



Subsidieregelingen OCW met een beoordelingscommissie

Esther Kamphuis
Erik Keppels (KBA Nijmegen)
Sanne Weijers
Sjerp van der Ploeg

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Onderzoeksvragen.....	9
1.3 Onderzoeksaanpak.....	11
2 Overzicht van subsidieregelingen	14
3 Acht regelingen nader uitgediept	17
3.1 Ontwerp van de subsidieregelingen.....	17
3.2 Werking van de subsidieregelingen.....	22
4 Conclusies en aanbevelingen	32
4.1 Inzet van beoordelingscommissies.....	32
4.2 Werken met beoordelingscommissies	34
Bijlage 1 Locatie beantwoording onderzoeksvragen	36
Bijlage 2 Enquête onder aanvragers	38
Bijlage 3 Responsverantwoording	40
Bijlage 4 Itemlijst interviews	42
Itemlijst gesprekken sleutelinformanten	42
Itemlijst case-interviews	42

Managementsamenvatting

Publieke onderwijsinstellingen worden grotendeels door het ministerie van OCW bekostigd via de lumpsum, op basis van vooral het aantal leerlingen. Aanvullend hierop stelt het ministerie extra middelen beschikbaar via subsidiereregelingen om verandering in het onderwijs te stimuleren met als doel om complexe problematiek op te lossen. Rond de start van 2023 gaat het om ongeveer 35 OCW subsidiereregelingen gericht op het onderwijsveld (instellingen) al dan niet in samenwerking met andere partijen (lokale overheden, bedrijfsleven). Bij een deel van deze subsidiereregelingen wordt gebruik gemaakt van een onafhankelijke beoordelingscommissie die de minister adviseert over toekenning.

Naar de effectiviteit van het totstandkomings- en beoordelingsproces van deze subsidiereregelingen met een beoordelingscommissie is nog geen onderzoek gedaan. De kennis over de werking van het proces achter dit soort subsidiereregelingen is voor OCW waardevol, ook voor toekomstig beleid. Daarom heeft het ministerie Oberon en KBA Nijmegen de opdracht gegeven om een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de totstandkoming en uitvoering van subsidiereregelingen met een beoordelingscommissie. In het onderzoek is een overwegend kwalitatieve aanpak gehanteerd, bestaande uit:

- interviews met een aantal sleutelinformanten;
- inventarisatie van de additionele subsidiereregelingen;
- verdieping bij 8 regelingen (cases): bestudering relevante documenten, interviews met betrokkenen en korte enquête onder aanvragers van de regelingen;
- reflectiesessie.

In deze managementsamenvatting presenteren we de belangrijkste bevindingen aan de hand van twee thema's: de keuze voor de inzet van een beoordelingscommissie, en het werken met beoordelingscommissies.

Inzet van beoordelingscommissies

Bij de inrichting van een regeling is één van de onderwerpen de manier waarop beoordeeld gaat worden of aanvragers voor subsidie in aanmerking komen. Die manier van beoordeling hangt samen met de criteria voor toekenning. Wanneer dat vooral administratieve eisen (bijvoorbeeld ondertekening door alle aanvragers) en meer kwantitatieve eisen (bijvoorbeeld aanvragers dekken gezamenlijk minimaal 60% van het leerlingaantal in een regio af) betreft, wordt de beoordeling door DUS-I gedaan. Soms zijn de eisen veel meer inhoudelijk of kwalitatief van aard (meerjarige regionale visie en doelstellingen, overtuigend weergeven dat activiteiten aansluiten bij context van scholen). Dat vereist dan bij de beoordeling dat er op een uniforme wijze een inhoudelijk oordeel wordt geveld over ingediende aanvragen. Bij een deel van zulke regelingen werkt OCW met een externe beoordelingscommissie (of panel of jury).

Bij een kwart van de subsidiereregelingen is sprake van een beoordelingscommissie. Belangrijke redenen voor OCW om met een externe commissie te werken zijn:

- Gebrek inhoudelijke expertise bij beleidsdirectie OCW/DUS-I.
- Gebrek aan uitvoeringscapaciteit bij beleidsdirectie OCW/DUS-I.
- Onafhankelijke oordeelsvorming gewenst (politieke druk).
- Kritisch gesprek met subsidieaanvragers aan kunnen gaan (bestuurlijk gezag/gewicht nodig).

Er zijn ook beperkingen aan het instellen van een beoordelingscommissie: inhoudelijke beoordeling wordt qua capaciteit een probleem bij grote aantallen aanvragen, er is meer doorlooptijd en er zijn

meer kosten mee gemoeid. In de praktijk is er geen gemeenschappelijk kader op basis waarvan een beleidsmedewerker kiest voor wel of geen externe commissie.

Degene die betrokken zijn bij het ontwerp of uitvoering van de regeling ervaren meerwaarde van de inzet van een beoordelingscommissie. Met uitzondering van één regeling waarbij de meerwaarde als groter was ervaren als de beoordelingscommissie betrokken was geweest bij het opstellen van het beoordelingskader. Bij aanvragers lijkt meer twijfel te bestaan over de toegevoegde waarde van een beoordelingscommissie. Het lijkt er niet op dat het instellen van een commissie op voorhand de aanvragers meer op scherp zet op kwalitatief goede plannen op te stellen. Eerder helpt de feedback van een commissie om de aanvragen te verbeteren. Dit roept de vraag op of de inzet van de expertise en ervaring van een commissie sowieso niet beter aan de voorkant van het aanvraagtraject ingezet kan worden (via een ondersteuningscommissie) dan aan het einde van het aanvraagtraject.

We adviseren om terughoudend te zijn met de inzet van een commissie gericht op beoordeling. Het faciliteren van het gebruik van de expertise en ervaring aan de voorkant door middel van ondersteuning en advies bij het proces van opstellen van de aanvraag en het activiteitenplan (zoals nu ook al herhaaldelijk plaatsvindt) is in een aantal gevallen een even effectieve route als het beoordelen achteraf (zoals regelingen zonder beoordelingscommissies laten zien).

De gevallen waarin een beoordelingscommissie eigenlijk onmisbaar is, betreft de situatie waarin het totaalbudget niet toereikend is voor alle subsidieaanvragen. Een ander criterium zou de hoogte van de subsidies aan aanvragers kunnen zijn, om minder risico te lopen als het gaat om doelmatige inzet van middelen bij hoge bedragen per aanvraag.

Werken met beoordelingscommissies

Beoordelingscommissies worden in de regel samengesteld uit personen die afkomstig zijn uit openbaar bestuur, onderwijsveld, wetenschap en/of bedrijfsleven. Daarbij wordt gekeken naar inhoudelijke expertise op het onderwerp (beleidsdoel) van de regeling en naar ervaring met het werkveld.

Beoordelingscommissies besteden aandacht aan een zo uniforme wijze van beoordeling. Tegelijkertijd is juist enige interpretatieruimte nodig om recht te doen aan verschillen tussen aanvragers. Er lijkt echter geen vaste set van (voorlopige) uitkomsten van een beoordelingsproces en ook bij definitieve uitkomsten zijn er verschillen tussen regelingen. Evenmin is er een vaste systematiek om door indieners een toelichting te laten geven, voor de beoordelingscommissie om vragen te kunnen stellen of voor de mogelijkheid om de aanvraag nog aan te kunnen passen.

De opbrengst van de inzet van een beoordelingscommissie is regelmatig meer dan alleen de beoordeling. Waar de mogelijkheid bestaat tot aanpassing wordt vaak impliciet of expliciet ook advies gegeven door de commissie op welke punten de aanvraag verbeterd kan worden. Soms worden aanvragers ondersteund bij het opstellen van subsidieaanvraag door een zelf in te huren externe partij, door OCW zelf of door een ondersteuningscommissie met deskundigen. Voor aanvragers is niet altijd duidelijk waar de scheidslijn tussen ondersteuning, advisering en beoordeling precies loopt en hoe rollen taakverdeling tussen beoordelingscommissie, DUSI-I, de beleidsdirectie van OCW en een eventuele ondersteuningscommissie is.

We bevelen aan om bij de samenstelling van een beoordelingscommissie eerst profielen van beoogde leden op te stellen. Dat draagt bij aan een zorgvuldige benadering of selectie van commissieleden, waardoor een juiste balans gevonden kan worden tussen voldoende onafhankelijkheid enerzijds en kennis van context en inhoud anderzijds. Denk daarbij niet alleen aan inhoudelijke deskundigen en bestuurders, maar ook personen die dicht bij de praktijk staan.

Ook adviseren wij het proces van aanvraag en beoordeling meer te standaardiseren: zoals de mogelijkheid van een mondelinge toelichting, het betrekken van een beoordelingscommissie bij het opstellen van het beoordelingskader, standaardisering van de uitkomsten van beoordelingen, beoordelingscriteria en van de mogelijkheid voor een planvormingsfase. Zorg daarbij dat het proces aan de voorkant transparant is voor aanvragers en wees naar aanvragers duidelijk in welk soort gevallen afgeweken kan worden van het standaardproces. Zorg ervoor dat voor de aanvragers duidelijk is waar de scheiding loopt tussen advies en ondersteuning enerzijds en beoordeling anderzijds.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

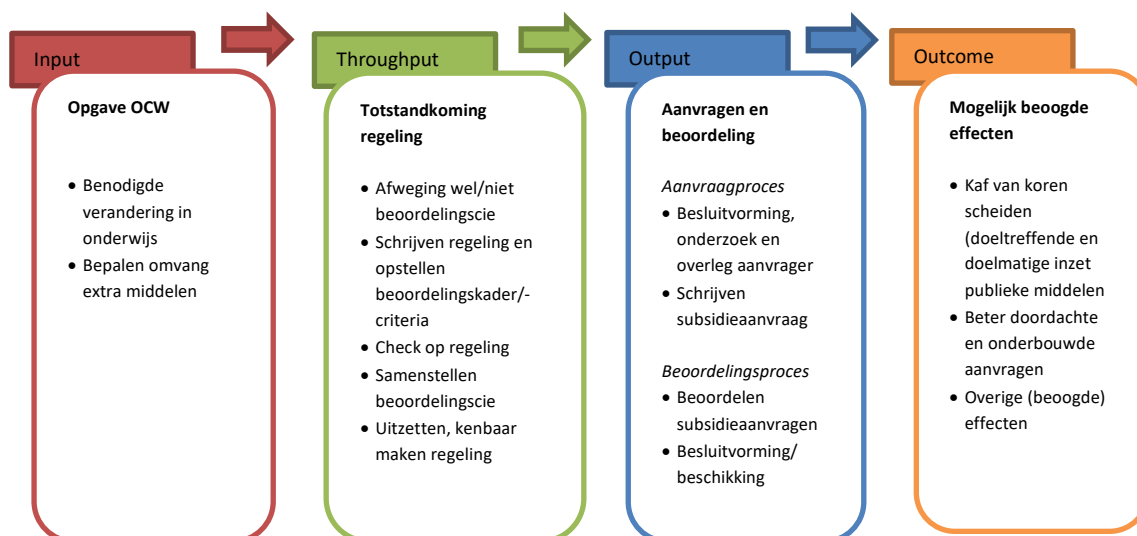
Publieke onderwijsinstellingen worden grotendeels door OCW bekostigd via de lumpsum, op basis van vooral het aantal leerlingen. Aanvullend hierop stelt het ministerie extra middelen beschikbaar om verandering in het onderwijs te stimuleren met als doel om complexe problematiek op te lossen. Via de [‘Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS’](#) worden subsidies verstrekt voor activiteiten op vooraf bepaalde thema’s. In het geval van OCW betreft het de thema’s ‘onderwijs’, ‘onderzoek’, ‘cultuur’ en ‘emancipatie’. Om in aanmerking tot komen voor subsidie uit de Kaderregeling moeten standaard een activiteitenplan en begroting worden opgesteld (art. 3.3). Omdat de Kaderregeling voor specifieke subsidieprojecten te algemeen is, kan de minister aanvullend in een ministeriële regeling of in een beleidsregel de activiteiten waarvoor en de voorwaarden waaronder subsidie wordt verstrekt, nader bepalen (art. 1.3). In dergelijke gevallen worden separate subsidieregelingen aanvullend op de Kaderregeling geschreven. Voorbeelden hiervan zijn de subsidieregelingen [‘Regionale Aanpak Personeelstekort onderwijs 2020, 2021 en 2022’](#) (RAP, voortzetting van de Regionale Aanpak Lerarentekort RAL), [‘Gelijke kansen in het onderwijs’](#), [‘Sterk techniekonderwijs’](#) (STO) en [‘Incidentele middelen leerlingendaling vo 2020’](#) (IML). Actuele subsidieregelingen staan op de [website van DUS-i](#) vermeld.

Bij een deel van deze regelingen adviseert een onafhankelijke (beoordelings)commissie de minister over de toekenning, waarna de minister beschikt. De aanvragen worden dan beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde beoordelingscriteria, die zijn uitgewerkt in een beoordelingskader (veelal als bijlagen in de regeling opgenomen).

Er zijn door de jaren heen tal van aanvullende subsidieregelingen in het leven geroepen, waarbij gebruik wordt gemaakt van een beoordelingscommissie. Tegelijkertijd is weinig bekend over de afwegingen van beleidsmakers om wel of geen beoordelingscommissie in te stellen, en wat de effectiviteit van een dergelijke beoordelingscommissie is. Het ministerie van OCW wil meer weten over de werking van deze beoordelingscommissies, met als doel om dit instrument meer gericht in te kunnen zetten bij toekomstige regelingen of de verlenging van bestaande regelingen. Hierbij is OCW vooral geïnteresseerd in het proces van de totstandkoming, niet in de inhoudelijke effectiviteit van subsidieregelingen.

Dit onderzoek gaat in op de vraag waarom gekozen wordt voor een subsidieregeling met een beoordelingscommissie en wat de meerwaarde daarvan is. Als hulpmiddel om de deze vraag te kunnen beantwoorden, zetten we hieronder de beleidstheorie uiteen. Van links naar rechts gaat het in het kort om: de opgave waar OCW voor staat (input), de totstandkoming van de regeling (throughput), het aanvragen en beoordelen van subsidies (output) en de beoogde effecten van de processen (outcome).

Figuur 1 – Beleidstheorie evaluatie subsidieregelingen met beoordelingscommissie



Zoals gezegd gaat het in de beleidstheorie om het proces van totstandkoming en beoordeling van subsidieregelingen met een beoordelingscommissie, niet de effectiviteit ervan. Met effectiviteit in onderstaande beleidstheorie wordt dus de beoogde effecten van deze processen bedoeld. In de kern zal het instellen commissie in combinatie met het opstellen van inhoudelijke beoordelingscriteria worden gehanteerd om meer garantie te krijgen dat alleen inhoudelijk goede aanvragen subsidie krijgen. Door het kaf van het koren te scheiden, worden publieke middelen doeltreffender (effectief) en doelmatiger (kostenefficiënt) ingezet, zo kan de gedachte zijn. Een ander potentieel effect is dat de lat door het instellen van een commissie hoger wordt gelegd. Dat subsidieaanvragers beter doordachte aanvragen/plannen indienen, omdat ze meer dan anders gedwongen worden goed na te denken wat ze in hun aanvraag/plannen zetten. Mogelijk spelen ook andere argumenten een rol voor het ministerie met het instellen van een beoordelingscommissie.

Of beoogde effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd, hangt af van diverse **factoren**. Deze factoren leiden we af van de processtappen die onder 'Throughput' en 'Output' in de beleidstheorie staan genoemd. Een aantal voorbeelden: Is de regeling helder en zijn de voorwaarden en beoordelingscriteria goed doordacht? Is er voldoende tijd en expertise voor het schrijven van de regeling? Is er voldoende tijd voor het schrijven van de subsidieaanvraag en voor de voorbereiding daarvan (ontwikkeling ideeën, vinden samenwerkingspartners)? Is de beoordelingscommissie deskundig genoeg en heeft zij voldoende tijd voor de beoordeling van aanvragen? Wordt het advies van de commissie gevolgd door de minister?

