Ministerie van Financiën

IBO Subsidies

Robuust en proportioneel

Ik zag nog nooit een zak geld een doelpunt maken
Johan Cruijff

Subsidies zijn kunstmest
Wim Kan

Colofon

Titel	IBO Subsidies: Robuust en proportioneel
Bijlagen (rapporten)	2
Inlichtingen	Ministerie van Financiën **Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse**

Inhoud

Samenvatting—7
Onderzoek en bevindingen—7
Beleidsaanbevelingen—9

1 Inleiding—14
1.1 Aanleiding en doel IBO Subsidies—14

2 Context en achtergrond—15
2.1 Historische schets van het Nederlandse subsidiebeleid—15
2.2 Definiëring van het begrip subsidie—15
2.3 Categorieën subsidies—16
2.4 Omvang van de subsidie-uitgaven—18

3 Analysekader en aanpak empirisch onderzoek—20
3.1 De beleidscyclus en de inzet van het subsidie-instrument—20
3.1.1 Ex ante: het IAK als leidraad voor de beleidsafweging—20
3.1.2 Ex post: evaluatie van subsidies—21
3.2 Aanpak: de ex ante afweging en de keuze voor het subsidie-instrument—22
3.3 Aanpak: de ex post evaluatie—23

4 Onderzoeksbevindingen en analyse—24
4.1 Afweging inzet subsidie-instrument—24
4.1.1 Departementale procesinrichting en checks and balances—24
4.1.2 De afweging in de praktijk—26
4.1.3 Samenhang met beleid van decentrale overheden—27
4.2 Evaluatie van subsidies—28
4.2.1 Departementale procesinrichting en checks and balances—28
4.2.2 De uitvoering van evaluaties in de praktijk—30
4.2.3 De kwaliteit van uitgevoerde evaluaties—31

5 Conclusies en beleidsaanbevelingen—34
5.1 Conclusies—34
5.2 Beleidsaanbevelingen—35

Bijlage 1: Taakopdracht IBO subsidies—42
Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—45
Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde deskundigen/betrokkenen—46
Bijlage 4: Literatuurlijst—48
Bijlage 5: Afkortingen—49

In aparte documenten
Bijlage A: KPMG IBO Subsidies - beleidsafwegingen subsidieregelingen
Bijlage B: Sira IBO Subsidies - Evaluatie subsidies Rijk

Samenvatting

Onderzoek en bevindingen
In dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) is specifiek ingezoomd op het beleidsinstrument subsidies. Ten opzichte van een onderzoek dat betrekking heeft op een specifiek beleidsterrein neemt de keuze voor een focus op een beleidsinstrument enkele bijzondere afbakeningsvragen met zich mee. Subsidies worden verstrekt voor een breed scala aan beleidsterreinen en maken daarin deel uit van een breder palet van beleidsinstrumenten. Kortom, het gaat telkens om een uitsnede van het beleid.

Tegelijkertijd bestaat er meer algemeen beleid ten aanzien van de inzet, inrichting en verantwoording van het subsidie-instrument. De aanbevelingen van dit IBO pogen dit beleid te verbeteren en zijn tevens budgetneutraal. In 2015 bedroegen de totale uitgaven aan subsidies door het Rijk €4,49 miljard, minder dan 2 procent van de rijksuitgaven.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek. Tegelijkertijd nam de aandacht in de Tweede Kamer voor de inzet van het instrument subsidies in de voorbije jaren toe. Enerzijds is de Tweede Kamer kritisch over de inzet van het instrument. Zo wordt er in 6 van de 11 door het Centraal Planbureau (2017) doorgerekende verkiezingsprogramma's gekozen voor een maximale generieke subsidietaakstelling van €1 miljard structureel. Anderzijds is het instellen van een subsidie een beproefd politiek instrument en kan stopzetting van individuele subsidies leiden tot politiek verzet.
Het doel van het IBO is het versterken van de besluitvorming ten aanzien van subsidies. Hiervoor is zowel gekeken naar de afwegingen die vooraf (ex ante) worden gemaakt als naar de evaluaties van subsidies (ex post). Meer precies geformuleerd luiden de onderzoeksvragen:

- Hoe worden binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten en hoe wordt hierin de subsidieverstrekking door medeoverheden betrokken (ex ante)?
- Hoe worden subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten gedaan (ex post)?

Hoewel de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet in een heldere definitie voor het begrip subsidie, blijkt het begrippenkader in de praktijk niet eenduidig. Enerzijds worden er in de economische literatuur soms andere definities gebruikt. Anderzijds zorgt het onderscheid tussen de verschillende categorieën subsidies (subsidies verstrekt uit een subsidieregeling, incidentele subsidies, instellingssubsidies) zorgde voor extra complexiteit bij dit onderzoek. Ten slotte maakt de Awb een onderscheid tussen subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten en subsidies waar dat niet het geval is.

In de onderzoeksaanpak kunnen drie empirische deelonderzoeken naar de volgende elementen worden onderscheiden:

a) De afweging vooraf (ex ante) bij de inzet van het subsidie-instrument voor een selectie van 48 subsidieregelingen;

b) De evaluaties (ex post) bij de subsidies zoals vermeld in de subsidiebijlage bij de begroting in de periode van 2012 – 2015;
c) Departementale processen en organisatie.

Op basis van het onderzoek kunnen meerdere conclusies met betrekking tot de ex ante afweging worden getrokken. Ten eerste blijkt dat departementen voor de ex ante beleidsafweging binnen hun organisatie checks and balances hebben ingebouwd. De wijze waarop departementen deze checks and balances hebben vormgegeven is in sommige gevallen meer en in sommige gevallen minder geïnstitutionaliseerd. Deze checks and balances zorgen ervoor dat er altijd meerdere partijen meekijken bij de beleidsafweging en kennis wordt gedeeld. Hierbij zijn naast de beleidsdirecties in ieder geval juridische en financieel-economische directies betrokken. Sommige ministeries betrekken hierbij ook uitvoeringsorganisaties en/of 'vreemde ogen' (bijvoorbeeld Auditdienst Rijk of onafhankelijke deskundigen).

Ten tweede betrekken departementen in hun ex ante beleidsafweging de verschillende elementen van het Integraal Afwegingskader (IAK). Een ex ante effectanalyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid blijft in de meeste gevallen echter achterwege, waarbij er aanzienlijke verschillen zijn per departement. In de beleidsafweging wordt in het algemeen stilgestaan bij de algemene vragen uit het IAK, de instrumentmix en de wijze waarop gedurende de looptijd van de regeling wordt geëvalueerd. Hoewel het uitvoeren van ex ante effectanalyses door het type regeling en de beschikbare tijd/middelen soms problematisch is en het ontbreken daarvan in sommige gevallen verklaarbaar, lijken verbeteringen op dit vlak door beantwoording van een (met het oog op proportionaliteit) aantal basale vragen mogelijk. Sleutel hiervoor is het vergroten van kennis over het uitvoeren van dergelijke analyses.

Ten derde kan op basis van de beschikbare informatie worden geconcludeerd dat departementen in hun ex ante beleidsafweging rekening houden met de subsidieverstrekking door andere overheden. Kennis over subsidieverstrekking door medeoverheden op centraal niveau, met name ten aanzien van gemeenten, ontbreekt echter, zodat departementen afhankelijk zijn van de eigen kennis over de beleidspraktijk.

Met betrekking tot de ex post evaluaties laat het onderzoek zien dat de mate waarin subsidies worden geëvalueerd fors is toegenomen ten opzichte van de situatie zoals die werd onderzocht door de Algemene Rekenkamer (2011). In de periode 2012-2015 is het aantal uitgevoerde subsidie-evaluaties t.o.v. de periode daarvoor sterk toegenomen. Tegelijkertijd wordt 30% van de subsidies op basis van de informatie in de subsidiebijlage (25% indien rekening wordt gehouden met de extra informatie van departementen) niet geëvalueerd. De belangrijkste reden om deze subsidies niet te evalueren is het incidentele karakter van deze subsidies. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) stelt in de huidige vormgeving echter dezelfde eisen aan alle evaluaties van subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift. Er is behoefte aan een evaluatieregime dat zowel robuust is als proportioneel, zodat ambtelijke capaciteit gerichter kan worden ingezet en wordt geëvalueerd waar het nodig is.

Een tweede bevinding is dat bij de uitgevoerde evaluaties verbeteringen mogelijk zijn in de ex post analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid. In een minderheid

van de gevallen doen evaluaties uitspraken over die doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Departementen ervaren dergelijke evaluaties als moeilijk.

Ten slotte kan er op basis van dit onderzoek een conclusie worden getrokken die niet direct te relateren is aan de geformuleerde hoofdvragen, namelijk dat de informatie in de begrotingsbijlage over de evaluatiepraktijk van subsidies niet volledig en niet toereikend is.

Beleidsaanbevelingen
Op basis van de bovenstaande bevindingen zijn drie aandachtsgebieden benoemd waaraan de beleidsaanbevelingen worden gekoppeld: a) inzicht en overzicht; b) expertise en samenwerking; c) robuustheid en proportionaliteit (ex ante en ex post).

Ad. A. Inzicht en overzicht
De begrotingsbijlage subsidies is een instrument om de Kamer te informeren over subsidies. Het overzicht biedt inzicht in belangrijke aspecten als doel, omvang, type, horizonbepaling en planning van evaluaties. Daarnaast is deze bedoeld voor de sturing (bijvoorbeeld bij de evaluatieprogrammering vanuit directies Financieel-economische Zaken (FEZ). Tijdens het onderzoek naar de ex post evaluaties bleek dat de begrotingsbijlage subsidies niet altijd volledige en juiste informatie geeft over de evaluatie van subsidies.

Daarnaast bleek uit het onderzoek dat departementen op verschillende wijzen binnen de organisatie checks en balances hebben ingericht. Deze checks and balances dragen bij aan een evenwichtige beleidsafweging waarin meerdere partijen worden betrokken. Dergelijke interne organisatiekenmerken blijven momenteel buiten het zicht van de omgeving.

Het doel van onderstaande aanbevelingen is allereerst om te zorgen voor een begrotingsbijlage met betere informatie over de evaluatie en evaluatieverplichting van subsidies. Hierbij zijn evaluaties ook beter vindbaar. Daarnaast wordt met deze aanbevelingen beoogd een betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer te bewerkstelligen als het gaat om de interne organisatie van checks en balances binnen de departementen.

A1. Periodiek informeren van Tweede Kamer over departementale checks and balances in begroting of jaarverslag
Het voorstel is om de interne departementale checks and balances binnen het beleidsproces transparant te maken. Door eens per vijf jaar de Kamer in de begroting of het jaarverslag te informeren over de interne organisatie en hoe met verschillende subsidies (omvang en type) wordt omgegaan, wordt deze ook voor de Kamer inzichtelijk en wordt de ingezette weg versterkt. De uitvoeringskosten zullen zoveel mogelijk worden beperkt, omdat wordt aangesloten bij een bestaande publicatie.

A2. Aanvulling begrotingsbijlage met type subsidie in de zin van de Awb
Deze aanbeveling verbetert de informatiewaarde van de begrotingsbijlage subsidies. Door aanvulling van de begrotingsbijlage met de norm of evaluatie van de subsidies verplicht is, wordt inzichtelijk of hiermee aan een wettelijke evaluatieverplichting

wordt voldaan. Dit kan worden geregeld door de rijksbegrotingvoorschriften aan te vullen. Bij deze aanpassing ten behoeve van de inzichtelijkheid dient rekening te worden gehouden dat de inspanning die gepaard gaat met het opnemen van extra informatie zoveel mogelijk beperkt blijft.

A3. Expliciteren onderliggende bevindingen subsidie in bredere evaluatie
Deze optie maakt de link tussen de bredere evaluatie en de subsidie duidelijk en voor de Kamer te herleiden. Voorbeelden van een bredere evaluatie zijn de beleidsdoorlichting en de evaluatie van een kaderwet. Waar de subsidie een klein onderdeel van de beleidsdoorlichting betreft kan over de bevindingen ten aanzien van de subsidie op hoofdlijnen worden gerapporteerd. Daarbij kan met het oog op de doelmatigheid uiteraard bij evaluaties slim gekozen worden voor clustering van onderliggende subsidies, programma's en of projecten indien deze een duidelijke inhoudelijke samenhang kennen. De uitvoeringskosten van explicitering binnen de bestaande bredere evaluaties zijn zeer beperkt.

A4. Plaatsing van alle subsidie-evaluaties op de centrale website rijksbegroting.nl
Deze optie is een eenvoudige manier om te garanderen dat de linkjes naar subsidie-evaluaties blijven werken. Het ministerie van Financiën verzamelt en plaatst de rapporten op de website.

Ad. B. Expertise en samenwerking
Het aantal beleidsmedewerkers dat met regelmaat ex ante en ex post analyses maakt is doorgaans beperkt. Afdoende kennis van en ervaring met dit instrument is hierdoor niet vanzelfsprekend. Ook onderzoeken uit laten voeren door externe bureaus is geen garantie voor onderzoeken van voldoende kwaliteit.
Kennis en ervaring is van belang, omdat het doen van goede analyses doorgaans als moeilijk en kostbaar wordt ervaren. Onderstaande aanbevelingen hebben als doel om kennis en expertise over evalueren te versterken en er ook voor te zorgen dat deze kennis toegankelijk is voor beleidsmedewerkers bij het maken van analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid.

B1. Borging van 'dedicated group' binnen departement
Een 'dedicated group' is een beproefde manier voor expertiseopbouw. Veel departementen kennen al dergelijke groepen; een geïnstitutionaliseerd voorbeeld van een dergelijke 'dedicated group' is het Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Ook minder geïnstitutionaliseerde vormen zijn denkbaar in het kader van proportionaliteit, te denken valt aan de verschillende expertisecentra subsidies binnen de departementen. Nadere invulling van het principe van de 'dedicated group' is dan ook aan de departementen. Uitgangspunt is dat beleidsmedewerkers binnen een departement zich kunnen wenden tot een dergelijke groep. De extra inspanning voor de departementen is beperkt, aangezien dergelijke dedicated groups bij veel ministeries reeds aanwezig zijn.

B2. Opleidingsmodule 'Subsidies' bij de Rijksacademie
Door middel van een korte concrete opleidingsmodule kan de kennis met betrekking tot (ex ante en ex post) evaluaties van subsidies worden overgebracht. Idealiter relateert de aanmelding aan de evaluatieplanning. Het ministerie van Financiën geeft, in overleg met de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB), vorm aan de opleidingsmodule.

