



Zicht op Subsidies

Bestuurlijke nota subsidies Overijssel

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. Mekeel (voorzitter), mevrouw drs. S.C. van der Haagen en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

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

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 nl.freepik.com

Zicht op Subsidies

Bestuurlijke nota subsidies Overijssel

Deventer, oktober 2019

Voorwoord

Als Rekenkamer kunnen we veel verschillende onderwerpen onderzoeken. Daarbij zitten onderwerpen die meer of minder voor de hand liggen. Een onderzoek naar subsidies valt in de eerste categorie. Het is voor overheden een belangrijk instrument om doelen te realiseren. Er wordt miljoenen euro's aan belastinggeld via subsidies besteed. De wetgever stelt een *verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk* dan ook verplicht. Daarnaast zijn er landelijke afspraken gemaakt over de verantwoording die gevraagd wordt van de ontvangers van subsidies. Zo hoeven ontvangers van 'kleine' subsidies niet standaard verantwoording af te leggen maar worden zij steekproefsgewijs gecontroleerd en kan aan ontvangers van grote subsidies gevraagd worden om een accountantsverklaring te overleggen.

Dit alles vereist 'Zicht op subsidies'. Zicht dat verkregen wordt door evaluaties uit te voeren en door te beschikken over sturings- en beheersingsinformatie. Hier hebben we in dit onderzoek naar gekeken. Voor de provincies Overijssel is dat niet voor de eerste keer. Subsidies zijn in 2013 ook onderzocht. Er zijn toen een aantal kritische noten gekraakt. Voor de toenmalige en daaropvolgende auditcommissie was dit een belangrijke aanleiding om de accountant te vragen meer aandacht aan subsidies te besteden. In 2019 vonden wij het tijd om er opnieuw naar te kijken. Niet als een follow-up onderzoek waarbij we kijken naar de opvolging van aanbevelingen maar door het in zijn geheel te bekijken.

We zien dat er vooruitgang is geboekt in bijvoorbeeld de beschikbaarheid sturingsinformatie. Dat is goed nieuws. Tegelijkertijd kan deze informatie beter benut worden zodat de subsidieregelingen ook (tijdig) geëvalueerd worden. Welke conclusies en aanbevelingen we nog meer hebben, kunt u allemaal lezen in dit rapport. Tot slot kan Rekenkameronderzoek niet zonder medewerking van het College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. De Rekenkamer dankt allen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Onderwerp van onderzoek	6
1.3 Focus van het onderzoek	11
1.4 Opbouw van het rapport.....	11
2 Conclusies en aanbevelingen	12
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	12
2.2 Afspraken over evaluaties, maar weinig ambitieus	14
2.3 Merendeel regelingen geëvalueerd.....	16
2.4 Sturingsinformatie beschikbaar maar beperkt benut.....	18
Bijlage 1: Bronnenlijst.....	20
Bijlage 2: Overzicht langlopende subsidieregelingen	21

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk geven we aan waarom we het onderzoek naar subsidies hebben uitgevoerd en waar het onderzoek op gericht is. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk achtergrondinformatie verstrekt die nodig is om de conclusies en aanbevelingen te kunnen plaatsen.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

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 belastingbetaler¹. Ook voor provincies zijn subsidies een belangrijk financieel instrument om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Met subsidies worden door ontvanger prestaties verricht die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Het is dan ook van belang om als provincie zicht te hebben op de doeltreffendheid van verstrekte subsidies. We hebben het onderzoek zowel in Overijssel als in Gelderland uitgevoerd. Daar waar de vergelijking relevant is, hebben we in een groen kader informatie over de provincie Gelderland opgenomen.

1.2 Onderwerp van onderzoek

Dit onderzoek richt zich op subsidies. Er is sprake van subsidie als²:

- 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.

¹ *Subsidieretoriek: de knikkers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Kluwer, 2015*

² <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie>

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.

Omvang verstrekte subsidies provincie Overijssel

Tabel 1 laat de totale gerealiseerde lasten in de afgelopen drie jaar zien. Daarnaast laat de tabel zien hoeveel subsidies de provincie verstrekte en hoe dit zich procentueel verhoudt tot de totale gerealiseerde lasten.