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft het karakter van zowel een procesevaluatie (waarom een beoordelingscommissie) als een effect-evaluatie (wat is meerwaarde van een beoordelingscommissie). Beide onderdelen vallen uiteen in verschillende deelvragen die we op de volgende pagina presenteren.

Proceevaluatie: totstandkoming regeling en beoordeling aanvragen door commissies

1. Waarom wordt bij subsidieregelingen met schooleigen/regionale planvorming gekozen voor een beoordelingscommissie? Welke opbrengsten verwachten de betrokken partijen met het instellen van een beoordelingscommissie en het opstellen van beoordelingskader/-criteria (kaf van koren scheiden; beter doordachte voorstellen; overig)? Worden die opbrengsten vertaald naar concreet meetbare doelen? Waarom wel/niet?
2. Zijn betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling tevreden over het totstandkomingsproces van subsidieregelingen met een beoordelingscommissie? Wat zijn succesfactoren en verbeterpunten in het totstandkomingsproces?
3. Welke voorwaarden en beoordelingscriteria zijn voor de subsidieregelingen met beoordelingscommissie gesteld? In hoeverre verschillen die voorwaarden en beoordelingscriteria van vergelijkbare subsidieregelingen (qua beleidsdoel en omvang) waarbij geen sprake is van een beoordelingscommissie?
4. Wat is het oordeel van de beoordelingscommissie(s) en betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling over het beoordelingsproces (sterke en zwakke punten)? Door wie en op welke manier vindt de beoordeling plaats als geen sprake is van een beoordelingscommissie, en wat is het oordeel van betrokkenen over dit proces?
5. Hoe wordt de rol van de beoordelingscommissie (als beoordelaar van schooleigen/regionale plannen en voortgangsrapportages) bij de subsidieregelingen door de beoordelingscommissie(s) zelf en door betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling ervaren? Hoe beoordelen zij de objectiviteit van de beoordelingscommissie?
6. Wat zijn succesfactoren en verbeterpunten in het beoordelingsproces?

Effectevaluatie: gerealiseerde effecten (meerwaarde van beoordelingscommissie)

Voor het onderzoek is het van belang om het succes (qua procesuitkomsten!) van subsidieregelingen met begeleidingscommissie te kunnen vergelijken met regelingen zonder begeleidingscommissie. Succes qua procesuitkomsten kan op een paar manieren worden 'gemeten':

7. In hoeverre zijn de verwachte opbrengsten van de regelingen gerealiseerd naar het oordeel van betrokkenen bij het opstellen van de regelingen (is qua subsidieaanvragen het kaf van het koren gescheiden)? En in hoeverre droeg de beoordelingscommissie bij aan deze opbrengsten? In hoeverre droegen andere voorwaarden bij de regeling bij aan deze opbrengsten?
8. Zorgt het instellen van een beoordelingscommissie en het opstellen van beoordelingskader/-criteria ervoor dat subsidieaanvragers beter onderbouwde aanvragen opstellen?
9. Verschillen subsidieaanvragen van een regeling met beoordelingscommissie qua kwaliteit/onderbouwing met subsidieaanvragen van een regeling zonder beoordelingscommissie? Zo ja, wat is de oorzaak van dit verschil?
10. Welke overige factoren interfereren in het succes van het totstandkomings- en beoordelingsproces (c.q. zorgen voor een heldere regeling en voor betere subsidieaanvragen)? Is er voldoende tijd en expertise voor het schrijven van de regeling en het doordenken/opschrijven van beoordelingskader/-criteria? Is er voldoende tijd voor het schrijven van de subsidieaanvraag en voor de voorbereiding daarvan (ontwikkeling ideeën, vinden samenwerkingspartners)? Is de beoordelingscommissie deskundig genoeg en heeft zij voldoende tijd voor de beoordeling van aanvragen? Wordt het advies van de commissie gevolgd door de minister?

Oordeel en aanbevelingen

11. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor toekomstige subsidieregelingen met beoordelingscommissie voor schooleigen/regionale planvorming? In welke situaties zijn beoordelingscommissies een nuttige toevoeging? Hoe kunnen in dat geval de

beoordelingscommissies en het proces van beoordeling dan zo goed mogelijk worden ingestoken? Welke alternatieven zijn er mogelijk? Welke voor- en nadelen zitten daaraan? En welk afwegingskader is geschikt in dit soort situaties?

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is gekozen voor een overwegend kwalitatieve aanpak omdat dat het beste bij het soort onderzoeksvragen past. Daarbinnen is het van belang om zowel breed als verdiepend informatie te verzamelen. De aanpak bestond uit 4 onderdelen.

1. Voorbereiding
2. Inventarisatie additionele subsidieregelingen
3. Verdieping bij 8 regelingen (casestudies)
4. Reflectiebijeenkomst

1. Voorbereiding

In de voorbereidingsfase is een aantal sleutelinformanten geïnterviewd om (los van specifieke regelingen) goed inzicht te krijgen in het proces van ontwerp van subsidieregelingen, de verschillende rollen taken, verantwoordelijken van betrokkenen, en de afwegingen die daarin spelen. We hebben gesproken met vertegenwoordigers vanuit verschillende perspectieven: beleid, financiën, uitvoering, juridische zaken.

2. Inventarisatie van additionele subsidieregelingen

Vervolgens hebben we een overzicht opgesteld van de verschillende subsidieregelingen additioneel aan de Kaderregeling. Het gaat daarbij in elk geval om de 32 regelingen die (begin februari 2023) op de DUS-I site (<https://www.dus-i.nl/subsidies/themas/onderwijs>) waren gepubliceerd.¹ Daaraan zijn nog de volgende regelingen toegevoegd: Maatschappelijke diensttijd, Tegemoetkoming kosten Opleidingsscholen, Lerarenontwikkelfonds, en Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen.

Op basis van de tekst van de regeling en eventuele toelichtingen hebben we per regeling de volgende kenmerken in kaart gebracht:

- doelen;
- looptijd en aanvraagronde;
- totaalbudget;
- eventueel maximale budgetten per aanvrager;
- wijze van verdelen van beschikbare middelen
- soort aanvragers (besturen, penvoerders samenwerkingen);
- manier van planvorming: regionaal of per school;
- wel/geen beoordelingscommissie;
- indien geen commissie: manier van beoordelen aanvraag
- indien wel commissie: wat beoordeelt commissie (subsidieaanvraag, tussentijdse rapportages, eindverslag);
- voorwaarden in regeling (bijv co-financiering, samenwerking met specifieke organisaties, etc.);
- specifieke eisen aan verantwoording;

¹ Deze lijst wordt continu bijgewerkt omdat nieuwe regelingen worden gepubliceerd en andere aflopen.

- eventuele aanvullingen.

De inventarisatie diende twee doelen. In de eerste plaats hebben we een vergelijkend overzicht op inhoudelijke kenmerken van de verschillende regelingen en ook de variatie daarbinnen op die kenmerken. In de tweede plaats is dit overzicht gebruikt voor het maken van een selectie van 8 regelingen waar we vervolgens verdiepend onderzoek hebben gedaan.

3. Verdieping bij 8 regelingen (cases)

De verdiepingsronde bij de 8 regelingen bestond uit 3 elementen: interviews met de betrokkenen, een korte enquête onder aanvragers van de regelingen waar een beoordelingscommissie is ingesteld en bestuderen van relevante onderzoeksliteratuur betreffende de regeling (indien aanwezig).

In Tabel 1 geven we overzicht van de selectie van 8 regelingen die als case in het onderzoek zijn meegenomen. Bij die selectie hebben we de volgende factoren/overwegingen laten meespelen:

- of er wel of geen beoordelingscommissie (of panel/jury) bij betrokken is (geweest);
- de onderwijssector(en) waarop de subsidieregeling betrekking heeft;
- de breedte van de taak van een beoordelingscommissie (alleen aanvragen beoordelen, advies geven, voortgangsrapportages beoordelen, e.d.);
- bij regelingen waarbij geen beoordelingscommissie betrokken is: eis van indienen van inhoudelijke (regionale) plannen;
- of er sprake is van regionale of schooleigen planvorming;
- de hoogte van het subsidieplafond (per jaar).

Op alle bovenstaande factoren is gezocht naar (enige) variatie bij de selectie van de cases. Behalve regelingen waarbij wel en geen beoordelingscommissie betrokken was of is, hebben we ook gekeken naar de bestaande tussenvormen, bijvoorbeeld een beoordeling door een panel of jury.

Tabel 1.1 Selectie regelingen voor casestudies

Subsidieregeling	Sector	Commissie	Rol commissie	Schooleigen/ regionaal	+ bedrag per jaar (mln)
Sterk techniekonderwijs (STO)	VO	v	Beoordelen aanvraag	Regionaal	€97,0
Incidentele middelen leerlingdaling (IML)	VO	v	Beoordelen aanvraag regionaal plan	Regionaal	€5,0
Begaafde leerlingen po en vo (BEG)	PO, VO	v	Beoordelen aanvraag	Regionaal	€14,0
Maatschappelijke diensttijd (MDT)	VO, MBO	v	Beoordelen aanvraag	Regionaal	€34,0
Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF)	MBO	v	Beoordelen aanvraag en voortgangsrapportage	Regionaal	€25,0
Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen (FLX)	MBO	v	Beoordelen aanvraag	Regionaal	€4,7
Regionale aanpak personeelstekort (RAP)	PO, VO, MBO	x	N.v.t.	Regionaal	€12,5
Regionale samenwerking kansengelijkheid in het onderwijs (GKA)	PO, V(S)O	x	N.v.t.	Regionaal	€7,0

Interviews

We hebben voor elk van de regeling de relevante betrokkenen geïnterviewd: de uitvoerder van de regeling (DUS-I), de subsidieverstrekker (de betreffende beleidsdirectie) en vertegenwoordigers van de beoordelingscommissies en ondersteuningscommissies (voor zover relevant). Deels ging het om combinatie-interviews als bijvoorbeeld personen bij meerdere van de 8 regelingen betrokken waren en deels ging het om individuele interviews. In de interviews kwamen onder meer de volgende zaken aan bod:

- welke aspecten vooral meewegen bij de vormgeving van de regeling (uitvoeringsarm, kans op bezwaar/beroep, beoogde effect van subsidie-instrument enzovoort);
- of een beoordelingscommissie is overwogen, en welke argumenten gegeven worden voor het wel/instellen van een beoordelingscommissie (bijvoorbeeld kwaliteit enerzijds en anderzijds organisatorische rompslomp en doorlooptijd subsidieverstrekking);
- of er naast 'officiële' criteria voor instelling van beoordelingscommissies (betere doordachte subsidie-aanvragen, bijdrage aan selectie kwalitatief goede plannen) ook 'niet-officiële' overwegingen (geeft het regeling meer status mee, wordt er voorgesorteerd op oordeel AR) een rol spelen;
- wat de (indirecte) rol is van externe partijen, bijv. politiek, PO-raad, VO-raad andere maatschappelijke organisaties;
- waarom is gekozen voor takenpakket van een eventuele beoordelingscommissie (bijv. beoordelen van aanvragen, tussentijdse voortgang, eindresultaat, opstellen beoordelingscriteria);

De geïnterviewden ontvingen voorafgaand aan het interview een gespreksleidraad met onderwerpen.

Vragenlijst aanvragers (met beoordelingscommissie)

In aanvulling op de informatie uit de interviews is bij de regelingen waar sprake is van een beoordelingscommissie (een selectie van) de aanvragers door DUS-I een uitnodiging gestuurd met link naar een korte enquête (invultijd maximaal 5 minuten) met vragen over het aanvraagproces en ervaring met de beoordeling(scommissie).

4. Reflectiesessie

Na afronding van de cases zijn de uitkomsten van het onderzoek besproken in een gezamenlijke sessie met vertegenwoordigers van verschillende afdelingen vanuit het beleidsdepartement, een vertegenwoordiging vanuit DUO, en een voorzitter van één van de beoordelingscommissies. Deze reflectiesessie was bedoeld om de resultaten te valideren en waar mogelijk aan te scherpen of te preciseren.

2 Overzicht van subsidieregelingen

Op basis van de inventarisatie van alle 36 huidige additionele subsidieregelingen is een vergelijkend overzicht opgesteld waarin belangrijke kenmerken van de regelingen en variaties binnen deze kenmerken zijn opgenomen. Hieronder beschrijven we een aantal overeenkomsten en verschillen.

Budget

Het totale subsidiebudget van de regelingen loopt sterk uiteen, van €100.000 voor de regeling Reiskosten DAMU-leerlingen PO tot €100 miljoen per jaar voor STO. Ook het maximale budget per aanvrager verschilt, en wordt gebaseerd op verschillende factoren. Soms wordt gewerkt met een vast budget per aanvrager: voor het verbeteren van het aanbod van heterogene brugklassen kan een vestiging van een vo-school een vast budget aanvragen van €100.000. Maar vaker is het budget per aanvrager afhankelijk van factoren zoals aantal scholen, aantal leerlingen of aantal (verwachte) deelnemers aan programma's. In enkele gevallen wordt gewerkt met een vast bedrag en een aanvullend variabel bedrag. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van andere eindtoetsen in het PO, waarvoor scholen een vast bedrag van €500.000 ontvangen, aangevuld met een variabel bedrag afhankelijk van het aantal leerlingen.

Looptijd, aanvraagronde, wijze van verdeling beschikbare middelen

De looptijd van de subsidieregelingen bestrijkt meestal tenminste een jaar, en vaak langer. Aanvragen voor RIF kunnen bijvoorbeeld ingediend worden in de kalenderjaren 2019 t/m 2023. Voor de meeste regelingen wordt gewerkt met verschillende aanvraagronde of tijdvakken. De regeling Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs kent bijvoorbeeld vijf tijdvakken; drie voor het jaar 2020 en twee voor het jaar 2021. In veel andere regelingen met meerdere rondes geldt een aanvraagronde vaak voor één kalender- of schooljaar.

Voor de wijze waarop het beschikbare budget wordt verdeeld wanneer het subsidieplafond ontoereikend is voor het aantal aanvragen dat is ontvangen, zijn een aantal varianten. Dit kan bijvoorbeeld op basis van volgorde van binnenkomst of op basis van loting. Soms wordt ook voorrang gegeven aan bepaalde groepen, bijvoorbeeld scholen met een positieve achterstandsscore (voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs), scholen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (voor capaciteitentesten 2021-2023 en verbetering basisvaardigheden), of scholen die op basis van een eerdere regeling al subsidie hebben ontvangen (voor voorkomen onnodig zittenblijven).

Planvorming en aanvragen

In een deel van de regelingen wordt gewerkt met regionale of gezamenlijke planvorming. Voor 20 regelingen is het mogelijk om als school, organisatie of ouder zelfstandig een aanvraag in te dienen, en voor de overige 16 regelingen geldt dat er verplicht wordt aangevraagd door de penvoerder van een aantal samenwerkingspartijen. Dit kan gaan om een samenwerking tussen scholen onderling, tussen school en gemeente, of met bedrijven. Voor de regeling Versoepelen doorstroom vmbo-mbo en vmbo-havo wordt de aanvraag bijvoorbeeld gedaan door een vmbo-vestiging met één of meer samenwerkende roc's, aoc's, vakinstellingen of havo-scholen, en voor regeling Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF) worden aanvragen gedaan door samenwerkingen tussen onderwijsinstellingen, arbeidsorganisaties en eventueel ook bedrijven, O&O-fondsen en regionale overheden. Ook komt het voor dat de subsidie zelf is verdeeld in deelsubsidies die soms gekoppeld zijn aan fasen, waarbij er een fase is ingericht voor het vormen van samenwerkingsconstructies. Voor de regeling FLX kon bijvoorbeeld subsidie worden aangevraagd voor het vormen van een samenwerkingsverband tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen, en ook de regeling

Incidentele Middelen Leerlingdaling (IML) is verdeeld in twee deelsubsidies, waarbij de subsidie voor planvorming is bedoeld om in de regio met de beoogde samenwerkingspartners gezamenlijk een plan te maken. Deze periode was tevens bedoeld om eventuele nieuwe of andere samenwerkingspartijen bij het plan te betrekken.

