

Onderzoeksplan subsidies



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) en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. K. Ijssels en de heer T. Schaaf, MSc, MA.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Tim Reckmann via Flickr

Onderzoeksplan subsidies

Deventer, april 2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Onderzoeksopzet	8
	2.1 Doel- en vraagstelling.....	8
	2.2 Normenkader	11
	2.3 Focus	12
	2.4 Onderzoeksmethodiek.....	12
	2.5 Planning.....	13
	2.6 Slotopmerkingen	13
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	14

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek naar subsidies.

Belangrijk instrument

Subsidies zijn voor provincies Gelderland en Overijssel een belangrijk financieel instrument om provinciale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De provincies zetten het subsidie-instrument in voor uiteenlopende doelen op het vlak van bijvoorbeeld energie, wonen, natuur, cultuur, sport en leefbaarheid. Het financiële belang is aanzienlijk. Met subsidies worden door de ontvanger prestaties verricht die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. 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.

Omvang subsidies

De provincie Gelderland verstrekte in 2017 voor ca. € 200 mln. aan subsidies, op een lastenniveau van € 651 mln. Het aantal subsidies is de afgelopen jaren gestegen. De groei van het aantal subsidies wordt voornamelijk veroorzaakt door toename van het aantal kleine subsidies (onder de € 25.000).¹ De provincie Overijssel verstrekte in 2017 ca. € 125 mln. subsidie² bij een lastenomvang van € 428 mln. Ook hier steeg het aantal verstrekte subsidies en worden er relatief veel kleine subsidies verstrekt.

Beide provincies verstrekken subsidies via subsidieregelingen. Daarnaast wordt er nog een substantieel bedrag aan subsidies verstrekt op andere wijze dan via subsidieregelingen. In Gelderland zijn dit bijvoorbeeld 'begrotingssubsidies' waarbij PS met een begrotingsbesluit zorgt voor een grondslag om subsidie te kunnen verlenen. In Overijssel worden ook subsidies verstrekt op basis van de Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 (ASV).

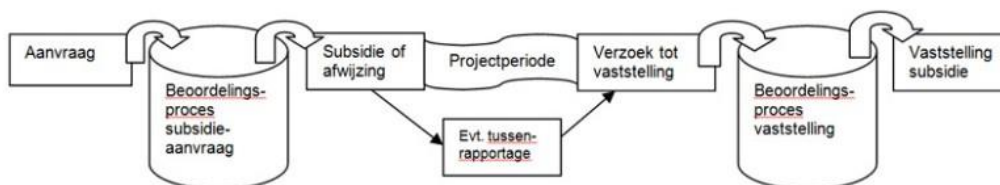
¹ Provincie Gelderland, Jaarverslag 2015 – 2017.

² Dit bedrag is afgeleid van het subsidieregister over 2017 en betreft subsidies op basis van de Algemene Subsidieverordening Overijssel (ASV), Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel (UBS) en Subsiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL).

Subsidieproces

Aan het verlenen van subsidies zijn verplichtingen verbonden. Allereerst voor de aanvragers. Zij moeten verantwoording kunnen afleggen over uitgevoerde activiteiten voor een subsidie vastgesteld wordt. De wijze waarop dit gevraagd wordt is afhankelijk van de hoogte van de subsidie. De subsidies zijn door middel van 'arrangementen' in drie categorieën verdeeld. Voor een subsidie lager dan € 25.000 (arrangement 1) gelden andere voorwaarden dan voor subsidies tussen de € 25.000 en € 125.000 (arrangement 2) of subsidies boven € 125.000 (arrangement 3). De provincie stelt subsidies die binnen arrangement 1 vallen direct na verlening vast. Middels een steekproef vraagt ze aan een aantal subsidieontvangers achteraf verantwoording. Subsidies in arrangement 2 en 3 worden eerst verleend en nog niet direct vastgesteld. Na de projectperiode vraagt de provincie een verantwoording, waarna overgegaan wordt tot definitieve beoordeling en vaststelling van de subsidie.³ De volgende figuur geeft het subsidieproces voor de arrangementen 2 en 3 schematisch weer.

