten van kennis- en onderzoeksinstituten die aan subsidies ten grondslag liggende (bredere) werkingsmechanismen hebben onderzocht of van eigen ervaringen en inzichten (of van andere provincie). Het gebruik maken van deze inzichten bij de ontwikkeling en beleid en bij de inrichting van subsidies, maar met name ook het expliciet vastleggen van de aannames en veronderstellingen, helpt om achteraf beter en eenvoudiger te kunnen evalueren op doeltreffendheid.

Het expliciet vastleggen van deze aannames en veronderstellingen (c.q. van de beleidstheorie) kan in verschillende documenten plaatsvinden:

- Voor nieuw beleid: wanneer nieuw beleid wordt opgesteld, waarvoor ook het instrument subsidies ingezet wordt, kan de beleidstheorie op hoofdlijnen vastgelegd worden in de betreffende beleidsnota en meer specifiek in het daaronder liggende uitvoeringsprogramma;
- Voor bestaand beleid/bestaande subsidies: wanneer het gaat om bestaand beleid kan worden nagegaan in hoeverre de beleidstheorie opgenomen kan worden in nieuwe uitvoeringsprogramma's die veelal één keer in de twee jaar worden vastgesteld of wanneer geen sprake is van uitvoeringsprogramma's in de GS-nota's bij voort te zetten subsidieregelingen;

De Algemene Rekenkamer stelt verder dat het bij een subsidie op basis van een aparte subsidieregeling voor de hand ligt om de doelstellingen en beleidstheorie (met aannames en veronderstellingen) ook op te nemen in de subsidieregeling zelf en de bijbehorende toelichting. De minimale vereiste is echter dat in de subsidie of subsidieregeling bij de 'overwegingen' een verwijzing wordt opgenomen naar het document waarin de beleidstheorie is vastgelegd.

Alleen wanneer deze beleidstheorie vooraf expliciet en helder beschreven is kan het bestuur juiste keuzes maken over vervolg, stopzetten of aanpassing van subsidies.

## *2. Niveau van doelformulering*

Ten tweede is het niveau waarop beleidsdoelen worden geformuleerd en de consistentie tussen provinciale beleidsdoelen en daartoe te leveren activiteiten en prestaties belangrijk. Deze formuleringen moeten logisch en navolgbaar doorvertaald zijn. Hoe abstracter de doelen zijn geformuleerd, hoe complexer het vaak is hier een consistente doorvertaling aan te geven richting activiteiten en prestaties en daarbij aannemelijk te maken dat het subsidie instrument het beste instrument is om in te zetten om bij te dragen aan deze doelen. Het is dan ook belangrijk, ook voor het bestuur, om expliciet stil te staan bij de verschillende niveau's waarop de doelen worden geformuleerd.

## *3. Nulmeting*

Ten derde is het van essentieel belang, voor het achteraf kunnen bepalen van de doeltreffendheid van een subsidie, om nog voordat subsidies worden ingevoerd de huidige situatie via een nulmeting vast te leggen. In de nulmeting kan worden vastgelegd wat de stand van zaken nu is op het terrein waarop een beoogd maatschappelijk effect teweeg gebracht moet worden en/of wat de stand van zaken is rond de activiteit die met de subsidie moet worden bevorderd.

#### **Huidige situatie provincie Noord-Holland**

- Soms wordt het provinciaal beleid bewust kwalitatief en niet afrekenbaar geformuleerd als gevolg van compromissen tussen beleidsvelden, maatschappelijke belangen etc.
- De keuze voor het subsidie-instrument wordt vaak nog te makkelijk en weinig onderbouwd gemaakt.
- De 'evalueerbaarheid' van subsidies is vrijwel nooit ingebouwd in de subsidieregelingen;
- Van een expliciet vastgelegde beleidstheorie in het kader van subsidies is vrijwel nooit sprake;
- Niet altijd worden beleidsdoelen op het niveau van zowel activiteit (output) als maatschappelijk effect (outcome) verwoord;
- Een bewuste keuze voor het niveau waarop doelen worden geformuleerd (maatschappelijk effect of koppeling aan subsidie) wordt niet altijd gemaakt;
- Nulmetingen worden beperkt uitgevoerd.

#### **4.4.2 Beleidsvoorbereiding – uitvoering subsidies**

In het ideaaltypische geval is bij de beleidsvoorbereiding en -vaststelling ook reeds nagedacht over welke gegevens en data nodig zijn om achteraf uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van subsidies. Dit betekent ook dat tijdens de beleidsuitvoering duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor het verzamelen van welke gegevens. Dit kan de provincie zijn, maar kan ook de subsidieontvanger zijn. In dit laatste geval moet de provincie vooraf duidelijk aangegeven welke gegevens zij op welk moment van de subsidieontvanger wil ontvangen (conform Verantwoordingssystematiek Subsidies). De te verzamelen gegevens moeten relevant zijn in relatie tot de vooraf geformuleerde doelen en maatschappelijke effecten c.q. afgestemd zijn met de geformuleerde beleidstheorie.

#### **Huidige situatie provincie Noord-Holland**

- Regelmatig wordt pas nagedacht over de te meten indicatoren en te verzamelen gegevens op het moment dat het beleid en/of de subsidieregeling is vastgesteld of al een paar jaar loopt. Hierdoor is het vaak lastig een optimale aansluiting te vinden bij de geformuleerde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen, waardoor evaluatie van subsidies op doeltreffendheid wordt bemoeilijkt;
- Wel wordt de laatste jaren in de subsidiebeschikkingen duidelijk aangegeven welke gegevens (inzicht in prestaties) door de subsidieontvanger overlegd moeten worden voordat definitieve vaststelling van de subsidie plaatsvindt. Periodieke rapportage hierover aan de provincie is onder meer geborgd in de Verantwoordingssystematiek Subsidies (zie paragraaf 3.3.3).
- Prestaties van individuele subsidies worden in geval van uitvoeringsregelingen veelal niet gecumuleerd, waardoor geen inzicht bestaat in de (totale) prestatielevering op het niveau van de uitvoeringsregeling.

#### **4.4.3 Beleidsevaluatie en subsidie evaluaties**

Hoewel in de hoofdstukken hierna wordt ingegaan op de wijze waarop de evaluatie van subsidies vorm moet krijgen, wordt hier, om het ideaaltypisch plaatje binnen de beleidscyclus compleet te maken, toch kort ingegaan op de subsidie-evaluatie. Een evaluatie op doeltreffendheid gaat niet alleen na of de beleidsdoelen en effecten zijn bereikt, maar geeft ook aan of doelbereik en uitvoering van activiteiten (mede) tot stand zijn gekomen dankzij de subsidie en of het effect (mede) veroorzaakt wordt door de activiteit die de subsidie stimuleert.

Daarbij is de meest overtuigende manier om deze causaliteit aannemelijk te maken het inrichten van een vergelijking tussen een groep die subsidie ontving en een vergelijkbare groep die geen subsidie ontving. De ideale opzet hiervoor is onderzoek waarbij sprake is van:

- Een voor- en een nameting;
- Een groep die de subsidie ontving; en
- Een goed vergelijkbare controlegroep die geen subsidie ontving.

Met een dergelijke experimentele opzet wordt de doeltreffendheid van subsidies optimaal in beeld gebracht, maar deze opzet kan niet altijd ingezet worden (mogelijkheden, financieel).

#### **Huidige situatie provincie Noord-Holland**

- Hiervoor wordt verwezen naar de uitkomsten van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer;
- Van een (quasi) experimentele opzet voor het uitvoeren van evaluaties van subsidies wordt vrijwel nooit gebruik gemaakt.

### **4.5 Nog een wereld te winnen**

Voorengaande maakt duidelijk dat er binnen de provincie Noord-Holland dus nog een wereld te winnen is bij de beleids- en subsidievoorbereiding en inrichting van subsidieregelingen die het optimaal effectief en efficiënt uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies mogelijk maken. Aandacht hiervoor is van groot belang wil het hierna beschreven Evaluatiekader Subsidies in de toekomst echt gaan werken.

## 5. Hoofdkeuzes Evaluatiekader Subsidies

### 5.1 Inleiding

De subsidieverlening van de provincie Noord-Holland is omvangrijk, verdeeld over een groot aantal beleidsvelden en daarmee ook zeer divers. Een Evaluatiekader Subsidies dat toepasbaar moet zijn voor al deze verschillende subsidies kent daarmee automatisch een bepaald abstractieniveau. Daarbij is het evalueren van subsidies een kostbare aangelegenheid. Het is dan ook belangrijk het evaluatie-instrument zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, zodat een optimaal inzicht in de doeltreffendheid van subsidies wordt verkregen. De hiertoe gemaakte hoofdkeuzes zijn in dit hoofdstuk beschreven.

### 5.2 Status Evaluatiekader Subsidies

Het Evaluatiekader Subsidies geeft de kaders aan op basis waarvan jaarlijks bepaald kan worden welke subsidies geëvalueerd *moeten* worden. Daarnaast is het altijd mogelijk subsidies die volgens het Evaluatiekader niet geëvalueerd moeten worden, vanuit andere overwegingen eveneens te (laten) evalueren. Daarbij moet expliciet worden aangegeven waar daarvoor de (extra) financiële dekking wordt gevonden.

Verder betreft dit Evaluatiekader Subsidies een 'groeikader' dat in de nabije toekomst op basis van eigen ervaringen en inzichten en op basis van nu in ontwikkeling zijnde inzichten bij andere instanties (Randstedelijke Rekenkamer, Algemene Rekenkamer, WRR, etc.) kan worden verfijnd en genuanceerd om een optimale bruikbaarheid van het kader in de toekomst te borgen.

### 5.3 Nieuwe en bestaande subsidies

Er is voor gekozen het Evaluatiekader Subsidies op zowel nieuwe als bestaande c.q. lopende subsidies van toepassing te laten zijn. Echter, alleen voor nieuwe subsidies en subsidieregelingen die na het beschikbaar komen van het Evaluatiekader worden voorbereid is het mogelijk om vanaf de beleids- en subsidievoorbereiding optimaal rekening te houden met de 'evalueerbaarheid', zodat optimale evaluatie op doeltreffendheid achteraf (kosteneffectief) mogelijk is. Voor deze 'nieuwe' subsidieregelingen betekent dit dat in de beleids- en subsidieformulering, -voorbereiding en -uitvoering aan de voorwaarden moet worden voldaan die een robuuste evaluatie op doeltreffendheid na verloop van tijd mogelijk maakt (zie paragraaf 4.4.1).

Daarnaast zijn er subsidies en subsidieregelingen die aflopen, maar wel in aangepaste vorm worden voortgezet en de zogenaamde oude subsidies en subsidieregelingen, waarmee wordt bedoeld dat zij al in werking waren en nog doorlopen/zich in de afhandelingsfase bevinden. Voor deze laatste twee categorieën kan de evalueerbaarheid nooit meer optimaal worden 'ingebouwd' (denk bv. aan het uitvoeren van een nulmeting), waardoor de uitspraken ten aanzien van de doeltreffendheid beperkter zullen zijn c.q. minder robuust gesteld kunnen worden. In deze gevallen zal een pragmatische inschatting nodig zijn op welk niveau evalueren tegen realistische kosten mogelijk is. Wanneer immers bij de betreffende beleids- en subsidieformulering, -voorbereiding en uitvoering niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan kan niet altijd, tegen realistische kosten, evaluatie tot op het gewenste niveau plaatsvinden.

## 5.5 Aansluiting bij bestaande subsidie-indeling

Met het Evaluatiekader Subsidies is ervoor gekozen aan te sluiten bij de Noord-Hollandse subsidiepraktijk. Daarin kunnen de volgende vier subsidievormen worden onderscheiden:

### 1. Subsidies op grond van een wettelijk voorschrift

Het betreft subsidies op basis van Verordeningen<sup>5</sup> (vastgesteld door PS) en Uitvoeringsregelingen<sup>6</sup> (vastgesteld door GS). In Verordeningen en Uitvoeringsregelingen wordt bepaald voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Deze activiteiten dienen bij te dragen aan doelstellingen van provinciaal beleid en te passen binnen de begroting (AsN 2011).