Waar de aanvraag uit moet bestaan, verschilt sterk. Bij een aantal regelingen is sprake van inhoudelijke plannen die door (regionaal) samenwerkende besturen moeten worden ingediend en die vaak moeten bestaan uit een activiteitenplan, begroting en soms een regioplan. Daarnaast betreft het een groot aantal regelingen waarvoor enkel administratieve of kwantitatieve gegevens hoeven te worden aangeleverd. Van de regelingen waarbij geen externe beoordelende partij betrokken is, vereisen de meeste geen inhoudelijk activiteitenplan, regiovisie of begroting. De betrokkenheid van een externe beoordelaar en de mate waarin de nadruk ligt op inhoud van de in te dienen plannen zijn niet één op één aan elkaar gekoppeld: er zijn ook regelingen waarbij een activiteitenplan en begroting ingediend moet worden en waar geen beoordelingscommissie bij betrokken is. Voorbeelden hiervan zijn Bèta-techniek-netwerken 2017-2020, Internationalisering funderend onderwijs, Onderzoeks- en verbetercultuur funderend onderwijs 2023-2027 en Vakwedstrijden vo en mbo.

Wel/geen beoordelingscommissie

Van de 36 regelingen is bij een kwart (9) sprake van externe beoordeling van ingediende plannen door een commissie, panel of jury. Van deze negen regelingen wordt er in één geval (LFX) gewerkt met een onafhankelijk panel bestaande uit drie personen, en in één geval (LerarenOntwikkelFonds) met een jury, geselecteerd door CAOP. Voor de regeling Incidentele Middelen Leerlingdaling wordt de beoordelingscommissie alleen ingezet voor het tweede deel van de regeling. Vaak wordt uit de regeling zonder beoordelingscommissies zelf niet duidelijk of de beoordeling van de aanvragen gedaan wordt door OCW en/of door DUS-I.

Wat beoordeelt commissie

De beoordelingscommissie beoordeelt in veruit de meeste gevallen alleen de subsidieaanvragen, die meestal bestaan uit in elk geval een activiteitenplan en begroting. Niet altijd wordt in de regeling zelf geëxpliciteerd of de commissie ook een rol speelt bij het beoordelen van eventuele voortgangsrapportages of verantwoording. Bij de RIF-regeling is hierop een uitzondering; hier wordt wel expliciet benoemd dat de commissie ook de voortgangsrapportage beoordeelt.

Beoordelingscriteria

De mate van uitwerking van een beoordelingskader verschilt sterk: soms is er in de regeling nauwelijks iets toegelicht over de manier van beoordelen, en soms is er een ver uitgewerkt beoordelingskader beschikbaar. Dit geldt zowel voor regelingen met als zonder een externe beoordelingscommissie. Bij de regelingen zonder beoordelingscommissie wordt de meerderheid ofwel beoordeeld op compleetheid en correctheid van de aanvraag, ofwel op kwantitatieve criteria. Voor de regeling Expertisedeling nieuwkomers wordt bijvoorbeeld uitgegaan van het kwantitatieve criterium van het aantal vreemdelingen in verschillende leerjaren, en voor de regeling Ontwikkeling andere eindtoetsen PO wordt uitgegaan van compleetheid van de aanvraag, waarbij de aanvraag bijvoorbeeld moet bestaan uit een opgave van het aantal leerlingen. Voor de regelingen waarvoor enkel administratieve gegevens hoeven te worden aangeleverd (zoals aantal leerlingen en gegevensverklaringen) en waarvoor slechts een beoordeling nodig is van de compleetheid en correctheid van de aanvraag, voert DUS-I deze check uit.

Er zijn echter ook regelingen zonder beoordelingscommissie waarbij de ingediende documenten en de geformuleerde criteria een kwalitatieve beoordeling vereisen, zoals de regeling Beta-technieknetwerken 2017-2020, waarbij wordt beoordeeld op criteria zoals een meerjarige regionale visie en doelstellingen,

samenwerking en draagvlak, activiteiten en begroting en financiering. Bij ieder onderdeel is uitgewerkt waaraan de aanvraag precies moet voldoen om te worden toegekend.

Daarnaast wordt bij de regeling Onderzoeks- en verbetercultuur funderend onderwijs 2023-2027, ook een regeling waarbij geen beoordelingscommissie betrokken is, een uitgebreid beoordelingskader geschetst, met daarin bijvoorbeeld criteria waar het activiteitenplan aan moet voldoen (bijvoorbeeld *“overtuigend weergeven dat de gehanteerde werkwijze laagdrempelig toepasbaar is en aansluit bij de context van de scholen”*).

Voor regelingen waarbij wel wordt beoordeeld door een externe commissie, panel of jury, is in alle gevallen een beoordelingskader uitgewerkt, en in een enkel geval (RIF) zijn ook de beoordelingscriteria voor voortgangsrapportages uitgewerkt. De criteria waarop wordt beoordeeld zijn divers. Dit kan bijvoorbeeld gaan om draagvlak voor samenwerkingen, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van activiteitenplannen, mate van innovatie of de mate waarin een doelgroep wordt bereikt. Meestal is in de regeling niet toegelicht op welke wijze de criteria worden gescoord en welke score leidt tot een toekenning dan wel een afwijzing, en welke weging van de verschillende scores de beoordelende partij toepast.

Voorwaarden in regeling

In de regelingen worden vaak aanvullende voorwaarden gesteld aan subsidieaanvragen om te garanderen dat de activiteiten die worden uitgevoerd met de subsidie bijdragen aan de beoogde doelen. Allereerst wordt regelmatig een percentage cofinanciering vereist, bijvoorbeeld door het bedrijfsleven (10% van het aangevraagde bedrag in het geval van STO) of door de aanvragende partij (50% van de begroting in het geval van Open en online hoger onderwijs). Ook stellen de regelingen aanvullende eisen aan samenwerkingsconstructies. Zo mag er in het geval van STO en IML geen overlap bestaan tussen gevormde regio's, en gelden er minimum aantallen of percentages betrokken samenwerkingspartijen. Voor Nazorg mbo 2022-2024 geldt bijvoorbeeld een minimum aantal samenwerkingspartners in verschillende categorieën, en voor IML geldt een minimum van 65% van de scholen binnen een gemeente die betrokken moeten zijn. Verder geldt vaak de voorwaarde dat er maximaal één aanvraag gedaan mag worden per samenwerkingsverband, gemeente of school/vestiging. Ook geldt voor veel regelingen dat er geen subsidie kan worden toegekend voor de uitvoering van activiteiten waarvoor de aanvrager al via een andere regeling subsidie ontvangt of heeft ontvangen. Tot slot zijn de verplichtingen tot meewerken aan informatieverzoeken en tot deelname aan monitor- en/of effectonderzoek veel ingezette voorwaarden.

Specifieke eisen verantwoording

Voor veruit de meeste (22) regelingen geldt dat verantwoording geschiedt volgens de jaarverslaggeving overeenkomstig de Regeling jaarverslaggeving onderwijs met model G, onderdeel 1, zoals bedoeld in richtlijn 660 van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Dit model houdt in dat de uitgevoerde activiteiten worden verantwoord. Het geldt dat de ontvanger niet heeft uitgegeven aan de activiteit, vloeit naar de algemene middelen van de school. De tegenhanger hiervan is model G2, waarbij de uitgegeven middelen worden verantwoord, en niet-uitgegeven geld wordt teruggevorderd. Dit model wordt gebruikt voor de regelingen RIF, IML, en STO. Bij keuze voor model G1 wordt in de regeling zelf soms toegelicht dat dit de administratieve lasten voor subsidieontvangers beperkt. In de regelingen Ventilatie op scholen, Lente- en zomerscholen in het voortgezet onderwijs en Versoepelen doorstroom mbo-hbo worden beide modellen gebruikt en wordt model G1 ingezet bij subsidiebedragen van minder dan €125.000 en wordt model G2 ingezet voor bedragen daarboven.

3 Acht regelingen nader uitgediept

Om beter inzicht te krijgen in de overwegingen die zijn gemaakt bij het ontwerp van een regeling, het verloop van het totstandkomings- en aanvraagproces en de ervaringen die verschillende betrokkenen (beleid, uitvoering en veld) hebben, hebben we acht regelingen nader bestudeerd. Het gaat om zes regelingen met een beoordelingscommissie: Sterk techniekonderwijs (STO), Incidentele middelen leerlingdaling vo (IML), Begaafde leerlingen po en vo (BEG), Maatschappelijke diensttijd (MDT), Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF), Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen (FLX). Om te kunnen vergelijken zijn deze aangevuld met twee regelingen zonder beoordelingscommissie: Regionale aanpak personeelstekort (RAP) en Regionale samenwerking kansengelijkheid in het onderwijs (GKA).

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst hoe de totstandkoming van de regelingen is verlopen en welke keuzes er zijn gemaakt bij de inrichting van de regelingen. Vervolgens bespreken we het verloop van het proces van aanvragen en beoordelen en de ervaringen die hierbij zijn opgedaan.

3.1 Ontwerp van de subsidieregelingen

3.1.1 Totstandkomingsproces

Er is bij de vormgeving van een regeling sprake van een innige samenwerking tussen verschillende partijen: beleidsmedewerkers, juridische expertise, financiële expertise en uitvoeringskennis. Vormgeving van een regeling vindt plaats binnen een krachtenveld waarin behalve het bestuursdepartement ook uitvoering (DUS-I), onderwijsveld en betrokken maatschappelijke organisaties en politiek een rol spelen. Binnen het geheel van verschillende wensen, eisen en belangen wordt steeds naar een optimale maatwerkoplossing gezocht. Volgens de geïnterviewden is er geen beslisboom/protocol o.i.d. dat gebruikt kan worden voor afwegingen voor wel/niet externe beoordeling. Wel zijn er de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, ook bekend als het Uniform Subsidiekader beschikbaar via Beleidskompas, dat aanwijzingen en voorschriften bevat voor de inrichting en uitvoering van rijkssubsidies.² Daarnaast is er het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies. Dit is een gestandaardiseerde manier waarop de rijksoverheid subsidieregelingen uitvoert. Wanneer een subsidieregeling zo goed als rond is, wordt de regeling voorgelegd aan een ECS (expertisecentrum subsidies). Hierin overlegt de beleidsdirectie van OCW met DUO, FEZ, WJZ en DUS-I over de regeling alvorens deze aan directeuren en minister worden voorgelegd. Tevens voert DUS-I een uitvoeringstoets uit waarbij advies wordt gevraagd van de ADR en inspectie.

3.1.2 Afwegingen voor kenmerken regeling

Te subsidiëren activiteiten

De regelingen verschillen van elkaar in de mate waarin de te subsidiëren activiteiten concreet zijn geformuleerd. In de regelingen MDT, BEG en GKA is uitgewerkt voor welke activiteiten de subsidie ingezet mag worden. Bij MDT gaat het bijvoorbeeld om de volgende activiteiten: werving en matching van jongeren aan een MDT-traject, begeleiding van jongeren bij het MDT-traject, afstemmingsactiviteiten binnen het MDT-netwerk en coördinerende en administratieve activiteiten. Bij de regeling begaafdheid wordt subsidie verstrekt om extra ondersteuning te bieden aan leerlingen met

² <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/aanwijzingen-voor-subsidieverstrekking>

kenmerken van begaafdheid. Vervolgens wordt uiteengezet wat wordt verstaan onder extra ondersteuning. Bij de regelingen IML en FLX worden de activiteiten waarvoor subsidie verstrekt wordt globaal beschreven. Bij de IML regeling wordt subsidie verstrekt voor het maken en uitvoeren van een meerjarig plan gericht op het tot stand brengen van een transitie naar een levensvatbaar en kwalitatief goed onderwijsaanbod dat leerlingendaling in de regio kan opvangen. Bij de regeling FLX is de subsidie beschikbaar gesteld voor het vormen van een samenwerkingsverband en het ontwikkelen van een onderwijsprogramma voor één of meer beroepsopleidingen in de derde leerweg dat specifiek is gericht op werkenden en werkzoekenden.

Bij STO, RIF en RAP is uitsluitend een doel van de regeling geformuleerd. Betrokkenen bij de RAP regeling lichten toe dat er bewust voor is gekozen om geen beoogde activiteiten in de regeling te noemen, zodat regio's zelf kunnen bepalen welke activiteiten nodig zijn in hun specifieke situatie. Hieraan ligt de argumentatie ten grondslag dat elke regio een eigen opdracht heeft binnen een eigen (bestuurlijke) context.

Bij alle regelingen is ook opgenomen waarvoor de subsidie niet gebruikt mag worden. Dit betreft in ieder geval activiteiten waarvoor reeds bekostiging (rijksbijdrage voor instellingen of subsidie) wordt ontvangen. Daarnaast worden verschillende specifieke aspecten genoemd die niet subsidiabel zijn vanuit de regeling, zoals huisvestingskosten, eerder ontwikkelde of uitgevoerde activiteiten, kosten voor verbetering van primaire arbeidsvoorwaarden of inhuur van onderwijspersoneel op scholen.

De subsidieaanvraag

Voor de acht bestudeerde regelingen geldt dat ten minste een activiteitenplan en begroting onderdeel vormen van de aanvraag, zoals dat standaard is in de Kaderregeling. Volgens artikel 3.4 uit de Kaderregeling moet een activiteitenplan ten minste bestaan uit: a. een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, b. een beschrijving van aard, omvang, duur en wijze van uitvoering van activiteiten en c. een beschrijving van de met de activiteiten na te streven doelstellingen, resultaten of producten. Volgens artikel 3.5 behelst de begroting een overzicht van de geraamde kosten en opbrengsten per activiteit en een toelichting op de afzonderlijke begrotingsposten. Daarnaast geldt dat de begroting bij de aanvraag sluitend is. Bij alle acht regelingen wordt of in de regeling zelf of in het beoordelingskader nadere aanwijzingen gegeven waaraan het activiteitenplan en de begroting moeten voldoen.

Voor alle regelingen geldt dat aanvullend op het activiteitenplan en begroting er een verklaring toegevoegd moet worden waarin alle deelnemende partijen ten minste verklaren dat zij samenwerken om de gezamenlijke activiteiten uit te voeren. Bij vier regelingen wordt hiervoor gevraagd om een samenwerkingsovereenkomst. Voor de RAP regeling geldt dat er geen samenwerkingsovereenkomst of verklaring aangeleverd hoeft te worden, maar is vereist dat alle betrokken partijen de aanvraag ondertekenen.

Voor RIF, STO en IML geldt dat aanvullend op het activiteitenplan, begroting en samenwerkingsovereenkomst ook een regiovisie of regionaal visiedocument wordt aangeleverd. Deze regiovisie moest ten minste bestaan uit een beschrijving van de regio en de betrokken partijen in de regio en een analyse van relevante gegevens, zoals van de leerlingontwikkeling of van de regionale arbeidsmarkt. Er is gekozen voor het opstellen van een regiovisie om te stimuleren dat de partijen in de regio een goed beeld hebben bij de situatie in de regio en plannen beter doordenken.

Bij het opstellen van een subsidieregeling is de omvang van de aanvraag een aandachtspunt. Betrokkenen/Opstellers geven aan dat ze enerzijds de administratieve last voor aanvragers willen beperken. Anderzijds wordt het belang van goed doordachte plannen genoemd in verband met doeltreffende en doelmatige besteding van de subsidiemiddelen. Bij een aantal regelingen is de wens naar goed doordachte plannen vertaald naar een beoordelingskader met meerdere beoordelingscriteria.

