



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
26 januari 2021

Ons kenmerk
PZH-2021-763942466
DOS-2021-0000200

Bijlagen
3

Aan Provinciale Staten

Onderwerp
Beleidsevaluatie hoofdinstrument subsidie in
periode 2015-2020

Geachte Statenleden,

Wij zijn blij met de positieve conclusies uit dit licht, leerzaam en veelomvattend onderzoek, en onderschrijven de vervolgstappen uit het groeimodel, waaronder structurele inzet van beleids-theorieën en gebruik van lessons learned. Daarbij zal nauwgezet worden aangesloten bij de monitoringstrajecten van Omgevingsbeleid, Leefomgeving, Planning- en controlproducten. Wel vragen wij aandacht voor de mate waarin de organisatie hiertoe capaciteit en middelen kan inzetten.

A. Waar komen we vandaan?

Voor provincies is subsidieverstrekking een belangrijk beleidsinstrument om de provinciale doelen te realiseren: ruim een derde van onze provinciale uitgaven betreft subsidies (circa € 200-250 miljoen per jaar). Naar verwachting wordt dit bedrag de komende jaren hoger door de komst van nieuwe subsidieregelingen voor o.a. sociale woningbouw en toerisme. Met de door subsidies verkregen beleidsresultaten (*output*) zijn activiteiten gestimuleerd en omstandigheden verbeterd waarmee wordt bijgedragen aan provinciale beleidskeuzes (*outcome*), die vervolgens impact kunnen hebben op maatschappelijke opgaven.

Om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van ons beleid via het beleidsinstrument subsidies kozen de Staten frequenter geïnformeerd te worden per coalitieperiode.¹ Uit het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer uit 2013 bleek dat de provincie slechts zeer beperkt inzicht had in de doeltreffendheid van subsidies.

In 2018 is een eerste overall onderzoek uitgevoerd naar de (ontwikkeling van) doeltreffendheid van subsidieonderwerpen in de Subsidieregelingen.² Per beleidsthema is beschreven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn geweest en welke inzet is gepleegd om de doeltreffendheid van subsidies te vergroten. Een van de bevindingen was dat de provincie sinds de halfwegrapportage uit 2017 voor alle subsidieonderwerpen³ een *beleidstheorie* heeft opgesteld of herijkt. Causale relaties tussen gerealiseerde beleidsresultaten (*output*), bereikte provinciale beleidsdoelen en beleidskeuzes (*outcome*) en met de uiteindelijke maatschappelijke opgave (*impact*), zijn daarmee

¹ Artikel 7 van de Algemene subsidieverordening Zuid-Holland 2013.

² Bij de provincie Zuid-Holland is sprake van 65 subsidieonderwerpen verspreid over een aantal regelingen.

³ Halfwegrapportage 'Wanneer is subsidie doeltreffend?'; provincie Zuid-Holland (2017).

in theorie te leggen, alsmede de koppeling aan hoofdactiviteiten. Daaraan gekoppelde beleidsindicatoren waren in 2018 nog weinig aanwezig.

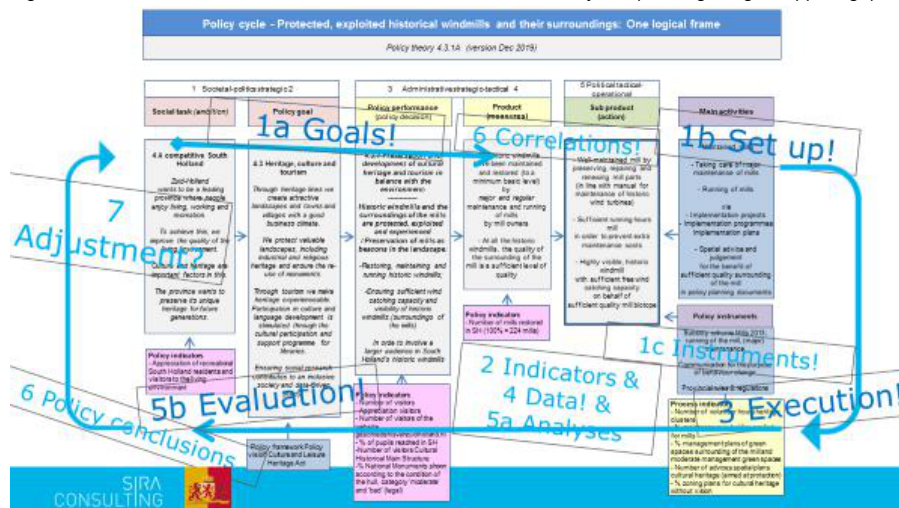
B. Hoe is tot een licht en leerzaam onderzoek gekomen?