Tabel 1: Omvang verstrekte subsidies

	2016	2017	2018
Totaal gerealiseerde lasten in € mln.	414	428	502
Omvang subsidies in € mln.	74 (18%)	125 (29%)	90 (18%)
Omvang subsidies binnen onderzoeksfocus in € mln.	74 (18%)	87 (13%)	84 (17%)

Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Overijssel, openbaar subsidieregister (jan-jun) en overzicht subsidies provincie Overijssel

In de verstrekte subsidies is onderscheid gemaakt tussen het totaal aan verstrekte subsidies en subsidies die vallen onder de focus van dit onderzoek. Binnen de focus vallen subsidieregelingen die de provincie zelf in het Uitvoeringsbesluit Subsidies heeft vastgesteld. Subsidies die afwijken van de reguliere provinciale subsidies zijn buiten de focus gelaten. Een voorbeeld hiervan zijn subsidies die verstrekt worden via het Subdiestelsel Natuur en Landschap (SNL) omdat de kaders hiervoor interprovinciaal gesteld worden.

7

Zicht op Subsidies

Omvang subsidies ten opzichte van het totale lastenniveau in Gelderland

In vergelijking met Gelderland verstrekt de provincie Overijssel zowel in absolute als relatieve zin minder subsidies. Onderstaande tabel geeft voor Gelderland een overzicht van de het totale lastenniveau en de verstrekte subsidies.

	2016	2017	2018
Gerealiseerde lasten in € mln.	749	651	676
Omvang subsidies in € mln.	210	213	237
Subsidies als % van de lasten	28%	33%	35%

Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland

Algemene wet bestuursrecht – grondslagen voor subsidies

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor het verstrekken van subsidies. De provincie Overijssel geeft daar met de Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 (ASV) en het Uitvoeringsbesluit subsidies 2017 invulling aan. De provincie verstrekt subsidies op basis van subsidieregelingen die zijn

vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit subsidies. Daarnaast worden incidentele subsidies verstrekt, zogenaamde ASV-subsidies. Dit zijn subsidies die niet passen binnen een regeling, maar die wel aansluiten bij provinciale doelen. In Overijssel werd een kwart van de subsidies in 2018 verstrekt via een ASV-subsidie³. In 2016 betrof dit ruim een derde en in 2017 ging het om 29% van de subsidies die via een ASV-subsidie werd verstrekt. Enkele voorbeelden van verstrekte ASV-subsidies in 2019 zijn:

- Aanleg bushalte Vilstersedijk - Gemeente Dalfsen (€ 11.250);
- Historisch programma 75 jaar vrijheid Overijssel - Historisch Centrum Overijssel (€ 335.000);
- Meerjarenprogramma gastvrij Overijssel 2016-2020 - Marketing Oost (€ 1.162.146)⁴.

Naast subsidieregelingen ook begrotingssubsidies in Gelderland

Anders dan Overijssel werkt de provincie Gelderland met begrotingssubsidies als alternatief voor de ASV-subsidies. GS Gelderland stellen PS een begrotingswijziging voor waarin de beoogde ontvanger en het maximum bedrag is opgenomen. Na het akkoord van PS kan de aanvraagprocedure van start gaan.

Verantwoordingsarrangementen

Landelijk is afgesproken om met verantwoordingsarrangementen te werken, zowel om het subsidieproces te uniformeren als om de administratieve lasten bij subsidies van een beperkte omvang terug te brengen. Er zijn drie arrangementen.

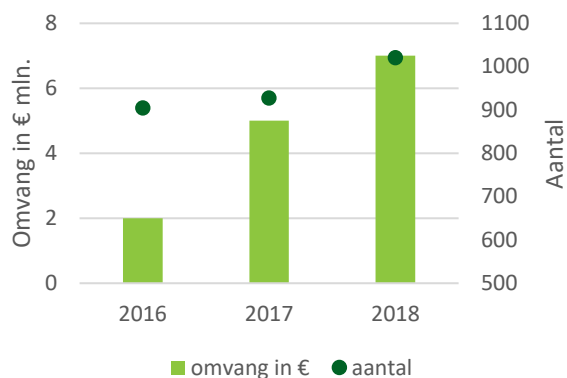
Ten eerste is er een arrangement voor 'kleine' subsidies (< € 25.000). Deze worden verleend, direct vastgesteld en uitbetaald. De ontvanger hoeft geen verantwoording af te leggen. Als de provincie er om vraagt, moet de subsidieontvanger aantonen dat de activiteiten zijn uitgevoerd en aan de verplichtingen is voldaan. De provincie voert jaarlijks steekproefsgewijs controle uit.

Figuur 1 laat voor de jaren 2016, 2017 en 2018 zien wat de totale omvang van de kleine subsidie is geweest. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de omvang in Euro's en de omvang in aantallen.

