

*Evaluatie van subsidie-evaluaties: Een onderzoek naar de
bruikbaarheid van lokale en provinciale subsidie-evaluaties voor
besluitvorming.*



Radboud Universiteit Nijmegen



MA thesis Bestuurskunde

Student: G.W.T. Peters

Studentnummer: s0703532

Opleiding: MA Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen

Scriptiebegeleider: Dhr. dr. J.A.M. de Kruijf

Stagebegeleider: mevr. drs. J. Smink, Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

juni 2014

Evaluatie van subsidie-evaluaties: Een onderzoek naar de bruikbaarheid van lokale en provinciale subsidie-evaluaties voor besluitvorming.

MA thesis Bestuurskunde

Student: G.W.T. Peters

Studentnummer: s0703532

Opleiding: MA Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen

Scriptiebegeleider: Dhr. dr. J.A.M. de Kruijf

Stagebegeleider: mevr. drs. J. Smink, Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

juni 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	p. 5
1. Inleiding	p. 7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	p. 7
1.2 Bevindingen Algemene Rekenkamer op rijksniveau	p. 7
1.3 Probleemstelling	p. 8
1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader	p. 9
1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader	p. 9
1.6 Leeswijzer	p. 9
2. Beleidskader	p. 11
2.1 Beleidsinstrumenten van de overheid	p. 11
2.2 Typen subsidieverstrekingen	p. 12
2.3 Typen gesubsidieerde organisaties	p. 13
2.4 Verschil tussen subsidie en overheidsopdracht	p. 14
2.5 Juridisch kader van subsidieverstreking en het subsidieproces	p. 16
2.6 Institutionele setting en positionering van lokaal en provinciaal rekenkameronderzoek	p. 17
2.7 Conclusie beleidskader	p. 18
3. Theoretisch kader	p. 20
3.1 Evalueren van beleid	p. 20
3.2 Kwaliteit van evaluatieonderzoek	p. 22
3.3 Meetbaarheid van subsidieprestaties	p. 24
3.4 Materialiteit van subsidies	p. 26
3.5 Onderlinge vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes	p. 27
3.6 Conclusie theoretisch kader	p. 28

4. Methodologisch kader	p. 31
4.1 Operationalisatie van de onderzoekselementen	p. 31
4.2 Afbakening	p. 35
4.3 Selectie van onderzoekseenheden	p. 35
4.4 Onderzoeksopzet: Analysemethoden en –technieken	p. 36
4.5 Implicaties ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid	p. 37
5. Analyse	p. 38
5.1 Schaalgrootte	p. 38
5.2 Type evaluatie	p. 39
5.3 Methodische kwaliteit	p. 40
5.4 Meetbaarheid	p. 43
5.5 Materialiteit	p. 47
5.6 Conclusie analyse	p. 50
6. Conclusies & aanbevelingen	p. 52
6.1 Beantwoording van de deelvragen	p. 52
6.2 Beantwoording van de vraagstelling	p. 56
6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	p. 58
6.4 Reflectie	p. 58
Literatuurlijst	p. 60
Bijlagen	p. 65
Bijlage 1: Beoordelingskader	p. 65
Bijlage 2: Onderzoeksresultaten type evaluatie	p. 67
Bijlage 3: Onderzoeksresultaten methodische kwaliteit	p. 68
Bijlage 4: Onderzoeksresultaten meetbaarheid	p. 70
Bijlage 5: Onderzoeksresultaten materialiteit	p. 74

Samenvatting

Overheden voeren beleid uit om de gewenste doelen te bereiken. Dit beleid bestaat uit de inzet van diverse beleidsinstrumenten, waaronder het verstrekken van subsidies. Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is het van belang bruikbare informatie voorhanden te hebben over de beleidsinstrumenten die worden ingezet. Zodoende kan de besluitvorming over het al dan niet continueren van beleid plaatsvinden op basis van informatie waarin zo veel mogelijk hoofd- van bijzaken worden onderscheiden.

In dit scriptieonderzoek is ingegaan op de vraag in hoeverre provinciale en gemeentelijke subsidie-evaluaties bruikbare informatie opleveren voor besluitvorming over continuering van subsidies. Voor het beantwoorden van deze vraag is zowel de methodische als inhoudelijke kwaliteit beoordeeld van twintig lokale en provinciale subsidie-evaluaties in termen van praktische bruikbaarheid voor besluitvorming. Ook is beoordeeld welk evaluatietype in de geanalyseerde subsidie-evaluaties is toegepast om verstrekte subsidies te evalueren. Daarnaast is de schaalgrootte van de onderzoeksgevallen beoordeeld, omdat de vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes wordt bemoeilijkt door schaalvraagstukken: Kleine gemeentes zullen sommige taken niet kunnen of willen uitvoeren, maar deze inhuren door middel van het aangaan van een opdracht. Dit betekent dat het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein anders wordt.

Op basis van de voor dit onderzoek uitgevoerde meta-analyse wordt geconcludeerd dat alle geanalyseerde evaluatieonderzoeken het karakter van een procesevaluatie hebben. De focus in het merendeel van de evaluatieonderzoeken is in hoeverre er binnen de betreffende gemeente of provincie sprake is van *inzicht* in de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd in de mate van doelbereiking. In de overige evaluatieonderzoeken is alleen het inzicht in de mate van doelbereiking onderzocht, zonder daarbij in te gaan op de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd.

Op basis van de onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat de methodische kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties positief wordt beoordeeld. Slechts in enkele gevallen heeft de methodische kwaliteit een negatieve invloed op de bruikbaarheid van deze evaluaties voor besluitvorming. De inhoudelijke kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties wordt wisselend beoordeeld en kan op punten worden verbeterd: De subsidie-evaluaties gaan over het algemeen goed in op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt en op de vraag of en zo ja, op basis waarvan subsidies worden vastgesteld. De onderzochte evaluaties gaan minder goed in op de typen subsidies die worden verstrekt en de typen organisaties die worden gesubsidieerd. Op de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de materialiteit van subsidies is het beeld overwegend positief, maar dit

kan verder worden verbeterd. Bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan het verschil in materieel belang tussen incidenteel en structureel verstrekte subsidies en de verschillende subsidietypen. Zodoende wordt het gemeenteraden en Provinciale Staten gemakkelijker gemaakt om hoofd- van bijzaken te onderscheiden in de besluitvorming over continuering van subsidies.

Voor de Nijmeegse gemeenteraad is het van belang een compleet beeld te hebben van de inhoud van het subsidiedomein. Daarom wordt aanbevolen om de nog uit te voeren evaluatie van Nijmeegse subsidies te verdelen in een algemeen en een verdiepend deel. In het algemene deel kan dan een compleet inzicht worden geboden in de inhoud en samenstelling van het subsidiedomein: Dit betreft het inzicht in de typen subsidie die worden verstrekt, de typen organisaties die gesubsidieerd worden, de beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt en een overzicht en onderbouwing van de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja of dit is gebaseerd op verantwoording. Naast het bieden van een compleet inzicht in de meetbaarheid van subsidieprestaties, dient in het algemene deel ook aandacht te worden besteed aan de materialiteit van subsidies: Welke bedragen zijn met het verstrekken van subsidies gemoeid, hoe verhouden deze bedragen zich tot het totaal van de financiële begroting en hoe zijn deze bedragen verdeeld over de diverse beleidsterreinen, typen subsidies en typen gesubsidieerde organisaties. Voor het algemene deel kan het voor dit onderzoek opgestelde beoordelingskader als leidraad dienen.

Het onderscheid naar het materiële belang van subsidies per ontvanger kan dienen voor de verantwoording van subsidiedossiers voor het tweede, verdiepende deel van de subsidie-evaluatie. Voor besluitvorming is het van belang dat de qua materialiteit grote subsidies worden onderscheiden van relatief kleine subsidies en dat de subsidie-evaluatie juist op deze relatief grote subsidies dieper ingaat. Bijvoorbeeld door het analyseren van de procesgang van de qua materialiteit grootste 10 subsidiedossiers. Op deze manier worden hoofd- van bijzaken onderscheiden en kan de bruikbaarheid van de informatie uit de subsidie-evaluatie voor besluitvorming over continuering van Nijmeegse subsidies worden gewaarborgd.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Overheden voeren beleid uit om de gewenste doelen te bereiken. Dit beleid bestaat uit de inzet van verschillende beleidsinstrumenten, zoals het verstrekken van subsidies. Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is het van belang bruikbare informatie voorhanden te hebben over de beleidsinstrumenten die worden ingezet. De besluitvorming over het al dan niet voortzetten van beleid vindt dan plaats op basis van informatie waarin zo veel mogelijk hoofd- van bijzaken worden onderscheiden.

In opdracht van de gemeentelijke rekenkamer Nijmegen is een kwalitatieve meta-analyse verricht naar gemeentelijke en provinciale subsidies. Het doel van de stageopdracht was het inzichtelijk maken van bevindingen met betrekking tot de effectiviteit van subsidies op basis van eerder onderzoek van andere rekenkamers. De wetenschappelijk relevantie van dit onderzoek komt voort uit het feit dat er in kaart wordt gebracht wat er bekend is over evaluatieonderzoeken in het algemeen en subsidie-evaluaties in het bijzonder. Daarnaast is dit onderzoek maatschappelijk relevant omdat inzicht wordt verkregen in de wijze waarop subsidie-evaluaties in de praktijk worden uitgevoerd. Dergelijke inzichten kunnen leiden tot lerend vermogen en het verbeteren van toekomstige subsidies.

1.2 Bevindingen Algemene Rekenkamer op rijksniveau

In dit onderzoek wordt ingegaan op de kwaliteit van de sturingsinformatie uit subsidie-evaluaties die op lokaal en provinciaal niveau zijn uitgevoerd. Dergelijke subsidie-evaluaties dienen bruikbare informatie te verschaffen voor besluitvorming over continuering van deze subsidies. Een van de elementen om jezelf af te vragen of subsidies moeten worden gecontinueerd is het vraagstuk over de effectiviteit. De Algemene Rekenkamer¹ publiceerde in 2011 het evaluatierapport *Leren van subsidie-evaluaties*. De AR (2011, p. 3) oordeelt dat subsidies die door het Rijk worden verleend over het algemeen gebrekkig op de effectiviteit worden geëvalueerd, waardoor veelal onbekend blijft of subsidies effectief zijn. Hierdoor bestaat er volgens de AR (2011, p. 3) het risico dat verantwoordelijke ministers beslissingen nemen over voortzetting van een subsidieregeling op basis van niet onderbouwde informatie over de effectiviteit ervan. Met betrekking tot de evaluatieplicht uit de Algemene wet bestuursrecht wordt geoordeeld dat de meeste van de onderzochte subsidies over de periode 2005-2009 niet binnen de wettelijke termijn van vijf jaar wordt geëvalueerd (AR, 2011, p. 3). Indien de subsidie wel op effectiviteit is geëvalueerd, is dit volgens de AR (2011, p. 10) zelden deugdelijk gebeurd: De evaluaties maken dan niet duidelijk of de subsidies effectief zijn of niet. Dat er

¹ Verder te noemen: AR

onduidelijkheid bestaat over de effectiviteit van geëvalueerde subsidies is volgens de AR in de meeste gevallen terug te voeren op gebreken in het evaluatieonderzoek of de verslaglegging daarover (2011, p. 13). Ook bestaat er vaak geen helderheid over de doelen van een subsidie, waardoor het niet goed te zeggen valt of de door de minister beoogde doelen gehaald zijn (AR, 2011, p. 13). Als mogelijke verklaring voor de gebrekkige wijze van evalueren wordt gesteld dat er nauwelijks wettelijke kwaliteitseisen zijn vastgesteld voor subsidie-evaluaties (AR, 2011, p. 13). De AR beveelt daarom aan om dergelijke wettelijke kwaliteitseisen vast te leggen.

Dat de subsidie-evaluaties volgens de AR gebreken vertonen is gebaseerd op een analyse van 53 evaluaties in het door de AR uitgevoerde onderzoek. De belangrijkste bevindingen uit deze analyse zijn ten eerste dat de variabelen voor doelrealisatie niet altijd specifiek en meetbaar worden gedefinieerd (AR, 2011, p. 13). Dit gebrek aan wat de doelen van een subsidie zijn, maakt volgens de AR zowel het uitvoeren als het beoordelen van een effectmeting lastig: In 16 van de 53 door de AR geanalyseerde evaluaties wordt het ontbreken van of ambivalentie in doelstellingen expliciet aan de orde gesteld (2011, p. 15). Daarnaast wordt geconcludeerd dat er vaak niet of onvoldoende wordt onderzocht of er sprake is van een causale relatie tussen de subsidie, de activiteit en het vermeende effect: Indien dit niet aannemelijk kan worden gemaakt is in feite geen sprake van een effectiviteitsmeting maar van een meting van de mate waarin het beleidsdoel bereikt is, zonder dat duidelijk is wat de subsidie bijdraagt aan het bereiken van dit doel (AR, 2011, p. 14).

Het onderzoek van de AR maakt duidelijk dat het erg lastig is om de effectiviteit van subsidies te bepalen. Naast het vraagstuk over de effectiviteit zijn er echter nog andere elementen om jezelf af te vragen of subsidies moeten worden gecontinueerd. In dit onderzoek wordt ingegaan op de vraag welke elementen bijdragen aan bruikbare informatie voor besluitvorming over subsidies. Ook wordt de vraag beantwoord in hoeverre deze elementen terugkomen in op lokaal en provinciaal uitgevoerde subsidie-evaluaties.

1.3 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Het beoordelen van zowel het proces als de inhoud van bestaande subsidie-evaluaties, teneinde tot aanbevelingen te komen voor vervolgonderzoek naar subsidieverstrekingen in de gemeente Nijmegen.

De bijbehorende vraagstelling luidt:

In welke mate leveren provinciale en gemeentelijke subsidie-evaluaties bruikbare informatie op voor besluitvorming over continuering van deze subsidies?

Ter beantwoording van de opgestelde vraagstelling zijn zes aanvullende deelvragen geformuleerd:

- 1) Welke subsidies zijn er en aan wie kunnen subsidies worden verstrekt?
- 2) Hoe is rekenkameronderzoek geïnstitutionaliseerd binnen lokale en provinciale overheden?
- 3) Welke elementen heb je volgens de theorie nodig om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies?
- 4) Hoe maak je de elementen uit de theorie meetbaar tot beoordelingscriteria?
- 5) Welke subsidie-evaluaties zijn onderzocht?
- 6) Wat is de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties?

1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader

Om tot een beoordeling te komen van zowel het evaluatieproces als de inhoudelijke kwaliteit van subsidie-evaluaties, dient het theoretische begrip omtrent evaluatieonderzoek eerst in een breder perspectief te worden geplaatst. In het theoretisch kader wordt daarom onder andere ingegaan op vragen als wat beleidsevaluaties zijn en wat in dit onderzoek wordt verstaan onder kwaliteit ten aanzien van evaluatieonderzoek. Daarnaast wordt beargumenteerd welke elementen uit de theorie in dit onderzoek worden toegepast voor het beoordelen van zowel de methodische als de inhoudelijke kwaliteit van de te analyseren subsidie-evaluaties.

1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader

In het methodologisch kader worden de theoretische elementen voor het beoordelen van zowel de methodische als inhoudelijke kwaliteit van subsidie-evaluaties meetbaar gemaakt. Ook komt de selectie van onderzoeksgevallen en de afbakening van dit onderzoek aan bod: In dit onderzoek wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op subsidies die aan natuurlijke personen worden verstrekt, omdat deze voor besluitvorming over continuering van subsidies minder relevant zijn. Nadat de theoretische elementen meetbaar zijn gemaakt tot beoordelingscriteria, wordt verantwoord hoe deze beoordelingscriteria gemeten worden: Het bestaande materiaal aan provinciale en gemeentelijke subsidie-evaluaties wordt in dit onderzoek vanuit een kwalitatieve benadering geanalyseerd. Vanuit de onderzoeksstrategie van het gebruik van bestaand materiaal wordt de onderzoeksmethode van de meta-analyse en de onderzoekstechniek van de documentenanalyse toegepast. De gekozen onderzoeksopzet en de wijze waarop de selectie van onderzoeksgevallen tot stand is gekomen, hebben consequenties voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het methodologisch kader wordt afgesloten door aandacht te besteden aan deze en andere storingsbronnen voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

1.6 Leeswijzer

De structuur van deze scriptie wordt bepaald door de zes deelvragen, die elk als een rode draad door een van de volgende hoofdstukken lopen. In het beleidskader wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord: *Welke subsidies zijn er en aan wie kunnen subsidies worden verstrekt?* Voor het beantwoorden van deze vraag wordt eerst kort ingegaan op wat beleidsinstrumenten zijn.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het beleidsinstrument van subsidieverstrekking vormgegeven kan worden, zowel naar het type subsidie dat wordt verstrekt als het type organisatie dat wordt gesubsidieerd. Ook komt het verschil tussen het verstrekken van subsidie en het aangaan van een overheidsopdracht aan bod en wordt ingegaan op het juridische kader van subsidieverstrekking en het subsidieproces. De tweede deelvraag die in het beleidskader wordt beantwoord is: *Hoe is rekenkameronderzoek geïnstitutionaliseerd binnen lokale en provinciale overheden?* Deze vraag wordt beantwoord door aandacht te besteden aan de institutionele setting en positionering van lokaal en provinciaal rekenkameronderzoek. Het beleidskader wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

In het theoretisch kader staat de volgende deelvraag centraal: *Welke elementen heb je volgens de theorie nodig om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies?* Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst ingegaan op de verschillende vormen waarin evaluatieonderzoek zich kan manifesteren en wordt aandacht besteed aan het kwaliteitsvraagstuk ten aanzien van evaluatieonderzoek. Dit leidt tot enkele elementen voor het beoordelen van de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties. Daarnaast wordt ingegaan op de theoretische elementen voor het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie uit subsidie-evaluaties: Hierbij komt de vraag van de meetbaarheid van subsidie-prestaties aan bod, wordt ingegaan op de materialiteit van subsidies en wordt aandacht besteed aan de onderlinge vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes. Met een concluderende paragraaf wordt het theoretisch kader afgesloten.

De eerste deelvraag die in het methodologisch kader centraal staat is: *Hoe maak je de elementen uit de theorie meetbaar tot beoordelingscriteria?* Het antwoord op deze vraag bestaat uit het operationaliseren van de theoretische elementen. Vervolgens komt de afbakening van dit onderzoek aan bod en wordt de selectie van onderzoekseenheden besproken. Hiermee wordt de tweede deelvraag die centraal staat in dit hoofdstuk beantwoord: *Welke subsidie-evaluaties zijn onderzocht?* Ook wordt de onderzoeksopzet verantwoord en wordt ingegaan op de storingsbronnen voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

De onderzoeksresultaten worden in de analyse gepresenteerd per beoordelingscriterium, wat leidt tot het beantwoorden van de laatste deelvraag van dit onderzoek: *Wat is de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties?* De analyse wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

In het afsluitende hoofdstuk zes worden de deelvragen van het onderzoek beantwoord, wat leidt tot het beantwoorden van de voor dit onderzoek geformuleerde vraagstelling. De scriptie wordt afgesloten met aanbevelingen voor de Rekenkamer Nijmegen en een reflectie op het onderzoeksproces.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsmatige en juridische achtergrond van subsidieverstrekking. Ook wordt er aandacht besteed aan de institutionele achtergrond van rekenkameronderzoek op lokaal en provinciaal niveau. Om in het vervolg van dit onderzoek tot een beantwoording van de vraagstelling te komen, worden in dit hoofdstuk twee deelvragen beantwoord. De eerste deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is: *Welke subsidies zijn er en aan wie kunnen subsidies worden verstrekt?* Het verstrekken van een subsidie is een van de mogelijke beleidsinstrumenten die door een overheid ingezet kunnen worden voor het bereiken van de beleidsdoelen. In paragraaf 2.1 zal daarom ten eerste worden ingegaan op de verschillende typen beleidsinstrumenten van de overheid. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de verschillende subsidietypen behandeld die een overheid kan verstrekken. Daarna wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de verschillende typen organisaties die gesubsidieerd kunnen worden. In paragraaf 2.4 komt vervolgens het verschil tussen het verstrekken van een subsidie en het aangaan van een overheidsopdracht aan bod, waarna in paragraaf 2.5 wordt ingegaan op het juridische kader van subsidieverstrekking en het subsidieproces. De tweede deelvraag die wordt beantwoord in dit hoofdstuk is: *Hoe is rekenkameronderzoek geïnstitutionaliseerd binnen lokale en provinciale overheden?* Deze vraag wordt in paragraaf 2.6 beantwoord door aandacht te besteden aan de institutionele setting en positionering van lokaal en provinciaal rekenkameronderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

2.1 Beleidsinstrumenten van de overheid

Een beleidsinstrument is volgens Fenger en Klok (2008, pp. 224-225) al datgene een actor gebruikt om een bepaald doel te bereiken. Beleidsinstrumenten kunnen op meerdere manieren worden onderscheiden. Een veelgebruikte indeling van gedragsbeïnvloedende beleidsinstrumenten is het onderscheid in het juridische, economische, communicatieve en fysieke sturingsmodel (Fenger & Klok, 2008, pp. 224-225). Daarnaast kunnen beleidsinstrumenten verder worden onderverdeeld in de doelgroep van het beleidsinstrument: Algemene beleidsinstrumenten gelden voor iedereen binnen een samenleving, terwijl individuele beleidsinstrumenten van toepassing zijn op individuele personen of organisaties (Fenger & Klok, 2008, p. 226-227). Een tweede onderverdeling betreft het effect van een beleidsinstrument: Worden de gedragsmogelijkheden van de doelgroep door de inzet van het beleidsinstrument beperkt of juist verruimd (Fenger & Klok, 2008, pp. 227-228).

Het beleidsinstrument van subsidieverstrekking staat in dit onderzoek centraal. Het verstrekken van een subsidie is een voorbeeld van een financiële prikkel dat valt onder het economische sturingsmodel: Men tracht bepaalde voor- en nadelen die aan bepaalde keuzemogelijkheden zijn verbonden te wijzigen door de financiële consequenties van deze alternatieven te veranderen (Hoogerwerf, 2008, p.