Naast de subsidies die rechtstreeks vanuit een verordening verleend kunnen worden zijn er ook subsidies die aanvullend moeten voldoen aan de vereisten van een Uitvoeringsregeling. Zo vallen onder de Verordening ILG ook weer meerdere uitvoeringsregelingen op basis waarvan subsidies verleend worden. In een Uitvoeringsregeling zijn vaak de meer specifieke vereisten voor subsidieverstrekking opgenomen, daar waar de verordeningen de grotere kaders stellen. Wanneer sprake is van zowel een Verordening als een Uitvoeringsregeling moeten de subsidies voldoen aan de vereisten die in beide zijn opgenomen.

### 2. Begrotingssubsidies

Het betreft subsidies waarbij de ontvanger in de begroting wordt vermeld, samen met het maximale subsidiebedrag. Vaststelling van de lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling in de begroting vindt plaats door PS. Onder de noemer begrotingssubsidies vallen:

- *Boekjaarsubsidies*<sup>7</sup>: dit zijn veelal subsidies aan instellingen en organisatie waarmee de provincie een langdurige relatie heeft. Vaak is sprake van subsidies die voor langer dan vier jaar worden verstrekt en gaat het daarbij om een 100% subsidiering van een instelling of organisatie. Veelal zijn de aan rechtspersonen verstrekte boekjaarsubsidies en EXINH en FINH subsidies gebaseerd op de begroting en niet gebaseerd op een wettelijk voorschrift.
- *Eenmalige subsidies*<sup>8</sup>: dit zijn subsidies die in principe eenmalig voor de uitvoering van een project worden versterkt en waarbij dus geen sprake is van langdurige relaties met instellingen en organisaties. De subsidies worden voor minder dan vier jaar verstrekt (zie toelichting tekstkader).

### 3. Subsidies in incidentele gevallen<sup>9</sup>

Het betreft incidentele subsidies die voor maximaal vier jaar worden verstrekt. Er is in die gevallen geen sprake van een wettelijke voorschrift, beleidsregel of vaste bestuurspraktijk voor het verstrekken van subsidie voor de betreffende activiteit (zie toelichting tekstkader).

---

<sup>5</sup> De provincie kent momenteel de volgende drie inhoudelijke Verordeningen: 1) Investeringsbudget Landelijk Gebied, 2) Investeringsbudget Stedelijk Gebied, 3) Jeugdzorg.

<sup>6</sup> Voorbeelden van Uitvoeringsregelingen zijn de Uitvoeringsregeling Stelling van Amsterdam/NHW en de Uitvoeringsregeling Fietsimpuls 2.

<sup>7</sup> Boekjaarsubsidies vormen in de Awb een aparte titel. Boekjaarsubsidies zijn ook begrotingssubsidies (de EXINH en TWINH subsidies zijn begrotingssubsidies). Voorbeelden van Boekjaarsubsidies zijn Zorgbelang, ProBiblio en Cultuurcompagnie Noord-Holland – Kunst en Cultuur Noord-Holland.

<sup>8</sup> Voorbeelden van eenmalige subsidies zijn de subsidies aan de brug bij de gemeente Muiden en de subsidies aan TexelEnergie voor de biomassa vergistingsinstallatie.

<sup>9</sup> Voorbeelden van subsidies in incidentele gevallen zijn de subsidie aan 'duurzame dinsdag' en aan 'roze zaterdag'.

Daarnaast mag het aantal subsidieontvangers niet te groot zijn. GS kunnen subsidies in incidentele gevallen (zoals bedoeld in art 4.23 Awb) verstrekken, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt.

#### Toelichting eenmalige en incidentele subsidies

De praktijk onder de AsN 2009 was dat 'subsidies buiten uitvoeringsregeling' werden gebaseerd op artikel 1, tweede lid, AsN 2009. In dat kader werd intern ook gesproken over 'eenmalige subsidies'. Deze grondslag is niet langer mogelijk onder de AsN 2011. Subsidies buiten uitvoeringsregeling kunnen slechts worden verstrekt in de volgende vier gevallen:

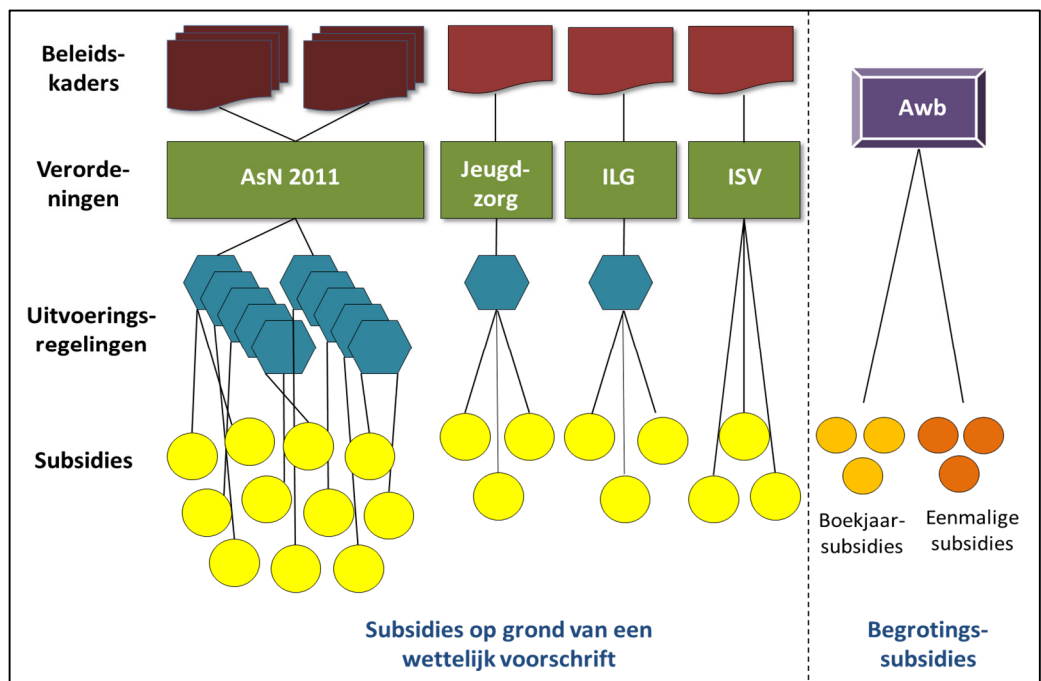
- a. in afwachting van de totstandkoming van een uitvoeringsregeling;
- b. indien de subsidie rechtstreeks op grond van een Europees subsidieprogramma wordt verstrekt;
- c. indien de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt, of
- d. (eenmalige) subsidies in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

In de praktijk zullen dit met name de in onderdelen c en d genoemde subsidies betreffen. De grondslag van deze subsidies is artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee wordt formeel niet meer gesproken over 'eenmalige subsidies'. Verschil is dat subsidies in incidentele gevallen geen beleidsmatige grondslag kennen en daarmee beperkt volgens de lijnen van dit Evaluatiekader op doeltreffendheid geëvalueerd kunnen worden. Opgemerkt wordt dat 2011 in deze zin een overgangsjaar was waarin ook nog de term 'eenmalige subsidies' werd gehanteerd.

#### 4. Europese subsidies

Het betreft subsidies die door de Europese Unie worden verstrekt. Daarbij is vaak als voorwaarde opgenomen dat de provincie 50% co-financiert.

In onderstaand figuur is schematisch aangegeven op welke wijze beleidskaders, Verordeningen, Uitvoeringsregelingen en begrotingssubsidies samenhangen.



Opvallend is dat in het merendeel van de Uitvoeringsregelingen geen expliciete relatie is gelegd met het daar boven liggende beleidskader. Onduidelijk is daarmee welke Uitvoeringsregelingen en daarmee dus ook welke subsidies ten behoeve van de realisering van welke provinciale beleidsdoelen uit welk provinciaal beleidskader worden ingezet. In de Uitvoeringsregelingen is dus lang niet altijd aangegeven ten behoeve van welk provinciaal doel de subsidies worden verstrekt. Deels is dit achteraf vrij eenvoudig te reconstrueren voor andere Uitvoeringsregelingen is dat lastiger.

Andersom zien we in beleidskader en/of beleidsnota's zelden een expliciete beschrijving waarom voor de inzet van het subsidie-instrument wordt gekozen (een verwijzingen naar welke specifieke Verordeningen en/of welke Uitvoeringsregelingen zijn opgesteld ten behoeve van de uitvoering van het beschreven beleid en ter realisatie van de beleidsdoelen is niet altijd mogelijk aangezien concrete Verordeningen en Uitvoeringsregeling pas na vaststelling van de beleidskaders worden vastgesteld). Voor het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies is dit alles nadelig, aangezien dus vaak niet inzichtelijk aan welke doelen subsidies precies moeten bijdragen.

## 5.6 Niveaus van evalueren

Subsidies kunnen in meer of mindere mate geëvalueerd worden. Het gaat daarbij om de verschillende mate van inzicht in de werking van het instrument en de bereikte resultaten.

### 1. Prestatieniveau

Hierbij gaat het om het inzicht in de mate waarin de subsidieontvanger opvolging heeft gegeven aan hetgeen in de subsidievoorwaarden is opgenomen met als centrale vraag: 'Zijn de financiële middelen ingezet conform de subsidievoorwaarden?'. In concreto gaat het dan om de mate waarin de subsidieontvanger de in de subsidievoorwaarden opgenomen activiteiten heeft uitgevoerd c.q. prestaties heeft geleverd (bv. heeft een bepaalde conferentie inderdaad plaatsgevonden).

Inzicht in prestatieniveau is de eerste noodzakelijke voorwaarden om het doelbereik en de doeltreffendheid van een subsidie in beeld te kunnen brengen. Via de huidige Verantwoordingsystematiek Subsidies<sup>10</sup> moet voor alle individuele subsidies boven de € 10.000,- door de subsidieontvanger worden verantwoord of en hoe aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Daarmee beschikt de provincie op het niveau van de individuele subsidies dus al inzicht in het prestatieniveau. Om via dit Evaluatiekader uitspraken te kunnen doen ten aanzien van doelbereik en doeltreffendheid van uitvoeringsregelingen is het noodzakelijk dat de prestaties van de individuele subsidies ook worden gecumuleerd op het niveau van de Uitvoeringsregeling.

### 2. Doelbereik

Bij doelbereik gaat het om de mate waarin de provinciale beleidsdoelen zoals verwoord in de subsidieregelingen zijn gerealiseerd. Of de doelen dankzij de inzet van de provinciale subsidies zijn gerealiseerd of bijvoorbeeld door de inzet van andere instrumenten, veranderende wet- en

---

<sup>10</sup> Met de 'nieuwe' provinciale verantwoordingsystematiek (paragraaf 3.3.3) zijn regimes van subsidieverstreking vastgesteld, afhankelijk van de hoogte van de subsidie en de risico's die met een bepaalde subsidieregeling gemoeid zijn. Hiermee wordt administratieve lastenverlichting beoogd, zowel aan de kant van de subsidieontvangers, als aan de kant van de provincie. Deze lastenverlichting richt zich met name op de verantwoordingseisen die aan de subsidieontvanger worden gesteld. Uitgangspunt is lagere verantwoordingseisen bij een lager subsidiebedrag.

regelgeving of inspanningen van andere partijen wordt met het doelbereik niet inzichtelijk gemaakt.

### 3. Doeltreffendheid<sup>11</sup>

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de provinciale beleidsdoelen *dankzij* de inzet van de provinciale subsidies zijn gerealiseerd. Het bereiken van doelen is immers vaak afhankelijk van meerdere (contextuele) ontwikkelingen, factoren of bijvoorbeeld de inzet van ook andere instrumenten, veranderende wet- en regelgeving of de inzet van andere partijen. Door een analyse hiervan kan inzichtelijk c.q. aannemelijk worden gemaakt in welke mate de door de provincie verstrekte subsidie heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen (aannemelijkheid). Het aantonen van een absolute causale relatie tussen de inzet van de provinciale subsidie en het realiseren van de doelen wordt door de Randstedelijke Rekenkamer niet gevraagd en is veelal een complexe en daarmee kostbare aangelegenheid die vaak niet in verhouding staat tot de omvang van de verleende subsidie (niet proportioneel).

---

<sup>11</sup> Onderzoek naar doeltreffendheid betekent dat allereerst het doelbereik moet worden aangetoond en vervolgens aannemelijk moet worden gemaakt dat dit doelbereik een gevolg is van de provinciale inspanning, in dit geval de ingezette provinciale subsidie.



