

Opvolgingsonderzoek zicht op subsidies Gelderland

Nota van bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door de heer T. Schaaf, MSc, MA.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Bluesky: @rekenkameroost.bsky.social
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

Opvolgingsonderzoek zicht op subsidies Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, december 2025

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	7
1.4	Opbouw.....	8
2	Opvolging aanbevelingen	9
2.1	Registratie en rapportage subsidieverlening	9
2.1.1	Registratie van subsidies en regelingen	10
2.1.2	Borging verdere verbetering subsidieverlening	12
2.1.3	Rapportage verleende subsidies	13
2.2	Borging lerende effect evaluaties	14
2.2.1	Proces vastgelegd in evaluatiekader (2021)	15
2.2.2	(Doorontwikkeling) werkwijze evalueren	17
2.3	Uitvoeren steekproeven	21
Bijlage 1:	Bronnenlijst.....	24

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk lichten we de achtergronden en opzet van dit opvolgingsonderzoek nader toe. Daarbij beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek uit 2019 en hoe we onderzoeken wat de stand van zaken nu is.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Om de doorwerking van rekenkameronderzoek te bevorderen, voert de Rekenkamer opvolgingsonderzoeken uit. In zo'n onderzoek gaan we na wat er gedaan is met de door PS overgenomen aanbevelingen. In dit opvolgingsonderzoek staan de aanbevelingen uit het onderzoek (2019) naar het zicht op de resultaten en de effecten van subsidies bij de provincie Gelderland centraal.

‘Subsidies’ blijft een belangrijk thema. Voor provincies zijn subsidies een belangrijk financieel instrument om provinciale beleidsdoelstellingen te realiseren. De provincies zetten het subsidie-instrument in voor uiteenlopende doelen op het vlak van bijvoorbeeld energie, wonen, natuur, landbouw, cultuur, sport en leefbaarheid. Met subsidies worden door de ontvanger prestaties verricht die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Het financiële belang is aanzienlijk. In 2024 verleende de provincie Gelderland 2.109 subsidies met een totaalbedrag van € 266 mln. op een gerealiseerd lastenniveau van € 901 mln.¹

1.2 Achtergrond

De overheid verstrekt subsidies voor activiteiten die niet ‘vanzelf’ of in ‘voldoende mate’ door burgers of organisaties worden uitgevoerd. De overheid bekostigt deze zaken omdat zij er vanuit gaat dat deze de samenleving ten goede komen. Het daarvoor benodigde geld is afkomstig van de belastingbetaler.²

¹ Provincie Gelderland jaarverslag 2024.

² Subsidieretoriek: de knikkers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Kluwer, 2015

Er is sprake van subsidie als aan een viertal criteria wordt voldaan:³

- Het gaat om een aanspraak op financiële middelen. Er is dus geen sprake van subsidie indien er goederen of diensten worden verstrekt.
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb).
- De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. De bestedingsrichting moet dus van tevoren duidelijk omschreven zijn. Een vrij te besteden prijs of een uitkering voor levensonderhoud is daarom geen subsidie.
- Het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Onderzoek 'Zicht op subsidies' (2019)

Omdat subsidies voor provincies een belangrijk (financieel) instrument zijn om beleidsdoelen te realiseren, is het van belang om als provincie zicht te hebben op de doeltreffendheid van verstrekte subsidies. Bovendien staat in artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) dat regelingen die langer dan vijf jaar lopen geëvalueerd moeten worden. Dit waren redenen voor ons om in 2019 onderzoek te doen naar de vraag of de provincie voldoende inzicht heeft in de omvang en werking van het subsidie-instrument om (bij) te kunnen sturen. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek 'Zicht op subsidies' geven we hieronder weer.

Hoofdconclusie uit 2019

'De provincie zet één derde van haar middelen in via subsidies. Het zicht op de besteding ervan kent echter beperkingen. Hier zijn een aantal redenen voor. Ten eerste dat sturings- en beheersingsinformatie een aandachtspunt vormen. Omdat overzichten deels handmatig tot stand komen neemt de kans op fouten toe. Andere redenen zijn dat er wel -en redelijk uitgebreid- evaluaties zijn uitgevoerd, maar dat verbeteringen nauwelijks worden geïmplementeerd en steekproeven op kleine subsidies niet jaarlijks worden uitgevoerd. Kortom, er is sprake van risico's op het vlak van doelmatigheid en rechtmatigheid van subsidieverlening'.

Aanbevelingen

De aanbevelingen aan GS waren destijds:

1. Zorg voor een rapportagetool in het toekomstige registratiesysteem voor het subsidieverleningsproces, o.a. ten behoeve van de informatievoorziening aan PS.
2. Pas de werkwijze en de geautomatiseerde systemen ten behoeve van subsidieverlening aan zodat kan worden voldaan aan de Awb-verplichting ten aanzien van evalueren en het transparant rapporteren over verstrekte subsidies:
 - a. Leg de startdatum van regelingen vast in een systeem.
 - b. Hanteer een eenduidige definitie in lijn met de Awb voor een langlopende regeling.

³ <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie-laast-geraadpleegd-oktober-2025>.

- c. Beleg de verantwoordelijkheid voor het bepalen of een regeling gewijzigd wordt voortgezet of dat er sprake is van een nieuwe regeling (met nieuwe startdatum).
- d. Neem alle verstrekte subsidies op in het subsidieregister.
- 3. Borg het lerende effect van evaluaties door:
 - a. Het evaluatiekader te herijken en ervoor te zorgen dat het wordt gebruikt in de organisatie.
 - b. Per regeling het niveau van evalueren te bepalen en daarbij minimaal niveau 2 te hanteren.
 - c. In de evaluatie een conclusie per regeling op te nemen (doorgaan, wijzigen of opheffen).
 - d. Een implementatieplan aan de opvolging van aanbevelingen uit evaluaties te koppelen.
 - e. PS te informeren over de uitkomsten, bijvoorbeeld door het overzicht van langlopende regelingen aan te vullen met de conclusie van de evaluatie en een link naar de evaluatie.
- 4. Voer de steekproeven bij arrangement 1 (en 2) uit zoals afgesproken en maak de resultaten tot een vast onderdeel van de informatie over subsidieverlening die PS al in de P&C-cyclus ontvangen.

Aanbeveling aan PS:

- 5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

PS Gelderland besloten op 15 januari 2020 de aanbevelingen over te nemen.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

De focus van dit opvolgingsonderzoek ligt op de implementatie van de aanbevelingen. Ontwikkelingen op het gebied van subsidies in Gelderland zijn geschetst voor zover deze van invloed zijn op de implementatie van de aanbevelingen.

