

Provincie Overijssel
Postbus 10078
8000 GB Zwolle

Aan: Provinciale Staten van Overijssel

In kopie aan: Commissaris van de Koning, mw. A. Bijleveld-Schouten
Gedeputeerde Staten van Overijssel

Betreft: Brief Rekenkamer Oost-Nederland op reactie GS rekenkamerrapport "Effecten van subsidies in beeld?"

Deventer, 7 mei 2013

Geachte leden van Provinciale Staten,

In de commissie Kwaliteit Openbaar Bestuur van 3 april jl. is aan de Rekenkamer gevraagd een reactie te geven op de opmerkingen die door het college van Gedeputeerde Staten werden gemaakt over ons rapport "Effecten van subsidies in beeld?". In deze brief willen wij reageren op de GS-reactie (PS nr. 2013/376, d.d. 25 april '13) met het oogmerk om Provinciale Staten te faciliteren in het proces van besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport.

Allereerst zijn wij verheugd over het feit dat het College onze aanbevelingen overneemt. Het College beargumenteert verder waarom zij afstand nemen van onze conclusies. Wij willen enkele kanttekeningen plaatsen bij deze argumentatie.

Sturings- en beheersingsinformatie over subsidies is een aandachtspunt

Allereerst geeft het College in de bijlage van haar reactie een overzicht van alle subsidiebeschikkingen van 2011. Daaraan voegt het College toe dat de Rekenkamer deze gespecificeerde en volledige lijst van het gehele subsidiebedrag vroegtijdig heeft ontvangen. Wij hebben deze lijst gedurende het onderzoek nooit ontvangen tot aan het moment van deze GS-reactie. Meer over de wijze waarop de gegevensvergaring ten tijde van het onderzoek is verlopen, is te lezen op pagina 35 en 37 van de nota van bevindingen. De feiten in deze nota zijn tijdens het ambtelijk hoor en wederhoor door de provincie niet weersproken of gecorrigeerd. Wij stellen ons op het standpunt dat wanneer GS deze informatie ten tijde van het onderzoek beschikbaar had, deze ook aan ons geleverd had moeten worden.

De vraag die vervolgens opkomt is of deze lijst met meer dan 2.000 aparte subsidiebeschikkingen tot een andere conclusie had geleid over de sturings- en beheersingsinformatie. Dat is niet het geval. De MvT van de Awb beschrijft de evaluatieplicht op subsidieregelingenniveau. Subsidieregelingen omvatten in de regel meerdere subsidiebeschikkingen. De lijst die GS heeft opgesteld is niet op dit niveau. Bovendien is voor een adequate sturing en beheersing ook vereist dat de informatie binnen een redelijke termijn en met een zekere efficiency op te halen is.

Beperkt zicht op doeltreffendheid doordat niet wordt voldaan aan evaluatie-plicht

GS schrijven dat zij het oneens zijn met onze conclusie dat er beperkt zicht is op de doeltreffendheid van subsidies. De Rekenkamer zou kennelijk verwachten dat GS 'voor iedere regeling sluitend en causaal aantoonend dat het doel bereikt is als onlosmakelijk gevolg van de inzet van de subsidieregeling'. Dit is niet wat wij verwachten noch wat wij hebben geconcludeerd en wij herkennen ons dan ook niet in deze beeldvorming door GS.

Onze basisgedachte is dat evaluatieonderzoek voldoende informatie moet opleveren voor PS en GS om goed onderbouwde keuzes te kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen van subsidies. We hebben dit vertaald naar vier niveaus waarop evaluatieonderzoek uitgevoerd kan worden. Deze niveaus lopen op qua informatiewaarde. Niveau 1 (prestaties) geeft de minste informatie, niveau 4 (doeltreffendheid) de meeste.

Het mogelijke verschil van inzicht tussen GS en de Rekenkamer gaat over de vraag of niveau 3 of niveau 4 na te streven is. GS geven aan dat zij 'van mening zijn dat het voldoende is wanneer GS [...] aannemelijk hebben gemaakt dat de prestatie van de provincie heeft bijgedragen aan het realiseren van het doel'. Dit betreft de facto niveau 3. GS geven aan niveau 4, inzicht in de doorslaggevendheid van de subsidie, niet na te streven. Geheel duidelijk is dit echter ook niet want GS schrijven in reactie op aanbeveling 2 (p. 3) ook dat 'waar mogelijk en haalbaar en afhankelijk van het niveau waarop de evaluatie zicht moet bieden, trachten wij uiteraard inzicht te krijgen in de doeltreffendheid.' Dit betreft niveau 4. In ons rapport staan vanaf pagina 45 enkele praktijkvoorbeelden van de niveaus.