## 6. 'Slim' en kosteneffectief evalueren

### 6.1 Inleiding

In dit Evaluatiekader Subsidies is ervoor gekozen om subsidies zoveel mogelijk 'slim' en kosteneffectief te evalueren. Dit betekent dat wordt nagegaan wanneer evaluatie van subsidies optimaal nut heeft c.q. bruikbare informatie/inzichten oplevert die van meerwaarde kunnen zijn en waarvan geleerd kan worden voor toekomstige subsidies of voor herijking van beleid. Evaluatie van subsidies zal dan ook selectief en gericht plaatsvinden waarbij onder meer rekening wordt gehouden met financiële en personele consequenties (proportioneel ten opzichte van de omvang van de subsidie). Dit hoofdstuk beschrijft de lijnen en stappen waarlangs dit 'slim' evalueren zal plaatsvinden.

Aan het einde van dit hoofdstuk zijn voor de verschillende type subsidies (subsidies op grond van een wettelijk voorschrift, boekjaarsubsidies en eenmalige/incidentele subsidies), op basis van hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven, zogenaamde 'beslisbomen' opgenomen op basis waarvan bepaald kan worden welke subsidies wanneer geëvalueerd dienen te worden.

#### **Best professional expert judgement**

Gelet op de grote diversiteit aan subsidies is het niet mogelijk voor alle onderdelen van de beslisboom zogenaamde volledig 'uitsluitende' criteria te benoemen. Op sommige onderdelen van de beslisbomen wordt dan ook volstaan met een meer globale beschrijving van het betreffende criterium. Nadere invulling, weging en toepassing van deze criteria zal in de concrete gevallen van subsidies plaatsvinden op basis van het 'best professional expert judgement', zoals dat geborgd is binnen de concernbrede Werkgroep Subsidies (ook wel het 'Leertje van de Kraan' genoemd).

### 6.2 Geen evaluatie wanneer niet proportioneel uit kosten oogpunt

De Randstedelijke Rekenkamer stelt in haar onderzoek: 'Ook de financiële omvang van de subsidie is van belang om een goede afweging te kunnen maken of de kosten van evalueren in verhouding staan tot de omvang van de subsidie'. Op basis hiervan is ervoor gekozen om kosten proportionaliteit een uitgangspunt te laten zijn bij de bepaling van welke subsidies wel of niet op doeltreffendheid geëvalueerd zullen worden.

In het kader van proportionaliteit is aansluiting gezocht bij de Verantwoordingssystematiek Subsidies waarbij een onderscheid wordt gemaakt in drie categorieën subsidiebedragen. Een lagere categorie (dus een lager subsidiebedrag) betekent minder verantwoordingseisen. Voor subsidies tot € 125.000,- geldt volgens de Verantwoordingssystematiek dat steekproeven plaatsvinden. Dat wil zeggen dat de provincie na vaststelling een aantal subsidies extra controleert. Subsidies vanaf € 125.000,- worden altijd afgerekend op prestatie en kosten (met een controleverklaring van de accountant). Aangezien de Verantwoordingssystematiek tevens bepaalt in welke mate er voor evaluatie op doeltreffendheid een basis inzicht aanwezig is in de geleverde prestaties is deze indeling ook gehanteerd voor dit Evaluatiekader Subsidies<sup>12</sup>. Dit betekent dat subsidieregelingen en subsidie met een jaarlijks subsidieplafond beneden de

---

<sup>12</sup> Opgemerkt wordt daarbij dat de indeling van de Verantwoordingssystematiek gebaseerd is op individuele subsidies.

€125.000,-, en die niet onder de wettelijke evaluatieplicht van de Awb vallen, niet op doeltreffendheid geëvalueerd gaan worden.

### **6.3 Beperkte evaluatie uitvoeringsregelingen indien geheel bestaande uit individuele subsidies < € 10.000**

Uitvoeringsregelingen waarbinnen alle individuele subsidies een bedrag onder de € 10.000,- betreffen worden beperkt op doeltreffendheid geëvalueerd. Reden hiervoor is ten eerste dat in de vastgestelde verantwoordingssystematiek<sup>13</sup> voor deze subsidies geen structurele verantwoording afgelegd hoeft te worden. Hiermee mist de eerste noodzakelijke basis, inzicht op prestatieniveau, voor evaluatie op doeltreffendheid. Daarnaast betreft het qua financiële omvang vaak kleinere uitvoeringsregelingen waarvoor evaluatie op doeltreffendheid vanuit proportionaliteitsoogpunt (zie voorgaande paragraaf) niet kosteneffectief is. In 2011 ging het hierbij maar om een beperkt aantal regelingen (5). Voorgesteld wordt per jaar één van deze regelingen te evalueren, mits dit zinvol is gezien de looptijd van de regeling, het aantal vaststellingen (hierbij gaat het om de definitieve vaststellingsbesluiten van individuele subsidies zie paragraaf 6.6) en mits de verhouding evaluatiekosten en omvang uitvoeringsregeling proportioneel is (zie paragraaf 6.2).

### **6.4 Geen evaluatie bij bewezen en actuele beleidstheorie**

Evaluatie op het niveau van doeltreffendheid kan achterwege blijven als de doeltreffendheid van de subsidie of subsidieregeling en de onderliggende beleidstheorie reeds bewezen zijn. Onder het begrip 'beleidstheorie' wordt verstaan de set van aannamen, veronderstellingen en uitgangspunten die aan het beleid ten grondslag liggen. Als het bewezen kan worden dat een dergelijke set daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van de beoogde provinciale doelen en maatschappelijke effecten dan spreken we van bewezen beleidstheorie. Zo is er, bijvoorbeeld, de bewezen beleidstheorie dat het verwerven van gronden en het inrichten van nieuwe natuur op de juiste plek aantoonbaar positief bijdraagt aan de robuustheid van de ecologische hoofdstructuur en de kwaliteit van de biodiversiteit

Deze doeltreffendheid en beleidstheorie kan bewezen zijn door onderzoeken van bijvoorbeeld andere provincies, wetenschappelijke instanties of kennisinstututen. Belangrijk is daarbij wel dat wordt nagegaan in hoeverre de Noord-Hollandse context en inzet van de subsidies op cruciale variabelen vergelijkbaar is met hetgeen elders is onderzocht voordat de 'bewezen doeltreffendheid' wordt overgenomen. Daarnaast moet de 'bewezen doeltreffendheid' actueel zijn. Voordat wordt besloten om op basis van bewezen doeltreffendheid en een bewezen beleidstheorie niet tot evaluatie van de subsidie of subsidieregeling over te gaan moeten de volgende zaken wel expliciet schriftelijk worden vastgelegd:

- het aantonen dat de bewezen (actuele) beleidstheorie op de bepalende kritische variabelen vergelijkbaar is met de Noord-Hollandse context en subsidie-inzet;
- het aantonen dat de volgens de subsidievoorwaarden beoogde prestaties en /activiteiten ook daadwerkelijk zijn geleverd/uitgevoerd;

Voor de inzet van bewezen doeltreffendheid en bewezen beleidstheorieën is gebruik maken van kennis van en samenwerking met andere instellingen (onder meer met andere provincies) dus van groot belang (zie paragraaf 6.12).

---

<sup>13</sup> Met de nieuwe provinciale verantwoordingssystematiek zijn regimes van subsidieverstrekking vastgesteld. Zie paragraaf 3.3.3 en voetnoot 8.

## **6.5 Geen evaluatie wanneer nastreven beleidsdoel en subsidie inzet is gestopt**

Wanneer politiek – bestuurlijk besloten is bepaalde beleidsdoelen niet meer na te streven dan wordt ervoor gekozen de subsidieregelingen die daaraan zouden moeten bijdragen, maar waarvan besloten is deze af te bouwen c.q. te stoppen, niet op doeltreffendheid te evalueren. De inzichten die uit dergelijke evaluaties naar voren komen kunnen immers niet meer ter lering worden ingezet. Deze situaties doen zich nu voor als gevolg van de bezuinigingsopgave en de kerntakendiscussie. Wanneer besloten is subsidies af te bouwen c.q. te stoppen zal er alleen nog sprake zijn van verantwoording op prestatieniveau en op rechtmatige besteding van de middelen (geborgd via Verantwoordingsystematiek Subsidies).

## **6.6 Geen evaluatie bij percentage subsidievaststelling lager dan 70%**

In het geval van Verordeningen en Uitvoeringsregelingen is het, voor het komen tot robuuste uitspraken ten aanzien van doeltreffendheid, van belang dat er voldoende definitieve subsidievaststellingen voor individuele subsidies beschikbaar zijn. Daarbij is gekozen voor een percentage definitieve vaststellingen van 70%, zodat gegarandeerd kan worden dat de uitspraken uit de evaluatie ten aanzien van doeltreffendheid representatief zijn. Verordeningen en Uitvoeringsregelingen waarbij het percentage definitieve vaststellingen onder de 70% liggen zullen dus niet meegenomen worden in de programmering van het eerstvolgende jaar (ook al is sprake van een looptijd van vier jaar of langer).

## **6.7 Looptijd van subsidies**

Zoals eerder aangegeven stelt artikel 4.24 van de Awb dat indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eens in de vijf jaar een evaluatie op doeltreffendheid moet plaatsvinden. In de provincie Noord-Holland ligt deze termijn, als gevolg van een motie van PS van 7 mei 2012, op eens in de vier jaar. Nu zijn er binnen de provincie Noord-Holland subsidies en subsidieregelingen die korter dan vier jaar lopen en/of na twee jaar formeel worden stopgezet om vervolgens in aangepaste (verbeterde) vorm te worden voortgezet. Strikt genomen kan in deze gevallen worden gesteld dat evaluatie dan niet wettelijk verplicht is. De essentie van het rekenkamerrapport en de wet is echter dat zicht moet worden gehouden op een optimaal doeltreffende besteding van algemene middelen. Daarom is het uitgangspunt van dit Evaluatiekader Subsidies dan ook dat subsidies die formeel tussentijds worden stopgezet, maar vervolgens in aangepaste vorm zijn/worden voortgezet, worden gezien als één uitvoeringsperiode en als één subsidie of subsidieregeling.

Dit betekent, in het geval van Verordeningen en Uitvoeringsregelingen dat wanneer sprake is van een looptijd van vier jaar of langer evaluatie op doeltreffendheid moet plaatsvinden (mits ook wordt voldaan het hetgeen in de paragrafen 6.2 t/m 6.6 is beschreven). In het geval van boekjaarsubsidies worden deze, wanneer zij vier jaar of langer lopen, meegenomen in de steekproef (zie verder paragraaf 6.9) aangezien er geen wettelijke verplichting ligt deze op doeltreffendheid te evalueren, maar de rekenkamer hier wel haar wens toe heeft uitgesproken<sup>14</sup>. Bij eenmalige/incidentele subsidies is de doorlooptijd, als gevolg van de aard van de subsidie, geen onderscheidend criterium, maar spreken we van voldoende doorlooptijd.

---

<sup>14</sup> Zie paragraaf 2.5 onder 3 waar de Randstedelijke Rekenkamer spreekt over structurele subsidies, waarmee boekjaarsubsidies worden bedoelt.

De uiteindelijke beoordeling wat 'voldoende' is vindt plaats op basis van 'best professional expert judgement' (zie paragraaf 6.1)..

## **6.8 Recent uitgevoerde evaluatie beschikbaar**

Wanneer recent een adequate evaluatie op doeltreffendheid van een Verordening, Uitvoeringsregeling of Begrotingssubsidie heeft plaatsgevonden door de provincie of door een andere instantie dan hoeft voor het aanstaande jaar geen evaluatie plaats te vinden. Daarbij dient wel beoordeeld en schriftelijk vastgelegd te worden dat de uitgevoerde evaluatie voldoet aan de maatstaven van kwalitatief goed onderzoek (betrouwbaar, valide etc.) alvorens wordt besloten tot het overnemen van de bevindingen.

## **6.9 Steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies en incidentele subsidies**

Voor begrotingssubsidies en incidentele subsidies ligt er geen wettelijke verplichting om deze op doeltreffendheid te evalueren. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven vindt de Rekenkamer het wel wenselijk dat ook deze subsidies eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. Aangezien deze subsidies tezamen een aanzienlijke financiële omvang hebben heeft de commissie WEB op 1 oktober 2012 het advies overgenomen deze subsidies jaarlijks via een gestratificeerde steekproef van 10% te evalueren. In deze steekproef worden subsidies met een jaarlijks subsidieplafond van € 1 miljoen of meer altijd meegenomen en wordt verder een evenwichtige verdeling van de te evalueren subsidies over de verschillende beleidsterreinen nagestreefd (zie verder paragraaf 9.2).