Figuur 1: Subsidieproces



Bron: Provincie Drenthe via <https://www.provincie.drenthe.nl/loket/subsidieloket/subsidieproces/> (laatst geraadpleegd 18 maart 2019)

Evaluaties

Daarnaast brengt het verstrekken van subsidies voor de provincies verplichtingen met zich mee. In artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staat dat regelingen die langer dan 5 jaar lopen geëvalueerd moeten worden: *Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald*⁴. De Awb stelt geen eisen aan de vorm voor dit verslag. Inzicht in het doelbereik van subsidies kan op verschillende niveaus:

1. Inzicht in prestaties
2. Inzicht in doelbereik
3. Het verband tussen de prestatie en het doelbereik is aannemelijk
4. Inzicht in doeltreffendheid.

In 2013 deden we bij de provincie Overijssel onderzoek naar doeltreffendheid van subsidies. Toen bleek dat er in de evaluaties en de sturing- en beheersingsinformatie

³ Provincie Gelderland, verantwoordingsarrangementen via <https://www.gelderland.nl/subsidies-algemene-informatie> en <https://www.overijssel.nl/loket/informatie/eindverantwoording/> (laatst geraadpleegd 18 maart 2019)

⁴ Algemene Wet Bestuursrecht artikel 4:24.

nog verbetering mogelijk was. In 2016 schreef de auditcommissie dat in P&C-stukken nauwelijks informatie stond over het doelbereik van subsidies.⁵ Het proces van subsidieverlening bij de provincie Overijssel is volgens de accountant verbeterd.⁶ In de boardletter over 2018 worden nog wel aandachtspunten genoemd voor subsidieverstrekking en prestatielevering.⁷

De provincie Gelderland voerde in 2017 een evaluatie uit naar zowel langlopende subsidieregelingen als subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden. Ook hieruit kwamen een aantal verbeterpunten naar voren. Een aanbeveling was om te onderzoeken of evaluaties verbeterd konden worden om meer inzicht te krijgen in de bereikte effecten.⁸ Zowel ambtelijk als bestuurlijk was de wens aanwezig om het proces van subsidieverlening te verbeteren. In de Boardletter 2017 was ook de accountant van de provincie Gelderland kritisch over het proces van subsidieverlening. In 2018 constateerde de accountant dat de provincie stappen heeft gezet in het subsidieproces. Implementatie van een nieuw subsidieproces zal naar verwachting in 2019 gereed zijn.⁹ In de eerste helft van 2019 verwacht de provincie Gelderland een evaluatie af te ronden naar subsidieregelingen die anno 2017 langer dan 4 jaar liepen. Aangegeven wordt dat de verbetering van het subsidieproces een continu proces is.

⁵ Provincie Overijssel, Advies van Auditcommissie inzake P&C-stukken (PS/2016/956)

⁶ Boardletter 2016 provincie Overijssel

⁷ Boardletter 2018 provincie Overijssel. De accountant constateert dat er vooral financiële informatie in subsidiedossiers aanwezig is en dat er weinig expliciet zichtbare informatie is omtrent de toetsing van prestatielevering door subsidieontvangers. Ook plaatst de accountant een kanttekening bij de timing van het verantwoordingsproces van subsidies in relatie met het opstellen en controleren van de jaarrekening.

⁸ Provincie Gelderland, Voorjaarsnota 2017

⁹ Boardletter 2018 provincie Gelderland

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Daarbij komen doel- en vraagstelling, het normenkader en onderzoeksmethodiek aan de orde. Ook geven we de planning van het onderzoek weer.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS van Gelderland en Overijssel ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in het subsidie-instrument.