B3. Actieve kennisdeling in interdepartementaal overleg
Door regelmatig met elkaar over evaluaties te spreken kan meer van elkaar worden geleerd op het vlak van analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij voorkeur bestaat dit interdepartementale gremium uit vertegenwoordigers van de verschillende dedicated groups. Kennis en inzicht over wat werkt (en wat niet) kan in deze werkgroep worden gebundeld. Dit kan een vliegende start geven aan de te maken analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid.

B4. Kwaliteit van externe deskundigheid

- *Voorkeursvariant:* elkaar scherp houden op kwaliteit
  Het is van belang om scherp te zijn op de deskundigheid van uitvoerders van evaluaties. Dit geldt ook voor externe onderzoeksbureaus. Het selecteren van kwalitatief goede externe onderzoeksbureaus wordt expliciet onderdeel van de opleidingsmodule subsidies. Binnen het interdepartementale overleg kan ook kennis worden gedeeld over externe uitvoerders van evaluaties met als doel de kennis over de beschikbaarheid van externe deskundigheid te vergroten.
- *Variant: Raamcontract*
  Binnen de werkgroep is uitgebreid gesproken over de variant om bureaus in een rijksbreed raamcontract (of eventueel: een departementaal raamcontract) te contracteren. Dit is bedoeld om een zekere kwaliteit te kunnen borgen – en om een verdere investering in kennis over evaluaties bij externen te bevorderen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft hiermee een positieve ervaring. Binnen departementen bestaat er echter een grote verscheidenheid aan beleidsonderwerpen. Voor onderzoeksbureaus is het zeer moeilijk expertise op al deze terreinen te bundelen. Een belangrijk bijkomend nadeel is dat onderzoeksbureaus met een duidelijke specialisatie op een beleidsterrein (niches) in een dergelijk systeem buiten beeld zouden blijven; juist zij zijn in staat voor een specifiek terrein onderzoeken van hoge kwaliteit te produceren. Daarnaast brengt opzet en beheer van een dusdanig systeem uitvoeringskosten met zich mee.

Ad. C. Robuustheid en proportionaliteit (ex ante en ex post).
In de huidige situatie zou elke subsidie voorzien moeten zijn van een ex-ante evaluatie, monitoring en ex-post evaluatie, waarna de bevindingen worden meegenomen in de hernieuwde beleidsafweging. In praktijk is dit echter niet altijd het geval en ook niet altijd wenselijk. Gedurende het onderzoek kwam naar voren dat een goede ex ante inschatting en ex post evaluatie kostbaar en moeilijk te bewerkstelligen zijn. De inspanning moet ook in verhouding staan tot het financiële belang van de subsidie en hetgeen de evaluaties opleveren. Daarnaast komt naar voren dat uitgevoerde subsidie-evaluaties slechts in een minderheid van de gevallen uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderstaande aanbevelingen dragen bij aan een verbeterde en meer efficiënte ex ante beleidsafweging en ex post evaluatie, waarbij rekening wordt gehouden met proportionaliteit.

C1. [Ex ante] Borging van 'vreemde ogen' principe
De optie sluit aan bij gangbare praktijken binnen departementen. Het ministerie van Economische Zaken heeft de Monitorcommissie (ex ante), de departementen met de gezamenlijke uitvoerder Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I)

hebben het (interdepartementaal) Expertisecentrum Subsidies (ECS) (ex ante) met vertegenwoordiging van de ADR. Het ministerie van BZ heeft het IOB als onafhankelijke onderzoeksdienst (op basis van comply or explain principe). Het belang van de vreemde ogen in de ex ante afweging is groot. Met het oog op proportionaliteit ligt het in de rede om bij de precieze inrichting rekening te houden met de interne departementale besluitvormingsstructuur, het aantal subsidies dat een departement verstrekt en het budget van de betreffende subsidie. Nadere invulling van het principe van 'vreemde ogen' langs deze lijnen is aan de departementen zelf.

C2. [Ex ante] Opstellen leidraad
In een leidraad worden uitgangspunten neergelegd, ter ondersteuning van de departementale processen. Deze leidraad kan de drempel verlagen voor het kennisnemen van de wijze waarop dergelijke afwegingen worden gemaakt en kan zodoende bijdragen aan een betere ex ante beleidsafweging. De elementen die in deze leidraad aan de orde komen, zijn in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt.

Als variant voor deze leidraad kan er voor worden gekozen om (delen) hiervan vast te leggen in de RPE. Voor de ex post evaluatie is er een RPE, maar voor de ex ante afweging is er geen evenknie. In het geval van de ex ante afweging lijkt een regeling met verplichtingen (analoog aan de RPE) zwaar aangezet. Om deze reden staat de leidraad beschreven als voorkeursvariant. Mogelijk kunnen onderdelen van de leidraad na evaluatie van de praktijkervaringen met de leidraad verplicht worden gesteld. Nadeel van een dergelijke verplichting is dat deze onvoldoende mogelijkheid biedt om aan te sluiten op een dikwijls politieke context. Ook de extra uitvoeringslasten bij verplichting zijn een nadeel (naast toepassing zou hierdoor ook verantwoording moeten plaatsvinden).

C3. [Ex post] Een gedifferentieerd regime voor ex post evaluaties
De evaluatiebepaling in de RPE geldt momenteel voor alle subsidies die op basis van een wettelijke voorschrift worden verstrekt (4:24 Awb). Door onderscheid te maken tussen kleine, gemiddelde en grote subsidies kan gerichter worden geëvalueerd. Er ontstaat minder evaluatiedruk voor kleine subsidies (doelmatigheid) en extra borging van de kwaliteit van evaluaties van grote subsidieregelingen door het betrekken van een onafhankelijke deskundige (kwaliteit)**.**

- *Voorkeursvariant: gedifferentieerd regime aangevuld met pas-toe-of-leg-uit-beginsel*

Klein	**Gemiddeld**	**Groot**
Budget: < 0,5 miljoen euro per jaar	**Budget 0,5 – 10 miljoen euro per jaar**	**Budget > 10 miljoen euro per jaar**
Doeltreffendheid, effecten in praktijk	*Doeltreffendheid, doelmatigheid.*	*Doeltreffendheid, doelmatigheid, onafhankelijke deskundige.*

Het toevoegen van een pas-toe-of-leg-uit principe biedt departementen de mogelijkheid om voor individuele subsidies gemotiveerd af te wijken van bovenstaande. Dit heeft als voordeel dat de bepaling meer ruimte biedt voor departementaal maatwerk, maar terughoudendheid is wel geboden. Het incidentele

karakter van subsidies zou hier bijvoorbeeld kunnen gelden als uitzonderingsgrond. Beargumenteerde afwijking van het principe zou in een voetnoot in de begrotingsbijlage kunnen worden gerapporteerd.

Het geschetste gedifferentieerd regime vergt een aanpassing van de RPE. Ten opzichte van de huidige verplichtingen wordt geschat dat voor 27% van de subsidieregelingen een licht regime gaat gelden, voor 53% hetzelfde regime van toepassing blijft; en voor 19% de onafhankelijke deskundige erbij komt.
De uitvoeringslasten zullen in deze variant vermoedelijk per saldo dalen (in ongeveer 27% geen evaluatie conform RPE, in 19% aanvulling met onafhankelijk deskundige).

Binnen deze aanbeveling zijn er nog twee varianten mogelijk:

- *variant: gepaste invulling onafhankelijk deskundige*
  In bovenstaand voorstel wordt voor de invulling van het begrip onafhankelijk deskundige aangesloten op de RPE. Deze is in de huidige RPE bedoeld voor de (zwaardere) beleidsdoorlichting. Het gaat bij subsidies om grotere aantallen en betreft daarnaast een instrumentevaluatie. Bij een gepaste invulling kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het betrekken van vertegenwoordigers van FEZ van andere departementen. Voordeel van een dusdanige variant is dat de extra uitvoeringskosten beperkt blijven.
- *Variant: toevoegen onderscheid incidenteel/structureel als extra criterium voor het gedifferentieerde regime*
  Het toevoegen van dit onderscheid biedt de mogelijkheid om de incidentele subsidies die op een wettelijke grondslag zijn gebaseerd (4:24 Awb) onder een lichter evaluatieregime te plaatsen. Als nadeel van deze variant geldt dat het minder eenduidig en transparant wordt. De toevoeging van een pas-toe-of-leg-uit mogelijkheid (voorkeursvariant) biedt meer ruimte voor maatwerk en is bovendien transparanter.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel IBO Subsidies

De overheid heeft een breed instrumentarium tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld subsidieverstrekking, garantstelling, verstrekken van leningen, oprichten van fondsen, opdrachtverstrekking, belastinguitgaven, bijdrage(n) aan, of verboden op. Daarbij is het de vraag of en hoe binnen het Rijk wordt afgewogen welk instrument het meest geschikt is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten).

Het verstrekken van subsidies is een veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken. Op rijksniveau ging het daarbij in 2015 om €4,49 miljard (1,8% van de totale rijksuitgaven). Daarnaast werd volgens cijfers van het CBS door medeoverheden in 2015 bijna €2,5 miljard uitgegeven aan subsidies.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek.[1] Tegelijkertijd nam de aandacht in de Tweede Kamer voor de inzet van het instrument subsidies in de voorbije jaren toe. Enerzijds is de Tweede Kamer kritisch over de inzet van het instrument. Zo wordt er in 6 van de 11 door het CPB doorgerekende verkiezingsprogramma's gekozen voor een maximale generieke subsidietaakstelling van €1 mld. structureel (CPB, 2017). Anderzijds is het instellen van een subsidie een beproefd politiek instrument en kan stopzetting van individuele subsidies leiden tot politiek verzet.

Bovenstaande elementen vormen de aanleiding voor het instellen van dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de inzet van subsidies als beleidsinstrument. Het doel van het uit te voeren IBO is tweeledig. Allereerst heeft het als doel inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de gemaakte afweging om te komen tot de keuze voor het instrument subsidie en in de kwaliteit van de evaluatie nadien. Daarnaast beoogt het IBO concrete beleidsaanbevelingen te formuleren om de besluitvorming rondom het inzetten van subsidies te verbeteren door rijksbrede lessen te trekken op basis van dat inzicht. Deze beleidsaanbevelingen zijn budgetneutraal.

Volgend uit de taakopdracht (zie bijlage 1) staan in dit onderzoek de onderstaande onderzoeksvragen centraal:

- Hoe worden binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten en hoe wordt hierin de subsidieverstrekking door medeoverheden betrokken (ex ante)?
- Hoe worden subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten gedaan (ex post)?

1 Een tweetal onderzoeken in de laatste jaren raakt aan de materie: Algemene Rekenkamer (2011) 'leren van subsidie-evaluaties' en Raad voor financiële verhoudingen (2014) 'tussen bepalen end betalen: publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief'.

2 Context en achtergrond

2.1 Historische schets van het Nederlandse subsidiebeleid

Het huidige subsidiebeleid vindt zijn oorsprong in de jaren 80 van de vorige eeuw. Voordien was de heersende leer dat voor subsidies geen wettelijke grondslag nodig is, omdat de overheid met een subsidie slechts een 'gunst' verleent. [2]

Deze zienswijze kwam in de jaren 1980 onder druk te staan, toen bij twee parlementaire enquêtes bleek dat de subsidieverstrekking zeer beperkt was genormeerd. Het betrof respectievelijk de enquête naar het RSV concern en die naar de subsidiëring in de volkshuisvesting. Bovendien bleek uit een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer (1989) dat van 66% van de op dat moment bestaande subsidieregelingen geen evaluatie voorhanden was.

In reactie hierop heeft het kabinet Lubbers III (1989-1994) het 'geïntegreerd subsidiebeleid' geïntroduceerd. Dit beleid omvatte twee sporen. Het eerste spoor betrof het verbeteren van het subsidiebeheer (en daarmee met voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik). Het tweede spoor betrof het verbeteren van het subsidiebeleid (doeltreffendheid en doelmatigheid). Het beleid stelde zich als doel de subsidie-uitgaven te beperken.[3] Nadien heeft het beleid ten aanzien van subsidies geleidelijk aan meer vorm gekregen. Zo is vanaf 1998 de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht van kracht. Deze droeg bij aan verdere harmonisatie. Vanaf dat jaar geldt ook de periodieke evaluatieverplichting voor subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten. In 2009 volgen de aanwijzingen voor de subsidieverstrekking (uniform subsidiekader) ten behoeve van standaardisering van het ontwerp van subsidieregelingen en vanaf 2012 is de horizonbepaling van kracht. Dat betekent dat subsidies in principe na vijf jaar vervallen, tenzij deze worden verlengd. Sinds 2014 publiceert het Rijk jaarlijks alle individuele subsidieverstrekkingen in de vorm van open data.[4]

2.2 Definiëring van het begrip subsidie

Het vertrekpunt voor de definitie in dit onderzoek is artikel 4: 21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin heeft de wetgever het begrip subsidie gedefinieerd en op deze juridische definitie wordt tevens aangesloten voor de begrotingsregels.[5] De definitie volgens dit artikel luidt:

> De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Daarbij wordt vervolgens door de wetgever in twee artikelen de subsidietitel niet van toepassing verklaard – en in één artikel wordt de subsidietitel juist van overeenkomstige toepassing verklaard.

- **Niet van toepassing:** aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake (a) belastingen, (b) de heffing van een premie dan wel een

2 Jacobs en Den Ouden (2014) Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht?
3 Kamerstukken II 1991/92, 22 150, nr. 5
4 http://opendata.rijksbegroting.nl/
5 Comptabiliteitswet (CW) artikel 4.10; Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV); en Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking.

premievervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen, of (c) de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdragevervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet.
- **Niet van toepassing:** aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.
- **Overeenkomstige toepassing:** de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.[6]

De definitie in de Awb is bedoeld om te harmoniseren. Deze geeft een houvast om te bepalen of iets wel (of geen) subsidie is. Tegelijkertijd zijn er ook andere definities mogelijk – en zien we in de literatuur ook het gebruik hiervan.

De definitie van een subsidie in de economische literatuur is vaak breder dan de Awb definitie en daarmee breder dan de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Belangrijke elementen die wel onder de economische definitie van een subsidie vallen en niet in de definitie van dit onderzoek zijn fiscale instrumenten en elementen in de regelgeving zoals het beperken van markttoegang.[7] Naast elementen die binnen een bredere economische definitie vallen, worden Europese subsidies in dit onderzoek ook uitgesloten.