Daarbij is het voor de eenmalige/incidentele subsidies belangrijk dat evaluatie daarvan ook een breder leereffect heeft (c.q. betrekking hebben op een achterliggend werkingsmechanisme dat vaker voorkomt en daarmee ook voor andere subsidies interessant zijn) en dat, in sommige gevallen, kritisch gekeken wordt naar de doorlooptijd om te bepalen of effecten kunnen worden gemeten.

Daarbij geldt voor subsidies in incidentele gevallen (benoemd conform de definiëring van de AsN 2011) verder nog dat:

- er geen sprake is van een wettelijk voorschrift, beleidsregel of vaste bestuurspraktijk voor het verstrekken van subsidies voor de betreffende activiteit. Veelal worden deze subsidies vanuit politieke overwegingen ingezet en hebben zij daarmee geen beleidsmatige grondslag op basis waarvan evaluatie volgens dit evaluatiekader kan plaatsvinden;
- er veelal sprake is van een beperkte financiële omvang;
- het met name kortlopende 'projecten' betreft (minder dan een jaar voor project) en dus geen langlopende relaties (incidentele subsidies mogen niet worden verleend voor een periode van langer dan vier jaar);

## **6.10 Investeringsubsidies in samenhang evalueren**

Onder de zogenaamde eenmalige subsidies vallen een groot aantal investeringsubsidies (vanuit EXINH en TWINH) voor bijvoorbeeld de aanleg van fietspaden, tunnels of wegen. Het evalueren van deze afzonderlijke subsidies op het niveau van doeltreffendheid van beleidsdoelen (betere bereikbaarheid, ontsluiting etc.) is niet zinvol. Dergelijke subsidies vallen veelal onder een overkoepelend programma waarin de doelen waaraan deze individuele subsidies bijdragen zijn opgenomen. Evaluatie van deze verschillende subsidies vindt gecombineerd plaats in het kader van de programma-evaluaties.

## **6.11 Subsidies voor zelfde beleidsdoel in samenhang evalueren**

Het komt voor dat meerdere subsidies ten behoeve van hetzelfde provinciale beleidsdoel worden ingezet. Wanneer dit het geval is worden de subsidies of subsidieregelingen in onderlinge samenhang en in het licht van het betreffende provinciale beleidsdoel geëvalueerd. Voordeel hiervan is dat benodigde gegevens in één keer bij mogelijk gelijke subsidieontvangers kunnen worden verzameld, dat het aandeel aan doeltreffendheid van de verschillende afzonderlijke subsidies kan worden bepaald (mogelijke interferentie, overlap en synergie wordt inzichtelijk) en de context (exogene factoren) in één keer voor meerdere subsidieregelingen in beeld kan worden gebracht. Dit alles maakt een meer kosteneffectieve uitvoering van de subsidie-evaluaties mogelijk. Nadeel hiervan is dat soms niet alle subsidieregelingen voor eenzelfde provinciaal doel een gelijke startdatum en/of doorlooptijd kennen. Dit kan betekenen dat een bundeling van subsidies of subsidieregelingen voor de ene subsidie laat komt (besluit over wel of geen vervolg moet eigenlijk al genomen worden) en voor andere mogelijk te vroeg (subsidie kent nog onvoldoende doorlooptijd en/of aantal vaststellingen om effecten te kunnen meten). Afhankelijk hiervan zal dus nagegaan moeten worden of het in samenhang evalueren van subsidies op een zinvolle wijze praktisch mogelijk is (op basis van best professional expert judgement – zie paragraaf 6.1).

## **6.12 Subsidies in samenwerking met andere provincies evalueren**

Alle provincies verlenen subsidies binnen, voor een groot deel, dezelfde beleidsterreinen. Door de verschillende provincies worden dan ook deels vergelijkbare subsidies verleend die zij allemaal, volgens de wet, eens in de vijf jaar moeten evalueren op doeltreffendheid. Het ligt daarom voor de hand om ten aanzien van de evaluatie van subsidies op doeltreffendheid na te gaan hoe samengewerkt kan worden met andere provincies. Gedacht kan daarbij worden aan:

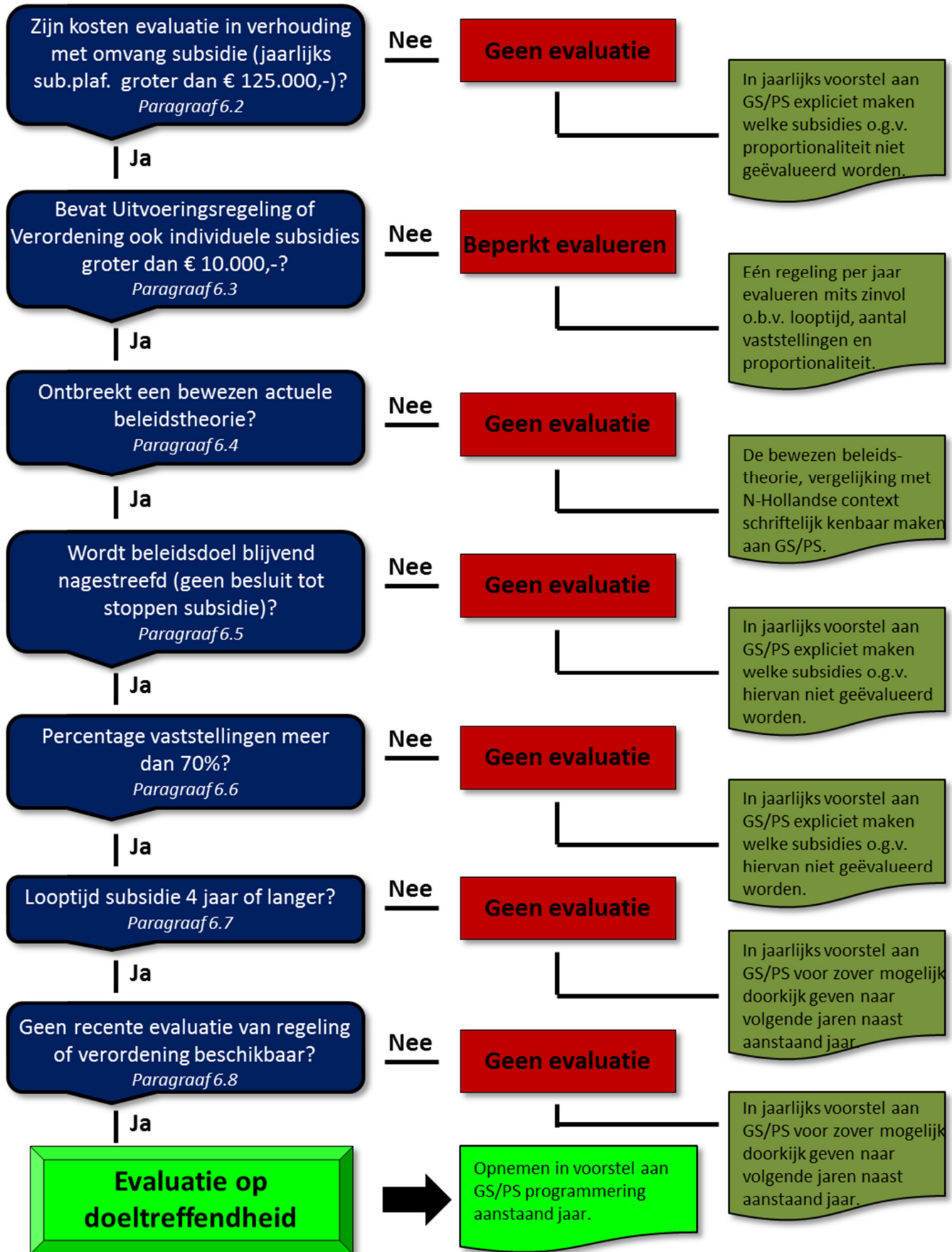
- het gebruik maken van opgedane inzichten uit evaluaties die binnen andere provincies zijn uitgevoerd, wanneer de provincie Noord-Holland een vergelijkbare subsidie wil opzetten en inrichten;
- het gezamenlijk (laten) uitvoeren van evaluaties (bundeling van kennis en inzichten);
- het gebruik maken van elkaars evaluaties; daarbij moet, zoals eerder aangegeven, wel worden nagegaan in hoeverre de Noord-Hollandse context en inzet van de subsidies op cruciale variabelen vergelijkbaar is met hetgeen elders is onderzocht voordat de 'bewezen of niet bewezen doeltreffendheid' wordt overgenomen. Daarnaast moet de 'bewezen doeltreffendheid' actueel zijn en moet de vergelijking met de context binnen de provincie Noord-Holland expliciet kenbaar worden gemaakt en schriftelijk worden vastgelegd.

Momenteel werken provincies ten aanzien van het op doeltreffendheid evalueren van subsidies nog niet samen. Wel is of wordt momenteel bij vrijwel alle provincies, een met door de Randstedelijke Rekenkamer vergelijkbaar, rekenkameronderzoek uitgevoerd. Aannemelijk is dan ook dat binnenkort alle provincies werk moet maken van het op doeltreffendheid evalueren van subsidies. Het is dan ook waarschijnlijk dat meerdere provincies behoefte zullen hebben aan het slim en in samenwerking evalueren van subsidies. Als provincie Noord-Holland zullen we moeten aanhaken op deze aanstaande tendens en/of daar een voorlopersrol in vervullen.

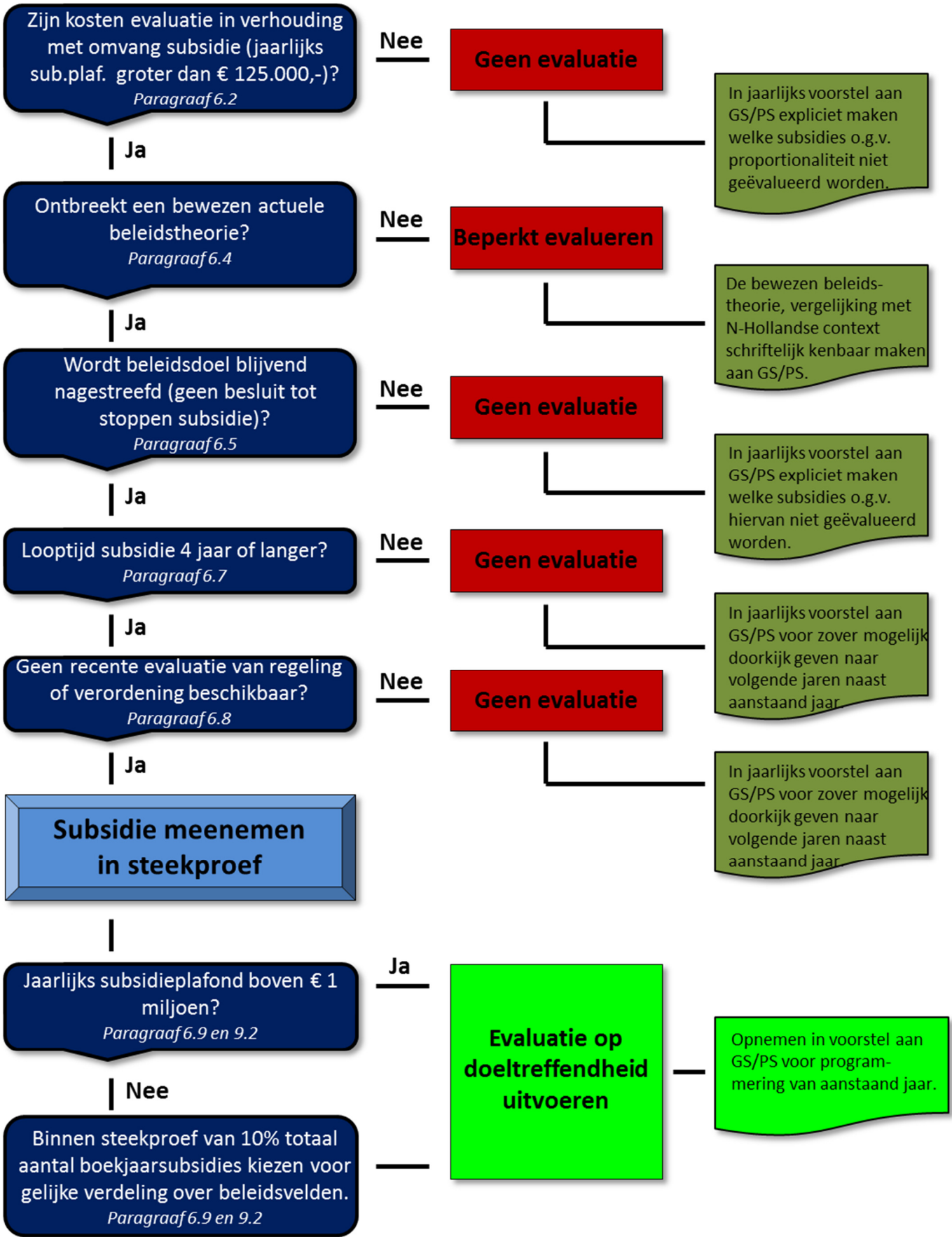
## **6.13 Geen evaluatie Europese subsidies**

Subsidies die rechtstreeks op grond van een Europees subsidieprogramma worden verstrekt worden niet vanuit dit Evaluatiekader geëvalueerd. Voor deze subsidies geldt al een uitgebreide verantwoordingsplicht richting de Europese Unie.