Doelstelling

Het doel van dit opvolgingsonderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland te informeren over de wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling hebben gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar subsidies uit 2019.

Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate hebben GS de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar subsidies geïmplementeerd?

Methoden en normenkader

Voor dit opvolgingsonderzoek hebben we documenten doorgenomen en zijn enkele aanvullende gesprekken gevoerd. Het normenkader dat we voor de centrale vraag uit dit onderzoek hanteerden ziet er als volgt uit:

Tabel 1: Normenkader

Normen
De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
Over aanbevelingen die niet conform PS-besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

1.4 Opbouw

In het volgende hoofdstuk beschrijven we in drie paragrafen hoe opvolging gegeven is aan de aanbevelingen uit 2019. In paragraaf 2.1 staan aanbevelingen 1, 2 en 5 over de registratie en rapportage van/over subsidies centraal. Paragraaf 2.2 gaat over de borging van het lerende effect van evaluaties (aanbeveling 2b en 3). Paragraaf 2.3 gaat over het uitvoeren van steekproeven (aanbeveling 4).

2 Opvolging aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de resultaten van dit opvolgingsonderzoek; wat is er gedaan met de aanbevelingen? Voor een logische opbouw van de tekst is een andere volgorde gehanteerd dan de volgorde van de aanbevelingen in het rapport uit 2019.

2.1 Registratie en rapportage subsidieverlening

Norm

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
- Over aanbevelingen die niet conform PS-besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen

- GS zijn aan de slag gegaan met de door PS aangenomen aanbevelingen. De provincie heeft een nieuw registratiesysteem voor subsidies. In dit systeem zijn nauwelijks handmatige acties nodig waardoor het systeem minder foutgevoelig is.
- Uit het registratiesysteem zijn makkelijk overzichten en rapportages te genereren. Ook de startdatum van regelingen wordt vastgelegd.
- Er werkt een kwaliteitsteam aan het goed functioneren van het subsidieproces. Eén van de KPI's die gemonitord wordt, is 'data juist en volledig'. Er wordt gewerkt met een verbeterregister waarin alle mogelijke verbeteringen voor het subsidieproces geregistreerd worden.
- De verantwoordelijkheden bij het bepalen of een regeling gewijzigd en hoe dit vastgelegd moet worden zijn uitgewerkt.
- In de jaarrekening van 2020 informeerden GS PS over de stand van zaken van de opvolging van de aanbeveling uit ons onderzoek uit 2019.
- GS rapporteren jaarlijks via een bijlage bij de jaarrekening over subsidies en bieden zo inzicht in de omvang en aard van subsidies, misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies en relevante ontwikkelingen.

In deze paragraaf brengen we in kaart hoe GS opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen over de registratie van- en rapportage over subsidies. Ook bekijken we hoe deze informatie gebruikt wordt voor het evalueren van subsidies en de informatievoorziening aan PS. In 2019 deden we hierover de volgende drie aanbevelingen:

1. Zorg voor een rapportagetool in het toekomstige registratiesysteem voor het subsidieverleningsproces, o.a. ten behoeve van de informatievoorziening aan PS. *De rapportage aan PS in de P&C-cyclus over de omvang van subsidies is deels op basis van een handmatige en daarmee tijdrovende en foutgevoelige exercitie tot stand gekomen. Het huidige registratiesysteem voorziet niet in een dergelijke rapportagetool.*
2. Pas de werkwijze en de geautomatiseerde systemen ten behoeve van subsidieverlening aan zodat kan worden voldaan aan de Awb-verplichting ten aanzien van evalueren en het transparant rapporteren over verstrekte subsidies:
 - a. Leg de startdatum van regelingen vast in een systeem.
 - b. Hanteer een eenduidige definitie in lijn met de Awb voor een langlopende regeling (volgende paragraaf).
 - c. Beleg de verantwoordelijkheid voor het bepalen of een regeling gewijzigd wordt voortgezet of dat er sprake is van een nieuwe regeling.
 - d. Neem alle verstrekte subsidies op in het subsidieregister. *Op dit moment wordt niet gestructureerd bijgehouden wanneer een regeling is gestart, waardoor niet eenvoudig gemonitord kan worden wanneer een regeling geëvalueerd moet worden. Ook worden niet alle subsidies opgenomen in het subsidieregister, waardoor niet volledig transparant gerapporteerd wordt over verstrekte subsidies.*
5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen. *Subsidieverlening is grotendeels de verantwoordelijkheid van GS en uitvoeringsgericht. Dat betekent dat veel van de aanbevelingen ook aan GS gericht en van een gedetailleerd niveau zijn. De implementatie van de aanbevelingen komt ten goede aan uw informatiepositie. Het is daarom eens te meer van belang om zicht te houden op de implementatie ervan.*

2.1.1 Registratie van subsidies en regelingen

Nieuw registratiesysteem voor subsidies

In 2019 concludeerden we dat sturings- en beheersingsinformatie over subsidies een aandachtspunt was. Volledige en juiste informatie is een voorwaarde om goed te kunnen sturen, in control te zijn en te verantwoorden. Aan die voorwaarde werd niet volledig voldaan als het gaat om de jaarlijkse rapportage aan PS en de (interne) overzichten van langlopende regelingen. Bij beiden speelde een kans op fouten als gevolg van handmatige en daarmee tijdrovende en foutgevoelige handelingen. Het subsidieregister bleek in de praktijk niet volledig.

Inmiddels is er een nieuw registratiesysteem voor subsidies: het Subsidie Medewerker Portaal (SMP). Het ontwikkelen van het SMP was een meerjarenproject dat in stappen

doorlopen is. Het vroeg veel maatwerk en het heeft daarom veel tijd en inzet gekost. Het systeem is sinds de implementatie in 2022⁴ in verschillende stappen verbeterd. Inmiddels is het gereed en in de onderhoudsfase. Met het SMP is de rapportage en registratie van subsidies geautomatiseerd en zijn geen handmatige verwerkingen meer nodig. Alleen een paar speciale handelingen gebeuren nog handmatig. Bijvoorbeeld als er (bij uitzondering) een ‘papieren subsidieaanvraag’ gedaan wordt in plaats van digitaal. Het SMP is daardoor minder foutgevoelig en het systeem werkt naar tevredenheid van de gebruikers, zo wordt in ambtelijke interviews aangegeven.