Dit onderzoek richt zich op inzicht in doeltreffendheid van subsidies. Het proces van subsidieverlening zal ook onderzocht worden, daar waar dit hiervoor relevant is.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hebben PS en GS voldoende inzicht in de omvang en werking van het subsidie-instrument om (bij) te kunnen sturen?

Onder voldoende inzicht in omvang en werking verstaan we in dit onderzoek:

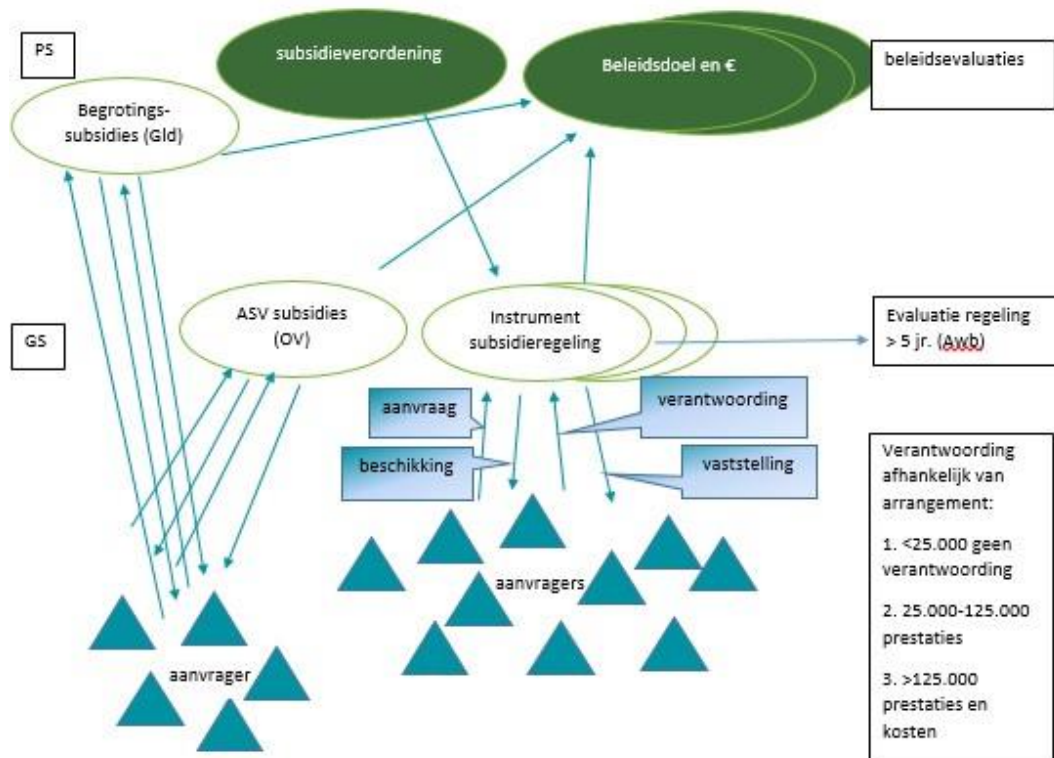
- Er is zicht op het aantal subsidieregelingen.
- Er is zicht op de aard en omvang van de verstrekte subsidies.
- Er is zicht op resultaten en effecten van subsidieregelingen die langer dan 5 jaar lopen, het niveau waarop zicht is in overeenstemming met daarover gemaakte afspraken bij het instellen van de regeling.

- Het zicht op resultaten en effecten van korter lopende regelingen en subsidies die naast regelingen worden verstrekt, is in overeenstemming met de afspraken die daarover zijn gemaakt.

Voorwaarde om (bij) te kunnen sturen is dat verkregen inzichten worden gedeeld, daarom kijken we ook naar de informatievoorziening over het subsidie-instrument.

Om de verschillende aspecten van het subsidieproces te kunnen onderscheiden, volgt in de volgende figuur een schematische weergave van het subsidieproces.