225). Subsidieverstrekking als beleidsinstrument kan echter nog verder worden geclassificeerd: Het heeft volgens artikel 4:66 van de Algemene Wet bestuursrecht betrekking op individuele rechtspersonen. Om deze reden is het verstrekken van een subsidie aan te merken als een individueel beleidsinstrument. Ook kan subsidieverstrekking worden geclassificeerd als een beleidsinstrument dat een verruimend effect heeft op de doelgroep: De gedragsmogelijkheden van de doelgroep worden door het verstrekken van een subsidie vergroot.

Subsidieverstrekking vormt dus een beleidsinstrument voor de overheid om de gedragsmogelijkheden van individuele personen of organisaties te verruimen. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de wijze waarop overheden subsidieverstrekkingen vorm kunnen geven en het juridische kader waarop deze lokale of provinciale vormgeving van subsidiebeleid is gebaseerd.

2.2 Typen subsidieverstrekkingen

Voor de subsidiëring van organisaties wordt in de *Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies* (ministerie van Financiën, 2009, pp. 31-34) een onderscheid gemaakt tussen een viertal subsidiëtypen:

- Exploitatiesubsidies;
- Programmasubsidies;
- Projectsubsidies;
- Innovatiesubsidies (als bijzondere vorm van programma- of projectsubsidies).

Onder exploitatiesubsidies worden subsidies verstaan die voorzien in instandhouding van een organisatie, met als doel de activiteiten van de organisatie mogelijk te maken. De subsidiëring betreft jaarlijkse bijdragen voor afdekking of financiering van exploitatielasten, dan wel in een versterking van de vermogenspositie van de gesubsidieerde organisatie (ministerie van Financiën, 2009, p. 31). De meerderheid van deze subsidies worden verstrekt aan non-profitinstellingen en de financieringsvorm bestaat uit subsidiëring op declaratiebasis (ministerie van Financiën, 2009, p. 31). Exploitatiesubsidies zijn vaak structureel van aard, maar kunnen ook incidenteel worden verstrekt.

Een ander subsidiëtype dat structureel van aard is, wordt gevormd door programmasubsidies. Deze zijn gericht op het structureel stimuleren van activiteiten die qua aard en omvang afgebakend zijn in de vorm van een programma (ministerie van Financiën, 2009, p. 33). Binnen een vooraf omschreven kader staat voor de gesubsidieerde organisatie gedurende een aantal jaren de mogelijkheid open om een aanvraag voor subsidie in te dienen. De financieringsvorm bestaat ofwel uit een stelsel van vaste normvergoedingen of uit subsidiëring op declaratiebasis (ministerie van Financiën, 2009, p. 33).

Projectsubsidies zijn incidenteel van aard: Daar wordt mee beoogd een bepaald project te realiseren, dat een in tijd en qua aard en omvang begrensde activiteit betreft (ministerie van Financiën, 2009, p.

33). De financieringsvorm bestaat doorgaans uit subsidiëring op declaratiebasis (ministerie van Financiën, 2009, p. 33).

Een laatste subsidietype dat vanuit het ministerie van Financiën wordt onderscheiden betreft innovatiesubsidies. Innovatiesubsidies zijn een bijzondere vorm van programma- of projectsubsidies (afhankelijk van de incidentele dan wel structurele aard van de subsidieverlening) en hebben betrekking op toepassing in de praktijk. Hierbij zijn innovatiesubsidies gericht op bepaalde innovatieve doelstellingen, zoals bescherming van het milieu (ministerie van Financiën, 2009, p. 34). Voor programma-, project- en innovatiesubsidies geldt dat deze alleen worden verstrekt aan de subsidieontvanger indien aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de subsidie wordt voldaan. De gestelde voorwaarden zorgen er zo voor dat een gedragswijziging noodzakelijk is om de subsidie te krijgen. Een hiervan afwijkende subsidievorm betreffen lumpsum subsidies. Dit zijn subsidies met een vaste omvang die worden verstrekt ongeacht het gedrag van de subsidieontvanger (Vroomen & Cornet, CPB Memorandum, 2007, p.2). Naast bovenstaande typen subsidies die kunnen worden verstrekt, kan subsidiëring ook indirect plaatsvinden. Voorbeelden van dergelijke ‘verborgen subsidies’ zij het door een overheid aanbieden van grond of faciliteiten onder de kostprijs of de inzet van ambtenaren bij georganiseerde evenementen.

2.3 Typen gesubsidieerde organisaties

Bordewijk (2006, pp. 18-22) maakt een onderscheid tussen vier typen van gesubsidieerde organisaties. De oudste gesubsidieerde instellingen zijn ontstaan vanuit wat wordt aangeduid als het ‘maatschappelijk middenveld’: *“Organisaties die voortgekomen zijn uit de bevolking, met mensen die op basis van vrijwilligheid verenigingen of stichtingen oprichten om dingen tot stand te brengen waar ze zelf behoefte aan hadden, of waar anderen behoefte aan hadden die dat zelf niet konden realiseren”* (Bordewijk, 2006, p. 19). Voorbeelden van het eerste zijn sport- en muziekverenigingen, van het tweede onder andere zorginstellingen. Deze instellingen beschikken over eigen middelen bestaande uit contributies en donaties, maar ook uit de inzet van vrijwilligers. Het bestuur van een dergelijke instelling legt verantwoording af aan een ledenvergadering die samen met het bestuur beschikken over de middelen van de vereniging. Hiermee heeft de vereniging een zogenaamde eigen allocatieve macht: De vereniging zelf kan kiezen waarvoor de beschikbare middelen worden ingezet (Bordewijk, 2006, p. 19).

Een tweede type gesubsidieerde organisatie betreft de verzelfstandigde overheidsdienst. Die ontstaat wanneer een gemeente of andere overheid concludeert dat een taak die voorheen binnen de eigen organisatie werd uitgevoerd, beter kan worden uitgevoerd door een stichting. Of er dient zich een taak aan die de gemeente zelf liever niet uitvoert (Bordewijk, 2006, p. 19). Verzelfstandigde overheidsdiensten hebben in tegenstelling tot gesubsidieerde organisaties uit het maatschappelijk middenveld helemaal geen allocatieve vrijheid: *“De overheid stuurt en de gesubsidieerde instelling mag alleen zelf roeien”* (Bordewijk, 2006, p. 19). Een dergelijke organisatie moet precies met de

gemeente of andere overheid afspreken wat men gaat doen en daar verantwoording over afleggen (Bordewijk, 2006, p. 19).

Vanuit de verzelfstandigde overheidsdienst kan men ook tot een derde type van gesubsidieerde organisatie komen volgens Bordewijk, namelijk dat van de aannemer (2006, p. 20). Dit type ontstaat wanneer de verzelfstandigde overheidsdienst voor meerdere gemeentes of andere overheidslagen gaat werken en daarbij moet concurreren met andere gesubsidieerde instellingen: De overheid bepaalt haar vraag, laat verschillende instellingen hierop inschrijven en gunt de opdracht aan de laagste inschrijver. De allocatieve macht van dit type gesubsidieerde organisatie is nog kleiner dan bij de verzelfstandigde overheidsdienst: Een organisatie van het type aannemer is gebonden aan het bestek en heeft daar geen invloed op uit kunnen oefenen (Bordewijk, 2006, p. 20).

Het vierde type gesubsidieerde organisatie dat Bordewijk onderscheidt is de vraaggestuurde organisatie. Kenmerkend aan dit type gesubsidieerde organisaties is dat zij individuele diensten aan cliënten verlenen, zoals thuiszorg (Bordewijk, 2006, p. 20). Het stelsel van subsidieverlening aan dit type organisatie is erop gericht iedereen in staat te stellen van die diensten gebruik te maken, ongeacht het inkomen. Bij een vraaggestuurde organisatie blijft de overheid enigszins op afstand: De overheid stelt de subsidie per cliënt vast en de condities waaraan moet worden voldaan om subsidie te krijgen (Bordewijk, 2006, p. 20). Dit type van gesubsidieerde organisaties heeft een redelijke mate van vrijheid ten opzichte van de overheid (Bordewijk, 2006, p. 20).

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat het verstrekken van een subsidie een van de mogelijke beleidsinstrumenten is die door een overheid kunnen worden ingezet voor het bereiken van de gewenste doelen. De wijze waarop dit beleidsinstrument door de betreffende lokale of provinciale overheid wordt vormgegeven kan afwijken met betrekking tot het type subsidie dat wordt verstrekt en het type organisatie dat wordt gesubsidieerd. Voor het bereiken van de gewenste doelen kan ook voor een juridisch andere optie worden gekozen dan het publiekrechtelijk verstrekken van subsidie: Het inkopen van diensten (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012, p. 3). In dat geval wordt de privaatrechtelijke weg bewandeld door middel van het aangaan van een overheidsopdracht. In de volgende paragraaf wordt op dit verschil ingegaan.

2.4 Verschil tussen subsidie en overheidsopdracht

Subsidies worden verleend voor activiteiten die voor het algemeen belang wenselijk worden geacht (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2005, p. 1). Kenmerkend aan het verlenen van een subsidie is dat deze van een kant komen: De subsidieverlener verplicht zich om de andere partij een budget te geven voor bepaalde activiteiten. Wanneer de subsidieontvanger de activiteiten vervolgens niet uitvoert, dan is er maar een sanctiemogelijkheid: Het terugvorderen van de subsidie. Een verplichting om de activiteiten alsnog te verrichten kan niet worden opgelegd (VWS & VNG, 2005, p. 1). Een overeenkomst daarentegen,

wordt gesloten wanneer een bedrijf of instelling diensten of goederen levert aan de overheid of op kosten van de overheid aan derden. Bij een overeenkomst verplichten beide partijen zich aan gemaakte afspraken te houden. Wanneer een van de partijen in gebreke blijft kan via de burgerlijk rechter een dwang worden opgelegd om de gemaakte afspraak alsnog na te komen (VWS & VNG, 2005, p. 1). In welke situatie een subsidie moet worden verleend of een overeenkomst dient te worden gesloten is wettelijk bepaald. Er bestaat echter een grijs gebied waarin dit onderscheid niet duidelijk is.

Om toch een onderscheid te kunnen maken tussen een overheidsopdracht en een subsidie, belichten Ten Kate en Van Den Ende (2006) een aantal criteria. Een eerste criterium richt zich op het verband tussen de betaling en de prestatie: Naarmate de subsidieverlener meer zeggenschap over de invulling van de prestatie heeft, zal er eerder sprake zijn van een opdracht (Ten Kate & Van Den Ende, 2006). Een tweede criterium heeft betrekking op het initiatief voor het verlenen van een subsidie: Wanneer het initiatief tot het verlenen van een subsidie van de subsidieverlener is uitgegaan, is dit een aanwijzing dat er sprake is van een opdracht. In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat de overheid het initiatief tot het verlenen van een subsidie neemt. Wanneer dit wordt verklaard door het gegeven dat de overheid het noodzakelijk acht dat de te subsidiëren activiteit wordt verricht, dan is er in principe sprake van een opdracht. Wanneer het initiatief vanuit de overheid wordt verklaard door de wens de potentiële subsidieontvanger tot een activiteit te stimuleren, dan is in principe sprake van een subsidie (Ten Kate & Van Den Ende, 2006). Een derde onderscheidend criterium betreft het belang dat met de subsidieverstrekking wordt gediend: Indien een project of activiteit met name het rechtstreekse belang van de subsidieverlener dient vormt dit een aanwijzing dat er van een opdracht sprake is (Ten Kate & Van Den Ende, 2006). Daarnaast stellen Ten Kate en van den Ende (2006) dat wanneer slechts een deel van de aan de prestatie verbonden kosten worden gesubsidieerd, dit een aanwijzing is dat er sprake is van een subsidie: Bij een opdracht zal de betaling veelal betrekking hebben op de kosten van de activiteit plus een bepaalde winstmarge, terwijl bij een subsidie hoogstens de kosten worden vergoed. Wanneer de subsidieontvanger een onderneming is met winstoogmerk dan draagt de subsidie bij aan de winst van de onderneming en is er sprake van een opdracht (Ten Kate & van den Ende, 2006). Op dit punt is tegen Ten Kate en Van Den Ende in te brengen dat een overheid ook een subsidie kan verstrekken aan ondernemingen om bijvoorbeeld duurzaamheid te stimuleren. Een fiscale subsidie die wordt verrekend met door de onderneming af te dragen belastingen is hier een voorbeeld van.

Resumerend kan worden gesteld dat in het geval de letter van de wet niet expliciet bepaalt of er een subsidie moet worden verleend of er een overeenkomst moet worden gesloten er een speelruimte is voor een overheidsorganisatie om de relatie met de ontvanger in te richten door een subsidie te verlenen, ofwel door een overeenkomst te sluiten. Omdat verschillende overheidsorganisaties elk hun eigen invulling kunnen geven in de inrichting van de relatie met de ontvanger in dit grijze gebied, kan er in het vervolg van dit onderzoek sprake van zijn dat in gemeente A een bijdrage aan de plaatselijke

bibliotheek als subsidie wordt verstrekt, terwijl in gemeente B diezelfde bijdrage als een opdracht wordt opgevat. In beide gevallen is het doel van de bijdrage gelijk, namelijk het faciliteren van de bibliotheekvoorziening. In de situatie van gemeente B zal echter de bijdrage aan de bibliotheek niet meegenomen worden in een evaluatieonderzoek naar verstrekte subsidies. Dit betekent dat een vergelijking tussen gemeentes en provincies beperkingen heeft. Op deze en andere beperkingen van dit onderzoek wordt in het vervolg van deze scriptie verder ingegaan.

2.5 Juridisch kader van subsidieverstrekking en het subsidieproces

De juridische grondslag van subsidies is de Algemene Wet bestuursrecht². Volgens artikel 4:21 van de Awb wordt onder subsidie verstaan: *“De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”*

De Awb is een algemeen juridisch kader dat op lokaal en provinciaal niveau verder wordt uitgewerkt in een Algemene Subsidieverordening (ASV). In de vorige paragraaf is ingegaan op de verschillende subsidievormen die een overheidsorgaan kan verstrekken. Afhankelijk van het type subsidie en het budgettaire belang bestaat het subsidieproces van een specifieke subsidie uit meer of minder fasen. Ondanks deze verschillen bestaat het subsidieproces over het algemeen uit de volgende zes fasen (Rekenkamercommissie Oss, 2006, pp. 20-21):

1. *Kaderstelling*: De gemeenteraad of Provinciale Staten stelt de algemene kaders vast, waarbinnen het college van B&W of Gedeputeerde Staten beleid ontwikkelt;
2. *Subsidieaanvraag*: De gemeente / provincie en subsidieontvanger komen een subsidieaanvraag overeen;
3. *Subsidieverlening*: De gemeente / provincie bepaalt de hoogte van de subsidie en legt dit vast in een beschikking tot subsidieverlening;
4. *Uitvoering*: De subsidieontvanger gaat aan de slag om hetgeen waarvoor subsidie is aangevraagd uit te voeren. De gemeente / provincie en ontvanger hebben periodiek overleg over de voortgang;
5. *Subsidievaststelling*: Op basis van door de subsidieontvanger ingediende verantwoordingsinformatie wordt de definitieve subsidie bepaald door de gemeente / provincie. Dit wordt vastgelegd in een beschikking tot subsidievaststelling;
6. *Evaluatie*: College van B&W / Gedeputeerde Staten gaat na of de subsidie heeft bijgedragen aan het gestelde doel en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad / Provinciale Staten. Dit geeft de raad / Provinciale Staten input voor het eventueel aanpassen van de gestelde kaders.

² Verder te noemen: Awb

In de laatste fase van het subsidieproces worden de subsidieprestaties dus geëvalueerd en leidt deze evaluatie tot het afleggen van politieke verantwoording. Volgens Klein Haarhuis en Niemeijer (2008, p. 58) is de aanleiding voor de meeste wets- en beleidsevaluaties politiek van aard. Een evaluatie wordt vaak toegezegd als wisselgeld in onderhandelingen over een wetsvoorstel: Naar aanleiding van de evaluatie kan de wet of het beleid immers in een later stadium weer worden aangepast of heroverwogen (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008, p. 58). Veel evaluaties zijn tegenwoordig wettelijk verplicht. Dit betekent dat in de betreffende wet een evaluatiebepaling is opgenomen, die aangeeft wanneer deze moet zijn geëvalueerd (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008, p. 58). Een dergelijke evaluatiebepaling is ook opgenomen in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht: *“Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.”*

De mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift af te zien van een evaluatieverslag is volgens Van Buuren en Borman (2011, p. 224) bedoeld voor bijzondere gevallen zoals in het geval dat de kosten van evaluatie onevenredig zijn in verhouding tot het budgettaire belang van de verstrekte subsidie.

In de vorige paragrafen is ingegaan op wat beleidsinstrumenten zijn, welke subsidies een overheid kan verstrekken en aan wie subsidie kan worden verstrekt. Hiermee is de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord. Vervolgens is ingegaan op het verschil tussen het verstrekken van subsidie en het aangaan van een overheidsopdracht en zijn het juridische kader van subsidieverstrekking en het subsidieproces aan bod gekomen. In de volgende paragraaf wordt de tweede deelvraag van dit onderzoek beantwoord: *Hoe is rekenkameronderzoek geïnstitutionaliseerd binnen lokale en provinciale overheden?*

2.6 Institutionele setting en positionering van lokaal en provinciaal rekenkameronderzoek

Volgens artikel 79a van de provincie- en artikel 81a van de gemeentewet zijn provinciale en gemeentelijke rekenkamers sinds 2005 op provinciaal en sinds 2006 op lokaal niveau wettelijk verplicht. Het doel van deze verplichting is het versterken van de controlerende functie van de gemeenteraad / Provinciale Staten. Hiertoe voert een lokale of provinciale rekenkamer als instrument van de gemeenteraad / Provinciale Staten onderzoek uit naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid.³ Lokale en provinciale rekenkamers kunnen in verschillende vormen worden ingericht, uiteenlopend van een externe rekenkamer met alleen externe leden tot een rekenkamercommissie met alleen raadsleden (Berenschot, 2011, p. 8).

³ Het alternatief is het zogenoemde 213a / 217a onderzoek: Volgens artikel 213a van de gemeente- en artikel 217a van de provinciewet dient het College van B&W of Gedeputeerde Staten onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.

De onderzoekswerkzaamheden worden bij de meeste rekenkamers voornamelijk door externe onderzoeksbureaus uitgevoerd (63% van de rekenkamers), terwijl deze binnen 44% van de lokale en provinciale rekenkamers door leden van de rekenkamer zelf worden uitgevoerd (Berenschot, 2011, pp. 19-20). Nagenoeg alle rekenkamers stemmen de onderzoeksonderwerpen af met de artikel 213a/217a onderzoeken (Berenschot, 2011, p. 23). Veel raads- en statenleden hebben behoefte aan scherpere, concretere en direct toepasbare aanbevelingen. Meerdere rekenkamers kiezen er juist voor om dat niet te doen om zo het debat in de raad / Provinciale Staten aan te moedigen. In de ogen van de volksvertegenwoordigers mogen de rekenkamers wel wat verder gaan en harder oordelen (Berenschot, 2011, p. 27). Ook de meerderheid van de colleges en ambtenaren zijn niet onder de indruk van de uit rekenkameronderzoek geformuleerde aanbevelingen: Deze worden vaak ervaren als ‘academisch’ of ‘open deuren’ (Berenschot, 2011, p. 27). In het in opdracht van de NVR⁴ uitgevoerde onderzoek *De staat van de rekenkamer* van De Jong et al. (2013, p. 52) wordt hierop aansluitend opgemerkt dat bij de keuze voor het inactief maken van een rekenkamer door 12 gemeenteraden het argument wordt aangevoerd dat de aanbevelingen uit rekenkameronderzoek onvoldoende aansluiten bij de praktijk van de gemeente: De rapporten die door de betreffende rekenkamers werden gepresenteerd betreffen onderzoeken die waren uitbesteed aan externe onderzoeksbureaus. Over de kwaliteit van deze rapporten oordeelde men weliswaar positief, maar de aanbevelingen werden door betrokkenen beoordeeld als te oppervlakkig: Niet concreet genoeg, niet implementeerbaar, geen maatwerk, te algemeen, te theoretisch en niets nieuws (De Jong et al., 2013, p. 52). Wanneer onderzoeken door de rekenkamer zelf werden uitgevoerd sluiten deze volgens de betrokken juist heel erg goed aan bij de plaatselijke situatie (De Jong et al., 2013, p. 52). Het gemiddelde budget van een lokale rekenkamer bedraagt circa €45.000,- en dit levert over alle typen rekenkamers genomen gemiddeld twee onderzoeksrapporten per jaar op (De Jong et al., 2013, p. 29-30). Gezien deze kosten en de gemiddelde output in onderzoeksrapporten zal er in het vervolg van dit onderzoek verder worden ingegaan op de vraag in welke mate provinciale en lokale subsidie-evaluaties bruikbare informatie opleveren voor besluitvorming.