In het systeem staan alle subsidies (zowel vanuit regelingen als begrotingssubsidies) en er zijn vanuit het SMP makkelijk overzichten en rapportages te genereren, bijvoorbeeld inzichten in het subsidieplafond of rapportages die gebruikt worden voor het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (M&O-beleid). De rapportages uit het SMP voor het M&O-beleid worden nog verder ontwikkeld.

In opdracht van de provincie is in 2023 een evaluatie van Gelderse subsidieregelingen uitgevoerd.⁵ Conclusie hierin was dat de mate van het inzicht en bijsturing die het SMP biedt positief is. ‘Het voorkomt onduidelijkheden over bijvoorbeeld plafondhoogtes en de looptijd van een regeling’ en ‘Dat bevordert zowel beheer als bijsturing door de provincie, maar ook eventueel latere monitoring en evaluatieonderzoeken zoals het onderhavige’.

Ook de accountant besteedde in de boardletters en accountsverslagen afgelopen jaren aandacht aan de overgang naar het SMP. De accountant concludeerde dat de provincie bij de overgang naar het systeem liet zien waarde te hechten aan een goede inrichting van de systemen omdat het migratieproces werd geëvalueerd.⁶ De accountant benoemt ook onvolkomenheden bij de registratie van subsidies. In de boardletter en het accountantsverslag over 2024 is de accountant overwegend positief over het SMP: ‘De accountant constateert dat er in 2024 veel stappen zijn gezet in het opvolgen van eerdere observaties van de financiële applicaties UBW (financiële administratie) en SMP’.

Overzicht lopende subsidieregelingen

Een lijst van langlopende regelingen is nodig om te kunnen voldoen aan de Awb-verplichting voor evaluatie (zijn alle regelingen die sinds 20xx lopen geëvalueerd? En welke regelingen moeten komende periode geëvalueerd worden?). Om zo’n lijst op te kunnen stellen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- het vastleggen van een startdatum van een regeling. In 2019 concludeerden we dat dit niet op gestructureerde wijze werd bijgehouden.
- het objectief beoordelen of eventuele wijzigingen binnen een regeling van dien aard zijn dat een nieuwe startdatum voor de hand ligt, of dat de regeling in het verlengde ligt van de ‘oude’ regeling en dat een nieuwe startdatum niet passend is. Dit gebeurde in 2019 niet.

⁴ Accountantsverslag 2022.

⁵ Sira consulting (2023). Evaluatie subsidieregelingen provincie Gelderland. Evaluatieonderzoek, ronde 2023, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van 27 subsidieregelingen.

⁶ Boardletter 2023.

- het hanteren van een eenduidige definitie wat een langlopende regeling is. Dit zagen wij in 2019 in de praktijk niet terug, waardoor de selectie van regelingen die betrokken werden in evaluatieonderzoek groter was dan strikt gezien nodig zou zijn.

Inmiddels staat in het SMP de startdatum van de subsidieregelingen. De Rekenkamer heeft ten behoeve van dit onderzoek een overzicht van alle lopende subsidieregelingen inclusief startdatum ontvangen. Als een regeling gewijzigd wordt, blijft de startdatum in principe hetzelfde, tenzij de regeling niet werkt en deze fundamenteel gewijzigd wordt. Dan wordt de lopende regeling stopgezet. In een ambtelijke werkinstructie is uitgewerkt hoe het vastleggen van wijzigingen van regelingen geborgd is in de provinciale organisatie en wie daarbij welke verantwoordelijkheden heeft.⁷

2.1.2 Borging verdere verbetering subsidieverlening

In vergelijking met 2019 is er binnen de provinciale organisatie meer ingezet op de kwaliteit van de subsidieverlening. Er is sinds 2024 een kwaliteitsteam gericht op het functioneren van het subsidieverleningsproces waaronder de registratie van subsidies. Dit team wordt geleid door de kwaliteitscoördinator subsidies.⁸ Binnen de afdeling subsidieverlening wordt aan de hand van de kritische prestatie indicatoren (KPI's) gewerkt aan het verbeteren van het subsidieproces⁹:

- doorlooptijd van subsidies;
- klanttevredenheid;
- wetmatigheid besluiten;
- data op orde.

Afgelopen jaar (2024) stond in het teken van het bouwen van KPI-rapportages. Een volgende stap is deze visualiseren (in PowerBI) zodat deze zichtbaar worden voor medewerkers en er nog beter mee gestuurd kan worden.

In 2024 is een centraal verbeterregister voor het subsidieproces opgesteld. Er liepen namelijk veel verbetertrajecten naast elkaar en daarbij ontbrak het overzicht, volgens een geïnterviewde. Met het register is dit overzicht er gekomen. Hierin staan alle verbetermaatregelen voor het subsidieverleningsproces. Deze maatregelen zijn gecategoriseerd op impact, wet- en regelgeving en klanttevredenheid. Op basis daarvan is een risicoscore toegekend. De hoogste risicoscores hebben de meeste prioriteit. In het verbeterregister staan procesmatige verbeteringen, bijvoorbeeld voortkomend uit aanbevelingen van accountant, Rekenkamer of evaluaties van subsidies. Aandachtspunten gericht op het verbeteren van individuele regelingen /doeltreffendheid komen niet in het verbeterregister. Die verantwoordelijkheid ligt niet bij de afdeling subsidies maar bij afdeling Programmering die zich bezighoudt met het lerende effect van evaluaties. Daarover meer in paragraaf 2.3.

⁷ Provincie Gelderland (2021). Uitvoeringsdocument kader evalueren.

⁸ Ambtelijk interview.

⁹ Ambtelijk interview + Notitie strategisch beraad GS (april 2024).

2.1.3 Rapportage verleende subsidies

Terugkoppeling implementatie aanbevelingen

In 2019 schreven we aan PS dat het van belang was dat GS hen informeerden over de implementatie van de aanbevelingen. *‘Subsidieverlening is grotendeels de verantwoordelijkheid van GS en uitvoeringsgericht. Dat betekent dat veel van de aanbevelingen ook aan GS gericht en van een gedetailleerd niveau zijn. De implementatie van de aanbevelingen komt ten goede aan uw informatiepositie. Het is daarom eens te meer van belang om zicht te houden op de implementatie ervan.’*

In bijlage 9 van de jaarstukken 2020 geven GS informatie over subsidieverleningen in 2020 en gaan zij in op de stand van zaken bij de implementatie van de aanbevelingen. GS informeerden PS daarin bijvoorbeeld over de voortgang van het hiervoor besproken registratiesysteem van subsidies en regelingen, een nieuw te ontwikkelen evaluatiekader (2021) en verbeteringen in steekproeven. Op deze laatste twee ontwikkelingen gaan we de volgende twee paragrafen in.