Ook in situaties waar wel wordt uitgegaan van de Awb is het niet altijd zo dat de definitie een pasklaar antwoord geeft. Zo schetsen Jacobs en Den Ouden dat het in de rechtspraak niet altijd eenduidig bleek of een financiële verstrekking wel of geen subsidie was.[8]

2.3 Categorieën subsidies

Tussen de verschillende subsidies die op rijksniveau worden verstrekt bestaan grote verschillen. In dit onderzoek onderscheiden we drie typen subsidies; subsidieregelingen, incidentele subsidies en instellingssubsidies. Voor een beter begrip van de verschillende verschijningsvormen wordt dit onderscheid hieronder nader toegelicht. Dit onderscheid is ook analytisch van belang (zie hoofdstuk 3 en 4).

1. *Subsidies verstrekt uit een subsidieregeling (ministeriële regeling)*
   Vaak diverse subsidieontvangers; kenmerkend zijn doorgaans subsidieaanvraag en subsidietoekenning; langer lopend.
   Sinds 2012 verplichting begrenzing in de tijd; horizonbepaling van vijf jaar – eventueel tien jaar, verlenging mogelijk. Een voorbeeld is de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie van het ministerie van EZ.

2. *Incidentele subsidies*
   Vaak één ontvanger (voor realiseren van bijvoorbeeld bepaald project), verstrekking voor een periode van maximaal vier jaar.[9] Voorbeelden zijn de incidentele EZ subsidies 'Grensmaas' en 'Markerwadden'.

6 Deze categorie valt buiten de scope van dit onderzoek. De onderdelen die op grond van de Awb niet van toepassing worden verklaard blijven eveneens buiten de scope van dit ibo onderzoek
7 Schwartz en Clements (1999, p. 120), Government subsidies in J*ournal of economic surveys*
8 Jacobs en Den ouden (2014). Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht?
9 Tot de incidentele subsidies behoren ook de one touch subsidies. Deze worden gekenmerkt door een eenmalig contactmoment tussen de begunstigde en de uitvoering.

3. *Instellingssubsidies (vaak per boekjaar verstrekt).*
   Volgens de definitie in de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS[10] betreft dit een 'subsidie voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende structurele activiteiten van een instelling'. Een voorbeeld van een instellingssubsidie is de subsidie aan het Naturalis Biodiversity Center van het ministerie van OCW.

   Instellingssubsidies lijken op een bekostiging maar zijn niet hetzelfde. Een bekostiging zoals gedefinieerd in de Rijksbegrotingvoorschriften betreft namelijk een 'financiële overdracht voor beleidsuitvoering aan instellingen, voor zover niet vallend onder opdrachten en subsidies. Het betreft hier vooral overdrachten aan wetenschappelijke en/of onderwijsinstellingen voor onderwijs en/of onderzoek.'

Ten slotte worden er *subsidies verstrekt onder een kaderregeling.* Een kaderregeling bevat in hoofdzaak procedurele voorschriften rondom subsidieverstrekking; een kaderregeling kan echter ook beleidsinhoud bevatten (bijvoorbeeld subsidieregeling Buitenlandse Zaken).

De kaderregeling schetst in dat geval, bovenop de procedurele voorschriften, op welke beleidsgebieden subsidie verstrekt kan worden en onder welke voorwaarden dat gebeurt. De individuele subsidies (incidenteel of subsidieregeling) bevatten dan de nadere uitwerking, bijvoorbeeld in de subsidiebeschikking.

De subsidies die onder een kaderregeling worden verstrekt kunnen de bovengenoemde vormen aannemen: (1) *subsidieregeling* (karakter van subsidieregeling, want langer lopend). Denk aan de uitgewerkte beleidskaders, bijvoorbeeld mensenrechtenfonds vallend onder de subsidieregeling Buitenlandse Zaken) (2) *incidentee*l (denk aan projectsubsidies, verstrekt onder de Kaderregeling subsidies OCW, SZW, VWS bij een bepaald beleidsartikel); en (3) *instellingssubsidies* (per boekjaar verstrekt, denk aan instellingssubsidies VWS onder Kaderregeling subsidies OCW, SZW, VWS).

Afsluitend maakt de Awb een onderscheid tussen subsidies die op een wettelijk voorschrift en subsidies die niet op een wettelijk voorschrift berusten. Dit onderscheid heeft gevolgen voor de evaluatieverplichting zoals deze in artikel 4:23 van de Awb is vastgelegd (zie 3.1.2). Dit past echter niet één op één in het onderscheid tussen ministeriele regelingen enerzijds en incidentele en instellingsubsidies anderzijds. Hoewel subsidies die worden verstrekt op basis van een ministeriële regeling altijd berusten op een wettelijk voorschrift, bestaan er ook incidentele subsidies die wel degelijk op een wettelijk voorschrift berusten (bijvoorbeeld op een kaderwet, zie hierboven). Daarnaast zijn er voorbeelden van instellingssubsidies gekoppeld aan een specifieke wettelijke basis voor de betreffende instelling.

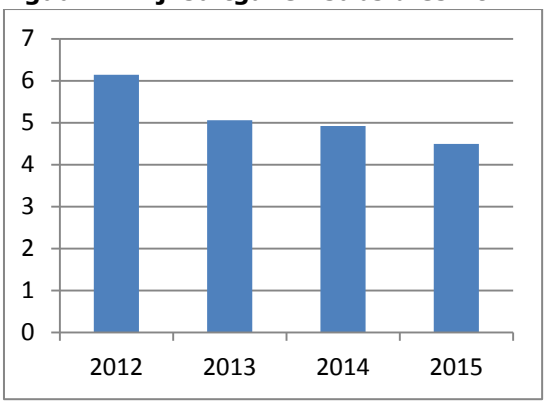
10 Deze ministeries hebben sinds 1 januari 2016 een gezamenlijke kaderregeling.

2.4 Omvang van de subsidie-uitgaven

Op verschillende niveaus van de overheid wordt subsidie verstrekt. De Rijksoverheid, de medeoverheden (gemeenten en provincies) en de Europese Unie zijn de belangrijkste subsidieverstrekkers.

In het subsidieoverzicht Rijk van 2010 wordt de budgettaire omvang van de subsidie-uitgaven voor het eerst eenduidig gerapporteerd aan de hand van de hiervoor genoemde Awb definitie.[11] In dat jaar bedroegen de uitgaven aan subsidies rijksbreed €6,06 miljard (op basis van begrotingscijfers). Op basis van realisatiecijfers zien we de afgelopen jaren een daling. Hierbij kwamen de totale uitgaven aan het subsidies door het Rijk in 2015 uit op €4,49 miljard op basis van realisatiecijfers (zie onderstaande grafiek). Dit betrof 1,8% van de rijksuitgaven.

Figuur 1: Rijksuitgaven subsidies 2012-2015 (x miljard)



In Nederland is de Rijksoverheid daarmee de grootste subsidieverstrekker. In 2015 werd zo'n €1,5 miljard aan Europese subsidies uitgegeven (inclusief cofinanciering) en €2,5 miljard aan subsidies door medeoverheden (gemeenten en provincies).[12] Hierbij moet worden opgemerkt dat als gevolg van verschillende definities van het subsidiebegrip deze bedragen niet kunnen worden opgeteld.[13]

Gebaseerd op de gegevens van het CBS kan worden gesteld dat de subsidieverstrekking door de verschillende overheden als volgt is verdeeld: 61% door Rijk, 15% door gemeenten en 24% door overige lokale overheden (waaronder een aanzienlijk deel door provincies). Deze data hebben echter ook hun beperkingen: het uitgesplitste totaal van de subsidie-uitgaven voor het Rijk is in een werkelijkheid groter door een definitieverschil.

Van de subsidies die door de Rijksoverheid in 2015 zijn verstrekt is het grootste aandeel afkomstig uit de begrotingshoofdstukken van EZ, VWS en BHOS. Daarnaast

11 Subsidieoverzicht Rijk 2010, Kamerstuk 32335, 2009-2010, nr. 1
12 Voor Europese Subsidies zie de Nationale Verklaring; voor medeoverheden gebaseerd op IV3 data van CBS. EU subsidies vallen buiten het bereik van dit onderzoek.
13 De cijfers die het CBS publiceert over subsidieverstrekking door decentrale overheden is onderdeel van de Informatie voor derden (Iv3) data. Deze statistieken maken echter geen onderscheid tussen subsidies en bepaalde vormen van inkomensoverdrachten. Hierdoor is op landelijk niveau alleen een inschatting te maken van de budgettaire omvang van subsidieverstrekking op decentraal niveau. De CBS definitie van een subsidie op gemeentelijk niveau behelst alleen een subsidie aan marktproducenten. Om deze reden wordt een groot deel van de door gemeenten verstrekte subsidies gecategoriseerd onder 'overige inkomensoverdrachten'. Dit is een bredere categorie waarin gemeenten bijvoorbeeld ook uitgaven in het kader van de Participatiewet scharen.

is het ministerie van OCW een relatief grote subsidieverstrekker. De andere departementen nemen aanzienlijk kleinere delen van de budgettaire omvang voor hun rekening. In tabel 1 staan de gegevens uitgesplitst naar begrotingshoofdstuk. Ook bestaat er een grote diversiteit aan subsidieontvangers; veel door OCW verstrekte subsidies zijn bijvoorbeeld gericht op instellingen, waar die in het begrotingshoofdstuk van EZ vaak gericht zijn op bedrijven.

Tabel 1: subsidie-uitgaven Rijk 2015 (x €1000)

Begrotingshoofdstuk	**totaalbedrag**[14]
4. Koninkrijksrelaties (KR)	986
5. Buitenlandse Zaken (BZ)	82.206
6. Veiligheid en Justitie (V&J)	70.697
7. Binnenlandse Zaken (BZK)	36.206
8. Onderwijs, cultuur en Wetenschap (OCW)	639.198
9. Financiën	683
10. Defensie	29.131
12. Infrastructuur en Milieu (I&M)	89.709
13. Economische Zaken (EZ)	1.121.095
15. Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	118.698
16. Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	1.103.463
17. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)	1.141.741
18. Wonen en Rijksdienst (W&R)	48.365
Totaal	**4.485.178**

Bron: bijlage rijksbegroting 2017

14 De in deze tabel genoemde bedragen zijn realisatiecijfers.

3 Analysekader en aanpak empirisch onderzoek

3.1 De beleidscyclus en de inzet van het subsidie-instrument

In theorie komt overheidsbeleid tot stand door beleidsdoelen vast te stellen en om op basis van bestaande kennis en informatie de beste manier te kiezen om die doelen te bereiken. Volgens deze theorie zijn er enkele logische vervolgstappen die doorlopen dienen te worden.[15]

In de Nederlandse beleidspraktijk zijn de logische stappen van de beleidscyclus terug te zien. Tijdens de beleidsvoorbereiding geldt het Integraal Afwegingskader (IAK) waarin ten behoeve van de besluitvorming (cq. de onderbouwing van het beleidsvoornemen) de beleidsdoelen worden omschreven en waar beredeneerd wordt gekozen voor een beleidsinstrument.

Indien er binnen de afweging van de verschillende instrumenten wordt gekozen voor de inzet van een subsidie, dient de vormgeving van dit instrument nader te worden ingevuld. Het ontwerp van de subsidieregeling (maar ook ten aanzien van incidentele subsidies) is gestandaardiseerd door middel van het 'Uniform Subsidiekader' (USK). Naast uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces, kenmerkt het USK zich door drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen. De verplichtingen voor verantwoording zijn daarbij proportioneel aan de hoogte van het subsidiebedrag. Het USK heeft juridisch zijn beslag gekregen in de Aanwijzingen voor de subsidie-verstrekking.

Aan het eind van de beleidscyclus wordt het beleid geëvalueerd. De verplichtingen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zijn van toepassing op subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift. Daarmee wordt aangesloten op de evaluatieverplichtingen zoals die in de Awb staan. Evaluatie heeft betrekking op de resultaten van toepassing van beleid. Evaluatie-uitkomsten dienen daarnaast als input voor de (hernieuwde) beleidsvoorbereiding.

Een belangrijk middel bij de evaluatie van subsidies is de departementale begrotingsbijlage subsidies. Deze bijlage geeft niet alleen een overzicht van alle subsidies, maar ook van de uitgevoerde en geplande evaluaties. Departementale directies Financieel Economische Zaken noemen het belang van dit overzicht voor de evaluatieprogrammering. Bovendien wordt ook gebruik gemaakt van open data. Jaarlijks worden alle subsidieverstrekkingen door het Rijk openbaar gemaakt op rijksbegroting.nl.

3.1.1 Ex ante: het IAK als leidraad voor de beleidsafweging

Het IAK is een set met vragen die betrekking hebben op de ex ante beleidsafweging. Deze zijn ondergebracht in 7 hoofdvragen, waaronder de vraag met betrekking tot de legitimatie voor overheidsingrijpen – en ook de vraag met betrekking tot de instrumentkeuze.

Toepassing van het IAK is verplicht voor wetten in formele zin en Algemene Maatregen van Bestuur (AMvB's). Voor ministeriele regelingen geldt een andere

15 o.a. in Hoogerwerf (1993)

werkwijze; anders dan bij wetten en AMvB's wordt bij ministeriële regelingen niet getoetst door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit heeft invloed op de wijze waarop in de praktijk de IAK afweging wordt gemaakt (dit betreft zowel ministeriële regelingen, instellingssubsidies als incidentele subsidies). Uit dit onderzoek blijkt dat dezelfde vragen vaak wel worden doorlopen bij ministeriele regelingen. Bij individuele beschikkingen in de vorm van incidentele subsidies en instellingssubsidies is dit veel minder het geval.

Overheidsingrijpen – zoals beschreven in het IAK – hanteert publiek belang als het kernbegrip. De invulling van het begrip in het IAK is breder dan louter in het geval van marktfalen.[16] Indien is vastgesteld dat er sprake is van een publiek belang, is een belangrijk criterium voor de keuze van het instrument de beoordeling van de doelmatigheid. Aandachtspunten die in het IAK worden genoemd zijn een doel-middelen-analyse, een maatschappelijke kosten- en baten analyse en indicaties over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In de woorden van het IAK:

"Doelmatigheid van beleid ontstaat wanneer de baten van het beleid de lasten overtreffen. Ga na welke directe en indirecte, gewenste en ongewenste maatschappelijke gevolgen er verbonden zijn aan de beoogde maatregel. Bezie hoe deze zich verhouden tot het eerder geformuleerde doel dat ten grondslag ligt aan het beleid of de regelgeving."