³ De cijfers in dit rapport zijn gebaseerd op de verstrekte subsidies die binnen de focus van ons onderzoek vallen tenzij expliciet anders is aangegeven.

⁴ Provincie Overijssel, Openbaar subsidieregister.

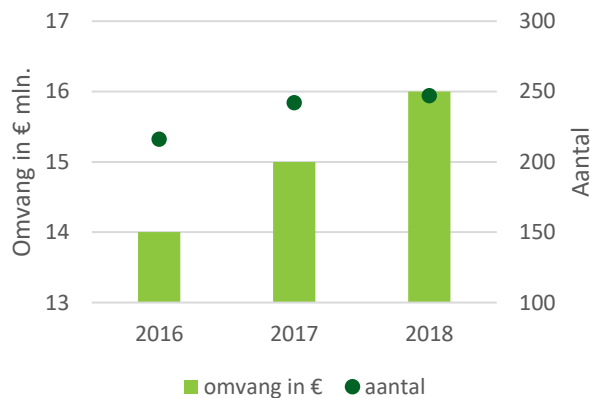
Figuur 1: Arrangement 1 (kleine subsidies), omvang en aantallen



Bron: *Overzicht subsidies provincie Overijssel bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Ten tweede is er een arrangement voor subsidies tussen € 25.000 en € 125.000. Over deze moet de ontvanger verantwoording afleggen over de prestaties. Als de prestaties zijn geleverd, stelt de provincie de subsidie vast op het verleende bedrag. Als een deel van de activiteiten niet is uitgevoerd, kan de provincie een lagere subsidie vaststellen. Figuur 2 geeft de ontwikkeling van subsidies die vallen onder arrangement 2 weer.

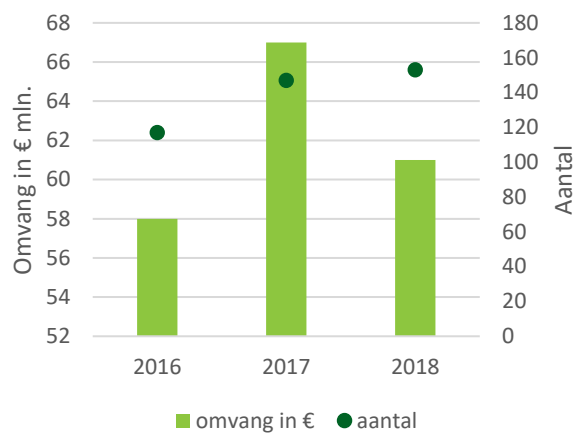
Figuur 2: Arrangement 2, omvang en aantallen



Bron: *Overzicht subsidies provincie Overijssel bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Als laatste is er een arrangement voor subsidies > € 125.000. Voor deze subsidies moet de ontvanger zich verantwoorden over zowel de prestaties als de kosten. Naast een inhoudelijk verslag kan de provincie daarvoor een accountantsverklaring vereisen. Op basis van de verantwoording wordt de hoogte van het subsidiebedrag vastgesteld, waarbij de verleende subsidie het maximum is. Figuur 3 laat de ontwikkeling van subsidies die vallen onder arrangement 3 zien.

Figuur 3: Arrangement 3, omvang en aantallen



Bron: *Overzicht subsidies provincie Overijssel bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Uit de figuren blijkt een stijgende lijn in de aantallen subsidies voor alle arrangementen. De omvang van de subsidies verstrekt via arrangement 1 en 2 stijgt, terwijl voor arrangement 3 de omvang in 2017 beduidend hoger is dan de overige jaren.

Algemene wet bestuursrecht - evaluatieplicht

Omdat er vaak nog te weinig inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen was, is in de Awb een evaluatieplicht opgenomen. Deze luidt als volgt: *‘Indien een subsidie op een wettelijke 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’*.

Dit betekent dat subsidieregelingen die een looptijd hebben langer dan vijf jaar, ten minste één keer in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd. Overigens zijn evaluaties uiteraard niet de enige aanleiding om een regeling aan te passen. Ook ervaringen in de praktijk en signalen uit het veld zijn aanleiding om een regeling te wijzigen. In dit onderzoek spreken we van langlopende regelingen als een regeling langer dan 5 jaar loopt.

Niveaus van inzicht

Er zijn verschillende niveaus te onderscheiden waarop er in een evaluatie inzicht kan zijn in een subsidieregeling.