Rapportages vanaf 2021

In de jaarstukken staat elk jaar in de bijlage een rapportage over subsidies. In het overzicht 2021 tot en met 2024 komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van verleende subsidies in:
 - volumes en aantallen in totaal
 - volumes en aantallen per Gelderse regio
 - volumes en aantallen naar grootte van het subsidiebedrag
 - volumes en aantallen naar ambitie/thema van het coalitieakkoord 2023-2027
 - overzicht van incidentele subsidies (sinds 2023 in de jaarrekening)
 - in sommige jaren nog informatie over het Winterfonds (subsidie voor hoge energieprijzen) en corona;
- terugkoppeling over beleid Misbruik en oneigenlijk gebruik;
- bezwaarschriften en
- evaluatie van subsidies (sinds 2024 in de jaarrekening).

2.2 Borging lerende effect evaluaties

Norm

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
- Over aanbevelingen die niet conform PS-besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen

- GS zijn aan de slag gegaan met de door PS aangenomen aanbevelingen. Er is actief ingezet om meer inzicht te krijgen in de effecten van subsidies.
- Er is in 2021 ambtelijk een 'Kader evalueren subsidies' opgesteld met daarin de belangrijkste uitgangspunten voor evaluaties: welke subsidies geëvalueerd worden en hoe dit moet gebeuren.
- In 2021 en 2023 is in opdracht van GS een evaluatie van subsidies uitgevoerd waarin 20 respectievelijk 27 regelingen geëvalueerd zijn in lijn met dit kader.
- In het evaluatieonderzoek uit 2023 stond de aanbeveling om het kader te actualiseren. Dit is tot op heden niet gebeurd.
- Bij het kader is in 2021 een uitvoeringsdocument opgesteld. Dit is geen 'levend document'. De actiepunten stammen uit 2021 en zijn inmiddels gedateerd.
- De wijze van evalueren is sinds 2020 verbeterd:
 - Er wordt gewerkt in multidisciplinaire teams waarin aan de voorkant, wanneer de optie voor een subsidie(regeling) besproken wordt, afwegingen worden gemaakt over de keuze van het instrument, beleidstheorie, doelbereik en hoe er geëvalueerd moet worden.
 - Er wordt vooraf een checklist voor het doelbereik van subsidies ingevuld.
 - Medewerkers kregen training in het formuleren van beleidstheorie.
 - Er wordt gewerkt met een evaluatiekalender waarin wordt bijgehouden wanneer welke regeling geëvalueerd moet worden.
- In het evaluatieonderzoek van 2023 wordt geadviseerd om door te gaan op de ingeslagen weg met het nadenken over beleidstheorieën en aansluitende doelen. Maar was de conclusie tegelijkertijd dat beleidstheorieën, SMART doelstellingen en bewuste afweging in de instrumentkeuze op dat moment nog niet voldoende waren.
- GS willen de manier van evalueren verder ontwikkelen. In 2025 werd een pilot met een nieuwe methode afgerond. Er wordt ingezet op cyclisch evalueren. In plaats van vaste momenten (eens in de twee jaar) moeten regelingen vaker worden geëvalueerd. Daarbij moet het moment waarop de regeling geëvalueerd wordt beter aansluiten op de wensen van de beleidsafdeling en de subsidie in samenhang met andere instrumenten bekeken worden, waardoor het leereffect groter moet worden.
- Het evaluatiekader is nog niet op de nieuwe werkwijze aangepast. Het is wel de intentie om het kader te actualiseren.
- PS zijn geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen zoals de pilot over cyclisch evalueren en het gebruik van een evaluatiekalender.

In deze paragraaf brengen we in kaart hoe GS opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen over de borging van het lerende effect van evaluaties. In 2019 deden we hierover de volgende aanbevelingen:

2. b. Hanteer een eenduidige definitie in lijn met de Awb voor een langlopende regeling.
3. Borg het lerende effect van evaluaties door:
 - a. Het evaluatiekader te herijken en ervoor te zorgen dat het wordt gebruikt in de organisatie.
 - b. Per regeling het niveau van evalueren te bepalen en daarbij minimaal niveau 2 te hanteren.
 - c. In de evaluatie een conclusie per regeling op te nemen (doorgaan, wijzigen of opheffen).
 - d. Een implementatieplan aan de opvolging van aanbevelingen uit evaluaties te koppelen.
 - e. PS te informeren over de uitkomsten, bijvoorbeeld door het overzicht van langlopende regelingen aan te vullen met de conclusie van de evaluatie en een link naar de evaluatie.

De provincie Gelderland evalueert geregeld, maar kan het lerende effect beter benutten. Een evaluatiekader, het vaststellen van het niveau van evalueren per regeling, een conclusie per regeling en een implementatieplan voor de opvolging van aanbevelingen dragen hieraan bij. Daarnaast kunnen PS meer geïnformeerd worden over de uitkomsten van evaluaties.

2.2.1 Proces vastgelegd in evaluatiekader (2021)

GS informeerden PS in de rapportage over subsidies bij de jaarrekening 2020 over de stand van zaken van de implementatie van de aanbevelingen. GS gaven daarin aan dat het evaluatieproces vastgelegd wordt in een evaluatiekader:

‘Wij zijn bezig met het opstellen van een nieuw kader voor het evalueren van subsidieregelingen. Dit kader geeft aan hoe wij de evaluaties op hoofdlijnen uitvoeren, welke subsidies we naast de wettelijk verplichte willen evalueren, hoe we uw Staten informeren over de resultaten van evaluatieonderzoeken en dergelijke. Naar verwachting kan dit nieuwe kader medio 2021 worden vastgesteld. In dit kader worden ook de aanbevelingen 3a t/m e verwerkt.’

April 2021 was dit evaluatiekader gereed. In het kader staan de uitgangspunten voor het evalueren van subsidies. Uitgangspunten die betrekking hebben op onze aanbevelingen en het lerende effect van evaluaties zijn:

- Elke twee jaar een gebundelde evaluatie van verschillende subsidies/regelingen.
- Een evaluatie van subsidieregelingen in het 5^e jaar na openstelling.
- Vooraf bij het inrichten van de subsidie vastleggen hoe de subsidie bijdraagt aan provinciale doelen, wat de beleidstheorie is en hoe een regeling geëvalueerd zal worden.
- Naast regelingen worden ook begrotingssubsidies en incidentele subsidies geëvalueerd.