Schwartz en Clements (1999), die uitgaan van de bredere economische definitie van subsidies, benadrukken specifiek het belang van een goede ex ante effectanalyse bij de inzet van subsidie-instrument, omdat bij inzet van dit instrument de prikkel voor efficiënte allocatie onder druk kan komen te staan.[17]
Als wordt gekozen voor het subsidie-instrument dan zijn de aanwijzingen voor subsidieverstrekking (USK) van toepassing. In het uitzonderlijke geval van voorgenomen afwijking van het USK nemen departementen contact op met het Ministerie van Financiën.

3.1.2 Ex post: evaluatie van subsidies

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor hoe verschillende vormen van beleid moet worden geëvalueerd. Idealiter wordt een evaluatie niet alleen gebruikt om te beoordelen of beleid goed werkt, maar ook om deze inzichten te gebruiken bij de voorbereiding van nieuw beleid of de aanpassing van lopend beleid.

Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid valt onder artikel 2 van de RPE. Daarvan is voor subsidies die berusten op een wettelijke grondslag alleen lid 1 verplicht; lid 2, 3 en 4 zijn verplicht voor beleidsdoorlichtingen en niet verplicht voor instrumentevaluaties. Lid 2, 3 en 4 hebben betrekking op de betrokkenheid van

16 In navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) wordt dit grotendeels ingevuld als marktfalen. Daarbij verwijst het IAK naar Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2005) Daarnaast vermeldt het IAK het tegengeluid van De Bruijn, Ten Heuvelhof en Van Twist, die vinden dat hierdoor belangrijke publieke taken zoals rechtvaardige inkomensverdeling, sociale cohesie en macro-economisch stabilisatiebeleid en groei-innovatiebeleid onvoldoende aandacht krijgen.

17 Schwartz en Clements (1999), Government subsidies in J*ournal of economic surveys*

onafhankelijke deskundigen en de verplichting om de onafhankelijke deskundige een oordeel te laten vellen over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting.[18]

Artikel 2 Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid

1.Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid kent de volgende kwaliteitseisen:

a. het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
b. het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is;
c. de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
d. de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

Naast subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift spreekt de Awb in artikel 4:23, derde lid ook over subsidies waarvoor geen evaluatieverplichting geldt. Daarbij gaat het om incidentele subsidies die geen wettelijk voorschrift behoeven dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Hiervoor geldt een regime van publicatie van een jaarlijks verslag van de verstrekking van subsidies (artikel 4:23 lid 4).[19]

3.2 Aanpak: de ex ante afweging en de keuze voor het subsidie-instrument

Dit onderzoek beantwoordt de vraag hoe binnen het Rijk de afwegingen gemaakt worden om het subsidie-instrument in te zetten en hoe hierin de subsidieverstrekking door medeoverheden betrokken wordt.

Het empirisch onderzoek dat hiervoor is verricht omvat vier sporen. Ten eerste heeft een externe partij (KPMG) een onderzoek uitgevoerd naar de gemaakte afweging voor een selectie van 48 subsidieregelingen. Deze subsidieregelingen zijn op basis van objectieve criteria geselecteerd. Daarbij is per departement een selectie gemaakt die zo recent mogelijk is en die een afspiegeling vormt van het gehele beleidsterrein van het departement. De totale selectie is hiermee exemplarisch voor de rijksbrede populatie.

De inventarisatie van KPMG is gemaakt op basis van interviews en document-analyse. De resultaten van dit onderzoek zijn omgezet in een score van deze

18 Naast deze extra RPE vereisten is bij beleidsdoorlichtingen, in tegenstelling tot bij subsidie-evaluaties, standaard een vertegenwoordiger van de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën betrokken in de stuur- of referentiegroep.

19 Wel blijven hierdoor de subsidies zoals bedoeld in 4:23 lid 3 onder c buiten schot. Dit betreft subsidies waar de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. Het spreekt voor zich dat een dergelijk subsidierelatie niet meerjarig kan bestaan zonder dat daarover gedegen verslag wordt opgesteld.

regelingen op de aan- of afwezigheid van een afweging ten aanzien van een aantal criteria:

- samenhang met subsidieverstrekking door andere overheden,
- algemene vragen van het IAK,
- instrumentmix,
- ex ante effectanalyse en
- meten doelmatigheid en doeltreffendheid tijdens de looptijd.

Hierbij is aanvullend gekeken naar budgettaire omvang van de onderzochte subsidieregelingen. Het rapport van KPMG is als bijlage bij dit rapport toegevoegd.

Ten tweede zijn de departementale processen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding ten aanzien van alle subsidies in kaart gebracht door middel van interviews door het IBO secretariaat.

Ten derde is voor de geselecteerde subsidieregelingen bij enkele medeoverheden gecheckt of de gemaakte analyse over samenhang en dubbeling bij het Rijk correspondeert met het beeld hierover bij de medeoverheden. Ook is samen met de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland naar casuïstiek gekeken waarin zichtbaar wordt gemaakt hoe er door de uitvoeringsorganisatie wordt omgegaan met eventuele cumulatie.

Afsluitend is de opbrengst van de praktijkpanels (zie bijlage 3) gebruikt om de ex ante beleidsafweging scherper in beeld te krijgen.

3.3 Aanpak: de ex post evaluatie

Het onderzoek behandelt daarnaast de vraag hoe subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd worden en wat er met de uitkomsten wordt gedaan (ex post).

Het empirisch onderzoek dat hiervoor is verricht omvat vier sporen. Ten eerste heeft een externe partij (Sira Consulting) een feitelijke inventarisatie gemaakt van de evaluaties van alle subsidies die in de subsidiebijlage stonden in de periode van 2012 tot en met 2015. Het resultaat is inzicht in de evaluatiepraktijk op basis van de bijlage met daarin aandacht voor het aantal geëvalueerde subsidies, geplande evaluaties en vindbare evaluaties. Daarnaast is een analyse gemaakt van hoe elementen uit de RPE in deze evaluaties aan bod komen.

Ten tweede zijn de departementale processen ten aanzien van de evaluatie van subsidies in kaart gebracht door middel van interviews door het IBO secretariaat.

Ten derde is gekeken in hoeverre de kwaliteit van de evaluatie samenhangt met factoren zoals het departementale organisatie van de ex ante afweging en de ex post evaluatie, de budgettaire omvang van de subsidie en het type subsidie.

Afsluitend is de opbrengst van de praktijkpanels (zie bijlage 3) gebruikt om de ex post evaluaties van subsidies scherper in beeld te krijgen.

4 Onderzoeksbevindingen en analyse

4.1 Afweging inzet subsidie-instrument

4.1.1 Departementale procesinrichting en checks and balances

De processen ten aanzien van de ex ante beleidsafweging bij departementen zijn vergelijkbaar georganiseerd. Daarbij maken alle departementen, indien er voor het instrument subsidie wordt gekozen, onderscheid tussen subsidies die vanuit een subsidieregeling worden verstrekt (categorie 1) en incidentele subsidies (categorie 2).

De ex ante beleidsafweging die leidt tot de keuze voor vanuit regelingen verstrekte subsidies is het meest uitgebreid. Het betreft hier zowel het aantal betrokken partijen als de diepgang van de afweging. Startpunt hierbij is de beleidsdirectie, maar daarnaast bestaat er een nauwe betrokkenheid van directies Financieel-economische Zaken (FEZ), directies Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ; o.a. voor een toets op staatssteun) en de uitvoeringsorganisatie.

Good practice: Monitorcommissie (ministerie van Economische Zaken)

De Monitorcommissie (MC) is ingesteld door de Bestuursraad en kijkt naar nut, noodzaak en vormgeving van nieuwe of gewijzigde financiële beleidsinstrumenten (o.a. subsidie-instrument) of belangrijke regelgeving (wetsvoorstellen of AMvB's die in het rijksbrede Wetgevingsprogramma worden opgenomen). De MC bestaat uit vertegenwoordigers van het kerndepartement en de EZ-diensten, die met het oog op onafhankelijkheid deelnemen op persoonlijke titel.

De MC toetst een voorstel. Dit voorstel betreft een beschrijving van het financiële instrument conform de IAK vragen (Integraal Afwegingskader) of een IAK startnota (in geval van wetgeving). De conclusies en adviezen worden aan de dossierhouder meegegeven. De dossierhouder neemt de conclusies over, of geeft aan waarom niet. De voorzitter van de MC besluit naar aanleiding hiervan of het onderwerp moet worden geagendeerd voor de Bestuursraad. Verslagen van de MC gaan naar de Bestuursraad.

Op deze wijze wordt gestimuleerd dat in een vroeg stadium wordt nagedacht over de wenselijkheid en vormgeving van het instrument. Daarbij wordt ook gereflecteerd op doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorstellen.

Ook bij andere departementen zijn institutionele waarborgen te vinden binnen de ex ante afweging die kan leiden tot de inzet van het subsidie-instrument. Zo heeft BZK een Expertisecommissie subsidies en hebben VWS, OCW en SZW, naast een departementaal expertisecentrum, het Interdepartementale Expertisecentrum Subsidies.[20] De oprichting van een dergelijk interdepartementaal overleg hangt samen met de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie die deze ministeries sinds 2016 kennen: de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I). Deze centralisatie heeft als doel de efficiëntie van subsidieverstrekking te bevorderen. Bijkomend voordeel van een dusdanige institutionele verankering is volgens de departementen

20 SZW kent formeel geen departementaal expertisecentrum

het opbouwen van kennis op één punt. SZW beschikt daarnaast over een subsidieportaal op de intranetwebsite waar beleidsmedewerkers geïnformeerd worden over (de afweging voor) het subsidie-instrument. BZK hanteert een beslisboom voor hun besluitvorming ten aanzien van het in te zetten financiële instrument. Deze leidraad is bijgevoegd omdat het inzicht geeft in de wijze waarop de afweging tussen de verschillende financiële instrumenten (bijdrage, opdracht of subsidie) nader wordt ingevuld. Het gaat er naast de organisatie binnen het ministerie om dat de kennis en ervaring toegankelijk is. Dit laatste sluit ook aan op de interne organisatie van BZ. Zij zet de toegankelijkheid van de kennis en ervaring voorop binnen de onafhankelijke departementale onderzoeksdienst (Inspectie voor Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie).[21]

Het ex ante proces dat leidt tot het verstrekken van incidentele subsidies is eenvoudiger ingericht: de afweging vindt overwegend binnen de beleidsdirectie plaats. Hierin zit nog wel enige couleur locale. Zo hanteert het ministerie van OCW niet de scheidslijn incidentele subsidies, maar de scheidslijn "losse subsidiebeschikkingen". Materieel kan dit dicht bij elkaar liggen; incidentele subsidies nemen immers vaak de vorm aan van een enkele subsidiebeschikking. Bij het ministerie van EZ zijn expliciet bedragen vastgesteld en moet bij de grotere bedragen de directie FEZ worden betrokken (en WJZ t.b.v. toets op staatssteun). Het beeld is dat dit ook bij andere departementen praktijk is. De norm bij het ministerie van EZ is geëxpliciteerd omdat dusdanige gevallen binnen dat departement vaker voorkomen.

Good practice: instrumentkeuze voor instellingen (diverse ministeries)

Het ministerie van IenM heeft recentelijk bij de (structurele) subsidiëring van organisaties heroverwogen. Daarbij is ondermeer bezien of kan worden gekozen voor inkoop of aanbesteding in plaats van subsidiëring. Een soortgelijke afweging ten aanzien van subsidiëring van instellingen is ook gemaakt door het ministerie van OCW. Bij IenM is deze afweging mede voortgekomen uit de positionering van het subsidieloket (uitvoering voor subsidie en aanbesteding gezamenlijk) bij inkoop. Hierdoor komen aanvullende relevante vragen naar voren met betrekking tot de instrumentkeuze.

Departementen gaan verschillend om met de instellingssubsidies (categorie 3). Zo verstrekt het ministerie van SZW uit principe geen instellingssubsidies. Het moet bij een subsidie altijd gaan om tijdelijke financiering, dus een programma of project.

Het ministerie van BZK hanteert voor instellingssubsidies de werkwijze dat indien instellingssubsidies meerjarig worden verstrekt, er voor een instellingssubsidie wordt voorzien in een ministeriële regeling. Hiermee wordt een expliciet beslismoment gecreëerd en dit moment zorgt voor een extra waarborg ten aanzien van de beleidsafweging t.a.v. de inzet van het subsidie.

In de praktijk worden bovengenoemde afwegingsprocessen soms doorkruist. Het betreft dan het beschikbaar stellen van een subsidie als gevolg van een politieke wens van de bewindspersoon of parlement of de uitkomst van een bestuurlijke

21 Hierbij moet worden opgemerkt dat het uitgangspunt is dat een beroep wordt gedaan op deze kennis (volgens het pas toe of leg uit beginsel).

afspraak. In dit geval is de uitkomst van de gepresenteerde beleidsafweging tussen de verschillende instrumenten vooraf bekend. Daarnaast leidt de inrichting van het proces – waarbij beleidsdirecties het voortouw hebben – tot de neiging om de 'vorige' subsidieregeling als startpunt van een nieuwe beleidsafweging te nemen. Dit brengt als risico met zich mee dat nieuwe inzichten in de hernieuwde afweging worden gemist. In het meest ongunstige geval wordt er een point of no return bereikt voordat deze tekortkoming wordt opgemerkt. Dit sluit aan bij een van de bevindingen van het rapport van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen over de beleidsafweging op decentraal niveau op basis van een synthesestudie van 18 rapporten van gemeentelijke en provinciale rekenkamer. Een van de bevindingen luidt dat de ex ante afweging of een subsidie het aangewezen instrument is vrijwel nooit wordt gemaakt.[22]

4.1.2 De afweging in de praktijk

Uit de door KPMG uitgevoerde analyse naar hoe de verschillende elementen uit het IAK in de beleidsafweging worden betrokken blijkt dat in de praktijk voor de geselecteerde subsidieregelingen (categorie 1) de afweging ten aanzien van de algemene elementen zoals doel, rechtmatigheid, doeltreffendheid, en uitvoerbaarheid meestal worden gemaakt (83% van de gevallen en 99% van de financiële omvang van totaal). Dit geldt ook voor een afweging met betrekking tot de instrumentmix en het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid gedurende de looptijd (75% van de gevallen, 97% van de financiële omvang). Een ex ante effectanalyse, waarin ook gekeken wordt naar doelmatigheid, blijkt echter in een minderheid van de gevallen te worden uitgevoerd: bij een derde (16 van de 48) van de geselecteerde subsidieregelingen was zo'n analyse gemaakt. In 14 van de 16 gevallen zijn hierbij ook relevante stakeholders betrokken en in 11 gevallen ging het om een extern uitgevoerd ex ante evaluatieonderzoek. Deze 16 regelingen waren verbonden met 53% van de totale budgettaire omvang van de onderzochte regelingen. Uit het KPMG-onderzoek blijkt dat er aanzienlijke verschillen tussen departementen zijn in de mate waarin ex ante effectanalyses zijn opgesteld.