## Subsidies o.g.v. wettelijk voorschrift (Uitvoeringsregelingen en Verordeningen)

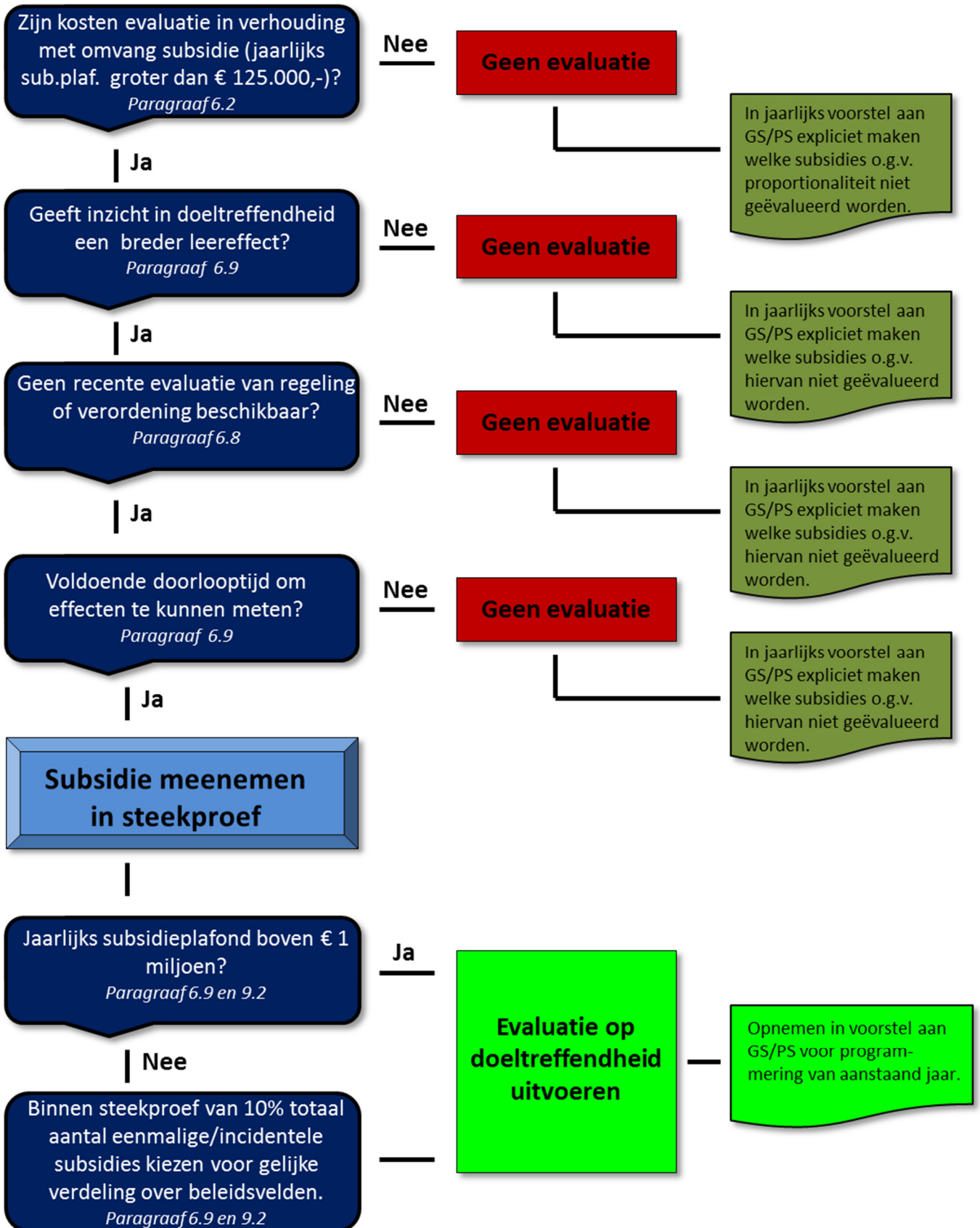


# Boekjaarsubsidies





# Eenmalige en incidentele subsidies





# 7 Evaluatieprotocol

## 7.1 Inleiding

GS van Noord-Holland hebben naar aanleiding van het rekenkamerrapport eveneens opdracht gegeven voor het opstellen van een evaluatieprotocol. In dit hoofdstuk is dit evaluatieprotocol uitgewerkt door op hoofdlijnen de voorbereiding, de beoogde aanpak en werkwijze en de procedure voor de verschillende onderdelen van subsidie-evaluaties in de vorm van een set van afspraken vast te leggen. Hierbij is vooral het accent gelegd op de nieuw te maken afspraken. Aangesloten is bij de inzichten en aanbevelingen uit de in oktober 2012 gepubliceerde Handreiking van de Randstedelijke Rekenkamer [3]. De handreiking bevat een checklist van aandachtspunten en vragen aan de hand waarvan de voorbereiding, de uitvoering en het resultaat van subsidie-evaluaties beoordeeld kan worden.

In deze handreiking worden zes evaluatiestappen onderscheiden (zie kader). Voor kwalitatief goede evaluaties van subsidies acht de rekenkamer het van belang dat alle stappen systematisch worden doorlopen. De handreiking is overigens niet bedoeld als blauwdruk.

### **Stap 1 –Beleidskader reconstrueren (verhelderen)**

Reconstructie van het beleidskader incl. beleidstheorie geeft inzicht in de verwachtingen die men bij aanvang van een subsidie had, nodig om na afloop te kunnen evalueren. Een goede reconstructie laat nut & noodzaak, beleidsdoelen, prestaties, activiteiten en middelen zien. Als een subsidie onderdeel is van een pakket aan maatregelen, is het van belang het beleidskader af te bakenen van het bredere beleidskader van het pakket. Inzichtelijk maken van de vooraf veronderstelde werking van een subsidie maakt het mogelijk die te vergelijken met de achteraf geconstateerde werking.

### **Stap 2 –Beschikte middelen onderzoeken**

Deze stap geeft inzicht in de mate waarin beschikbaar gestelde middelen zijn beschikt, of subsidieplafonds daadwerkelijk zijn bereikt, en in welke mate de beschikte subsidies zijn vastgesteld. Ook de uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie én de administratieve lasten voor de betrokken organisaties worden hier in beeld gebracht.

### **Stap 3 –Uitgevoerde activiteiten onderzoeken**

Deze stap geeft inzicht in de mate waarin beoogde activiteiten daadwerkelijk door subsidieontvangers zijn uitgevoerd.

### **Stap 4 –Behaalde prestaties onderzoeken**

De inzet van middelen en de uitvoering van activiteiten resulteert in te analyseren prestaties. Deze prestaties zijn de optelsom van alle gesubsidieerde en gerealiseerde activiteiten. Soms is het lastig om het gezamenlijke resultaat van de activiteiten in eenduidige prestaties samen te vatten.

### **Stap 5 –Mate van doelbereiking onderzoeken**

Deze stap geeft inzicht in de mate waarin beleidsdoelen zijn bereikt. Informatie over doelen wordt hier geanalyseerd op de mate waarin doelen zijn bereikt. De vraag welke invloed de verstrekte subsidies hebben gehad op de doel-bereiking kan bij stap 6 beantwoord worden.

### **Stap 6 –Mate van doeltreffendheid beoordelen**

Deze laatste stap geeft inzicht in de mate van doeltreffendheid van een subsidie. Duidelijk

moet worden, of de subsidie *noodzakelijk is* voor de activiteiten, en in hoeverre de behaalde prestaties een bijdrage hebben geleverd aan de doelbereiking.

*Bron: Handreiking Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2012.*

## 7.2 Huidige stand van zaken

In hoofdstuk 4 is de ideaaltypische praktijk van het evalueren van subsidies kort beschreven, waarvan paragraaf 4.4.1 de essentie bevat. Tevens is geschetst wat de huidige Noord-Hollandse situatie is. Samenvattend: er worden te weinig subsidies geëvalueerd en deze zijn van onvoldoende kwaliteit.

In voorgaande paragraaf is aangegeven welke stappen nodig zijn voor het evalueren van subsidies op doeltreffendheid. Kijkend naar de Noord-Hollandse praktijk kan geconcludeerd worden dat de toepassing en uitvoering van de stappen 2 t/m 4 steeds beter verlopen en al systematisch en gestructureerd zijn opgepakt. Tevens kan geconstateerd worden dat in de loop der jaren het subsidieproces van het opstellen van beoordelingscriteria en het toetsen van aanvragen steeds beter zijn geworden. Bij de ambtelijke voorbereiding en uitvoering wordt op deze punten steeds meer integraal en projectmatig gewerkt vanuit de verschillende disciplines en directies.

### *Belangrijkste knelpunt*

Het belangrijkste knelpunt bij Noord-Holland zit vooral bij het niet of in onvoldoende mate vooraf verhelderen van de beleidskaders (stap 1). Dit gebeurt in de praktijk nog niet of nauwelijks. Om verschillende redenen is het beleid veelal kwalitatief en te weinig meetbaar geformuleerd. Onderkend moet worden dat er voor de kwaliteit van een evaluatie er een rechtstreekse relatie zit tussen 'voorkant' en 'achterkant'. Als aan de 'voorkant' van het subsidieproces onvoldoende duidelijk is wat met de subsidies wordt beoogd kunnen er achteraf logischerwijs geen uitspraken worden gedaan of de subsidies ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelen. De verschillende stappen 1, 5 en 6 hebben dus rechtstreeks verband met elkaar. Als stap 1 niet of ten dele wordt uitgevoerd kunnen de stappen 5 en 6 niet of alleen met veel moeite worden uitgevoerd. Op dit onderdeel is dus de meeste vooruitgang te boeken. Vandaar dat de eerste afspraak gaat over het verhelderen van de beleidskaders incl. beleidstheorie en de onderdelen die daar deel van uitmaken.

## 7.3 Verbeterde voorbereiding inzet subsidies

### *Afspraak 1: Beleidskaders worden verhelderd direct bij de vormgeving van nieuwe subsidies.*

Bij de vormgeving van nieuwe subsidies en/of nieuw beleid moeten voortaan de beleidskaders worden verhelderd (incl. beleidstheorie). Dit is, zoals gezegd, nuttig en nodig om de evalueerbaarheid te verzekeren. Verheldering van het beleidskader geeft meer inzicht in de verwachtingen en veronderstellingen die men bij aanvang van een subsidie heeft en is nodig om na afloop te kunnen evalueren op doeltreffendheid. Een goed beleidskader verheldert, zoals de rekenkamer heeft aangegeven, nut & noodzaak, doelen, prestaties, activiteiten en middelen. Tevens is inzichtelijk gemaakt wat de veronderstelde werkingsmechanismen en onderlinge verbanden zijn en is een nulmeting uitgevoerd. Inzichtelijk maken van de vooraf veronderstelde werking van een subsidie maakt het mogelijk die te vergelijken met de achteraf geconstateerde werking. Als een subsidie onderdeel is van een pakket aan maatregelen, is het tevens nodig het betreffende beleidsonderdeel af te bakenen van het bredere beleidskader. Daartoe dient bij elk te evalueren subsidie aan de 'voorkant' een verheldering te worden

gegevens van het beleidskader. Het is essentieel dat de verschillende onderdelen waaruit het beleidskader bestaat gelijk met het in werking treden van een subsidie verhelderd zijn.