- Elke evaluatie krijgt een conclusie met aanbevelingen, hoe deze te implementeren, en een advies over voortzetting, wijziging of stopzetting van de subsidie (het instrument).
- Gedeputeerde Staten rapporteren over de resultaten van de uitgevoerde evaluaties aan Provinciale Staten via één van de P&C-documenten. Via de mededelingenbrief informeren GS PS welke subsidies geëvalueerd gaan worden.

In het kader beschrijft de provincie ook op welk niveau de evaluaties inzicht moeten geven. De wet geeft aan dat het de bedoeling is dat 'de doeltreffendheid en de effecten' geëvalueerd dienen te worden en dat het de bedoeling is een afweging te maken over de voortzetting van het instrument. In ons onderzoek uit 2019 onderscheidde we 4 niveaus waarop een evaluatie inzicht kan geven in een subsidieregeling:

- Niveau 1. Inzicht in de prestaties die zijn geleverd (output);
- Niveau 2. Inzicht in doelbereik (het achterliggende doel waaraan de regeling bijdraagt);
- Niveau 3. Inzicht in een aannemelijk verband tussen geleverde prestaties en doelbereik en
- Niveau 4. Inzicht in doeltreffendheid van een regeling: een causaal verband tussen geleverde prestaties en doelbereik.

We bevelen aan minimaal inzicht te geven op niveau 2.

De provincie schrijft dat zij in lijn met het advies van de Rekenkamer evalueren op minimaal 2. Daarbij willen ze waar mogelijk aannemelijk maken wat de bijdrage is van de subsidie aan het bereiken van het operationele doel (niveau 3). Dit is lastig omdat de provincie meestal meerdere inspanningen tegelijkertijd inzet om operationele doelen te bereiken, waardoor het lastig te achterhalen is welke inspanning (instrument) welke bijdrage heeft geleverd. Onderzoek naar het causale verband (niveau 4) doen de provincie alleen in incidentele gevallen: als ze daar vóóraf voor kiezen en ze daar dan ook de juiste randvoorwaarden (o.a. 'controlegroep') voor kunnen creëren of als er toevallig een controlesituatie aanwezig is én zij het belangrijk vinden inzicht in de causaliteit te hebben.

Naast de inzichten op operationeel niveau is er bij de provincie ook behoefte aan inzicht in doelbereik op strategisch niveau. Daarom is uitgangspunt om ook te kijken of het mogelijk is te bekijken op welke wijze een subsidie bijdraagt aan het (hogere) strategische doel en om in beeld te brengen hoe de beleidstheorie in de praktijk uitwerkt.

Daarbij wordt toegevoegd dat dit eigenlijk meer past bij de evaluatie van een Programma, omdat daarbij alle inspanningen/instrumenten (kunnen) worden meegenomen.

In 2021 en 2023 hebben twee evaluaties plaatsgevonden waarbij in lijn met het kader evalueren subsidies (2021) een groot aantal regelingen tegelijkertijd werd onderzocht.¹⁰ In 2021 werden twintig regelingen en één begrotingssubsidie onderzocht en in 2023 zeventwintig regelingen. Het onderzoek van 2023 leidde naast inhoudelijke

¹⁰ Sira (2021). *Leren van evalueren in de provincie Gelderland* en Sira (2023). *Evaluatie subsidieregelingen provincie Gelderland*.

aandachtspunten ook tot de aanbeveling om het evaluatiekader aan te passen met als doel het kader beter te laten aansluiten bij de praktijk en bestaande monitoringsystemen.¹¹

2.2.2 (Doorontwikkeling) werkwijze evalueren

Uitvoeringsdocument kader evalueren

Bij het evaluatiekader is in september 2021 een ambtelijk uitvoeringsdocument opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor het evalueren van subsidies vertaald naar concrete werkafspraken. Op deze manier is in de reguliere werkprocessen geborgd dat er meer aandacht is voor het in beeld brengen van effecten van subsidies. In het Uitvoeringsdocument worden concrete verbeteringen beschreven die we in de praktijk inmiddels terugzien. Zo wordt er gewerkt in multidisciplinaire teams waarin aan de voorkant van een subsidieregeling al wordt nagedacht over de wijze van evalueren. Ook wordt het gebruik van een evaluatiekalender beschreven. Hoe deze werkwijze van evalueren er nu uit ziet beschrijven we hieronder.

Ook staan er aandachtspunten in hoe ambtenaren praktisch om moeten gaan met het kader en staan er concrete acties en verbeterpunten in. Deze acties dateren uit 2021 en zijn daarna niet bijgewerkt. Dit laat zien dat het geen ‘levend’ document is.

Ambtelijk wordt aangegeven dat het uitvoeringsdocument samen met het evaluatiekader zal worden geactualiseerd. Daarbij wordt bezien hoe dit document beter kan aansluiten op de huidige praktijk en beleidsontwikkelingen. De intentie is om de werking en toepassing daarvan vervolgens jaarlijks te monitoren, zodat het uitvoeringsdocument actueel blijft en blijvend bijdraagt aan een goed functionerend evaluatiestelsel.¹²

Organisatie subsidieverlening & evaluatie

Een belangrijke stap in het verkrijgen van meer zicht op de effecten van subsidies is het werken met multidisciplinaire teams (MDT). Een MDT is een samengesteld project- of programmateam dat bestaat uit verschillende expertises die samen aan een gezamenlijke opgave werken. De expertises zijn afhankelijk van de opgave. De subsidiemanager denkt in het MDT mee met het kiezen van het juiste financiële instrument. Wanneer wordt gekozen voor een subsidie dan zorgt de subsidiemanager voor de bijbehorende subsidiegrondslag (begrotingssubsidies, incidentele subsidie of subsidieregeling) en verzorgt de afdeling de gehele uitvoering van de subsidie.¹³

In het MDT wordt aan de voorkant getoetst of een subsidieregeling passend is. Voorheen werd een subsidieregeling-wens meer ‘over de schutting gegooid’ bij team subsidies.¹⁴ In 2023 bleek ook uit het evaluatieonderzoek naar subsidies dat het afwegen

¹¹ Sira 2023.

¹² Ambtelijk wederhoorreactie provincie Gelderland november 2025.

¹³ Ambtelijk interview + notitie strategisch beraad (april 2024).