Good practice: basisvragen CPB

Het CPB heeft positieve ervaringen ten aanzien van het bespreken van enkele basisvragen (gecombineerd met het principe van vreemde ogen). De vragen werden gebruikt bij departementale claims gerelateerd aan het Fonds Economische Structuur. Hieronder staan enkele van deze vragen uitgelicht.

1. Korte beschrijving van het programma[23]
   Wat houdt het programma in? Wat is de beleidsdoelstelling van het programma? Op welke groep richt het zich?
2. Waarom is er een taak voor het Rijk?
   Welk probleem vormt de legitimatie van een overheidsrol? Waarom het Rijk en niet een medeoverheid?

22 Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, *Onderzoek ontsloten: Effectiviteit subsidies* (2013)

23 Met betrekking tot de eerste vraag, het vaststellen van het programma, kan mogelijk aansluiting worden gezocht bij de benadering van BZ ten aanzien van de Theory of Change. In zekere zin pelt deze theorie metadoelen af tot een set omstandigheden en randvoorwaarden. Op basis van een inschatting van actoren en factoren worden prioriteiten benoemd. Anderzijds kunnen ook tussendoelen worden geformuleerd – waarbij vaak kan worden aangesloten op de prestaties zoals deze uiteindelijk in de beschikkingen zullen worden neergelegd.

3. Welke risico's zijn er aan het programma verbonden?
4. Economische efficiency
   Is een publieke investering de meest geëigende manier om de welvaart te verhogen? Zijn er andere instrumenten c.q. alternatieven overwogen?
5. Korte termijn effecten
   Wat is de zichtbaarheid van de investering voor het bedrijfsleven en/of de maatschappij? Welk effect heeft het programma op korte termijn op de economie? Zijn er eventuele andere effecten?
6. Lange termijn effecten
   Is er een kosten-batenanalyse beschikbaar? Zo ja, wat zijn belangrijkste uitkomsten? Wat is het lange termijn effect van het programma op de economie? Hoe draagt het programma bij aan versterking van de economische structuur? Welke bijdrage levert het programma – indien van toepassing – aan duurzaamheid?

Voor het achterwege blijven van een ex ante effectanalyse worden verschillende redenen genoemd:

- door de tijdsdruk was er geen tijd om een dergelijke analyse te maken;
- het gaat om het voortzetten van een bestaand instrument;
- de kosten van het maken van een ex ante effectanalyse staan niet in verhouding tot de omvang van de te verstrekken subsidie en het aantal aanvragers;
- de verwachte effecten van de subsidieregelingen laten zich op voorhand lastig voorspellen, waardoor het niet mogelijk is een dergelijke analyse uit te voeren.

In de gevallen dat geen ex ante effectanalyse is uitgevoerd is veelal wel een risicoanalyse of een uitvoeringstoets uitgevoerd en is naar de gevolgen voor regeldruk gekeken.

Zoals opgemerkt onder 4.1.1. hebben subsidieregelingen verhoudingsgewijs een uitgebreider intern proces gedurende de beleidsafweging dan incidentele subsidies (categorie 2). Logischerwijs betekent dit dat de ex ante afweging bij incidentele subsidies minder uitvoerig is.

4.1.3 Samenhang met beleid van decentrale overheden

Indien door een departement wordt gekozen voor het subsidie-instrument, bestaat er de mogelijkheid dat andere overheden ook subsidies verstrekken op het betreffende beleidsterrein. Samenhang van rijkssubsidies met subsidies van andere overheden betekent vaak niet dat er sprake is van ondoelmatigheden. Er zijn diverse voorbeelden waar bewust wordt ingezet op cofinanciering. Ook kan het zo zijn dat het Rijk kennis heeft van de samenhang – maar niettemin kiest voor subsidiëring omdat het bij de medeoverheid om een zeer gering subsidiebedrag gaat.

Volgens de analyse van KPMG blijkt dat departementen vooraf goed nadenken of een subsidie kan samenhangen met het beleid van andere departementen (79% van de gevallen). Als het gaat om beleid van decentrale overheden is dit getal iets lager. Deze afweging wordt in 56% van de gevallen gemaakt. Waar het gemeenten betreft, wordt ook aangegeven dat het ondoenlijk is om dit voor het grote aantal

gemeenten te bekijken. De informatie over subsidieverstrekking door gemeenten is daartoe te versnipperd of niet beschikbaar.[24]

Om te toetsen in hoeverre de geselecteerde regelingen volgens decentrale overheden mogelijk zou kunnen samenhangen met beleid dat zij uitvoeren is een overzicht van de regelingen voorgelegd aan provincies en aan een grote gemeente.[25] Zij hebben aangegeven of een regeling mogelijk samenhangt en/of dubbeling zou kunnen hebben met één van de door hen verstrekte subsidies. Hieruit blijkt dat het Rijk voor alle regelingen waar dit het geval zou kunnen zijn ook een analyse heeft gemaakt.

De handhaving bij mogelijke dubbeling en samenhang door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland richt zich op de rechtmatigheid van cumulatie van subsidieontvangsten. Hierbij gaat het om de beoordeling of cumulatie in strijd is met Europese staatssteunkaders en het subsidieplafond per regeling. Beleidsmatige (on)wenselijkheid speelt bij deze beoordeling geen rol. De uitvoeringsorganisatie heeft EU subsidies goed in beeld en wordt daarover transparant geïnformeerd. Dit geldt in veel mindere mate voor de subsidieverstrekking voor medeoverheden.

Het daadwerkelijk vaststellen van dubbeling en/of samenhang zou in praktijk zeer complex zijn; doelen van subsidieregelingen op verschillende overheidsniveaus komen zelden overeen en vaststellen dat gebruikers voor exact eenzelfde doel subsidie ontvangen is zeer problematisch. Tegelijkertijd geldt dat naarmate de Rijksoverheid transparanter is – en de informatie over beschikbare subsidies goed ontsluit – het voor medeoverheden eenvoudiger wordt om eventuele dubbelingen te voorkomen. Zoals onderstaande casus laat zien kan subsidieverstrekking door medeoverheden ook pas worden geïnitieerd na in werking treding van de nationale regeling en komt niet elke potentiële subsidieontvanger voor elke regeling in aanmerking in verband met geografische spreiding.

Cumulatie Rijk en provincie: Zon-PV en de regeling uit Limburg

De subsidieregeling zonnepanelen (2012) bood de mogelijkheid van subsidiëring van ca. 3 -4 panelen per woonhuis voor particulieren. De provincie Limburg maakte kort na de openstelling ook een subsidieregeling wereldkundig. Daardoor kon het subsidiepercentage voor aanvragers in Limburg fors hoger worden dan de geraamde 25%. In de regeling was een uitsluitinggrond opgenomen dat samenloop met andere geledingen niet was toegestaan. Er is vervolgens een (grote) steekproef gedaan door de adressenlijst van de Provincie Limburg naast de adressenlijst van de Zon-PV regeling te leggen. Er was dusdanig weinig overlap dat is besloten hier niet op te handhaven.

4.2 Evaluatie van subsidies

4.2.1 Departementale procesinrichting en checks and balances

De primaire verantwoordelijk voor het uitvoeren van tijdige evaluaties van subsidieregelingen ligt bij de beleidsdirecties. De rol van de directies Financieel-economische

24 Dit werd ook bevestigd door de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.
25 Het betreft de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Overijssel en de gemeente Utrecht.

Zaken (FEZ) heeft hoofdzakelijk betrekking op het proces. FEZ monitort of evaluaties tijdig plaats vinden en rappelleert waar nodig. Daarbij ervaren de directies FEZ de subsidiebijlage bij de begroting, naast de evaluatiebijlage, als een belangrijk instrument voor de evaluatieplanning. Deze bijlagen vormen een gezamenlijk uitgangspunt voor het gesprek over de voortgang met de beleidsdirecties.

FEZ stelt in overleg met de beleidsdirecties een sluitende evaluatieprogrammering op. De focus van FEZ ligt voor de evaluaties in de subsidiebijlagen in de meeste gevallen op de subsidieregelingen (categorie 1).

Good practice: Beleidskwaliteit en Evaluatiecommissie, Ministerie van EZ

Bij EZ worden evaluatieopzetten besproken in de EZ-brede Beleidskwaliteit- en evaluatiecommissie (BEC). De BEC is door de Bestuursraad ingesteld om te zorgen voor verhoogde kwaliteit van voorgenomen beleid en beleidsevaluaties en is adviserend. Netwerkvorming en brede kennisdeling zijn daar middel toe.

De BEC wordt voorgezeten door de directeur FEZ. Alle DG's, RVO.nl en AEP zijn op het niveau van het managementteam vertegenwoordigd. Verder nemen vier externe experts deel aan de BEC.

Iedere DG is zelf verantwoordelijk voor het bewaken van de beleidskwaliteit en het evalueren van hun eigen beleid. Binnen het DG is op het niveau van het managementteam een portefeuillehouder beleidskwaliteit/beleidsevaluatie aangewezen die op DG-niveau het overzicht heeft over alle activiteiten op het gebied van beleidskwaliteit/ beleidsevaluatie en deze neemt deel aan de BEC. De DG's kunnen bij de BEC terecht voor concrete adviezen over hun beleidsmaatregelen. Verslagen van de BEC gaan naar de Bestuursraad.

Good practice: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), Ministerie van BZ

Het IOB vormt de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van BZ. Naast de uitvoering van beleidsevaluaties adviseert het IOB ook ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan. Hierbij wordt expliciet aandacht geschonken aan het element van leren en wordt er gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus.

Naast bovenstaande, meer institutionele aanpakken, kiezen departementen er soms voor om de aandacht voor evaluaties binnen de organisatie op een andere wijze vorm te geven. Zo bespreekt het ministerie van SZW drie maal per jaar de stand van zaken van alle evaluatieonderzoeken in de bestuursraad (bestaande uit secretaris-generaal en directeuren-generaal).
Veel subsidies worden als onderdeel van een bredere evaluatie per beleidsartikel (beleidsdoorlichting) geëvalueerd. De bereidheid van beleidsdirecties om op regelingen gebaseerde subsidies (categorie 1) te evalueren is doorgaans groot. Beleidsdirecties zien hiervan vaak het nut voor de toekomstige beleidsvorming. Voor het evalueren van incidentele subsidies (categorie 2) is dit veel minder het geval. Dit geldt binnen deze groep zeker als de verstrekking van een incidentele subsidies het

gevolg van een politieke wens en/of het eindresultaat is van bestuurlijk onderhandelingsproces.

4.2.2 *De uitvoering van evaluaties in de praktijk*

Voor een beoordeling van de evaluatiepraktijk en de vindbaarheid van subsidie-evaluaties is onderzoeksbureau Sira consulting gevraagd een inventarisatie te maken. Hiervoor is de subsidiebijlage van de rijksbegroting als vertrekpunt genomen. Deze bijlage geeft een overzicht van alle subsidies volgens de definitie van de Awb – en sluit dus aan op de definitie van dit onderzoek. Dit onderzoek sluit tevens aan bij het in 2011 door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoek 'leren van subsidie-evaluaties'.

Voordat dit rapport ingaat op de bevindingen ten aanzien van de praktijk van de evaluatie van subsidies, moeten eerst enkele kanttekeningen worden geplaatst met betrekking tot de brongegevens in de subsidiebijlage. Deze bleken minder goed te zijn dan voorafgaand gedacht:

1. In de subsidiebijlage staan ook verstrekkingen die geen subsidie zijn. Zo staan er ten onrechte een aantal bijdragen aan zelfstandige bestuursorganisaties in de begrotingsbijlagen.
2. In de subsidiebijlage blijken dezelfde subsidies in verschillende jaren soms onder een andere naam en verschillende subsidies soms onder dezelfde naam te zijn opgenomen. Sommige resultaten zijn gebaseerd op onvolledige gegevens.
3. Op rijksbegroting.nl ontbreekt soms bepaalde informatie. Soms is dit het gevolg van weggevallen voetnoten. In andere gevallen beschikten departementen over extra informatie waaruit bleek dat in werkelijkheid meer evaluaties zijn uitgevoerd of gepland dan op basis van de begrotingsbijlage valt op te maken.

Bovenstaande elementen tonen aan dat de begrotingsbijlage moeilijker te lezen is dan wordt verondersteld. Voor de eerste kanttekeningen is gecorrigeerd door de items onder 1 buiten beschouwing te laten (zes gevallen). Ten aanzien van element 2 en 3 worden de bevindingen op basis van de openbare informatie gepresenteerd naast bevindingen waarin ook de extra informatie van de departementen is verwerkt.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer van 2011 werd geconstateerd dat volgens het Subsidieoverzicht Rijk 2010 111 van de 663 rijkssubsidies waren geëvalueerd (16,7%). Een vergelijking van de huidige evaluatiepraktijk met de situatie van 2010 laat zien dat er naar aanleiding van het AR rapport aanzienlijke verbeteringen zichtbaar zijn.

In de subsidiebijlage van de rijksbegroting staan 874 unieke subsidies genoemd in de jaren 2012 tot en met 2015. Van deze subsidies is op basis van de openbare informatie 38% geëvalueerd. Indien hierbij het aantal geplande evaluaties wordt opgeteld gaat het om een totaal van 69% van de rijkssubsidies. Op basis van de extra informatie die we van departementen hebben gekregen wordt dit beeld positiever. Hieruit volgt dat van de 807 unieke rijkssubsidies 45% is geëvalueerd en aanvullend voor 28% een evaluatie staat gepland.

Op basis van de openbare informatie wordt 30%van de subsidies niet geëvalueerd. Met inbegrip van de extra informatie van de departementen is dit 25%. Van de subsidies op basis van een regelingen die in 2015 openstonden (categorie 1) is de evaluatiescore (inclusief gepland) op basis van de openbare informatie veel hoger, namelijk 90 procent. Het algemene beeld dat de aandacht voor (subsidie-)evaluaties is toegenomen wordt hierdoor bevestigd.