De benodigde verheldering dient concreet uit de volgende onderdelen te bestaan:

- Beschrijving van Nut&Noodzaak. Hiermee wordt verhelderd wat het beleidsprobleem is en worden de instrumentkeuze nader gemotiveerd. Bij de instrumentkeuze moet bepaald worden of en zo ja welke alternatieven voorhanden zijn. Subsidies worden veelal ingezet om problemen op te lossen of ontwikkelingen te stimuleren. Ook moet bij dit onderdeel een beschrijving worden gemaakt van de in de toekomst te bereiken gewenste situatie of effecten. Onderbouwing kan worden gevonden in beschikbare data en bestaande onderzoeken.
- Beschrijving van de veronderstelde of aantoonbare werking. De Randstedelijke Rekenkamer noemt dit de beleidstheorie. Het gaat hierbij om de veronderstelde of aantoonbare werkingsmechanismen zodat duidelijk wordt wat de bijdrage van de subsidie aan de gesignaleerde problemen en/of gewenste ontwikkelingen zal zijn. Het is van belang om aannemelijk en expliciet te maken dat de beleidsuitvoering gaat werken en resultaten oplevert zoals bedoeld. Deze theoretische werking kan met nadere argumentatie verondersteld worden of eerder door onderzoek zijn aangetoond. Hierbij dienen ook de betrokken doelgroepen met hun te verwachten inzet in beeld te worden gebracht alsmede een analyse van de mogelijke invloed van de omgeving.
- Beschrijving, concretisering en beoordeling van de beleidsdoelen, prestaties, activiteiten, instrumenten en middelen. Hiermee worden beleidsambities verheldert en de verbanden tussen de verschillende onderdelen (doelen, prestaties, activiteiten, instrumenten en middelen) op een logische en consistente manier aangebracht en de werkingsmechanismen blootgelegd. Het betreft hier verschillende werkzaamheden, waaronder het SMART+C formuleren van de beleidsdoelen en het koppelen van indicatoren en streefwaarden aan doelen en gewenste prestaties. Prestaties dienen realistisch, haalbaar en tijdgebonden geformuleerd te worden;
- Monitoropzet met Nulmeting. Om effecten te kunnen meten zijn veelal kwalitatieve of kwantitatieve data nodig die periodiek worden verzameld. De wijze van meten kan worden vastgelegd in een monitoropzet. De nulmeting vormt de basis van de effectmeting. Naast een effectmeting is een nadere verklaring van het wel of niet werken van de subsidie noodzakelijk, zodat aangrijpingspunten voor eventuele bijsturing inzichtelijk worden.
- Indien uit nader onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is om een bepaald type subsidie op doeltreffendheid te evalueren zal dat expliciet worden aangegeven. Het is vervolgens aan GS om te bepalen of een dergelijke type subsidie verstrekt zal worden.

## 7.4 Aanpak en werkwijze

### *Afspraak 2: 'Slim' evalueren is het uitgangspunt*

'Slim' evalueren is het uitgangspunt van dit evaluatiekader. Het is niet nodig c.q. mogelijk om alle toegekende subsidies te evalueren. In hoofdstuk 6 is verhelderd welke selectiecriteria gelden bij het bepalen van de te evalueren subsidies.

Aanvullend hierop zijn er nog drie onderdelen die 'slim' evalueren een verdere invulling geven. Ten eerste kan het opstellen van een standaard onderzoeksontwerp nuttig zijn. Bij de start van een evaluatie is veelal een onderzoeksontwerp nodig. Het gaat daarbij om de te gebruiken technieken. Het opstellen van een standaardontwerp vergroot de uniformiteit van onderzoek en vormt het begin van meer routinematige wijze van evaluatie onderzoek. Ten tweede kan genoemd worden het bundelen van verschillende subsidie evaluaties, zowel qua uitvoering als qua inzichten achteraf – meta-evaluatie. Door bundeling wordt het inzicht op de werkingsmechanismen vergroot. Bovendien kan dit een kostenbesparend effect hebben.

*Afspraak 3: Subsidies die voldoen aan de criteria uit het evaluatiekader moeten worden geëvalueerd.*

Het evaluatiekader is opgesteld voor nieuwe subsidies. Nieuwe subsidies worden vanaf nu in principe volgens de richtlijnen van het evaluatiekader op doeltreffendheid geëvalueerd. Dit neemt niet weg dat ook bestaande subsidies kunnen worden geëvalueerd. De mogelijkheden hiertoe verschillen per subsidie. In ieder geval is het veelal mogelijk om op prestatieniveau inzicht te krijgen in de werking. Robuustheid van uitspraken ten aanzien van doeltreffendheid kunnen wisselen. Aan de concrete mogelijkheden voor het evalueren van bestaande subsidies zal expliciet aandacht worden besteed bij het jaarlijkse voorstel zoals bedoeld in hoofdstuk 8.

*Afspraak 4: De huidige werkwijze voor uitvoerbare en rechtmatige subsidieregelingen wordt gecontinueerd.*

De provincie Noord-Holland heeft de afgelopen jaren flinke stappen gemaakt in de verzakelijking van het subsidieproces. Bij de ambtelijke voorbereiding van nieuwe subsidieregelingen wordt tegenwoordig veel aandacht besteed aan tal van aspecten rond een uitvoerbare en rechtmatige subsidieverstrekking. Daarbij worden de verschillende onderdelen zoals de doelgroepen, beschikbare middelen, gewenste activiteiten, beoordelingscriteria, wel/geen tendersysteem, soorten van subsidies onder de loep genomen en nader ingevuld. Ook wordt er veelal een nadere omschrijving gemaakt van de subsidiabele activiteiten met als doel mogelijke interpretatieverschillen te voorkomen. Deze verzakelijking vormt een belangrijke basis voor het verder ontwikkelen van de kwaliteit van het subsidie instrument en voor het verder evalueerbaar maken van subsidies.

*Afspraak 5: De huidige werkwijze van voorbereiding voor nieuwe zgn. boekjaarsubsidies en eenmalige subsidies wordt verbeterd.*

Ook deze type subsidies dient meer evalueerbaar gemaakt te worden. Hiervoor zijn maatwerk en extra inspanningen nodig. Bij dergelijke subsidies is vaak sprake van een voor Noord-Holland unieke instelling.

*Afspraak 6: De coördinatie, afstemming en transparantie wordt verbeterd.*

De Randstedelijke Rekenkamer beveelt aan de coördinatie en afstemming te versterken [1]. De Randstedelijke Rekenkamer kan zich voorstellen dat binnen de provinciale organisatie een centrale eenheid/functionaris wordt aangewezen die verantwoordelijkheid draagt voor het overzicht. De personen die verantwoordelijk zijn voor een subsidie kunnen uitgevoerde evaluaties en informatie over geplande evaluaties naar deze centrale eenheid/functionaris sturen. De provincie kan er ook voor kiezen om de gehouden evaluaties op zo'n centrale plek te beheren. Hierdoor zijn de evaluaties goed toegankelijk en wordt de informatie over geplande evaluaties vergroot. Ook het leereffect binnen de provinciale organisatie wordt hierdoor versterkt. Deze aanbevelingen worden overgenomen.

Voor het implementeren van dit Evaluatiekader zullen de nodige activiteiten en acties worden ontplooid, waaronder het opstellen van een implementatieplan en het verder organisatorisch vorm geven en borgen van de coördinatie en afstemming. De verantwoordelijkheid hiertoe wordt belegd bij de directeur Beleid en zal verder ter hand worden genomen door de concernbrede Werkgroep Subsidies<sup>15</sup> (het 'Leertje van de Kraan').

---

<sup>15</sup> Het Leertje van de Kraan is een verbetertraject voor subsidies waarin de directie Beleid, de sector Subsidies (directie Subsidieverlening, Handhaving en Vergunningverlening) en de sectoren Juridische Dienstverlening en Financiën (directie Middelen) zijn betrokken. Deze werkgroep zal worden uitgebreid met de sector Kennis en Beleidsevaluatie van de directie Beleid.

*Afspraak 7: Het Evaluatiekader wordt geëvalueerd.*

Aangezien de provincie Noord-Holland met dit Ontwerp Evaluatiekader Subsidies voorloper is in Nederland, is het zaak dit kader over twee jaar op haar praktische toepasbaarheid te evalueren. Daarbij zal de focus liggen op:

- de toepasbaarheid en opvolging van de criteria voor het wel/niet evalueren van subsidies (welke verhelderingen of aanvullingen zijn eventueel nodig),
- de opvolging en werking van de besluitvormingsprocedure,
- de opvolging van de afspraken in het evaluatieprotocol,
- het aantal uitgevoerde subsidie-evaluaties op doeltreffendheid,
- de kwaliteit van de uitgevoerde subsidie-evaluaties op doeltreffendheid en
- de impact van de resultaten van de uitgevoerde subsidie-evaluatie (op welke wijze is opvolging gegeven aan de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties).

De evaluatie zal worden uitgevoerd door de concernbrede Werkgroep Subsidies (het 'Leertje van de Kraan'), onder verantwoordelijkheid van de directeur van de directie Beleid.

## **8 Procedure besluitvorming evaluatie subsidies**

### **8.1 Inleiding**

GS van Noord-Holland hebben naar aanleiding van het rekenkamerrapport eveneens opdracht gegeven voor het vormgeven van de besluitvormingsprocedure. De in dit hoofdstuk geformuleerde procedure heeft dan ook betrekking op de besluitvorming ten aanzien van welke subsidies en subsidieregelingen voor een aanstaand jaar op doeltreffendheid geëvalueerd worden.

### **8.2 GS stellen jaarlijks een programma op voor te evalueren subsidies**

Op basis van dit Evaluatiekader Subsidies stellen GS jaarlijks een programma vast met concrete voostellen ten aanzien van welke subsidies in het aankomend jaar geëvalueerd zullen worden. Dit programma gaat ter kennisname naar de commissie WEB en gaat tegelijk met de begroting naar PS.

### **8.3 Over benodigde middelen wordt jaarlijks bij begrotingsbehandeling besloten**

De in dit Evaluatiekader geraamde kosten zijn gebaseerd op een aantal aannamen en zijn indicatief van aard (zie ook hoofdstuk 9). Op basis van de jaarlijks op te zetten programmering van de subsidie-evaluaties worden de specifiek voor komend jaar benodigde financiële middelen bij de begrotingsbehandeling vastgesteld<sup>16</sup>. Opgemerkt wordt dat het uiteindelijk om structurele kosten gaat, die voor de lange termijn niet exact bekend zijn omdat niet inzichtelijk is welke subsidies (hoeveel, welk soort van welke omvang etc.) de komende jaren zullen worden verleend.

### **8.4 Uitgevoerde evaluatie ter kennisname verstuurd aan PS**

GS zijn voor de uitvoering door PS gemandateerd. Concreet zijn GS bevoegd tot het opstellen van uitvoeringsregelingen en tot het nemen van besluiten omtrent subsidies [12]. GS zullen er dus zelf op toe gaan zien dat de kwaliteit van de evaluaties wordt verbeterd. Om te zorgen voor meer inzicht over de uitkomsten en resultaten van de uitgevoerde evaluaties zullen deze ter kennisname naar PS worden verstuurd. De uitgevoerde subsidie-evaluaties zullen ter kennisname naar de verschillende Statencommissies worden gestuurd.

---

<sup>16</sup> Voor 2013 is ervoor gekozen om de programmering en bijbehorende financiële gevolgen in het kader van de eerste Begrotingswijziging 2013 te behandelen.

## 9. Varianten en kosten

### 9.1 Inleiding

Rekening houdend met hetgeen hiervoor beschreven, de wettelijke verplichting vanuit de Awb, de wensen van de Randstedelijke Rekenkamer en de proportionaliteitsoverwegingen wordt in dit hoofdstuk op hoofdlijnen aangegeven welke subsidievormen wel, niet en op welke wijze geëvalueerd moeten worden. Eerder zijn hiertoe verschillende varianten ontwikkeld (zie bijlage 3) op basis waarvan de commissie WEB op 1 oktober 2012 heeft geadviseerd voor de variant 'Verplichting Awb plus steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies'. Deze variant is in dit hoofdstuk nader toegelicht en in de voorgaande hoofdstukken uitgewerkt. Opgemerkt wordt dat de in dit hoofdstuk genoemde aantallen en bedragen indicaties betreffen gebaseerd op een momentopname. Daarbij is uitgegaan van de peildatum 31 december 2011.