¹⁴ Ambtelijk interview.

en onderbouwen van de instrumentkeuze beter kon.¹⁵ Door te werken in MDT wordt dit verbeterd. Met het MDT wordt vanuit verschillende invalshoeken gekeken wat een passend instrument is en als dat een subsidieregeling is hoe deze het best ingericht kan worden. Daarmee wordt het 'wat' vertaald naar strategische operationele zaken. Daarbij wordt aan de voorkant ook al nagedacht over beleidstheorie, doelbereik en wanneer er geëvalueerd gaat worden.

Gebruik checklist voor doelbereik subsidie

In het evaluatiekader staat dat vooraf bij het inrichten van de subsidie vastgelegd moet worden hoe de subsidie bijdraagt aan provinciale doelen, wat de beleidstheorie is en hoe een regeling geëvalueerd zal worden. Dat wordt besproken in het MDT en vastgelegd in een 'checklist doelbereik, monitoring en evaluatie'. De Rekenkamer heeft een aantal formulieren ingezien die in 2025 zijn ingevuld. Daarin is te zien dat er aan de voorkant aandacht is geweest voor beleidstheorie, instrumentkeuze en monitoring en evaluatie. Vragen die in het formulier beantwoord worden zijn:

Beleidstheorie

- Wat is de bijdrage aan het prestatiedoel?
- Waarom is het instrument subsidie gekozen? En niet een ander instrument zoals een opdracht?
- Wat is het stimulerend effect van de subsidie? (bijv. 'doorslaggevend: activiteit gaat niet door zonder subsidie).
- Draagt deze subsidie bij aan (strategische of tactische) doelen van andere teams binnen de provincie? (zoals uitvoering, regio's, beleidsteams)?
- Werkt het andere (provinciale) doelen tegen?

Monitoring en evaluatie

- Hoe gaat dit instrument gemonitord en geëvalueerd worden? (wie, wat, wanneer en hoe).
- Alleen op output/prestaties of ook op outcome/resultaten?
- Welke informatie heb je nodig om de voortgang en ontwikkeling van de subsidie te kunnen monitoren en evalueren?
- Datum inwerkingtreding regeling?
- Op welke datum(s) zal de subsidie worden geëvalueerd of gemonitord?
- Op welke momenten worden PS of GS geïnformeerd?

Lessen uit evaluatieonderzoek 2023

In de evaluatie¹⁶ van 27 subsidieregeling uit 2023 staat dat de provincie meer aandacht is gaan besteden aan het zicht op effecten van subsidies. Geadviseerd wordt om door te gaan op de ingeslagen weg met het nadenken over beleidstheorieën en aansluitende doelen. Maar de conclusie was tegelijkertijd dat het nadenken over beleidstheorieën, SMART doelstellingen en bewuste afweging in de instrumentkeuze nog niet voldoende is. Als mogelijk verbeterpunt voor zowel sturing als evaluatie werd ook meegegeven om een sterkere koppeling te maken tussen twee informatiesystemen: het eerdergenoemde

¹⁵ Sira 2023.

¹⁶ Sira 2023.

Subsidie Medewerker Portaal (SMP) en een ander systeem genaamd Celon waarin vooral inhoudelijke informatie vanuit de programma's wordt vastgelegd. Ook ambtelijk worden er tekortkoming in het functioneren en gebruik van Celon geconstateerd. Het programma wordt niet als gebruiksvriendelijk ervaren en wordt mede daardoor niet altijd goed gevuld met informatie. Waardoor deze informatie ook minder makkelijk beschikbaar is voor evaluaties. Dat daarin op dit moment nog stappen te zetten zijn, wordt ambtelijk herkend.¹⁷

Ambtelijk werd eraan gewerkt om de evaluatiekalender subsidies te koppelen aan het programma Celon. Deze actie is op dit moment (november 2025) tijdelijk gepauzeerd omdat de provincie onderzoekt of Celon vervangen moet worden door een nieuw systeem. Daarom is nog niet duidelijk of de kalender gekoppeld gaat worden aan Celon of een opvolger daarvan. Een eventuele opvolger moet gebruiksvriendelijker zijn en betere aansluiten op de behoefte aan actuele, volledige en goed toegankelijke informatie voor evaluatie- en verantwoordingsdoeleinden.¹⁸

Cyclisch evalueren

Afgelopen jaren is de werkwijze van het evalueren van subsidies doorontwikkeld. In het coalitieakkoord 2023-2027 'Gewoon doen' is aandacht voor de effectiviteit van subsidies. GS schrijven dat een subsidie 'echt raak' moet zijn. Ze willen bekijken hoe effectief de subsidies zijn en onderzoeken de mogelijkheden om de effectiviteit te versterken. In februari 2024 schreven GS aan PS naar aanleiding van de evaluaties van subsidies uit 2021 en 2023 in te willen inzetten op het volledig en correct vastleggen van de beleidstheorie, het definiëren van SMART doelstellingen en het maken van afspraken over evaluatie en monitoring. En daarnaast meer en vaker evaluaties te willen gaan uitvoeren.

In 2024 is ambtelijk en in GS nagedacht of de werkwijze zoals vastgelegd in Kader Evalueren Subsidies (2021) nog het meest passend is met als doel de evaluatie- en monitoringsaanpak verder te ontwikkelen. Er is een pilot gestart waarbij subsidieregelingen niet afzonderlijk, maar in samenhang worden geëvalueerd. In deze pilot zijn subsidies gericht op verkeersveiligheid, waterbeheer en faunaschade betrokken. PS zijn geïnformeerd over deze pilot.¹⁹

De belangrijkste kenmerken van de nieuwe evaluatie- en monitoringsaanpak zijn dat evaluaties 'kort cyclischer' plaatsvinden. Oftewel subsidies worden vaker en op strategische momenten geëvalueerd. Op basis daarvan kan tussentijds worden bijgestuurd in de beeldsvorming of de uitvoering van subsidieregeling. In 2023 is de laatste grote evaluatie van 27 subsidieregelingen uitgevoerd waar één van de bevindingen was dat de gekozen werkwijze van evalueren niet altijd past bij de individuele regelingen. Er werden tegelijkertijd meerdere regelingen geëvalueerd, waarmee voldaan werd aan de wettelijke evaluatieplicht. Maar soms bleek dat regelingen die hierin bekeken werden al geëvalueerd of aangepast waren via de reguliere werkprocessen van de betreffende beleidsafdeling. Daarom is er vorig jaar

¹⁷ Sira 2023 + ambtelijk interview.