Een uitgebreid beoordelingskader heeft als gevolg dat aanvragers een uitvoerig plan van aanpak voor de subsidieregeling opstellen. Bij de MDT regeling 5a³ was de wens van de opstellers van de regeling om de eisen aan de subsidieaanvraag te vereenvoudigen ten opzichte van eerdere subsidieregelingen. Tegelijkertijd was er de wens om de regeling te ontwikkelen met het veld en om ervaringen met eerdere regelingen te benutten bij de ontwikkeling van de nieuwe regeling. Doordat de regeling in een proces van co-creatie met het veld tot stand kwam, zijn de vereisten aan de regeling uiteindelijk uitvoeriger geworden dan vooraf was beoogd.

Cofinanciering

Voor drie regelingen geldt dat er geen sprake is van verplichte cofinanciering. Voor de andere vijf regelingen geldt dat er wel cofinanciering vereist is, variërend van 7,5% van het aangevraagde subsidiebedrag tot maximaal 50%. De voornaamste reden om cofinanciering verplicht te stellen, betreft verduurzaming van de aanpak. De verwachting is dat wanneer betrokken partijen zelf ook actief investeren een aanpak op termijn zonder subsidie kan worden voortgezet. Andere redenen voor cofinanciering zijn dat cofinanciering zorgt voor meer commitment van betrokken partijen en waarborgt dat aanvragers goede plannen opstellen. De veronderstelling hierbij is dat betrokken partijen kritischer zouden zijn bij de planvorming omdat ze ook eigen middelen ervoor inzetten. Hierdoor zou cofinanciering ook gelden als waarborg voor efficiënte besteding van middelen.

Verantwoording

De Kaderregeling kent de volgende bepalingen voor bekostigde onderwijsinstellingen met betrekking tot verantwoording (artikel 9.1):

- a) bij subsidie waarbij het niet aangewende deel van de subsidie, mits de activiteiten volledig zijn uitgevoerd, kan worden besteed aan andere activiteiten waarvoor bekostiging wordt verstrekt, wordt in ieder geval verantwoord in model G, onderdeel 1, zoals bedoeld in richtlijn 660 van de Raad voor de Jaarverslaglegging.
- b) Bij subsidie die uitsluitend mag worden aangewend voor het doel waarvoor de subsidie is verstrekt en waarbij niet bestede middelen worden teruggevorderd wordt in ieder geval verantwoord in model G, onderdeel 2.

Voor de regelingen FLX en IML geldt dat voor de fase/ronde van voorbereiding verantwoording plaatsvindt volgens model G1 en voor de fase/ronde van uitvoering verantwoording plaatsvindt volgens model G onderdeel 2. Bij de regelingen RIF en STO vindt de gehele verantwoording plaats via model G2. Voor alle vier de regelingen waarvoor model G2 gebruikt wordt, zijn ook een of meerdere tussen/voortgangsrapportages vereist en een eindrapportage. Redenen die genoemd worden voor deze verantwoordingseisen zijn het belang van de regeling en de wens bij het ministerie aan gedetailleerd inzicht in het verloop van de uitvoering en besteding van de middelen.

Voor de regeling MDT geldt dat de verantwoording plaatsvindt volgens artikel 7.5 van de kaderregeling. Dit artikel houdt onder meer in dat de subsidie wordt vastgesteld op een bedrag per gerealiseerde prestatie-eenheid. Concreet betekent dit dat de aanvragers zich moeten verantwoorden over het aantal gerealiseerde MDT-trajecten en daarvoor bekostigd worden. De keuze voor deze vorm van verantwoorden heeft enerzijds te maken met de intentie van de regeling, namelijk bestendigen verduurzamen van bestaande MDT-trajecten. Anderzijds zit hier de praktische reden achter dat een dergelijke verantwoordingseis veel minder administratieve belasting voor organisaties geeft.

³ De regeling MDT 5a is de regeling van maatschappelijke diensttijd van OCW en uitgevoerd door DUS-1, eerdere subsidieregelingen van maatschappelijke diensttijd waren subsidieprogramma's van ZonMw.

Beoordelingskader/criteria

Bij zes van de acht regelingen is gewerkt met een beoordelingscommissie die de aanvragen heeft beoordeeld. Voor deze regelingen zijn dan ook beoordelingscriteria opgesteld. Vaker voorkomende criteria zijn:

- Een visie op wat er nodig is in de regio en een vertaling daarvan naar doelstellingen.
- Activiteiten die een regio wil ondernemen om gestelde doelen te behalen.
- De wijze waarop wordt samengewerkt en gewerkt wordt aan draagvlak.
- Uitvoerbaarheid en haalbaarheid.
- Een voldoende onderbouwde en sluitende begroting.
- Afspraken omtrent monitoring van voortgang en/of effecten.
- Wijze van kennisdeling en borging.

De regelingen hebben een beperkt aantal beoordelingscriteria (vier tot acht), maar deze beoordelingscriteria zijn vervolgens uitgewerkt in een aantal deelaspecten. Voor een aantal regelingen geldt dat deze deelaspecten nog weer verder zijn uitgewerkt in vereisten.

Bij de regelingen GKA en RAP is niet gewerkt met een beoordelingscommissie. Bij deze regelingen is wel een aantal eisen geformuleerd waaraan de subsidieaanvragen moeten voldoen. Deze eisen komen veelal overeen met beoordelingscriteria die we terug zien bij de andere regelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen aan de samenstelling van het samenwerkingsverband dat subsidie aanvraagt, een omschrijving van doel en de organisatie van de samenwerking en afspraken omtrent monitoring van de voortgang of effecten.

De formulering van beoordelingscriteria dient verschillende doelen. Allereerst moeten de beoordelingscriteria ervoor zorgen dat er inhoudelijk goede voorstellen worden geschreven, dat wil zeggen concreet, doelgericht, ambitieus maar ook uitvoerbaar en passend bij de situatie van de regio. Ten tweede zijn de beoordelingscriteria belangrijk om de aanvragen te kunnen beoordelen. Het formuleren van beoordeelbare criteria blijkt nog niet eenvoudig. Hieronder (paragraaf 3.1.5) gaan we nader in op de ervaringen die er zijn met het opstellen van beoordelingscriteria.

3.1.3 Afwegingen voor wel/geen beoordelingscommissie

Een belangrijke reden om voor een beoordelingscommissie te kiezen is in elk geval een gebrek aan inhoudelijke expertise om een plan te beoordelen aan de zijde van de beleidsdirectie van OCW/DUS-I. Een andere belangrijke reden is de behoefte aan onafhankelijk oordeelsvorming bijvoorbeeld vanwege de noodzaak een ranking aan te brengen in de aanvragen wanneer er niet voldoende budget is voor alle aanvragen of vanwege spanningen/krachtenveld rond een regeling waardoor een objectieve en onafhankelijke beoordeling in verband met good governance extra belangrijk is. Ook wordt er voor een beoordelingscommissie met het nodige bestuurlijk gezag/gewicht en senioriteit gekozen zodat zij een kritisch gesprek kunnen voeren met regio's over de aanvraag.

Naast deze redenen spelen ook praktische aspecten een rol: bijv. het verwachte aantal aanvragen (niet uitvoerbaar bij echt grote aantallen aanvragen), beschikbare uitvoeringscapaciteit (nu meer subsidieregelingen dan aantal jaren geleden bijvoorbeeld), beschikbare voorbeelden (RIF was voorbeeld voor STO, STO was voorbeeld voor IML). Verder draagt een beoordelingscommissie soms ook bij aan het draagvlak en transparantie rondom het subsidieproces (bijv. MDT).

Vanwege de benodigde inhoudelijke expertise bij de beoordeling van de acht nader bestudeerde aanvragen worden voor een beoordelingscommissie altijd personen met ruime inhoudelijke expertise van de thematiek van de regeling gevraagd. Dit zijn veelal personen uit het onderwijs, bedrijfsleven, wetenschap en openbaar bestuur. Naast personen met inhoudelijke expertise worden soms ook

personen met andere expertises toegevoegd, bijvoorbeeld personen met kennis over organisatie en bestuur of personen die behoren/affiniteit hebben met de doelgroep van de regeling. Primair heeft de beoordelingscommissie als taak om de aanvragen te beoordelen. Bij sommige regelingen hebben de leden van de beoordelingscommissie ook meegedacht in de formulering van de beoordelingscriteria. In één geval heeft de beoordelingscommissie ook een rol gehad in toelichting van de regeling in het veld.

Bij twee regelingen (RAP en GKA) heeft het ministerie besloten om geen beoordelingscommissie in te stellen. Argumenten hiervoor bij de RAP zijn dat het ministerie de regio's de kans wilde geven om innovatieve aanpakken te ontwikkelen en uitproberen en daarom niet de beoogde aanpak teveel wilde dichttimmeren; vanwege de urgentie van het vraagstuk moesten de middelen snel beschikbaar gesteld worden, waarbij een beoordelingscommissie het aanvraag- en beoordelingsproces zou vertragen en was het bovendien de intentie om zoveel mogelijk regio's te verleiden om samen te werken en dus subsidie toe te kennen. Voor de regeling GKA geldt dat er niet is overwogen om een beoordelingscommissie in te stellen en dat een beoordelingscommissie ook niet past bij de context van de Gelijke Kansen Alliantie. Met deze context wordt bedoeld op het werken vanuit een lerende aanpak die centraal staat bij de Gelijke Kansen Alliantie en de ambitie tot het aanjagen en verbinden waar beoordelen minder bij past.

Andere redenen die genoemd worden om niet te werken met een beoordelingscommissie zijn voldoende middelen voor alle aanvragers, inhoudelijk minder complexe plannen, de beoordeling wordt gedaan a.d.h.v. loting of "wie eerst komt, wie eerst maalt" (beide komen niet voor in de acht nader bestudeerde regelingen), de organisatie rondom benoeming en begeleiding van de beoordelingscommissie en de kosten van een begeleidingscommissie.

3.1.4 Ervaringen met ontwerp regelingen

Verloop van het ontwerpproces

Over het algemeen zijn de betrokkenen bij de verschillende regelingen positief over het proces van de totstandkoming van een regeling. Hierin speelt de goede relatie en samenwerking tussen de beleidsdirectie van OCW en DUS-I een belangrijke rol. Uiteraard is dit afhankelijk van de deskundigheid van de medewerkers die door OCW en DUS-I worden ingezet. DUS-I wordt door de beleidsdirectie snel betrokken in het totstandkomingsproces, waardoor er goed gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaringen die zij hebben met subsidieregelingen. Door de vele personele wisselingen bij beleidsdirecties van OCW verdwijnt daar het inzicht in onderbouwing van eerder gemaakte keuzes bij de totstandkoming van een regeling redelijk snel.

Betrokkenen geven aan dat het proces van de totstandkoming van de regeling vaak een intensief proces is dat behoorlijk wat tijd vraagt, soms langer dan beoogd. De betrokkenheid van het veld en experts op de thematiek van de regeling heeft meerwaarde voor de inhoud/inrichting van de regeling (maar kost wel veel tijd). Volgens betrokkenen leidt dit tot helder beschreven doelstellingen, voorwaarden en beoordelingscriteria. Daarnaast draagt betrokkenheid van het veld en experts in het ontwerpproces bij aan draagvlak en bekendheid van de regeling, waardoor er voldoende animo is om subsidie aan te vragen. Het blijkt echter van belang om het veld goed op de hoogte te houden van het moment van publicatie van de regeling, zeker wanneer de totstandkoming meer tijd vraagt dan verwacht. Bij de regeling BEG kwam de publicatie van de regeling voor veel samenwerkingsverbanden toch als een verrassing, ondanks dat vertegenwoordigers vroeg in het ontwerpproces zijn geraadpleegd.

Heldere regelingen en criteria

De betrokkenen zijn overwegend positief over de invulling van de regelingen. Betrokken medewerkers van de beleidsdirecties en DUS-I en de leden van de beoordelingscommissie spreken veelal over een goede, afgewogen regeling, waarvan de doelstelling helder is geformuleerd en waarbij zorgvuldig is nagedacht over de voorwaarden en criteria die gesteld zijn aan de regeling. Bij het formuleren van goede beoordelingscriteria spelen wel verschillende dilemma's. Ten eerste is er de mate van concreetheid van de beoordelingscriteria. Concrete en goed gekozen beoordelingscriteria werken sturend en dragen bij aan goede inhoudelijke voorstellen. Concrete beoordelingscriteria maken het ook eenvoudiger om een aanvraag te beoordelen. Keerzijde hiervan is dat een regeling als dichtgetimmerd wordt ervaren, waardoor er geen ruimte is voor innovatieve ideeën. Wanneer het doel van de regeling is om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en te innoveren/experimenteren, dan suggereren betrokken respondenten daar bij de formulering van de criteria van de regeling rekening mee te houden. Ook laat een gedetailleerd uitgewerkt beoordelingskader weinig ruimte voor een beoordelingscommissie om een plan op inhoud te beoordelen (en wordt het kader te veel een checklist: als er *iets* over het thema is geschreven dan moet je het als voldoende beoordelen).

Ten tweede is er de omvang van het aantal criteria. Hoe groter het aantal criteria, des te omvangrijker worden subsidieaanvragen, wat zowel veel tijd vraagt van de subsidieaanvrager als van een beoordelingscommissie. Uit ervaringen met de MDT-regeling blijkt hierbij als keerzijde van het betrekken van veld en experts dat een regeling uitvoeriger wordt dan vooraf beoogd.

Tot slot blijkt soms dat criteria die in algemene zin van belang gevonden worden, moeilijk te vertalen zijn in de regeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor het punt van overdraagbaarheid bij de regeling FLX en voor het criterium impact bij MDT. De relevantie van deze criteria is goed uitlegbaar: producten die met publieke middelen ontwikkeld zijn, zouden zoveel als mogelijk openbaar beschikbaar moeten zijn en dat in de aanvraag moet worden aangegeven waarom er verwacht wordt dat een project bijdraagt aan positieve veranderingen bij de doelgroep. Dit bleek tijdens de totstandkoming en uitvoering van de regeling toch complexer dan verwacht. Rond het criteria van overdraagbaarheid speelden bijvoorbeeld aspecten rondom concurrentiegevoeligheid voor de private partijen en technische vraagstukken wanneer leermiddelen zijn ingebouwd in software/digitale platforms. Het criterium impact bleek volgens betrokkenen voor aanvragers lastig concreet te maken, waardoor het veelal bleef bij algemeenheden.

Naast dat betrokkenen veelal tevreden zijn met de regelingen zoals die eruit zien, hebben de regelingen volgens hen veelal ook het gewenste effect in de zin dat het samenwerking stimuleert. Tegelijkertijd stellen zij dat de samenwerking nog geen vanzelfsprekendheid is en afhankelijk van de subsidie. Voor verschillende regelingen geldt dat er nagedacht wordt over structurele bekostiging, maar vooralsnog heeft dit nog geen andere vorm gekregen dan een vervolg-regeling.

3.2 Werking van de subsidieregelingen

3.2.1 Aanvragen

Bij het ontwerpen van een regeling hebben de beleidsdirectie van OCW, DUS-I en een eventuele beoordelingscommissie in de regel een verwachting over het aantal aanvragen dat wordt ingediend. Dat is deels op basis van de eisen die in de regeling worden gesteld, eerdere ervaringen, signalen uit het veld, e.d. Een zo goed mogelijke inschatting is uiteraard van belang voor de benodigde capaciteit bij een beoordelingscommissie en daarmee ook de doorlooptijd van het beoordelingsproces. Het verwachte aantal aanvragen komt in een deel van de gevallen min of meer overeen met de daadwerkelijke ingediende aanvragen (bijv. RIF, STO, GKA). In andere gevallen is er deels sprake een (forse)

onderschatting (BEG, RAP, IML). Bij bijvoorbeeld BEG dienden bijna twee maal zoveel samenwerkingsverbanden een aanvraag in als op voorhand was ingeschat. En soms wordt de belangstelling juist overschat (FLX). Bij FLX is een extra aanvraagperiode gestart om het deel van het beschikbare budget in 2022 dat in de eerste aanvraagronde nog niet is uitgeput, alsnog beschikbaar te stellen voor nieuwe samenwerkingsverbanden.