### 9.2 Verplichting Awb plus steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies (variant d)

Om te voldoen aan de verplichtingen van de Awb, deels tegemoet te komen aan de wens van de Randstedelijke Rekenkamer en ook zicht te houden op de doeltreffendheid van de eenmalige/incidentele subsidies, is op 1 oktober 2012 door de commissie WEB geadviseerd om naast het evalueren van subsidies op basis van een wettelijke grondslag (in de provincie Noord-Holland Verordeningen en Uitvoeringsregelingen), ook steekproefsgewijs zowel de boekjaar- als eenmalige/incidentele subsidies<sup>17</sup> te evalueren.

Onderstaande tabel laat zien welke subsidievormen altijd worden geëvalueerd (groen gemarkeerd) en welke subsidievormen in de steekproef worden betrokken (geel gemarkeerd). Daarbij is binnen verschillende financiële categorieën aangegeven om hoeveel verordeningen, uitvoeringsregelingen en begrotingssubsidies het gaat en welk bedrag zij tezamen vertegenwoordigen op basis van de subsidieplafonds van 2011 (zie ook paragraaf 3.3.4).

Subsidieplafond/ budget	Verordeningen	Uitvoerings- regelingen	Begrotingssubsidies	
			Boekjaar- subsidies	Eenmalige subsidies
< € 125.000,-		4 (€ 0,5 miljoen)	13 (€ 1 miljoen)	95 (€ 10 miljoen)
€ 125.000,- - € 1 miljoen		17 (€ 6,4 miljoen)	37 (€ 11 miljoen)	15 (€ 6.6 miljoen)
> € 1 miljoen	3 (€ 123 miljoen)	11 (€ 54,7 miljoen)	7 (€ 26 miljoen)	9 (€ 45 miljoen)

De tabel laat zien dat verordeningen en uitvoeringsregelingen altijd eens in de vier jaar (conform de motie PS van 7 mei 2012) worden geëvalueerd en dat de begrotingssubsidies

<sup>17</sup> In de berekeningen die verder in dit hoofdstuk zijn opgenomen komen geen subsidies in incidentele gevallen voor, omdat is uitgegaan van het peiljaar 2011 (als laatste afgesloten subsidiejaar) en er in dat jaar geen subsidies in incidentele gevallen waren. In dit Evaluatiekader worden de subsidies in incidentele gevallen, gezien hun overeenkomstige kenmerken, op een gelijke wijze behandeld als de begrotingssubsidies.

(boekjaarsubsidies en eenmalige/incidentele subsidies<sup>18</sup>) via een jaarlijks te trekken steekproef geëvalueerd worden. Uitgegaan wordt daarbij van een jaarlijkse gestratificeerde steekproef van de begrotingssubsidies, waarbij 10% van deze subsidies worden meegenomen in de jaarlijkse programmering. Voor de gestratificeerde steekproef worden de volgende criteria gehanteerd:

1. Financiële omvang van de subsidie; subsidies met een jaarlijks subsidieplafond of budget boven € 1 miljoen worden altijd meegenomen;
2. Verdeling over beleidsterreinen: binnen de steekproef wordt ernaar gestreefd te komen tot een zo evenwichtig mogelijke verdeling over de verschillende beleidsterreinen.

Daarbij geldt uiteraard ook, zoals beschreven in hoofdstuk 6, dat evaluatie proportioneel moet zijn (de kosten van de evaluatie moeten in verhouding staan met de omvang van de subsidie), er recent niet al een adequate evaluatie uitgevoerd is, dat het beleidsdoel nog steeds nagestreefd wordt en niet besloten is de subsidie te stoppen en, in het geval van boekjaarsubsidies, dat de subsidie 4 jaar of langer in werking is of, in het geval van eenmalige/incidentele subsidies, dat de subsidie voldoende lang in werking is om effecten te kunnen meten (deze looptijd kan verschillen naar de soort en aard van de subsidies) waarbij de evaluatie ook een breder leereffect kan hebben (zie ook de beslisbomen in hoofdstuk 6). Pas dan komen subsidies en subsidieregelingen via de steekproef in aanmerking om opgenomen te worden in de programmering van aankomend jaar.

### 9.3 Kosten uitvoeren subsidie-evaluaties

Om een inschatting te kunnen maken van de evaluatiekosten voor de hierboven genoemde variant is uitgegaan van kostenindicaties voor evaluaties van subsidies en subsidieregelingen op doeltreffendheid. Deze kostenindicatie is gebaseerd op hetgeen verschillende van onze raamcontractanten hebben aangegeven (zie bijlage 4). Een onderscheid is daarbij gemaakt tussen de kosten voor het evalueren op doeltreffendheid van Verordeningen en Uitvoeringsregelingen en het evalueren op doeltreffendheid van Begrotingssubsidies (boekjaarsubsidies en eenmalige/incidentele subsidies). Dit omdat bij Verordeningen en Uitvoeringsregelingen sprake is van meerdere subsidieontvangers en in de evaluatie gewerkt zal moeten worden met steekproeven ten aanzien van individuele subsidies. Hieraan zijn veelal extra kosten verbonden. Bij begrotingssubsidies gaat het over het algemeen om subsidies aan één instelling, organisatie of initiatief/project.

#### *Kosten bij uitbesteding evaluatie subsidies op doeltreffendheid*

In onderstaande tabel is aangegeven wat de kosten voor de subsidie-evaluaties zijn bij externe uitbesteding voor de in paragraaf 9.2 uitgewerkte variant en wat de jaarlijkse kosten zijn. Voor de jaarlijkse kosten wordt uitgegaan van het eens in de vier jaar evalueren van subsidies conform de motie van PS van 7 mei 2012 die afwijkt van de verplichting uit de Awb die uitgaat van het eens in de vijf jaar evalueren van subsidies.

---

<sup>18</sup> In de berekeningen die verder in dit hoofdstuk zijn opgenomen komen geen subsidies in incidentele gevallen voor, omdat is uitgegaan van het peiljaar 2011 (als laatste afgesloten subsidiejaar) en er in dat jaar geen subsidies in incidentele gevallen waren. In dit Evaluatiekader worden de subsidies in incidentele gevallen, gezien hun overeenkomstige kenmerken, op een gelijke wijze behandeld als de begrotingssubsidies.



	Totale kosten bij uitbesteding uitgaande van peiljaar 2011	Kosten per jaar uitgaande van evaluatie eens in de vier jaar (motie PS 7 mei 2012)	Kosten per jaar uitgaande van evaluatie eens in de 5 jaar (verplichting Awb)
Verplichting Awb plus steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies	€ 3.620.000,-*	2013: € 782.000,- Vanaf 2014: €946.000,-*	2013: € 724.000,- Vanaf 2014: €876.040,-*

\* Deze bedragen zijn inclusief BTW omdat het BTW compensatiefonds vanaf 2014 wordt afgeschaft.

De tabel laat zien dat, gebaseerd op het aantal verschillende type subsidies in 2011 en conform de gekozen variant in paragraaf 9.2, de kosten voor externe uitbesteding van de evaluatie van de subsidieregelingen en subsidies op doeltreffendheid indicatief maximaal € 3.620.000,- bedragen . Wanneer wordt uitgegaan van een eens in de vier jaar evalueren, conform de motie van PS, dan bedragen de kosten voor 2013 € 782.000,- en vanaf 2014 jaarlijkse ca. € 946.000,- (incl. BTW). Uitgegaan is daarbij van een gelijke verdeling van de subsidie-evaluaties over de verschillende jaren. Welke subsidies in welk jaar geëvalueerd moeten worden is echter afhankelijk van verschillende kenmerken van subsidies en subsidieregelingen zoals beschreven in hoofdstuk 6 (proportionaliteit, doorlooptijd, percentage vaststellingen etc.). Dit kan betekenen dat het ene jaar meer en het andere jaar minder subsidies geëvalueerd moeten worden en dat de jaarlijkse kosten voor uitbesteding dus kunnen variëren binnen het totale maximale kader van €3.620.000,-. Daarbij zal in de aanloopperiode moeten blijken in hoeverre de kosten mogelijk verder kunnen worden beperkt door het 'slim' evalueren, bijvoorbeeld door meer samenwerking met andere provincie (zie hetgeen verder beschreven in hoofdstuk 6).

Ten aanzien van de uitbesteding van de subsidie-evaluaties op doeltreffendheid wordt opgemerkt dat dit voordelen kan hebben wanneer het gaat om de onafhankelijkheid van de evaluatie en wanneer voor de evaluatie specifieke expertise gewenst is. Nadeel is dat de met de evaluaties opgebouwde kennis, ervaringen en inzichten beperkt geborgd worden binnen de provinciale organisatie. Daarnaast moeten de uitbestede evaluaties nog steeds door de provincie begeleid worden (uitvraag, begeleiding onderzoek etc.), waarmee ook kosten gemoeid zijn.

#### *Onzekerheden*

De raming van de extra benodigde financiële middelen voor het daadwerkelijk uitvoeren van subsidie-evaluaties op doeltreffendheid, bedraagt afgerond maximaal € 3,62 miljoen voor de komende vier jaar. Dit betreft een inschatting op hoofdlijnen c.q. globale indicatie, die verschillende onzekerheden kent. De onzekerheden in deze kostenindicatie liggen in de volgende punten:

- Voor de berekening is uitgegaan van 2011 als peiljaar ten aanzien van het aantal subsidies, de verdeling over de verschillende type subsidies en financiële omvang van de subsidies. Hoe deze aantallen en verdeling zich de komende jaren zal ontwikkelen (onder meer in het kader van de kerntakendiscussie en de bezuinigingen) is onzeker en kan consequenties hebben voor de benodigde financiële middelen voor het uitvoeren van de subsidie-evaluaties.
- Aangezien de eerst komende jaren met name nu reeds bestaande subsidies geëvalueerd zullen worden, die niet optimaal ten aanzien van de evalueerbaarheid zijn ingericht, is onzeker hoeveel extra inspanningen geleverd moeten worden om uitspraken te kunnen

doen ten aanzien van doeltreffendheid<sup>19</sup>. Dit heeft consequenties voor het aantal subsidie-evaluaties dat uitgevoerd kan worden binnen het budget.

- Onzeker is verder welke positieve effecten precies te verwachten zijn ten aanzien van het 'slim' evalueren (zie hoofdstuk 6) en de mogelijke kostenbesparingen die daarmee gemoeid zijn (bv. de mogelijkheden om met andere provincies samen te werken).

#### **9.4 Aanlooperperiode**

Na vaststelling van dit Evaluatiekader Subsidies is een zekere aanlooperperiode nodig voor enerzijds het opzetten en inrichten van de evalueerbaarheid van de provinciale subsidies (conform hoofdstuk 4) zowel beleidsmatig als organisatorisch en anderzijds voor het verder professionaliseren van de uitvoering van subsidie-evaluaties op doeltreffendheid. Het besef is dan ook aanwezig dat de noodzakelijke omslag het nodige van de ambtelijke organisatie zal vergen. Naar verwachting zal het 'volledig indraaien' van de organisatie en het implementeren van doeltreffendheid in nieuw beleid en subsidies en subsidieregelingen een aanlooperperiode vragen. De verantwoordelijkheid voor de implementatie wordt belegd bij de directeur van de directie Beleid en verder ter hand genomen door de concernbrede Werkgroep Subsidies (het 'Leertje van de Kraan').

In deze aanlooperperiode zal onder meer ervaring moeten worden opgedaan met:

- Het aan de voorkant optimaal evalueerbaar maken van subsidies op doeltreffendheid (dit betekent aanpassing van het beleidsontwikkelingsproces, zie hoofdstuk 4);
- Het opstellen van de jaarlijkse programmering van de subsidie-evaluaties conform dit Evaluatiekader, inclusief de (meer specifieke) kostenraming (komt de eerste keer bij de eerste Begrotingswijziging 2013);
- Het verder invulling geven aan het idee van 'slim' evalueren, onder meer verkennen van de mogelijkheden van samenwerking met andere provincies.

---

<sup>19</sup> De kostenindicatie gaat nu uit van op evalueerbaarheid ingerichte subsidieregelingen (zie hoofdstuk 4).

## BIJLAGE 1 TOTSTANDKOMING EVALUATIEKADER SUBSIDIES

Naar aanleiding van de opdracht van GS om een Evaluatiekader Subsidies te ontwikkelen heeft allereerst een consultatieronde langs alle provincies plaatsgevonden om na te gaan of een dergelijk kader, of bruikbare bouwstenen daartoe, reeds beschikbaar waren. Conclusie is dat geen enkele provincie over een dergelijk kader beschikt en dat het evalueren van subsidies, in de zin zoals de Rekenkamer voorstaat, bij geen van de provincies tot dusver expliciete aandacht heeft gekregen. Wel vinden binnen sommige provincies eerste activiteiten op dit vlak plaats, zoals bij de provincie Utrecht waar gewerkt wordt met een Evaluatiekalender en de provincie Zuid-Holland waar in een zeer kort tijdsbestek een quickscan van alle subsidies wordt uitgevoerd. Beide initiatieven bieden geen concrete aangrijpingspunten voor het binnen de provincie Noord-Holland te ontwikkelen Evaluatiekader Subsidies.