Voor het niet evalueren zijn in de begrotingbijlage de volgende motivaties (top 5) aangetroffen:

	Motivatie voor het niet evalueren van subsidies	Aantal keren genoemd
1	Subsidie heeft een incidenteel karakter	19
2	Betreft een kaderregeling (onderliggende subsidies wel geëvalueerd)	15
3	Subsidie is reeds beëindigd	9
4	Betreft klein financieel belang door beperkte hoogte subsidiebedrag	8
5	Subsidie heeft nog geen wettelijke basis	5

Bron: Sira consulting

In de extra informatie die van de departementen is ontvangen wordt het incidentele karakter van de subsidie ook vaak genoemd als reden om deze niet te evalueren. Nadere analyse van alle subsidies die niet worden geëvalueerd laat zien dat het overwegend gaat om incidentele en relatief kleine subsidies. Waar op basis van aantallen in de openbare informatie 30 procent van de subsidies niet wordt geëvalueerd gaat het op basis van budgettaire omvang om 15 tot 20 procent van het totale subsidiebudget.[26] Dit betreft een bedrag van ongeveer €800 miljoen.

Ter nadere duiding van de meest genoemde motivaties merken wij op dat als bij de onderliggende subsidies wel is geëvalueerd, het legitiem is om een kaderregeling (voor dit specifieke onderdeel) niet te evalueren. Bij incidentele subsidies wordt beargumenteerd dat deze niet hoeven te worden geëvalueerd op grond van artikel 4:23, derde lid (zie pagina 15).

4.2.3 *De kwaliteit van uitgevoerde evaluaties*

Voor de evaluaties van subsidies die zijn uitgevoerd is op basis van de openbare informatie meestal een rapport openbaar gemaakt (59%). Op basis van de extra departementale informatie is dit 65%. De meer inhoudelijke bestudering van de kwaliteit van de evaluaties is gebaseerd op 63 evaluaties uit 2012 en later. Eerdere evaluaties zijn niet betrokken, omdat de kwaliteit daarvan reeds uitvoerig is meegenomen in een rapport van de Algemene Rekenkamer (2011). Daarnaast zijn naar aanleiding van dit rapport verbeteringen doorgevoerd en zijn de kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek pas vanaf dat jaar voor subsidies van kracht geworden.[27]

26 Het gaat hier om een bandbreedte, omdat het niet mogelijk is om aan elk van de aanwezige subsidies een adequaat bedrag toe te wijzen. Bedragen verschillen bijvoorbeeld per begrotingsjaar en de uitgaven komen soms in een beperkt aantal jaren voor.

27 Overigens blijkt dat departementen in de jaren 2012, 2013 en 2014 nog verbeteringen doorvoerden in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Zo is het aantal geplande evaluaties in 2015 hoger en zijn enkele tekortkomingen van de subsidiebijlage uit de eerdere jaren inmiddels verholpen.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 een handreiking opgesteld waarin stap voor stap wordt uitgewerkt hoe een subsidie op doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden geëvalueerd. Dit rapport geeft niet alleen realistische handvatten, maar doet bovendien de uitnodiging aan departementen tot het volgen van workshops over dit onderwerp. Hiervan is ook veelvuldig gebruik gemaakt: de Rekenkamer geeft aan een aantal van dit type workshops te hebben verzorgd.

De uitkomsten illustreren de mate waarin departementen erin slagen de verschillende elementen uit de RPE aan bod te laten komen. Hierbij valt met name op dat evaluatieonderzoeken in een minderheid van de gevallen uitspraken doen over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de onderzochte subsidie (respectievelijk 48% en 25% van de gevallen). Ook wordt beperkt inzicht geboden in de onmogelijkheden om doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie vast te stellen (14%). Deze uitkomsten zijn niet aanzienlijk beter voor evaluaties die zijn uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus. Er is op 8 punten gescoord, hieronder staat het percentage van de evaluaties dat de betreffende punten benoemt.

Tabel 2: Mate waarin de beoordeelde onderwerpen volledig terugkomen in de evaluaties

Stelling	Aantal evaluaties (van de 63)
1. Het evaluatieonderzoek maakt duidelijk welke subsidie is geëvalueerd.	46 (73%)
2. Het evaluatieonderzoek maakt de doelstelling(en) van de subsidie duidelijk.	45 (71%)
3. Het evaluatieonderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre de subsidie doeltreffend is.	30 (48%)
4. Het evaluatieonderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre de subsidie doelmatig is.	16 (25%)
5. De conclusies van het evaluatieonderzoek zijn onderbouwd door onderliggende bevindingen.	48 (76%)
6. De in het evaluatieonderzoek gebruikte onderzoeksmethodiek is valide en betrouwbaar.	44 (70%)
7. Het evaluatierapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode.	42 (67%)
8. Het evaluatierapport geeft inzicht in de (on)mogelijkheden om doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de subsidie vast te stellen.	9 (14%)

Bron: Sira Consulting

De worsteling met het uitvoeren van evaluaties kan deels worden verklaard door de vereisten die momenteel aan evaluaties van subsidies op grond van een wettelijk voorschrift worden gesteld. Voor alle subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten, gelden momenteel dezelfde evaluatie-eisen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën subsidies en de omvang van de subsidies. Goede evaluaties zijn kostbaar en vergen een aanzienlijke tijdsinvestering, inclusief het

tijdig opstarten van evaluatietrajecten. Daarnaast vergt het uitvoeren van een goede evaluatie kennis over evaluaties bij beleidsdirecties. Aangezien evaluaties binnen beleidsdirecties tot op dit moment geen prioritair onderdeel zijn van de reguliere werkzaamheden wordt deze kennis soms gemist.

Dat goede evaluaties kostbaar en ingewikkeld zijn komt ook terug in onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke subsidies door de Rekenkamer Amsterdam uit 2014.[28] Hierin wordt gesteld dat het niet doelmatig is een dergelijke effectstudie jaarlijks voor alle subsidies uit te voeren. De evaluatiepraktijk kan volgens de Rekenkamer Amsterdam echter wel worden verbeterd door een zorgvuldige selectie van indicatoren te maken; sommige indicatoren zijn voor het meten van de effectiviteit van een subsidie zinniger dan anderen. Ook wordt aanbevolen om regelmatig na te gaan of het veronderstelde effect van de subsidie nog waarschijnlijk kan worden geacht.

De afgelopen jaren vond op decentraal niveau nog een aantal onderzoeken plaats naar de evaluaties van subsidies. In 2012 concludeerde de Randstedelijke Rekenkamer dat de provincie Noord-Holland beperkt inzicht heeft in de doeltreffendheid van provinciale subsidies. In deze evaluaties wordt slechts gerapporteerd over de behaalde prestaties, maar niet over de behaalde doelen. De causale verbinding tussen behaalde prestaties en te bereiken doelen werd hierbij gemist.[29] Ook stelt de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen in haar synthesestudie van 18 rapporten van gemeentelijke en provinciale rekenkamers dat doelen van subsidies slechts beperkt worden uitgedrukt in te realiseren maatschappelijke effecten. Als onduidelijk is wat wordt beoogd, is het moeilijk uitspraken te doen over de effectiviteit van het ingezette instrument.[30]

Bovenstaande illustreert het belang van een op de praktijk toegespitste manier om invulling te geven aan de evaluatie van subsidies. Dit betekent – zeker voor de kleinere subsidies – dat de evaluatie soms meer accent zal moeten (kunnen) leggen op tussenliggende doelstellingen, als alternatief voor de einddoelstellingen zoals die voor het bredere beleid worden geformuleerd. Tussenliggende doelstellingen kunnen voor subsidies doorgaans eenvoudig worden afgeleid uit de prestaties (zoals die in de beoogde beschikkingen) worden neergelegd.

28 Rekenkamer Amsterdam, *Grip op subsidies. Borging van doeltreffendheid en doelmatigheid* (2014)
29 Randstedelijke Rekenkamer, *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies. Provincie Noord-Holland.* (2012)
30 Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, *Onderzoek ontsloten: Effectiviteit subsidies* (2013)

5 Conclusies en beleidsaanbevelingen

5.1 Conclusies

Dit interdepartementaal beleidsonderzoek heeft zich als doel gesteld onderstaande twee vragen te beantwoorden:

- Hoe worden binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten en hoe wordt hierin de subsidieverstrekking door medeoverheden betrokken (ex ante)?
- Hoe worden subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten gedaan (ex post)?

Toegespitst op deze oorspronkelijke onderzoeksvragen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- ***Departementen hebben voor de ex ante beleidsafweging binnen hun organisatie checks and balances ingebouwd.*** De wijze waarop departementen deze checks and balances hebben vormgegeven is in sommige gevallen meer en in sommige gevallen minder geïnstitutionaliseerd. Deze zorgen ervoor dat er altijd meerdere partijen meekijken bij de beleidsafweging en kennis wordt gedeeld. Hierbij zijn naast de beleidsdirecties in ieder geval juridische en financieel-economische directies betrokken. Sommige ministeries betrekken hierbij ook uitvoeringsorganisaties en/of 'vreemde ogen' (bijvoorbeeld ADR of onafhankelijke deskundigen).
- ***Departementen betrekken in hun ex ante beleidsafweging de verschillende elementen van het IAK. Een ex ante effectanalyse is echter in een minderheid van de beleidsafwegingen uitgevoerd.*** Departementen hanteren in de beleidsafweging die leidt tot de inzet van het subsidie-instrument de uitgangspunten van het IAK. Hierbij wordt in het algemeen stilgestaan bij de algemene vragen uit het IAK, de instrumentmix en de wijze waarop gedurende de looptijd van de regeling wordt geëvalueerd. Een ex ante effectanalyse ontbreekt echter in veel gevallen, waarbij er aanzienlijke verschillen zijn per departement. Hoewel het uitvoeren van ex ante effectanalyses door het type regeling en de beschikbare tijd/middelen soms problematisch is en het ontbreken ervan in sommige gevallen verklaarbaar, lijken verbeteringen op dit vlak door beantwoording van een aantal basale vragen mogelijk.
- ***Departementen houden in de ex ante afweging vaak rekening met de subsidieverstrekking door medeoverheden. Er is echter op centraal niveau beperkt zicht op de subsidieverstrekking door medeoverheden (met name die van gemeenten).*** Op basis van de beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat departementen in hun ex ante beleidsafweging rekening houden met de subsidieverstrekking door andere overheden. Kennis over subsidieverstrekking door medeoverheden op centraal niveau ontbreekt echter, zodat departementen afhankelijk zijn van de eigen kennis over de beleidspraktijk.

- ***Ten opzichte van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2011 is de mate waarin subsidies worden geëvalueerd toegenomen. Wel doen subsidie-evaluaties slechts in beperkte mate uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.*** In de periode 2012-2015 is het aantal uitgevoerde subsidie-evaluaties ten opzichte van de periode daarvoor sterk toegenomen. Tegelijkertijd wordt 30% van de subsidies op basis van de informatie in de subsidiebijlage (25% indien rekening wordt gehouden met de extra informatie van departementen) niet geëvalueerd. De belangrijkste reden om deze subsidies niet te evalueren is het incidentele karakter van deze subsidies. De RPE stelt in de huidige vormgeving echter dezelfde eisen aan alle evaluaties van subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift. Het in kaart brengen van doeltreffendheid en met name doelmatigheid van al deze subsidies lijkt niet uitvoerbaar. Tegelijkertijd zijn er bij de uitgevoerde evaluaties verbeteringen mogelijk in de mate waarin deze uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Daarnaast kan er op basis van dit onderzoek een conclusie worden getrokken die niet direct te relateren is aan de in de inleiding geformuleerde hoofdvragen, namelijk dat de informatie in de begrotingsbijlage over de evaluatiepraktijk van subsidies niet volledig en niet toereikend is.

5.2 Beleidsaanbevelingen

Op basis van de bovenstaande bevindingen hebben we drie aandachtsgebieden benoemt waaraan de maatregelen worden gekoppeld: a) inzicht en overzicht; b) expertise en samenwerking; c) robuustheid en proportionaliteit (ex ante en ex post).

Voor de onderliggende aanbevelingen bij deze drie thema's geldt dat het type verschilt. Zo zullen in het geval van inzicht en overzicht slechts uniforme aanbevelingen worden gedaan die kunnen bijdragen aan een meer transparante informatievoorziening rondom de ex ante en ex post evaluaties van subsidies. In andere gevallen is er gekozen meerdere 'varianten' op te nemen binnen één aanbeveling waarin de varianten grofweg betrekking hebben op meer centrale borging of juist op meer maatwerk voor departementen. Bij deze verschillende varianten wordt aandacht besteed aan voor- en nadelen. Ook de voorkeursvariant van de werkgroep wordt benoemd.

Voor de aanbevelingen geldt ook het belang van proportionaliteit. De in de IBO werkgroep vertegenwoordigde departementen verschillen fors in financiële omvang van de subsidieverstrekking. Het ligt daarom in de rede om in het geval van een grote subsidieverstrekker een meer uitgebreide invulling te kiezen van bijvoorbeeld het principe van 'dedicated groups' voor kennisopbouw en het betrekken van 'vreemde ogen' in de ex ante beleidsafweging (zie respectievelijk B1 en C1).

Ad. A. Inzicht en overzicht
De begrotingsbijlage subsidies is een instrument om de Kamer te informeren over subsidies. Het overzicht biedt inzicht in belangrijke aspecten als doel, omvang, type, horizonbepaling en planning van evaluaties. Daarnaast is deze bedoeld voor de sturing (bijvoorbeeld bij de evaluatieprogrammering vanuit FEZ). Tijdens het

onderzoek naar de ex post evaluaties bleek dat de begrotingsbijlage subsidies niet altijd volledige en juiste informatie geeft over de evaluatie van subsidies.

Daarnaast bleek uit het onderzoek dat departementen op verschillende wijzen binnen de organisatie checks en balances hebben ingericht. Deze checks en balances dragen bij aan een evenwichtige beleidsafweging waarin meerdere partijen worden betrokken. Dergelijke interne organisatiekenmerken blijven momenteel buiten het zicht van de omgeving.

Het doel van onderstaande aanbevelingen is allereerst om te zorgen voor een begrotingsbijlage met betere informatie over de evaluatie en evaluatieverplichting van subsidies. Hierbij zijn evaluaties ook beter vindbaar.
Daarnaast wordt met deze aanbevelingen beoogd om een betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer te bewerkstelligen als het gaat om de interne organisatie van checks en balances binnen de departementen.

A1. Periodiek informeren van Tweede Kamer over departementale checks and balances in begroting of jaarverslag
Het voorstel is om de interne departementale checks and balances binnen het beleidsproces transparant te maken. Door eens per vijf jaar de Tweede Kamer in de begroting of het jaarverslag te informeren (bijvoorbeeld in de bedrijfsvoeringparagraaf) over de interne organisatie en hoe met verschillende subsidies (omvang en type) wordt omgegaan, worden deze ook voor Kamer inzichtelijk en wordt de ingezette weg versterkt. De uitvoeringskosten zullen zoveel mogelijk worden beperkt, omdat wordt aangesloten bij een bestaande publicatie.