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

We tekenen hierbij aan dat het aantonen van een causaal verband tussen geleverde prestaties en doelbereik (niveau 4) niet eenvoudig is en veelal vraagt om een wetenschappelijk onderzoek. De vraag is of een dergelijk onderzoek voor een

subsidieregeling proportioneel is. Dit geldt -in mindere mate ook- voor het aantonen van een aannemelijk verband (niveau 3). Tegelijkertijd gaat het over de besteding van publiek geld en is zicht op tenminste het doelbereik van belang. Waar mogelijk en waar proportioneel is naar onze mening inzicht op een hoger niveau wenselijk.

1.3 Focus van het onderzoek

De focus van het onderzoek ligt op de mate waarin de provincie zicht heeft op het realiseren van beoogde doelen met behulp van subsidie, het onderzoek is daarmee een doeltreffendheidsonderzoek. Revolverende fondsen en Europese subsidies zijn buiten de scope van dit onderzoek gebleven. Hetzelfde geldt voor subsidies die verstrekt worden via het (interprovinciale) Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek weergegeven. De hoofdconclusie wordt in deelconclusies nader onderbouwd. De bevindingen die ten grondslag liggen aan deze bestuurlijke nota zijn opgenomen in de nota van bevindingen. Deze nota van bevindingen is op onze website te raadplegen via deze [link](#).

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

De provincie besteedt aandacht aan het evalueren van subsidieregelingen. GS maken afspraken (beleid) over het niveau van evalueren van subsidieregelingen. De afspraken over het niveau van de evaluaties zijn weinig ambitieus maar worden in de praktijk voor in ieder geval de langlopende regelingen op een hoger niveau uitgevoerd. GS voeren voor het merendeel van de langlopende regelingen evaluaties uit. Een enkele subsidieregeling is niet (tijdig) geëvalueerd waarmee interne afspraken en de Awb niet gevolgd worden. Dit laatste komt mede doordat de sturingsinformatie wel beschikbaar is, wat een grote vooruitgang is ten opzichte van enkele jaren geleden, maar deze beperkt benut wordt. Ook wordt deze informatie niet met PS gedeeld waardoor zij hun controlerende rol moeilijk kunnen vervullen.

In de volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie in deelconclusies uit met daarbij onze aanbevelingen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen aan GS

1. Spreek bij een evaluatie op niveau 1 af in ieder geval op regelingniveau inzicht te bieden op de prestaties.
GS beschouwen de reguliere vaststelling van een individuele subsidie als een evaluatie op niveau 1. De Rekenkamer is van mening dat dit geen evaluatie is omdat op regelingniveau geen prestaties in beeld worden gebracht.
2. Breng de evaluatieafspraken in lijn met de Awb-verplichting. Neem daarbij minimaal het inzicht in doelbereik als uitgangspunt, waar gemotiveerd van kan worden afgeweken indien nodig.
Voor alle regelingen die op dit moment langer dan 5 jaar lopen, geldt dat GS evaluatieniveau 1 (inzicht in prestaties) hebben afgesproken. Dit is niet in lijn met de Awb waar wordt gesproken van inzicht in de effecten. Zorg daarom dat voor alle

langlopende regelingen het afgesproken evaluatieniveau wordt aangepast naar minimaal niveau 2 (inzicht in doelbereik).

3. Zorg dat evaluaties van langlopende regelingen tijdig en daarmee in lijn met de Awb worden uitgevoerd.
Niet alle langlopende regelingen zijn (tijdig) geëvalueerd terwijl dit via de Awb verplicht is.
4. Zorg dat evaluaties van korter lopende regelingen in lijn met interne afspraken worden uitgevoerd of wijk gemotiveerd van deze afspraken af.
Niet alle korter lopende regelingen zijn in lijn met interne afspraken geëvalueerd.
5. Maak de resultaten van de steekproefcontrole van 'kleine' subsidies (arrangement 1) onderdeel van de jaarlijkse informatie over subsidies aan PS.
Het is van belang PS te informeren of het gestelde vertrouwen in subsidieontvangers gerechtvaardigd is. Mede gezien de stijging in aantal en omvang van kleine subsidies zijn de resultaten van de steekproef relevant voor PS.
6. Gebruik het overzicht van lopende regelingen om evaluatieafspraken te monitoren en te voldoen aan de Awb-verplichting.
GS hebben overzicht van lopende regelingen en evaluatieafspraken maar gebruiken dit niet om te monitoren wanneer regelingen geëvalueerd moeten worden. Mede hierdoor zijn niet alle regelingen geëvalueerd waarvan dit verwacht mag worden.
7. Vul de lijst met lopende regelingen aan met een link naar beschikbare evaluaties en deel deze met PS zodat zij kennis kunnen nemen van de resultaten.
Op deze manier hebben zowel GS als PS een overzicht van alle uitgevoerde evaluaties en kunnen PS kennis nemen van de inhoud.
8. Zorg voor jaarlijkse informatievoorziening aan PS over subsidies, bijvoorbeeld door in de jaarstukken de ontwikkeling in de omvang te schetsen.
PS krijgen op dit moment geen overzicht van trends en ontwikkelingen van verstrekte subsidies. Dit is relevant omdat subsidies als instrument een groot deel van alle lasten vormen.