¹⁸ Ambtelijk wederhoorreactie provincie Gelderland november 2025.

¹⁹ Statenbrief evaluatie van subsidies 2017 – 2021 (2024) & Jaarrekening 2024.

voor gekozen om de werkwijze van evalueren aan te passen en de regelingen naar behoefte te evalueren. Dat betekent dat er vanuit de inhoud en looptijd van het beleid per regeling wordt gekeken naar logische momenten. Daarbij speelt ook dat subsidie een instrument is om een doel te bereiken, maar niet het enige instrument dat wordt ingezet. Daarbij wil de provincie niet alleen het instrument subsidie afzonderlijk bekijken, maar ook in samenhang. Het idee is daarom op een hoger abstractieniveau te evalueren en als het aan de orde is ook meer instrumenten te betrekken. Met behulp van een evaluatiekalender moeten de evaluaties wel binnen de afgesproken termijn van vier jaar plaatsvinden.²⁰

Onderdeel van de pilot was ook borging van kennis in de organisatie. In 2024 volgden teamleden van drie MDT's die onderdeel waren van de pilot trainingen over (het belang van een goede) beleidstheorie. De leden van de MDT's bleven ook in de rest van de evaluatie betrokken door middel van werksessies. Tijdens de slotbijeenkomst van het onderzoek werden gezamenlijke lessen getrokken uit het onderzoek en thema-overstijgende verbeterpunten geformuleerd voor zowel de subsidieregelingen als voor het monitoren en evalueren.²¹

De resultaten van de pilot zijn in februari 2025 opgeleverd. Uit ambtelijke interviews blijkt dat er ingezet blijft worden op de nieuwe manier van evalueren en dat de verwachting is dat er een nieuw kader voor het evalueren van subsidies komt. Het huidige kader is nog niet op de nieuwe werkwijze aangepast. Dit is wel de intentie.²² Het streven blijft ook om PS via de jaarlijkse rapportage over subsidies in de jaarrekening over de uitgevoerde evaluaties te informeren.²³

Evaluatiekalender

De evaluatiekalender is een strategisch planningsinstrument dat inzicht geeft in wanneer subsidieregelingen worden gemonitord en geëvalueerd. Het helpt de provincie om systematisch te reflecteren op beleidswerking, tijdig bij te sturen en transparant te verantwoorden richting stakeholders.

De kalender is in 2024 gemaakt voor de subsidieregelingen en wordt in 2025 verder uitgebreid met andere subsidie-instrumenten.²⁴ Deze uitbreiding zorgt ervoor dat alle geplande evaluaties in één overzicht worden samengebracht. GS schrijven in de jaarrekening 2024 dat de kalender na afronding openbaar beschikbaar wordt gesteld, wat niet alleen bijdraagt aan meer transparantie, maar ook aan een meer gestructureerde en samenhangende evaluatiepraktijk. De verwachting van GS is dat de uitgebreide kalender eind 2025 inhoudelijk gereed is. In het eerste kwartaal van 2026 wordt deze omgezet naar een publieksversie, die gedeeld wordt met Provinciale Staten en gepubliceerd op de provinciale website.²⁵

²⁰ Ambtelijk interview.

²¹ SIRA (2025). Eindrapport leren van evalueren. Dit was in het kader van de pilot over cyclisch evalueren.

²² Notitie strategisch beraad april 2024 + ambtelijk interview.

²³ Notitie strategisch beraad april 2024.

²⁴ Jaarrekening 2024.

²⁵ Statenbrief vervolgvorstel najaarsnota (oktober 2025).

2.3 Uitvoeren steekproeven

Norm

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
- Over aanbevelingen die niet conform PS-besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen

- GS zijn aan de slag gegaan met de door PS aangenomen aanbevelingen. Dit heeft in 2021 geleid tot een actualisatie van het beleid 'misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies'. Er zijn vanaf 2021 circa 65 steekproeven per jaar uitgevoerd.
- Ambtelijk werd in 2024 een evaluatie van het steekproefbeleid uitgevoerd naar aanleiding van vragen van GS, het rekenkamerrapport uit 2019 en dit opvolgingsonderzoek. Conclusie uit de evaluatie is dat de systematiek beter kan, zodat deze beter aansluit bij de behoefte aan een representatieve en betrouwbare kwaliteitsmeting.
- Uit de evaluatie bleek onder andere dat arrangement 1 subsidies (tot € 25.000) ondervertegenwoordigd waren in de steekproeven. In de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek van 2019 onderstreepten we het belang van steekproeven in dit arrangement. Dit komt niet terug in de rapportages aan PS.
- De evaluatie heeft geleid tot een verbeterd steekproefbeleid dat vanaf 2025 leidend is.
- GS informeerden PS jaarlijks over de uitkomsten van de steekproeven in de P&C-cyclus. Daarnaast werden PS geïnformeerd over relevante ontwikkelingen zoals nieuw M&O-beleid, de evaluatie van het steekproefbeleid en voorgenomen verbeteringen.

In deze paragraaf brengen we in kaart hoe GS opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen over het uitvoeren van steekproeven. In 2019 deden we hierover de volgende aanbeveling:

4. Voer de steekproeven bij arrangement 1 (en 2) uit zoals afgesproken en maak de resultaten tot een vast onderdeel van de informatie over subsidieverlening die PS al in de P&C-cyclus ontvangen.

Voor arrangement 1 subsidies is de steekproef de enige vorm van controle. Het is van belang deze gestructureerd uit te voeren en PS te informeren of het gestelde vertrouwen in subsidieontvangers arrangement 1 gerechtvaardigd is.

Beleid misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies geactualiseerd in 2020

GS informeerden PS in de rapportage over subsidies bij de jaarrekening 2020 over de stand van zaken van de implementatie van de aanbeveling over steekproeven.