A2. Aanvulling begrotingsbijlage met type subsidie in de zin van de Awb
Deze aanbeveling verbetert de informatiewaarde van de begrotingsbijlage subsidies. Door aanvulling van begrotingsbijlage met de norm of evaluatie van de subsidies verplicht is, wordt inzichtelijk of hiermee aan een wettelijke evaluatieverplichting wordt voldaan.[31] Dit kan worden geregeld door de rijksbegrotingvoorschriften aan te vullen. Bij deze aanpassing ten behoeve van de inzichtelijkheid dient rekening te worden gehouden met de inspanning die gepaard gaat met het opnemen van extra informatie. Deze dient zoveel mogelijk beperkt te blijven.

A3. Expliciteren onderliggende bevindingen subsidie in bredere evaluatie
Deze optie maakt de link tussen de bredere evaluatie en de subsidie duidelijk en voor de Kamer te herleiden. Voorbeelden van een bredere evaluatie zijn de beleidsdoorlichting en de evaluatie van een kaderwet.[32] Waar de subsidie een klein onderdeel van de beleidsdoorlichting betreft kan over de bevindingen ten aanzien van de subsidie op hoofdlijnen worden gerapporteerd. Daarbij kan met het oog op de doelmatigheid uiteraard bij evaluaties slim gekozen worden voor clustering van onderliggende subsidies, programma's en of projecten indien deze een duidelijke inhoudelijke samenhang kennen. De uitvoeringskosten van explicitering binnen de

31 De voorgestelde verandering betekent concreet dat inzichtelijk wordt gemaakt of het een subsidie in de zin van artikel 4:24 Awb is, of dat het gaat om 4:23 lid 3 onder a of d (i.v.m. verplichting tot verslag zoals in 4:23 lid 4) of 4:23 lid 3 onder b of c.
32 Sommige ministeries evalueren niet expliciet hun kaderwet, maar juist de onderliggende subsidies. Uiteraard blijft dit ook tot de mogelijkheden behoren.

bestaande bredere evaluaties zijn zeer beperkt.

A4. Plaatsing van alle subsidie-evaluaties op de centrale website rijksbegroting.nl
Deze optie is een eenvoudige manier om te garanderen dat de linkjes naar subsidie-evaluaties blijven werken. Het ministerie van Financiën verzamelt en plaatst de rapporten op de website.

Ad. B. Expertise en samenwerking
Het aantal beleidsmedewerkers dat met regelmaat ex ante en ex post analyses maakt is doorgaans beperkt. Afdoende kennis van en ervaring met dit instrument is hierdoor niet vanzelfsprekend. Ook onderzoeken uit laten voeren door externe bureaus zijn geen garantie voor onderzoeken van voldoende kwaliteit. Kennis en ervaring is van belang, omdat het doen van goede analyses doorgaans als moeilijk en kostbaar wordt ervaren. Onderstaande aanbevelingen hebben als doel om kennis en expertise over evalueren te versterken en er tevens voor te zorgen dat deze kennis toegankelijk is voor beleidsmedewerkers bij het maken van analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid.

B1. Borging van 'dedicated group' binnen departement
Een 'dedicated group' is een beproefde manier voor expertiseopbouw. Veel departementen kennen al dergelijke groepen; een geïnstitutionaliseerd voorbeeld van een dergelijke 'dedicated group' is het IOB. Ook minder geïnstitutionaliseerde vormen zijn denkbaar in het kader van proportionaliteit, te denken valt aan de verschillende expertisecentra subsidies binnen de departementen. Nadere invulling van het principe van de 'dedicated group' is dan ook aan de departementen. Uitgangspunt is dat beleidsmedewerkers binnen een departement zich kunnen wenden tot een dergelijke groep. De extra inspanning voor de departementen is beperkt, aangezien dergelijke dedicated groups bij veel ministeries reeds aanwezig zijn.

B2. Opleidingsmodule 'Subsidies' bij de Rijksacademie
Door middel van een korte concrete opleidingsmodule kan de kennis met betrekking tot (ex ante en ex post) evaluaties van subsidies worden overgebracht. Idealiter relateert de aanmelding aan de evaluatieplanning. Het ministerie van Financiën geeft, in overleg met de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB), vorm aan de opleidingsmodule.

B3. Actieve kennisdeling in interdepartementaal overleg
Door regelmatig met elkaar over evaluaties te spreken kan meer van elkaar worden geleerd op het vlak van analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij voorkeur bestaat dit interdepartementale gremium uit vertegenwoordigers van de verschillende dedicated groups. Kennis en inzicht over wat werkt (en wat niet) kan in deze werkgroep worden gebundeld. Dit kan een vliegende start geven aan de te maken analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid.

B4. Kwaliteit van externe deskundigheid

- **Voorkeursvariant: elkaar scherp houden op kwaliteit**
  Het is van belang om scherp te zijn op de deskundigheid van uitvoerders van evaluaties. Dit geldt ook voor externe onderzoeksbureaus. Het selecteren van kwalitatief goede externe onderzoeksbureaus wordt expliciet

onderdeel van de opleidingsmodule subsidies. Binnen het interdepartementale overleg kan ook kennis worden gedeeld over externe uitvoerders van evaluaties met als doel de kennis over de beschikbaarheid van externe deskundigheid te vergroten.

- **Variant: Raamcontract**
  Binnen de werkgroep is uitgebreid gesproken over de variant om bureaus in een rijksbreed raamcontract (of eventueel: een departementaal raamcontract) te contracteren. Dit is bedoeld om een zekere kwaliteit te kunnen borgen – en om een verdere investering in kennis over evaluaties bij externen te bevorderen. Het ministerie van BZ heeft hiermee een positieve ervaring.
  Binnen departementen bestaat er echter een grote verscheidenheid aan beleidsonderwerpen. Voor onderzoeksbureaus is het zeer moeilijk expertise op al deze terreinen te bundelen. Een belangrijk bijkomend nadeel is dat onderzoeksbureaus met een duidelijke specialisatie op een beleidsterrein (niches) in een dergelijk systeem buiten beeld zouden blijven; juist zij zijn in staat voor een specifiek terrein onderzoeken van hoge kwaliteit te produceren. Daarnaast brengt opzet en beheer van een dusdanig systeem uitvoeringskosten met zich mee.

Ad. C. Robuustheid en proportionaliteit (ex ante en ex post).
In de huidige situatie zou elke subsidie voorzien moeten zijn van een ex-ante evaluatie, monitoring en ex-post evaluatie, waarna de bevindingen worden meegenomen in de hernieuwde beleidsafweging. In praktijk is dit echter niet altijd het geval en ook niet altijd wenselijk. Gedurende het onderzoek kwam naar voren dat een goede ex ante inschatting en ex post evaluatie kostbaar en moeilijk te bewerkstelligen zijn. De inspanning moet ook in verhouding staan tot het financiële belang van de subsidie en hetgeen de evaluaties opleveren. Daarnaast komt naar voren dat uitgevoerde subsidie-evaluaties slechts in een minderheid van de gevallen uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderstaande aanbevelingen dragen bij aan een verbeterde en meer efficiënte ex ante beleidsafweging en ex post evaluatie, waarbij rekening wordt gehouden met proportionaliteit.

Ex ante

C1. Borging van 'vreemde ogen' principe
De optie sluit aan bij gangbare praktijken binnen departementen. EZ heeft de Monitorcommissie (ex ante), de DUS-I departementen hebben het (I)ECS (ex ante) met vertegenwoordiging van de ADR, BZ heeft het IOB als onafhankelijke onderzoeksdienst (op basis van comply or explain principe). Het belang van de vreemde ogen in de ex ante afweging is groot. Met het oog op proportionaliteit ligt het in de rede om bij de precieze inrichting rekening te houden met de interne departementale besluitvormingsstructuur, het aantal subsidies dat een departement verstrekt en het budget van de betreffende subsidie. Nadere invulling van het principe van 'vreemde ogen' langs deze lijnen is aan de departementen zelf.

C2. Opstellen leidraad
In een leidraad worden uitgangspunten neergelegd, ter ondersteuning van de departementale processen. Deze leidraad kan de drempel verlagen voor het kennisnemen van de wijze waarop dergelijke afwegingen worden gemaakt en kan

zodoende bijdragen aan een betere ex ante beleidsafweging.

Bij de ontwikkeling van deze leidraad worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Proportionaliteit van de afweging ten opzichte van het te verstrekken bedrag door onderscheid te maken tussen basisvragen (die altijd van toepassing zijn) en vragen die specifiek zijn voor bepaalde subsidies.
- Bij kleine subsidiebedragen is vanuit oogpunt van proportionaliteit een zekere terughoudendheid bij de inzet van dit instrument geboden.
- Voorbeelden waarin differentiatie mogelijk zijn:
    - wanneer volsta je met doeltreffendheid/effecten en wanneer maak je een analyse van doelmatigheid;
    - een inschatting van de uitvoeringskosten bij regelingen met kleine verstrekkingen (<€25.000) en het beoordelen of deze doelmatig is;
    - het in kaart brengen van samenhang met subsidies/andere financiële instrumenten door medeoverheden.

Inhoudelijk is het van belang dat het subsidie-instrument niet geïsoleerd kan worden bezien van andere instrumenten, in het bijzonder van inkoop. Dit vereist aandacht voor een bredere context, bij voorkeur vanuit de afweging tussen de verschillende financiële instrumenten.

Ook kan de leidraad handvatten bieden voor de opzet van experimentele regelingen. De keuze voor een experimentele regeling (pilot) vergt een alternatieve invulling voor de reguliere ex ante afweging. Een dergelijke regeling geeft departementen bijvoorbeeld ruimte om kennis op te doen. Hiervoor is een goede opzet nodig (met betrekking tot elementen zoals controlegroep en monitoring). De leidraad ondersteunt departementen met het opzetten van een dergelijke regeling.

Daarnaast is het van belang om een passende beschrijving te maken voor het formuleren van doelen in termen van tussenliggende doelstellingen (prestaties) als alternatief voor einddoelstellingen (indien van toepassing). Ten slotte zal de leidraad ingaan op het doen van een nulmeting en de wijze van meting van effecten gedurende de looptijd.

Een dergelijke leidraad wordt door Financiën in afstemming met het CPB opgesteld. De departementen worden bij het opstellen van de leidraad geconsulteerd.

Variant: vastleggen (delen) van de leidraad in RPE
Voor de ex post evaluatie is er een RPE, maar voor de ex ante afweging is er geen evenknie. In het geval van de ex ante afweging lijkt een regeling met verplichtingen zwaar aangezet. Om deze reden staat de leidraad beschreven als maatregel. Mogelijk kunnen onderdelen van de leidraad na evaluatie van de praktijkervaringen met de leidraad verplicht worden gesteld.[33] Nadeel van een dergelijke verplichting is dat deze onvoldoende mogelijkheid biedt om aan te sluiten op een dikwijls politieke context. Ook de extra uitvoeringslasten bij verplichting zijn een nadeel (hierdoor zou ook verantwoording moeten plaatsvinden).

33 Ook hier geldt het uitgangspunt van proportionaliteit.

Ex post

C3. Een gedifferentieerd regime voor ex post evaluaties

De evaluatiebepaling in de RPE geldt momenteel voor alle subsidies die op basis van een wettelijke voorschrift worden verstrekt (4:24 Awb). Door onderscheid te maken tussen kleine, gemiddelde en grote subsidies kan gerichter worden geëvalueerd. Er ontstaat minder evaluatiedruk voor kleine subsidies (doelmatigheid) en extra borging van de kwaliteit van evaluaties van grote subsidieregelingen door het betrekken van een onafhankelijke deskundige (kwaliteit)**.**

- **Voorkeursvariant: gedifferentieerd regime aangevuld met pas-toe-of-leg-uitbeginsel**

Hiervoor worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Klein	**Gemiddeld**	**Groot**
Budget: < 0,5 miljoen euro per jaar[34]	**Budget 0,5 – 10 miljoen euro per jaar**	**Budget > 10 miljoen euro per jaar**
Doeltreffendheid, effecten in praktijk	*Doeltreffendheid, doelmatigheid.*	*Doeltreffendheid, doelmatigheid, onafhankelijke deskundige.*
De huidige in de RPE gestelde eisen gelden niet voor deze subsidie. Dit betekent dat slechts hoeft te worden voldaan aan de algemene verplichting zoals die in artikel 4:24 Awb wordt gesteld: ten minste eenmaal in de vijf jaren wordt een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.	Voor deze groep subsidies blijven de RPE vereisten, die momenteel gelden voor alle subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift, ongewijzigd.	In de RPE wordt in artikel 2, lid 2 en 4 de voorwaarde gesteld dat bij de uitvoering van het onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid minimaal één onafhankelijke deskundige wordt betrokken en dat de manier waarop deze onafhankelijke deskundige wordt betrokken in het onderzoekrapport wordt beschreven. Voor de grote subsidieregelingen wordt deze aanvullende voorwaarde van toepassing.

Het toevoegen van een pas-toe-of-leg-uit principe biedt departementen de mogelijkheid om voor individuele subsidies gemotiveerd af te wijken van bovenstaande grenzen. Dit heeft als voordeel dat de bepaling meer ruimte biedt

34 Het betreft hier het jaar met de hoogste uitgaven gedurende de looptijd van de subsidie.

voor departementaal maatwerk, maar terughoudendheid is wel geboden. Het incidentele karakter van subsidies zou hier bijvoorbeeld kunnen gelden als uitzonderingsgrond. Beargumenteerde afwijking van het principe zou in een voetnoot in de begrotingsbijlage kunnen worden gerapporteerd.

Het geschetste gedifferentieerd regime vergt een aanpassing van de RPE. Ten opzichte van de huidige verplichtingen wordt geschat dat voor 27% van de subsidieregelingen een licht regime gaat gelden, voor 53% hetzelfde regime van toepassing blijft; en voor 19% de onafhankelijke deskundige erbij komt.[35]
De uitvoeringslasten zullen in deze variant vermoedelijk per saldo dalen (in ongeveer 27% geen evaluatie conform RPE, in 19% aanvulling met onafhankelijk deskundige).

Binnen deze aanbeveling zijn er nog enkele varianten mogelijk:

- **variant: gepaste invulling onafhankelijk deskundige**
  In bovenstaand voorstel wordt voor de invulling van het begrip onafhankelijk deskundige aangesloten op de RPE.[36] Deze is in de huidige RPE bedoeld voor de (zwaardere) beleidsdoorlichting. Het gaat bij subsidies om grotere aantallen en betreft daarnaast een instrumentevaluatie. Bij een gepaste invulling kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het betrekken van vertegenwoordigers van FEZ van andere departementen. Voordeel van een dusdanige variant is dat de extra uitvoeringskosten beperkt blijven.