Aanbeveling aan PS

9. 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.

2.2 Afspraken over evaluaties, maar weinig ambitieus

GS maken sinds 2014 afspraken op welk niveau ze een subsidieregeling willen evalueren. Deze afspraken zijn echter weinig ambitieus. Voor het merendeel van de subsidieregelingen is afgesproken te evalueren op niveau 1 (prestaties). De 'vertaling' door GS van een evaluatie op niveau 1 is niet meer dan het reguliere vaststellen van individuele subsidies. Van een evaluatie is met deze invulling geen sprake. Voor alle langlopende regelingen is ook niveau 1 afgesproken. Dit is niet in de geest van de Awb-verplichting.

Het doel van evalueren is inzicht bieden, leren en verbeteren. Dat betekent dat het uitvoeren van de evaluatie zowel het sluitstuk van de beleidscyclus is, maar ook de start van de nieuwe cyclus.

Figuur 4: *Cyclus subsidieregeling*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van de Deming cirkel

Gemaakte afspraken over niveau evaluaties weinig ambitieus

GS maken sinds 2014 (interne) afspraken over het evalueren van subsidieregelingen. Hieruit blijkt dat ze aandacht besteden aan het evalueren van regelingen. De afspraak is om bij elke (nieuwe) regeling vooraf vast te leggen óf er wordt geëvalueerd en zo ja op welk niveau. In de praktijk is er voor gekozen om alle regelingen te evalueren. Daarbij is voor bijna alle regelingen afgesproken om op niveau 1 te evalueren. In tabel 2 staat een overzicht van het afgesproken evaluatieniveau van subsidieregelingen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar lang- en kortlopende regelingen.

Tabel 2: Totaaloverzicht afgesproken evaluatieniveau van alle lopende subsidieregelingen

Evaluatieniveau	Aantal langlopende (> 5 jaar) regelingen ⁵ per evaluatieniveau	Aantal kortlopende (< 5 jaar) regelingen per evaluatieniveau
1. Inzicht in prestaties	13	59
2. Inzicht in doelbereik	0	6
3. Aannemelijk verband prestaties en doelbereik	0	0
4. Bewijs causaal verband prestatie en doelrealisatie	0	0
Evaluatie door het Rijk	0	1

Bron: Provincie Overijssel, Basisbestand subsidieregelingen 6 juni 2019

Wanneer uitvoering wordt gegeven aan het beleid om subsidieregelingen te evalueren op niveau 1, dan heeft zo'n evaluatie weinig zeggingskracht. Een evaluatie op niveau 1 betekent namelijk niet meer dan de reguliere vaststelling van een individuele subsidie. Een evaluatie op het niveau van de subsidieregeling wordt daarmee eigenlijk niet uitgevoerd.

Aanbeveling

1. Spreek bij een evaluatie op niveau 1 af in ieder geval op regelingniveau inzicht te bieden op de prestaties.

15

Zicht op Subsidies

Afspraken niveau 1 niet in de geest van de Awb

Voor regelingen die langer dan 5 jaar lopen stelt de Awb een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk verplicht. Uit tabel 2 blijkt dat ook voor de langlopende regelingen is afgesproken deze te evalueren op niveau 1. Dit betekent dat de afspraken over het evalueren van langlopende regelingen niet in de geest van de Awb zijn.

Zoals ook in hoofdstuk 1 is aangegeven, is een evaluatie waarbij een causaal verband tussen geleverde prestaties en doelbereik aangetoond moet worden voor veel regelingen een (te) grote opgave. Reden hiervoor is bijvoorbeeld dat er meerdere instrumenten ingezet worden en ook externe partijen en ontwikkelingen van invloed zijn op het doelbereik. Er van uitgaande dat het doel van een subsidieregeling overeenkomt met of een afgeleide is van het beleidsdoel van de provincie, beschouwen wij inzicht in *tenminste* doelbereik (niveau 2) als passend ambitieniveau voor het niveau van evalueren voor langlopende regelingen.

⁵ Het gaat hier om regelingen die vallen binnen de focus van het onderzoek. Hierdoor is 1 langlopende regeling buiten beschouwing gelaten.

Aanbeveling

2. Breng de evaluatieafspraken voor langlopende subsidieregelingen in lijn met de Awb-verplichting. Neem daarbij minimaal het inzicht in doelbereik als uitgangspunt, waar gemotiveerd van kan worden afgeweken indien nodig.⁶

2.3 Merendeel regelingen geëvalueerd

GS voerden voor het merendeel van de langlopende subsidieregelingen evaluaties uit. Deze evaluaties zijn in de praktijk van een hoger niveau dan het afgesproken niveau 1. Enkele langlopende subsidieregelingen zijn niet (tijdig) geëvalueerd waarmee de Awb niet gevolgd wordt. Sommige korter lopende subsidieregelingen zijn in de praktijk niet in lijn met de interne afspraken geëvalueerd: deze regelingen zijn ofwel niet geëvalueerd terwijl dit wel afgesproken was dan wel op een andere manier geëvalueerd dan afgesproken.

Meeste langlopende regelingen geëvalueerd op een hoger niveau geëvalueerd, maar niet altijd in lijn met Awb

Volgens de Awb moeten langlopende regelingen elke 5 jaar geëvalueerd worden. GS hebben in de praktijk aandacht voor evaluaties en voerden voor de meeste langlopende regelingen evaluaties uit. Van de 13 langlopende regelingen is één regeling niet geëvalueerd. Voor twee andere regelingen geldt dat ze voor het laatst in 2013 zijn geëvalueerd. Dat betekent dat deze de afgelopen 5 jaar niet zijn geëvalueerd. Oorzaak van het feit dat niet alle regelingen tijdig geëvalueerd zijn, is dat beschikbare sturingsinformatie beperkt wordt gebruikt voor evaluatie van regelingen. Daarover meer in 3.3. Overigens leert de provincie niet alleen van evaluaties maar worden subsidieregelingen ook tussentijds aangepast en bijgesteld op basis van ervaringen met de uitvoering en contacten met het veld.

Bij de regelingen die geëvalueerd zijn, hebben GS getracht om de werking of effecten van een regeling in kaart te brengen. Dit betekent dat deze langlopende regelingen op een hoger niveau zijn geëvalueerd dan het afgesproken (weinig ambitieuze) niveau 1 waarbij alleen inzicht in prestaties geboden wordt (zie tabel 3).

Tabel 3: Niveau waarop langlopende regelingen in de praktijk geëvalueerd zijn

Evaluatieniveau	Aantal langlopende regelingen
Evaluatieniveau 1	0
Evaluatieniveau 2 of hoger (tijdig geëvalueerd)	10
Evaluatieniveau 2 of hoger (niet tijdig geëvalueerd)	2
Geen evaluatie	1

⁶ Dit betekent dat het ons inziens gerechtvaardigd is om –voor die regelingen waarvoor het niet proportioneel is om de doeltreffendheid in kaart te brengen- te volstaan met inzicht in het doelbereik van de regeling.

Uitgevoerde evaluaties hebben verschillende vormen: een quick scan, een gesprek(sverslag) of onderdeel van een bredere beleidsevaluatie. Deze evaluaties boden in verschillende mate inzicht in de doeltreffendheid van een regeling. De verschillende vormen en diepgang van evaluaties zijn te verklaren door de variërende aard van regelingen.

Korter lopende regelingen niet altijd (volgens afspraak) geëvalueerd

Van de korter lopende regelingen onderzochten we het deel waarvan afgesproken is om op niveau 2 te evalueren nader, om te bepalen of in de praktijk invulling is gegeven aan deze afspraken. Voor 6 lopende regelingen die korter dan vijf jaar lopen, is afgesproken te evalueren op niveau 2. Een deel daarvan is te recent om geëvalueerd te kunnen zijn. Voor de drie regelingen die al wel geëvalueerd zijn, geldt dat de effecten van de regelingen in kaart zijn gebracht. Voor één regeling heeft dit de vorm van een evaluatie. Voor twee regelingen geldt dat er een monitor is die de resultaten van het beleidsdoel in kaart brengt. Een verslag met conclusie over nut en noodzaak van de regelingen in relatie tot de aantallen is er niet. Of je de monitor kan zien als evaluatie is daarom de vraag. Daarnaast zijn er een viertal regelingen inmiddels ingetrokken, waarvan ook evaluatie op niveau 2 is afgesproken. Voor één van deze regelingen is er geen evaluatie uitgevoerd en voor twee regelingen is de evaluatie anders uitgevoerd dan vooraf vastgelegd.

Steekproefcontrole uitgevoerd volgens plan

Naast de evaluaties wordt jaarlijks een steekproef getrokken om op het niveau van individuele subsidiebeschikkingen na te gaan of de afgesproken prestaties gerealiseerd zijn. Voor kleine subsidies (arrangement 1) is de steekproef de enige vorm van controle die plaats vindt. De uitkomsten van de steekproef uit kleine subsidies laten over 2018 een positief beeld zien. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het gestelde vertrouwen in de aanvragers gerechtvaardigd is. De uitkomsten van de steekproef zijn niet aan PS gecommuniceerd. Mede gezien de stijging in aantal en omvang van kleine subsidies zijn de resultaten van de steekproef relevant voor PS.

Aanbevelingen

3. Zorg dat evaluaties van langlopende regelingen tijdig en daarmee in lijn met de Awb worden uitgevoerd.
4. Zorg dat evaluaties van korter lopende regelingen in lijn met interne afspraken worden uitgevoerd of wijk gemotiveerd van deze afspraken af.
5. Maak de resultaten van de steekproefcontrole van 'kleine' subsidies (arrangement 1) onderdeel van de jaarlijkse informatie over subsidies aan PS.

2.4 Sturingsinformatie beschikbaar maar beperkt benut

GS beschikken over overzichten van alle (lang)lopende subsidieregelingen en verstrekte subsidies. Daarmee hebben zij inzicht in de omvang en aard van subsidies en zicht op de regelingen die geëvalueerd moeten worden. Dit is een grote vooruitgang ten opzichte van 2013, toen de rekenkamer ook [onderzoek](#) deed naar subsidies. Tegelijk wordt deze informatie beperkt benut. Het overzicht van lopende subsidieregelingen wordt door GS niet gebruikt om te monitoren of regelingen geëvalueerd moeten worden. Als gevolg daarvan wordt niet volledig aan de Awb-verplichting en interne afspraken voldaan. PS worden bovendien niet over de aard en omvang van subsidies geïnformeerd wat haar controlerende rol lastig maakt. Ook worden zij niet structureel geïnformeerd over de uitkomsten van evaluaties waardoor zij minder zicht hebben op de effectiviteit van subsidieregelingen.

Overzicht lopende subsidieregelingen niet gebruikt voor monitoring Awb-plicht en interne evaluatieafspraken

Tabel 3 laat in de vorige paragraaf zien dat 10 van de 13 langlopende regelingen tijdig geëvalueerd zijn. Dit resultaat kan nog worden verbeterd door sturingsinformatie beter te benutten.

GS beschikken over een lijst van alle lopende regelingen waarop ook de startdatum van een regeling wordt bijgehouden. Zo hebben zij overzicht welke regelingen langer dan 5 jaar lopen (zie bijlage 2) en welke dus volgens de Awb geëvalueerd moeten worden. Ook zijn in de lijst voor alle regelingen (inclusief regelingen die nog geen vijf jaar lopen) afspraken opgenomen over het niveau van evalueren. In de praktijk wordt dit overzicht echter niet gebruikt om te bepalen of en op welk niveau een regeling geëvalueerd moet worden.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat beleidseenheden de afspraken over het evalueren meestal niet op het netvlies hebben staan en evalueren als daar inhoudelijk gezien aanleiding toe is. De Awb of interne afspraken, waaronder het niveau waarop een regeling geëvalueerd zal worden, spelen daarbij nauwelijks een rol. Er wordt niet structureel gemonitord wanneer een evaluatie zou moeten plaatsvinden en op welk niveau dat dan moet gebeuren, terwijl deze gegevens wel beschikbaar zijn. Dit heeft als gevolg dat niet alle langlopende regelingen zijn geëvalueerd en niet alle afspraken over evaluaties bij korter lopende regelingen zijn nagekomen.

Voor dit onderzoek zijn de nodige evaluaties verzameld, waarbij een enkele evaluatie niet meer te achterhalen bleek. Een totaaloverzicht van de uitgevoerde evaluaties kan helpen de toegankelijkheid en beschikbaarheid van alle evaluaties te vergroten. De uitkomsten van evaluaties worden nu ook niet structureel met PS gedeeld. PS hebben daardoor minder zicht op de werking van het instrument dan mogelijk is.

Aanbevelingen

6. Gebruik het overzicht van lopende regelingen om evaluatieafspraken te monitoren en te voldoen aan de Awb-verplichting.
7. Vul de lijst met lopende regelingen aan met een link naar beschikbare evaluaties en deel deze met PS zodat zij kennis kunnen nemen van de resultaten.

GS hebben overzicht van verstrekte subsidies, maar inzicht in aard en omvang niet benut voor PS

Voorwaarde voor het kunnen hebben van inzicht in effecten van subsidies, begint met overzicht van de omvang en de aard van de verstrekte subsidies. Uit openbare subsidieregisters is per jaar af te leiden welke subsidies verstrekt zijn en om hoeveel subsidies dat in totaal gaat. GS beschikken daarnaast over een administratie van subsidies waaruit inzicht verkregen kan worden in de omvang en trends van subsidieverlening. Daaruit kunnen tevens specifieke gegevens gegenereerd worden over het aantal grote en kleine subsidies, de verdeling tussen subsidies verstrekt via regelingen en losse subsidies verstrekt via de Algemene subsidieverordening en de verdeling van subsidies tussen kerntaken. Op verzoek van de Rekenkamer zijn voor dit onderzoek dergelijke overzichten opgesteld.

Via het subsidieregister kunnen PS kennis nemen van alle verstrekte subsidies, maar de weergave van deze gegevens is niet geschikt om een beeld van trends en ontwikkelingen te verkrijgen. PS worden ook niet op een andere manier over trends en ontwikkelingen van subsidies geïnformeerd. Via de P&C-cyclus krijgen PS wel informatie over specifieke subsidieregelingen, wanneer dit inhoudelijk relevant is voor een bepaald thema, maar een totaaloverzicht geven GS niet. Gevolg hiervan is dat PS geen zicht hebben op deze trends en ontwikkelingen. PS moeten er op kunnen vertrouwen dat de budgetten die zij autoriseert ook 'zuinig en zinnig' worden besteed. Dat vereist adequate begrotings- en beleidsinformatie. Met andere woorden: PS moeten ook zicht kunnen krijgen op trends en ontwikkelingen daarbinnen. Dit is relevant omdat subsidies als instrument een groot deel van alle lasten vormen.

Informatievoorziening PS Gelderland

De Gelderse Staten ontvangen elk jaar als onderdeel van de jaarstukken [een overzicht](#) van de omvang van de verstrekte subsidies. Daarbij worden tevens gegevens van eerdere jaren betrokken, om een trend inzichtelijk te maken.

Aanbeveling

8. Zorg voor jaarlijkse informatievoorziening aan PS over subsidies, bijvoorbeeld door in de jaarstukken de ontwikkeling in de omvang te schetsen.

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Nota van bevindingen subsidies Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, juli 2019
- Subsidieretoriek: de knickers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Kluwer, 2015
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie>
- Provincie Overijssel, Openbaar subsidieregister (jan-jun), laatst geraadpleegd 4 september 2019.

Bijlage 2: Overzicht langlopende subsidieregelingen

Tabel 4: Overzicht langlopende subsidieregelingen

	Hoofdstuk Ubs 2017	Datum in werking	Naam regeling
1.	2.01 Ruimtelijke Ontwikkeling en Waterbeheer	01-11-1997	Effectuering Ruimtelijk Beleid
2.	3.01 Milieu en Energie	01-07-2011	Hernieuwbare Energie en Energiebesparing
3.	3.02 Milieu en Energie	02-09-2011	Haalbaarheidsstudies Nieuwe Energie en Energiescans
4.	3.03 Milieu en Energie	13-10-2011	Energiebesparende Maatregelen (Geld Terug Actie)
5.	3.04 Milieu en Energie	01-01-2012	Logistieke Biomassaprojecten
6.	4.01 Vitaal Platteland	< 2005	Faunabeheereenheden
7.	7.02 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Restauratie Rijksmonumenten
8.	7.03 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Erfgoed het Verhaal van Overijssel
9.	7.04 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Versterking Productieaanbod Overijssel
10.	7.07 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Cultuurparticipatie
11.	7.08 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Cultuureducatie (Cultuur aan de Basis)
12.	7.09 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Cultuurmakelaars
13.	7.12 Culturele infrastructuur en Monumentenzorg	01-01-2013	Herbestemming Cultureel Erfgoed

Bron: Provincie Overijssel