Onze conclusie over het beperkte zicht op doeltreffendheid onderbouwen we door aan te geven dat 'het zicht op een aannemelijk verband tussen prestatie en doel (niveau 3) en het zicht op doeltreffendheid (niveau 4) in veel mindere mate aanwezig is.' Het is dus in de combinatie van beide niveaus dat we tot deze conclusie komen. Doeltreffendheid beschouwen wij in die zin als nastrevenswaardig. Wij zijn ons zeer wel bewust van de weerbarstige beleidspraktijk en geven bij aanbeveling 1 ook aan dat het evaluatieniveau proportioneel moet zijn ten opzichte van de omvang van de subsidieregeling. Deze afspraken kunnen bij het instellen van een regeling en/of in de vorm van een overkoepelend beleidskader worden vastgelegd.

Dit is de visie zoals wij hebben verwoord in ons rapport en wij horen graag hoe PS en GS hier tegenaan kijken.

De provincie voldoet niet aan de wettelijke plicht

Het College is het oneens met onze conclusie dat de provincie niet aan de evaluatieplicht volgens de Awb voldoet. Het College onderbouwt dit door de Memorie van Toelichting aan te halen en vervolgens te concluderen dat 'wij in de praktijk de regelingen minimaal vier keer per jaar langslopen en hier intern ook over rapporteren, kan gesteld worden dat wij aan de wettelijke norm voldoen'. Wij hebben op basis van de Memorie van Toelichting alle onderzoeksrapporten en overige vormen bij GS opgevraagd en deze beoordeeld (zie bijlage 5 van het onderzoeksrapport).

Hoeveel ruimte de wet qua vorm ook biedt, tegelijkertijd staat ook beschreven dat 'de evaluatie een adequaat inzicht in doeltreffendheid en de effecten van subsidies in de praktijk moet geven'. Op basis van het feit dat van 58% van de door ons onderzochte regelingen geen evaluatiemateriaal op adequaat niveau beschikbaar was en van de overige 42% vrijwel alle evaluaties slechts een gedeeltelijk inzicht boden, hebben wij onze conclusie onderbouwd dat de provincie hiermee niet voldoet aan haar wettelijke plicht.

Het feit dat GS nu aangeeft dat 'elke subsidieregeling 4 keer per jaar wordt langsgelopen', roept wel de vraag op of er nog meer evaluatieonderzoek beschikbaar is dan de Rekenkamer heeft verkregen ten tijde van het Rekenkameronderzoek. Ten tweede is niet duidelijk welke kwaliteit van informatie hiermee wordt bedoeld zodat deze ook bruikbaar is om subsidieregelingen te evalueren.

Afsluitend

GS beargumenteert in haar reactie vooral waarom zij onze conclusies niet deelt. In deze brief plaatsen wij kanttekeningen bij deze argumentatie en blijven achter onze conclusies staan.

De vraag is nu op welke wijze en wanneer het College concreet invulling gaat geven aan de aanbevelingen. Door adequaat evaluatieonderzoek kan worden geleerd van het verleden. Deze kennis kan vervolgens worden toegepast bij het continueren, aanpassen of opheffen van provinciale subsidies. En dan gaat het om een evaluatiepraktijk, die de Staten in staat stelt de eigen kaderstellende en controlerende rol effectief vorm te geven. Het dualisme heeft de praktijk van de subsidieverlening neergelegd op de tafel van het College. Maar die praktijk wordt bepaald door de kaderstelling van Provinciale Staten. De Staten moeten dus ook een goede controle kunnen uitoefenen. De concrete invulling van de aanbevelingen moet dat mogelijk maken. Dat is het belangrijkste wat ons rapport en deze brief onder de aandacht wil brengen.

Voor nadere informatie kunt u uiteraard contact opnemen met Claudio Bruggink (Secretaris-directeur, 06-51865795) of Karen IJssels (Projectleider, 0570-665800).

De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling op 15 mei as.

Hoogachtend,



Piet van Dijk
Voorzitter Rekenkamer Oost-Nederland