2.7 Conclusie beleidskader

De eerste deelvraag waarop in dit hoofdstuk is ingegaan betreft: *Welke subsidies zijn er en aan wie kunnen subsidies worden verstrekt?* Uit dit hoofdstuk blijkt dat subsidies verstrekt kunnen worden aan zowel natuurlijke personen als aan organisaties. Voor de subsidiëring van organisaties worden er op rijksniveau vier subsidiëtypen onderscheiden: Exploitatie-, programma-, project- en innovatiesubsidies. De juridische grondslag van subsidieverstrekking wordt gevormd door de Awb, maar wordt op lokaal en provinciaal niveau verder uitgewerkt in een Algemene Subsidieverordening (ASV). De wijze waarop het beleidsinstrument van subsidieverstrekking wordt vormgegeven kan daardoor verschillen tussen specifieke provincies en gemeentes. Het verstrekken van een subsidie is

⁴ Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies

de publiekrechtelijke optie van het verstrekken van geld met als doel de gewenste beleidsdoelen te bereiken. De privaatrechtelijke optie is het aangaan van een overheidsopdracht. In het geval de letter van de wet niet expliciet bepaalt of een subsidie moet worden verleend of een overeenkomst moet worden gesloten, is er een speelruimte voor een overheidsorganisatie om de relatie met de ontvanger in te richten door een subsidie te verlenen, ofwel door een opdracht aan te gaan. In beide gevallen is er sprake van het verstrekken van geld met als doel de gewenste beleidsdoelen te bereiken. Dit betekent dat een vergelijking tussen gemeentes en provincies beperkingen heeft. De tweede deelvraag waarop in dit hoofdstuk is ingegaan luidt: *Hoe is rekenkameronderzoek geïnstitutionaliseerd binnen lokale en provinciale overheden?* In paragraaf 2.6 is aangegeven dat rekenkamers op lokaal en provinciaal niveau verplicht zijn volgens artikel 79a van de provincie- en artikel 81a van de gemeentewet. Het doel van deze verplichting is het versterken van de controlerende functie van de gemeenteraad / Provinciale Staten. Hiertoe voert een lokale of provinciale rekenkamer als instrument van de gemeenteraad / Provinciale Staten onderzoek uit naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid. De betrokken raads- en statenleden, leden van het gemeente- of provinciebestuur en ambtenaren zijn over het algemeen niet zo te spreken over de bruikbaarheid van rekenkameronderzoeken en daaruit geformuleerde aanbevelingen. In het vervolg van dit onderzoek wordt ingegaan op de vraag in hoeverre deze mening gegrond is ten aanzien van subsidie-evaluaties.

3. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretische begrip omtrent beleidsevaluaties en wordt dit begrip vertaald naar de context van dit onderzoek. De volgende deelvraag staat in dit hoofdstuk centraal: *Welke elementen heb je volgens de theorie nodig om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies?* Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt in de volgende paragraaf ten eerste ingegaan op de verschillende vormen van beleidsevaluaties. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens aandacht besteed aan het kwaliteitsvraagstuk ten aanzien van evaluatieonderzoek en komen enkele elementen aan bod voor het beoordelen van de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties. Vervolgens komen de elementen aan bod voor het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie uit subsidie-evaluaties. In paragraaf 3.3 wordt hiervoor ten eerste ingegaan op de elementen die van invloed zijn op de vraag of en in welke mate subsidieprestaties gemeten kunnen worden. Op het budgettaire belang oftewel de materialiteit van subsidies wordt aandacht besteed in paragraaf 3.4, waarna in paragraaf 3.5 de beperkingen van dit onderzoek aan bod komen ten aanzien van de onderlinge vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes. Met de concluderende paragraaf 3.6 wordt dit hoofdstuk afgesloten.

3.1 Evalueren van beleid

Evaluatieonderzoeken en meer specifiek subsidie-evaluaties staan in dit onderzoek centraal. Evaluatieonderzoek is volgens Swanborn (2007, p. 24) *“die vorm van praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek waarin een interventie wordt ontworpen, onderzoeksmatig begeleid en uiteindelijk geëvalueerd.”* Uit deze definitie volgt dat je evaluatieonderzoek kunt onderverdelen naar het onderwerp van evaluatie: De inhoud, het proces of de effecten van het beleid. Evaluatieonderzoek waarin een beleidsinterventie wordt ontworpen en waarbij dus de inhoud van beleid centraal staat noemt men een planevaluatie (Swanborn, 2007, p.37). Wanneer een beleidsinterventie onderzoeksmatig wordt begeleid tijdens de invoering en uitvoering, dan wordt er gesproken van een procesevaluatie (Swanborn, 2007, p. 48). Dit soort beleidsevaluaties is onder andere gericht op het tijdig verkrijgen van kennis over wat er mis kan gaan met de beleidsinterventie en over de mogelijkheden om bij te sturen. Er wordt dan getracht knelpunten en eventuele onvoorziene neveneffecten in beeld te brengen (Swanborn, 2007, p. 49). De productevaluatie is gericht op de vraag of de gestelde doelen bereikt worden. Er is in dat geval sprake van effectonderzoek: De gevolgen van een beleidsinterventie staan centraal. Daarnaast wordt in dit soort evaluaties de vraag beantwoord of en zo ja, in hoeverre de gevonden effecten causaal toegeschreven kunnen worden aan de beleidsinterventie (Swanborn, 2007, pp. 50-51).

Uit de definitie van evaluatieonderzoek van Swanborn volgt dus dat er verschillende vormen van evaluatieonderzoek zijn, verdeeld naar het onderwerp van evaluatie. Veerman en Klein Haarhuis (2009, p. 215) hanteren een andere definitie van evaluatieonderzoek. Zij verstaan onder (wets)evaluatieonderzoek “*wetenschappelijke (methodisch opgezette, systematische) onderzoeken van bestaande of voorgenomen wetten of van (voorgenomen) beleid waarbij in enige mate wetgeving betrokken is (zal zijn).*” Uit deze definitie van evaluatieonderzoek volgt dat evaluatieonderzoek naast het onderwerp van evaluatie ook kan worden onderverdeeld naar de tijdsdimensie: Bij ex-ante evaluaties worden de inhoud, processen of effecten van een beleid vooraf beoordeeld. Ex-post evaluaties leiden tot een beoordeling van een beleid dat al in werking is of is geweest (Bressers, 2008, pp. 160-161).

Naast het onderwerp en de tijdsdimensie kan evaluatieonderzoek ook worden onderverdeeld naar het doel van de evaluatie: ‘Summative evaluation’ heeft als doel een oordeel te vormen over het gevoerde beleid, om de balans op te maken, terwijl het bij ‘formative evaluation’ juist de bedoeling is om de beleidsvoering en eventueel de inhoud van het beleid bij te stellen (Bressers, 2008, p. 161). Tot slot zijn evaluaties naast het onderwerp, de tijdsdimensie en het doel van evaluatie nog onder te verdelen naar de centraal gestelde beoordelingscriteria. Met betrekking tot onderzoeken waarbij de effecten centraal staan, zijn hierbij de volgende vormen mogelijk (Bressers, 2008, pp. 162-163):

- *Doelbereikingsonderzoek*: In dit type onderzoek staat centraal in hoeverre bepaalde doeleinden zijn bereikt. Dit type onderzoek is relatief eenvoudig, omdat niet wordt nagegaan of de geconstateerde mate van doelbereiking ook daadwerkelijk aan het gevoerde beleid toe te schrijven is;
- *Effectiviteitsonderzoek*: In dit type onderzoek wordt wel nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid toe te schrijven is. De evaluatie bestaat niet louter uit de vaststelling van bepaalde situaties of ontwikkelingen uit het beleidsveld, maar ook uit de analyse van de causale relatie tussen het gevoerde beleid en deze situaties of ontwikkelingen. Daarnaast wordt niet enkel getracht de effectiviteit te meten, maar deze ook te verklaren;
- *Efficiëntieonderzoek*: Wanneer men niet alleen kijkt naar de mate waarin bepaalde beoogde effecten zijn opgetreden, maar ook naar de kosten die daarmee gepaard zijn gegaan is er sprake van een efficiëntieonderzoek. Hierbij staat de verhouding tussen de gerealiseerde kosten en de baten van een beleid centraal;
- *Effectenevaluatie*: In dit type onderzoek worden niet alleen de beoogde effecten in kaart gebracht, maar ook de onbedoelde neveneffecten.

In deze paragraaf is een beeld geschetst van de vele mogelijke vormen van evaluatieonderzoek. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan het kwaliteitsvraagstuk ten aanzien van evaluatieonderzoek vanuit de vraagstelling van dit onderzoek.

3.2 Kwaliteit van evaluatieonderzoek

Het gebruik van evaluatieonderzoek in de publieke sector is door de invloed van het New Public Management enorm toegenomen. Het succes van het gebruik van deze evaluaties is hierbij grotendeels afhankelijk van de geloofwaardigheid en kwaliteit van dergelijke evaluatieonderzoeken (Schwartz & Mayne, 2005, pp. 1-2). De geloofwaardigheid van evaluaties kan volgens Schwartz en Mayne (2005, p. 2) worden bedreigt door politieke en organisatorische druk. Daarnaast stellen zij dat door het ontbreken van accreditatie, certificering of vergunningverlening voor evaluatieonderzoekers, er geen waarborg bestaat voor een verzekerde minimale kwaliteit van evaluatieonderzoek (Schwartz en Mayne, 2005, p. 2).

Wanneer de uitkomsten van slecht uitgevoerde evaluatieonderzoeken worden gebruikt voor besluitvorming kan dit leiden tot ernstige gevolgen. Dit leidt tot de behoefte om de kwaliteit van evaluaties te waarborgen (Schwartz & Mayne, 2005, p. 2). Hiervoor bestaan vier benaderingen (Schwartz & Mayne, 2005, pp. 4-9):

1. In de *structural approach* wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen en publiceren van richtlijnen en standaarden;
2. Vanuit de *formative approach* wordt getracht de kwaliteit te waarborgen tijdens de uitvoering van evaluatieonderzoek, zoals real-time kwaliteitsevaluaties van individuele rapporten;
3. Wanneer ex-post kwaliteitsevaluaties worden verricht van individuele rapporten is er sprake van de *summative approach*;
4. In de *systemic approach* ligt de nadruk op het beoordelen van de mate waarin systemen voor het produceren van geloofwaardige evaluaties succesvol functioneren.

In dit onderzoek wordt de summatieve benadering gehanteerd: De kwaliteit van al uitgevoerde subsidie-evaluaties wordt in het vervolg van dit onderzoek beoordeeld. Hierdoor is dit onderzoek aan te merken als een ex-post kwaliteitsevaluatie van individuele subsidie-evaluaties. De kwaliteit van evaluaties kan dus vanuit meerdere benaderingen worden gewaarborgd. Maar wat is kwaliteit ten aanzien van evaluatieonderzoek? Schwandt (1990, pp. 179-182) stelt dat daar drie visies op bestaan:

- De *product-based view*, waarin kwaliteit wordt gezien als een inherent kenmerk van een product en wordt beschouwd als een meetbare variabele;
- de *manufacturing-based view*, van waaruit kwaliteit van evaluatieonderzoek wordt gelijkgesteld met het voldoen aan technisch-methodologische normen en vereisten;

- de *user-based view*, waarin kwaliteit wordt gezien vanuit het gezichtspunt van de gebruiker van een evaluatie. Hierbij is het centrale kwaliteitskenmerk de mate waarin een evaluatie geschikt is voor gebruik in de praktijk.

In dit onderzoek wordt de kwaliteit van subsidie-evaluaties gezien vanuit de *user-based view*: Centraal staat de bruikbaarheid van subsidie-evaluaties voor besluitvorming door gemeenteraden en Provinciale Staten (de gebruikers van de subsidie-evaluaties).

Subsidie-evaluaties kunnen gezien worden als een vorm van praktijkgericht onderzoek. Volgens Swanborn (2007, p. 309) moet praktijkgericht onderzoek bruikbare resultaten opleveren, maar dient het ook te voldoen aan de gangbare eisen voor alle wetenschappelijke onderzoek. Met andere woorden dient evaluatieonderzoek te voldoen aan methodische vereisten van validiteit en betrouwbaarheid. Swanborn (2007, p. 217) vindt deze begrippen weinigzeggend, omdat er vele soorten van elk onderscheiden worden. De methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties wordt in dit onderzoek van ondergeschikt belang geacht aan de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie uit deze evaluaties voor besluitvorming. Met andere woorden gaat het in dit onderzoek om de *perceived quality* van subsidie-evaluaties: De wijze waarop de gebruikers van een evaluatie de kwaliteit ervaren (Schwandt, 1990, p. 186). Voor Provinciale Staten en gemeenteraden zal de organisatorische aansluiting van een evaluatie meer bijdragen aan de perceptie van kwaliteit dan een correct gebruik van onderzoeksmethoden. Dit neemt niet weg dat wanneer de resultaten uit een subsidie-evaluatie op een methodisch verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen, dit ten goede komt aan de structuur van een evaluatierapport en daarmee aan de bruikbaarheid voor besluitvorming. In het vervolg van dit onderzoek zal daarom ook het onderzoeksproces en de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties beoordeeld worden. De volgende punten zijn daarvoor relevant:

1. *Uitvoeringswijze*: De betreft de vraag of een evaluatieonderzoek intern is uitgevoerd of is uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat wanneer rekenkameronderzoek intern wordt uitgevoerd, deze onderzoeken volgens betrokkenen beter aansluiten bij de plaatselijke situatie. Wanneer subsidie-evaluaties beter aansluiten bij de praktijk van de gemeente of provincie levert dit bruikbaarere informatie op voor besluitvorming;
2. *Descriptieve validiteit*: Dit betreft de helderheid van gebruikte concepten, de logische samenhang tussen doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen en de verantwoording en verslaglegging van belangrijke keuzes (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008, p. 64). Naarmate de descriptieve validiteit van een subsidie-evaluatie toeneemt, draagt dit bij aan de structuur en leesbaarheid van een evaluatierapport en daarmee aan de bruikbaarheid van de subsidie-evaluatie voor besluitvorming;

3. *Methodische triangulatie en controleerbaarheid*: Wanneer er in een subsidie-evaluatie verschillende waarnemingsmethoden worden gebruikt, worden de waarnemingen herhaald. Daarnaast zullen bijvoorbeeld interviewgegevens andere elementen van een verschijnsel laten zien dan bijvoorbeeld documenten. Deze methodische triangulatie draagt bij aan de betrouwbaarheid van een onderzoek (Boeije, 2008, p. 152). Daarnaast dient in een subsidie-evaluatie nauwkeurig te worden vastgelegd via welke bronnen de gegevens voor de evaluatie zijn verzameld. Ook deze controleerbaarheid van de gegevens draagt bij aan de betrouwbaarheid van een onderzoek. Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is het van belang dat de gegevens uit een subsidie-evaluatie zo betrouwbaar mogelijk zijn, omdat de informatie uit deze evaluaties wordt gebruikt voor besluitvorming over continuering van deze subsidies.

In deze paragraaf is ingegaan op het kwaliteitsvraagstuk rondom evaluatieonderzoek. Het theoretische begrip ten aanzien van evaluatiekwaliteit wordt in het vervolg van dit onderzoek pragmatisch toegepast: In lijn met de vraagstelling wordt de kwaliteit van subsidies-evaluaties beoordeeld in termen van praktische bruikbaarheid voor besluitvorming. De elementen om de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties te beoordelen zijn in deze paragraaf aan bod gekomen. In de volgende paragrafen zal verder worden ingegaan op de theoretische elementen voor het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie uit subsidie-evaluaties.

3.3 Meetbaarheid van subsidieprestaties

Uit het voorgaande hoofdstuk kan worden opgemaakt dat wanneer overheden ervoor kiezen om voor het bereiken van beleidsdoelen een subsidie te verstrekken, dit specifieke beleidsinstrument op verschillende manieren kan worden ingericht. Zo kunnen er verschillende typen subsidie worden verstrekt en diverse typen organisaties worden gesubsidieerd. Subsidieverstrekking is een instrument voor overheidssturing. Afhankelijk van het type subsidie, de ontvanger en het budgettaire belang zal een overheid na het verstrekken van een subsidie verantwoordingsinformatie verlangen.⁵ Wanneer een subsidie wordt verleend zonder dat daaraan verantwoording wordt gekoppeld, is er sprake van het subsidiëren van voorgenomen activiteiten of “*de schone intentie*” (De Bruijn, 2006, p. 20). We spreken in dat geval van inputsturing. Indien wel sprake is van subsidievaststelling op basis van door de ontvanger ingediende verantwoordingsinformatie, dan kan deze sturing betrekking hebben op drie verschillende aspecten:

- *Throughput*: Procesgegevens of “*de noeste inspanning*” (De Bruijn, 2006, p. 20);
- *Output*: Verrichte activiteiten of “*the work the agency does*” (Wilson, 1989, p. 158);

⁵ Voor bijvoorbeeld een eenmalige bijdrage voor het organiseren van een braderie zal normaal gesproken het subsidieproces eindigen bij de subsidieverlening: Het is in dat geval niet van toegevoegde waarde om de subsidie later definitief vast te stellen op basis van verantwoordingsinformatie.

- *Outcome*: De effecten van de verrichtte activiteiten of zoals Wilson (1989, p. 158) het definieert: “How, if at all, the world changes because of the outputs.”

In de laatste twee gevallen wordt ook wel gesproken van prestatiesturing. Om te kunnen sturen op prestaties dienen deze eerst te worden gemeten. Volgens De Bruijn (2006, p. 17) heeft prestatiemeting als functie dat dit leidt tot transparantie, omdat een organisatie hierdoor duidelijk maakt welke producten zij levert en welke kosten hieraan verbonden zijn. Dit kan een rol spelen in verantwoordingsprocessen. Dit leidt volgens De Bruijn (2006, p. 17) tot een tweede functie van prestatiemeting, namelijk leren: Door het ontstaan van transparantie kan een organisatie leren wat ze goed doet en waar verbeteringen mogelijk zijn. Voor besluitvorming zijn vooral de volgende twee functies van prestatiemeting belangrijk:

- *Oordelen*: Op grond van prestaties het mogelijk is om een oordeel te vellen over functioneren (De Bruijn, 2006, p. 17);
- *Afrekenen*: De oordeelsvorming kan worden gevolgd door een positieve sanctie bij goed presteren of door een negatieve sanctie wanneer onvoldoende prestaties zijn geleverd. Bijvoorbeeld door het niet langer verstrekken van een subsidie (De Bruijn, 2006, p. 17).

Het meten van prestaties is in de publieke sector alleen niet altijd mogelijk of wenselijk: Bij het verstrekken van bijvoorbeeld een eenmalige subsidie voor het organiseren van een braderie is sturing op prestaties niet relevant en wordt de input (het organiseren van een braderie) gesubsidieerd. Een ander voorbeeld waarbij sturing op prestaties niet mogelijk is betreft een exploitatiesubsidie aan een traditionele gesubsidieerde organisatie uit het maatschappelijk middenveld, zoals een bibliotheek of zwembad: Het doel van dergelijke subsidieverstrekingen is instandhouding van de voorziening. Besluitvorming over continuering van deze exploitatiesubsidies richt zich dan ook op de vraag of de betreffende voorziening nog langer in stand gehouden wordt. Dergelijke keuzes worden verantwoord op basis van procesgegevens, zoals het aantal bezoekers dat gebruik maakt van de voorziening.

De relevantie van het meten van prestaties en de mogelijkheid om prestaties te meten is dus afhankelijk van het type subsidie en het type subsidieontvanger. Daarnaast is ook het beleidsterrein van invloed op de vraag of het relevant en mogelijk is om prestaties te meten. Voor bijvoorbeeld een afdeling burgerzaken is het mogelijk een prestatiemeting uit te voeren op outputniveau: Het aantal afgegeven paspoorten, rijbewijzen, etc. Op andere beleidsterreinen kan het onmogelijk zijn om prestaties te meten. In dat geval zal een overheid moeten sturen op de input of throughput. Om deze reden wordt in het vervolg van dit onderzoek beoordeeld in welke mate provinciale en gemeentelijke subsidie-evaluaties in gaan op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt. Naar aanleiding van het in 2002 op lokaal niveau ingevoerde dualisme, zijn gemeentes met de invoering van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) vrij om hun eigen

begrotingsindeling te kiezen in de vorm van programma's. Aangezien deze uiteenlopen tussen gemeentes en provincies, worden in dit onderzoek acht van de tien hoofdfuncties uit de *Regeling informatie voor derden* als beleidsterreinen toegepast⁶:

- 1: Openbare orde en veiligheid;
- 2: Verkeer, vervoer en waterstaat;
- 3: Economische zaken;
- 4: Onderwijs;
- 5: Cultuur en recreatie;
- 6: Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- 7: Volksgezondheid en milieu;
- 8: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Het type subsidie, het type gesubsidieerde organisatie en het beleidsterrein hebben dus een relatie met de meetbaarheid van subsidieprestaties. De te analyseren subsidie-evaluaties zullen daarom in het vervolg van dit onderzoek worden beoordeeld op de mate waarin op deze drie elementen wordt ingegaan en de mate waarin deze elementen worden meegewogen in het uiteindelijke oordeel over verstrekte subsidies. Ook wordt beoordeeld in welke mate de subsidie-evaluaties aandacht besteden aan de vraag of er een besluit wordt genomen over vaststelling van subsidies en zo ja, of dit besluit is gebaseerd op verantwoording: Op basis van procesgegevens dan wel prestaties, zoals de output of outcome. Dat is voor dit onderzoek relevant omdat wanneer wordt geconcludeerd dat alleen de input kan worden vastgesteld, het niet mogelijk is om een prestatiemeting uit te voeren. Dit is van invloed op de wijze waarop de vraag over continuering van subsidies kan worden beantwoord en beargumenteerd in de besluitvorming.

3.4 Materialiteit van subsidies

In het voorgaande van dit hoofdstuk zijn meerdere elementen aan bod gekomen die nodig zijn om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies. Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is het ook van belang inzicht te hebben in de materialiteit van subsidieverstrekingen: Het budgettaire belang dat met verstrekte subsidies is gemoeid. De materialiteit van verstrekte subsidies kan bekeken worden uit zowel het perspectief van de subsidieontvanger als van de subsidieverstrekker. Gezien de vraagstelling van deze scriptie wordt er in dit onderzoek alleen gekeken naar de materialiteit van verstrekte subsidies vanuit het gezichtspunt van de subsidieverstrekker. Omdat een eenduidige definitie van de materialiteit van subsidieverstreking

⁶ De hoofdfuncties 'Algemeen bestuur' en 'financiering en algemene dekkingsmiddelen' zijn voor dit onderzoek minder relevant en worden daarom niet als beleidsterreinen toegepast in het vervolg van dit onderzoek.

ontbreekt in de literatuur⁷, zijn er voor dit onderzoek een tweetal definities geformuleerd. De eerste geformuleerde definitie van materialiteit die in dit onderzoek wordt gehanteerd is de volgende: *De financiële omvang van de geëvalueerde subsidieregelingen in relatie tot het totaal van de via subsidies verstrekte middelen van de onderzochte provincie of gemeente.* Deze definitie is geformuleerd omdat het voor besluitvorming over continuering van subsidies van belang is te weten over welk deel van het totaal aan verstrekte subsidies een oordeel wordt gevormd in de betreffende subsidie-evaluaties.

Daarnaast is het voor besluitvorming ook van belang inzicht te hebben in de materialiteit van het totaal aan subsidieverstrekingen. Om deze reden is een tweede definitie van materialiteit geformuleerd: *De financiële omvang van het totaal van via subsidies verstrekte middelen, afgezet tegen het totaal van de financiële begroting van de onderzochte provincie of gemeente.* Wanneer er inzicht bestaat in de financiële omvang van het totaal aan subsidies, kan immers de besluitvorming over continuering van individuele subsidieregelingen in perspectief worden geplaatst.

3.5 Onderlinge vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes

Om de bruikbaarheid van de informatie uit provinciale en gemeentelijke subsidie-evaluaties voor besluitvorming te beoordelen, worden in het vervolg van dit onderzoek subsidie-evaluaties geanalyseerd van diverse gemeentes en provincies. Voor al deze gemeentes en provincies geldt dat zij een eigen wijze hebben waarop het beleidsinstrument van subsidieverstreking wordt ingezet voor het bereiken van de gewenste beleidsdoelen. Dit levert voor dit onderzoek een aantal beperkingen op. Een eerste beperking voor dit onderzoek is in het vorige hoofdstuk al aan het licht gekomen: Naast het verstrekken van een subsidie is ook het aangaan van een overheidsopdracht een vorm van geldverstrekking met als doel de gewenste beleidsdoelen te bereiken. Dit kan betekenen dat in gemeente A een bijdrage aan bijvoorbeeld de plaatselijke bibliotheek als subsidie wordt verstrekt, terwijl in gemeente B diezelfde bijdrage als een opdracht wordt opgevat. In beide gevallen is het doel van de bijdrage gelijk, namelijk het faciliteren van de bibliotheekvoorziening. In de situatie van gemeente B zal echter de bijdrage aan de bibliotheek niet meegenomen worden in een evaluatieonderzoek naar verstrekte subsidies. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes.

De vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes wordt ook bemoeilijkt door schaalvraagstukken: Kleine gemeentes zullen sommige taken niet kunnen of willen uitvoeren, maar deze inhuren door middel van het aangaan van een opdracht. Dit betekent dat het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein anders wordt. Voor iedere te analyseren subsidie-evaluatie zal daarom in het vervolg van dit onderzoek de schaalgrootte van de betreffende gemeente of provincie worden vastgesteld. De schaalgrootte is hiermee een controlevariabele in dit onderzoek.

⁷ Het begrip materialiteit kent wel een definitie met betrekking tot het domein van accountancy. Deze definitie kan echter niet worden toegepast op de context van dit onderzoek, waardoor ervoor is gekozen een eigen definitie van het begrip materialiteit te formuleren.

3.6 Conclusie theoretisch kader

De volgende deelvraag van dit onderzoek stond centraal in dit hoofdstuk: *Welke elementen heb je volgens de theorie nodig om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies?* Deze elementen zijn te verdelen in vier dimensies. De eerste dimensie bestaat uit een element: Het ‘type evaluatieonderzoek’ dat wordt toegepast om verstrekte subsidies te evalueren. Zoals is gebleken uit dit hoofdstuk zijn er drie typen van evaluatieonderzoek: Planevaluaties, procesevaluaties en productevaluaties. Binnen deze laatste evaluatievorm bestaan weer vier verschillende evaluatievormen, afhankelijk van de centraal gestelde beoordelingscriteria: Doelbereikings-, effectiviteits- en efficiëntieonderzoeken en tot slot effectenevaluaties. Welk type evaluatie wordt toegepast om verstrekte subsidies te evalueren is voor dit onderzoek relevant, omdat dit in grote mate bepalend is voor de wijze waarop de vraag over continuering van subsidies kan worden beantwoord en beargumenteerd in de besluitvorming.

De tweede dimensie van elementen om te komen tot bruikbare informatie over continuering van subsidies heeft betrekking op de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties. Deze dimensie bestaat uit drie elementen: ‘Uitvoeringswijze’, ‘descriptieve validiteit’ en ‘methodische triangulatie en controleerbaarheid’. Het element ‘uitvoeringswijze’ heeft betrekking op de vraag of een evaluatieonderzoek intern is uitgevoerd of is uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Uit het vorige hoofdstuk is namelijk gebleken dat wanneer rekenkameronderzoek intern wordt uitgevoerd, deze onderzoeken volgens betrokkenen beter aansluiten bij de plaatselijke situatie en dus bruikbaarere informatie opleveren voor besluitvorming. Het element ‘descriptieve validiteit’ betreft de helderheid van gebruikte concepten, de logische samenhang tussen doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen en de verantwoording en verslaglegging van belangrijke keuzes. De descriptieve validiteit van subsidie-evaluaties is voor dit onderzoek van belang, omdat dit van invloed is op de structuur en leesbaarheid van een evaluatierapport en daarmee op de bruikbaarheid van het evaluatierapport voor besluitvorming. Het laatste element uit de dimensie methodische kwaliteit betreft ‘methodische triangulatie en controleerbaarheid’. Dit element heeft betrekking op de betrouwbaarheid van de gegevens uit subsidie-evaluaties: Door het gebruik van verschillende waarnemingsmethoden neemt de betrouwbaarheid van een evaluatie toe, omdat de waarnemingen dan ten eerste worden herhaald en ten tweede verschillende waarnemingen verschillende aspecten van een verschijnsel laten zien. De nauwkeurigheid waarmee de gegevensverzameling wordt vastgelegd bepaalt daarnaast de mate waarin de onderzoeksbevindingen gecontroleerd kunnen worden. Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is het van belang dat de gegevens uit een subsidie-evaluatie zo betrouwbaar mogelijk zijn, omdat de informatie uit deze evaluaties wordt gebruikt voor besluitvorming over continuering van deze subsidies.

De derde dimensie van elementen om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies is gericht op de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van subsidie-

evaluaties. Deze dimensie bestaat uit twee elementen: 'Meetbaarheid' en 'materialiteit'. Het element 'meetbaarheid' is een samengesteld element dat bestaat uit vier subelementen: 'Type subsidieverstrekking', 'type gesubsidieerde organisatie', 'beleidsterrein' en 'subsidievaststelling'. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er op rijksniveau vier subsidietypen worden onderscheiden: Exploitatie-, Programma-, project- en innovatiesubsidies. Ook is in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen dat er vier verschillende typen organisaties bestaan waaraan subsidie verstrekt kan worden: Organisaties uit het maatschappelijk middenveld, verzelfstandigde overheidsdiensten, aannemers en vraaggestuurde organisaties. Met betrekking tot de beleidsterreinen waarop subsidie kan worden verstrekt worden in dit onderzoek de volgende acht beleidsterreinen uit de *Regeling informatie voor derden* toegepast: Openbare orde en veiligheid; verkeer, vervoer en waterstaat; economische zaken; onderwijs, cultuur en recreatie; sociale voorzieningen en maatschappelijk werk; volksgezondheid en milieu; ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Het laatste subelement ten aanzien van de meetbaarheid van subsidieprestaties betreft de 'subsidievaststelling'. Wanneer een subsidie wordt verstrekt zonder dat daaraan verantwoording wordt gekoppeld, is er sprake van het subsidiëren van voorgenomen activiteiten. In dat geval wordt gesproken van inputsturing. Indien wel sprake is van subsidievaststelling op basis van door de ontvanger ingediende verantwoordingsinformatie, dan bestaat deze verantwoordingsinformatie ofwel uit cijfers / procesgegevens (throughputsturing) ofwel uit prestatie indicatoren (outputsturing of sturing op outcomes). De meetbaarheid van subsidieprestaties is relevant voor dit onderzoek omdat wanneer wordt geconcludeerd dat alleen de input vastgesteld kan worden, het niet mogelijk is om een oordeel te vellen over het functioneren van een gesubsidieerde organisatie. De meetbaarheid is daarmee ook van invloed op het type evaluatie dat kan worden toegepast om verstrekte subsidies te evalueren: Zo is het niet mogelijk om een effectiviteitsonderzoek uit te voeren naar een subsidie waarvan wordt geconcludeerd dat alleen de input kan worden vastgesteld. Het type evaluatie is vervolgens weer bepalend voor de wijze waarop de vraag over continuering van subsidies kan worden beantwoord en beargumenteerd in de besluitvorming.

Naast de meetbaarheid is de 'materialiteit' het tweede element om de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van subsidie-evaluaties te beoordelen. Voor gemeenteraden en Provinciale Staten is het namelijk ook van belang inzicht te hebben in de materialiteit van subsidieverstrekingen. Subsidie-evaluaties dienen daarom inzicht te verschaffen in zowel de materialiteit van het totaal aan verstrekte subsidies als de materialiteit van het totaal aan geëvalueerde subsidies. Voor besluitvorming over continuering van subsidies is het van belang om te weten over welk deel van het totaal aan verstrekte subsidies een oordeel wordt gevormd in de betreffende subsidie-evaluaties. Inzicht in de financiële omvang van het totaal aan subsidies is relevant, omdat op basis daarvan de besluitvorming over continuering van individuele subsidieregelingen in perspectief kan worden geplaatst.

De laatste dimensie van elementen die in vervolg van dit onderzoek wordt toegepast bestaat ook uit een enkel element, en is gericht op de onderlinge vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes. Het element 'schaalgrootte' is een controlevariabele in dit onderzoek, omdat de vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes wordt bemoeilijkt door schaalvraagstukken: Kleine gemeentes zullen sommige taken niet kunnen of willen uitvoeren, maar deze inhuren door middel van het aangaan van een opdracht. Dit betekent dat het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein anders wordt.

4. Methodologisch Kader

In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd welke elementen uit de theorie nodig zijn om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende deelvraag van dit onderzoek: *Hoe maak je de elementen uit de theorie meetbaar tot beoordelingscriteria?* In paragraaf 3.1 worden de onderzoekselementen geoperationaliseerd, waarmee deze deelvraag wordt beantwoord. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de afbakening van dit onderzoek. De tweede deelvraag die aan bod komt in dit hoofdstuk is: *Welke subsidie-evaluaties zijn onderzocht?* Deze vraag wordt in paragraaf 3.3 beantwoord. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 aandacht besteed aan de methoden en technieken die in dit onderzoek worden gehanteerd. Met andere woorden wordt in die paragraaf ingegaan op de vraag hoe de onderzoekselementen worden gemeten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het beantwoorden van de vraag wat de gekozen onderzoeksopzet betekent voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.1 Operationalisatie van de onderzoekselementen

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de theoretische elementen om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies zijn te verdelen in vier dimensies. De eerste dimensie bestaat uit een enkel element: Het type evaluatie. Dit element wordt voor dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *Het type evaluatie dat in een subsidie-evaluatie wordt toegepast om verstrekte subsidies te evalueren.* Dit beoordelingscriterium heeft een nominaal meetniveau waarbij de volgende waarden mogelijk zijn:

A1. Type evaluatie

- planevaluatie
- procesevaluatie
- doelbereikingsonderzoek
- effectiviteitsonderzoek
- efficiëntieonderzoek
- effectenevaluatie

De tweede dimensie van onderzoekselementen heeft betrekking op de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties en bestaat uit vier elementen. Het eerste element betreft de uitvoeringswijze en is als volgt gedefinieerd: *De wijze waarop een subsidie-evaluatie is uitgevoerd.* Dit is een nominaal beoordelingscriterium waarbij twee waarden mogelijk zijn (dichotoom):

B1. Uitvoeringswijze

Interne uitvoering

Uitbested aan extern onderzoeksbureau

Het tweede element voor het beoordelen van de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties is het element van de descriptieve validiteit. Onder descriptieve validiteit wordt verstaan: *De mate waarin gebruikte concepten helder worden gebruikt, de doel- / probleemstelling en onderzoeksvragen logisch samenhangen en belangrijke keuzes worden verantwoord en vastgelegd.* Dit betreft een ordinaal beoordelingscriterium: Het is op dit beoordelingscriterium mogelijk om een score toe te kennen. Deze score is de gemiddelde score over drie deelcriteria. Op elk van deze drie criteria wordt een score toegekend van 1 tot en met 5. Een score van 1 staat gelijk aan ‘zeer slecht’ en een score van 5 aan ‘zeer goed’. Dit leidt tot de volgende uitwerking van het beoordelingscriterium ‘descriptieve validiteit’:

B2. Descriptieve validiteit (1-5)

B2-1 Helderheid van gebruikte concepten (1-5)

B2-2 Samenhang tussen doel - / probleemstelling en onderzoeksvragen (1-5)

B2-3 Verantwoording en verslaglegging belangrijke keuzes (1-5)

Het derde en laatste element dat in dit onderzoek wordt toegepast als beoordelingscriterium is ‘methodische triangulatie en controleerbaarheid’. Dit element is voor dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *De mate waarin verschillende waarnemingsmethoden worden toegepast en de nauwkeurigheid waarmee bronnen worden verantwoord.* Ook dit is een ordinaal criterium waar een score op wordt toegekend van 1 tot en met 5. Deze score is de gemiddelde score over twee deelcriteria. Een score van 1 staat gelijk aan ‘zeer slecht’ en een score van 5 aan ‘zeer goed’. Dit beoordelingscriterium is als volgt uitgewerkt:

B3. Methodische triangulatie en controleerbaarheid (1-5)

B3-1 Toepassing van verschillende waarnemingsmethoden (1-5)

B3-2 Nauwkeurigheid van bronnenverantwoording (1-5)

De derde dimensie van elementen heeft betrekking op de inhoudelijke kwaliteit ten aanzien van de bruikbaarheid van de informatie uit subsidie-evaluaties voor besluitvorming. Deze dimensie bestaat uit twee elementen. Het eerste element betreft de meetbaarheid. Onder meetbaarheid wordt in dit onderzoek verstaan: *De mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties.* Dit is een ordinaal beoordelingscriterium waar een score op wordt toegekend van 1 tot en met 5 (zeer slecht – zeer goed). Deze score betreft het gemiddelde over vier deelcriteria. ‘Type subsidie’ is het eerste deelcriterium en is gedefinieerd als: *De mate waarin wordt ingegaan op de verschillende typen subsidie die worden verstrekt.* Hierbij zijn de verschillende subsidietypen die

eerder in dit onderzoek zijn belicht teruggebracht tot twee subsidietypen: Incidentele en structurele subsidies. ‘Type gesubsidieerde organisatie’ is het tweede deelcriterium. Hier wordt onder verstaan: *De mate waarin aandacht wordt besteed aan de typen organisaties die worden gesubsidieerd*. In het beleidskader is aangegeven dat er meerdere typen gesubsidieerde organisaties bestaan. Deze verschillende vormen zijn teruggebracht tot een onderscheid in twee vormen: Traditionele gesubsidieerde organisaties uit het maatschappelijk middenveld en op afstand geplaatste organisaties. Beoordeeld wordt in hoeverre aan dit onderscheid aandacht wordt besteed in de subsidie-evaluaties. ‘Beleidssterrein’ is het derde deelcriterium om te beoordelen in welke mate aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties. Hier wordt in dit onderzoek onder verstaan: *De mate waarin wordt ingegaan op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt*. Hiervoor worden de acht beleidsterreinen uit de *regeling informatie voor derden* aangehouden. Het laatste element waarop subsidie-evaluaties worden beoordeeld met een score van 1 tot en met 5 is het deelcriterium ‘subsidievaststelling’. Dit is voor dit onderzoek gedefinieerd als: *De mate waarin aandacht wordt besteed aan de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, of dit gebaseerd is op verantwoording*. Subsidies kunnen namelijk niet worden vastgesteld of deze vaststelling wordt gebaseerd op ofwel cijfers/ procesgegevens, dan wel op verantwoording door middel van prestatie indicatoren. Samengevat leidt dit tot de volgende uitwerking van het beoordelingscriterium meetbaarheid:

C1. Meetbaarheid (1-5)

C1-1 Type subsidie (1-5)

Incidentele subsidies

Structurele subsidies

C1-2 Type gesubsidieerde organisatie (1-5)

Traditionele gesubsidieerde organisatie uit maatschappelijk middenveld

Op afstand geplaatste organisatie

C1-3 Beleidssterrein (1-5)

Openbare orde en veiligheid

Verkeer, vervoer en waterstaat

Economische zaken

Onderwijs

Cultuur en recreatie

Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk

Volksgesondheid en milieu

Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

C1-4 Subsidievaststelling (1-5)

Geen subsidievaststelling

Subsidievaststelling o.b.v. cijfers / procesgegevens

Subsidievaststelling o.b.v. prestatie indicatoren

Het tweede element voor het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit van de informatie uit subsidie-evaluaties betreft het beoordelingscriterium materialiteit. De theoretische definities van materialiteit zijn in het vorige hoofdstuk besproken. De operationele definitie van dit element is in dit onderzoek als volgt: *De mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit in termen van zowel het totaal aan verstrekte subsidies als het totaal aan geëvalueerde subsidies.* ‘Materialiteit’ is een ordinaal beoordelingscriterium waar een score op wordt toegekend van 1 tot en met 5. Deze score is de gemiddelde score over twee deelcriteria. Dit leidt tot de volgende uitwerking van het beoordelingscriterium ‘materialiteit’:

C2. Materialiteit (1-5)

C2-1 Materialiteit van totaal aan verstrekte subsidies in % (1-5)

C2-2 Materialiteit van totaal aan geëvalueerde subsidies in % (1-5)

De laatste dimensie van elementen waarop subsidie-evaluaties in dit onderzoek worden beoordeeld is gericht op de onderlinge vergelijkbaarheid van de onderzoekseenheden en bestaat uit een enkel beoordelingscriterium: ‘Schaalgrootte’. Hier wordt in dit onderzoek onder verstaan: *De grootte van een provincie of gemeente naar het inwonertal.* Dit beoordelingscriterium is van ratio niveau. Op basis van het inwonertal kunnen de onderzoekseenheden worden ingedeeld in klassen.⁸ Dit leidt tot de volgende uitwerking van dit beoordelingscriterium:

D1. Schaalgrootte

Gemeente met <5.000 inwoners

Gemeente met 5.000-20.000 inwoners

Gemeente met 20.000-50.000 inwoners

Gemeente met 50.000-100.000 inwoners

Gemeente met >100.000 inwoners

Provincie

Voor een overzicht van het volledige beoordelingskader wordt verwezen naar bijlage 1.

⁸ Deze indeling naar inwonertal is overgenomen van het CBS.

4.2 Afbakening

Dit onderzoek wordt op drie manieren afgebakend. De eerste afbakening van dit onderzoek is dat er alleen wordt ingegaan op subsidie-evaluaties ten behoeve van gemeentes en provincies. Ten tweede worden alleen subsidie-evaluaties beoordeeld waarin subsidieverstrekingen aan organisaties zijn geëvalueerd. Voor deze afbakening is gekozen gezien de vraagstelling van dit onderzoek: Voor besluitvorming over continuering van subsidies zijn subsidies die zijn verleend aan natuurlijke personen minder relevant. De derde afbakening wordt gevormd door het type subsidieregelingen dat is onderzocht in de uitgebrachte subsidie-evaluaties: In dit onderzoek worden alleen subsidie-evaluaties geanalyseerd waarin directe subsidies zijn geëvalueerd. Subsidie-evaluaties waarin zogenaamde ‘verborgen subsidies’ (zoals het aanbieden van grond of faciliteiten onder de kostprijs) zijn geëvalueerd, worden niet meegenomen in deze meta-analyse.

In het voorgaande van dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag hoe de theoretische elementen meetbaar zijn gemaakt. Ook is de afbakening van het onderzoek aan bod gekomen. In de volgende paragraaf wordt de tweede deelvraag van dit hoofdstuk beantwoord: *Welke subsidie-evaluaties zijn onderzocht?*

4.3 Selectie van onderzoekseenheden

Er wordt in dit onderzoek voortgeborduurd op de bevindingen die eerder zijn opgedaan voor de stageopdracht van de gemeentelijke rekenkamer Nijmegen. Om tot een selectie te komen van onderzoeksgevallen voor de stageopdracht is pragmatisch te werk gegaan: Een lijst van gepubliceerde evaluaties naar subsidies uit de digitale bibliotheek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) diende als groslijst. De verdere selectie van subsidie-evaluaties is gemaakt op basis van het publicatiejaar: De evaluatierapporten moesten zo recent mogelijk zijn gepubliceerd.

Voor dit scriptieonderzoek is ervoor gekozen de onderzoeksgevallen zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij de selectie van subsidie-evaluaties uit de stageopdracht. Uitzondering hierop vormt het evaluatieonderzoek van de Noordelijke Rekenkamer, waarin subsidieverstrekingen uit het Noordelijk Cultuurconvenant zijn geëvalueerd. In dat evaluatierapport is er sprake van een samengesteld onderzoek waarin de drie noordelijke provincies en de gemeentes Groningen en Leeuwarden als een enkele onderzoekseenheid worden beschouwd. De afbakening van dat evaluatieonderzoek wijkt te veel af van de overige onderzoeksgevallen, waardoor het evaluatierapport van de Noordelijke Rekenkamer niet mee wordt genomen in de analyse. Om tot een afgerond aantal van twintig onderzoekseenheden te komen zijn drie extra subsidie-evaluaties toegevoegd die niet zijn geanalyseerd voor de stageopdracht. Dit betreffen de subsidie-evaluaties van de gemeentes Renswoude, Waterland en Wormerland. Deze publicaties zijn ook geselecteerd op basis van het publicatiejaar.

In tabel 1 wordt weergegeven welke subsidie-evaluaties in dit onderzoek worden onderzocht.

Tabel 1: Onderzoekseenheden

Gemeente / provincie:	Publicatiejaar onderzoeksrapport:
Overijssel	2013
Wormerland	2013
Flevoland	2012
Heerenveen	2012
Limburg	2012
Noord-Holland	2012
Utrecht	2012
Zuid-Holland	2012
Utrecht	2012
Waterland	2012
Den Haag	2011
Leeuwarden	2011
Teylingen	2011
Delft	2007
Gouda	2007
Renswoude	2007
Oss	2006
Alkmaar	2005
Spijkensisse	2005
Zwolle	2005

In dit hoofdstuk is tot nu toe ingegaan op de vraag wat gemeten gaat worden, welke onderzoekseenheden worden onderzocht en hoe deze selectie van onderzoekseenheden tot stand is gekomen. In de volgende paragraaf komt aan bod hoe de onderzoekselementen gemeten gaan worden. In paragraaf 3.5 wordt tot slot aandacht besteed aan de vraag wat de gekozen onderzoeksopzet en de totstandkoming van de selectie aan onderzoekseenheden betekent voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.4 Onderzoeksopzet: Analysemethoden en –technieken

De centrale vraag van dit onderzoek is in welke mate provinciale en gemeentelijk subsidie-evaluaties bruikbare informatie opleveren voor besluitvorming over continuering van subsidies. Om deze vraag te beantwoorden wordt de onderzoeksstrategie van het gebruik van bestaand materiaal toegepast: In dit onderzoek worden reeds gepubliceerde subsidie-evaluaties geanalyseerd. Bestaand materiaal kan zowel vanuit een kwantitatieve als een kwalitatieve benadering geanalyseerd worden (Van Thiel, 2010, pp. 123-132). In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Hiervoor is gekozen omdat uit de stageopdracht is gebleken dat de rapportage van subsidie-evaluaties bestaat uit kwalitatieve gegevens, namelijk geschreven tekst. De onderzoeksmethode die in dit onderzoek wordt gebruikt is de meta-analyse. Bij een meta-analyse worden gegevens bijeengebracht van eerdere onderzoeken met als doel om nieuwe conclusies te trekken (Van Thiel, 2010, p. 129). Daar is dit onderzoek een uitgesproken voorbeeld van: Eerdere onderzoeken waarin gemeentelijke en provinciale subsidies zijn geëvalueerd worden in dit onderzoek samengebracht om conclusies te trekken over de vraag in welke mate deze evaluaties bruikbare informatie opleveren voor besluitvorming. Gezien de

soort gegevens die worden geanalyseerd is de analysetechniek in dit onderzoek een documentenanalyse.

4.5 Implicaties ten aanzien van validiteit en betrouwbaarheid

De wijze waarop de selectie van onderzoekseenheden tot stand is gekomen en de gekozen onderzoeksopzet brengen een aantal negatieve gevolgen met zich mee ten aanzien van de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het eerste negatieve gevolg voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt veroorzaakt door het feit dat in dit onderzoek geen sprake is van een representatieve steekproef van onderzoekseenheden: De generaliseerbaarheid is hierdoor in het geding, omdat de in dit onderzoek getrokken conclusies niet per definitie ook gelden voor de gehele populatie van Nederlandse gemeentes en provincies. Dit is een negatief gevolg van de keuze om de onderzoeksgevallen zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij de selectie van subsidie-evaluaties uit de stageopdracht voor de gemeentelijke rekenkamer Nijmegen. Dat een lijst van gepubliceerde evaluaties naar subsidies uit de digitale bibliotheek van de NVRR als groslijst diende om tot een selectie van onderzoekseenheden te komen, leidt in dit onderzoek tot *selection bias*: Subsidie-evaluaties die niet vermeld worden op de website van de NVRR komen niet boven tafel in dit onderzoek en worden niet beoordeeld op de bruikbaarheid voor besluitvorming over continuering van subsidies.

Een derde storingsbron voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt veroorzaakt door de onderzoekseenheden an sich: De publicatiedatum van de verschillende subsidie-evaluaties loopt uiteen van 2005 tot en met 2013. Hierin schuilt het risico van een veranderde onderzoekssituatie: Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van de economische crisis voor het subsidiedomein van een gemeente of provincie. Een tweede storingsbron voor validiteit en betrouwbaarheid vanuit de onderzoekseenheden betreft de vraag welke geldstromen in de betreffende provincie of gemeente als subsidie worden aangemerkt: Dezelfde geldstromen kunnen ook anders boven tafel komen, zoals in de vorm van een overheidsopdracht. Over dergelijke geldstromen wordt in een evaluatieonderzoek naar verstrekte subsidies niet gerapporteerd, wat leidt tot een vertekend beeld van besluiten over subsidies.

Tot slot wordt opgemerkt dat in dit onderzoek slechts een onderzoeksmethode (meta-analyse) en een onderzoekstechniek (documentenanalyse) wordt gebruikt. Ook dit beïnvloedt de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek negatief. Dit is een vooraf ingecalculiseerd negatief gevolg van de gekozen onderzoeksopzet, maar had beperkt kunnen worden door middel van het toepassen van triangulatie van onderzoeksmethoden. Bijvoorbeeld door aanvullend interviews af te nemen met gebruikers van de subsidie-evaluaties, zoals raads- en statenleden.

5. Analyse

In de voorgaande hoofdstukken is de vraag beantwoord welke elementen uit de theorie in dit onderzoek worden toegepast voor het beoordelen van de bruikbaarheid van subsidie-evaluaties voor besluitvorming. Ook is ingegaan op de vraag hoe deze theoretische elementen voor dit onderzoek meetbaar zijn gemaakt tot beoordelingscriteria en op welke onderzoekseenheden deze criteria zijn toegepast. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In de volgende paragraaf wordt ten eerste ingegaan op de schaalgrootte van de onderzoekseenheden. In paragraaf 5.2 wordt vervolgens ingegaan op de vraag welk type evaluatie is uitgevoerd in de geanalyseerde subsidie-evaluaties. Paragraaf 5.3 gaat in op de onderzoeksresultaten naar aanleiding van het beoordelen van de methodische kwaliteit van de subsidie-evaluaties, waarna in paragraaf 5.4 de resultaten worden gepresenteerd ten aanzien van de vraag in hoeverre de geanalyseerde evaluaties ingaan op de meetbaarheid van verstrekte subsidies. Paragraaf 5.5 behandelt de resultaten naar aanleiding van het beoordelen van de subsidie-evaluaties op de vraag in hoeverre aandacht wordt besteed aan de materialiteitsvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf, waarin de laatste deelvraag van dit onderzoek wordt beantwoord: *Wat is de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties?*

5.1 Schaalgrootte

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de schaalgrootte van de onderzoeksgevallen, omdat dit een controlevariabele is in dit onderzoek: Verondersteld wordt dat kleine gemeentes sommige taken niet kunnen of willen uitvoeren, maar deze inhuren door middel van het aangaan van een opdracht. Dit betekent dat het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein anders wordt. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten daarom gepresenteerd per klasse van onderzoeksgevallen, welke zijn gebaseerd op de schaalgrootte naar inwonertal. Tabel 2 geeft de schaalgrootte van de onderzoeksgevallen weer, verdeeld naar de klassen die in dit onderzoek zijn gehanteerd.

Tabel 2: Schaalgrootte onderzoekseenheden

D1 Schaalgrootte	
Klasse:	Inwonertal januari 2013 (CBS)
<i>Gemeentes met 0-5.000 inwoners</i>	
Renswoude	4.893
<i>Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners</i>	
Wormerland	15.740
Waterland	17.091
<i>Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners</i>	
Teylingen	35.800
Heerenveen	43.323
<i>Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners</i>	
Gouda	70.904
Spijkenisse	72.375
Oss	84.861
Alkmaar	94.505
Leeuwarden	95.949
Delft	99.097
<i>Gemeentes met >100.000 inwoners</i>	
Zwolle	122.562
Utrecht	321.916
Den Haag	505.856
<i>Provincies</i>	
Flevoland	398.441
Limburg	1.121.891
Noord-Holland	2.724.300
Overijssel	1.139.350
Utrecht	1.245.294
Zuid-Holland	3.563.935

Tabel 2 laat zien dat zowel de gemeentelijke als provinciale onderzoeksgevallen nogal uiteenlopen qua inwonertal. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vraag in hoeverre deze schaalgrootte van invloed is op de bruikbaarheid van subsidie-evaluaties voor besluitvorming.

5.2 Type evaluatie

Van alle onderzochte subsidie-evaluaties is nagegaan welk type evaluatie is uitgevoerd in het betreffende evaluatieonderzoek. De resultaten staan in tabel 3 weergegeven per klasse van onderzoeksgevallen. In tabel 18 uit bijlage 2 worden de resultaten weergegeven per onderzoeksgeval.

Tabel 3: Type uitgevoerde evaluatie per klasse van onderzoeksgevallen

Klasse:	Gemeentes 0-5.000 inw. (N=1)	Gemeentes 5.000-20.000 inw. (N=2)	Gemeentes 20.000-50.000 inw. (N=2)	Gemeentes 50.000-100.000 inw. (N=6)	Gemeentes >100.000 inw. (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal: (N=20)
A1 Type evaluatie							
Planevaluatie	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Procesevaluatie	1	2	2	6	3	6	20 (100%)
Doelbereikingsonderzoek	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Effectiviteitsonderzoek	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Efficiëntieonderzoek	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Effectenevaluatie	0	0	0	0	0	0	0 (0%)

Uit tabel 3 kan worden opgemaakt dat alle geanalyseerde subsidie-evaluaties het karakter van een procesevaluatie hebben, bestaande uit een analyse van de betreffende subsidieverordeningen en – beschikkingen en schriftelijke verantwoordingsinformatie. Deze documentenstudie wordt in vrijwel alle onderzoeken aangevuld met de resultaten van interviews die zijn gevoerd met de verantwoordelijke ambtenaren en subsidieontvangers. Er is dus geen verband zichtbaar tussen de schaalgrootte van een gemeente of provincie en het type evaluatie dat is uitgevoerd. Tabel 4 geeft per klasse van onderzoeksgevallen weer welke onderzoeksthema's centraal staan in de geanalyseerde subsidie-evaluaties. Tabel 18 uit bijlage 2 geeft de resultaten weer per onderzoeksgeval.

Tabel 4: Onderzoeksthema procesevaluatie

Klasse:	Gemeentes 0-5.000 inw. (N=1)	Gemeentes 5.000-20.000 inw. (N=2)	Gemeentes 20.000-50.000 inw. (N=2)	Gemeentes 50.000-100.000 inw. (N=6)	Gemeentes >100.000 inw. (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal: (N=20)
Onderzoeksthema:							
Rechtmatigheid	1	2	1	4	1	0	9 (45%)
Doelbereiking	1	0	1	2	1	0	5 (25%)
Bijdrage subsidie aan doelbereiking	0	2	1	4	2	6	15 (75%)
Efficiëntie	0	2	1	3	3	0	9 (45%)

De focus in het merendeel van de evaluatieonderzoeken is in hoeverre er binnen de betreffende gemeente of provincie sprake is van *inzicht* in de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd in de mate van doelbereiking (15 van de 20 onderzoeken). In de overige vijf evaluatieonderzoeken is alleen het inzicht in de mate van doelbereiking onderzocht, zonder daarbij in te gaan op de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd.

5.3 Methodische kwaliteit

In de voorgaande paragrafen zijn de schaalgrootte en het type evaluatie dat is uitgevoerd in de subsidie-evaluaties beoordeeld. De resultaten ten aanzien van de methodische kwaliteit van de geanalyseerde subsidie-evaluaties worden in deze paragraaf gepresenteerd. Om de methodische kwaliteit van de subsidie-evaluaties te beoordelen, is ten eerste de uitvoeringswijze vastgesteld. Tabel 5 geeft per klasse van onderzoeksgevallen weer op welke wijze uitvoering is gegeven aan het betreffende evaluatieonderzoek. Voor de resultaten per onderzoeksgeval wordt verwezen naar tabel 19 uit bijlage 3.

Tabel 5: Uitvoeringswijze subsidie-evaluaties

Klasse:	Gemeentes 0-5.000 inw. (N=1)	Gemeentes 5.000-20.000 inw. (N=2)	Gemeentes 20.000-50.000 inw. (N=2)	Gemeentes 50.000-100.000 inw. (N=6)	Gemeentes > 100.000 inw. (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal: (N=20)
B1 Uitvoeringswijze							
Intern uitgevoerd	1	0	0	1	3	6	11
Uitbesteed aan extern bureau	0	2	2	5	0	0	9

Uit tabel 5 blijkt dat in iets meer dan de helft van alle onderzoeksgevallen het onderzoek intern is uitgevoerd, terwijl in net iets minder dan de helft van de onderzoeksgevallen het onderzoek is uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Verder lijkt er een verband te bestaan tussen de schaalgrootte en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan een subsidie-evaluatie: Het zijn vooral de gemeentes met meer dan 100.000 inwoners en de provincies die het onderzoek intern hebben uitgevoerd, terwijl in de relatief kleinere gemeentes het onderzoek over het algemeen is uitbesteed.

Het tweede criterium waarop de onderzochte subsidie-evaluaties zijn beoordeeld voor het vaststellen van de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties, betreft de descriptieve validiteit. Dit betreft een samengesteld criterium, waarvan de score het gemiddelde is van drie deelcriteria: De helderheid van gebruikte concepten, de samenhang tussen doel- / probleemstelling en onderzoeksvragen en de verantwoording en verslaglegging van belangrijke keuzes. Tabel 19 uit bijlage 3 geeft de resultaten op het beoordelingscriterium ‘descriptieve validiteit’ en de deelcriteria weer per onderzoeksgeval. In tabel 6 worden de resultaten ten aanzien van de descriptieve validiteit van de subsidie-evaluaties weergegeven per klasse van onderzoeksgevallen.

Tabel 6: Descriptieve validiteit subsidie-evaluaties

Klasse:	Gemeentes 0-5.000 inw. (N=1)	Gemeentes 5.000-20.000 inw. (N=2)	Gemeentes 20.000-50.000 inw. (N=2)	Gemeentes 50.000-100.000 inw. (N=6)	Gemeentes > 100.000 inw. (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal: (N=20)
B2 Descriptieve validiteit (1-5)							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	0	0	0
Goed – zeer goed (4,5)	0	0	0	0	1	5	6
Goed (4)	0	0	0	2	1	1	4
Neutraal – goed (3,5)	0	2	1	2	1	0	6
Neutraal (3)	0	0	1	2	0	0	3
Slecht – Neutraal (2,5)	1	0	0	0	0	0	1
Slecht (2)	0	0	0	0	0	0	0
Zeer slecht – slecht (1,5)	0	0	0	0	0	0	0
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 6 laat zien dat voor vrijwel alle subsidie-evaluaties geldt dat de descriptieve validiteit ‘neutraal’ tot ‘goed- zeer goed’ wordt beoordeeld. Alhoewel de verschillen in de kwaliteit van de descriptieve validiteit niet groot zijn (Renswoude, gemeente met <5.000 inwoners uitgezonderd), scoren de gemeentes met meer dan 100.000 inwoners en de provincies het best op dit beoordelingscriterium: Voor al die onderzoeksgevallen geldt dat het onderzoek intern is uitgevoerd.

Het derde en laatste criterium om de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties te beoordelen is ‘methodische triangulatie en controleerbaarheid’. De score op dit criterium is de gemiddelde score over twee deelcriteria. Tabel 19 uit bijlage 3 geeft de resultaten op dit beoordelingscriterium en de deelcriteria weer per onderzoeksgeval. De resultaten op het criterium ‘methodische triangulatie en controleerbaarheid’ staan per klasse van onderzoeksgevallen weergegeven in tabel 7.

Tabel 7: Methodische triangulatie en controleerbaarheid

Klasse:	Gemeentes 0-5.000 inw. (N=1)	Gemeentes 5.000-20.000 inw. (N=2)	Gemeentes 20.000-50.000 inw. (N=2)	Gemeentes 50.000-100.000 inw. (N=6)	Gemeentes > 100.000 inw. (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal: (N=20)
B3 Methodische triangulatie en controleerbaarheid (1-5)							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	1	0	1
Goed – zeer goed (4,5)	0	0	0	1	0	4	5
Goed (4)	1	2	1	2	1	2	9
Neutraal – goed (3,5)	0	0	1	2	1	0	4
Neutraal (3)	0	0	0	0	0	0	0
Slecht – Neutraal (2,5)	0	0	0	1	0	0	1
Slecht (2)	0	0	0	0	0	0	0
Zeer slecht – slecht (1,5)	0	0	0	0	0	0	0
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Zoals uit tabel 7 opgemaakt kan worden, scoren vrijwel alle onderzoeksgevallen ‘neutraal – goed’ tot en met ‘zeer goed’ op dit beoordelingscriterium. De subsidie-evaluatie van de gemeente Spijkenisse (gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners) is een uitzondering: In dat onderzoek zijn alleen enkele subsidiedossiers geanalyseerd en is geen enkele andere waarnemingsmethode toegepast. Omdat ook de bronnen slechts summier worden verantwoord, leidt dit tot de enige onvoldoende score van ‘slecht-neutraal’ op dit beoordelingscriterium.

Concluderend kan worden gesteld dat de methodische kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties over het algemeen positief wordt beoordeeld. Alleen voor de gemeentes Renswoude en Spijkenisse geldt dat de methodische kwaliteit van de evaluaties de bruikbaarheid van de informatie voor besluitvorming nadelig beïnvloedt. De subsidie-evaluaties van de gemeentes met meer dan 100.000 inwoners en de provincies scoren het beste wanneer wordt gekeken naar de methodische kwaliteit: Al deze subsidie-evaluaties zijn intern uitgevoerd. Hierbij dient wel te opgemerkt dat voor

deze onderzoeksgevallen geldt dat dit de meest recent uitgebrachte subsidie-evaluaties zijn, waardoor sprake kan zijn van lerend vermogen.

Tot nu toe zijn in dit hoofdstuk de onderzoeksresultaten gepresenteerd ten aanzien van de schaalgrootte, de wijze van evalueren en de methodische kwaliteit. In de volgende paragrafen worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd naar aanleiding van het beoordelen van de subsidie-evaluaties op de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie voor besluitvorming. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de vraag in welke mate de geanalyseerde subsidie-evaluaties ingaan op de meetbaarheid van verstrekte subsidies. In paragraaf 5.5 worden vervolgens de resultaten weergegeven met betrekking tot de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de materialiteitsvraag.

5.4 Meetbaarheid

Om de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de meetbaarheid van subsidieprestaties vast te kunnen stellen, zijn de evaluaties beoordeeld op vier deelcriteria: De mate waarin wordt ingegaan op de typen subsidie die worden verstrekt, de typen organisaties die worden gesubsidieerd, de beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt en de mate waarin wordt ingegaan op de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, of dit gebaseerd is op verantwoording. Tabel 8 geeft per klasse van onderzoeksgevallen weer in hoeverre de subsidie-evaluaties ingaan op de typen subsidie die worden verstrekt. Voor de resultaten per onderzoeksgeval wordt verwezen naar tabel 20 uit bijlage 4. Tabel 21 uit bijlage 4 geeft daarnaast per onderzoeksgeval weer welke subsidietypen volgens de subsidie-evaluaties worden verstrekt.

Tabel 8: Type subsidie

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners (N=6)	Gemeentes met > 100.000 inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
<i>C1-1 Type subsidie: Mate waarin wordt ingegaan op de verschillende typen subsidie die worden verstrekt (1-5)</i>							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	0	4	4
Goed (4)	0	2	1	4	1	1	9
Neutraal (3)	0	0	0	1	1	0	2
Slecht (2)	1	0	1	1	1	1	5
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Uit tabel 8 blijkt dat de onderzochte subsidie-evaluaties sterk wisselend aandacht besteden aan de typen subsidie die binnen de betreffende gemeente / provincie worden verstrekt: De evaluaties van de Randstedelijke provincies gaan hier zeer goed op in, terwijl de evaluaties van de gemeentes Renswoude, Heerenveen, Leeuwarden, Zwolle en Limburg daar slecht op scoren.

Het tweede criterium voor het beoordelen van vraag in hoeverre de subsidie-evaluaties ingaan op de meetbaarheid van subsidie-prestaties is de mate waarin wordt ingegaan op de typen organisaties die worden gesubsidieerd. Tabel 9 geeft per klasse van onderzoeksgevallen weer in hoeverre in de subsidie-evaluaties wordt ingegaan op de typen organisaties die worden gesubsidieerd. Voor het overzicht van de resultaten per onderzoeksgeval wordt verwezen naar tabel 20 uit bijlage 4.

Tabel 9: Type gesubsidieerde organisatie

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners (N=6)	Gemeentes met >100.000 inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
<i>C1-2 Type gesubsidieerde organisatie: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de typen organisaties die worden gesubsidieerd (1-5)</i>							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	0	0	0
Goed (4)	0	0	0	0	0	0	0
Neutraal (3)	0	0	0	1	0	0	1
Slecht (2)	0	0	0	0	2	0	2
Zeer Slecht (1)	1	2	2	5	1	6	17

Tabel 9 maakt inzichtelijk dat voor vrijwel alle onderzochte subsidie-evaluaties geldt dat geheel niet en dus zeer slecht wordt ingegaan op de typen organisaties die worden gesubsidieerd. De evaluaties van de gemeentes Utrecht en Den Haag scoren ‘slecht’ in plaats van ‘zeer slecht’ omdat in deze evaluaties ten minste (summier) wordt ingegaan op de subsidierelatie met de betreffende organisaties. De subsidie-evaluatie van Gouda scoort ‘neutraal’ omdat in die evaluatie aandacht is voor de organisatiecultuur van de (grootste) subsidieontvangers. Al met al wordt geconcludeerd dat het de betreffende gemeenteraden en Provinciale Staten in de subsidie-evaluaties niet makkelijk wordt gemaakt om te achterhalen of subsidiegelden vooral naar traditionele gesubsidieerde organisaties gaan of dat juist verzelfstandigde / op afstand geplaatste organisaties worden gesubsidieerd.

Naast de typen subsidie die worden verstrekt en de organisaties die worden gesubsidieerd is de mate waarin subsidie-evaluaties ingaan op de beleidsterreinen waar subsidie op wordt verstrekt het derde criterium voor het beoordelen van de mate waarin de evaluaties ingaan op de meetbaarheid van subsidie-prestaties. Tabel 20 uit bijlage 4 geeft per onderzoeksgeval weer in hoeverre de subsidie-evaluatie ingaat op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt versterkt. In tabel 10 worden deze resultaten weergegeven per klasse van onderzoeksgevallen. Tabel 22 uit bijlage 4 geeft daarnaast per onderzoeksgeval weer op welke beleidsterreinen subsidie wordt verstrekt.

Tabel 10: Beleidsterrein

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners (N=6)	Gemeentes met >100.000 inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
<i>C1-3 Beleidsterrein: Mate waarin wordt ingegaan op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt (1-5)</i>							
Zeer goed (5)	0	0	0	1	1	4	6
Goed (4)	1	1	2	2	1	1	8
Neutraal (3)	0	1	0	2	1	1	5
Slecht (2)	0	0	0	1	0	0	1
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 10 maakt duidelijk dat het gros van de subsidie-evaluaties ‘goed’ (8 van de 20) tot ‘zeer goed’ (6 van de 20) ingaat op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt. Een positief voorbeeld zijn de subsidie-evaluaties van de Randstedelijke provincies: In deze evaluaties wordt niet alleen expliciet en overzichtelijk weergegeven op welke terreinen subsidie wordt verstrekt, maar wordt ook ingegaan op de materialiteit van subsidies per beleidsterrein en wordt dit onderscheid schematisch weergegeven in een diagram. Alleen de subsidie-evaluatie van de gemeente Spijkenisse scoort ‘slecht’: In dat rapport wordt alleen terloops vermeld welke doelen zijn geformuleerd in een paar programma’s, waarbij niet wordt ingegaan op de vraag of op deze programma’s ook daadwerkelijk subsidie wordt verstrekt.

Het laatste criterium waarop de subsidie-evaluaties zijn beoordeeld voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre deze evaluaties ingaan op de meetbaarheid van de subsidieprestaties, betreft het criterium ‘subsidievaststelling’: De mate waarin aandacht wordt besteed aan de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, of dit gebaseerd is op verantwoording. Tabel 11 geeft per klasse van onderzoeksgevallen de resultaten weer op dit beoordelingscriterium. De resultaten per onderzoeksgeval staan weergegeven in tabel 20 uit bijlage 4. Tabel 23 uit bijlage 4 geeft daarnaast per onderzoeksgeval weer of en zo ja, hoe subsidies volgens de onderzochte subsidie-evaluaties worden vastgesteld.

Tabel 11: Subsidievaststelling

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners (N=6)	Gemeentes met >100.000 inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
<i>C1-4 Subsidievaststelling: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, of dit gebaseerd is op verantwoording (1-5)</i>							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	1	6	7
Goed (4)	0	2	1	3	1	0	7
Neutraal (3)	1	0	1	2	1	0	5
Slecht (2)	0	0	0	1	0	0	1
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Uit tabel 11 kan worden opgemaakt dat de meerderheid van de subsidie-evaluaties (14 van de 20) ‘goed’ tot ‘zeer goed’ ingaat op de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, of dat is gebaseerd op verantwoording. Alleen de subsidie-evaluatie van de gemeente Spijkenisse scoort ‘slecht’: Uit die subsidie-evaluatie kan niet worden achterhaald of subsidievaststelling daadwerkelijk plaatsvindt, laat staan dat wordt gerapporteerd over de vraag of subsidievaststellingen zijn gebaseerd op verantwoording. Vijf van de twintig subsidie-evaluaties gaan niet goed, maar ook niet slecht in op de vraag of subsidies worden vastgesteld en waar dat op is gebaseerd: In deze gevallen wordt dan van een beperkt aantal subsidies de vraag beantwoord of deze worden vastgesteld, en zo ja, op basis waarvan de vaststelling geschied. Het ontbreekt in deze gevallen dan aan een toelichting op de vraag welke subsidies niet zijn vastgesteld en met welke reden dat niet is gebeurd.

Wanneer de resultaten op de beoordelingscriteria ‘type subsidie’, ‘type gesubsidieerde organisatie’, ‘beleidsterrein’ en ‘subsidievaststelling’ worden gemiddeld, leidt dit tot een algehele beoordeling van de subsidie-evaluaties op het beoordelingscriterium ‘meetbaarheid’: De mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties. In tabel 12 staan hiervan de resultaten weergegeven per klasse van onderzoeksgevallen. Voor de resultaten per onderzoeksgeval wordt verwezen naar tabel 20 uit bijlage 4.

Tabel 12: Meetbaarheid

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners (N=6)	Gemeentes met > 100.000 inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
C1 Meetbaarheid: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties (1-5)							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	0	0	0
Goed - zeer goed (4,5)	0	0	0	0	0	0	0
Goed (4)	0	0	0	1	0	4	5
Neutraal - goed (3,5)	0	1	1	1	2	1	6
Neutraal (3)	0	1	0	1	0	0	2
Slecht - Neutraal (2,5)	1	0	1	2	1	1	6
Slecht (2)	0	0	0	1	0	0	1
Zeer slecht - slecht (1,5)	0	0	0	0	0	0	0
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 12 maakt duidelijk dat de mate waarin de subsidie-evaluaties aandacht besteden aan de meetbaarheid van subsidie-prestaties sterk uiteenloopt tussen de diverse onderzoeksgevallen uit dit onderzoek: 11 van de 20 evaluaties scoort ‘neutraal-goed’ tot ‘goed’ op de mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties, terwijl 7 evaluaties ‘slecht’ tot ‘slecht-neutraal’ scoren. Ondanks dat de subsidie-evaluaties van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland niet ingaan op de type subsidie die worden verstrekt, scoren deze evaluaties over alle deelcriteria genomen toch ‘goed’ op de mate waarin wordt ingegaan op de meetbaarheid van de

subsidieprestaties. De subsidie-evaluatie van de gemeente Gouda is een ander positief voorbeeld, dat gemiddeld genomen ‘goed’ scoort op de mate waarin wordt ingegaan op de meetbaarheid. De subsidie-evaluatie van de gemeente Spijkenisse valt negatief op: Over de vier deelcriteria genomen scoort deze evaluatie ‘slecht’ op de mate waarin wordt ingegaan op de meetbaarheid van subsidieprestaties.

Op basis van de resultaten naar aanleiding van het beoordelen van de subsidie-evaluaties op de mate waarin wordt ingegaan op de meetbaarheid van de subsidie-prestaties wordt geconcludeerd dat de meerderheid van de onderzoeksgevallen ‘neutraal’ tot ‘goed’ scoort. Voor een minderheid van 7 van de 20 onderzoeksgevallen geldt dat de mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties van nadelige invloed is op de bruikbaarheid van de informatie uit de subsidie-evaluaties voor besluitvorming. Hier wordt de kanttekening bij geplaatst dat de resultaten op dit beoordelingscriterium zeer nadelig worden beïnvloed door de over het algemeen zeer lage score op de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de typen organisaties die worden gesubsidieerd. Dit leidt tot een enigszins vertekend beeld, omdat de (hogere) scores op de overige deelcriteria hierdoor ondersneeuwen.

5.5 Materialiteit

Voor het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie uit subsidie-evaluaties voor besluitvorming over continuering van subsidies, zijn in de vorige paragraaf de resultaten gepresenteerd met betrekking tot de vraag in welke mate de subsidie-evaluaties ingaan op de meetbaarheid van de subsidieprestaties. In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd op het beoordelingscriterium ‘materialiteit’: De mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit van zowel het totaal aan verstrekte als het totaal aan geëvalueerde subsidies. Tabel 13 geeft hiervan de resultaten weer per klasse van onderzoeksgevallen. Voor het overzicht van de resultaten per onderzoeksgeval op dit beoordelingscriterium en de deelcriteria wordt verwezen naar tabel 24 uit bijlage 5.

Tabel 13: Materialiteit

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 Inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 Inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 Inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 Inwoners (N=6)	Gemeentes met >100.000 Inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
C2 Materialiteit: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit van zowel het totaal aan verstrekte subsidies als het totaal aan geëvalueerde subsidies (1-5)							
Zeer goed (5)	0	0	0	0	0	0	0
Goed - zeer goed (4,5)	0	0	0	1	0	0	1
Goed (4)	0	2	1	3	2	5	13
Neutraal - goed (3,5)	0	0	1	0	1	0	2
Neutraal (3)	0	0	0	1	0	0	1
Slecht - Neutraal (2,5)	1	0	0	0	0	1	2
Slecht (2)	0	0	0	1	0	0	1
Zeer slecht - slecht (1,5)	0	0	0	0	0	0	0
Zeer Slecht (1)	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 13 laat zien dat de meerderheid van de onderzochte subsidie-evaluaties (14 van de 20) ‘goed’ tot ‘goed – zeer goed’ ingaat op de materialiteit van zowel het totaal aan verstrekte als geëvalueerde subsidies. De subsidie-evaluatie van de gemeente Oss scoort het best op dit beoordelingscriterium: In die evaluatie wordt zeer overzichtelijk weergegeven welke bedragen met het verstrekken van subsidies zijn gemoeid, hoe deze bedragen zich verhouden tot het totaal van de financiële begroting en hoe de subsidiegelden zijn verdeeld naar programma / beleidsterrein. Omdat daarnaast ook expliciet en duidelijk wordt aangegeven welk deel van het totaal van subsidies is geëvalueerd in termen van materialiteit, scoort de subsidie-evaluatie van de gemeente Oss het best op dit beoordelingscriterium. In de subsidie-evaluatie van de gemeente Spijkenisse wordt daarentegen alleen terloops vermeld dat de financiële omvang van de geëvalueerde subsidies circa 40% bedraagt van het totaal aan subsidieverstrekingen. Wat de materialiteit van het totaal aan subsidies is ontbreekt volledig in het evaluatierapport. Om deze redenen scoort de subsidie-evaluatie van de gemeente Spijkenisse het slechts op dit criterium.

Naast het beoordelen van de subsidie-evaluaties op de mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit in termen van zowel het totaal aan verstrekte als geëvalueerde subsidies, is van alle onderzoeksgevallen de materialiteit ook daadwerkelijk vastgesteld ten aanzien van het totaal aan versterkte subsidies. Zodoende kan worden nagegaan of de veronderstelling in dit onderzoek dat de schaalgrootte van invloed is op het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein gegrond is. Ook kunnen daardoor de onderzoeksresultaten in perspectief worden geplaatst. Om de materialiteit te kunnen berekenen zijn per onderzoeksgeval een drietal bedragen achterhaald:

- *Financiële omvang van de geëvalueerde subsidieregelingen*: Deze bedragen zijn afkomstig uit de geanalyseerde evaluatierapporten;

- *Financiële omvang van totaal van via subsidie verstrekte middelen*: Ook deze gegevens komen uit de evaluatierapporten;

- *Totaal van financiële begroting*: Voor het achterhalen van deze gegevens is eerst gekeken of dit wordt vermeld in het betreffende evaluatierapport. Indien het evaluatierapport hier geen gegevens over verstrekt is gekeken naar het totale bedrag aan begrote of gerealiseerde lasten voor bestemming uit de betreffende (programma)begroting of jaarrekening van het onderzoeksjaar dat centraal stond in het specifieke evaluatieonderzoek.

Tabel 14 geeft een samenvattend overzicht van de materialiteit van het totaal aan verstrekte subsidies per klasse van onderzoeksgevallen. Voor een uitgebreide tabel met de resultaten per onderzoeksgeval wordt verwezen naar tabel 25 uit bijlage 5.

Tabel 14: Materialiteit van totaal aan verstrekte subsidies per klasse van onderzoeksgevallen

Klasse:	Gemeentes met 0-5.000 Inwoners (N=1)	Gemeentes met 5.000-20.000 Inwoners (N=2)	Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners (N=2)	Gemeentes met 50.000-100.000 Inwoners (N=6)	Gemeentes met >100.000 inwoners (N=3)	Provincies (N=6)	Totaal (N=20)
0-10%	0	0	2	2	1	0	7
10-25%	0	0	0	3	2	0	5
25-50%	0	0	0	0	0	4	4
>50%	0	0	0	0	0	2	2
Niet bekend	1	0	0	1	0	0	2

Een aantal zaken vallen op wanneer de tabel nader wordt bekeken. Zo lijkt er inderdaad een verband te bestaan tussen de schaalgrootte en het aandeel van via subsidies verstrekte middelen op het totaal van de financiële begroting: Hoe groter de gemeente, des te groter de materialiteit van het totaal aan verstrekte subsidies. De veronderstelling dat de schaalgrootte van invloed is op de inhoud van het subsidiedomein en daardoor op het beeld over besluiten over subsidies blijkt gegrond: Op basis van het vaststellen van de materialiteit van het totaal aan verstrekte subsidies per onderzoeksgeval bestaat het vermoeden dat bij de relatief kleine gemeentes uit dit onderzoek subsidiestromen langs andere wegen lopen, waardoor deze geldstromen niet als subsidie kwalificeren en daarom niet naar voren komen in de geanalyseerde evaluatieonderzoeken.

De resultaten voor de provincies zijn ook interessant: Via subsidies verstrekte middelen hebben hier een aandeel van tussen de 28-68%. Over het verschil in materialiteit in vergelijking met de gemeentelijke onderzoeksgevallen wordt opgemerkt dat uit de uitgevoerde meta-analyse blijkt dat de provincies over het algemeen transparanter zijn over de verstrekte subsidies, waardoor het aandeel van het totaal aan verstrekte subsidies op het totaal van de financiële begroting logischerwijs hoger uitvalt.

Voor de meerderheid van de onderzoeksgevallen geldt dat de materialiteit van het totaal aan verstrekte subsidies 10% of meer bedraagt van het totaal van de financiële begroting, met als uitschieters de provincies waar via subsidies verstrekte middelen een aandeel van 28% tot 68% op het totaal van de financiële begroting innemen. Gezien het grote materiële belang van het totaal aan verstrekte subsidies is het een gemiste kans dat in de geanalyseerde evaluaties niet dieper wordt ingegaan op het verschil in materialiteit tussen structurele en incidentele subsidies en de materialiteit per subsidietype. Daarnaast wordt weliswaar in het gros van de geanalyseerde evaluaties ingegaan op de grootste subsidieontvangers, maar ontbreekt doorgaans een volledig beeld van subsidieontvangers, verdeeld naar het materiële belang. Dit is een gemiste kans om de betreffende gemeenteraden en Provinciale Staten van adequate en bruikbare sturingsinformatie te voorzien om hoofd- van bijzaken te onderscheiden in de besluitvorming over continuering van subsidies.

5.6 Conclusie analyse

In dit hoofdstuk stond de laatste deelvraag van dit onderzoek centraal: *Wat is de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de onderzochte subsidie-evaluaties beoordeeld op een aantal beoordelingscriteria, verdeeld over vier dimensies: Schaalgrootte, type evaluatie, methodische kwaliteit en inhoudelijke kwaliteit.

Geconstateerd wordt dat alle geanalyseerde subsidie-evaluaties het karakter van een procesevaluatie hebben, bestaande uit een analyse van de betreffende subsidieverordeningen en –beschikkingen en schriftelijke verantwoordingsinformatie. In vrijwel alle onderzoeken wordt deze documentenstudie aangevuld met de resultaten van interviews die zijn gevoerd met verantwoordelijke ambtenaren en subsidieontvangers. De focus in het merendeel van deze evaluatieonderzoeken is in hoeverre er binnen de betreffende gemeente of provincie sprake is van inzicht in de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd in de mate van doelbereiking.

Het aantal evaluatieonderzoeken dat intern is uitgevoerd (11) is bijna gelijk aan het aantal onderzoeken dat is uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau (9). De uitvoeringswijze lijkt in verband te staan met de schaalgrootte: Het zijn vooral de gemeentes met meer dan 100.000 inwoners en de provincies die het onderzoek intern hebben uitgevoerd. In de relatief kleinere gemeentes uit dit onderzoek zijn de evaluaties over het algemeen uitbesteed. De descriptieve validiteit van de onderzochte subsidie-evaluaties wordt over het algemeen positief beoordeeld. Dit geldt ook voor de mate waarin verschillende waarnemingsmethoden worden toegepast en de nauwkeurigheid waarmee bronnen worden verantwoord. Alleen voor de gemeentes Renswoude en Spijkenisse geldt dat de methodische kwaliteit van de subsidie-evaluaties de bruikbaarheid van de informatie voor besluitvorming nadelig beïnvloedt.

Voor het vaststellen van de inhoudelijke kwaliteit zijn de subsidie-evaluaties beoordeeld op twee beoordelingscriteria: De mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties en de mate waarin wordt ingegaan op de materialiteit van subsidies. Ten aanzien van de meetbaarheid wordt geconcludeerd dat de subsidie-evaluaties over het algemeen goed ingaan op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt en op de vraag of en zo ja, op basis waarvan subsidies worden vastgesteld. Gekeken naar de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de typen subsidie die worden verstrekt scoort de meerderheid (15) van de 20 subsidie-evaluaties weliswaar ‘goed’ tot ‘zeer goed’, maar gaan de andere vijf subsidie-evaluaties slecht in op de typen verstrekte subsidies. De subsidie-evaluaties scoren het slechts op de mate waarin wordt ingegaan op de typen gesubsidieerde organisaties: Alleen de evaluatie van de gemeente Gouda scoort hier een voldoende (‘neutraal’) op. Gecombineerd leidt dit ertoe dat voor 7 van de 20 onderzoeksgevallen geldt dat de mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties van nadelige invloed is op de bruikbaarheid van de informatie uit de subsidie-evaluaties voor besluitvorming.

Met betrekking tot de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de materialiteit van verstrekte en geëvalueerde subsidies wordt geconstateerd dat een ruime meerderheid van de evaluaties (17 van de 20) hier ‘neutraal’ tot ‘goed – zeer goed’ op in gaat. Alleen voor de gemeentes Renswoude en Spijkenisse en de provincie Limburg geldt dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan de materialiteit van subsidies.

Terugkomend op de laatste deelvraag van dit onderzoek⁹ wordt geconcludeerd dat de methodische kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties positief wordt beoordeeld. Met betrekking tot het type evaluatie dat in de subsidie-evaluaties is uitgevoerd wordt opgemerkt dat binnen alle onderzoeksgevallen een procesevaluatie is uitgevoerd en geen andere evaluatietypen voorkomen. Ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties wordt geconcludeerd dat de mate waarin wordt ingegaan op de materialiteit van subsidies overwegend positief wordt beoordeeld. Wel kunnen toekomstige subsidie-evaluaties (en daardoor toekomstige subsidies) worden verbeterd door meer aandacht te besteden aan het verschil in materieel belang van incidenteel en structureel verstrekte subsidies en de verschillende subsidietypen. In de meeste gevallen ontbreekt het daarnaast ook aan een volledig beeld van subsidieontvangers, verdeeld naar het materiële belang. Dit leidt ertoe dat alle subsidies op een hoop worden gegooid, waardoor in de formulering van de conclusies en aanbevelingen onvoldoende aandacht is voor het aanbrengen van nuances. Met betrekking tot de mate waarin wordt ingegaan op de meetbaarheid van de subsidieprestaties wordt geconcludeerd dat subsidie-evaluaties op dit punt het meest kunnen worden verbeterd op de mate waarin wordt ingegaan op de typen organisaties die worden gesubsidieerd. Samengevat luidt het antwoord op de vraag naar de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties dus dat deze evaluaties qua methodische kwaliteit goed worden beoordeeld. De inhoudelijke kwaliteit wordt wisselend beoordeeld en kan op punten worden verbeterd.

⁹ *Wat is de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties?*

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk worden in paragraaf 6.1 de deelvragen van het onderzoek beantwoord, wat leidt tot het beantwoorden van de voor dit onderzoek geformuleerde vraagstelling in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3 worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek ten behoeve van besluitvorming over continuering van Nijmeegse subsidies. De scriptie wordt in paragraaf 6.4 afgesloten met een reflectie op het onderzoeksproces.

6.1 Beantwoording van de deelvragen

Welke subsidies zijn er en aan wie kunnen subsidies worden verstrekt?

Subsidies kunnen worden verstrekt aan natuurlijke personen en aan organisaties. In het beleidskader is besproken dat vier typen gesubsidieerde organisaties onderscheiden kunnen worden: Organisaties uit het maatschappelijk middenveld, verzelfstandigde overheidsdiensten, aannemers en vraaggestuurde organisaties. Voor het subsidiëren van organisaties worden op rijksniveau vier subsidietypen onderscheiden: Exploitatie-, programma-, project- en innovatiesubsidies. Deze subsidietypen worden alleen verstrekt indien aan de voorwaarden voor het verkrijgen van subsidie wordt voldaan. Zodoende zorgen deze voorwaarden ervoor dat een gedragswijziging noodzakelijk is om de subsidie te krijgen. Een hiervan afwijkende subsidievorm zijn lumpsum subsidies. Dit zijn subsidies met een vaste omvang die worden verstrekt ongeacht het gedrag van de subsidieontvanger. Exploitatie- en programmasubsidies zijn doorgaans structureel van aard. De projectsubsidie is een voorbeeld van een incidentele subsidie. Innovatiesubsidies zijn een bijzondere vorm van programma- of projectsubsidies, afhankelijk van de incidentele dan wel structurele aard van de subsidieverstreking. Naast deze vormen van directe subsidies, kan subsidiëring ook indirect plaatsvinden. Bijvoorbeeld door het aanbieden van grond of faciliteiten onder de kostprijs.

Hoe is rekenkameronderzoek geïnstitutionaliseerd binnen lokale en provinciale overheden?

Volgens artikel 79a van de provinciewet zijn provinciale rekenkamers sinds 2005 wettelijk verplicht op provinciaal niveau. Op lokaal niveau geldt deze wettelijke verplichting sinds 2006 volgens artikel 81a van de gemeentewet. Het doel van deze verplichting is het versterken van de controlerende functie van Provinciale Staten of de gemeenteraad. Om deze taak te verwezenlijken voert een lokale of provinciale rekenkamer als instrument van de gemeenteraad / Provinciale Staten onderzoek uit naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid. Uit een door Berenschot uitgevoerd onderzoek blijkt dat de onderzoekswerkzaamheden bij de meeste rekenkamers voornamelijk worden uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus. In iets minder dan de helft van de lokale en provinciale rekenkamers worden de onderzoekswerkzaamheden zelf uitgevoerd. Uit

onderzoek dat in opdracht van de NVRR is uitgevoerd blijkt dat de betrokken raads- en statenleden, leden van het gemeente- of provinciebestuur en ambtenaren over het algemeen niet zo te spreken zijn over de bruikbaarheid van rekenkameronderzoeken en daaruit geformuleerde aanbevelingen. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre deze mening gegrond is ten aanzien van subsidie-evaluaties.

Welke elementen heb je volgens de theorie nodig om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies?

De theoretische elementen om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies zijn te verdelen in vier dimensies: ‘Type evaluatie’, ‘methodische kwaliteit’, ‘inhoudelijke kwaliteit’ en ‘onderlinge vergelijkbaarheid’. Tabel 15 geeft de theoretische elementen weer per dimensie.

Tabel 15: Theoretische elementen per dimensie

Dimensie	Theoretische elementen
Type evaluatie	Type evaluatie
Methodische kwaliteit	Uitvoeringswijze
	Descriptieve validiteit
	Methodische triangulatie en controleerbaarheid
Inhoudelijke kwaliteit	Meetbaarheid
	Materialiteit
Onderlinge vergelijkbaarheid	Schaalgrootte

Het type evaluatie dat wordt uitgevoerd om verstrekte subsidies te evalueren is voor dit onderzoek relevant, omdat dit in grote mate bepalend is voor de wijze waarop de vraag over continuering van subsidies kan worden beantwoord en beargumenteerd in de besluitvorming. Uit het theoretisch kader is gebleken dat er drie typen evaluatieonderzoek zijn: Plan-, proces- en productevaluaties. Binnen deze laatste evaluatievorm bestaan weer vier verschillende evaluatievormen, afhankelijk van de centraal gestelde beoordelingscriteria: Doelbereikings-, effectiviteits- en efficiëntieonderzoeken en tot slot effectenevaluaties.

De uitvoeringswijze die wordt gehanteerd heeft betrekking op de vraag of een evaluatieonderzoek intern is uitgevoerd of is uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau: Uit eerder onderzoek is gebleken dat wanneer rekenkameronderzoek intern wordt uitgevoerd, deze onderzoeken volgens betrokkenen beter aansluiten bij de plaatselijke situatie en dus bruikbaarere informatie opleveren voor besluitvorming. De descriptieve validiteit betreft de helderheid van gebruikte concepten, de logische samenhang tussen doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen en de verantwoording en verslaglegging van belangrijke keuzes. Dit is voor dit onderzoek van belang, omdat het van invloed is op de structuur en leesbaarheid van een evaluatierapport en daarmee op de bruikbaarheid voor besluitvorming. Het laatste element voor het beoordeling van de methodische kwaliteit van subsidie-evaluaties is ‘methodische kwaliteit en controleerbaarheid’: Door het gebruik van verschillende

waarnemingsmethoden neemt de betrouwbaarheid van een onderzoek toe. De nauwkeurigheid waarmee de gegevensverzameling wordt vastgelegd bepaalt daarnaast de mate waarin de onderzoeksbevindingen gecontroleerd kunnen worden.

Het element 'meetbaarheid' is een samengesteld theoretisch element dat bestaat uit vier subelementen: 'Type subsidieverstrekking', 'type gesubsidieerde organisatie', 'beleidsterrein' en 'subsidievaststelling'. De meetbaarheid van subsidieprestaties is relevant voor dit onderzoek omdat wanneer wordt geconcludeerd dat alleen de input vastgesteld kan worden, het niet mogelijk is om een oordeel te vellen over het functioneren van een gesubsidieerde organisatie. De meetbaarheid is daarmee ook van invloed op het type evaluatie dat kan worden toegepast om verstrekte subsidies te evalueren: Zo is het niet mogelijk om een effectiviteitsonderzoek uit te voeren naar een subsidie waarvan wordt geconcludeerd dat alleen de input kan worden vastgesteld. Het type evaluatie is vervolgens weer bepalend voor de wijze waarop de vraag over continuering van subsidies kan worden beantwoord en beargumenteerd in de besluitvorming.

Naast de meetbaarheid is de 'materialiteit' het tweede element om de inhoudelijke kwaliteit en bruikbaarheid van subsidie-evaluaties te beoordelen. Voor besluitvorming over continuering van subsidies is het van belang om te weten over welk deel van het totaal aan verstrekte subsidies een oordeel wordt gevormd in de betreffende subsidie-evaluaties. Inzicht in de financiële omvang van het totaal aan subsidies is relevant, omdat op basis daarvan de besluitvorming over continuering van individuele subsidieregelingen in perspectief kan worden geplaatst.

Het element 'schaalgrootte' is een controlevariabele in dit onderzoek, omdat de vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes wordt bemoeilijkt door schaalvraagstukken: Kleine gemeentes zullen sommige taken niet kunnen of willen uitvoeren, maar deze inhuren door middel van het aangaan van een opdracht. Dit betekent dat het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein anders wordt.

Hoe maak je de elementen uit de theorie meetbaar tot beoordelingscriteria?

Voor ieder theoretische element en de bijbehorende subelementen is in het methodologisch kader een operationele definitie geformuleerd. Op basis van deze operationele definities kunnen de subsidie-evaluaties beoordeeld worden door middel van het toekennen van een score. Voor de beoordelingscriteria 'type evaluatie' en 'uitvoeringswijze' geldt dat de score bestaat uit het toekennen van een nominale waarde. De schaalgrootte wordt beoordeeld met een absoluut getal en zou theoretisch gezien een nulpunt kunnen hebben. Dit criterium is daarom van ratio niveau. De overige beoordelingscriteria zijn van ordinaal niveau: Op deze criteria wordt per onderzoeksgeval een score toegekend van 1 ('zeer slecht') tot en met 5 ('zeer goed'). Tabel 16 geeft samenvattend weer hoe de theoretische elementen voor het beoordelen van de bruikbaarheid van subsidie-evaluaties voor besluitvorming in dit onderzoek meetbaar zijn gemaakt tot beoordelingscriteria.

Tabel 16: Beoordelingscriteria

Dimensie	Beoordelingscriteria	Deelcriteria	Meetniveau
Type evaluatie	A1. Type evaluatie	-	Nominaal
Methodische kwaliteit	B1. Uitvoeringswijze	-	Nominaal (dichotoom)
		B2. Descriptieve validiteit	Ordinaal (1 - 5)
	B2. Descriptieve validiteit	B2-1 Helderheid van gebruikte concepten	Ordinaal (1 - 5)
		B2-2 Samenhang tussen doel-/ probleemstelling en onderzoeksvragen	Ordinaal (1 - 5)
		B2-3 Verantwoording en verslaglegging belangrijke keuzes	Ordinaal (1 - 5)
	B3. Methodische triangulatie en controleerbaarheid	B3. Methodische triangulatie en controleerbaarheid	Ordinaal (1 - 5)
		B3-1 Toepassing van verschillende waarnemingsmethoden	Ordinaal (1 - 5)
B3-2 Nauwkeurigheid van bronnenverantwoording		Ordinaal (1 - 5)	
Inhoudelijke kwaliteit	C1. Meetbaarheid	C1. Meetbaarheid	Ordinaal (1 - 5)
		C1-1 Type subsidie	Ordinaal (1 - 5)
		C1-2 Type gesubsidieerde organisatie	Ordinaal (1 - 5)
		C1-3 Beleidssterrein	Ordinaal (1 - 5)
	C2. Materialiteit	C1-4 Subsidievaststelling	Ordinaal (1 - 5)
		C2-1 Materialiteit van totaal aan verstrekte subsidies in %	Ordinaal (1 - 5)
		C2-2 Materialiteit van totaal aan geëvalueerde subsidies in %	Ordinaal (1 - 5)
Onderlinge vergelijkbaarheid	D1. Schaalgrootte	-	Ratio

Welke subsidie-evaluaties zijn onderzocht?

In dit onderzoek is voortgeborduurd op de bevindingen die eerder zijn opgedaan voor de stageopdracht van de gemeentelijke rekenkamer Nijmegen. Voor dit scriptieonderzoek is ervoor gekozen de onderzoeksgevallen zo veel mogelijk aan laten sluiten bij de selectie van subsidie-evaluaties uit de stageopdracht. Uitzondering hierop vormt het evaluatieonderzoek van de Noordelijke Rekenkamer, omdat de afbakening van dat onderzoek te veel afwijkt van de overige onderzoeksgevallen. Daarnaast zijn drie extra subsidie-evaluaties toegevoegd om tot een afgerond aantal van twintig onderzoekseenheden te komen. In tabel 17 wordt nogmaals weergegeven welke subsidie-evaluaties in dit onderzoek zijn onderzocht.

Tabel 17: Onderzoekseenheden

Gemeente / provincie:	Publicatiejaar onderzoeksrapport:
Overijssel	2013
Wormerland	2013
Flevoland	2012
Heerenveen	2012
Limburg	2012
Noord-Holland	2012
Utrecht	2012
Zuid-Holland	2012
Utrecht	2012
Waterland	2012
Den Haag	2011
Leeuwarden	2011
Teylingen	2011
Delft	2007
Gouda	2007
Renswoude	2007
Oss	2006
Alkmaar	2005
Spijkensisse	2005
Zwolle	2005

Wat is de kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties?

Op basis van de onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat de methodische kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties positief wordt beoordeeld. Slechts in enkele gevallen heeft de methodische kwaliteit een negatieve invloed op de bruikbaarheid van deze evaluaties voor besluitvorming. Opgemerkt wordt dat binnen alle onderzoeksgevallen een procesevaluatie is uitgevoerd en geen andere evaluatietypen voorkomen.

De inhoudelijke kwaliteit van de onderzochte subsidie-evaluaties wordt wisselend beoordeeld en kan op punten worden verbeterd: De subsidie-evaluaties gaan over het algemeen goed in op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt en op de vraag of en zo ja, op basis waarvan subsidies worden vastgesteld. De onderzochte evaluaties gaan minder goed in op de typen subsidies die worden verstrekt en besteden slecht aandacht aan de typen organisaties die worden gesubsidieerd. Op de mate waarin de subsidie-evaluaties ingaan op de materialiteit van subsidies is het beeld overwegend positief, maar dit kan verder worden verbeterd. Bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan het verschil in materieel belang van incidenteel en structureel verstrekte subsidies en de verschillende subsidietypen. Het huidige beeld is dat alle verstrekte subsidies nog te veel op een hoop worden gegooid, waardoor in de formulering van de conclusies en aanbevelingen onvoldoende aandacht is voor het aanbrengen van nuances.

6.2 Beantwoording van de vraagstelling

In dit onderzoek is ingegaan op de beleidsmatige achtergrond van de inzet van het beleidsinstrument van subsidieverstrekking en is onderbouwd welke elementen volgens de theorie nodig zijn om te komen tot bruikbare informatie voor besluitvorming over continuering van subsidies. Vervolgens zijn deze theoretische elementen geoperationaliseerd tot beoordelingscriteria en is verantwoord welke subsidie-evaluaties zijn onderzocht. Op basis van de geoperationaliseerde beoordelingscriteria zijn de geanalyseerde subsidie-evaluaties beoordeeld op de kwaliteit in termen van praktische bruikbaarheid voor besluitvorming. Dit alles heeft geleid tot het beantwoorden van de voor dit onderzoek opgestelde deelvragen in de vorige paragraaf.

Op basis van de antwoorden op de deelvragen kan nu de vraagstelling worden beantwoord. Deze vraagstelling was voor dit onderzoek als volgt geformuleerd:

In welke mate leveren provinciale en gemeentelijke subsidie-evaluaties bruikbare informatie op voor besluitvorming over continuering van deze subsidies?

Een van de elementen om jezelf af te vragen of subsidies moeten worden gecontinueerd is het vraagstuk van de effectiviteit. Zoals in de inleiding is aangegeven tonen de eerdere bevindingen van de AR aan dat het vaststellen van de effectiviteit niet of zeer moeizaam gaat. Het vaststellen van de effectiviteit is daarnaast ook kostbaar in tijd en geld. Dit is vermoedelijk de reden dat binnen alle twintig onderzoeksgevallen uit dit onderzoek een procesevaluatie is uitgevoerd om verstrekte

subsidies te evalueren. In de meerderheid van deze evaluaties staat de vraag centraal in hoeverre in de betreffende provincie of gemeente inzicht bestaat in de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd in de mate van doelbereiking. In de overige evaluaties is alleen het inzicht in de mate van doelbereiking onderzocht, zonder daarbij in te gaan op de bijdrage die verstrekte subsidies hebben geleverd. Dergelijke procesevaluaties kunnen bruikbare inzichten opleveren voor besluitvorming, omdat de uitkomsten uit deze procesevaluaties ten eerste inzicht kunnen geven in de inhoud van het subsidiedomein in termen van welke typen subsidies worden verstrekt, welke organisaties worden gesubsidieerd, op welke beleidsterreinen subsidies worden verstrekt en hoe dit zich verhoudt tot het totaal van de financiële begroting en het totaal aan verstrekte subsidies. Ten tweede kan dit leiden tot bruikbare inzichten voor besluitvorming omdat inzichtelijk kan worden gemaakt welke subsidies worden vastgesteld en op basis van welke criteria deze vaststelling wordt verantwoord: Op basis van louter cijfers / procesgegevens of juist ook prestatie indicatoren. Deze inzichten kunnen zodoende leiden tot een weloverwogen keuze in de besluitvorming over het al dan niet continueren van subsidies en het verbeteren van toekomstige subsidies. Bijvoorbeeld door in het proces van de dagelijkse praktijk van subsidieverstrekking meer aandacht te besteden aan het formuleren, monitoren en vaststellen van subsidieprestaties.

Op basis van de tot beoordelingscriteria geoperationaliseerde theoretische elementen is beoordeeld in welke mate de onderzochte subsidie-evaluaties dit bruikbare inzicht bieden. Geconcludeerd wordt dat de informatie uit subsidie-evaluaties in grote meerderheid voortvloeit uit onderzoek waarvan de methodische kwaliteit goed wordt beoordeeld. Inhoudelijk gaan de onderzochte subsidie-evaluaties goed in op de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, op basis waarvan deze vaststelling wordt verantwoord. Voor besluitvorming over continuering van subsidies is het wel van belang dat deze resultaten vervolgens in perspectief kunnen worden geplaatst op basis van informatie over de inhoud van het subsidiedomein: De onderzochte subsidie-evaluaties gaan over het algemeen goed in op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt en minder goed op de typen subsidies die worden verstrekt. Slecht ingegaan wordt op de typen organisaties die worden gesubsidieerd.

Naast het vraagstuk van de meetbaarheid van subsidieprestaties is de mate waarin de evaluaties ingaan op de materialiteit van subsidies beoordeeld om de inhoudelijke kwaliteit van subsidie-evaluaties voor besluitvorming te beoordelen. Op basis van informatie over de materialiteit van verstrekte subsidies kan immers de besluitvorming over continuering van individuele subsidies in perspectief worden geplaatst. Op basis van de onderzoeksbevindingen wordt geconcludeerd dat de onderzochte evaluaties goed of zelfs zeer goed ingaan op de materialiteit van zowel het totaal aan verstrekte als geëvalueerde subsidies. Wel kan dit inzicht verder worden verbeterd door meer aandacht te besteden aan het verschil in materieel belang tussen incidenteel en structureel verstrekte subsidies en de verschillende subsidietypen. Zodoende wordt het gemeenteraden en Provinciale Staten gemakkelijker gemaakt om hoofd- van bijzaken te onderscheiden in de besluitvorming over continuering van subsidies.

6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Op basis van de beantwoording van de vraagstelling in de vorige paragraaf zijn aanbevelingen geformuleerd voor vervolgonderzoek ten behoeve van besluitvorming over continuering van Nijmeegse subsidies. Voor de Nijmeegse gemeenteraad is het van belang een compleet beeld te hebben van de inhoud van het subsidiedomein. Daarom wordt aanbevolen om de nog uit te voeren subsidie-evaluatie van Nijmeegse subsidies te verdelen in een algemeen en een verdiepend deel. In het algemene deel kan een compleet inzicht worden verschaft in de typen subsidies die worden verstrekt, de typen organisaties die worden gesubsidieerd, de beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt en de vraag of en op welke wijze subsidies worden vastgesteld. Naast het bieden van een compleet inzicht in de meetbaarheid van subsidieprestaties, dient in het algemene deel ook aandacht te worden besteed aan de materialiteitsvraag. De subsidie-evaluatie van de gemeente Oss is een goed voorbeeld van een subsidie-evaluatie waarin goed wordt ingegaan op de materialiteit van subsidies: In die evaluatie wordt zeer overzichtelijk weergegeven welke bedragen met het verstrekken van subsidies zijn gemoeid, hoe deze bedragen zich verhouden tot het totaal van de financiële begroting en hoe de subsidiegelden zijn verdeeld naar beleidsterrein. Idealiter wordt dit inzicht in de evaluatie van Nijmeegse subsidies nog verder uitgebreid met een overzicht van de verdeling van de subsidiegelden per subsidietype en per ontvanger. Voor dit algemene deel kan het voor dit onderzoek opgestelde beoordelingskader als leidraad dienen.

Het onderscheid naar het materiële belang van subsidies per ontvanger kan vervolgens dienen voor de verantwoording van subsidiedossiers voor het tweede, verdiepende deel van de subsidie-evaluatie. Voor besluitvorming is het van belang dat de qua materialiteit grote subsidies worden onderscheiden van relatief kleine subsidies en dat de subsidie-evaluatie juist op deze relatief grote subsidies dieper ingaat. Bijvoorbeeld door het analyseren van de procesgang van de qua materialiteit grootste 10 subsidiedossiers door middel van het uitvoeren van een documentenanalyse, aangevuld met de resultaten van interviews die afgenomen worden met betrokken ambtenaren en subsidieontvangers. Op deze manier worden hoofd- van bijzaken onderscheiden en kan de bruikbaarheid van de informatie uit de subsidie-evaluatie voor besluitvorming over continuering van Nijmeegse subsidies worden gewaarborgd.

6.4 Reflectie

In het beleidskader is ingegaan op het problematische onderscheid tussen het verstrekken van een subsidie en het aangaan van een overheidsopdracht. Hierdoor werd in dit onderzoek de vergelijkbaarheid van de onderzoeksgevallen beperkt. Daarnaast is dit een storingsbron voor de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek, omdat dezelfde geldstromen in verschillende gemeentes of provincies al dan niet als subsidie kunnen worden aangemerkt: Dezelfde geldstromen kunnen ook anders boven tafel komen, zoals in de vorm van een overheidsopdracht. Over dergelijke

geldstromen wordt in een evaluatieonderzoek naar verstrekte subsidies niet gerapporteerd, wat leidt tot een vertekend beeld over besluiten over subsidies. Door het uitvoeren van een aanvullende analyse van contractrelaties had vastgesteld kunnen worden of andere geldstromen in feite ook als subsidie kunnen worden opgevat.

De vergelijkbaarheid van provincies en gemeentes werd in dit onderzoek ook bemoeilijkt door schaalvraagstukken: Voorafgaand aan dit onderzoek werd verondersteld dat kleine gemeentes sommige taken niet kunnen of willen uitvoeren, maar deze inhuren door middel van het aangaan van een opdracht. Dit betekent dat het beeld over besluiten over subsidies en de inhoud van het subsidiedomein anders wordt. In dit onderzoek is daarom de controlevariabele ‘schaalgrootte’ toegevoegd. Uit de analyse is gebleken dat er inderdaad een verband lijkt te bestaan tussen de schaalgrootte van een provincie of gemeente en het aandeel van via subsidies verstrekte middelen op het totaal van de financiële begroting: Het vermoeden bestaat dat bij de relatief kleine gemeentes uit dit onderzoek subsidiestromen langs andere wegen lopen, waardoor deze geldstromen niet als subsidie kwalificeren en daarom niet naar voren komen in de geanalyseerde evaluatieonderzoeken.

Tot slot wordt opgemerkt dat in dit onderzoek geen sprake is van een representatieve steekproef van onderzoekseenheden. Dat een lijst van gepubliceerde evaluaties naar subsidies uit de digitale bibliotheek van de NVRR als groslijst diende om tot een selectie van onderzoekseenheden te komen, leidde in dit onderzoek tot ‘selection bias’: Subsidie-evaluaties die niet vermeld worden op de website van de NVRR komen niet boven tafel in dit onderzoek en zijn niet beoordeeld op de bruikbaarheid voor besluitvorming over continuering van subsidies. De generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten is hierdoor in het geding, omdat de in dit onderzoek getrokken conclusies niet per definitie ook gelden voor de gehele populatie van Nederlandse gemeentes en provincies. Dit neemt niet weg dat dit onderzoek bruikbare inzichten kan bieden voor het verbeteren van toekomstige subsidie-evaluaties en zodoende tot het verbeteren van toekomstige subsidies.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. Den Haag, Nederland:
Auteur. Geraadpleegd op <http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten>
- Berenschot. (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers: Eindrapport*.
Utrecht / Den Haag, Nederland: Berenschot & ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties.
- Bordewijk, P. (2006, mei / juni). Subsidies in viervoud. *B&G*, 18-22. Geraadpleegd op
<http://www.bng.nl/smartsite.shtml?id=70618>
- Buuren, P. J. J. van. & Borman, T. C. (2011). *Algemene wet bestuursrecht: De tekst van de
Algemene wet bestuursrecht, voorzien van commentaar (7^e dr.)*. Deventer, Nederland:
Kluwer.
- Bressers, J. T. A. (2008). Evaluatie van beleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Red.),
Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap (8e dr, pp. 155-176).
Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Bruijn, H. de. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en
verantwoording* (2e dr.). Den Haag, Nederland: Lemma.
- Delftse Rekenkamer. (2007). *Subsidiebeleid gemeente Delft*. Delft, Nederland: Auteur.
Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Ende, T. A. M. van de. & Kate, B. S. ten. (2006). Subsidie of opdracht: Het moeizame
onderscheid tussen de publieksrechtelijke subsidie en de privaatrechtelijke opdracht.
De Gemeentestem, 7261, 583-591. Geraadpleegd op [https://navigator-kluwer
-nl.proxy.ubn.ru.nl/](https://navigator-kluwer-nl.proxy.ubn.ru.nl/)
- Fenger, H. J. M. & Klok, P-J. (2008). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer
(Red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (8e dr., pp. 223-240).
Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.

- Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle. (2005). *Evaluatieonderzoek subsidiebeleid*. Zwolle, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.zwolle.nl/organisatie/home-gemeenteraad/de-rekenkamer/onderzoeksdossiers.htm>
- Hoogerwerf, A. (2008). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (8e dr., pp. 17-33). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Jong, P. O. de, Lunsing, J. R., Fogl, E. & Haven, F. (2013). *De staat van de rekenkamer: Een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijk rekenkamers en rekenkamercommissies*. Nijkerk, Nederland: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies.
- Klein Haarhuis, C. M. & Niemeijer, E. (2008). *Wet en Werkelijkheid: Bevindingen uit evaluaties van wetten*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers & WODC. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/publicaties/onderzoek-en-beleid/>
- Klein Haarhuis, C. M. & Veerman, G.J. (2009). Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek. *Regelmaat*, 4, 215-229. Geraadpleegd op <http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/regelmaat>
- Ministerie van Financiën. (2009). *Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies*. Den Haag, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2012). *Samen ondernemend: Speelruimte van partners in maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.vng.nl/producten-diensten-vng-publicaties>

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2005). *Factsheet subsidies en aanbesteden*. Den Haag, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www invoeringwmo.nl/bibliotheek>
- Onderzoekscommissie Subsidies Gemeenteraad Utrecht (2012). *Een kwestie van vertrouwen: Raadsonderzoek naar de omvang, processen en cultuur van geldverstrekking in Utrecht*. Utrecht, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=364968>
- Randstedelijke Rekenkamer. (2012b). *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Flevoland*. Amsterdam, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/publicaties/2012/>
- Randstedelijke Rekenkamer. (2012c). *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Noord-Holland*. Amsterdam, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/publicaties/2012/>
- Randstedelijke Rekenkamer. (2012d). *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Utrecht*. Amsterdam, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/publicaties/2012/>
- Randstedelijke Rekenkamer. (2012e). *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Zuid-Holland*. Amsterdam, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/publicaties/2012/>
- Rekenkamer Den Haag. (2011a). *Subsidies: Een onderzoek naar de subsidieverstrekking door de gemeente Den Haag in het jaar 2009: Feitenrapport*. Den Haag, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.denhaag.nl/rekenkamer/to/Publicaties-Rekenkamer-Den-Haag.htm>

- Rekenkamer Den Haag. (2011b). *Van uitgaven naar uitkomsten: Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009: Bestuurlijk rapport*. Den Haag, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamer Gouda. (2007). *Effectief en evalueerbaar subsidiebeleid*. Gouda, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op http://www.gouda.nl/ris/Rekenkamer/Rekenkamer_Gouda
- Rekenkamer Leeuwarden. (2011). *Subsidiebeleid gemeente Leeuwarden: Onderzoeksrapportage*. Leeuwarden, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2013). *Effecten van subsidies in beeld?: Onderzoek naar het zicht op de doeltreffendheid van subsidies van de provincie Overijssel*. Deventer, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamercommissie Alkmaar. (2005). *Evaluatie van het subsidiebeleid in de gemeente Alkmaar*. Alkmaar, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamercommissie Heerenveen. (2012). *Subsidiebeleid in Heerenveen: Onderzoek naar het subsidiebeleid*. Lemmer, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamercommissie Oss. (2006). *Budgetsubsidies: Met raad en daad*. Oss, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamercommissie Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg. (2007). *Effectiviteit van het subsidiebeleid in Renswoude*. Barneveld, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamercommissie Spijkenisse. (2005). *Uitzicht op subsidie? Inzicht in effect!*. Spijkenisse, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>

- Rekenkamercommissie Teylingen. (2011). *De effectiviteit van het subsidiebeleid*. Voorhout, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.nvrr.nl/bibliotheek>
- Rekenkamercommissie Waterland. (2012). *Effectiviteit van het subsidiebeleid in gemeente Waterland*. Monnickendam, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.waterland.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie/publicaties/>
- Rekenkamercommissie Wormerland. (2013). *Rekenkameronderzoek subsidiebeleid in Wormerland*. Wormer, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op http://www.wormerland.nl/bestuur_en_organisatie/rekenkamercommissie/onderzoeken
- Schwandt, T. A. (1990). Defining Quality in Evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 13, 177-188. doi: 10.1016/0149-7189(90)90046-Y
- Schwartz, R. & Mayne, J. (2005). Assuring the quality of evaluative information: theory and practice. *Evaluation and Program Planning*, 28, 1-14. doi:10.1016/j.evalprogplan.2004.10.001
- Swanborn, P. G. (2007). *Evalueren* (2e dr.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding* (2e dr.). Bussum, Nederland: Coutinho.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY.: BasicBooks.
- Zuidelijke Rekenkamer. (2012a). *Inzicht in doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Limburg: Deel I Bestuurlijk rapport*. Eindhoven, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.zuidelijkerekenkamer.nl/376/onderzoek.html>
- Zuidelijke Rekenkamer. (2012b). *Inzicht in doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Limburg: Deel II Rapport van bevindingen*. Eindhoven, Nederland: Auteur. Geraadpleegd op <http://www.zuidelijkerekenkamer.nl/376/onderzoek.html>

Bijlage 1: Beoordelingskader

A. TYPE EVALUATIE

A1. Type evaluatie

- planevaluatie
- procesevaluatie
- doelbereikingsonderzoek
- effectiviteitsonderzoek
- efficiëntieonderzoek
- effectenevaluatie

B. METHODISCHE KWALITEIT

B1. Uitvoeringswijze

- Interne uitvoering
- Uitbesteed aan extern onderzoeksbureau

B2. Descriptieve validiteit (1-5)

- B2-1 Helderheid van gebruikte concepten (1-5)
- B2-2 Samenhang tussen doel - / probleemstelling en onderzoeksvragen (1-5)
- B2-3 Verantwoording en verslaglegging belangrijke keuzes (1-5)

B3. Methodische triangulatie en controleerbaarheid (1-5)

- B3-1 Toepassing van verschillende waarnemingsmethoden (1-5)
- B3-2 Nauwkeurigheid van bronnenverantwoording (1-5)

C. INHOUDELIJKE KWALITEIT T.A.V. BRUIKBAARHEID INFORMATIE

C1. Meetbaarheid (1-5)

- C1-1 Type subsidie (1-5)
 - Incidentele subsidies
 - Structurele subsidies

- C1-2 Type gesubsidieerde organisatie (1-5)
 - Traditionele gesubsidieerde organisaties uit maatschappelijk middenveld
 - Op afstand geplaatste organisaties

- C1-3 Beleidsterrein (1-5)
 - Openbare orde en veiligheid
 - Verkeer, vervoer en waterstaat
 - Economische zaken
 - Onderwijs
 - Cultuur en recreatie
 - Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk
 - Volksgezondheid en milieu
 - Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

C1-4 Subsidievaststelling (1-5)

Geen subsidievaststelling

Subsidievaststelling o.b.v. cijfers / procesgegevens

Subsidievaststelling o.b.v. prestatie indicatoren

C2. Materialiteit (1-5)

C2-1 Materialiteit van totaal aan verstrekte subsidies in % (1-5)

C2-2 Materialiteit van totaal aan geëvalueerde subsidies in % (1-5)

D. ONDERLINGE VERGELIJKBAARHEID ONDERZOEKSEENHEDEN

D1. Schaalgrootte

Gemeente met <5.000 inwoners

Gemeente met 5.000-20.000 inwoners

Gemeente met 20.000-50.000 inwoners

Gemeente met 50.000-100.000 inwoners

Gemeente met >100.000 inwoners

Provincie

Bijlage 2

Tabel 18: Onderzoeksresultaten type evaluatie

Gemeente / Provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners		Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies					
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heereveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland
A1 Type evaluatie: Het type evaluatie dat in een subsidie-evaluatie wordt toegepast om verstrekte subsidies te evalueren																				
Planevaluatie																				
Procesevaluatie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Doelbereikingsonderzoek																				
Effectiviteitsonderzoek																				
Efficiëntieonderzoek																				
Onderzoeksthema																				
Rechtmatigheid	X	X	X	X			X	X	X		X		X							
Doelbereiking	X				X	X			X			X								
Bijdrage subsidie aan doelbereiking		X	X	X			X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Efficiëntie		X	X	X			X		X	X		X	X	X						

Bijlage 3

Tabel 19a: Onderzoeksresultaten beoordeling methodische kwaliteit

Gemeente / Provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies						
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heerenveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland
B1 Uitvoeringswijze: De wijze waarop een subsidie-evaluatie is uitgevoerd																				
Intern uitgevoerd	X									X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uitbesteed aan extern bureau		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X									
B2 Beschrijvende validiteit: De mate waarin gebruikte concepten helder worden gebruikt, de doel-/ probleemstelling en onderzoeksvragen logisch samenhangen en belangrijke keuzes worden verantwoord en vastgelegd (1-5)																				
Zeer goed (5)												X		X	X	X		X	X	
Goed (4)		X	X	X			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Neutraal (3)	X	X	X	X	X	X		X	X		X		X							
Slecht (2)	X																			
Zeer Slecht (1)																				
B2-1 Helderheid van gebruikte concepten (1-5)																				
Zeer goed (5)										X		X								
Goed (4)		X	X	X			X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Neutraal (3)	X				X	X					X									
Slecht (2)																				
Zeer Slecht (1)																				
B2-2 Samenhang tussen doel/ - probleemstelling en onderzoeksvragen (1-5)																				
Zeer goed (5)																				
Goed (4)			X	X			X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X
Neutraal (3)		X			X	X					X		X							
Slecht (2)	X																			
Zeer Slecht (1)																				
B2-3 Verantwoording en verslaggeving belangrijke keuzes (1-5)																				
Zeer goed (5)														X	X	X		X	X	
Goed (4)		X					X					X	X				X			
Neutraal (3)			X	X	X	X		X	X	X	X		X							
Slecht (2)	X																			
Zeer Slecht (1)																				

Tabel 19b: Onderzoekresultaten beoordeling methodische kwaliteit

Gemeente / Provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners							Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners			Gemeentes met >100.000 inwoners						Provincies				
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heerenveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland				
B3 Methodische triangulatie en controleerbaarheid: Mate waarin verschillende waarnemingsmethoden worden toegepast en de nauwkeurigheid waarmee bronnen worden verantwoord (1-5)																								
Zeer goed (5)							X						X		X		X		X	X				
Goed (4)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Neutraal (3)					X	X				X	X		X											
Slecht (2)											X													
Zeer Slecht (1)																								
B3-1 Toepassing van verschillende waarnemingsmethoden (1-5)																								
Zeer goed (5)							X					X												
Goed (4)	X	X	X	X				X	X				X		X	X	X		X	X				
Neutraal (3)					X	X				X		X	X					X						
Slecht (2)											X													
Zeer Slecht (1)																								
B3-2 Nauwkeurigheid van bronnenverantwoording (1-5)																								
Zeer goed (5)												X	X		X		X	X	X	X				
Goed (4)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X									
Neutraal (3)											X													
Slecht (2)																								
Zeer Slecht (1)																								

Bijlage 4

Tabel 20: Onderzoeksresultaten beoordeling meetbaarheid

Gemeente / Provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies						
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heereveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland
C1 Meetbaarheid: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de meetbaarheid van subsidieprestaties (1-5)																				
Zeer goed (5)																				
Goed (4)			X		X			X		X		X	X		X		X	X	X	X
Neutraal (3)	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X		X		X		
Slecht (2)	X			X			X		X		X			X		X				
Zeer Slecht (1)																				
C1-1 Type subsidie: Mate waarin wordt ingegaan op de verschillende typen subsidie die worden verstrekt (1-5)																				
Zeer goed (5)															X		X		X	X
Goed (4)		X	X		X	X	X			X		X						X		
Neutraal (3)											X		X							
Slecht (2)	X			X					X					X		X				
Zeer Slecht (1)																				
C1-2 Type gesubsidieerde organisatie: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de typen organisaties die worden gesubsidieerd (1-5)																				
Zeer goed (5)																				
Goed (4)																				
Neutraal (3)								X												
Slecht (2)												X	X							
Zeer Slecht (1)	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			X	X	X	X	X	X	X
C1-3 Beleidsterrein: Mate waarin wordt ingegaan op de beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt (1-5)																				
Zeer goed (5)								X				X	X		X		X		X	X
Goed (4)	X		X	X	X				X	X		X						X		
Neutraal (3)		X				X	X						X		X					
Slecht (2)											X									
Zeer Slecht (1)																				
C1-4 Subsidievaststelling: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de vraag of subsidies worden vastgesteld en zo ja, of dit gebaseerd is op verantwoording (1-5)																				
Zeer goed (5)												X			X	X	X	X	X	X
Goed (4)		X	X		X	X		X		X			X							
Neutraal (3)	X			X			X		X				X							
Slecht (2)											X									
Zeer Slecht (1)																				

Tabel 21: Onderzoeksresultaten typen subsidie per onderzoeksgeval

Gemeente / provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners			Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies				
	Renswoude	Wormerland	Waterland	Teylingen	Heerenveen	Gouda	Spijkensisse	Oss	Alkmaar	Leeuwarden	Delft	Zwolle	Utrecht	Den Haag	Noord-Holland	Zuid-Holland	Flevoland	Prov. Utrecht	Limburg	Overijssel
<i>C1-1 Type subsidie: De subsidietypen die worden verstrekt volgens subsidie-evaluaties</i>																				
<i>Incidenteel:</i>																				
Incidentele (activiteiten)subsidie	X			X		X		X	X			X			X	X		X	X	
Incidentele waarderingssubsidie	X	X	X	X		X	X	X	X		X			X						
Projectsubsidie		X					X				X	X				X	X		X	
Enmalige subsidie			X		X				X				X							
Investeringssubsidie				X		X	X		X			X		X						
Garantiesubsidie							X													
Stimuleringssubsidie								X			X			X						X
Enmalige budgetsubsidie								X	X	X										
Tussentijdse subsidie											X									
Uitvoeringsregeling															X					
Prestatiesubsidie																				X
<i>Structureel:</i>																				
Structurele activiteitensubsidie	X								X			X								
Exploitatiesubsidie	X			X		X			X		X			X						X
Beleidsgestuurde contractfinanciering	X																			
Structurele budgetsubsidie		X	X	X			X	X	X	X	X	X		X						
Innovatiesubsidie			X					X												
Jaarlijkse subsidie					X				X				X							
Productsubsidie						X								X						
Structurele waarderingssubsidie		X					X		X											
Verordeningssubsidie															X				X	
Structurele subsidie															X				X	
Begrotingssubsidie																				
Boekjaarsubsidie																X	X			
Uitvoeringsverordening																			X	
Prestatiesubsidie per boekjaar																				X

Tabel 22: Onderzoeksresultaten beleidsterreinen per onderzoeksgeval

Gemeente / provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies						
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heerenveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland
<i>C1-3 Beleidsterrein: Beleidsterreinen waarop subsidie wordt verstrekt volgens subsidie-evaluaties</i>																				
Openbare orde & veiligheid	X						X									X				
Verkeer, vervoer en waterstaat															X	X	X	X	X	X
Economische zaken				X		X	X	X	X	X					X	X		X	X	X
Onderwijs	X		X		X	X	X	X	X	X		X	X			X			X	
Cultuur en recreatie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	
Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Volksgezondheid en milieu	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	X						X					X				X	X	X	X	X

Tabel 23: Onderzoekresultaten subsidievaststelling per onderzoeksgeval

Gemeente / Provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners		Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies					
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heerenveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland
<i>C1-4 Subsidievaststelling: Wijze waarop subsidies worden vastgesteld volgens subsidie-evaluaties</i>																				
Geen subsidievaststelling																				
Subsidievaststelling o.b.v. cijfers/procesgegevens	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Subsidievaststelling o.b.v. prestatie indicatoren															X		X			X

Bijlage 5

Tabel 24: Onderzoeksresultaten beoordeling materialiteit

Gemeente / Provincie:	Gemeentes met 0-5.000 inwoners	Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners		Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners		Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners					Gemeentes met >100.000 inwoners			Provincies						
	Renswoude	Waterland	Wormerland	Heerenveen	Teylingen	Alkmaar	Delft	Gouda	Leeuwarden	Oss	Spijkensisse	Den Haag	Utrecht	Zwolle	Flevoland	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zuid-Holland
C2 Materialiteit: Mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit van zowel het totaal aan verstrekte subsidies als het totaal aan geëvalueerde subsidies (1-5)																				
Zeer goed (5)										X										
Goed (4)		X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X
Neutraal (3)	X				X	X								X		X				
Slecht (2)	X															X				
Zeer Slecht (1)																				
C2-1 Mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit van het totaal aan verstrekte subsidies (1-5)																				
Zeer goed (5)				X					X	X			X		X		X	X	X	X
Goed (4)		X	X		X		X	X				X	X	X						
Neutraal (3)	X					X														
Slecht (2)																X				
Zeer Slecht (1)																				
C 2-2 Mate waarin aandacht wordt besteed aan de materialiteit van het totaal aan geëvalueerde subsidies (1-5)																				
Zeer goed (5)																				
Goed (4)		X	X				X	X		X		X								
Neutraal (3)				X	X	X			X					X	X	X	X	X	X	X
Slecht (2)	X																			
Zeer Slecht (1)																				

Tabel 25: Onderzoeksresultaten materialiteit per onderzoeksgeval

Gemeente / Provincie:	Financiële omvang geëvalueerde subsidieregeling(en)	Financiële omvang van totaal van via subsidies verstrekte middelen	Totaal van financiële begroting:	Materialiteit van geëvalueerde subsidieregelingen ¹⁰	Materialiteit van totaal van via subsidies verstrekte middelen ¹¹
<i>Gemeentes met 0-5.000 inwoners</i>					
Renswoude	2003: €115.982,- 2004: €104.174,- 2005: €101.405,-	2003: €231.548,- 2004: €267.612,- 2005: €248.733,-	2003: <i>niet bekend</i> 2004: <i>niet bekend</i> 2005: <i>niet bekend</i>	2003: 50,09% 2004: 38,93% 2005: 40,77%	2003: <i>niet bekend</i> 2004: <i>niet bekend</i> 2005: <i>niet bekend</i>
<i>Gemeentes met 5.000-20.000 inwoners</i>					
Waterland	2011: €487.899,-	2011: €1.014.550,-	2011: €29.597.125,-	2011: 48,09%	2011: 3,43%
Wormerland	2011: €481.048,-	2011: €1.500.000,-	2011: €26.951.372,-	2011: 32,07%	2011: 5,57%
<i>Gemeentes met 20.000-50.000 inwoners</i>					
Heerenveen	2008: <i>niet bekend</i> 2009: <i>niet bekend</i>	2008: €6.000.000,- 2009: €5.900.000,-	2008: €119.500.000,- 2009: €117.100.000,-	2008: <i>niet bekend</i> 2009: <i>niet bekend</i>	2008: 5,02% 2009: 5,04%
Teylingen	2010: €3.562.225,-	2010: €3.622.726,-	2010: €70.768.915,-	2010: 98,33%	2010: 5,12%
<i>Gemeentes met 50.000-100.000 inwoners</i>					
Alkmaar	2003: €16.226.380,-	2003: €29.219.000,-	2003: €266.000.000,-	2003: 55,53%	2003: 10,99%
Delft	2005: €6.118.571,-	2005: €50.000.000,-	2005: €339.975.000,-	2005: 12,24%	2005: 14,71%
Gouda	2005: €10.962.019,-	2005: €10.962.019,-	2005: €179.711.900,-	2005: 100%	2005: 6,10%
Leeuwarden	2008: <i>niet bekend</i> 2009: <i>niet bekend</i>	2008: €29.600.000,- 2009: €30.500.000,-	2008: €330.400.000,- 2009: €359.400.000,-	2008: <i>niet bekend</i> 2009: <i>niet bekend</i>	2008: 8,96% 2009: 8,49%
Oss	2004: €6.317.000,-	2004: €17.900.000,-	2004: €141.400.000,-	2004: 35,29%	2004: 12,66%
Spijkensisse	2004: <i>niet bekend</i>	2004: <i>niet bekend</i>	2004: <i>niet bekend</i>	2004: 40%	2004: <i>niet bekend</i>
<i>Gemeentes met >100.000 inwoners</i>					
Den Haag	2009: €21.593.145,-	2009: €440.275.273,-	2009: €2.311.695.000,-	2009: 4,90%	2009: 19,05%
Utrecht	2010: €146.900.000,-	2010: €146.900.000,-	2010: €1.451.741.000,-	2010: 100%	2010: 10,12%
Zwolle	2004: €10.600.000,-	2004: €25.000.000,-	2004: €444.000.000,-	2004: 42,40%	2004: 5,63%
<i>Provincies:</i>					
Flevoland	2011: €116.000.000,-	2011: €116.000.000,-	2011: €219.336.000,-	2011: 100%	2011: 52,89%
Limburg	2011: €200.000.000,-	2011: €200.000.000,-	2011: €725.411.000,-	2011: 100%	2011: 27,57%
Noord-Holland	2011: €320.400.000,-	2011: €320.400.000,-	2011: €801.811.374,-	2011: 100%	2011: 39,96%
Overijssel	2011: €473.000.000,-	2011: €473.000.000,-	2011: €696.000.000,-	2011: 100%	2011: 67,96%
Utrecht	2011: €252.000.000,-	2011: €252.000.000,-	2011: €576.000.000,-	2011: 100%	2011: 43,75%
Zuid-Holland	2011: €430.000.000,-	2011: €430.000.000,-	2011: €1.006.000.000,-	2011: 100%	2011: 42,74%

¹⁰ Voor dit begrip is de volgende definitie geformuleerd: *De financiële omvang van de geëvalueerde subsidieregeling(en) in relatie tot het totaal van de via subsidies verstrekte middelen van de onderzochte provincie of gemeente*

¹¹ Hierop is de volgende definitie van toepassing: *De financiële omvang van het totaal van via subsidies verstrekte middelen, afgezet tegen het totaal van de financiële begroting van de onderzochte provincie of gemeente.*