Er is -net als in 2018- geen kostbaar extern onderzoek uitgevoerd bij aanvragers van subsidies, of bij de doelgroepen die profiteren van de beleidsresultaten door subsidies. Maar in dit licht en efficiënt onderzoek is informatie gevraagd bij beleidsmedewerkers, welke informatie reeds bekend zou moeten zijn om inzicht in de beleidsonderwerpen te hebben. De voorliggende rapportage, wederom uitgevoerd door Sira-consulting, over de periode 2015-2020 betreft een actualisatie. Daarbij is naast doeltreffendheid ook een verkenning uitgevoerd naar de doelmatigheid van subsidies. Tevens hoe beiden verder verbeterd kunnen worden. Tot slot zijn ook de leerbehoeften van medewerkers geïnventariseerd gericht op het verbeteren van de toekomstige grip op doeltreffendheid en doelmatigheid.

C. Waar staan we nu?

Wij zijn blij met de positieve conclusies van de onderzoekers. Met name dat werken met onze beleidsfiches oftewel *beleidstheorieën* (met beschreven causale beleidsverbanden) direct winst oplevert in termen van efficiëntie en capaciteitsinzet tijdens het proces van beleid maken. Dat deze beleidstheorieën een cruciale basis zijn gebleken om grip op onze doeltreffendheid en daaropvolgende doelmatigheid van beleid te krijgen, was al bekend. Zie hiertoe onderstaande figuur en de huidige 65 beleidstheorieën in de bijlage.

Figuur: Beleidstheorie PZH met beleidsindicatoren in de beleidsdatacyclus (zie vergroting in rapportage)

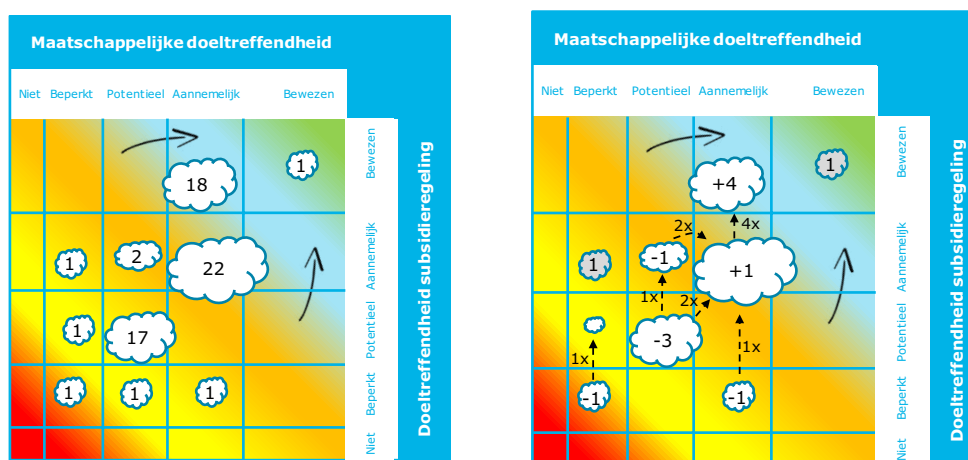


Bij de 1^e fase in de beleidscyclus wordt door een klein coördinerend team al direct meegedacht met beleid over beleidsopzet, instrumentkeuze en monitoring via beleidsindicatoren. In het kader van een lerende organisatie wordt beleid daartoe nauwgezet begeleid. Door deze efficiënte manier van evalueren wordt de provincie bovendien in staat gesteld om tussentijds bij te sturen en daardoor flexibeler te kunnen blijven inspelen op ontwikkelingen. Wij lopen in Nederland daarbij voorop, net achter de Europese ontwikkelingen.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de doeltreffendheid van subsidieonderwerpen, blijkt dat de provincie Zuid-Holland over de hele linie relatief goed scoort (zie onderstaande figuren):

- de doeltreffendheid is bij 20% verbeterd ten opzichte van 2018 (zowel *output* als *outcome*).
- 29% is *bewezen* doeltreffend op het niveau van de output (beleidsresultaten), 38% *aannemelijk*, 28% *potentieel* en 5% *beperkt* doeltreffend.
- 1% is *aantoonbaar* doeltreffend op niveau van outcome (i.c. provinciale beleidskeuze), 63% *aannemelijk*, 32% *potentieel* en 4% *beperkt* doeltreffend.