3.2.2 De beoordelingscommissies

Bij de regelingen wordt de samenstelling en de inrichting van de commissies afgestemd op de kennis en ervaring die voor de beoordeling noodzakelijk is en die niet bij de beleidsdirectie van OCW en DUS-I aanwezig is. Daarbij gaat het in elk geval om de inhoudelijke kennis van de terreinen waarop de subsidie betrekking heeft: bijvoorbeeld techniekonderwijs, kwetsbare doelgroepen, bevolkingsdaling, e.d. Maar ook de ervaring of het perspectief van specifieke groepen bepalen deels de samenstelling van de commissies: bijvoorbeeld docenten (vanwege het effect op personeel van een regeling IML), jongeren (vanwege de doelgroep MDT), techniekbedrijven (vanwege het feit dat die ook moeten deelnemen in samenwerkingsverbanden STO). Dit alles moet eraan bijdragen dat een beoordelingscommissie een goed oordeel kan vellen over de aanvragen die worden ingediend. DUS-I voorziet in de ondersteuning in de juridische en financiële kennis en expertise die de commissies nodig hebben voor een oordeel.⁴ Bij de gewenste expertise en ervaring worden vervolgens personen gezocht. Daarin vervult het netwerk van de beleidsdirectie van OCW vaak een rol maar het komt ook voor dat de voorzitter van een commissie een aantal personen aandraagt (STO, IML), dat aanvullend een meer open wervingsronde plaatsvindt (MDT) of dat andere partijen (bijvoorbeeld sectorraden) personen kunnen voordragen (FLX).

De omvang en inrichting van de beoordelingscommissies worden afgestemd op het verwachte takenpakket. Bij veel aanvragen is het niet altijd mogelijk dat alle commissieleden ook alle aanvragen mede-beoordelen. Soms wordt daarom gewerkt met subcommissies (STO, MDT, IML). In die gevallen is ervoor gezorgd dat alle verschillende vormen van expertise/ervaring ook binnen de verschillende subcommissies vertegenwoordigd zijn.

In enkele gevallen (bijv. STO) is door de voorzitter van de beoordelingscommissie nog meegedacht met de beleidsdirectie en/of DUS-I over de beoordelingscriteria. Het voordeel daarvan is dat degene die moet gaan beoordelen ook betrokken is bij de keuze van het instrumentarium waarmee hij/zij moet gaan werken (draagvlak). Bij andere regelingen was de regeling al klaar op het moment dat de commissie werd samengesteld (bijv. IML).

De inzet van verschillende subcommissies en meerdere beoordelaars betekent dat er aandacht nodig is voor een uniforme manier van beoordeling. Immers, het mag voor een aanvrager niet uitmaken door welke beoordelaar of welke subcommissie een aanvraag beoordeeld wordt. Ondanks een uitgewerkt beoordelingskader blijft er altijd ruimte voor interpretatie door de beoordelaars. Dat is eigenlijk ook de essentie van de inzet van een inhoudelijk beoordelaar. Als de regeling geen ruimte voor interpretatie overlaat is er geen commissie nodig (bijvoorbeeld bij de RAP waar alleen eisen m.b.t tot de volledigheid en vorm van de aanvraag en eisen ten aanzien van de regio-indeling golden). Voor het garanderen van een zo uniform mogelijke beoordeling worden zowel aan de voorkant sessies en trainingen ingericht (STO, RIF) maar er vindt ook overleg en afstemming plaats in twijfelgevallen gedurende het beoordelingsproces zelf.

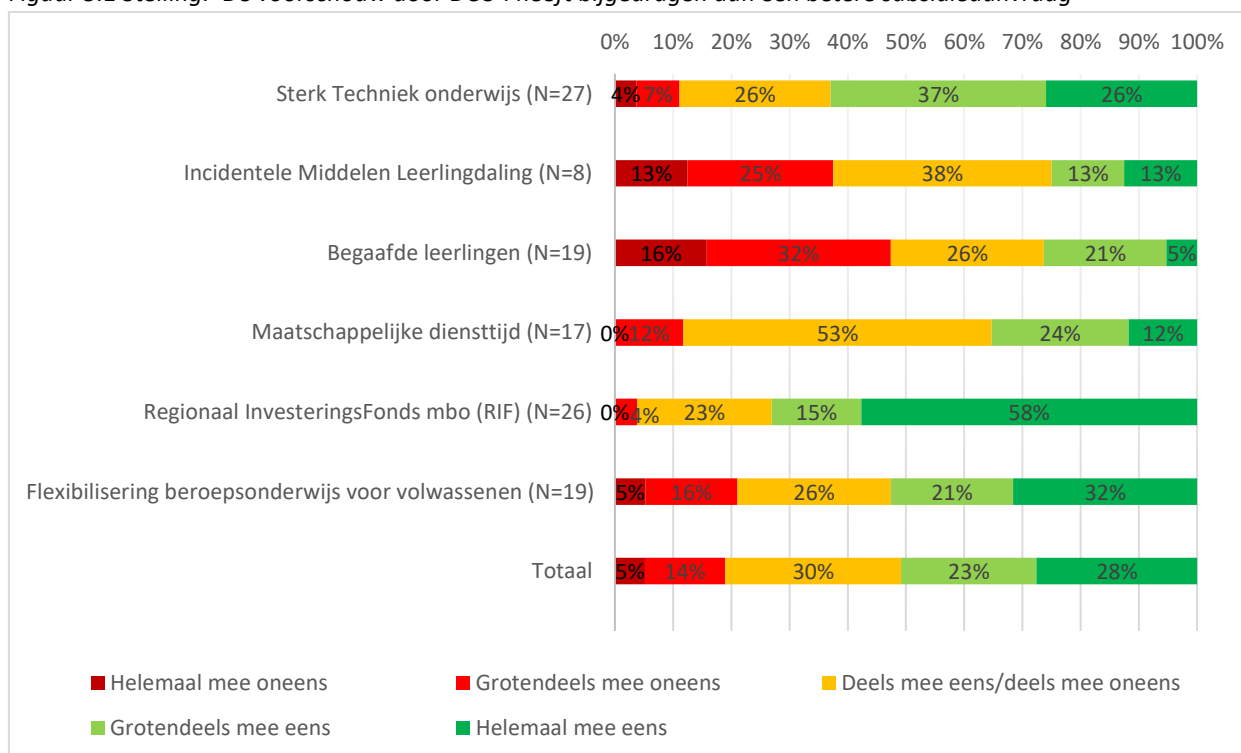
⁴ Soms huurt DUS-i voor financiële deskundigheid/ondersteuning nog een externe bureau in (kostprijsberekening MDT).

3.2.3 Voorschouw, preadviezen en beoordeling

Per regeling kan een beleidsdirectie keuzes maken uit het dienstenaanbod van DUS-I. Bijvoorbeeld een voorschouw waarbij aanvragen op volledigheid beoordeeld worden. Als aanvraag niet volledig is, wordt dit aangegeven bij aanvrager en krijgt deze de mogelijkheid om aanvraag volledig te maken.

Ongeveer de helft van de aanvragers van de 6 regelingen met een beoordelingscommissie is van mening dat deze voorschouw door DUS-I heeft bijgedragen aan een betere aanvraag (zie figuur 3.1.).

Figuur 3.1 Stelling: 'De voorschouw door DUS-I heeft bijgedragen aan een betere subsidieaanvraag'



In het geval van een voorschouw, wordt een aanvraag pas na die fase in behandeling genomen en start dan dus het eigenlijke beoordelingsproces. DUS-I kijkt bij een aantal regelingen ook naar inhoudelijke en financiële aspecten en geeft op basis daarvan aan de commissies een onderbouwd pre-advies mee. Daarin staat bijvoorbeeld welke onderdelen van een plan onvoldoende zijn uitgewerkt of waar risico's zitten. Dat zijn dan punten waar een commissie bij de aanvragers nog kan doorvragen. De meeste beoordelaars vinden dat ze op deze manier door DUS-I goed zijn ondersteund bij hun taak. We hebben niet de indruk dat daarmee de beoordelingscommissies daarmee een verlengstuk van DUS-I zijn geworden.

De basis voor de beoordeling is uiteraard het beoordelingskader (per regeling). Vervolgens is het aan de commissie om te beoordelen of de aanvraag (activiteitenplan) voldoet aan de in het kader gestelde criteria (dan wel: hoe de aanvraag scoort op de criteria). Precies op dat punt zijn de kennis en expertise van de commissieleden nodig. Oordelen van de commissieleden (zowel positief als negatief) over elementen uit het voorstel die niet in de criteria zijn opgenomen, kunnen in de beoordeling niet gebruikt worden. Uiteindelijk moet de argumentatie van een beoordelingscommissie juridisch stand kunnen houden (vanwege bezwaar en beroep).

Tabel 3.1 laat zien dat subsidieaanvragers bij deze regelingen zich bij het opstellen van een aanvraag vaak (ruim 40%) laten ondersteunen door externe partijen (afhankelijk van de regeling tussen een kwart

en twee derde). In één op de tien gevallen stelt deze externe partij min of meer zelfstandig de aanvraag op (bij 11% regelingen is geen personeel in eigen dienst betrokken bij het opstellen). In die laatste gevallen speelt het vraagstuk van eigenaarschap: in hoeverre hebben de penvoerders en aangesloten besturen en andere samenwerkingspartners een duidelijk beeld van wat de voorgestelde activiteiten betekenen voor hun organisaties en wordt dat ook door hen gedragen?

Tabel 3.1 Opsteller(s) van activiteitenplan (enquête onder aanvragers)

	STO	IML	BEG	MDT	RIF	FLX	Totaal
Personeel in dienst van één (of meer) van de aanvragende organisaties	87%	77%	92%	93%	83%	100%	89%
Een externe partij/ persoon	48%	69%	28%	26%	62%	40%	43%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	31	13	39	27	29	20	159

Initieel ingediende activiteitenplannen blijken bij herhaling onvoldoende goed geformuleerd en onderbouwd. Soms is dan gebruikt gemaakt van een 'Verzoek om inlichtingen' (VOI) (MDT). Bij andere regelingen (STO, IML) zijn van de aanvragen waarover twijfel bestond bij de beoordelingscommissie, de penvoerders uitgenodigd hun aanvraag te komen toelichten (pitchen). Deze ronde bood de mogelijkheid voor de commissie om een beeld te krijgen van hetgeen zich achter de 'papierse wekelijkheid' van de aanvraag en het activiteitenplan bevindt. In het bijzonder het aspect van eigenaarschap speelde daarbij een rol. Bij een andere regeling (RIF) worden de toelichtingsgesprekken op voorhand aangeboden aan *alle* aanvragers, dus niet alleen op het moment wanneer de beoordelingscommissie twijfelde over een positief dan wel negatief advies. De ervaringen met deze generieke inzet van mondelinge toelichtingen zijn positief. Dat is vanuit de ervaring dat sommige plannen inhoudelijk wel goed zijn maar op een slechte manier op papier zijn verwoord (en andersom). Een gesprek tussen commissie en aanvrager draagt daarom bij een meer afgewogen oordeel.

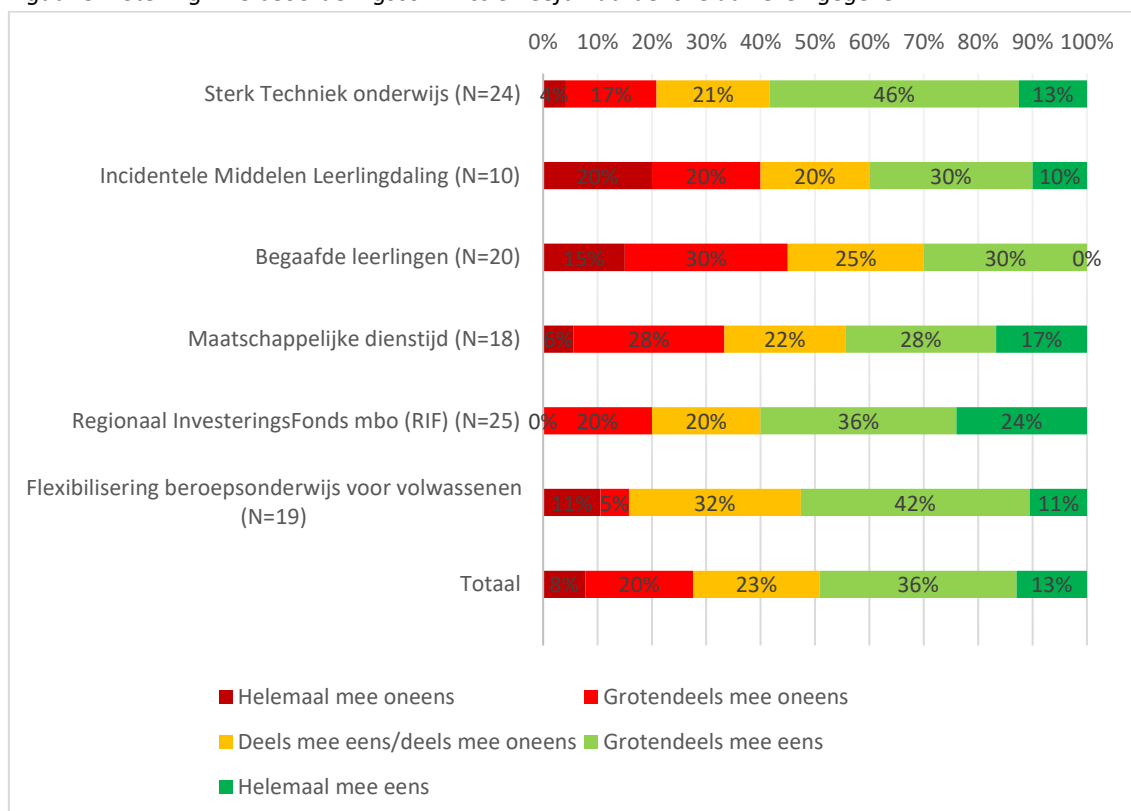
Tabel 3.2 Besluit op subsidieaanvraag (enquête onder aanvragers)

	STO	IML	BEG	MDT	RIF	FLX	Totaal
Gehonoreerd zoals oorspronkelijk ingediend	45%	54%	54%	74%	52%	48%	54%
Gehonoreerd na aanpassingen	52%	23%	46%	22%	45%	33%	39%
Gehonoreerd na indienen van bezwaar	0%	8%	0%	0%	0%	0%	1%
Afgewezen (geen mogelijkheid tot aanpassingen)	0%	15%	0%	0%	3%	5%	3%
Afgewezen na aanpassingen	0%	0%	0%	0%	0%	5%	1%
Afgewezen na indienen van bezwaar	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Anders, namelijk...	0%	0%	0%	4%	0%	5%	1%
Dat weet ik niet	3%	0%	0%	0%	0%	5%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	31	13	39	27	29	21	160

Op basis van de informatie van de aanvragers (zie tabel 3.2) blijkt dat een substantieel deel (ongeveer 40%) van de aanvragen pas na aanpassingen is gehonoreerd. Afhankelijk van de regeling ligt dat tussen ongeveer twee tiende en de helft van de aanvragen.

Beoordelingscommissies bieden regelmatig meer dan alleen de beoordeling. Waar de mogelijkheid bestaat tot aanpassing wordt vaak impliciet of expliciet ook advies gegeven op welke punten de aanvraag verbeterd kan worden om voor een positief advies in aanmerking te kunnen komen.