Figuur 2: Schematische weergave subsidieproces in Gelderland en Overijssel



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen.

Kaders

1. Welke kaders zijn van toepassing voor het verstrekken van subsidies?
 - a. Welke wettelijke kaders zijn van toepassing?
 - b. Welke aanvullende kaders hanteren de provincies?
 - Welke soorten subsidies verstrekt de provincie en op basis van welke grondslagen worden deze verstrekt?
 - Welke voorwaarden stelt de provincie aan ontvangers voor beoordeling en verantwoording van subsidies? (proces)
 - Welke uitgangspunten hanteren provincies als het gaat om het inzicht in doelbereik van subsidies? (doeltreffendheid)
2. Hoe zijn de verantwoordelijkheden voor het verstrekken en controleren van subsidies verdeeld tussen PS, GS en ambtelijke organisatie?
3. Wat is de aard en de omvang van de verstrekte subsidies over de periode 2016-2018?

Doeltreffendheid

4. Heeft de provincie inzicht in doeltreffendheid van *subsidieregelingen*?
 - In welke mate heeft een expliciete afweging plaatsgevonden ten aanzien van het instrument subsidieregeling ten opzichte van andere instrumenten?
 - Welk deel van de subsidieregelingen loopt op 1 januari 2018 5 jaar of langer?
 - In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van deze regelingen aan de daarover gemaakte afspraken?
 - In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van regelingen < 5 jaar aan de daarover gemaakte afspraken?
 - Op welke wijze is er opvolging gegeven aan de inzichten ten aanzien van doelbereik?
5. Heeft de provincie inzicht in doeltreffendheid van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden?
 - In welke mate heeft een expliciete afweging plaatsgevonden ten aanzien van het instrument subsidie ten opzichte van andere instrumenten?
 - In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van deze subsidies aan de daarover gemaakte afspraken?
6. Hebben de provincies conform hun eigen richtlijnen via een steekproef zicht op de geleverde prestaties uit de subsidies tot € 25.000?
 - In welke mate zijn in deze steekproef de beoogde prestaties gerealiseerd?
 - In welke mate en op welke wijze is een vervolg gegeven aan de inzichten die uit de steekproef zijn verkregen?

Informatievoorziening

7. In hoeverre zijn PS geïnformeerd over:
 - a. aard en omvang van subsidies;
 - b. doeltreffendheid van subsidies en eventueel daaruit voortkomende wijzigingen.

2.2 Normenkader

In de volgende tabel is het normenkader opgenomen dat als toetsingskader wordt gebruikt in dit onderzoek.

Tabel 1: Normenkader

Onderzoeks-vraag	Norm
1	De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies: <ul style="list-style-type: none">○ Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23);○ De provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies;○ De provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.
2	Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).
3	Gegevens over verstrekte subsidies moeten -op geaggregeerd niveau- betrouwbaar zijn en binnen een redelijke termijn kunnen worden gegeneerd Het bestuursorgaan (GS) publiceert jaarlijks een verslag van de verstrekking van subsidies (Awb art 4:23 lid 4)
4	De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidieregelingen: <ul style="list-style-type: none">○ De keuze voor het instrument subsidieregeling is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf○ De provincie heeft in beeld welke regelingen er langer dan 5 jaar lopen○ Evaluaties van subsidieregelingen zijn uitgevoerd in lijn met wet- en regelgeving en eventuele aanvullende afspraken.○ Regelingen met een looptijd langer dan 5 jaar worden geëvalueerd (Awb artikel 4.23 lid 5)○ Evaluaties hebben voldoende informatiewaarde. De evaluatie geeft inzicht in het doelbereik tenminste op het vooraf beoogde niveau○ De provincie benut de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit adequaat. Waar nodig worden de uitkomsten gebruikt voor aanpassingen aan de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument
5	De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden: <ul style="list-style-type: none">○ De keuze voor het instrument subsidie is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf○ De provincie heeft inzicht in effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden in lijn met gemaakte afspraken.
6	GS volgen hun interne regels ten aanzien van de controle op kleine subsidies

PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht¹⁰ (BOR, 2015¹¹)

Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren

2.3 Focus

- We onderzoeken of de provincie voldoende inzicht heeft in doeltreffendheid van het subsidie-instrument om (bij) te kunnen sturen. Daarmee onderzoeken we zelf niet of subsidies doeltreffend zijn.
- Het onderzoek richt zich op zowel subsidieregelingen als op subsidies die buiten subsidieregelingen om verstrekt worden. Revolverende fondsen vallen buiten de focus van het onderzoek.
- Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van subsidies hanteren we de tijdspanne 2016-2018. Voor het inzicht in de effectiviteit van >5 jaar lopende subsidieregelingen, gaan we uit van 2018. Dat wil zeggen dat subsidieregelingen die op 1 januari 2018 vijf jaar of langer lopen onderdeel uitmaken van het onderzoek.
- Bij deelvraag 6 ligt de focus op kleinere subsidies (arrangement 1). Hierbij richten we ons op subsidies die in de eerste helft van 2018 zijn verstrekt. Als de doorlooptijd van het subsidieproces (inclusief de controle via een steekproef daar aanleiding toe geeft), kijken we verder terug naar het meest recent afgeronde subsidieproces inclusief steekproeven.
- Subsidies waarvoor vanuit andere overheden een verantwoording wordt gevraagd laten we bij dit onderzoek buiten beschouwing. Dit geldt onder meer voor Europese subsidies.
- Subsidie die verstrekt worden via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap vallen buiten de focus van het onderzoek omdat deze interprovinciaal worden vastgesteld.

2.4 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek maken we gebruik van verschillende methoden:

- Interviews met ambtelijk betrokkenen.
- Documentenanalyse, waaronder subsidiedossiers
- Cijfermatige analyse van aard en omvang subsidies.

¹⁰ Onder het zachte budgetrecht wordt verstaan dat niet alleen ja of nee tegen een budget gezegd wordt, maar dat ook duidelijk is waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt.

¹¹ BOR (2015). Onderscheid hard en zacht budgetrecht; Het budgetrecht van de 2^e kamer, ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden.

2.5 Planning

Ons onderzoek kent een aantal vaste stappen¹². De globale planning van deze stappen voor dit onderzoek vindt u in tabel 2.

Tabel 2: Globale planning onderzoek subsidies

Fase	Periode
Oriëntatie, vooronderzoek en onderzoeksplan	Februari - maart
Informatieverzameling en –analyse	April - mei
Rapportage	Juni - september
Publicatie	Oktober

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal door de provincies.

2.6 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.¹³

¹² Zie het volledige onderzoeksprotocol op onze website www.rekenkameroost.nl

¹³ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

14

Onderzoekspan subsidies

- Algemene Wet Bestuursrecht.
- Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005.
- Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel 2017.
- Algemene Subsidieverordening Gelderland 2016.
- Regels Ruimte voor Gelderland 2016
- Provincie Overijssel, subsidieregister 2017.
- Provincie Overijssel, jaarverslag 2017.
- Provincie Gelderland, jaarverslag 2015-2017.
- Provincie Gelderland, voorjaarsnota 2017.
- Provincie Overijssel Advies van Auditcommissie inzake P&C-stukken (PS/2016/956).
- Boardletter accountant tussentijdse controle provincie Overijssel 2016 en 2018 (PS/2017/75 en PS/2019/115).
- Boardletter accountant provincie Gelderland 2018 (PS2018/879).
- BOR (2015). Onderscheid hard en zacht budgetrecht; Het budgetrecht van de 2e kamer, ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden.
- www.overijssel.nl/subsidies
- www.gelderland.nl/subsidies
- <https://www.provincie.drenthe.nl/loket/subsidieloket/subsidieproces/>