Figuur: Verschillen in doeltreffendheid van de 65 subsidieonderwerpen op output- en outcome niveau

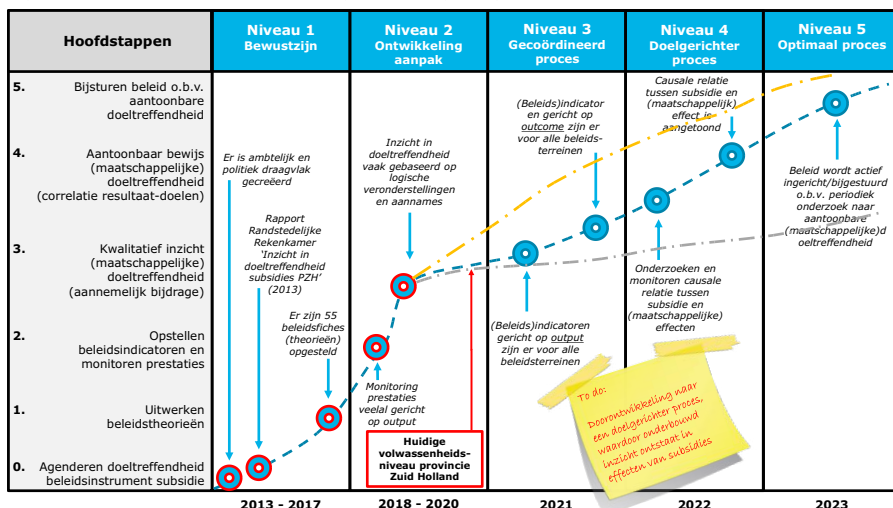


Het abstracte hoogste beleidsniveau van maatschappelijke opgave (impact) is niet onderzocht.

Tegelijkertijd concluderen de onderzoekers dat de mate van doeltreffendheid voor het overgrote deel gelijk is gebleven. Als de provincie het ingezette groeipad naar het onderbouwd beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid door wil zetten, heeft de provincie op een aantal aspecten nog een slag te maken. Met name het (door)ontwikkelen van beleidsindicatoren op niveau van outcome en output is vertraagd. Zonder deze cruciale elementen wordt ook gerichte datacollectie, gericht op cijfermatige vulling van indicatoren lastiger. Daarmee is het uiteindelijk moeilijker te beoordelen wat de bijdrage is van beleidsresultaten (output) aan de bereikte provinciale beleidskeuzes (outcome). Of aan de maatschappelijke opgave (impact).

De gele stippellijn in onderstaande figuur geeft de positie aan waar de provincie zich had kunnen bevinden als solitair was ingezet op de bepaling van beleidsindicatoren, de blauwe lijn als nu verder wordt doorontwikkeld. Redenen van oponthoud waren de gelegde koppelingen met grotere trajecten als Begroting en Omgevingsbeleid, die een andere planning hebben gehad.

Figuur: Volwassenheidsniveau op weg naar datagedragen doeltreffendheid (zie vergroting in rapportage)



Alleen wettelijke beleidsindicatoren zijn in Begrotingen 2020 opgenomen en bij Omgevingsbeleid dienen beleidsindicatoren nog verder ontwikkeld te worden. Indien geen verdere inspanningen worden verricht zal inzicht in de effecten van subsidies beperkter blijven (grijze lijn).

D. Wat zijn vervolgstappen naar aanleiding van de hoofdaanbevelingen?

Onderstaand volgt onze algemene reactie:

- 1) Ten opzichte van 2018 zijn een aantal goede stappen gezet om verder te komen op het groeipad, maar vervolgstappen zijn wenselijk.
- 2) Wij onderschrijven de vijf hoofdaanbevelingen uit het onderzoeksrapport, maar benadrukken dat, gezien de uitdagingen die op de provincie af komen, in de implementatie rekening moet worden gehouden met de capaciteit en middelen van de provinciale organisatie.
- 3) De beleidstheorieën bewijzen opnieuw hun nut en effectiviteit; ze dragen bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieonderwerpen en efficiënt werken bij beleid.
- 4) Wij erkennen het belang van verbeteren of eventueel ontwikkelen van beleidsindicatoren en datagedreven werken. Maar ook hier is het van belang om overbelasting van de organisatie te voorkomen en bij het verzamelen daarvan goed te prioriteren in het aantal beleidsindicatoren waarop daadwerkelijk gemonitord zal worden.
- 5) Een duidelijkere afbakening van de diverse beleidsniveaus (output, outcome, impact leefomgeving) bij de discussie over beleidsindicatoren van subsidieonderwerpen blijft wel wenselijk, maar beleidstheorieën kunnen hierbij opnieuw behulpzaam zijn.
- 6) Wij willen dat de provincie lering blijft trekken uit evaluatie en monitoring, en dat beleidsmedewerkers beter worden ondersteund en bijgestaan, zodat zij dit een vaster onderdeel van hun werk kunnen maken.