Vervolgens heeft een consultatieronde langs verschillende kennisinstellingen plaatsgevonden waarvan bekend is dat zij ervaring hebben met het evalueren van subsidies. In dat kader is gesproken met:

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR);
- AgentschapNL;
- Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), ministerie van Veiligheid en Justitie;
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM), ministerie van Infrastructuur en Milieu;
- Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Kennis;

Daarnaast is gebruik gemaakt van de inzichten van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het evalueren van subsidies, zoals zij onder meer heeft vastgelegd in de 'Handreiking effectevaluaties van subsidies' (oktober 2011). Geconcludeerd wordt dat ook deze partijen niet over een genoemd Evaluatiekader beschikken. Ten aanzien van de criteria op basis waarvan bepaald kan worden wanneer het wel of niet zinvol/noodzakelijk is subsidies op doeltreffendheid te evalueren en hoe er 'slim' geëvalueerd kan worden (bv. proportioneel t.a.v. kosten, gebruik makend van reeds bewezen doeltreffendheid, etc.) zijn vrijwel geen inzichten beschikbaar. Ook de Randstedelijke Rekenkamer en de WRR hebben deze leemte geconstateerd. De Rekenkamer heeft hiertoe een Handreiking<sup>20</sup> gemaakt [3] en de WRR komt begin 2013 met een rapport over hoe 'slim' te evalueren.

Kortom, de provincie Noord-Holland is met het te ontwikkelen Evaluatiekader Subsidies voorloper in Nederland. Verschillende partijen geven aan interesse te hebben in hetgeen door de provincie ontwikkeld wordt.

---

<sup>20</sup> De bouwstenen voor deze handreiking zijn geleverd door de evaluaties van specifieke subsidies per provincie.

## BIJLAGE 2 DOCUMENTENLIJST

1. Inzicht in doeltreffendheid van Subsidies, Provincie Noord-Holland, Randstedelijke Rekenkamer, maart 2012
2. Gevalsstudie doeltreffendheid subsidies Luchtkwaliteit, provincie Noord-Holland, Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2012
3. Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies, Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2012
4. Handreiking effectevaluaties van subsidies, Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, Algemene Rekenkamer, Den Haag, oktober 2011
5. Leren van subsidie-evaluaties, Algemene Rekenkamer (33 034), 13 oktober 2011
6. Na het knippen van het lint, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2009
7. Met de kennis van nu: leren van evalueren, Een casestudy: A5 Verlengde Westrandweg, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, december 2010
8. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVII) voor het jaar 2009 (31 700 XVI), Doorlichting subsidies en subsidiebeleid, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008 – 2009
9. De OCW Experimenteer wijzer (concept), Directie Kennis, oktober 2010
10. Onderdelen van ex-ante uitvoeringsanalyse, WODC
11. Evaluatie van het subsidiebeleid in gemeente Alkmaar: naar resultaatgericht en evalueerbaar beleid, Partners+Pröpper Bestuurskundig onderzoek en advies, Vught, 21 april 2005
12. Algemene Subsidieverordening Noord-Holland 2011, januari 2012

## BIJLAGE 3 ONTWIKKELDE VARIANTEN VOOR EVALUATIE SUBSIDIES OP DOELTREFFENDHEID

Hieronder zijn de verschillende varianten die zijn ontwikkeld voor het op doeltreffendheid evalueren van subsidies opgenomen, zoals die 1 oktober aan de commissie WEB zijn voorgelegd en waar besloten is voor variant d.

Welke subsidies en welke subsidieregelingen wel of niet geëvalueerd moeten worden, verschilt op basis van het rekenkamer perspectief, de wettelijke verplichting uit de Awb en vanuit proportionaliteits overwegingen. Vanuit deze perspectieven zijn onderstaande vier varianten opgesteld.

### Variant a: Wens Randstedelijke Rekenkamer

De Randstedelijke Rekenkamer geeft in haar rapport aan dat zij van mening is dat de provincie evaluaties conform de wettelijke verplichting van de Awb moet uitvoeren en dat zij het wenselijk acht dat ook alle structurele subsidies eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. In nevenstaande tabel is groen gemarkeerd aangegeven welke subsidies en subsidieregelingen

volgens de Rekenkamer eens in de vijf jaar geëvalueerd zouden moeten worden. Het betreft dan subsidies op basis van Verordeningen, Uitvoeringsregelingen en de Boekjaarsubsidies.

Subsidieplafond/ budget	Verordeningen	Uitvoerings- regelingen	Begrotingssubsidies	
			Boekjaar- subsidies	Eenmalige subsidies
< € 125.000,-		4 (€ 0,5 miljoen)	13 (€ 1 miljoen)	95 (€ 10 miljoen)
€ 125.000,- - € 1 miljoen		17 (€ 6,4 miljoen)	37 (€ 11 miljoen)	15 (€ 6,6 miljoen)
> € 1 miljoen	3 (€ 123 miljoen)	11 (€ 54,7 miljoen)	7 (€ 26 miljoen)	9 (€ 45 miljoen)

### Variant b: Verplichting Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Ten aanzien van het evalueren van subsidies stelt art. 4:24 van de Awb dat indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Voor de provincie Noord-Holland betekent dit dat subsidies op basis van uitvoeringsregelingen en verordeningen eens per vijf jaar verplicht moeten worden geëvalueerd.

Subsidieplafond/ budget	Verordeningen	Uitvoerings- regelingen	Begrotingssubsidies	
			Boekjaar- subsidies	Eenmalige subsidies
< € 125.000,-		4 (€ 0,5 miljoen)	13 (€ 1 miljoen)	95 (€ 10 miljoen)
€ 125.000,- - € 1 miljoen		17 (€ 6,4 miljoen)	37 (€ 11 miljoen)	15 (€ 6,6 miljoen)
> € 1 miljoen	3 (€ 123 miljoen)	11 (€ 54,7 miljoen)	7 (€ 26 miljoen)	9 (€ 45 miljoen)

### Variant c: Proportionaliteit – verhouding omvang subsidie en kosten voor evaluatie doeltreffendheid

Omdat de kosten van het evalueren van subsidies op doeltreffendheid in verhouding moeten staan met de financiële omvang van de verleende subsidie, stellen wij in deze variant voor om alle subsidies en subsidieregelingen met een jaarlijks subsidieplafond of budget onder de € 125.000,- uit te sluiten van evaluatie op

Subsidieplafond/ budget	Verordeningen	Uitvoerings- regelingen	Begrotingssubsidies	
			Boekjaar- subsidies	Eenmalige subsidies
< € 125.000,-		4 (€ 0,5 miljoen)	13 (€ 1 miljoen)	95 (€ 10 miljoen)
€ 125.000,- - € 1 miljoen		17 (€ 6,4 miljoen)	37 (€ 11 miljoen)	15 (€ 6,6 miljoen)
> € 1 miljoen	3 (€ 123 miljoen)	11 (€ 54,7 miljoen)	7 (€ 26 miljoen)	9 (€ 45 miljoen)

doeltreffendheid. Veelal gaat het in deze categorie om kleinere bedragen<sup>21</sup>. Voor deze subsidies wordt alleen het prestatieniveau inzichtelijk gemaakt.

*Variant d: Verplichting Awb plus steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies*

Om te voldoen aan de verplichtingen van de Awb, en deels tegemoet te komen aan de wens van de Rekenkamer en ook zicht te houden op de doeltreffendheid van de eenmalige/incidentele subsidies, wordt in deze variant uitgegaan van het, naast het evalueren van subsidies op basis van Verordeningen en Uitvoeringsregelingen, ook steekproefsgewijs evalueren van

Subsidieplafond/ budget	Verordeningen	Uitvoerings- regelingen	Begrotingssubsidies	
			Boekjaar- subsidies	Eenmalige subsidies
< € 125.000,-		4 (€ 0,5 miljoen)	13 (€ 1 miljoen)	95 (€ 10 miljoen)
€ 125.000,- - € 1 miljoen		17 (€ 6,4 miljoen)	37 (€ 11 miljoen)	15 (€ 6,6 miljoen)
> € 1 miljoen	3 (€ 123 miljoen)	11 (€ 54,7 miljoen)	7 (€ 26 miljoen)	9 (€ 45 miljoen)

zowel de boekjaar- als eenmalige subsidies<sup>22</sup>. Uitgegaan wordt daarbij van een jaarlijkse gestratificeerde steekproef waarbij 10% van deze subsidies wordt betrokken. Voor de gestratificeerde steekproef worden de volgende criteria gehanteerd:

1. Financiële omvang van de subsidie (subsidies met een jaarlijks subsidieplafond of budget boven € 1 miljoen worden altijd meegenomen);
2. Looptijd van de subsidie (de subsidie moet voldoende lang in werking zijn om effecten te kunnen meten);
3. Evenwichtige verdeling over beleidsterreinen.

<sup>21</sup> Vrijwel alle boekjaarsubsidies in de categorie tot € 125.000,- hadden in 2011 een budget onder de € 50.000,- (drie boekjaarsubsidie hadden in 2011 een budget van € 100.000,- of meer). Verder betreft 70% van de eenmalige subsidies in de categorie tot € 125.000,- een budget van minder dan € 50.000,-.

<sup>22</sup> In de berekeningen die verder in dit hoofdstuk zijn opgenomen komen geen subsidies in incidentele gevallen voor, omdat is uitgegaan van het peiljaar 2011 (als laatste afgesloten subsidiejaar) en er in dat jaar geen subsidies in incidentele gevallen waren. In dit Evaluatiekader worden de subsidies in incidentele gevallen, gezien hun overeenkomstige kenmerken, op een gelijke wijze behandeld als de begrotingssubsidies.

## BIJLAGE 4 KOSTENINDICATIE VARIANTEN

Om een inschatting te kunnen maken van de evaluatiekosten voor de hierboven genoemde vier varianten is uitgegaan van de in onderstaande tabel opgenomen indicaties van kosten voor evaluaties van subsidies en subsidieregelingen op doeltreffendheid. Deze kostenindicatie is gebaseerd op hetgeen vier van onze raamcontractanten hebben aangegeven.

Jaarlijks subsidieplafond / - budget	Kostenindicatie evaluatie subsidies op doeltreffendheid	
	Verordeningen en Uitvoeringsregelingen	Begrotingssubsidies (boekjaarsubsidies en eenmalige subsidies)
tot € 125.000,-	€ 22.688,-	€ 17.750,-
van € 125.000,- tot € 1 miljoen	€ 48.500,-	€ 35.375,-
boven € 1 miljoen	€ 83.750,-	€ 59.000,-

Wanneer de kostenindicaties voor het uitvoeren van evaluaties op doeltreffendheid wordt gerelateerd aan de in bijlage 3 beschreven varianten dan worden de totale evaluatiekosten voor de verschillende varianten inzichtelijk (zie hoofdstuk 9). Het betreffen de totale meerkosten bij uitbesteding van de evaluatieonderzoeken uitgaande van de termijn van vier jaar zoals genoemd in de PS motie van 7 mei 2012.

	Varianten	Totaal*
a.	Wens Randstedelijke Rekenkamer	€ 4,04 miljoen
b.	Verplichting Awb	€ 2,09 miljoen
c.	Proportionaliteit	€ 4,78 miljoen
d.	Verplichting Awb plus steekproefsgewijs evalueren begrotingssubsidies	€ 3,13 miljoen (bij van steekproef 10%)

\* de opgenomen bedragen betreffen afrondingen en zijn exclusief BTW die vanaf 2014 geldt in verband met het afschaffen van het BTW compensatiefonds.

De genoemde bedragen betreffen maximum bedragen gebaseerd op de inzichten, aantallen en subsidiebedragen van 2011. De verwachting is echter dat het aantal boekjaarsubsidies in de komende jaren zal afnemen en dat daarmee ook de kosten voor de varianten die daar betrekking op hebben (varianten a, c en d) mogelijk lager zullen uitvallen. Het is op dit moment onmogelijk deze kosten nader te kwantificeren.