- **Variant: toevoegen onderscheid incidenteel/structureel als extra criterium voor het gedifferentieerde regime**
  Het toevoegen van dit onderscheid biedt de mogelijkheid om de incidentele subsidies die op een wettelijke grondslag zijn gebaseerd (4:24 Awb) onder een lichter evaluatieregime te plaatsen. Als nadeel van deze variant geldt dat het minder eenduidig en transparant wordt. De toevoeging van een pas-toe-of-leg-uit mogelijkheid (voorkeursvariant) biedt meer ruimte voor maatwerk en is bovendien transparanter.

35 Hierbij moet worden opgemerkt dat kleinere subsidies in sommige gevallen geclusterd per regel in de begrotingsbijlage worden opgenomen. Het aantal kleine subsidies is daarmee in werkelijkheid groter.
36 Interne rijksdiensten als WODC, IOB, ADR en planbureaus worden reeds aangemerkt als onafhankelijke deskundigen conform de RPE.

Bijlage 1: Taakopdracht IBO subsidies

De overheid heeft een breed instrumentarium tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren bijvoorbeeld subsidieverstrekking, garantstelling, verstrekken van leningen, oprichten van fondsen, opdrachtverstrekking, belastinguitgaven, bijdrage(n) aan, of verboden op.[37] Daarbij is het de vraag of en hoe binnen het Rijk wordt afgewogen of welk instrument het meest geschikte t is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten).

Het verstrekken van subsidies is een belangrijk en veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken, met aanzienlijke budgettaire consequenties.[38] Zo verstrekt de Rijksoverheid ca. €6 miljard (in 2013) aan subsidies en in gedeeld beheer met de Europese Commissie nog eens ca. €1,5 miljard (2014) per jaar.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek (AR, 2010; Rfv, 2014). Er is geen overkoepelend beeld in hoeverre het subsidie-instrumentarium van het Rijk bijdraagt aan het gecombineerde effect van de subsidieregelingen van verschillende overheden.

De redenen om subsidies in te zetten kunnen divers zijn: dit gebeurt bijvoorbeeld als de markt niet goed werkt (sociale woningbouw), risico's te hoog zijn (bedrijfssubsidies), externe effecten of financiële baten worden ondergewaardeerd (klimaatverandering of cultuur) of om het publieke belang te dienen (voorlichting door patiëntenverenigingen) (Eijgelshoven, Nentjes en Van Velthoven, 2010). De reden voor verstrekking en de tegenprestaties voor subsidies verschillen. De aard van subsidies loopt uiteen van incidentele subsidies voor evenementen en waarderingssubsidies voor maatschappelijke initiatieven, tot permanente prestatiesubsidies voor essentieel geachte activiteiten (Rfv, 2014).

Aan de inzet van subsidies kunnen ook nadelen kleven. Wanneer er in werkelijkheid geen sprake is van marktfalen zou verdringing van particuliere investeringen kunnen ontstaan. Subsidies kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie of zelfs staatssteun. Door subsidieafhankelijkheid kan innovatie en publieksbereik worden geremd. Subsidies kunnen ook perverse effecten hebben, als ze zowel tot economische als volksgezondheids- en milieuschade leiden (Myers en Kent, 2001; Tillotson, 2004). Tenslotte zijn er altijd *opportunity costs*, het geld dat aan subsidies wordt uitgegeven kan niet langer aan ander beleid worden gespendeerd.

Beleidsmatige keuzes en regelgeving

Voor subsidies zijn drie regelingen van primair belang: het Integraal Afwegingskader (IAK) bij de keuze voor het instrument subsidies, de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten voor de beleidsafweging en het Uniform Subsidiekader (USK) bij de verstrekking van een subsidie.

37 https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61
38 Voor het begrip 'subsidies' en wordt aangesloten bij de definities die opgenomen zijn in de Awb (artikel 4:21); daaruitvolgend de CW (artikel (4.10) en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Bij het komen tot de keuze voor het subsidie-instrument wordt binnen het Rijk gebruik gemaakt een afwegingskader (het Integraal Afwegingskader, IAK). Aan de hand hiervan wordt vastgesteld of dit het meest geëigende instrument is. Er is geen overkoepelend inzicht hoe het IAK in de praktijk wordt toegepast.

Bij de beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep en de beoordelingscriteria inzake de toekenning van subsidies gelden de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten (m.n. paragraaf 2.1).[39] Hierbij staat de vraag voorop of het subsidie-instrument de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren. Hierbij is vanuit het oogpunt van effectiviteit een zorgvuldige afweging en waar mogelijk terughoudende toepassing van kleine subsidies van belang.

Als er besloten wordt om vanuit het Rijk een subsidie te verstrekken, geldt hiervoor sinds 2010 het Uniform Subsidiekader (USK). Het USK subsidiekader is gebaseerd op een aantal uitgangspunten: proportionaliteit (sturing op prestaties en hoofdlijnen en verantwoordingslasten); uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Het USK wordt op dit moment geëvalueerd en de uitkomsten worden meegenomen in dit IBO.

Vraagstelling

De werkgroep wordt verzocht om te onderzoeken in hoeverre het Rijk het subsidie-instrument effectief en doelmatig inzet. Op welke wijze het Rijk de afweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten voor specifieke beleidsdoelen, hoe het subsidie-instrument wordt geëvalueerd en wat daarvan de opvolging is.[40] Het doel van dit IBO is om (waar nodig) handvatten te leveren om de besluitvorming rond subsidies verder te verbeteren. Het IBO beoogt rijksbrede lessen te trekken uit de individuele casuïstiek van de departementen.

De werkgroep beantwoordt hiertoe in ieder geval de volgende vragen:

1. Welke samenhang en dubbelingen zijn er vanuit inzet Rijkssubsidies ten opzichte van subsidies verstrekt door de andere overheden?

   De inzet van het subsidie-instrument vanuit het Rijk wordt mede in het licht van de subsidieverstrekking door andere overheden bezien. De decentrale overheden verstrekken gezamenlijk ca. 2,5 mld. aan subsidies. De vraag is waar de inzet van rijkssubsidies dubbelt of juist samenhang vertoont met die van andere overheden. Daarom wordt een inventarisatie gemaakt van welke subsidies de verschillende overheden verstrekken, aan wie zij deze verstrekken en met welke doelen. De inzet van subsidies door andere overheden is geen onderwerp van het onderzoek.

2. Hoe wordt binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten?
   Op basis van de inventarisatie uit vraag 1 wordt een representatieve selectie gemaakt van de subsidieregelingen van het Rijk, onderverdeeld naar

39 Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 1992, 230), laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 augustus 2008, nr. 068336, houdende vaststelling van de achtste wijziging Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals opnieuw integraal gepubliceerd in Staatscourant 22 september 2008, nr. 183, pag. 2.

40 Subsidies uit ODA-middelen worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat hier in 2014 een IBO naar is verricht.

*beleidsterreinen. De selectie wordt in overleg met de betrokken beleidsdepartementen opgesteld en uiteindelijk door de werkgroep vastgesteld. De selectie moet de breedte van het rijkssubsidielandschap weerspiegelen.. Aan de hand van deze concrete casuïstiek wordt in kaart gebracht hoe de beleidsafweging is gemaakt om uit het brede palet aan beleidsinstrumenten te kiezen voor inzet van het subsidie-instrument (*al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten*). Het doel is hiervan om te bezien welke (beleids)afweging vooraf is gegaan aan de keuze voor dit instrument. Hierbij wordt ondermeer onderzocht of en zo ja op welke wijze:*

- *het IAK is gebruikt;*
- *er een mix aan beleidsinstrumenten wordt ingezet om dit beleidsdoel te bereiken en hoe een subsidie daar in past;*
- *ex-ante effectanalyses zoals (maatschappelijke) kostenbatenanalyses zijn uitgevoerd;*
- *de wijze waarop het subsidielandschap tussen verschillende overheden daarin wordt meegewogen;*
- *doelmatigheid en doelbereik vooraf zijn vastgesteld en gedurende de looptijd worden gemeten.*

3. Hoe worden subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten van deze evaluaties gedaan?
   Hierbij wordt o.a. bezien in hoeverre bij deze evaluaties ook de overwegingen uit vraag 2 worden getoetst.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere (budgetneutrale) beleidsvarianten om de inzet van het subsidie-instrument door het Rijk te verbeteren. De beleidsvarianten zullen over verschillende typen/categorieën van subsidies gaan en niet over individuele regelingen en/of departementen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit de ministeries van FIN, AZ, EZ, VWS, OCW, SZW, IenM, BuZa, BZK en het CPB. De VNG en IPO zullen als experts bij vraag 1 van het onderzoek worden betrokken. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (2 secretarissen). De werkgroep start op 1 september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter	Christiaan Rebergen
FIN	Rein ter Horst
AZ	Eddie Zondervan
	Linda Brinke
EZ	Hans van der Valk
	Delroy Blokland
VWS	Michiel Geschiere
OCW	Alexander Bersee
	Ronald Flohil
	Johan van den Berg
SZW	Kirsten Huner
	Rick Ooms
IenM	Berthil Köster
	Irene Janssen
BZ	Scot Cowan
BZK	Jeroen Stoop
	Shuk Hing Alma-Hau
CPB	Paul Besseling
	Wouter Vermeulen
Secretariaat	Jaap Sleifer
	Ruud van Druenen
	Maayke van Berkum (t/m december 2016)

Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde deskundigen/betrokkenen

Bij de totstandkoming van het IBO-rapport is gesproken met een aantal experts en betrokkenen. Daarnaast heeft KPMG meerdere beleidsmedewerkers geïnterviewd ten behoeven van het achterliggende onderzoek naar de ex ante beleidsafweging. In onderstaande lijst worden deze experts en betrokkenen, voor zover bekend, genoemd. Bij de namen zijn de organisaties weergegeven waar de geraadpleegde personen op dat moment werkzaam waren. De werkgroep heeft de informatie van de geraadpleegde personen meegewogen en gebruikt bij de totstandkoming van het eindrapport. Het rapport is een product van de werkgroep en hoeft niet de mening van de geraadpleegde personen weer te geven.

Geraadpleegde deskundigen/betrokkenen

Joost Andriessen	Ministerie van Buitenlandse Zaken
L. Ancher	Provincie Zuid Holland
Femke Brandsma	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Birgit ten Cate	Ministerie van Financiën
Esther Duurkoop	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Hilbert van Dijk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Elsbeth Dijkman	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
Teun Eikelboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mark van den Einde	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ronald Fredriksz	Interprovinciaal Overleg (IPO)
Daphne de Groot	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Thomas Grosfeld	VNO-NCW
Erik Israël	Algemene Rekenkamer
Ton Jacobs	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Kees de Jong	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rien Kooij	Gemeente Utrecht
Martin van Maaren	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Liesbeth de Noble	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Pieter Nonhebel	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
Henk Ootes	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Wouter Panneman	Ministerie van Economische Zaken
Stefan Riezebos	Ministerie van Economische Zaken
Wim Tijbosch	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Henk Vrielink	Provincie Overijssel/ Interprovinciaal Overleg (IPO)
Martha Wurzer	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Expert panels

De praktijkpanels zijn ingezet voor beide onderzoeksvragen en voor het genereren van beleidsaanbevelingen. In deze panels hebben zowel betrokkenen vanuit de praktijk (uitvoerders, subsidieaanvragers) als deskundigen op het gebied van evaluatie een bijdrage geleverd.

praktijkpanel

Ferry Braunstahl	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
Lili Doude van Troostwijk	Actal/adjunct directeur UC Technologies
Brenda Soethof	Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I)

Onderzoekspanel

Erik Israël	Algemene Rekenkamer
Bas Straathof	Centraal Planbureau (CPB)/Beleidskwaliteit en evaluatiecommissie (EZ)
Nastasha Stroeker	Panteia

Bijlage 4: Literatuurlijst

Actal (2016). Advies uniform subsidiekader en regeldruk.

Algemene Rekenkamer (2011). Leren van subsidie-evaluaties. Den Haag.

Auditdienst Rijk (2016). Rapport van bevindingen onderzoek uniform subsidiekader.

Centraal Planbureau (2015). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse

Centraal Planbureau (2017). Keuzes in kaart 2018-2021: een analyse van elf verkiezingsprogramma's.

Hoogerwerf, A. (1993). Een kwart eeuw beleidswetenschap: ontwikkeling, stand van zaken en uitdagingen. *Beleidswetenschap*, *7*, 215-37.

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2013). Onderzoek ontsloten: effectiviteit subsidies. Nijmegen.

Jacobs, R. & Den Ouden, W. (2014). Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht? Netherlands Administrative Law Library.

KPMG (2017). IBO: beleidsafwegingen subsidieregelingen. Den Haag.

Raad voor financiële verhoudingen (2014). tussen bepalen en betalen: publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief'. Den Haag.

Randstedelijke Rekenkamer (2012). Inzicht in doeltreffendheid van subsidies. Provincie Noord-Holland.

Rekenkamer Amsterdam (2014). Grip op subsidies: borging van doeltreffendheid en doelmatigheid (2014). Amsterdam.

Schwartz, G. & Clements, B. (1999). Government subsidies. *Journal of economic surveys*, 13, 2.

Sira consulting (2017). IBO evaluatie subsidies Rijk. Bilthoven.

Ten Cate, B. & Israël, I. (2016). De nieuwe handreiking beleidsdoorlichtingen. *Beleidsonderzoek online*.

Teulings, C. & Bovenberg, L. & van Dalen, H. (2010). De cirkel van goede intenties. Amsterdam: Amsterdam university press.

Van Hoesel, P. (2014). Een nieuwe rol voor beleidsonderzoekers? *Beleidsonderzoek online.*

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (2014). Ex ante onderzoek in metaperspectief: aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid. Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). Het borgen van publiek belang. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 5: Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZ	Algemene Zaken (ministerie)
BEC	Beleidskwaliteit en Evaluatiecommissie
BZ	Buitenlandse Zaken (ministerie)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DUS-I	Dienst Uitvoering Subsidies voor Instellingen
ECS	Expertisecentrum Subsidies
EZ	Economische Zaken (ministerie)
FEZ	Financieel-economische Zaken (directie)
IAK	Integraal Afwegingskader
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IenM	Infrastructuur en Milieu (ministerie)
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
MC	Monitorcommissie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ministerie)
RAFEB	Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie)
USK	Uniform Subsidiekader
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie)
WJZ	Wetgeving en Juridische Zaken (directie)