Tevens geven wij onze reactie op de afzonderlijke vijf hoofdaanbevelingen van de rapportage:

1. Zet alsnog in op een doelgerichte en stapsgewijze aanpak gericht op het verkrijgen van meer grip op doeltreffendheid.

- a) We blijven versterkt inzetten op werken met *beleidstheorieën* (met beschreven causale beleidsverbanden) want deze leveren direct winst op in termen van efficiëntie en capaciteitsinzet tijdens het proces van beleidsmaken en vormen de cruciale basis voor beleidsmonitoring en -evaluatie.
- b) Beleid heeft behoefte aan meer aandacht en ondersteuning voor het ontwikkelen van beleidsindicatoren en datagedreven werken, omdat dit als drempel wordt ervaren, zeker als complexe kwesties spelen. Naast de hulp voor beleidsafdelingen bij beleidstheorieën welke al 4 jaar wordt gefaciliteerd door bureau Subsidies, wordt verder verkend hoe dit kan worden versterkt.
- c) Hoewel het in de praktijk geen eenvoudige klus is om een adequate, meetbare, herhaalbare en betrouwbare beleidsindicator beschikbaar te krijgen, hebben vrijwel alle beleidsafdelingen een aantal subsidieonderwerpen gekozen om een vervolgstap te maken. Dit omdat niet tegelijkertijd voor alle onderwerpen goed meetbare beleidsindicatoren kunnen worden gevonden.

2. Borg een evaluatieregime dat robuust én proportioneel is.

- d) Ons streven is voor alle subsidieonderwerpen tot *bewezen* doeltreffendheid te komen, echter waar dit echt niet kan, dan wel de proportionaliteit hiertoe ontbreekt, willen wij voorstellen tot *aannemelijke* doeltreffendheid te komen (het een na hoogste niveau in het volwassenheidsniveau). Omgevingsfactoren zijn immers hierop ook van invloed.
- e) Over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid zal meer gerapporteerd gaan worden, want de provincie is daartoe wettelijk verplicht, tevens vragen zowel Randstedelijke rekenkamer als de commissie voor de milieueffectrapportage (Omgevingsbeleid) hier steeds nadrukkelijker naar. Op dit moment is dit vooral kwetsbaar bij beleidsonderwerpen waar geen subsidie betrokken is. Met een onderscheid tussen gebruikte beleidsinstrumenten (Subsidies, Inkoopopdrachten, Communicatie en beïnvloeding, Wet- en regelgeving) zou beter bepaald kunnen worden welke instrumenten of mix daarvan het beste werkt. In dat licht is het goed beleid breder te evalueren en dan met name op outcome-niveau. Echter wel rekening houdend met de capaciteit en middelen van de organisatie.

3. Zet in op een proportionele ontwikkeling van datagedreven beleidsindicatoren voor alle relevante subsidieonderwerpen.

- f) Onze beleid- en datamensen werken steeds integraler samen om het lastige vraagstuk van datagovernance en beschikbaarheid van data verder aan te (leren) pakken, en er ook niet in te verdrinken. Zonder betrouwbare data is geen monitoring en evaluatie mogelijk. Hiertoe lopen nu pilots, waarbij een aangepaste *beleidsdatacyclus* wordt gebruikt (zie onderstaande figuur). Streven hierbij is delen van evaluaties steeds meer geautomatiseerd te laten uitvoeren en deze in heldere visuele figuren te presenteren voor analyse en politieke besluitvorming en beleidsbijsturing. Zo kijken we via pilots bij Economie en Water en Groen hoe we makkelijker data kunnen verkrijgen, selecteren, opslaan en visualiseren. Waar mogelijk sluit de provincie aan bij bestaande indicatoren en databronnen.

Figuur: Beleidsdatacyclus PZH (zie vergroting in bijlage)



4. Borg het evalueren van subsidieonderwerpen op doeltreffendheid (en doelmatigheid) in de beleidscyclus.

- g) In een verder te ontwikkelen opleidingstraject kan beleid verder worden geholpen bij borgen van evaluaties. Vanuit onder andere Omgevingsbeleid en Monitoring Leefomgeving zal verder onderzocht worden wat beleid nodig heeft om haar rol bij een effectievere inzet van beleidsinstrumenten te verhogen (bij subsidies gaat het per slot van rekening om 0,3 miljard).

5. Verbeteren zicht op doelmatigheid door: a) Benodigde gegevens te verkrijgen en b) Aandacht voor doelmatigheid structureel in te bedden in de organisatie.

- k) Hoewel evalueren hoort bij beleidsmakers en beleidsuitvoerders wordt dit veelal als extra werk beschouwd, waarvoor andere capaciteit en competenties nodig zijn. Wel is via USK (uniform subsidiekader) geregeld dat kleinere subsidiebedragen onder een beperkter controle regime vallen. Om meer grip te krijgen op doelmatigheid zal meer bekend moeten worden van de interne globale tijdsbesteding. Wij hebben hier aandacht voor gevraagd.
- l) Externe doelmatigheid in de vorm van tijdsbesteding bij subsidieaanvragers is nog niet meegenomen. Eveneens zal in een verdere volwassenheidsstap beter bekend moeten gaan worden welke doelgroepen (burgers, kinderen, bedrijven) bereikt worden en zodoende profiteren. Hiertoe is een verdere verkenning nodig.

E. Wat is het vervolg voor specifieke subsidieonderwerpen in de regelingen?

Voor een aantal subsidieonderwerpen in de regelingen die in de rapportage als minder aannemelijk doeltreffend zijn beoordeeld, is hierna aangegeven hoe wij het vervolg voor ons zien:

- 1) *Mobiliteit (onderdeel ambitie 2)* De Subsidieregeling Mobiliteit (SRM) is in de afgelopen jaren verschillende keren gewijzigd en is nog steeds in ontwikkeling. In 2021 volgt een integrale herziening van de SRM door de afdeling Mobiliteit en Milieu (M&M) en wordt een aantal zaken verder in gang gezet die naar verwachting zal leiden tot meer inzicht in effecten van prestaties en de inzet van subsidies Mobiliteit.

- 2) *Water en Groen* (onderdeel ambitie 3 en 7) Voor een drietal onderwerpen, die in 2018 ook zijn geëvalueerd, is de doeltreffendheid verbeterd (20% van het totaal). Het gaat om de Agrarische structuurversterking voor de grondgebonden landbouw (nr. 2); Stimulering maatschappelijke initiatieven op Duurzame Landbouw (nr. 9); en Gebiedsprogramma's groen (nr. 20). Voor de overige subsidieonderwerpen is de doeltreffendheid gelijk gebleven ten opzichte van 2018. Dat is een mooi resultaat. De komende periode blijven we inzetten op verbetering van de doeltreffendheid waar dat kan en nuttig is.

F. Waar gaan we nu mee verder?

Voor de te nemen vervolgstappen uit het beschreven groeimodel zal nauwgezet worden aangesloten bij de monitoringstrajecten van Omgevingsbeleid, Leefomgeving en Planning- en control producten. Met name voor wat betreft het selecteren en vullen met data van beleidsindicatoren, en voor het gebruik van lessons learned. Daarbij houden we rekening met capaciteit en middelen van de organisatie. Onze reacties op het rapport hebben wij bovenstaand aangegeven (D.), waarbij tevens een aantal antwoorden is gegeven op vragen uit uw motie 879. Beleidsafdelingen worden bijgestaan bij deze uitdagende opdrachten, maar ook de datamensen, mede vanuit de nieuwe provinciale Expertisecentra voor data en voor subsidies. Om daarover met u het gesprek te voeren en verder te leren zijn statensessies (18 november 2020) geweest over de vervolgoopdrachten onder Omgevingsbeleid, waaronder 'Monitor leefomgeving' en 'Verbetering beleidsinformatie'. En ook over de succesvolle vervolgstatenessies over opbouw en inzet subsidies (6 januari) en over bijgaande evaluatie (3 maart jl.).

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,



drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit

Bijlagen:

1. Rapportage Doeltreffendheid en Doelmatigheid subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020
2. Bijlage met figuren
3. Bijlage met de 65 beleidstheorieën per subsidieonderwerp