Figuur 3.2 Stelling: 'De beoordelingscommissie heeft waardevolle adviezen gegeven'



Deze adviezen van de beoordelingscommissie worden over het algemeen positief gewaardeerd: ongeveer de helft van de aanvragers vindt dat het om waardevolle adviezen gaat (figuur 3.2). Soms lijkt het adviseren verder te gaan en neigt het naar ondersteuning. Bij één regeling heeft de beoordelingscommissie vooraf de beoogde aanvragers ingelicht over de regeling en ook inhoudelijk feedback op de aanvragen gegeven (BEG). Bij andere regelingen is het de verantwoordelijkheid van de aanvragers om ondersteuning te zoeken, zij kunnen daarvoor dan externe partijen inhuren. Bij weer andere regelingen wordt door de beleidsdirectie van OCW via een andere route dan de beoordelingscommissie voor ondersteuning bij het opstellen van de aanvraag gezorgd, bijvoorbeeld in de vorm van een ondersteuningscommissie (STO) of via accounthouders bij OCW (IML). Bij de regeling met de ondersteuningscommissie (STO) zijn alle aanvragers bezocht en ondersteund. Via één op één contacten zijn aanvragers geholpen met het denkproces en conceptplannen, de aanvragers hebben tools en trainingen gekregen over hoe een goede aanvraag en activiteitenplan eruit ziet. De ondersteuningscommissie heeft duidelijk onderscheid geprobeerd te maken tussen hun rol als begeleider en de rol van de beoordelingscommissie.

Voor aanvragers is niet altijd duidelijk waar de scheidslijn tussen ondersteuning, advisering en beoordeling precies loopt en hoe de rol- taakverdeling tussen beoordelingscommissie, DUS-I, beleidsdirectie en eventuele ondersteuningscommissie is. Afhankelijk van de regeling meldt zelfs tussen één op de tien en een kwart van de aanvragers dat ze bij het opstellen van de regeling nog niet wisten dat er sprake was van een beoordelingscommissie (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Bij aanvraag opsteller(s) bekend met externe beoordeling (enquête onder aanvragers)

	STO	IML	BEG	MDT	RIF	FLX	Totaal
Ja, daar was ik toen al mee bekend	80%	77%	64%	65%	74%	71%	69%
Nee, dat begreep ik pas in een later stadium	10%	23%	28%	23%	26%	14%	21%
Anders, namelijk	10%	0%	8%	12%	0%	14%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	30	13	39	26	27	21	156

Het faciliteren van ondersteuning door OCW, gericht op het indienen van kansrijke subsidieaanvragen, gebeurt vanuit het perspectief dat OCW gebaat is bij het laten slagen van een regeling. Daarbij speelt een rol dat een deel van de regelingen ook specifiek gericht is op het laten ontstaan van regionale samenwerking tussen veelal schoolbesturen onderling al dan niet met andere partners (bedrijfsleven, lerarenopleiding, e.d.). De ondersteuning bestaat dan voor een deel uit het aanjagen van besturen, het leggen van de onderlinge contacten, het samenbrengen van partijen waarbij de subsidie een concrete opbrengst kan zijn om partijen rond de tafel te krijgen. Ook bij een andere regeling blijkt dat het een doel was om de regeling te laten slagen en aanvragers niet op formaliteiten uit te laten glijden (MDT). Dat kan door bewust in de regeling ruimte te bieden voor het stellen van aanvullende vragen door de commissie. In andere gevallen is de regeling opengebroken toen bleek dat de aanvragen inhoudelijk tegenvielen en is de beoordelingsronde waarin in de regeling was voorzien aangevuld met een tweede en derde ronde.

Bij de twee regelingen zonder externe commissies hebben in het ene geval OCW-medewerkers aan de voorkant geprobeerd te sturen op inhoudelijk kwaliteit (niet zozeer een inhoudelijke beoordeling van bijvoorbeeld voorgestelde interventies maar een beoordeling van het door aanvragers voorgestelde proces) en waarbij DUS-I een check deed op het voldoen aan de voorwaarden van de regeling (GKA). In het andere geval heeft er geen inhoudelijke beoordeling van plannen plaatsgevonden. Wel is besloten om na toekenning de regio die kwalitatief magere plannen hadden ingediend van feedback en verbetervoorstellen te voorzien en een voortgangsgesprek te voeren na een half jaar (RAP).

Afhankelijk van hoe de regeling is opgesteld en het aantal aanvragen verschilt het soort beoordeling dat een commissie moet geven. Bij sommige regelingen is op voorhand duidelijk dat er voldoende budget is om alle goede aanvragen te kunnen honoreren (STO). Bij andere regelingen was er te weinig budget (IML, RIF, RAP). Dan zijn er verschillende oplossingen: bijvoorbeeld loten, ophoging van het totaal budget of het beschikbare budget over meer aanvragers uitsmeren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het oordeel van de commissie meer moet omvatten dan alleen 'positief advies' of 'negatief advies'. Dat kan door de aanvragen te scoren op de criteria uit het beoordelingskader en zo de aanvragen te

ordenen (RIF). Dat is wel een complexere manier van beoordeling die goed beargumenteerd en gedocumenteerd moet worden (ook vanwege bezwaar en beroep).

Onderbouwing van de adviezen is een belangrijk onderdeel in het proces. Die onderbouwing moet niet alleen inhoudelijk in orde zijn en helder opgeschreven maar ook voldoen aan juridische maatstaven (i.v.m. bezwaar en beroep). Met name voor dat laatste onderdeel is de input van DUS-I van belang. Commissieleden zijn niet altijd voldoende op de hoogte hoe een negatief advies met de juiste bewijzen onderbouwd kan en moet worden. Bij één van de regelingen moesten ook positieve adviezen onderbouwd worden (MDT) terwijl bij de andere regelingen dat alleen bij negatieve adviezen lijkt te gebeuren.

Er lijkt al met al beperkt bezwaar en beroep aangetekend na de besluiten op de subsidieaanvragen waarbij begeleidingscommissies zijn betrokken. Bij een deel van de regelingen is geen enkel bezwaar of beroep ingediend (bijv. BEG). Bij anderen is dat wel het geval geweest maar was de uitkomst meestal dat het bezwaar/beroep geen stand hield. Alleen bij RIF en bij IML zijn er succesvolle bezwaar-/beroepsprocedures gevolgd (resp. 1 en 3). In het geval van IML is daarbij de beoordelingscommissie bij het oorspronkelijke oordeel gebleven, namelijk een negatief advies op grond van een onvoldoende kostenonderbouwing (afgegeven door andere subcommissies dan die van het oorspronkelijke advies). Uiteindelijk heeft de bezwaarschriftencommissie (belegd bij DUO) toch in twee gevallen tot toekenning besloten op grond van het feit dat de aanvragers niet in de gelegenheid waren gesteld om een mondelinge toelichting te geven (wat wel bij twijfelgevallen was gebeurd).

3.2.4 Ervaringen

Subsidie vraagt om kennis, ervaring en continuïteit

De ervaringen van de betrokkenen met de rol en taken van DUS-I zijn over het geheel genomen positief. Dat betreft zaken als het inrichten van het subsidieportal, de beoordeling op volledigheid van aanvragen, de pre-adviezen, documentatie, ondersteuning bij opstellen adviezen e.d. De kennis en expertise van DUS-I op het terrein van subsidietrajecten is ook van belang voor OCW, met name bij langer lopende regelingen waarbij DUS-I dan soms de constante factor is, terwijl beleidsmedewerkers aan OCW-zijde dan alweer gewisseld zijn. Kennis, ervaring en continuïteit zijn van belang bij zowel ontwerp als uitvoering.

Subsidie voor planvorming

Bij regelingen die inzetten op samenwerking van partijen (besturen, lerarenopleidingen, bedrijfsleven, e.d.) gaat het vaak om partijen die nog niet (of nauwelijks) eerder hebben samengewerkt. Dat heeft consequenties voor de doorlooptijd die nodig is voor het opstellen van een subsidieaanvraag. Met name het proces van partners zoeken, elkaar leren kennen, aftasten, een vertrouwensband opbouwen kost tijd. Dat past niet altijd in een indieningstermijn van twee of drie maanden (bijv. BEG). Bij IML is dat getracht te ondervangen door een aparte subsidie voor de planvormingsfase in te richten. Daarmee werd in feite de termijn voor indiening van de echte subsidie aanvraag verlengd door voor die fase van planvorming apart subsidie te verlenen. Daarmee werd tevens de drempel verlaagd om tijd en energie te steken in het opzetten van een samenwerkingsconstructie.

Lerende aanpak

Bij regelingen met meerdere aanvraagrondes zijn ervaringen met het beoordelingsproces gebruikt om in vervolgrondes verbeteringen door te voeren. Bijv. bij RIF zijn zogenoemde kalibratiesessies opgezet voorafgaand aan RIF-2. Met oude aanvragen is met de leden van de beoordelingscommissie geoefend om te leren beoordelen en te leren samenwerken als commissie. Deze lerende aanpak die wordt toegepast *binnen* een regeling zien we niet in een gestructureerde vorm terug *tussen* verschillende soorten regelingen. Door de beleidsdirecties van OCW en DUS-I wordt natuurlijk wel gebruik gemaakt van ervaringen maar dat is tamelijk ad hoc (en afhankelijk van personen). Dat leidt er soms toe dat er onvoldoende lijkt nagedacht over het kopiëren van een inrichting van de ene regeling naar de andere regeling. Bijvoorbeeld bij IML waarvoor naar STO is gekeken. De doelen en budgetten van beide regelingen liggen echter ver uit elkaar.

Samenstelling beoordelingscommissie en heldere taakomschrijving

Voor het samenstellen van een beoordelingscommissie wordt aangeraden om eerst profielen op te stellen van beoogde leden. Het opstellen van profielen helpt in een zorgvuldige benadering of selectie van commissieleden, waardoor een juiste balans gevonden kan worden tussen voldoende onafhankelijk maar wel context kennen en snappen waar het over gaat. Daarbij adviseren betrokkenen een gemengde samenstelling van een beoordelingscommissie. Hoewel er veelal in eerste instantie gedacht wordt aan inhoudelijke deskundigen en bestuurders, blijken personen die dichter bij de praktijk staan, zoals docenten (bij IML) en jongeren (bij MDT) een zeer waardevolle bijdrage te leveren in het beoordelingsproces omdat zij vanuit hun perspectief goed kunnen beoordelen of iets gaat werken.

Verder wordt gewezen op het belang om in het instellingsbesluit voor de commissie taken en verplichtingen voor de commissie helder te benoemen, dit om te borgen dat commissieleden hun taken goed uitvoeren.

Beoordelen van aanvragen

Bij IML oordeelt de beoordelingscommissie negatief over het feit dat bij de start het beoordelingskader al vast lag voordat de commissie betrokken werd. Daarnaast bleek dat het beoordelingskader vooral een checklist was met weinig ruimte voor de commissie voor de inbreng van hun expertise. Daardoor ontstond twijfel bij de leden, maar ook bij de andere betrokkenen, over nut, noodzaak en toegevoegde waarde van de commissie. Al met al is de conclusie bij de betrokkenen dat de beoordelingsprocedure op deze wijze ook gedaan had kunnen worden met een minder zware beoordelingscommissie. Wel concludeert de voorzitter van de commissie dat bij een aantal regio's een bijdrage is geleverd aan verbetering van de plannen.

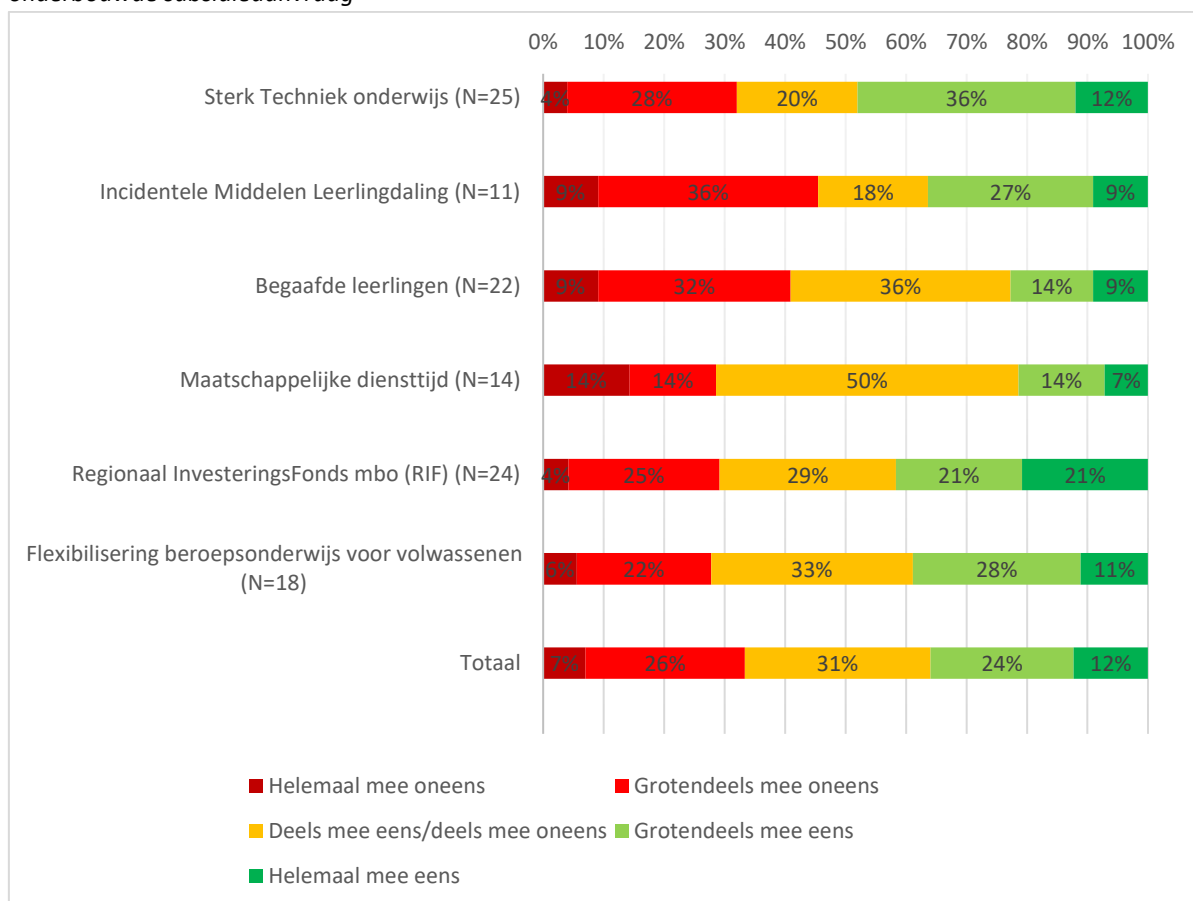
Aanvragers zijn negatief over onderdelen in een beoordelingsprocedure waarover vooraf geen informatie is verstrekt en die tussentijds lopende de procedure zijn toegevoegd. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de mogelijkheid de aanvraag bij de commissie toe te lichten/te pitchen (bij twijfel). Daarin was nog niet voorzien bij indienen van de aanvragen. Dit speelde bij zowel STO (eerste ronde) als bij IML. Met name aanvragers die in de eerste beoordeling een negatief advies hebben gekregen, zijn van mening dat ze daardoor benadeeld zijn ten opzichte van de twijfelgevallen. Twee van hen zijn daarin bevestigd na een bezwaarprocedure.

In de tweede plaats is het voor aanvragers van belang dat duidelijk moet zijn welke mogelijkheden er zijn wat betreft uitkomst van de beoordeling. Bij STO was in de oorspronkelijke regeling niet voorzien dat er toekenning onder voorwaarden mogelijk was. Dat zorgde voor verwarring bij aanvragers. Het gebruik van het principe 'toekenning onder voorwaarden' kwam voort uit de wens van de beleidsdirectie en DUS-I die wilden dat aanvragers snel aan de slag konden.