Zij gaven daarbij aan dat de aanbevelingen van het rekenkamerrapport aanleiding waren het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) te herijken. Het uitvoeren van steekproeven maakt hier onderdeel van uit. GS informeerden PS in een Statenbrief (2021)²⁶ over de wijzigingen. In het vernieuwde beleid – dat ook is omgezet in beleidsregels – willen GS de effectiviteit van de steekproeven vergroten door subsidies vooraf te voorzien van een risicoprofiel. Hoe hoger het risico, hoe groter de kans dat een subsidie in de steekproef valt. Ook zal strenger worden opgetreden als misbruik en oneigenlijk gebruik is vastgesteld. De subsidie kan worden gekort en de subsidieontvanger kan worden geregistreerd. Door deze verbeterde controle aan de achterkant, willen GS aan de voorkant juist werken vanuit nog meer vertrouwen. Het M&O-beleid werd in november 2021 vastgesteld door GS. Aan de hand van dit M&O-beleid zijn vanaf 2021 circa 65 steekproeven per jaar uitgevoerd.²⁷

Verbeteringen steekproeven in 2025

Eind 2024 is het steekproefbeleid geëvalueerd. Aanleiding zijn vragen van PS, ons rekenkameronderzoek uit 2019 en dit opvolgsonderzoek.²⁸ Conclusie uit de evaluatie is dat de systematiek beter kan, zodat deze beter aansluit bij de behoefte aan een representatieve en betrouwbare kwaliteitsmeting. Bevindingen in de evaluatie waren:

- Alle aanvraagtitels kennen een risicoprofiel;
- Het risicoprofiel 'middel' is het meest voorkomende risicoprofiel. Het risicoprofiel 'hoog' komt bijna niet voor. In hoeverre is de huidige risicoanalyse juist, of moet deze worden aangepast zodat vaker het risicoprofiel 'hoog' de uitkomst is?;
- De risicoprofielen worden onvoldoende onderbouwd met een risicoanalyse, dan wel de risicoanalyse wordt niet op de juiste plek opgeslagen;
- Het is voor medewerkers onduidelijk of bij incidentele- en begrotingssubsidies ook een risicoanalyse moet worden uitgevoerd, of dat men standaard mag kiezen voor 'middel';
- Het uitvoeren van een risicoanalyse vormt geen stap in de procesbeschrijvingen. Dit kan mogelijk een oorzaak zijn dat een risicoanalyse niet altijd wordt uitgevoerd.
- Er ontbreekt een jaarlijkse analyse op de uitkomsten van de aanvullende controles.
- Arrangement 1 (subsidies tot € 25.000) subsidies zijn ondervertegenwoordigd in de steekproef door het gehanteerde algoritme.²⁹

Verbeteringen zijn ambtelijk uitgewerkt in een projectplan met als doel het inzicht op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies verder te verbeteren.³⁰ Deze verbeteringen zijn vastgelegd in een document dat het werken volgens deze nieuwe richtlijnen moet borgen vanaf 2025.³¹

²⁶ PS2021-808 Statenbrief misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies.

²⁷ Provincie Gelderland (2025). Projectplan borging steekproefbeleid & risicoanalyse.

²⁸ Projectplan 2025.

²⁹ Provincie Gelderland (2025). Borging steekproefbeleid & risicoanalyse.

³⁰ Projectplan 2025.

³¹ Borging steekproefbeleid & risicoanalyse (2025).

Voorbeelden van verbeteringen zijn:

- een groter aantal subsidies dat binnen de steekproef valt om de representativiteit te vergroten;
- een betere spreiding over de subsidieregelingen en arrangementen;
- het vastleggen van de steekproeven in het Subsidie Medewerker Portaal (SMP) in plaats van in een subadministratie;
- risicoanalyses moeten vanaf nu ook worden uitgevoerd bij incidentele en begrotingssubsidies;
- geactualiseerde processchema's en
- een jaarlijkse evaluatie met een jurist en Audit & Control om de rode lijn uit de controles in beeld te brengen.³²

Informatie aan PS over steekproeven en M&O-beleid

GS informeren PS via de jaarrekening de uitgevoerde steekproeven en de resultaten daarvan. Vanaf 2020 is in de rapportage ook aandacht voor ontwikkelingen in het M&O-beleid. In de jaarrekening 2024 staat dat er in dat jaar zestig steekproeven zijn uitgevoerd. Naar aanleiding van deze controles is bij één project de subsidie lager vastgesteld. Het ging om een lager vastgesteld subsidiebedrag van bijna € 5.000. Daarnaast bleek dat één project met een subsidiebedrag van € 1.500 niet was uitgevoerd en om die reden is teruggevorderd. Ook staat er in de jaarrekening dat er op dat moment nog 45 aanvullende controles in behandeling waren.

GS schrijven dat in januari 2025 de laatste steekproeftrekking plaatsvindt op basis van de dan geldende systematiek. Met daarbij op hoofdlijnen informatie over de uitgevoerde evaluatie van het steekproefbeleid en de voorgenomen verbeteringen. Dat arrangement 1 subsidies ondervertegenwoordigd waren, stond niet in de rapportage in de jaarrekening. In de aanbevelingen van ons onderzoek uit 2019 benadrukten we juist het belang van steekproeven voor arrangement 1 subsidies.

In 2024 stuurden GS een brief aan PS waarin staat dat het M&O-beleid in 2026 wordt geëvalueerd.³³

³² Provincie Gelderland (2025). *Borging steekproefbeleid & risicoanalyse & ambtelijk interview*.

³³ GS-brief (april 2024). *Eerste wijziging van de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Gelderland 2022*.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met vier ambtenaren van de provincie Gelderland.

Documenten algemeen

- Rekenkamer Oost-Nederland (2019). Zicht op subsidies.
- Subsidieretoriek: de knikers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Kluwer, 2015.
- Sira consulting (2021). Leren van evalueren in de provincie Gelderland.
- Sira consulting (2023). Evaluatie subsidieregelingen provincie Gelderland.
- Sira consulting (2025). Leren van evalueren. Leertraject aan de hand van de evaluatie van subsidieregelingen.

Documenten provincie Gelderland

- Jaarrekeningen 2020-2024.
- Accountantsverslagen en Boardletters 2022-2024.
- Kader leren evalueren (2021).
- Uitvoeringsdocument kader evalueren (2021).
- Statenbrief misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies (2021).
- Beleid misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies 2022.
- GS-brief Evaluaties Subsidies 2017-2021 (februari 2024).
- GS-brief Eerste wijziging van de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Gelderland 2022 (april 2024).
- Notitie strategisch beraad GS (april 2024).
- Notitie strategisch beraad GS (juli 2024).
- Checklistdoelbereik, monitoring en evaluatie (maart 2025). Subsidieregelingen Aanleg agroforestry & bijdrageregeling maatregelen schaa sprong Foodvalley.
- Projectplan borging steekproefbeleid & risicoanalyse (2025).
- Borging steekproefbeleid & risicoanalyse (2025).
- Evaluatiekalender subsidies (2025).
- Overzicht lopende regelingen inclusief grondslag (2025).
- Statenbrief vervolgvorstel najaarsnota (oktober 2025).

Websites

- <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie>