

ONTWERP EVALUATIEKADER SUBSIDIES 2025

Actualisatie
Evaluatiekader
subsidies 2025

13-1-2025

2366593/2366608

Esther de Winter

winterm@noord.holland.nl

Directie Beleid, sector Onderzoek & Informatie

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
2. Selectiecriteria voor subsidie-evaluatie Evaluatiekader Subsidies 2025	8
2.1 Beslisboom voor selectie van te evalueren subsidies o.g.v. wettelijk voorschrift.....	8
2.2 Evaluatie begrotingssubsidies	11
2.2.1 Aanpak boekjaarsubsidies	11
2.2.2 Eenmalige subsidies.....	12
2.2.3 Incidentele subsidies.....	12
3. Evaluatieprotocol voor subsidies op grond van wettelijk voorschrift	12
4. Het Evaluatiekader wordt geëvalueerd.....	13
5. Procedure besluitvorming evaluatie subsidies	13

1. Inleiding

Aanleiding

Op 4 februari 2013 is door Provinciale Staten het Evaluatiekader Subsidies 2012 vastgesteld. Dit gebeurde naar aanleiding van een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de doeltreffendheid van subsidies¹. Het Evaluatiekader geeft aan op welke manier de provincie Noord-Holland uitvoering geeft aan haar wettelijke verplichting op grond van de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:24) om subsidies die gebaseerd zijn op een uitvoeringsregeling (UVR) of verordening periodiek op doeltreffendheid te evalueren. In 2018 heeft een actualisatie van het Evaluatiekader plaatsgevonden². Het huidige Evaluatiekader Subsidies is inmiddels zes jaar van kracht. Dit vormt aanleiding om onze huidige werkwijze opnieuw te beschouwen en deze te actualiseren. De achtergrond voor deze actualisatie is uitgewerkt in de notitie 'Evaluatie en voorstellen actualisatie Evaluatiekader subsidies 2025'.

Hoe werkte het Evaluatiekader subsidies Noord-Holland tot en met 2024?

Het Evaluatiekader subsidies bevat verschillende criteria op basis waarvan jaarlijks wordt bepaald welke subsidies voor evaluatie op hun doeltreffendheid in aanmerking komen. Bij een evaluatie op doeltreffendheid wordt beoordeeld in welke mate een subsidieregeling bijdraagt aan de in het beleid vastgelegde provinciale doelen en beoogde maatschappelijke effecten. De evaluatie geeft aanbevelingen hoe deze bijdrage verbeterd kan worden.

Het Evaluatiekader subsidies onderscheidt vier typen subsidies:

1. *Subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten.* Dit zijn de subsidies die gebaseerd zijn op een uitvoeringsregeling (UVR) of verordening. Voor deze subsidies geldt de wettelijke evaluatieplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:24). Bij vaststelling van het Evaluatiekader subsidies 2012 is besloten niet al deze subsidies te evalueren, maar om hierbij een selectie toe te passen via een beslisboom. Achtergrond daarvan was dat het zonder meer volgens de wettelijke verplichting evalueren van alle subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten veel tijd en geld vraagt en lang niet altijd proportioneel is ten opzichte van de subsidieomvang. Het uitgangspunt van het Evaluatiekader is daarom om met een beperkt aantal goed gekozen evaluaties een optimaal inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van deze subsidies. Daarbij wordt op verzoek van PS wel een kortere herhalingstermijn aangehouden

¹ Rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies', Randstedelijke Rekenkamer, maart 2012

² GS-besluit 6 november 2018, vastgesteld in Statenvergadering 14 januari 2019

dan de wet vereist, namelijk 4 jaar in plaats van 5 jaar³. Hiermee evalueert de provincie dus meer dan wettelijk vereist is.

2. *Boekjaarsubsidies*. Dit zijn subsidies voor organisaties die specifieke taken (voor ons) uitvoeren, die onder specifieke voorwaarden en voor een langere periode lopen. De naam van de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld zijn opgenomen op de Lijst buiten uitvoeringsregeling van de begroting. Voor boekjaarsubsidies geldt geen wettelijke evaluatieplicht. Het aantal omvangrijke boekjaarsubsidies (groter dan €500.000,-) is in de loop van de tijd sterk afgenomen. Op grond van het Evaluatiekader subsidies 2018 komen de nog resterende boekjaarsubsidie eens in de vier jaar in aanmerking voor evaluatie. Als de boekjaarsubsidie al eerder is geëvalueerd, vindt eerst een opvolgsonderzoek plaats waarin wordt bepaald of een volledig nieuwe evaluatie nuttig en noodzakelijk is.
3. *Eenmalige subsidies*. Eenmalige subsidies zijn eveneens met naam van de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag opgenomen op de Lijst buiten uitvoeringsregeling van de begroting. Het betreft projecten van bepaalde duur, bijvoorbeeld specifieke infrastructurele, ruimtelijke of groene projecten. Er geldt voor dit type subsidie geen wettelijke verplichting deze te evalueren. Op grond van het Evaluatiekader subsidies 2018 wordt jaarlijks een selectieprocedure doorlopen om te bepalen welke eenmalige subsidies in aanmerking komen voor een evaluatie.
4. *Incidentele subsidies*. Incidentele subsidies worden in een enkel geval verstrekt omdat GS dat belangrijk vinden. Deze subsidies zijn niet gekoppeld aan een specifiek beleidsdoel en zijn daarmee niet specifiek opgenomen in de begroting. Incidentele subsidies worden achteraf aan PS gemeld. Er geldt voor dit type subsidie geen wettelijke verplichting deze te evalueren. Deze subsidies worden volgens het Evaluatiekader subsidies 2018 niet geëvalueerd, omdat het ontbreken van een koppeling aan een specifiek beleidsdoel evaluatie op doeltreffendheid per definitie problematisch maakt.

Inhoud actualisatie

Dit Evaluatiekader Subsidies 2025 is op twee punten gewijzigd ten opzichte van het Evaluatiekader Subsidies 2018:

- In de beslisboom voor te evalueren uitvoeringsregelingen (UVR) is het criterium 'looptijd van de subsidie 4 jaar of langer' gewijzigd in 'Is de looptijd van de subsidie 4 jaar of langer? Of indien korter lopend: is de subsidie in de afgelopen 4 jaar gestart én weer beëindigd?'. Hiermee worden alle subsidies van de afgelopen 4 jaar meegenomen in het selectieproces, ongeacht hun looptijd. Daarmee kunnen ook subsidies voor evaluatie in aanmerking komen met een looptijd korter dan 4 jaar, die eerder buiten het evaluatiekader vielen.
- De selectieaanpak voor eenmalige subsidies uit het huidige Evaluatiekader Subsidies is vervallen. Eenmalige subsidies worden niet meer geëvalueerd in het kader van het Evaluatiekader subsidies. Zij kunnen wel onderdeel vormen van andere beleidsevaluaties.

³ Motie PS nummer M11-1/PS7-5-12

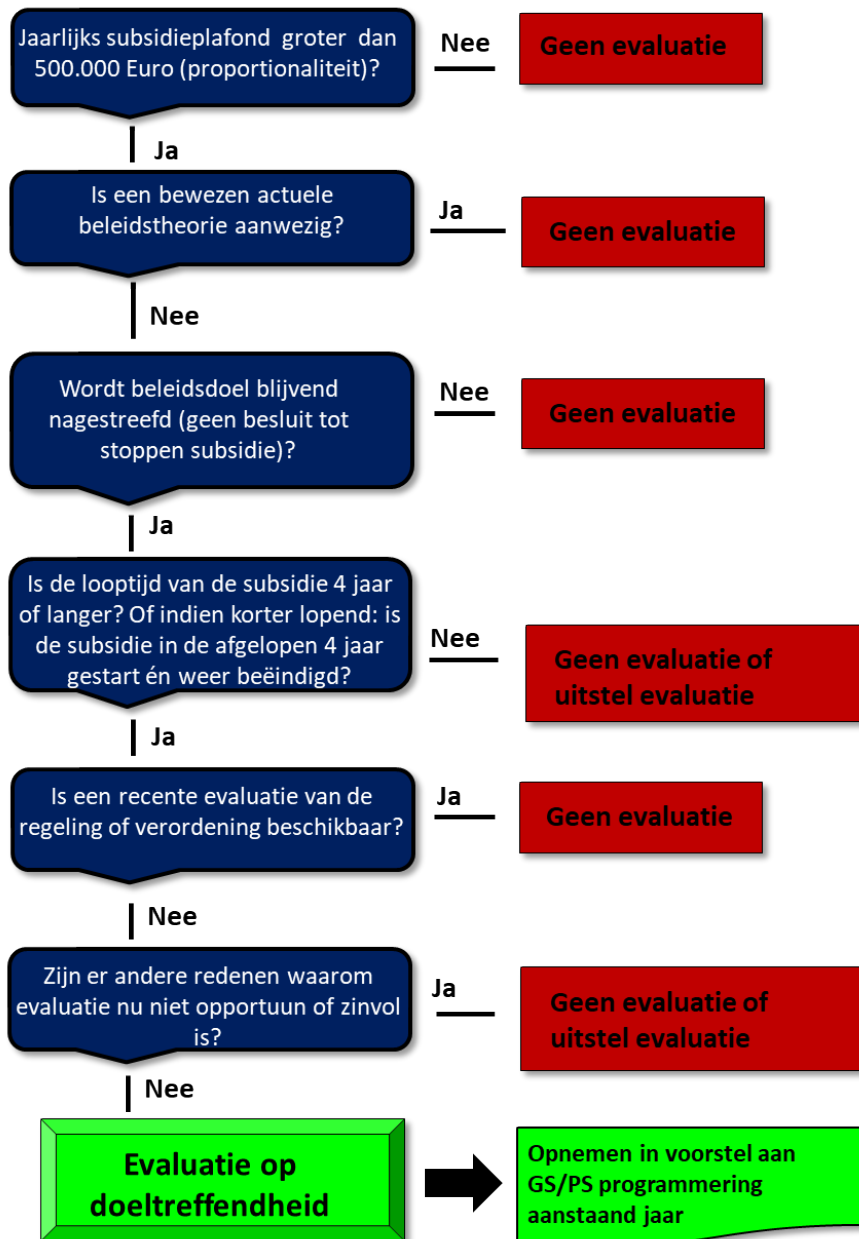
De werkwijze voor boekjaarsubsidies en incidentele subsidies blijft ongewijzigd.

2. Selectiecriteria voor subsidie-evaluatie Evaluatiekader Subsidies 2025

2.1 Beslisboom voor selectie van te evalueren subsidies o.g.v. wettelijk voorschrift

Om te bepalen welke subsidies op grond van uitvoeringsregeling voor evaluatie in aanmerking komen wordt een beslisboom gehanteerd. In deze paragraaf wordt de (aangepaste) beslisboom voor de selectie van te evalueren subsidies in het kader van het geactualiseerde Evaluatiekader subsidies 2025 gepresenteerd. De verschillende onderdelen van de beslisboom worden vervolgens toegelicht.

Beslisboom subsidies o.g.v. wettelijk voorschrift (Uitvoeringsregelingen en Verordeningen)



De beslisboom geldt voor alle subsidieregelingen op grond van een wettelijk voorschrift, met uitzondering van:

- a. subsidies die rechtstreeks op grond van een Europees subsidieprogramma worden verstrekt. Voor deze subsidies geldt al een uitgebreide verantwoordingsplicht richting de Europese Unie. Zij worden daarom niet vanuit dit Evaluatiekader geëvalueerd.
- b. subsidieregelingen die op provinciaal niveau worden uitgevoerd, maar die in feite landelijke regelingen zijn (bijvoorbeeld subsidieregelingen voor natuurbeheer, rijksmonumenten en stimulering innovatie voor het MKB (MIT)). Evaluatie van dergelijke

regelingen vindt plaats op landelijk niveau. Alleen wanneer sprake is van duidelijke eigen beleidskeuzen bij het invullen van een dergelijke regeling, is evaluatie op provinciaal niveau zinvol. In dat geval is de beslisboom wel van toepassing.

Toelichting per stap van de beslisboom

1. Geen evaluatie wanneer niet proportioneel uit kostenooqpunt

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 kostenproportionaliteit een uitgangspunt te laten zijn bij de bepaling van welke subsidies wel of niet op doeltreffendheid geëvalueerd zullen worden. In het Evaluatiekader subsidies 2018 wordt daarbij uitgegaan van een drempelbedrag van €500.000,- en dat blijven we ook in het Evaluatiekader 2025 doen.

2. 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 kennisinstituten. 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 moet worden aangetoond dat de bewezen (actuele) beleidstheorie op de bepalende kritische variabelen vergelijkbaar is met de Noord-Hollandse context en subsidie-inzet. 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.

3. Geen evaluatie wanneer nastreven beleidsdoel en subsidie inzet is gestopt

Wanneer 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. 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 Verantwoordingssystematiek Subsidies).

4. Looptijd van subsidies

Het wettelijk voorschrift gaat uit van evaluatie van subsidies met een looptijd van 5 jaar of langer. Volgens het huidige Evaluatiekader wordt voor subsidies met een looptijd van 4 jaar en langer eens in de 4 jaar beoordeeld of een evaluatie op doeltreffendheid nodig en zinvol is. Omdat het aantal subsidies met een kortere looptijd sterk is toegenomen vallen steeds meer subsidies op deze grond buiten het evaluatiekader. Daarom is besloten dat voor subsidies op basis van Verordeningen en Uitvoeringsregelingen met een looptijd korter dan 4 jaar ook een evaluatie op doeltreffendheid moet plaatsvinden (mits ook wordt voldaan aan de andere stappen in de beslisboom).

5. Recent uitgevoerde evaluatie beschikbaar

Wanneer recent een adequate evaluatie op doeltreffendheid van een subsidieregeling 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. Evaluatie om andere redenen niet opportuun of zinvol

Bij de uitvoering van het Evaluatiekader is steeds het uitgangspunt dat er beleidsmatig geleerd moet kunnen worden van de evaluaties. Dit kan er soms toe leiden dat de evaluatie van een regeling wordt uitgesteld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn:

- wanneer de uitvoering van een subsidieregeling erg langzaam op gang is gekomen, waardoor nog onvoldoende beschikkingen zijn afgegeven. Er zijn dan nog onvoldoende resultaten beschikbaar om een zinvolle evaluatie te kunnen uitvoeren.
- wanneer een fundamentele koerswijziging in het huidige beleid verwacht wordt, waardoor de leerpunten uit de huidige regeling naar verwachting niet meer nuttig zullen zijn.
- wanneer bekend is dat de Randstedelijke Rekenkamer een specifieke subsidieregeling het komende jaar zal gaan evalueren.
- wanneer sprake is van een opvolgsonderzoek (evaluatie van een regeling die vijf jaar eerder is geëvalueerd), waarbij uit een vooronderzoek blijkt dat er op dat moment onvoldoende leeropbrengst van de evaluatie te verwachten is.

2.2 Evaluatie begrotingssubsidies

Bij de evaluatie van begrotingssubsidies verschilt de aanpak voor de boekjaarsubsidies en voor de eenmalige en incidentele subsidies.

2.2.1 Aanpak boekjaarsubsidies

Voor boekjaarsubsidie geldt vanuit het oogpunt van proportionaliteit een drempelwaarde van €500.000,-. Het aantal boekjaarsubsidies met deze omvang is beperkt. De nog lopende boekjaarsubsidies (en eventueel nieuwe boekjaarsubsidies boven deze drempelwaarde) komen eens in de vier jaar in aanmerking voor evaluatie. Als een boekjaarsubsidie al eerder is geëvalueerd, wordt wel eerst een onderzoek gedaan naar nut en noodzaak van een vervolgevaluatie. Hierbij wordt gekeken of in verband met wijzigingen in de beleidsinhoud, inhoud van de subsidie en/of de context van de subsidie een nieuwe evaluatie opportuun is.

2.2.2 Eenmalige subsidies

Eenmalige subsidies worden niet geëvalueerd. De ervaring in de periode 2019 tot en met 2024 heeft geleerd dat de toegevoegde waarde van evaluatie van deze subsidies nihil is. De uitvoering van deze evaluaties is daarom niet proportioneel ten opzichte van de opbrengst ervan.

2.2.3 Incidentele subsidies

Incidentele subsidies worden niet geëvalueerd. De incidentele subsidies komen zeer beperkt voor en hebben als kenmerk dat zij niet gekoppeld zijn aan een specifiek beleidsdoel, wat een evaluatie op doeltreffendheid per definitie problematisch maakt.

3. Evaluatieprotocol voor subsidies op grond van wettelijk voorschrift

De evaluatie van subsidies op grond van wettelijk voorschrift (uitvoeringsregelingen) vindt plaats volgens een stappenplan dat is gebaseerd op de inzichten en aanbevelingen uit de in oktober 2012 gepubliceerde Handreiking van de Randstedelijke Rekenkamer⁴. 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.

⁴ Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies, Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2012

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 doelbereiking 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.

4. Het Evaluatiekader wordt geëvalueerd

Het geactualiseerde Evaluatiekader Subsidies wordt na een periode van vier jaar geëvalueerd. Daarbij ligt de focus op a) het aantal uitgevoerde subsidie-evaluaties op doeltreffendheid, b) leer- en aandachtspunten voor de provinciale subsidies die uit deze subsidie-evaluaties naar voren komen, c) impact van de resultaten van de uitgevoerde subsidie-evaluaties (op welke wijze is opvolging gegeven aan de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties).

5. Procedure besluitvorming evaluatie subsidies

De in deze paragraaf geformuleerde procedure heeft betrekking op de besluitvorming ten aanzien van welke subsidies en subsidieregelingen voor een aanstaand jaar op doeltreffendheid geëvalueerd worden.

1. GS stellen jaarlijks een programma vast voor te evalueren subsidies

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

2. 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. GS zien zelf toe op de kwaliteit van de evaluaties. Om te zorgen voor meer inzicht over de uitkomsten en resultaten van de uitgevoerde evaluaties zullen deze ter kennisname naar PS worden verstuurd.