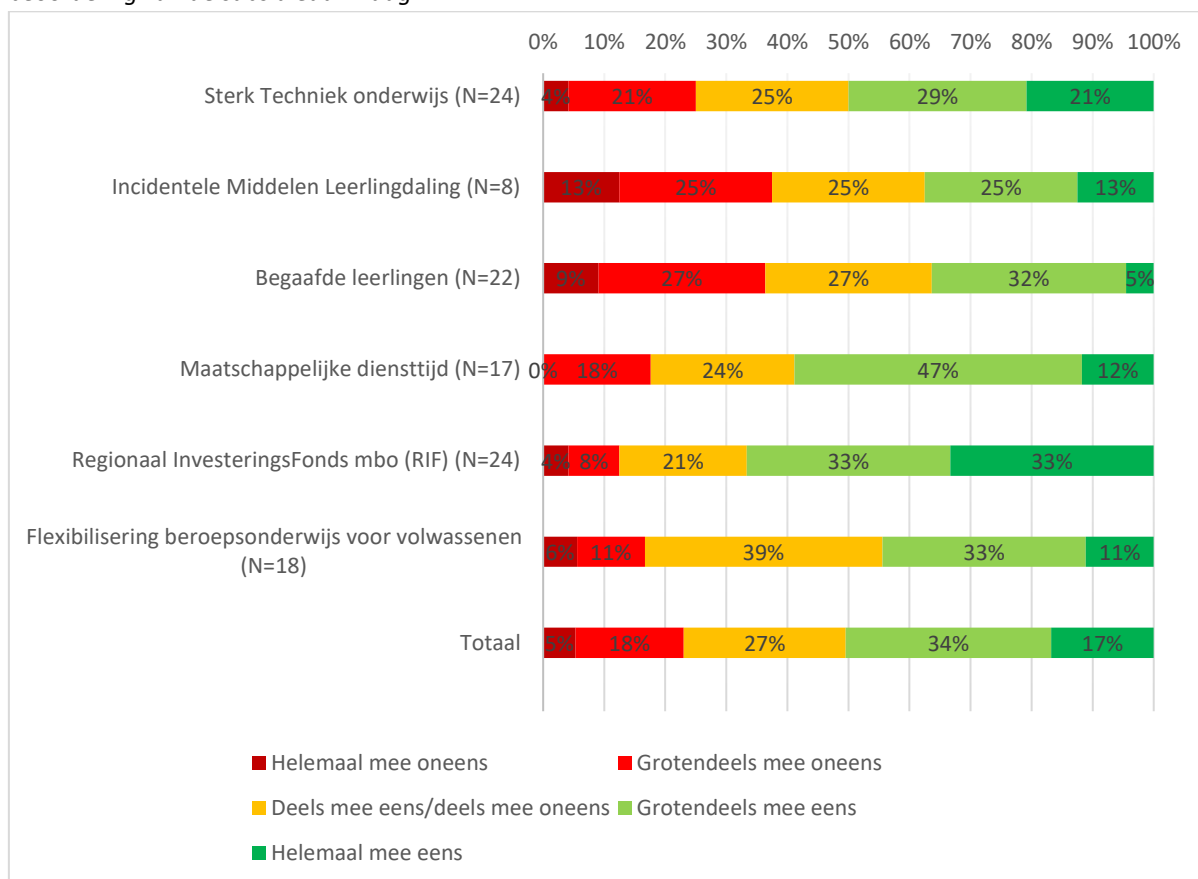
Inzet van beoordelingscommissies

Met uitzondering van IML lijkt er bij degenen die betrokken zijn bij het ontwerp of de uitvoering van de regelingen weinig twijfel over het nut van de inzet van een beoordelingscommissie (bij de zes regelingen waar daarvan sprake was). En bij IML was dat nut waarschijnlijk als groter ervaren als de beoordelingscommissie betrokken was geweest bij het opstellen van het beoordelingskader. Tegelijkertijd geldt dat bij de twee andere regelingen een beoordelingscommissie niet is gemist voor het kunnen toekenning van kwalitatief goede subsidieaanvragen. Bij de aanvragers lijkt meer twijfel te bestaan over de toegevoegde waarde van een beoordelingscommissie (bij de zes regelingen) dan bij de ontwerpers en uitvoerders. Ongeveer een derde heeft niet het idee dat de betrokkenheid van een beoordelingscommissie heeft bijgedragen aan beter onderbouwde aanvragen, en ruim een derde heeft die indruk wel (figuur 3.3.). Aanvragers blijken positiever over de bijdrage van de commissie aan betere beoordelingen dan aan betere onderbouwde aanvragen. De helft van de aanvragers is van mening dat de beoordelingscommissie meerwaarde heeft gehad bij de beoordeling van de subsidieaanvraag (figuur 3.4).

Figuur 3.3 Stelling: ‘De betrokkenheid van een beoordelingscommissie heeft bijgedragen aan een beter onderbouwde subsidieaanvraag’



Figuur 3.4 Stelling: “De betrokkenheid van een beoordelingscommissie heeft meerwaarde gehad bij de beoordeling van de subsidieaanvraag”



Bij de meerwaarde van de commissie benoemen aanvragers zaken als: aandacht voor realistische doelen en praktische uitvoerbaarheid, nut van een risico-analyse, nadruk op samenwerking in de regio, focus op doelstelling van de regeling. In het algemeen legt een scherpe kritische blik de vinger op zwakke punten in een voorstel. Ook noemt één aanvrager dat de aanwezigheid van een externe beoordelingscommissie ervoor zorgt dat al beter nagedacht wordt over de inhoud en formulering van de aanvraag. Aanvragers die minder positief zijn over de betrokkenheid van de beoordelingscommissie brengen naar voren dat ze (de mogelijkheid voor) een toelichtend gesprek gemist hebben (FLX), dat de beoordeling veel over details en weinig over de grote lijn ging, dat er meer aandacht leek voor wet- en regelgeving dan voor inhoud, dat ze een gebrek aan ruimte/vertrouwen ervoeren van de beoordelaars wat ten koste zou gaan van innovatie.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen op basis van de resultaten in de voorgaande hoofdstukken. Dat doen we niet per afzonderlijke (sub)vraag maar aan de hand van de onderscheiden thema's in die vragen: de keuze voor de inzet van een beoordelingscommissie, en het werken met beoordelingscommissies. We bespreken steeds eerst onze bevindingen en geven dan (oordeel en) aanbevelingen direct gekoppeld aan de uitkomsten.

4.1 Inzet van beoordelingscommissies

4.1.1 Bevindingen

Bij de inrichting van een regeling is één van de onderwerpen de manier waarop beoordeeld gaat worden of aanvragers voor subsidie in aanmerking komen. Die manier van beoordeling hangt samen met de criteria voor toekenning. Wanneer dat vooral administratieve eisen (bijvoorbeeld ondertekening door alle aanvragers) en meer kwantitatieve eisen (bijvoorbeeld aanvragers dekken gezamenlijk minimaal 60% van het leerlingaantal in een regio af) betreft, wordt de beoordeling door DUS-I gedaan. Het gaat dan om eisen die geen (of nauwelijks) ruimte voor interpretatie laten waardoor een check langs een strak beoordelingsschema volstaat. Soms zijn de eisen veel meer inhoudelijk of kwalitatief van aard (meerjarige regionale visie en doelstellingen, overtuigend weergeven dat activiteiten aansluiten bij context van scholen). Dat vereist dan bij de beoordeling dat er op een uniforme wijze een inhoudelijk oordeel wordt geveld over ingediende aanvragen. Bij een deel van zulke regelingen werkt OCW met een externe beoordelingscommissie (of panel of jury). Deze commissie scoort de aanvragen en geeft op basis daarvan advies of een aanvraag subsidiabel is of niet (de minister neemt een besluit op basis van het advies), en in sommige gevallen geeft de commissie een onderlinge ranking.

Bij een kwart van de subsidieregelingen die begin 2023 op de site van DUS-I gepubliceerd waren, bleek sprake van een beoordelingscommissie. Belangrijke redenen voor OCW om met een externe commissie te werken zijn: een gebrek aan inhoudelijk expertise of uitvoeringscapaciteit om de aanvragen te beoordelen aan de zijde van de beleidsdirectie van OCW/DUS-I; behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming (bijvoorbeeld vanwege de noodzaak een ranking aan te brengen in de aanvragen wanneer er niet voldoende budget is voor alle aanvragen of vanwege spanningen/krachtenveld rondom een regeling waardoor een objectieve beoordeling in verband met good governance extra belangrijk is); een bijkomende reden is dat een beoordelingscommissie met het nodige bestuurlijk gezag/gewicht en senioriteit een kritisch gesprek kan voeren met aanvragers over de met de subsidie te financieren activiteiten (en zo plannen kunnen verbeteren). Er zijn ook beperkingen aan het instellen van beoordelingscommissie: inhoudelijke beoordeling wordt qua capaciteit een probleem bij grote aantallen aanvragen, er is meer doorlooptijd en er zijn meer kosten mee gemoeid. In de praktijk is er geen gemeenschappelijk kader op basis waarvan een beleidsmedewerker kiest voor wel of geen externe commissie. Eerder wordt gekeken hoe dat bij een min of meer vergelijkbare subsidiedoelstelling is uitgewerkt: zo was de regeling IML geïnspireerd op de werkwijze bij STO, waarvoor op zijn beurt weer de regeling RIF als inspiratiebron gold.

Met uitzondering van IML lijkt er bij degenen die betrokken zijn bij het ontwerp of de uitvoering van de regelingen weinig twijfel over het nut van de inzet van een beoordelingscommissie (bij de zes regelingen waar daarvan sprake was). En bij IML was dat nut waarschijnlijk als groter ervaren als de beoordelingscommissie betrokken was geweest bij het opstellen van het beoordelingskader.

Tegelijkertijd geldt dat bij de twee andere regelingen een beoordelingscommissie niet is gemist voor het kunnen toekenning van kwalitatief goede subsidieaanvragen. Bij de aanvragers lijkt meer twijfel te bestaan over de toegevoegde waarde van een beoordelingscommissie (bij de zes regelingen) dan bij de ontwerpers en uitvoerders. Ongeveer een derde heeft niet het idee dat de betrokkenheid van een beoordelingscommissie heeft bijgedragen aan beter onderbouwde aanvragen, en ruim een derde heeft die indruk. Aanvragers zijn wel positief over de adviezen die ze van de beoordelingscommissie hebben ontvangen en ongeveer de helft van de aanvragers is van mening dat de beoordelingscommissie meerwaarde heeft gehad bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Dat laatste blijkt vooral te zitten in de feedback die de commissie heeft gegeven waarmee aanvragers hun aanvraag en/of activiteitenplan verbeterden (bijv. realistische doelen, praktische uitvoerbaarheid, risico-analyse, nadruk op samenwerking in de regio).

Bij de twee regelingen zonder externe commissies hebben in het ene geval (GKA) OCW-medewerkers aan de voorkant geprobeerd te sturen op inhoudelijk kwaliteit en heeft DUS-I een check gedaan op het voldoen aan de voorwaarden van de regeling. In het andere geval (RAP) hebben regionale aanjagers (vanuit Arbeidsmarktplatform PO en VOION) regio's ondersteund bij het proces van indienen van de aanvragen maar heeft er geen inhoudelijke beoordeling van plannen plaatsgevonden. Wel is daar besloten om na toekenning de regio's die kwalitatief magere plannen hadden ingediend van feedback en verbetervoorstellen te voorzien en een voortgangsgesprek te voeren na een half jaar.

4.1.2 Oordeel en aanbevelingen

Het lijkt er niet op dat het instellen van een commissie op voorhand de aanvragers meer op scherp zet om kwalitatief goede plannen op te stellen. Eerder helpt de feedback van een commissie om de aanvragen te verbeteren. Regelingen met een beoordelingscommissie hebben vaak een uitgebreider uitgewerkt beoordelingskader wat omvangrijkere en gedetailleerdere aanvragen en activiteiten oplevert. Daarmee is niet gezegd dat de plannen of de uitvoering van de plannen daarmee ook beter worden. Wel lijkt een en ander aan de voorkant beter doordacht wat bij kan dragen een doeltreffender aanpak.

Het lijkt er meer op dat het effect van een beoordelingscommissie voor de kwaliteit van aanvragen vooral zit in het inhoudelijke advies en het proces van ondersteuning dat plaatsvindt, soms georganiseerd en betaald door de aanvragers zelf maar voor een groot deel ook georganiseerd en gefaciliteerd door de subsidieverstrekker. Dat roept de vraag op of de inzet van de expertise en ervaring van een commissie sowieso niet beter aan de voorkant van het aanvraagtraject ingezet kan worden (via een ondersteuningscommissie) dan aan het einde van het aanvraagtraject.

Wees daarom terughoudend met de inzet van een commissie gericht op beoordeling. Het faciliteren van het gebruik van de expertise en ervaring aan de voorkant door middel van ondersteuning en advies bij het proces van opstellen van de aanvraag en het activiteitenplan (zoals nu ook al herhaaldelijk plaatsvindt) is in een aantal gevallen een even effectieve route als het beoordelen achteraf (zoals ook andere regelingen laten zien).

De gevallen waarin een beoordelingscommissie eigenlijk onmisbaar is, betreft wanneer er voorstellen inhoudelijk onderling vergeleken moeten worden en gescoord om zo bij een begrensd totaalbudget bepaalde aanvragen wel en andere niet toe te kennen. In die gevallen is een beoordelingscommissie onmisbaar.

Een ander criterium zou de hoogte van subsidies aan aanvragers kunnen zijn. Bij hoge bedragen per aanvrager is het uiteraard van belang om minder risico's te lopen als het gaat om doelmatige inzet van middelen. De grens zou bijvoorbeeld kunnen liggen bij bijvoorbeeld bij aanvragen van 500K of meer.

4.2 Werken met beoordelingscommissies

4.2.1 Bevindingen

Beoordelingscommissies worden in de regel samengesteld uit personen die afkomstig zijn uit het openbaar bestuur, onderwijsveld, wetenschap en/of bedrijfsleven. Daarbij wordt gekeken naar inhoudelijk expertise op het onderwerp (beleidsdoel) van de regeling en naar ervaring met het werkveld (bijvoorbeeld specifieke bedrijfssectoren, beoogde doelgroepen). De commissieleden worden voorgedragen door de beleidsdirectie van OCW, soms door betrokken partijen, sectorraden e.d.

Adviezen van de beoordelingscommissies worden nagenoeg altijd overgenomen door OCW. Bezwaren die worden ingediend na een besluit (op basis van het advies van een commissie) worden zelden gegrond verklaard. Dat kan opgevat worden als indicator voor de kwaliteit van (onderbouwning van) de beoordelingen door de commissies. Beoordelingscommissies besteden aandacht aan een zo uniforme wijze van beoordeling. Tegelijkertijd is juist enige interpretatieruimte nodig om recht te doen aan verschillen tussen aanvragers. Juist op dat punt wordt de kennis, expertise, ervaring van de commissieleden ingezet. In een substantieel deel van de gevallen worden aanvragen pas gehonoreerd na aanpassingen in de aanvraag. Die aanpassingen zijn het gevolg van commentaar of verzoeken van informatie door de beoordelingscommissie (of DUS-I).

Er is geen vaste set van (voorlopige) uitkomsten van een beoordelingsproces (bijvoorbeeld 'positief', 'twijfel', 'verzoek om informatie', 'negatief') en ook bij definitieve uitkomsten zijn er verschillen tussen regelingen (bijvoorbeeld naast 'toekenning' een 'voorlopige toekenning'). Evenmin is er een vaste systematiek om bijvoorbeeld naast ingediende plannen en aanvraag om de indieners de mogelijkheid voor een toelichting te geven en waarin de beoordelingscommissie vragen kan stellen.

De uitkomst van beoordelingscommissies is regelmatig meer dan alleen de beoordeling. Waar de mogelijkheid bestaat tot aanpassing wordt vaak impliciet of expliciet ook advies gegeven op welke punten de aanvraag verbeterd kan worden om voor een positief advies in aanmerking te kunnen komen. Deze adviezen van de beoordelingscommissie worden over het algemeen positief gewaardeerd. Soms lijkt het adviseren verder te gaan en neigt het naar ondersteuning.

Aanvragers laten zich bij het opstellen van subsidieaanvragen regelmatig ondersteunen door externe bureaus die ze zelf inhuren. Daarnaast zorgt OCW bij een deel van de regelingen voor ondersteuning. Soms is naast de beoordelingscommissie ook een ondersteuningscommissie opgetuigd (STO), of worden regionale samenwerkingspartners vanuit OCW zelf (IML, GKA) of derde partijen (RAP) ondersteund om samenwerking vorm te gaan geven.

Voor aanvragers is niet altijd duidelijk waar de scheidslijn tussen ondersteuning, advisering en beoordeling precies loopt en hoe de rol- en taakverdeling tussen beoordelingscommissie, DUS-I, de beleidsdirectie van OCW en eventuele ondersteuningscommissie is.

Bij regelingen die inzetten op samenwerking van partijen gaat het vaak om partijen die nog niet (of nauwelijks) eerder hebben samengewerkt. Dat heeft consequenties voor de doorlooptijd die nodig is voor het opstellen van een subsidieaanvraag. Met name het proces van partners zoeken, elkaar leren kennen, aftasten, een vertrouwensband opbouwen kost tijd. Dat past niet altijd in een indieningstermijn van twee of drie maanden. Een aparte subsidie voor de planvormingsfase verlengt de termijn voor indiening van de echte subsidieaanvraag en verlaagt de drempel om tijd en energie te steken in het opzetten van een samenwerkingsconstructie.

4.2.2 Oordeel en aanbevelingen

Stel voor het samenstellen van een beoordelingscommissie eerst profielen op van beoogde leden. Dat helpt in een zorgvuldige benadering of selectie van commissieleden, waardoor een juiste balans gevonden kan worden tussen voldoende onafhankelijkheid enerzijds en kennis van context en inhoud anderzijds. Denk niet alleen aan inhoudelijk deskundigen en bestuurders, maar ook personen die dichter bij de praktijk staan, zoals docenten (bij IML) en jongeren (bij MDT) die een waardevolle bijdrage kunnen leveren in het beoordelingsproces (inzicht in praktijk).

Zorg voor meer standaardisatie in het proces: zoals de mogelijkheid van een mondelinge toelichting, het betrekken van een beoordelingscommissie bij het opstellen van het beoordelingskader, standaardisering van de uitkomsten van beoordelingen (positief, negatief, en de eventuele tussenvarianten), standaardisering van beoordelingscriteria, standaardisering van de mogelijkheid voor een planvormingsfase wanneer regionale samenwerking wordt beoogd, e.d.

Zorg ervoor dat dat proces aan de voorkant transparant is voor aanvragers (wat gebeurt er bij een niet positief oordeel, is er een mogelijkheid voor toelichting, aanpassingen, wat zijn termijnen, e.d.). En wees naar aanvragers duidelijk in welk soort gevallen afgeweken kan worden van het standaardproces.

Zorg ervoor dat voor de aanvragers duidelijk is waar de scheiding loopt tussen advies en ondersteuning van subsidieaanvragers enerzijds en de beoordeling van de aanvragen anderzijds.

Bijlage 1 Locatie beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Locatie in hoofdtekst	Locatie in conclusiehoofdstuk
<i>Procesevaluatie: totstandkoming regeling en beoordeling aanvragen</i>		
1. Waarom wordt bij subsidieregelingen met schooleigen/regionale planvorming gekozen voor een beoordelingscommissie? Welke opbrengsten verwachten de betrokken partijen met het instellen van een beoordelingscommissie en het opstellen van beoordelingskader/-criteria (kaf van koren scheiden; beter doordachte voorstellen; overig)? Worden die opbrengsten vertaald naar concreet meetbare doelen? Waarom wel/niet?	3.1.2; 3.1.3	4.1.1
2. Zijn betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling tevreden over het totstandkomingsproces van subsidieregelingen met en beoordelingscommissie? Wat zijn succesfactoren en verbeterpunten in het totstandkomingsproces?	3.1.4	4.1.1
3. Welke voorwaarden en beoordelingscriteria zijn voor de subsidieregelingen met beoordelingscommissie gesteld? In hoeverre verschillen die voorwaarden en beoordelingscriteria van vergelijkbare subsidieregelingen (qua beleidsdoel en omvang) waarbij geen sprake is van een beoordelingscommissie?	3.1.2; 3.1.3	
4. Wat is het oordeel van de beoordelingscommissie(s) en betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling over het beoordelingsproces (sterke en zwakke punten)? Door wie en op welke manier vindt de beoordeling plaats als geen sprake is van een beoordelingscommissie, en wat is het oordeel van betrokkenen over dit proces?	3.2.3; 3.2.4	4.2.1
5. Hoe wordt de rol van de beoordelingscommissie (als beoordelaar van schooleigen/regionale plannen en voortgangsrapportages) bij de subsidieregelingen door de beoordelingscommissie(s) zelf en door betrokkenen bij de totstandkoming van de regeling ervaren? Hoe beoordelen zij de objectiviteit van de beoordelingscommissie?	3.2.3; 3.2.4	4.2.1
6. Wat zijn succesfactoren en verbeterpunten in het beoordelingsproces?	3.2.4	4.1.2; 4.2.2

<i>Effectevaluatie: gerealiseerde effecten (meerwaarde beoordelingscommissie)</i>		
7. In hoeverre zijn de verwachte opbrengsten van de regelingen gerealiseerd naar het oordeel van betrokkenen bij het opstellen van de regelingen (is qua subsidieaanvragen het kaf van het koren gescheiden)? En in hoeverre droeg de beoordelingscommissie bij aan deze opbrengsten? In hoeverre droegen andere voorwaarden bij de regeling bij aan deze opbrengsten?	3.1.4; 3.2.4	4.2.1; 4.2.2
8. Zorgt het instellen van een beoordelingscommissie en het opstellen van beoordelingskader/-criteria ervoor dat subsidieaanvragers beter onderbouwde aanvragen opstellen?	3.2.4	4.2.1
9. Verschillen subsidieaanvragen van een regeling met beoordelingscommissie qua kwaliteit/onderbouwing met subsidieaanvragen van een regeling zonder beoordelingscommissie? Zo ja, wat is de oorzaak van dit verschil?	3.2.4	
10. Welke overige factoren interfereren in het succes van het totstandkomings- en beoordelingsproces (c.q. zorgen voor een heldere regeling en voor betere subsidieaanvragen)? Is er voldoende tijd en expertise voor het schrijven van de regeling en het doordenken/opschrijven van beoordelingskader/-criteria? Is er voldoende tijd voor het schrijven van de subsidieaanvraag en voor de voorbereiding daarvan (ontwikkeling ideeën, vinden samenwerkingspartners)? Is de beoordelingscommissie deskundig genoeg en heeft zij voldoende tijd voor de beoordeling van aanvragen? Wordt het advies van de commissie gevolgd door de minister?	3.1.4; 3.2.4	4.1.1
<i>Oordeel en aanbevelingen</i>		
11. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor toekomstige subsidieregelingen met beoordelingscommissie voor schooleigen/regionale planvorming? In welke situaties zijn beoordelingscommissies een nuttige toevoeging? Hoe kunnen in dat geval de beoordelingscommissies en het proces van beoordeling dan zo goed mogelijk worden ingestoken? Welke alternatieven zijn er mogelijk? Welke voor- en nadelen zitten daaraan? En welk afwegingskader is geschikt in dit soort situaties?	3.1.4; 3.2.4	4.1.2; 4.2.2

Bijlage 2 Enquête onder aanvragers

q1: Op welke manier(en) was u betrokken bij de subsidieaanvraag voor de regeling Sterk Techniek Onderwijs

Meerdere antwoorden mogelijk

- Leveren inhoudelijke input bij het opstellen van de aanvraag (incl. activiteitenplan en begroting)
- Meeschrijven aan teksten van de aanvraag (incl. activiteitenplan en begroting)
- Beoordelen/redigeren van concepten van de aanvraag (incl. activiteitenplan en begroting)
- Ondertekenen van de aanvraag (incl. activiteitenplan en begroting)
- Contact met DUS-I
- Contact met beoordelingscommissie (bijvoorbeeld voor een nadere toelichting op de aanvraag)
- Anders namelijk: _____
- Dat weet ik niet

q2: Wat was het besluit op uw subsidieaanvraag?

- De aanvraag is gehonoreerd zoals hij oorspronkelijk was ingediend
- De aanvraag is gehonoreerd na aanpassingen
- De aanvraag is gehonoreerd na indienen van bezwaar
- De aanvraag is afgewezen (geen mogelijkheid tot aanpassingen)
- De aanvraag is afgewezen na aanpassingen
- De aanvraag is afgewezen na indienen van bezwaar
- Anders namelijk: _____
- Dat weet ik niet

q3: Voor de aanvraag was het nodig een activiteitenplan in te dienen. Door wie is het activiteitenplan (mede) opgesteld?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Personeel in dienst van één (of meer) van de aanvragende organisaties
- Een externe partij/ persoon
- Anders namelijk: _____
- Dat weet ik niet

q4: Was u tijdens bij het opstellen van de aanvraag ermee bekend dat een externe beoordelingscommissie (dus buiten DUS-I en OCW) de aanvraag zou beoordelen?

- Ja, daar was ik toen al mee bekend
- Nee, dat begreep ik pas in een later stadium
- Anders, namelijk: _____

q5: Kunt u voor de volgende stellingen aangeven in hoeverre u het daarmee eens/oneens bent?

Helemaal mee oneens

Grotendeels mee oneens

Deels mee eens/deels mee oneens

Grotendeels mee eens

Helemaal mee eens

Geen mening

Niet van toepassing

- De betrokkenheid van een beoordelingscommissie heeft bijgedragen aan een beter onderbouwde subsidieaanvraag
- De voorschouw door DUS-I heeft bijgedragen aan een betere subsidieaanvraag
- De betrokkenheid van een beoordelingscommissie heeft meerwaarde gehad bij de beoordeling van de subsidieaanvraag
- De beoordelingscommissie heeft waardevolle adviezen gegeven

q6: Kunt u toelichten waarom de beoordelingscommissie toegevoegde waarde heeft gehad bij de onderbouwing van de aanvraag of de beoordeling ervan?

q7: Op welke manier of onder welke voorwaarden was de beoordelingscommissie van meer toegevoegde waarde geweest?

q8: Heeft u nog opmerkingen over de subsidieaanvraag of de regeling die hier niet aan de orde zijn geweest en waarover u iets kwijt wilt?

Bijlage 3 Responsverantwoording

De vragenlijst is bedoeld voor subsidie-aanvragers van 6 van de 8 casestudy-regelingen. De regelingen Gelijke Kansen en Regionale Aanpak Personeelstekort zijn niet geïnccludeerd omdat hierbij geen beoordelingscommissies betrokken zijn geweest.

Voor het uitzetten van de vragenlijst is samengewerkt met medewerkers van DUS-I, die de contactgegevens van alle subsidieaanvragers tot hun beschikking hebben. Zij hebben de vragenlijst uitgezet bij alle aanvragers. Op 12 mei is de vragenlijst verstuurd. Respondenten ontvingen een mail met een link naar de vragenlijst en de uiterlijke invuldatum 26 mei. De looptijd van de enquête was dus twee weken.

De exacte aantallen aanvragers die de vragenlijst hebben ontvangen, zijn bekend bij DUS-I. Ter indicatie is in Tabel B3.1 te zien hoeveel subsidieaanvragen er per regeling in totaal zijn gedaan.

Tabel B3.1 Aantal subsidieaanvragen

Regeling	Aantal subsidieaanvragen
Sterk Techniek onderwijs	87 planvorming, 78 uitvoering
Incidentele Middelen Leerlingdaling	49
Begaafde leerlingen	ca. 140
Maatschappelijke diensttijd	77
Regionaal InvesteringsFonds mbo (RIF)	onbekend
Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen	56

Tabel B3.2 Respons naar regeling

Regeling	Aantal	Percentage
Sterk Techniek onderwijs	31	19%
Incidentele Middelen Leerlingdaling	13	8%
Begaafde leerlingen	39	24%
Maatschappelijke diensttijd	27	17%
Regionaal InvesteringsFonds mbo (RIF)	29	18%
Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen	21	13%
Totaal	160	100%

Tabel B3.3. Wijze van betrokkenheid respondent. Percentages per regeling, meer dan één antwoord mogelijk. 'Aanvraag' is bedoeld inclusief activiteitenplan en begroting.

	Sterk Techniek Onderwijs	Incidentele Middelen Leerlingdaling	Begaafde leerlinge n	Maatsch. diensttijd	Reg. Investing sfonds mbo (RIF)	Flex. beroeps- onderwijs volwassenen	Totaal	
Leveren inhoudelijke input bij het opstellen	96%	92%	72%	85%	93%	79%	127	85%
Meeschrijven aan teksten	78%	67%	69%	93%	86%	68%	116	78%
Beoordelen/re digeren van concepten	81%	50%	61%	52%	54%	74%	93	62%
Ondertekenen van de aanvraag	59%	75%	67%	52%	25%	63%	82	55%
Contact met DUS-I	63%	33%	25%	74%	89%	79%	90	60%
Contact met beoordelingscommissie (bijv. voor een nadere toelichting)	70%	50%	31%	44%	68%	79%	82	55%
N	27	12	36	27	28	19	149	100 %

Bijlage 4 Itemlijst interviews

Itemlijst gesprekken sleutelinformanten

- Hoe gaat ontwerp van subsidietrajecten in z'n werk? Wat zijn stappen (globaal) van beleidsprobleem naar regeling?
- Wat zijn de intern betrokken partijen (beleid, juridisch, financieel, uitvoering, toezicht, e.d.) en wat is hun rol/taak?
- Wat zijn extern betrokken partijen (bijv. raden, bonden, politiek, Min. Fin., e.d.) en wat is hun rol/taak?
- Wat zijn belangrijkste aspecten die inrichting van een regeling bepalen (doel, omvang budget, snelheid, expertise voor beoordeling, e.d.)? Op welke manier?
- Zijn er vaste procedures voor opstellen van een regeling of is er een afwegingskader o.i.d.?
- Waar vallen besluiten over inrichting regeling, in bijzonder besluit over instelling begeleidingscommissies?

Itemlijst case-interviews

Introductie

- Vanuit welke rol en wanneer bent u betrokken (geweest) bij de subsidieregeling?
- En vanaf welk moment?

Context

- Welke politieke of maatschappelijke wensen of ambities speelden een rol bij de totstandkoming van de regeling?
- Wat is de aanleiding geweest voor het opstellen van de regeling?
- Welke partijen in welke rol waren betrokken bij de totstandkoming van de regeling?

Verloop regeling

- Hoeveel subsidieaanvragen zijn er (ongeveer) ontvangen en hoeveel aanvragen zijn er toegekend (en in hoeveel rondes)? Zijn deze aantallen in lijn met de verwachting?
- Welke wijzigingen zijn er gedurende de looptijd van de subsidieregeling gedaan en waarom?
- Zijn er gevallen van bezwaar en beroep bekend naar aanleiding van het niet toekennen van de subsidie?
- Wat waren bevorderende of belemmerende omstandigheden bij het verloop (aantal aanvragen, wijzigingen, bezwaar & beroep, e.d.) van de regeling?

Ervaringen

- Hoe hebt u het proces van totstandkoming van de regeling ervaren?
- Hoe hebt u het verloop van de regeling ervaren? Denk hierbij aan het verloop van het aanvraagproces, de beoordeling van de aanvragen, de manier waarop de subsidiegelden worden ingezet in de praktijk, de mate waarin de subsidieregeling haar doel (heeft) bereikt.

Indien sprake van beoordelingscommissie:

- Hoe hebt u de werkwijze van de beoordelingscommissie ervaren? De rol van andere betrokken partijen het proces: OCW, DUS-i, anderen?
- Heeft de aanwezigheid van de commissie bijgedragen aan de kwaliteit van de aanvragen? Toelichting?
- Heeft aanwezigheid van de commissie bijgedragen daarmee aan de kwaliteit van de uitvoering van de plannen? Toelichting?
- Wat is meerwaarde van beoordelingscommissie op andere punten? Toelichting?

Aandachtspunten

- Wat zijn achteraf gezien elementen die beter hadden gekund bij het vormgeven van de regeling en inzet van de beoordelingscommissie?
- Wat zijn succesvolle elementen die voor de vormgeving en eventuele beoordelingscommissies van andere regelingen relevant kunnen zijn?

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 13 september 2023

In opdracht van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap