

# Inzicht in doelbereik subsidies Overijssel

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), 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Inzicht in doelbereik subsidies Overijssel

Nota van bevindingen

*Deventer, september 2019*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek.....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	5
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	6
1.4	Opbouw.....	6
<b>2</b>	<b>Kaders .....</b>	<b>7</b>
2.1	Wettelijke en provinciale kaders .....	7
2.1.1	Wettelijke kaders.....	8
2.1.2	Provinciale kaders.....	9
2.2	Organisatie van het subsidieproces .....	13
2.2.1	Proces subsidieverlening .....	13
2.2.2	Organisatie .....	15
2.3	Aard en omvang subsidies .....	16
<b>3</b>	<b>Doeltreffendheid subsidies.....</b>	<b>21</b>
3.1	Afsprakenkader doeltreffendheid.....	21
3.1.1	Instrumentenkeuze .....	22
3.1.2	Afspraken over evaluaties .....	24
3.2	Inzicht in de effectiviteit van subsidieregelingen.....	26
3.2.1	Werkwijze evaluaties.....	27
3.2.2	Inzicht in de effectiviteit van langlopende subsidieregelingen .....	29
3.2.3	Inzicht in de effectiviteit van korter lopende subsidieregelingen .....	38
3.3	Zicht op subsidiearrangementen .....	42
3.3.1	Afspraken over controle op subsidies .....	43
3.3.2	Inzicht in geleverde prestaties conform afspraken? .....	44
<b>4</b>	<b>Informatievoorziening PS .....</b>	<b>46</b>
4.1	Informatievoorziening over het thema subsidie.....	46
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen.....</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Onderzoeksopzet .....</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Woordenlijst.....</b>	<b>55</b>

# 1 Over dit onderzoek

*In dit eerste hoofdstuk van de nota van bevindingen volgt een korte toelichting over het onderzoek.*

## 1.1 Aanleiding

Subsidies zijn voor provincies 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. Reden voor de Rekenkamer om dit thema centraal te stellen in onderzoek. 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 nog verbetering mogelijk was.

## 1.2 Achtergrond

De provincie Overijssel verstrekte in 2018 ca. € 90 mln. subsidie<sup>1</sup> bij een lastenomvang van € 502 mln<sup>2</sup>. Aan het verlenen van subsidies zijn verplichtingen verbonden. Allereerst voor de aanvragers. Zij moeten verantwoording kunnen afleggen over uitgevoerde activiteiten voordat een subsidie vastgesteld wordt. Maar het verstrekken van subsidies brengt ook voor de provincies verplichtingen met zich mee. In artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staat dat regelingen die langer dan vijf jaar lopen geëvalueerd moeten worden. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze verplichting.

---

<sup>1</sup> Provincie Overijssel, openbaar subsidieregister 2018 (versie februari 2019).

<sup>2</sup> Provincie Overijssel, jaarrekening 2018.

### 1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie voldoende inzicht heeft in de omvang en werking van het subsidie-instrument om (bij) te kunnen sturen. Dat hebben we gedaan door de omvang van de subsidies in kaart te brengen en daarnaast te kijken naar het inzicht dat er bij de provincie is in de werking van subsidies. Dit betekent dat we niet zelf onderzochten wat het doelbereik is, maar in kaart brachten in welke mate de provincies zicht hebben op de werking van subsidies.

We merken daarbij op dat een subsidie veelal niet het enige instrument is dat ingezet wordt om een doel te bereiken. Het 'isoleren' van de effecten die specifiek aan de regeling zijn toe te schrijven is in de meest gevallen dan ook nauwelijks mogelijk.

Het onderzoek richt zich op zowel subsidieregelingen als op subsidies die buiten subsidieregelingen om verstrekt worden. Niet binnen de focus van het onderzoek vallen:

- Revolverende fondsen.
- Subsidies waarvoor vanuit andere overheden een verantwoording wordt gevraagd, dit geldt onder meer voor Europese subsidies.
- Subsidies die verstrekt worden via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) omdat deze voorwaarden interprovinciaal worden vastgesteld.

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 subsidieregelingen die vijf jaar of langer lopen, 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.

### 1.4 Opbouw

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op subsidieverstrekking. Daarbij gaat het om de kaders, de werkwijze en de omvang van verstrekte subsidies. Het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies staat centraal in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat in op de informatievoorziening aan PS over zowel de aard en omvang van subsidies als de evaluatie van subsidies. In de bijlagen is naast een bronnenlijst en de onderzoeksopzet ook een korte verklarende woordenlijst opgenomen.

## 2 Kaders

*In dit hoofdstuk geven we de kaders weer waarbinnen de subsidieverlening plaats vindt. Daarnaast gaan we in op de organisatie van het subsidieproces. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de aard en omvang van subsidies.*

### 2.1 Wettelijke en provinciale kaders

#### Normen

- De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies:
  - 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;
- Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).
- Gegevens over verstrekte subsidies moeten -op geaggregeerd niveau- betrouwbaar zijn en binnen een redelijke termijn kunnen worden gegenereerd
- Het bestuursorgaan (GS) publiceert jaarlijks een verslag van de verstrekking van subsidies (Awb art 4:23 lid 4).

#### Bevindingen

- Met de Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 (ASV) en het Uitvoeringsbesluit 2017 (Ubs) worden subsidies verleend op basis van een wettelijke grondslag.
- Het subsidieproces is onderverdeeld in fasen en duidelijk beschreven.

### Bevindingen (vervolg)

- Verantwoordelijkheden zijn belegd in lijn met de gestelde kaders. Er is bewust gekozen voor een ruim mandaat naar de teamleider Subsidies.
- Gegevens over verstrekte subsidies konden binnen een redelijke termijn worden gegenereerd en er is geen aanleiding om de betrouwbaarheid ervan in twijfel te trekken.
- GS publiceren jaarlijks subsidieregisters met een overzicht van alle verstrekte subsidies.

Subsidieverstrekking is een veel gebruikt instrument van bestuursorganen om doelen te realiseren. Ook de provincie Overijssel zet het instrument in om via de prestaties van subsidieontvangers een bijdrage te leveren aan provinciale doelen. Er zijn wettelijke en provinciale kaders van toepassing op het subsidie-instrument. Die komen in deze paragraaf aan de orde.

## 2.1.1 Wettelijke kaders

Om subsidieverstrekking door diverse bestuursorganen te uniformeren en harmoniseren heeft de wetgever in 1998 een afzonderlijke subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen. Hiermee moesten bestuursorganen meer controle over het instrument krijgen<sup>3</sup>.

De Awb biedt het wettelijk kader voor de inzet van subsidies.<sup>4</sup> In artikelen 4.21 tot en met 4.80 zijn de wettelijke kaders voor subsidies vastgelegd. Op twee artikelen die het meest relevant zijn voor dit onderzoek gaan we nu verder in.

### Wettelijke grondslag (artikel 4.23)

Eén van de bepalingen vereist een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking, die regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Zonder deze wettelijke grondslag mogen bestuursorganen geen subsidie verstrekken.<sup>5</sup> De provincie Overijssel heeft door middel van Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 (ASV) en Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017 (UBS) invulling aan deze bepaling gegeven. In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze verordening en regels.

In de Awb zijn ook enkele uitzonderingen op deze regel opgenomen. Zonder wettelijke grondslag kunnen onder meer incidentele subsidies worden verstrekt, mits voor ten hoogste vier jaar. Ook kunnen begrotingssubsidies zonder wettelijke grondslag worden verstrekt, wanneer in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, wordt vermeld.

<sup>3</sup> Damen, et al. (2009), *Bestuursrecht*

<sup>4</sup> *Algemene Wet Bestuursrecht, titel 4.2 subsidies.*

<sup>5</sup> *Algemene Wet Bestuursrecht artikel 4.23*



### Evaluatieplicht (artikel 4.24)

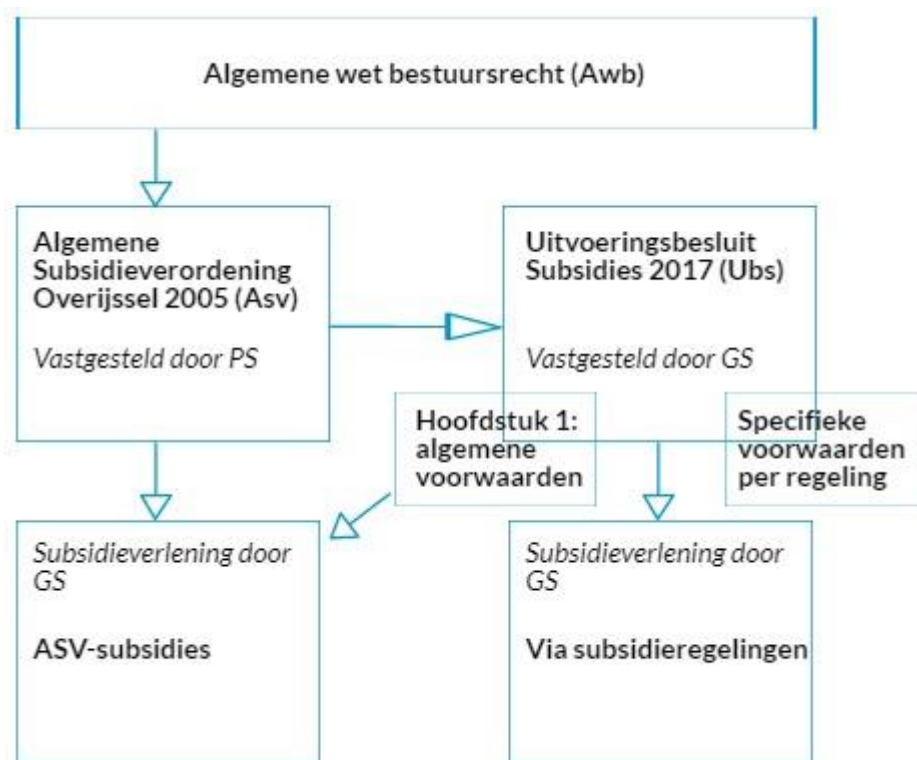
In de Awb is expliciet een evaluatieplicht voor subsidieregelingen opgenomen. In de memorie van toelichting op de Awb is te lezen dat er nog te vaak weinig inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen is. Periodieke evaluatie zou een vast onderdeel van ieder beleidsproces moeten zijn. Daarom is in de Awb het volgende opgenomen over het evalueren van subsidies: *“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.”*<sup>6</sup> Dit betekent dat subsidieregelingen die een looptijd langer dan vijf jaar hebben minstens één keer in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd. De Awb stelt geen nadere eisen aan het verslag van de evaluatie. De bedoeling van de wetgever kunnen we herleiden uit de memorie van toelichting. De evaluatie moet een adequaat inzicht geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Dit hoeft niet per se via een (wetenschappelijk) onderzoek, maar is bijvoorbeeld ook mogelijk op basis van periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens of jaarverslagen van inspecties. Ook de vorm van het verslag is vrij. De meest uitgebreide vorm is een rapport, opgesteld op basis van een onderzoek. Daarnaast zijn er alternatieve vormen van evaluatie te bedenken, bijvoorbeeld verslagen van een symposium of van werkbezoeken.

## 2.1.2 Provinciale kaders

Zoals eerder aangegeven, heeft de provincie de kaders voor subsidieverlening vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 (ASV) en Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017 (UBS). De ASV is vastgesteld door PS. In het uitvoeringsbesluit hebben GS verdere kaders gesteld voor subsidieverstrekking. De provincie maakt onderscheid tussen zogenaamde ASV-subsidies (subsidies die niet via een regeling verstrekt worden maar via de ASV) en subsidieregelingen. Op De ASV-subsidies is hoofdstuk 1 van het Ubs ook van toepassing.

<sup>6</sup> Algemene Wet bestuursrecht, artikel 4.24

**Figuur 1: Subsidiesystematiek provincie Overijssel**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

### Algemene subsidieverordening Overijssel

In de Algemene subsidieverordening (ASV) staan een aantal algemene kaders. De ASV is van toepassing op alle subsidies die GS verstrekken. Gedeputeerde Staten kunnen op grond van de ASV-subsidies verstrekken voor activiteiten die bijdragen aan doelstellingen van het provinciaal beleid of passen binnen de programmabegroting. De ASV regelt nog een aantal andere verantwoordelijkheden voor GS, waaronder de mogelijkheid personen aan te wijzen die zijn belast met toezicht op naleving van de aan de subsidieontvanger opgelegde verplichtingen.

Ook regelt de ASV dat GS nadere criteria en procedureregels vast kunnen stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om nadere regels voor het indienen van aanvragen voor subsidie, de beoordeling daarvan, de bevoorschotting, de vaststelling en andere uitvoeringskwesties.<sup>7</sup> Dat doen GS via het Uitvoeringsbesluit Subsidies (Ubs)<sup>8</sup>. Uitgangspunt hierbij zijn de kaders die Provinciale Staten stellen in meerjarige beleidsprogramma's (met helder geformuleerde doelstellingen) en in de begroting (met meetbare prestaties en budgetten). Er is gekozen voor een algemene verwijzing naar beleid en begroting in plaats van het noemen van specifieke beleidsprogramma's. De reden daarvan is dat de wettelijke grondslag zo flexibel mogelijk ingevuld kan worden en

<sup>7</sup> Algemene subsidieverordening Overijssel 2005.

<sup>8</sup> Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017.

wordt voorkomen dat bij iedere beleidswijziging ook de wettelijke grondslag voor de subsidies moet worden aangepast.<sup>9</sup>

### **Uitvoeringsbesluit Subsidies**

GS stellen in het Uitvoeringsbesluit subsidies 2017 (Ubs) nadere regels voor subsidies. Het Ubs 2017 volgt daarmee het Ubs 2011 op. Het Ubs is van toepassing op alle subsidies die GS verstrekken, op een aantal uitzonderingen na<sup>10</sup>. Hoofdstuk 1 van het Ubs is een algemeen hoofdstuk waarin bepalingen en procedures vastgelegd zijn. Die bepalingen en procedures zijn van toepassing op alle subsidieregelingen die in het Ubs staan en op de subsidies die GS op grond van de ASV verstrekken (ASV-subsidies). In de volgende hoofdstukken van het Ubs beschrijven GS de provinciale subsidieregelingen. In deze hoofdstukken leggen GS per subsidieregeling specifieke criteria vast.

In het Ubs is bijvoorbeeld geregeld welke activiteiten, personen of organisaties in aanmerking komen voor subsidie. Daarnaast zijn er in het Ubs bepalingen opgenomen over het subsidieplafond, de weigeringsgrond, de subsidiabele kosten en procedures voor de aanvraag, verlening en vaststelling van subsidies en de verplichtingen voor ontvangers die daarbij horen. In hoofdstuk 1 van het Ubs staat ook dat de provincie aanvragen behandelt op volgorde van binnenkomst, tenzij anders bepaald is in het hoofdstuk dat specifiek gericht is op een regeling. Voor een aantal regelingen is gekozen voor een tender waarbij aanvragen beoordeeld worden op inhoud. De aanvragen die het hoogst scoren krijgen de subsidie. In het Ubs is opgenomen dat het gebruikelijk is om maximaal 90% te bevoorschotten. Er is echter wel mogelijkheid om daarin te variëren, in een aantal regelingen zijn uitgangspunten ten aanzien van de bevoorschotting opgenomen. In de verleningsbeschikking wordt de omvang en de wijze van bevoorschotting vastgelegd.

### **ASV-subsidies**

De ASV biedt de mogelijkheid om 'losse' subsidies te verstrekken. Hierbij gaat het om initiatieven die bijdragen aan provinciale doelen, maar waarbij de verwachting is dat er slechts 1 of hooguit enkele aanvragen zullen komen. In die gevallen is het niet efficiënt een regeling in te richten. Is de verwachting dat er meer dan vijf<sup>11</sup> aanvragen per jaar zullen komen voor dezelfde activiteit, dan wordt er een subsidieregeling opgesteld. Geïnterviewden geven aan dat het streven van de provincie Overijssel is om beperkt gebruik te maken van de mogelijkheid om ASV-subsidies te verstrekken, omdat een regeling in tegenstelling tot de ASV-subsidies de mogelijkheid biedt om (vooraf) extra voorwaarden te stellen in het Ubs. Om deze reden deelt de accountant deze voorkeur eveneens.<sup>12</sup> Tegelijk geven geïnterviewden gegeven dat het verminderen van ASV-subsidies geen doel op zich is voor team Subsidieverlening. De interne werkwijze waarin bij meer dan vijf aanvragen meestal wordt gekozen voor een regeling is leidend in de keuze voor een ASV-subsidie of een regeling. Ook wordt aangegeven dat in de

<sup>9</sup> Algemene subsidieverordening Overijssel 2005.

<sup>10</sup> Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld Europese subsidies en subsidies die op grond van het (interprovinciale) Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) of de Wet Personenvervoer 2000 verstrekt worden.

<sup>11</sup> In het interne intakeformulier voor nieuwe subsidieregelingen wordt uitgegaan van 5 te verwachten aanvragen als ondergrens om tot een regeling te komen, in de interne samenwerkingsovereenkomst wordt uitgegaan van 10 te verwachten aanvragen als ondergrens. In de praktijk is het maatwerk.

<sup>12</sup> Ambtelijk interview.

subsidiebeschikking nog extra voorwaarden gesteld kunnen worden, aanvullend op hoofdstuk 1 van t Ubs.

### Verantwoordingsarrangementen

Aan het begin van dit decennium is in IPO-verband met het Rijk afgesproken dat alle provincies het Uniforme Subsidiekader overnemen, dat het Rijk enkele jaren eerder al in gebruik had genomen. In Overijssel zijn de verantwoordingsverplichtingen opgenomen in het Ubs. De mate van verantwoording is afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag. De subsidies zijn door middel van 'arrangementen' in drie categorieën verdeeld. In tabel 1 zijn de drie arrangementen weergegeven.

**Tabel 1: Subsidiearrangementen**

Arrangement	€	Omschrijving
1	<25.000	De subsidies worden verleend, direct vastgesteld en uitbetaald. De ontvanger hoeft dus geen aanvraag voor vaststelling in te dienen en ook geen verantwoording af te leggen. Als de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet door kunnen gaan of op een andere manier worden uitgevoerd, dan moet de subsidieontvanger dit binnen twee weken schriftelijk melden. De subsidieontvanger moet, als de provincie daarom vraagt, aantonen dat de activiteiten zijn uitgevoerd en aan de verplichtingen is voldaan. De provincie voert steekproefsgewijs controles uit.
2	25.000-125.000	De subsidie wordt eerst verleend. De aanvrager moet verantwoording afleggen over de prestaties. Als de prestaties waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd en de subsidieontvanger heeft voldaan aan alle verplichtingen wordt de subsidie vastgesteld op het verleende bedrag. Als een gedeelte van de activiteiten niet is uitgevoerd, kan de provincie een lagere subsidie vaststellen.
3	>125.000	De aanvrager moet een verantwoording toesturen over zowel de prestaties als de kosten. De subsidieontvanger moet aantonen dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, zijn uitgevoerd. Dit gebeurt met een inhoudelijk verslag. Bovendien moet de subsidieontvanger verantwoording afleggen over de kosten. De subsidie wordt vastgesteld op de werkelijk gemaakte kosten met het maximum van de verleende subsidie. Om de werkelijke gemaakte kosten te bepalen, kan om een accountantsverklaring gevraagd worden.

Bron: Uniform Subsidiekader, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Deze verantwoordingsarrangementen zijn van toepassing op zowel de subsidie die verstrekt wordt via regelingen als op ASV-subsidies. In de praktijk kent het arrangementmodel enkele uitzonderingen die hier buiten beschouwing zijn gelaten.

## 2.2 Organisatie van het subsidieproces

### 2.2.1 Proces subsidieverlening

Subsidieverlening verloopt volgens een vast proces. Het subsidieproces verdeelt de provincie onder in vier fasen. Deze zijn: de voorbereiding (plan), de uitvoering (do), het evalueren (check) en het bijstellen (act).<sup>13</sup>

#### Fase 1: Voorbereiding

De verantwoordelijkheid van de beleidseenheid ligt vooral in het beleidsinhoudelijke en bestuurlijk-politieke domein. In de voorbereidende fase stelt de beleidseenheid het beleid op. In samenwerking met team Subsidieverlening maakt de beleidseenheid de afweging om al dan niet voor het instrument subsidie te kiezen (daarover meer in paragraaf 3.1.1). De beleidseenheid maakt de beleidskeuzes om de inhoud van de subsidiemogelijkheden te bepalen, informeert het veld en draagt door contact met het veld bij aan kwalitatief goede aanvragen. Het team Subsidieverlening heeft hierin een adviserende rol en is verantwoordelijk voor het opstellen van de subsidieregeling, het aanvraagformulier, de website en het uitvoeringsgereed maken van de subsidieregeling. Tevens is het team Subsidieverlening verantwoordelijk voor het opzetten en actueel houden van het subsidieregelingendossier. GS stellen de nieuwe subsidieregeling (of een wijziging ervan) en het subsidieplafond vast.

#### Fase 2: Uitvoering

In de uitvoerende fase ligt de verantwoordelijkheid vooral bij het team Subsidieverlening. De beleidseenheid heeft in de uitvoerende fase een adviserende rol en is verantwoordelijk voor de beleidsinhoudelijke toets en bestuurlijk gevoelige zaken rondom de subsidie.

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat het proces van subsidieverlening verschilt afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag. Figuur 2 geeft weer hoe het subsidieproces verloopt voor subsidies die vallen onder arrangement 2 en 3.

<sup>13</sup> Provincie Overijssel, Algemene samenwerkingsovereenkomst in het subsidieproces

**Figuur 2: Vereenvoudigde weergave van het subsidieproces**



Bron: Provincie Overijssel, schriftelijke reactie aan Rekenkamer Oost-Nederland 22 augustus 2019

De provincie heeft uitgebreide werkschema's opgesteld per fase van het subsidieverleningsproces<sup>14</sup>. Een aanvraag die door de provincie wordt ontvangen, wordt allereerst getoetst op volledigheid. Zo nodig worden aanvullende stukken opgevraagd. Nadat een volledige aanvraag aanwezig is, wordt de aanvraag getoetst aan de subsidiecriteria zoals bijvoorbeeld:

- Past de aanvraag binnen de beleidsambities van de provincie?
- Valt de aanvrager onder de doelgroep?
- Is er voldoende financiering van de aanvrager zelf, of vanuit andere partners?

Ook wordt gevraagd of de aanvrager vooraf contact heeft gehad met een beleidsmedewerker van de provincie. Dit contact vooraf probeert de provincie zoveel te hebben. Daarna volgt een besluit. Dit besluit wordt in een beschikking vastgelegd. In de beschikking is de omvang van het voorschot vermeld en ook de voorwaarden, waaraan de ontvanger zich moet houden. Hierin staat onder meer opgenomen of een tussenrapportage gewenst is en wanneer een verzoek tot vaststelling gedaan moet worden. Na ontvangst van het verzoek tot vaststelling wordt ambtelijk beoordeeld of de prestatie geleverd is om de subsidie te kunnen vaststellen. Als dat het geval is, wordt het laatste deel van het bedrag overgemaakt. Wanneer het oordeel is dat de prestatie niet in voldoende mate geleverd is, wordt het laatste deel niet overgemaakt of wordt er teruggevorderd.

Subsidies in arrangement 2 en 3 worden dus eerst bevoorschot en nog niet direct vastgesteld. Na de projectperiode vraagt de provincie een verantwoording, waarna overgegaan wordt tot definitieve beoordeling en vaststelling van de subsidie.<sup>15</sup> Voor

<sup>14</sup> Vastgelegd in een procesbeschrijving op hoofdlijnen en zeven documenten gericht op een specifiek onderdeel van het subsidieproces.

<sup>15</sup> Provincie Overijssel, via <https://www.overijssel.nl/loket/informatie/eindverantwoording/> (laatst geraadpleegd 18 maart 2019).

arrangement 1 subsidies geldt dat als GS de subsidieaanvraag positief beoordelen, deze direct wordt vastgesteld. Het subsidieproces stopt hier bij het derde vakje van figuur 2.

### Fase 3 en 4: Evaluatie en Bijstellen

In de evaluatiefase worden de (beleids)keuzes die zijn gemaakt in de voorbereidende fase en de uitvoerende fase geëvalueerd. Na de evaluatiefase volgt de eventuele bijstelling. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk in.

## 2.2.2 Organisatie

### Mandatering

In de bevoegdhedenlijst voor de eenheid Publieke Dienstverlening is de mandatering voor subsidies geregeld. De teamleider van team Subsidieverlening heeft mandaat voor het verstrekken van subsidies (beslissing om de aanvraag buiten behandeling te laten, verlenen, weigeren, wijzigen, bevoorschotten, opschorten van betaling, vaststellen, intrekken en terugvorderen) en daarmee samenhangende besluiten. Er is daarin geen beperking afhankelijk van de omvang van een subsidies. Bij mandatering van subsidies wordt geen onderscheid gemaakt tussen subsidies verstrekt via regelingen en ASV-subsidies of de hoogte van subsidies. Uitzondering op het ambtelijk mandaat is wanneer er sprake is van politiek-bestuurlijke gevoeligheid<sup>16</sup> of wanneer een afwijking van het Ubs noodzakelijk is.<sup>17</sup> In dat geval besluiten GS. De teamleider van team Subsidieverlening beoordeelt of er sprake is van politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Daarbij krijgt hij advies van team Subsidieverlening en de betrokken beleidseenheid. De teamleider kan ook besluiten geen gebruik te maken van zijn ambtelijk mandaat waardoor het voorstel naar GS gaat.

In interviews wordt aangegeven dat het ambtelijk mandaat om over subsidies te besluiten in vergelijking met andere provincies relatief ruim is. Daar is destijds bewust voor gekozen om zo de subsidies uit de politiek-bestuurlijke sfeer te halen. De bestuurlijke keuze om subsidiebeoordeling zoveel mogelijk neutraal en zakelijk te laten verlopen is ook doorgetrokken in het ambtelijk domein. Beleid en uitvoering van het subsidieproces zijn gelijktijdig met de besluitvorming over het ambtelijk mandaat gescheiden.<sup>18</sup>

### Rolverdeling

In het subsidieproces zijn verschillende teams van de provinciale organisatie betrokken. Deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een algemene samenwerkingsovereenkomst tussen team Subsidieverlening en beleidseenheden. Deze overeenkomst vormt de basis voor dienstverleningsovereenkomsten tussen de beleidseenheid en team Subsidieverlening opgesteld per subsidieregeling. In het proces kwam de rol van beleidseenheden en team Subsidieverlening al naar voren. Bij het opstellen van nieuwe regelingen zijn ook vertegenwoordigers van medewerkers vanuit Vergunningverlening (afhankelijk van de aard van de subsidie), Beleidsinformatie,

<sup>16</sup> Provincie Overijssel, bevoegdhedenbesluit Gedeputeerde Staten artikel 10 lid 1.

<sup>17</sup> Provincie Overijssel, algemene samenwerkingsafspraken in het subsidieproces.

<sup>18</sup> Provincie Overijssel, schriftelijke reactie aan de Rekenkamer Oost-Nederland 22 augustus 2019.

Juridische zaken, Integere Overheid en Financiën betrokken. In verschillende interviews wordt de samenwerking tussen beleidseenheden, team Subsidieverlening en overige betrokkenen als één van de sterke punten in de uitvoering van het subsidieproces genoemd. Als knelpunt wordt door een geïnterviewde genoemd dat het door tijdgebrek voor betrokkenen vanuit verschillende disciplines niet altijd lukt om bij de overleggrondes aan te schuiven.<sup>19</sup>

## 2.3 Aard en omvang subsidies

Het onderzoek dat we in 2013 naar doeltreffendheid van subsidies van de provincie Overijssel uitvoerde, leidde tot een aanbeveling over sturings- en beheersingsinformatie. De Rekenkamer beval aan deze informatie verder te verbeteren en daarover ook verslag te doen. GS gaven in 2014 aan dat het knelpunt rondom het verstrekken van administratief-financiële gegevens opgelost is.<sup>20</sup> De accountant constateerde in 2014 ook dat de registratie van subsidies is aangepast, waardoor het eenvoudig is om financiële rapportages aan te leveren. Er werd onder andere aangegeven dat het mogelijk is om op eenvoudige wijze overzichten op te stellen onderverdeeld naar ASV en overige subsidieregelingen.<sup>21</sup>

Informatie over de aard en omvang van subsidies wordt per jaar gepubliceerd op de website van de provincie in de vorm van een subsidieregister. Per jaar staan in het register de verstrekte subsidies met daarbij de omvang, de grondslag waarop deze gebaseerd is (ASV of welke paragraaf van het UBS) met ontvanger, plaats en projectnaam.<sup>22</sup> De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek een overzicht van deze subsidies opgevraagd met een verdeling naar jaar, arrangement, grondslag (ASV of UBS) en thema. In dit overzicht zijn alleen subsidies opgenomen die vallen binnen de focus van dit onderzoek. De provincie gebruikt een dergelijk overzicht zelf niet, maar kon dit wel aanleveren. Er is geen aanleiding om de aangeleverde cijfers in twijfel te trekken. Losse componenten van deze cijfers worden door de provincie wel voor andere rapportages gebruikt.

<sup>19</sup> Ambtelijk interview.

<sup>20</sup> PS/2014/510 Brief Gedeputeerde Staten, 'Aanbevelingen onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar beleidseffectevaluatie van subsidieregelingen'.

<sup>21</sup> PS/2014/390 Controleverklaring van de accountant.

<sup>22</sup> <https://www.overijssel.nl/loket/informatie/openbaar/>



### Totale omvang subsidies

Tabel 2 geeft de omvang en het aantal subsidies die de provincie Overijssel verstrekte weer. Het gaat hierbij om ASV-subsidies en subsidieregelingen. De omvang van de subsidies is in 2018 groter dan in 2016, maar een eenduidige trend is er niet.

**Tabel 2:** Totale omvang subsidies provincie Overijssel

Jaartal	Omvang
2016	€ 74 mln.
2017	€ 125 mln.
2018	€ 90 mln.

Bron: Provincie Overijssel, openbaar subsidieregister.

### Verdeling ASV-subsidies en subsidieregelingen

Tabel 3 laat een overzicht zien van de uitsplitsing die de provincie op ons verzoek maakte. De totalen zijn lager dan in tabel 1 omdat alleen subsidies zijn meegenomen die vallen binnen de focus van ons onderzoek.<sup>23</sup>

**Tabel 3:** Verdeling hoogte subsidies tussen ASV-subsidies en subsidieregelingen

Jaartal	Totalen		ASV-subsidies		Subsidieregelingen		
	omvang	aantal subsidies	omvang	aantal subsidies	omvang	aantal subsidies	aantal regelingen
2016	€ 74 <sup>24</sup> mln.	1.253	€ 26 mln.	170	€ 48 mln.	1083	53
2017	€ 87 mln.	1.323	€ 25 mln.	152	€ 63 mln.	1171	63
2018	€ 84 mln.	1.428	€ 22 mln.	120	€ 63 mln.	1308	74

Bron: Overzicht subsidies provincie Overijssel

Het aantal subsidies is sinds 2016 jaarlijks gestegen. Het aantal subsidies ligt in 2018 met 1428 14% hoger dan in 2016. Het gemiddelde subsidiebedrag lag in 2017 hoger, maar was in 2018 weer ongeveer op gelijke hoogte met 2016. Uitsplitsing van de totale subsidies laat zien dat de meeste subsidies via regelingen verstrekt worden. Uit tabel 3 blijkt bovendien dat zowel de omvang als het aantal ASV-subsidies afgenomen is. De omvang daalde sinds 2016 met 15%<sup>25</sup>, terwijl het aantal subsidies daalde met 29%. Dat betekent dat de hoogte van een ASV-subsidie gemiddeld gestegen is. Wat betreft subsidieregelingen is zowel de omvang, het aantal regelingen als het aantal subsidies die op basis van regelingen verstrekt zijn sinds 2016 gestegen. De omvang steeg met 31%. Dit is sneller dan het aantal subsidies, dat 21% steeg. Het gemiddelde subsidiebedrag verstrekt via een regeling was vooral in 2017 hoger dan in 2016 en 2018.

<sup>23</sup> Zo zijn subsidies die verstrekt worden via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) niet meegenomen.

<sup>24</sup> Afgerond op miljoenen €.

<sup>25</sup> Alle percentages zijn afgerond.

### Omvang subsidies per arrangementement

Tabel 4 geeft weer hoe de verdeling van subsidies tussen verantwoordingsarrangement is.

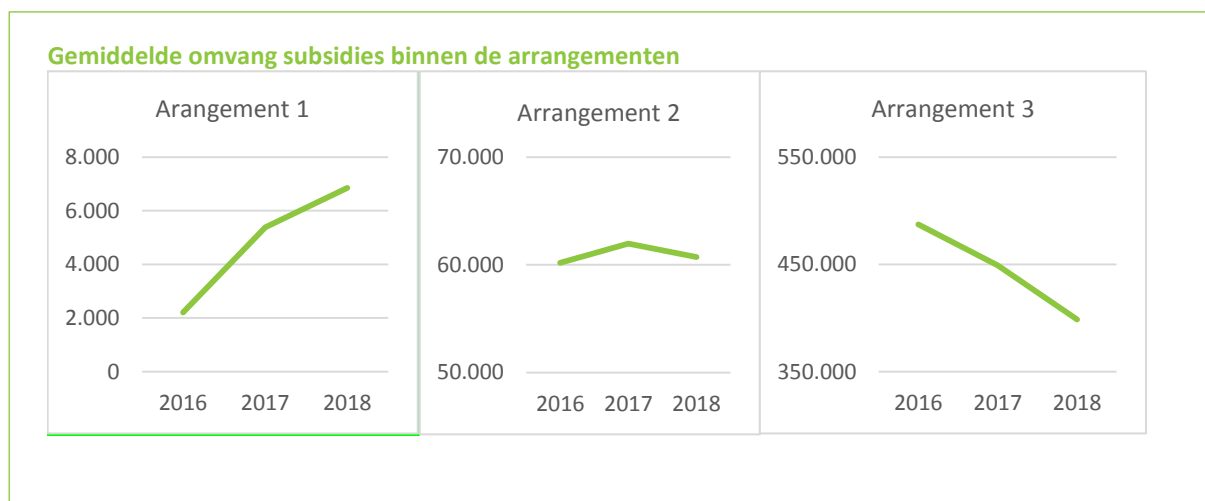
**Tabel 4:** Subsidies naar verantwoordingsarrangement

	2016		2017		2018	
	Omvang	Aantal	Omvang	Aantal	Omvang	Aantal
Arrangement 1	€ 2 mln.	905	€ 5 mln.	928	€ 7 mln.	1021
Arrangement 2	€ 14 mln.	216	€ 15 mln.	242	€ 16 mln.	247
Arrangement 3	€ 58 mln.	117	€ 67 mln.	147	€ 61 mln.	153

Bron: Overzicht subsidies provincie Overijssel

Uit de tabel wordt duidelijk dat het grootste aantal subsidies valt onder verantwoordingsarrangement 1. Het aantal subsidies dat valt onder arrangement 2 en 3 is lager. Voor de hoogte van het subsidiebedrag geldt het omgekeerde. Hoe hoger het verantwoordingsarrangement, hoe hoger het totaalbedrag dat verstrekt wordt via dit arrangement. In elk van de arrangementen is het aantal subsidies sinds 2016 gestegen. De omvang van de subsidies is het sterkst gestegen in arrangement 1. Figuur 3 laat zien hoe de gemiddelde omvang van een subsidie per arrangement zich ontwikkelt. Gemiddeld is de hoogte van een verstrekte subsidie die valt in arrangement 1 ook gestegen, in tegenstelling tot subsidies die vallen onder arrangement 3. Daar daalt het gemiddelde subsidiebedrag. De gemiddelde omvang in arrangement 2 blijft ongeveer gelijk. Daarbij tekenen we aan dat het gemiddelde voor arrangement 3 subsidies minder zeggingskracht gezien de grote spreiding in bedragen. Arrangement 3 subsidies variëren in 2016-2018 tussen de 125.000 € en circa 4 miljoen €.

**Figuur 3:** Gemiddelde omvang per arrangement



Bron: Overzicht subsidies provincie Overijssel

### Subsidies per thema

Tabel 5 en 6 beschrijven de verdeling van subsidies per thema. Tabel 5 laat zien hoeveel subsidies via de ASV en subsidieregelingen worden verstrekt per thema. Tabel 6 laat dit zien voor de drie arrangementen.

**Tabel 5:** Subsidies per thema in 2018 in aantal subsidies en € mln.

Thema	ASV		Via regelingen		Totaal	
	aantal	€	aantal	€	aantal	€
1. Ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	15	1	41	5	56	6
2. Milieu en energie	13	5	172	5	185	9
3. Vitaal platteland	16	1	32	1	48	3
4. Mobiliteit	8	5	98	20	106	25
5. Regionale economie	40	7	629	12	669	19
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	11	0,5	107	8	118	9
7. Kwaliteit openbaar bestuur	9	0,5	5	0,1	14	0,6
8. Gebiedsontwikkelingen	0	0	33	9	33	9
9. Sociale kwaliteit	8	2	191	2	199	4

Bron: Overzicht subsidies provincie Overijssel

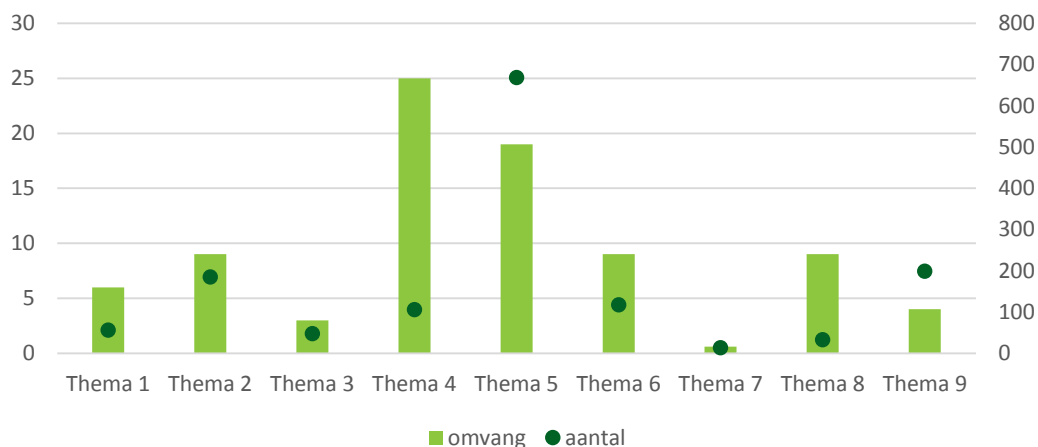
19

Inzicht in doelbare subsidies Overijssel

Uit tabel 5 blijkt dat de grootste hoeveelheid subsidies in euro's gaat naar het thema mobiliteit, gevolgd door regionale economie. Het grootste aantal subsidies gaat naar regionale economie op afstand gevolgd door sociale kwaliteit en milieu en energie. In 2016 en 2017 was dit beeld anders. In 2017 ging ook het grootste aantal subsidies naar regionale economie, maar het grootste bedrag ging naar cultuur. In 2016 ging het grootste aantal subsidies naar milieu en energie terwijl het hoogste bedrag ging naar gebiedsontwikkelingen.<sup>26</sup> Figuur 4 geeft per thema een overzicht van het totaal aantal subsidies en de totale omvang daarvan in euro's.

<sup>26</sup> Overzicht subsidies Provincie Overijssel

**Figuur 4: Omvang ( in € mln.) en aantal subsidies per kerntaak**



Bron: Overzicht subsidies provincie Overijssel bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Tabel 6 geeft een gedetailleerder beeld naar welke thema's de meeste grote en kleine subsidies gaan. In arrangement 1 gaan de meeste subsidies naar regionale economie. Het grootste aantal arrangement 3 subsidies gaan naar mobiliteit. 2016 en 2017 lieten een ander beeld zien. In 2017 gingen er bijvoorbeeld meer arrangement 3 subsidies naar regionale economie en culturele infrastructuur en monumentenzorg dan naar mobiliteit. In 2016 gingen de meeste arrangement 1 subsidies naar het thema milieu en energie. De verdeling van subsidies onder de thema's verschilt dus per jaar.

20

Inzicht in doelbare subsidies Overijssel

**Tabel 6: Subsidies per thema in 2018, per verantwoordingsarrangement in aantal en € mln.**

Thema	Arrangement 1		Arrangement 2		Arrangement 3	
	aantal	€	aantal	€	aantal	€
1. Ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	11	0,1	33	2	12	4
2. Milieu en energie	126	0,6	32	2	20	6
3. Vitaal platteland	24	0,3	20	1	4	1
4. Mobiliteit	28	0,3	34	2	44	22
5. Regionale economie	577	4	60	4	32	11
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	65	0,8	41	3	12	5
7. Kwaliteit openbaar bestuur	9	0,07	3	0,2	2	8
8. Gebiedsontwikkelingen	2	0,03	11	0,5	20	8
9. Sociale kwaliteit	179	0,7	13	0,7	7	2

Bron: Overzicht subsidies provincie Overijssel

## 3 Doeltreffendheid subsidies

*In dit hoofdstuk staat het zicht op de doeltreffendheid van subsidies centraal.*

### 3.1 Afsprakenkader doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op het zicht op doeltreffendheid van subsidies. We maken daarbij een onderscheid tussen het zicht op langlopende regelingen (Awb-verplichting), zicht op overige subsidieregelingen (geen Awb-verplichting) en het zicht dat GS hebben via de steekproef van arrangement 1 subsidies (kleine subsidies waarvoor geen verantwoording hoeft te worden afgelegd). Voordat we in paragraaf 3.2 hierop ingaan, geven we in deze paragraaf de afspraken en werkwijze weer zoals die door de provincie Overijssel worden gehanteerd voor het zicht op de doeltreffendheid van subsidies.

#### Normen

- De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies:
  - De provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.
- De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidieregelingen:
  - De keuze voor het instrument subsidieregeling is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf.

#### Bevindingen

- De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies. Voor nieuwe regelingen moet vastgelegd worden of een evaluatie gewenst is en als dat zo is op welk niveau er dan inzicht in effect gewenst is.
- Voor ASV-subsidies zijn geen afspraken over evaluaties vastgelegd.
- Voor nieuwe subsidieregelingen wordt afgewogen of subsidie het juiste instrument is. Dit gebeurt in gesprekken en daarbij wordt gebruik gemaakt van een 'instrumentenkoffer'. Tegelijk geven geïnterviewd aan dat het proces om tot het juiste instrument te komen nog verder ontwikkeld kan worden. In de praktijk wordt de keuze voor het instrument subsidie vaak als logische eerste keuze gezien.

### 3.1.1 Instrumentenkeuze

De vraag naar doeltreffendheid van het instrument subsidieverlening begint bij een weloverwogen keuze voor het subsidie-instrument. Wanneer het instrument niet passend is, is de kans klein dat met de subsidie het beoogde doel wordt bereikt. Daarom richten we ons in deze paragraaf allereerst op de wijze waarop gekomen wordt tot de keuze voor een instrument.

#### Stappenplan nieuwe subsidieregeling

PS geven de aanzet voor beleid in een motie, programma of begroting. Op basis hiervan gaan GS en beleidseenheden aan de slag om invulling te geven aan deze kaders. Wanneer een beleidseenheid het instrument subsidie overweegt om een doel te realiseren, komt team Subsidieverlening in beeld.

In het proces voorafgaand aan de keuze voor een subsidieregeling wordt expliciet stilgestaan bij de vraag of dit het juiste instrument is. In deze voorfase werkt team Subsidieverlening sinds 2014 volgens een stappenplan dat is vastgelegd in een interne notitie. In de eerste stap moeten 22 vragen beantwoord worden.<sup>27</sup> De laatste 7 vragen gaan over de afweging van het meest passende instrument:

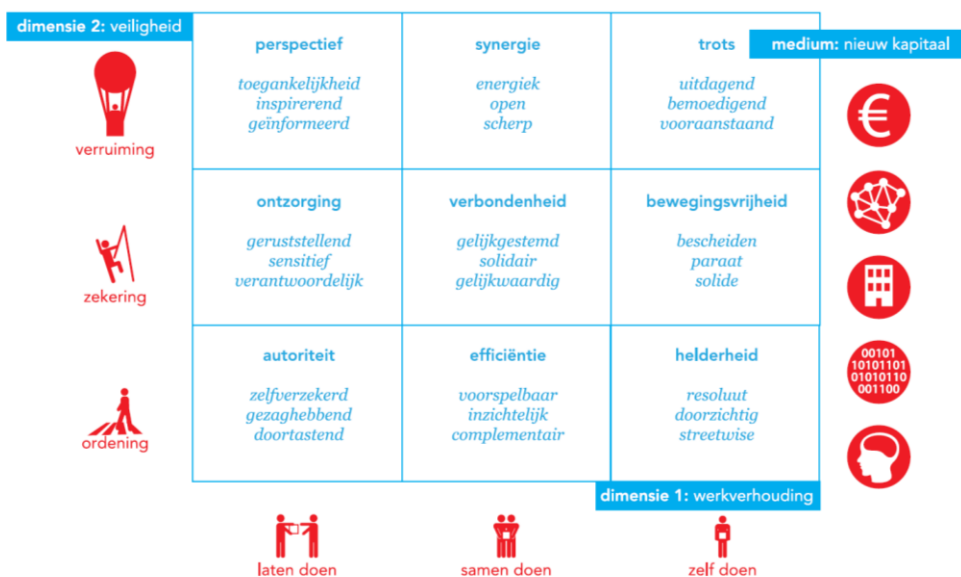
1. Wat is je budget en voor hoeveel jaar?
2. Hoeveel activiteiten/projecten wil je minimaal ondersteunen?
3. Wanneer wil je resultaat/effect?
4. Wordt er een product of dienst aan de provincie geleverd? Wil je 100% van de kosten financieren (tegen marktprijs)? Wil je maximale sturing? Dan is sprake van opdrachtverlening (om te bepalen of er sprake is van een subsidie of opdracht hanteert de provincie een aparte beslisboom).
5. Zijn er geschikte mogelijkheden binnen instrumentsubsidie? (project/prestatiesubsidie, lening, garantie, waarderingsubsidie, vouchers, prijzengeld).
6. Zijn er andere financiële instrumenten? (gift, sponsoring).
7. Zijn er geschikte niet financiële instrumenten? (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van kennis, netwerk, vergunningen).

#### Instrumentenkoffer

Sinds 2017 heeft de provincie ook een zogenaamde 'instrumentenkoffer' dat als hulpmiddel bij de instrumentkeuze gebruikt kan worden. In deze instrumentenkoffer is de aard van mogelijke instrumenten beschreven die passen bij een eigentijdse provinciale bestuursstijl. Hulpmiddel hierbij is een zogenaamde belangenmatrix dienstverlening die de provincie kan helpen de belangen van de klant scherp te krijgen en daarmee ook de eigen inzet, rol houding en gedrag.

<sup>27</sup> Provincie Overijssel (2014) interne notitie voorbereiding en uitvoering nieuwe subsidieregeling.

**Figuur 5: Belangenmatrix provincie Overijssel**



Bron: Provincie Overijssel (2017) *Instrument passend bij provinciale bestuursstijl*.

Afhankelijk van de belangen die uit de matrix naar voren komen, kunnen verschillende instrumenten passend zijn. De 30 instrumenten zijn onderverdeeld in 3 categorieën: 5 participerende instrumenten, 4 juridische instrumenten en 21 financiële instrumenten. Van deze 21 financiële instrumenten zijn de meeste een vorm van subsidie, zoals een voucher, prijsvraag of tenderregeling. Per instrument licht de provincie gebruiksgemak (administratieve lasten voor de ontvanger en bestuurslasten voor de provincie), de (gewenste) mate van provinciale betrokkenheid/sturing/invloed, financiële aspecten en juridisch karakter toe. Keuzes op deze invalshoeken bepalen mede welk instrument passend is.<sup>28</sup>

### Instrumentkeuze in de praktijk

Met behulp van het stappenplan en de instrumentenkoffer voert team Subsidieverlening het gesprek met de betrokken beleidseenheid. Bij dit gesprek komen dus ook andere instrumenten dan een subsidie aan bod. In interviews wordt aangegeven dat het stappenplan en de instrumentenkoffer niet gebruikt worden als standaard schema wat doorlopen wordt, maar als uitgangspunt voor een gesprek. Team Subsidieverlening maakt een verslag van dit proces wanneer er wordt gekozen voor het instrument subsidie en zodoende in beeld blijft. Geïnterviewden geven aan dat met de instrumentenkoffer en het stappenplan voorafgaand aan het opstellen van een nieuwe regeling stappen gezet zijn. De huidige werkwijze is een manier om hier kritisch op te reflecteren en om de keuze voor een instrument bewust te maken. Tegelijk wordt aangegeven dat de beste vorm om een instrument te kiezen nog niet gevonden is en dat dit proces nog verder ontwikkeld kan worden.

<sup>28</sup> Provincie Overijssel (2017) *Instrument passend bij provinciale bestuursstijl*.

In interviews met medewerkers van beleidseenheden wordt aangegeven dat er nog relatief vaak snel voor het instrument subsidie gekozen wordt. In sommige gevallen staat het instrument subsidie niet ter discussie en wordt dit gezien als het meest logische instrument. Daarbij spelen volgens de provincie een aantal factoren een rol:

- Een reden kan zijn dat een opdracht niet mogelijk of passend is en er daarom voor subsidie gekozen wordt.
- Er is in sommige gevallen een politieke wens om via een subsidie de zichtbaarheid van de provincie te vergroten.
- Geïnterviewden zien subsidie vaak als een geschikt instrument omdat gemerkt wordt dat doelen ermee bereikt worden. Als kanttekening wordt geplaatst dat de keuze voor een subsidie soms ook nog te snel wordt gemaakt, terwijl er ook andere goede instrumenten zijn.
- De hoogte van het beschikbare subsidiebudget in relatie tot de uitvoeringslasten.
- De provincie geeft aan dat voor subsidies er een bestaand, helder en transparant proces ligt. De provincie heeft hier ervaring mee. Bij nieuwe instrumenten moet het geheel nog worden opgezet en daar kunnen veel kosten inzitten.

### 3.1.2 Afspraken over evaluaties

Zoals eerder duidelijk werd, schrijft de Awb voor dat subsidies eenmaal per vijf jaar geëvalueerd worden. In deze paragraaf beschrijven we aanvullende afspraken van de provincie om zicht te houden op subsidies.

#### Afspraken over subsidieregelingen

In 2014 informeerden GS PS over de implementatie van de aanbevelingen van het Rekenkamerrapport uit 2013. Een aanbeveling was het waarborgen van de wettelijke evaluatieplicht bij het instellen van subsidies. GS schrijven dat de wettelijke evaluatieplicht dusdanig is gewaarborgd dat ze binnen de wettelijke termijn van vijf jaar bij elke subsidieregeling naar de evaluatiemogelijkheden kijken. Per nieuw op te stellen subsidieregeling wordt vooraf vastgesteld welk niveau van evaluatie passend is gelet op onder andere beschikbaar budget, aantal verwachte aanvragen, administratieve lasten van de subsidieontvangers en uitvoeringskosten.

De keuze voor een passend evaluatieniveau waarover GS schrijven, is sinds 2014 in de werkprocessen vastgelegd<sup>29</sup>. In het stappenplan voor nieuwe subsidieregelingen wordt stilgestaan bij inzicht op doelbereik van een regeling. In het stappenplan staat dat GS per subsidieregeling willen weten of een beleidsevaluatie of effectmeting uitgevoerd gaat worden. Dit moet besloten worden voor alle nieuwe subsidieregelingen. Daarnaast moet, als een evaluatie van de subsidieregeling wenselijk en mogelijk is, bepaald worden op welk niveau er inzicht gewenst is:

- niveau 1 zicht op de geleverde prestaties;
- niveau 2 zicht op het doelbereik;
- niveau 3: zicht op de aannemelijke samenhang tussen prestaties en doelbereik;

<sup>29</sup> Deze afspraken werden in de praktijk soms in 2013 al uitgevoerd.



- niveau 4: bewijs dat de prestatie van de provincie causaal heeft bijgedragen aan de doelrealisatie.<sup>30</sup>

Deze afspraken moeten voor elke nieuwe regeling vastgelegd worden in een GS-nota.<sup>31</sup> Over de timing of frequentie van evaluaties zijn geen afspraken vastgelegd. De verantwoordelijke beleidseenheid bepaalt welk moment passend is, in overleg met team Beleidsinformatie en team Subsidieverlening. Daarbij wordt aangegeven dat dit onderzoek meestal plaatsvindt als de regeling wordt ingetrokken, maar dat een evaluatie soms ook tussentijds plaatsvindt.<sup>32</sup>

### Go / no go moment

Sinds 2019 is er voor enkele regelingen een evaluatiemoment vastgelegd in het Ubs doordat voor nieuwe regelingen een maximale looptijd is vastgelegd (zie figuur 6). De looptijd varieert van een paar maanden tot maximaal 4 jaar. Hier geldt dat een regeling rechtswege ophoudt te bestaan als niet voor de betreffende einddatum de bestuurlijke keuze is gemaakt deze te verlengen. De provincie geeft aan dat deze verlenging een reden moet hebben en daarmee evaluatief van karakter is.<sup>33</sup> In interviews wordt dit een 'go / no go moment' genoemd, waarbij wordt stilgestaan bij het al dan niet continueren van de subsidieregeling. Gezien de recente invoering van dit go / no go moment in het Ubs, is het voor dit onderzoek te vroeg om iets te kunnen zeggen over de uitvoering ervan.

### Figuur 6: Voorbeeld 'go / no go moment'

#### Artikel 2.10.10 Looptijd

Deze paragraaf is geldig tot 1 december 2019, tenzij Gedeputeerde Staten anders besluiten.

Bron: Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017

#### Afspraken over ASV-subsidies

Voor ASV-subsidies zijn geen afspraken over evaluaties vastgelegd. Ambtelijk wordt aangegeven dat de provincie wel altijd inzicht op ASV-subsidies wil hebben op evaluatieniveau 1. Als er beleidsbreed geëvalueerd wordt, worden ASV-subsidies in zo'n bredere evaluatie meegenomen.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Provincie Overijssel (2014) interne notitie voorbereiding en uitvoering nieuwe subsidieregeling.

<sup>31</sup> Ambtelijke interviews.

<sup>32</sup> Provincie Overijssel, schriftelijk antwoord op vragen Rekenkamer Oost-Nederland.

<sup>33</sup> Provincie Overijssel, Schriftelijke antwoorden op vragen Rekenkamer Oost-Nederland

<sup>34</sup> Provincie Overijssel, Schriftelijke antwoorden op vragen Rekenkamer Oost-Nederland

## 3.2 Inzicht in de effectiviteit van subsidieregelingen

### Normen

- De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidieregelingen:
  - 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.

### Bevindingen

- De provincie kon op verzoek van de Rekenkamer eenvoudig een overzicht van langer lopende regelingen verstrekken. Dit overzicht wordt in de dagelijkse praktijk niet gebruikt te monitoren welke regelingen langer dan 5 jaar lopen en de timing van evaluaties te bepalen.
- Het merendeel van de langer lopende regeling is geëvalueerd. Eén regeling is niet geëvalueerd en voor twee regelingen was de laatste evaluatie in 2013.
- De provincie geeft per regeling vooraf aan op welk niveau een evaluatie moet plaatsvinden. Voor de meeste regelingen beoogt de provincie een evaluatie op niveau 1. Onder niveau 1 verstaat de provincie dat als de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd zijn gerealiseerd, het aannemelijk is dat bijgedragen is aan het beoogde effect. Of subsidies gerealiseerd zijn, wordt gevolgd via het vaststelling op subsidieniveau in het reguliere subsidieproces en niet door middel van evaluatieonderzoek.
- In lijn met aanvullende afspraken is voor alle langer lopende regelingen een evaluatieniveau vastgesteld. Het beoogde evaluatieniveau is voor al deze regelingen vastgesteld op niveau 1 (zicht op geleverde prestaties). De uitgevoerde evaluaties bieden soms meer informatie dan niveau 1. De vorm van evaluaties verschilt sterk, uiteenlopend van een bredere beleidsevaluatie tot een bijeenkomst met partners.
- Voor het merendeel van de korter lopende regelingen is ook vastgelegd te evalueren op niveau 1. Voor enkele regelingen is gekozen voor niveau 2 (zicht op doelbereik). De meeste regelingen waarvoor is afgesproken op niveau 2 te evalueren zijn ook geëvalueerd. Voor één regeling is er geen evaluatie uitgevoerd naast de continue interne reflectie en bijsturing. Een aantal regelingen zijn op een andere manier geëvalueerd dan beoogd was.

**Bevindingen (vervolg)**

- De provincie heeft uitkomsten van evaluaties benut om regelingen waar nodig aan te passen. Soms leiden evaluaties ook niet tot aanpassingen.
- De provincie geeft aan dat een belangrijk deel van het reflecteren op subsidieregelingen gebeurt op basis van praktijkervaringen en signalen uit het veld en dat het daarmee een continu proces vormt. Op basis hiervan past de provincie regelingen aan.

### 3.2.1 Werkwijze evaluaties

In interviews zijn kanttekeningen geplaatst bij de mogelijkheden om effectiviteit van subsidies te meten. De effectiviteit van een subsidieregeling is in de praktijk vaak lastig te bepalen omdat het verband tussen ontwikkelingen in de praktijk en de inzet die geleverd wordt via een subsidie moeilijk te meten is. In de praktijk worden meer instrumenten ingezet en zijn ook meerdere partijen van invloed op het resultaat. Evaluaties van de provincie zijn vooral gericht op grotere processen zoals het evalueren van beleid. Subsidieregelingen maken hier vaak onderdeel van uit.<sup>35</sup> Voor het uitvoeren van evaluaties zijn beleidseenheden verantwoordelijk en worden hierbij team Beleidsinformatie en team Subsidieverlening ook betrokken. Uit interviews blijkt dat evaluaties plaatsvonden als hier vanuit de inhoud aanleiding voor was. Er wordt meestal niet stilgestaan bij evaluatieniveaus of wanneer het vanuit de Awb tijd is om een subsidieregeling te evalueren. Dit gebeurt als er een directe aanleiding voor is of beleid geëvalueerd wordt.

Geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat een belangrijk deel van het verbeteren van regelingen continu gebeurt aan de hand van ervaringen met uitvoering van de regeling en contacten met het veld. Op deze manier staan verantwoordelijke beleidseenheden constant stil bij welke aspecten van de regeling beter kunnen. Deze vorm van reflecteren wordt niet vastgelegd in een verslag, maar is wel terug te zien in het feit dat regelingen voortdurend aangepast worden. Ook vinden er soms bijeenkomsten plaats, met bijvoorbeeld vertegenwoordigers uit het veld, waarin gereflecteerd wordt op de uitvoering van subsidies. Hiervan worden niet altijd verslagen gemaakt. Ook team Subsidieverlening reflecteert op de uitvoering van subsidieregelingen. In 2013 zijn dienstverleningsgesprekken gevoerd met beleidseenheden over alle subsidieregelingen aan de hand van vragenlijsten. In de gesprekken ging het over evaluatie van de regelingen.<sup>36</sup> In 2016 zijn alle 65 lopende subsidieregelingen doorgelicht en getoetst op duidelijkheid, uitvoerbaarheid en administratieve lastendruk.<sup>37</sup> Hier is geen verslag van gemaakt. De uitkomsten zijn gebruikt om in de voorwaarden van diverse regelingen wijzigingen door te voeren in het Ubs 2017.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> <https://www.overijssel.nl/loket/informatie/openbaar/> (laatst geraadpleegd 18 juni 2019)

<sup>36</sup> Provincie Overijssel, Vragenlijsten dienstverleningsgesprekken. Evaluatie subsidieregeling 2013

<sup>37</sup> Overijssel Werkt! Een tussenbalans van het Coalitieakkoord 2015-2019.

<sup>38</sup> Ambtelijk interview.

### *Werkwijze evaluatie niveau 1*

Sinds 1 januari 2015 evalueert de provincie Overijssel alle subsidieregelingen minstens op niveau 1.<sup>39</sup> Op de provinciale website staat dat niveau 1 inzicht geeft in de rechtmatigheid van de uitgekeerde subsidie door middel van prestatieverantwoording. Evaluatie niveau 1 betekent voor de provincie dus dat vooraf, bij het bepalen van de subsidiabele activiteiten, die activiteiten subsidiabel gesteld worden waarvan aannemelijk is dat bijgedragen wordt aan het beoogde doel/effect. Dit betekent dat als de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd zijn gerealiseerd, het aannemelijk is dat bijgedragen is aan het beoogde effect. Er volgt in die zin ook geen evaluatieonderzoek, behalve met de subsidievaststelling op zaakniveau.<sup>40</sup> Ook controleert de provincie subsidies steekproefsgewijs. Hierover meer in paragraaf 3.3.

<sup>39</sup> <https://www.overijssel.nl/loket/informatie/openbaar/> (laatste geraadpleegd 11 juli 2019).

<sup>40</sup> Schriftelijke antwoorden provincie op antwoorden Rekenkamer Oost-Nederland

### 3.2.2 Inzicht in de effectiviteit van langlopende subsidieregelingen

In paragraaf 2.1.1 gaven we aan dat in de Awb staat dat ten minste eenmaal per vijf jaar verslag gedaan moet worden in het doelbereik en de effecten van subsidies. In deze paragraaf gaan we na of dit gebeurt.

#### Overzicht langlopende regelingen

Op verzoek van de Rekenkamer heeft de provincie een overzicht samengesteld van regelingen (zie tabel 7) die op 1 januari 2018 vijf jaren liepen.

**Tabel 7:** 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

Dit overzicht van langlopende regelingen is eenvoudig uit het provinciale overzicht van subsidieregelingen te halen. Geïnterviewden geven aan dat een dergelijk overzicht met langlopende regelingen niet continu wordt bijgehouden. Er wordt niet gemonitord of een regeling langer dan vijf jaar loopt en of deze geëvalueerd is.

Alle langlopende regelingen hebben een startdatum die dateert van voordat de werkwijze is ingevoerd waarbij afspraken over het evaluatieniveau gemaakt worden. Dit is voor deze regeling daarom ook niet in GS-nota's vastgelegd. In het interne overzicht van alle subsidieregelingen heeft de provincie evaluatieniveau 1 aan alle langlopende regelingen toegekend.

### Evaluaties van langlopende regelingen

Hieronder beschrijven we per langlopende regeling op welke wijze er geëvalueerd is sinds 1 januari 2013. De meerwaarde van evalueren zit in de doorwerking van het resultaat van een evaluatie op de regelingen. Voor de lijst met langlopende regelingen is daarom ook in kaart gebracht wat er met de regeling is gedaan naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie.

#### Effectuering ruimtelijk beleid

##### 1. Evaluaties regeling effectuering ruimtelijk beleid

Er heeft geen evaluatie van deze subsidieregeling plaatsgevonden. Geïnterviewden geven aan dat deze afweging niet bewust gemaakt is in zoverre dat er niet bewust is afgeweken van de Awb. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden omdat de uitvoering van de regeling daartoe geen aanleiding gaf. De geïnterviewden plaatsen ook een kanttekening bij de mogelijkheden voor en het nut van een evaluatie van deze regeling. De regeling maakt haalbaarheidsonderzoeken mogelijk voor onderzoek, visie- en planontwikkeling van ruimtelijke projecten die van provinciaal belang zijn op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen. De subsidie is dus gericht op de voorbereidingsfase van projecten. Een uitkomst van een haalbaarheidsonderzoek kan ook zijn dat een project financieel niet haalbaar is. In dat geval kan de subsidie toch zinvol besteed zijn. De regeling kent bovendien een breed scala aan onderwerpen binnen het ruimtelijk beleid. Geïnterviewden geven aan dat een evaluatie op vorm en uitvoering wel mogelijk is. Ook is het mogelijk te onderzoeken of de haalbaarheidsonderzoeken zijn afgerond. Een subsidie voor ruimtelijk onderzoek valt vaak binnen arrangement 1 subsidies (onder de € 25.000). Deze arrangement 1 subsidies worden conform het provinciale subsidieproces direct vastgesteld. Er vindt in het subsidieproces daarom geen verantwoording achteraf plaats over de gerealiseerde prestatie. Hogere subsidies komen wel voor, maar vormen een uitzondering.

##### Aanpassingen

Een relatie tussen evaluatieonderzoek en aanpassingen is voor deze regeling niet te leggen. De subsidieparagraaf Effectuering Ruimtelijk beleid is wel aangepast op basis van ervaringen uit de praktijk. In totaal is de regeling (sinds 1997) circa veertien keer aangepast op kleine onderdelen en vooral bedoeld om de zichtbaarheid en werking ervan te verbeteren. Er diende zich bijvoorbeeld een nieuwe doelgroep aan waarop de subsidieparagraaf is aangepast.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ambtelijk interview.

### *Subsidiereregelingen thema Energie & Milieu (regeling 2 tot en met 5)*

In 2013 heeft de provincie een uitgebreide evaluatie van het energiebeleid uitgevoerd. Omdat alle subsidiereregelingen hierin naar voren komen maar het rapport een bredere insteek heeft, beschrijven we eerst het rapport in algemene zin. Onder tabellen gaan we op specifieke onderdelen van de beleidsevaluatie in waar dit relevant is voor de betreffende regeling.

In het rapport worden onder andere de beleidseffecten beschreven. Ook de bijdrage van subsidiereregelingen, waaronder de vier langlopende regelingen die vallen onder het thema energie, krijgt aandacht. In interviews voor dit onderzoek is gevraagd naar de ervaringen met provinciale subsidies. In algemene zin wordt geconcludeerd dat subsidies worden gewaardeerd om de stimulerende en zekerheid gevende werking. Ook wordt het gewaardeerd als een subsidie breed ingezet kan worden. Een subsidie haalt mensen over de streep. Daarnaast wordt opgemerkt dat alternatieve financieringsvormen zoals risicodragend participeren, een lening verstrekken of een leaseconstructie een goede aanvulling zijn op subsidies. Er worden ook kanttekeningen geplaatst: ondanks de toegevoegde waarde hebben subsidies niet altijd het gewenste resultaat, kan de bekendheid van subsidiereregelingen vergroot worden en mogen subsidiereregelingen eenvoudiger en flexibeler. Voor 2019 staat een nieuwe tussenevaluatie van het energiebeleid gepland.<sup>42</sup>

## 2. Evaluaties regeling Hernieuwbare Energie en Energiebesparing

**Tabel 8:** *Evaluaties 2013-2019 voor de regeling Hernieuwbare Energie en Energiebesparing (Tenderregeling)*

Evaluaties	Type evaluatie
Evaluatie van het energiebeleid van Overijssel (2013)	Kwantitatieve en kwalitatieve studie van het energiebeleid. De subsidiereregeling is onderdeel van het energiebeleid en de evaluatie daarvan.
Evaluatie Tenderregeling (2015)	Kwalitatieve evaluatie gericht op prestaties en proces.
Evaluatie Tenderregeling (2016)	Kwantitatieve evaluatie gericht op effecten regeling.
Evaluatie Tenderregeling (2019)	Uitbreiding vorige evaluaties met recente gegevens.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel*

Het beeld dat voortkomt uit de evaluatie van het energiebeleid is voor de regeling Hernieuwbare Energie en Energiebesparing overwegend positief. De regeling heeft geholpen bij het realiseren van projecten. Zonder deze regeling zouden niet zoveel energiescans zijn uitgevoerd. De regeling heeft een substantieel effect gehad op de groei van de opwekking van energie uit biomassa. Er is in beeld hoeveel van de operationele

<sup>42</sup> *Ambtelijk interview.*

installaties door de provincie gefinancierd zijn. Ook wordt het gewaardeerd als een subsidie breed ingezet kan worden.<sup>43</sup>

In navolging van evaluaties in 2015 en 2016 wordt er midden 2019 specifiek voor deze regeling een evaluatie uitgevoerd. Er wordt aangehaald dat van doeltreffendheid en effecten van subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar verslag moet worden gedaan. En dat in navolging van de evaluatie in 2016 deze wettelijk verplichte evaluatie gehouden wordt en de regeling op basis van de uitkomsten wordt aangepast. De evaluatie richt zich op aanvragen van de regeling (aantal, hoogte en uitputting budget), realisatie van prestaties en effecten in termen van CO<sub>2</sub>-reductie.<sup>44</sup> Daarmee gaat de evaluatie verder dan het in kaart brengen van effecten op niveau 1. Ditzelfde geldt voor de evaluaties uit 2015 en 2016. Daarbij bracht de provincie naast de invloed van de regeling op het realiseren van de prestaties en praktische ervaringen met het gebruik van de regeling<sup>45</sup> ook de bijdrage aan CO<sub>2</sub>-reductie en hernieuwbare energie in beeld.<sup>46</sup>

#### Aanpassingen naar aanleiding van evaluatie

De regeling Hernieuwbare Energie en Energiebesparing (Tenderregeling) is sinds 2013 diverse malen aangepast. Deze aanpassingen komen zowel voort uit het continu monitoren of verbetering van de regeling mogelijk is, als uit aanbevelingen van evaluaties.<sup>47</sup>

### 3. Evaluaties regeling Haalbaarheidsstudies Nieuwe Energie en Energiescans

**Tabel 9:** *Evaluaties 2013-2019 voor de regeling Haalbaarheidsstudies Nieuwe Energie en Energiescans*

Evaluaties	Type evaluatie
Evaluatie van het energiebeleid van Overijssel (2013)	Kwantitatieve en kwalitatieve studie van het energiebeleid. De subsidieregeling is onderdeel van het energiebeleid en de evaluatie daarvan.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel*

Naast de evaluatie van het energiebeleid en de reflectie op basis van praktijkervaringen is regeling Haalbaarheidsstudies Nieuwe Energie en Energiescans niet geëvalueerd. De laatste evaluatie dateert dus uit 2013. In de evaluatie van het energiebeleid wordt aangegeven dat financiering door de provincie bijdraagt aan energiebesparing. Daarbij wordt de het uitvoeren van energiescans en haalbaarheidsstudies door bedrijven met behulp van subsidie als instrument genoemd.

<sup>43</sup> Provincie Overijssel (2013). *Watt, en nu verder.. Tussenevaluatie energiebeleid provincie Overijssel*.

<sup>44</sup> Provincie Overijssel (2019) *Opzet evaluatie Tender*.

<sup>45</sup> Provincie Overijssel (november 2015) *Resultaten evaluatie subsidieregeling energiebesparing en duurzame energie*.

<sup>46</sup> Provincie Overijssel (juni 2016) *rapportage Effecten tenderregeling Duurzame energieopwekking en energiebesparing*.

<sup>47</sup> Provincie Overijssel, *PO-notities 10 november 2015, 22 januari 2018 en 3 december 2018*.



#### Aanpassing naar aanleiding van de evaluatie

De regeling Haalbaarheidsstudies Nieuwe Energie en Energiescans is aangepast met de voorwaarde dat de aanvrager de haalbaarheidsstudie nodig heeft om de investeringsbeslissing te maken, of dat de aanvrager belanghebbende is van het innovatieve concept dat wordt ontwikkeld. Hiermee wil de provincie voorkomen dat de regeling een 'bureaula-onderzoek' oplevert en ervoor zorgen dat de subsidie vaker een vervolg krijgt.<sup>48</sup>

#### 4. Evaluaties regeling Energiebesparende Maatregelen

**Tabel 10: Evaluaties 2013-2019 voor de regeling Energiebesparende Maatregelen (Geld Terug Actie)**

Evaluaties	Type evaluatie
Evaluatie van het energiebeleid van Overijssel (2013)	Kwantitatieve en kwalitatieve studie van het energiebeleid. De subsidieregeling is onderdeel van het energiebeleid en de evaluatie daarvan.
Bijeenkomst met energieadviseurs (2018)	Bijeenkomst met energieadviseurs.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel*

In de evaluatie uit 2013 concludeert de provincie dat de regeling bijdraagt aan energiebesparing voor bedrijven. Naast deze evaluatie kwam het functioneren van de regeling ook ter sprake tijdens een bijeenkomst met energieadviseurs.<sup>49</sup> Geïnterviewden geven aan dat dergelijke gesprekken vaker worden gehouden, maar dat daar niet altijd een verslag van wordt gemaakt.<sup>50</sup>

#### Aanpassingen naar aanleiding van de evaluaties

Er zijn geen grote aanpassingen gedaan naar aanleiding van bovenstaande evaluaties. De geïnterviewden geven echter aan dat de regeling wel diverse keren aangepast is. Dit gebeurt vaak naar aanleiding van ervaringen uit de praktijk. Zo werd de doelgroep verruimd met kerkgenootschappen en konden bedrijven meerdere keren subsidie aanvragen. De provincie heeft naast deze regeling ook enkele (incidentele) ASV-subsidies verleend voor uitsluitend een onderzoek naar energiebesparingen. Naar aanleiding van die ervaringen is aan deze regeling als criterium toegevoegd dat een onderzoek alleen gefinancierd wordt als de maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd zijn. Dit is gedaan omdat uit een evaluatie bleek dat deze vervolgstap (uitvoeren van maatregelen) vaak niet gemaakt werd. Geïnterviewden geven aan dat het voor hen niet duidelijk is uit welke evaluatie dit precies naar voren kwam, omdat zij toen nog niet bij deze regeling betrokken waren. Mogelijk was dit een evaluatie voor 2013 of een evaluatie die niet vastgelegd is.

<sup>48</sup> Provincie Overijssel, PO-notitie 21 maart 2016.

<sup>49</sup> Provincie Overijssel, Samenvatting bijeenkomst Energieadviseurs d.d. 29 maart 2018.

<sup>50</sup> Ambtelijk interview.

## 5. Evaluaties regeling Logistieke Biomassaprojecten

**Tabel 11: Evaluaties 2013-2019 voor regeling Logistieke Biomassaprojecten**

Evaluaties	Type evaluatie
Evaluatie van het energiebeleid van Overijssel (2013)	Kwantitatieve en kwalitatieve studie van het energiebeleid. De subsidieregeling is onderdeel van het energiebeleid en de evaluatie daarvan.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel*

Naast de evaluatie van het energiebeleid en de reflectie op basis van praktijkervaringen is deze regeling niet geëvalueerd. De laatste evaluatie dateert dus uit 2013. In de evaluatie van 2013 staat dat als sterk wordt ervaren, dat subsidies ingezet kunnen worden in de voorfase waardoor de regeling zowel houtverbranding als vergistingsprojecten stimuleert. Geïnterviewden geven aan dat bij de regeling op dit moment geen aanvragen gedaan worden. Elk jaar maakt de beleidseenheid samen met team Subsidieverlening de afweging of de regeling open blijft. De reden dat de regeling open blijft, is dat er in de toekomst wel aanvragen verwacht worden en de regeling op deze manier zichtbaar blijft. Zo laat de provincie ook zien het onderwerp belangrijk te vinden.

### Aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie

De regeling is bedoeld om nieuwe biomassaketens te stimuleren. In de praktijk bleek dat de regeling ook ruimte bood voor subsidie aan het uitbreiden van een (enkel) onderdeel in een bestaande biomassaketen. De regeling is hierop aangescherpt.<sup>51</sup>

### *Faunabeheereenheden*

## 6. Evaluaties regeling Faunabeheereenheden

**Tabel 12: Evaluaties 2013-2019 voor de regeling Faunabeheereenheden**

Evaluaties	Type evaluatie
Evaluatie Faunabeheer Overijssel (2018)	Een evaluatie naar het provinciaal faunabeleid en de vertaling daarvan naar de uitvoering.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel*

De regeling wordt gebruikt om de Faunabeheereenheid te laten functioneren. Zonder subsidie is er geen faunabeheereenheid mogelijk. Er is één Faunabeheereenheid in Overijssel en dus ook één aanvrager voor de regeling.

Geïnterviewden geven aan elk jaar een gesprek te hebben met de Faunabeheereenheid. Dan komt onder andere aan de orde of uitgevoerd is wat afgesproken is. Jaarlijks wordt ook een accountantsverklaring aangeleverd. Het faunabeheerplan wordt opgesteld voor

<sup>51</sup> Provincie Overijssel, PO-notitie 30 november 2015.

een periode van vijf jaar, die periode wordt afgesloten met een evaluatie van het provinciale beleid voor faunabeheer. Dit is de opmaat naar een nieuw faunabeheerplan. Deze evaluatie is uitgevoerd in 2018. In de evaluatie worden onder andere effecten van beleid en de uitvoering daarvan onderzocht. De subsidieregeling wordt niet genoemd. Geïnterviewden geven aan dat de Faunabeheereenheid alleen kan functioneren als deze subsidie ontvangt en dat de evaluatie daarmee inzicht biedt in de effecten van de subsidieregeling.

#### Aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie

Deze evaluatie heeft niet geleid tot aanpassingen aan de regeling. Eerder is de hoogte van de subsidie wel aangepast. Aanleiding daarvoor waren signalen van de faunabeheereenheid dat het subsidiebedrag te laag was voor haar taken. Ook heeft de provincie hiervoor in kaart gebracht hoe de omvang van de subsidie zich verhoudt tot een vergelijkbare subsidie door andere provincies.

#### *Regelingen Culturele Infrastructuur en Monumentenzorg (regeling 7 tot en met 13)*

Cultuur kent een constante beleidscyclus. Eens per vier jaar wordt het beleid doorgenomen, waarbij het patroon van het Rijk wordt gevolgd. Zij verstrekken namelijk ook subsidies aan cultuurinstellingen. Dat is een interactief proces samen met het veld. Naast de beleidsnota wordt ook een uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit is een natuurlijk evaluatiemoment waar wordt stilgestaan of regelingen worden gecontinueerd of niet. Daarbij zijn eventueel vernieuwde doelstellingen en ervaringen uit de praktijk belangrijke factoren. Als opmaat naar het huidige cultuurbeleid is het vorige cultuurbeleid geëvalueerd in een Quick scan. In deze Quick scan staat een overzicht van de prestatieafspraken en de stand van zaken in augustus 2015. Subsidies zijn een instrument dat de provincie heeft ingezet om deze doelen te bereiken. Het functioneren van de subsidieregelingen voor zowel cultuur als erfgoed kreeg ook specifiek aandacht in de Quick scan.

De provincie Overijssel heeft voor de beleidsperiode 2017 – 2020 prestatieafspraken gemaakt met de cultuur- en erfgoedinstellingen. Deze afspraken sluiten aan op de beleidsdoelstellingen. Op grond hiervan ontvangen instellingen subsidie. In een motie vroegen PS om inzicht in de activiteiten van deze instellingen in relatie tot de provinciale doelen. Dit is in beeld gebracht op basis van activiteitenplannen.

#### Evaluaties Erfgoed (regeling 7, 8 en 13)

Tabel 13 (volgende pagina) geeft een overzicht van alle evaluaties die zijn uitgevoerd voor erfgoed.

**Tabel 13:** Evaluaties 2013-2019 voor de regeling m.b.t. erfgoed

Regelingen	Evaluaties	Type evaluatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauratie Rijksmonumenten</li> <li>• Het Verhaal van Overijssel</li> <li>• Herbestemming Cultureel Erfgoed</li> </ul>	Quick scan (2015)	Evaluatie cultuurbeleid. De subsidieregelingen maken onderdeel uit van deze evaluatie.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauratie Rijksmonumenten</li> <li>• Het Verhaal van Overijssel</li> <li>• Herbestemming Cultureel Erfgoed</li> </ul>	Onderzoeksanalyse Motie Faal-Takak c.s. Provincie Overijssel (2017)	Onderzoeksanalyse naar activiteiten van 36 gesubsidieerde instellingen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauratie Rijksmonumenten</li> <li>• Het Verhaal van Overijssel</li> <li>• Herbestemming Cultureel Erfgoed</li> </ul>	Vergelijking provinciale monumentensubsidieregelingen (2018)	Onderzoek in opdracht van het Rijk waarin regelingen van de verschillende provincies vergeleken worden.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauratie Rijksmonumenten</li> <li>• Het Verhaal van Overijssel</li> <li>• Herbestemming Cultureel Erfgoed</li> </ul>	Onderzoek naar gevolgen uitputting subsidieregelingen erfgoed (nog in uitvoering)	Onderzoek nav een motie. Moet in kaart brengen wat de effecten zijn van uitputting subsidieregeling op de kwaliteit van monumenten.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herbestemming Cultureel Erfgoed</li> </ul>	GS-nota: Inzet middelen voor herbestemming cultureel erfgoed (2018)	Analyse gericht op onder andere functioneren van de subsidieregeling Herbestemming Cultureel Erfgoed.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel

Alle regelingen voor erfgoed zijn de afgelopen vijf jaar geëvalueerd. Tabel 13 laat zien er een viertal evaluaties zijn uitgevoerd die voor alle erfgoed regelingen relevant zijn. Boven de tabel werd al in algemene zin ingegaan op de Quick scan en het onderzoek naar aanleiding van de PS-motie. In de Quick scan krijgt de ene regeling gericht op erfgoed meer aandacht dan de andere. Voor de regeling *Het Verhaal van Overijssel* wordt bijvoorbeeld de link gelegd met provinciale doelen. Naast deze evaluaties heeft het Rijk in 2018 een onderzoek laten uitvoeren met een Vergelijking provinciale monumenten-subsidieregelingen.<sup>52</sup> In 2019 wordt geëvalueerd vanuit een andere

<sup>52</sup> Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn, (2018). *Vergelijking provinciale monumentensubsidieregelingen*.

invalshoek. Naar aanleiding van een motie wordt onderzocht wat de effecten zijn van uitputting van subsidieregelingen.

#### Aanpassingen naar aanleiding van de evaluaties

Voor de regeling Herbestemming Cultureel Erfgoed vond in 2018 een heroverweging voor de inzet van middelen voor herbestemming plaats. Daarbij kreeg ook de provinciale regeling aandacht. GS hebben naar aanleiding hiervan de kaders voor de subsidieregeling aangepast.<sup>53</sup>

#### Evaluaties cultuur (regeling 9 tot en met 12)

**Tabel 14:** *Evaluaties 2013-2019 voor de regeling m.b.t. cultuur*

Regelingen Cultuur	Evaluaties	Type evaluatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking productieaanbod</li> <li>• Cultuurparticipatie</li> <li>• Cultuureducatie</li> <li>• Cultuurmakelaars</li> </ul>	Quick scan (2015)	Evaluatie cultuurbeleid. De subsidieregelingen maken onderdeel uit van deze evaluatie.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking productieaanbod</li> <li>• Cultuurparticipatie</li> <li>• Cultuureducatie</li> <li>• Cultuurmakelaars</li> </ul>	Onderzoeksanalyse Motie Faal-Takak c.s. Provincie Overijssel (2017)	Onderzoekanalyse naar activiteiten van 36 gesubsidieerde instellingen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking productieaanbod</li> </ul>	Evaluatie Regeling Productiefonds (2014)	Regeling productiefonds, de voorloper van de huidige regeling, is in 2014 geëvalueerd.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultuurparticipatie</li> <li>• Cultuureducatie</li> <li>• Cultuurmakelaars</li> </ul>	Verslag overleg Cultuurparticipatie 2017-2020	Verslag van gesprek met gemeenten en een culturele instelling.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultuurparticipatie</li> <li>• Cultuureducatie</li> <li>• Cultuurmakelaars</li> </ul>	Kunst- en cultuureducatie in Overijssel (2017)	Onderzoek van Berenschot naar de ontwikkelingen van 2007 tot 2015.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel*

Alle regelingen voor cultuur zijn de afgelopen vijf jaar geëvalueerd. De meeste evaluaties zijn breder ingestoken dan alleen op de subsidieregelingen. Uit tabel 14 blijkt dat evaluaties vaak ook van relevant zijn voor meerdere regelingen. In de Quick scan worden de regelingen gericht op cultuur genoemd, met uitzondering van cultuurmakelaars die niet specifiek genoemd worden. In 2014 heeft de provincie de regeling Productiefonds laten onderzoeken. Doel was om na te gaan of de regeling aansluit bij behoefte van culturele instellingen. Uit het rapport blijkt dat de regeling niet geheel aansluit op de doelgroep. Er wordt geconcludeerd dat de doelstellingen in het

<sup>53</sup> Provincie Overijssel GS-adviesnota 12 juni 2018, 'Inzet middelen voor herbestemming cultureel erfgoed'.

kader van talentontwikkeling en ondernemerschap in de culturele sector niet aansluiten bij de aanvragen die de provincie tot op dat moment had ontvangen.<sup>54</sup> In 2015 organiseerde de provincie een bijeenkomst over cultuurparticipatie. Hier kwamen ook subsidieregelingen ter sprake, met name de regeling Cultuurmakelaars.<sup>55</sup> In het onderzoek van 2017 bracht Berenschot trends en ontwikkelingen in de cultuursector in beeld. Ontwikkeling van cultuurparticipatie en –educatie werd in kaart gebracht onder meer in relatie tot bezuinigingen van diverse overheden.<sup>56</sup>

#### Aanpassingen naar aanleiding van de evaluaties

De subsidieregelingen voor erfgoed en cultuur zijn afgelopen jaren geregeld aangepast. Meestal zijn dit kleinere wijzigingen. De regeling productiefonds is naar aanleiding van de evaluatie in 2014 opgesplitst in 2 regelingen: *Versterking productieaanbod Overijssel* en *Talenvolle makers*. Zo sluit de regeling aan beter op de doelgroep. Met deze aanpassingen zal het Productiefonds volgens de provincie beter voldoen aan haar doelstellingen (versterken productieklimaat en jonge makers) en aan de vraag uit de Overijsselse culturele sector.<sup>57</sup>

### 3.2.3 Inzicht in de effectiviteit van korter lopende subsidieregelingen

Naast de Awb, waarin is vastgelegd dat er zicht moet zijn op effecten van langlopende regelingen, heeft de provincie intern afspraken gemaakt die ook voor korter lopende regelingen gelden. In 3.1.2 werd duidelijk dat er sinds 2014 afspraken gemaakt worden over evaluaties voor alle nieuwe regelingen. In 2013 werd hier al mee begonnen.

De provincie houdt een bestand bij met alle lopende subsidieregelingen. Volgens het bestand (anno 6 juni 2019) zijn er 80 regelingen actief. Voor elke regeling is in lijn met de interne afspraken bepaald op welk niveau geëvalueerd moet worden. Dit is bepaald door beleidseenheden en voor nieuwe regelingen vastgelegd in GS-nota's. Tabel 15 geeft een totaaloverzicht weer van deze afspraken.

**Tabel 15:** Totaaloverzicht evaluatieniveau van alle lopende subsidieregelingen

Aantal regelingen	Evaluatieniveau
73	1
6	2
0	3
0	4
1	Evaluatie door het Rijk

Bron: Provincie Overijssel, Basisbestand subsidieregelingen 6 juni 2019

<sup>54</sup> Culture2Business (2014), Regeling Productiefonds 2013-2015, adviesrapport provincie Overijssel.

<sup>55</sup> Provincie Overijssel, Verslag overleg cultuurparticipatie 24 juni 2016.

<sup>56</sup> Berenschot (2017) Kunst- en cultuureducatie in Overijssel. Onderzoek naar de ontwikkelingen tussen 2007 en 2015.

<sup>57</sup> Culture2Business (2014), Regeling Productiefonds 2013-2015, adviesrapport provincie Overijssel, Quick scan en Provincie Overijssel, PO-notitie 8 december 2014.

### Niveau 1

Uit tabel 15 wordt duidelijk dat de provincie voor een meerderheid van 73 van de 80 lopende gekozen heeft om inzicht te willen op evaluatieniveau 1. In paragraaf 3.2.1 gaven we aan dat de provincie vorder evaluatieniveau 1 verstaat dat activiteiten worden uitgevoerd waarvan aannemelijk is dat deze bijdragen aan het beoogde doel. Zicht op deze activiteiten gebeurt door middel van subsidievaststelling op zaakniveau. Een evaluatieonderzoek vindt niet plaats. Er wordt dus inzicht verkregen door het reguliere subsidieproces te doorlopen. Bij arrangement 1 subsidies volgt deze vaststelling dus direct bij toekenning van de subsidies. Bij arrangement 2 en 3 subsidies gebeurt dit via verantwoording over geleverde prestaties. Daarnaast biedt een controle in de vorm van een steekproef dit inzicht voor alle drie de arrangementen. In paragraaf 3.3 gaan we verder in op deze steekproef.

### Niveau 2 lopende regelingen

Voor zes lopende regelingen is afgesproken te evalueren op niveau 2. Drie regelingen zijn relatief nieuw (uit oktober 2017 en februari 2018). De overige drie regelingen dateren van februari 2014. Dit is langer de vijfjaartermijn uit de Awb. Het betreft de regelingen *Verbeteren van de Haveninfrastructuur en –faciliteiten*, *Investeringsimpuls Verduurzaming Goederenvervoer over Water en Innovatie Agro & Food in Overijssel*. Voor deze laatste drie regelingen zijn we nagegaan in hoeverre er opvolging is gegeven aan de afspraken over de effectmeting.

De afspraken voor de effectmeting zijn voor deze regelingen in een GS-nota vastgelegd.<sup>58</sup> Over de timing van de effectmeting wordt toegelicht dat de resultaten na afloop van de subsidieregelingen aan GS worden aangeboden.

#### *Verbeteren van de Haveninfrastructuur en –faciliteiten en Investeringsimpuls Verduurzaming Goederenvervoer over Water.*

Het doel van deze regelingen is het stimuleren van goederenvervoer over water. Deze subsidieparagrafen hebben in eerste instantie een looptijd van twee jaar (2014-2015) en zijn daarna verlengd. In het eerste kwartaal van 2017 moet gekeken worden of de scheepvaart in en door Overijssel is toegenomen ten opzichte van de situatie op 1 januari 2014.

De provincie geeft aan dat de evaluatie plaatsvindt in de vorm van de Monitor Logistiek.<sup>59</sup> Deze monitor wordt jaarlijks bijgewerkt met de actuele gegevens over de ontwikkeling van goederenvervoer. In de monitor logistiek wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de goederenstromen van, naar en door Overijssel, de vrachtverkeersbewegingen over weg, water en spoor en een aantal economische indicatoren van de logistieke sector. De cijfers uit de monitor vormen de basis voor eventuele aanpassingen binnen het uitvoeringsprogramma. Een conclusie over nut en noodzaak van de regelingen in relatie tot de aantallen is niet vastgelegd.<sup>60</sup> De Monitor

<sup>58</sup> Provincie Overijssel (27 januari 2014) GS-nota wijziging Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2011.

<sup>59</sup> <http://www.overijssel.nl/over-overijssel/cijfers-kaarten/verkeer-en-vervoer/monitor-logistiek/> (laatst geraadpleegd 18 juni 2019)

<sup>60</sup> Memo evaluatie subsidieregelingen goederenvervoer over water, 18 juni 2019 en toelichting per e-mail.

Logistiek geeft inzicht in de omvang van het stimuleren van goederenvervoer over water, maar zegt niets over verduurzaming.

### *Innovatie Agro & Food in Overijssel*

De regeling Innovatie Agro & Food heeft als doel het stimuleren van innovatie en verduurzaming van de Agro & Food sector. Uitgangspunt in de GS-nota is dat effecten van subsidieregeling gemeten worden zodra de regeling uitgevoerd is en de projecten voltooid zijn. GS schrijven dat gezien de verscheidenheid van de te subsidiëren activiteiten het moeilijk is om een aannemelijke samenhang tussen de activiteit/de prestatie en de doelstelling van de subsidieparagraaf te leggen (niveau 3).

Hiervoor is een enquête en interviews onder gebruikers van twee subsidieregelingen waaronder de regeling innovatie Agro & Food in Overijssel. Hier is in juni 2019 een rapport van opgesteld. Het primaire doel van het onderzoek is: het kwalitatief inzichtelijk maken van de effecten, ervaringen en leergeld voor de gebruikers van de stimuleringsregelingen Agro & Food die uitgegeven zijn over de periode van 2016 tot en met 2018.

Er zijn resultaten in kaart gebracht voor:

- Drijfveren van de ondernemer om te innoveren;
- Effect volgens de aanvragers;
- Verwachte maatschappelijke en economisch effecten van de innovatie;
- De verwachte invloed op duurzaamheid;
- De verwachte effecten op de economie;
- Verwachtingen voor ontwikkeling van deze innovatie in de toekomst;
- Ervaringen in het innovatieproces.<sup>61</sup>

### **Niveau 2 ingetrokken regelingen**

Sinds 2013 heeft de provincie ook voor een aantal regelingen die inmiddels zijn ingetrokken vastgelegd dat ze een effectmeting wil op niveau 2. Voor vier regelingen is dit vastgelegd in GS-nota's. Voor deze regelingen zijn we nagegaan of ze geëvalueerd zijn volgens de gemaakt afspraken.

### *Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente 2.0 (2014)*

Het doel van de regeling is om initiatiefnemers te stimuleren om een bijdrage te leveren aan de speerpunten van Noordoost-Twente. Vastgelegd is dat de evaluatie van deze subsidieregeling zich richt op de mate waarin een bijdrage is geleverd aan de speerpunten van Noordoost-Twente.<sup>62</sup>

Inmiddels loopt versie 4.0 van deze subsidieregeling. De regeling is namelijk een aantal keren bijgestuurd en aangepast. Leerpunten van de vorige versies van de subsidieregelingen zijn telkens gebruikt voor het opzetten van een nieuwe versie van de regeling. Een evaluatieonderzoek heeft niet plaatsgevonden.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Wageningen Economic Research (2019) *Uitvoeringsprogramma Agro & Food in Overijssel 2016-2019. Onderzoek naar de resultaten van subsidieregelingen voor ondernemers.*

<sup>62</sup> Provincie Overijssel, GS-nota 26 maart 2014.

<sup>63</sup> Provincie Overijssel, memo evaluatie subsidieregelingen gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente 1 juli 2019, opgesteld n.a.v. vragen Rekenkamer Oost-Nederland.



### *Aanpak leegstand kantoorpanden Overijssel (2013)*

Het beoogde effect van de regeling is om door het faciliteren van pilots een bijdrage te leveren aan een beter functionerende kantorenmarkt. Van de gesubsidieerde projecten moet worden nagegaan hoeveel partijen betrokken zijn geweest bij de projecten en welke investering binnen het project is losgekomen. Er is afgesproken de onderzoeksresultaten na afloop aan GS aan te bieden.<sup>64</sup>

Na afloop van de subsidieregeling zijn 2 kennisdelingssessies gehouden. Bij de eerste bijeenkomst nodigde de provincie alle projecten die subsidie hebben ontvangen uit om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren. De tweede bijeenkomst had de vorm van een congres met de titel 'Transformeren kun je leren'. Hier hebben een aantal van de projecten hun leerervaringen gedeeld. Voor dit congres waren ook Statenleden uitgenodigd. Naast de 2 kennissessies stelde de provincie een brochure op met daarin de stand van zaken per project en leerpunten. De leerpunten die zijn opgesteld zijn algemene leerpunten en gaan niet specifiek over de subsidieregeling. De evaluatie biedt zich op de projecten die het verminderen van leegstand beogen. Met het zicht op de 'output' is daarmee tevens zicht op de 'outcome' van de projecten. De evaluatie heeft deels een andere insteek gekregen dan bedacht bij de start van de regeling.

### *Aanpak winkelleegstand Overijssel (2013)*

Deze regeling is opgesteld in 2013 en had een looptijd van 1 jaar. Het beoogde effect van de regeling is om een bredere beweging op gang te brengen en om aan de hand van innovatieve concepten de leegstand in winkelgebieden aan te pakken. In de GS-nota is vastgelegd om na afronding van de gesubsidieerde pilots te onderzoeken of het project heeft geleid tot vermindering van de winkelleegstand. Daarnaast wordt nagegaan hoeveel partijen betrokken zijn bij de projecten en welke investering binnen het project is losgekomen. Na afloop van de projecten is afgesproken de onderzoeksresultaten aan GS aan te bieden.<sup>65</sup>

Nadat de pilots uitgevoerd zijn, heeft de provincie met de uitvoerders besproken wat de leereffecten zijn. Op een kennisdelingsbijeenkomst zijn de leereffecten en een aantal pilots gepresenteerd. Doel van de bijeenkomst was onder andere om gemeenten te inspireren om mee te doen aan landelijke retaildeals. Dat is gelukt, alle 25 gemeenten doen mee. Als vervolg is een subsidieregeling voor retaildeals opgezet. Deze regeling is in 2018 geëvalueerd en naar PS gestuurd. In de evaluatie is in kaart gebracht of de winkelleegstand is verminderd. Dat is het geval, al is de doelstelling – op het landelijk gemiddelde uitkomen – door de korte periode tussen de inzet van de deals en de evaluatie nog niet gerealiseerd. De evaluatie biedt daarmee zicht op doelbereik. De evaluatie heeft deels een andere insteek gekregen dan bedacht bij de start van de regeling.

<sup>64</sup> Provincie Overijssel, GS-nota 16 september 2013.

<sup>65</sup> Provincie Overijssel, GS-nota 16 september 2013.

### *Internationale handelsmissies (2013)*

Het beoogde effect van de regeling is dat externe partijen op basis van de vraag vanuit de markt missies organiseren waarbij internationale samenwerking en oriëntatie van Overijsselse MKB en kennisinstellingen worden gestimuleerd. De subsidieontvangers wordt gevraagd na afloop een inhoudelijk verslag in te dienen waarin de resultaten van de matchmaking zijn opgenomen aangevuld met een overzicht van de bevindingen per deelnemer, waaruit moet blijken of de deelnemers een goede potentiële partner hebben gesproken bij de matchmaking. Vastgelegd is dat er eind 2014 een evaluatie plaats moet vinden van het beleid voor internationale economische activiteiten. De regeling voor internationale handelsmissies maakt hiervan onderdeel uit.<sup>66</sup>

In november 2014 heeft de provincie in lijn met de gemaakte afspraken een evaluatieonderzoek naar economische missies laten uitvoeren<sup>67</sup>. Twee jaar later heeft de provincie een evaluatieonderzoek 2.0 laten uitvoeren naar de resultaten van economische missies<sup>68</sup>.

## 3.3 Zicht op subsidiearrangementen

### Normen

- GS volgen hun interne regels ten aanzien van de controle op kleine subsidies (arrangement 1).

### Bevindingen

- Team Subsidieverlening controleert middels een steekproef arrangement 1, 2 en 3 subsidies.
- Uit de steekproef over 2018 blijkt dat het vertrouwen dat de provincie stelt in aanvragers van arrangement 1 subsidies gerechtvaardigd is. Voor voorgaande jaren is geen overall uitkomst voor deze subsidies opgesteld.
- De controle voor arrangement 2 en 3 naar aanleiding van de steekproef wordt uitgevoerd zodra het subsidieproces van het betreffende project zo ver is. Omdat dit per subsidie sterk kan verschillen, wordt geen totaalrapportage

In het reguliere subsidieproces vindt verantwoording plaats over subsidies die vallen onder arrangement 2 en 3. Op de provinciale website staat bij de subsidies die vallen onder arrangement 1, dat er achteraf een controle door de provincie kan plaatsvinden. Deze paragraaf gaat in op de afspraken en de uitvoering van deze controles. Voor arrangement 2 en 3 vinden deze controles plaats bovenop de verantwoording in het reguliere subsidieproces.

<sup>66</sup> Provincie Overijssel, GS-nota 16 september 2013.

<sup>67</sup> Saxion (2014). Rapportage evaluatieonderzoek economische missies.

<sup>68</sup> Saxion (2016). Rapportage evaluatieonderzoek 2.0 economische missies.

### 3.3.1 Afspraken over controle op subsidies

In 2011 stelden GS beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (M&O-beleid) vast. De opzet van dat beleid is toen – als onderdeel van het landelijke Uniforme Subsidiekader (USK) – van het Rijk overgenomen. In mei 2019 actualiseerden GS dit beleid. Doel van dit beleid is: *een effectiever instrument te hebben om (preventief) misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en het risico op (achteraf) onterecht verstrekte subsidiegelden te beperken*. In het beleid zijn de uitgangspunten verantwoord vertrouwen en bij schending van het vertrouwen handhaven optreden. Het beleid wordt uitgevoerd aan de hand van een viertal maatregelen.<sup>69</sup>

#### *Maatregel 1: uitvoeren risicoanalyse*

Bij elke nieuwe subsidieregeling of aanpassing aan een bestaande regeling wordt vooraf een risicoanalyse uitgevoerd om te bepalen welke risico's zich kunnen voordoen bij de uitvoering van die (gewijzigde) subsidieregeling. Op basis van de risicoanalyse krijgt een regeling een label laag of hoog. Het uitvoeren van de risicoanalyse naast het M&O-beleid ook in interne werkprocessen voor nieuwe subsidieregelingen vastgelegd.<sup>70</sup> De uitkomsten van de risicoanalyse worden onder andere gebruikt voor het trekken van een steekproef voor controle van subsidies.

#### *Maatregel 2: bijhouden signaleringsregister subsidies*

Het signaleringsregister is een register waarin subsidieaanvragers zijn opgenomen die misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies hebben gemaakt. Ook aanvragers waarvan om andere, bijvoorbeeld financiële, redenen van belang is dat er extra aandacht aan de aanvraag besteed wordt, kunnen in het signaleringsregister opgenomen worden. De provincie gebruikt een signaleringsregister voor de beoordeling van subsidieaanvragen. Daarnaast kan de registratie gebruikt worden bij de risicoafweging ten aanzien van de steekproefsgewijze verantwoording en controle. Het signaleringsregister biedt verder inzicht in de aard en omvang van het misbruik. Deze informatie kan gebruikt worden bij het ontwerpen en bijstellen van subsidieregelingen, bij de evaluatie van regelingen en het bijstellen van de risicoanalyse. Opname in het signaleringsregister wordt in een aparte brief aan de betrokkene(n) meegedeeld.

#### *Maatregel 3: consequent toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheden*

Dit zijn de preventieve en repressieve maatregelen welke externe werking voor subsidieaanvragers en –ontvangers hebben. Een maatregel die inzicht biedt in de uitvoering van subsidies zijn steekproefcontroles. De provincie voert ad random en gerichte steekproefcontroles uit bij subsidieontvangers, zowel via deskresearch als controle ter plaatse. Controles worden niet alleen uitgevoerd voor subsidies die vallen onder arrangement 1, maar ook voor 2 en 3 subsidies. De werkwijze voor de steekproef heeft de provincie in het huidige M&O-beleid vastgelegd in interne niet openbare richtlijnen.

<sup>69</sup> Provincie Overijssel (mei 2019) GS-nota *Beleid misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies*.

<sup>70</sup> Provincie Overijssel (2014) *interne notitie voorbereiding en uitvoering nieuwe subsidieregeling*.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de controles aan de hand van de steekproef is belegd bij team Subsidieverlening. De steekproefcontroles zijn gericht op het vaststellen van de prestatie en daarmee op de vraag of het vertrouwen in de subsidieontvanger gerechtvaardigd was. De steekproefcontroles staan daarmee los van de verbijzonderde interne controle waarbij de rechtmatigheid van (onder meer) subsidies centraal staat.

#### *Maatregel 4: Periodieke evaluatie van subsidieregelingen*

Een vierde maatregel is het periodiek evalueren van subsidieregelingen en het ASV-instrument op misbruik en oneigenlijk gebruik. Zo'n evaluatie moet op verschillende momenten en manieren plaatsvinden. Dit gebeurt vooral tijdens de 4 tot 5 wijzigingsrondes per jaar van het Ubs 2017 en bij uitgevoerde beleidsevaluaties.

### 3.3.2 Inzicht in geleverde prestaties conform afspraken?

De provincie voert, zoals in het M&O-beleid afgesproken is, steekproeven uit. In interviews wordt aangegeven dat het beeld dat uit deze steekproeven naar voren komt over het algemeen positief is. Het vertrouwen dat de provincie in het subsidieproces in aanvragers stelt, wordt over het algemeen bevestigd.

De steekproef wordt jaarlijks uitgevoerd. In de steekproef wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies met het risico hoog en laag. Daarvan houdt de provincie overzicht bij die op basis van risicoanalyses gemaakt zijn. De meeste recente steekproef is getrokken uit subsidies die in 2018 verleend zijn. Het ging om zowel ASV-subsidies als subsidies die via regelingen verstrekt zijn. De subsidies die uit deze steekproef naar voren komen worden bovenop het reguliere subsidieproces extra gecontroleerd. Voor subsidies die vallen onder arrangement 1 geldt dat deze eerder direct vastgesteld zijn, zonder controle achteraf in het reguliere subsidieproces. Voor arrangement 2 en 3 gaat het om extra controles.

De controle voor 2018 is inmiddels grotendeels uitgevoerd voor subsidies die vallen onder arrangement 1. Deze controle vond plaats in één controleweek. Van de 109 subsidies die de provincie tot zo ver controleerde, betitelde de controleploeg er 2 als dubieus. Dat betekent dat nog nagegaan wordt of deze subsidies teruggevorderd gaan worden. Een aantal projecten zijn nog niet gecontroleerd, bijvoorbeeld omdat er een wijzigingsverzoek is ingediend omdat een project uitloopt.<sup>71</sup>

De subsidies die vallen onder arrangement 2 en 3 zijn grotendeels nog niet gecontroleerd. Dat komt omdat de looptijd van dergelijke projecten veelal langer is dan één jaar. Bovendien moet daarna nog vaststelling plaatsvinden. Pas wanneer het project afgerond is en vaststellingsverzoek ingediend is, kan de controle ook voor deze subsidies plaatsvinden. Omdat de voortgang van dit proces per subsidie verschilt, wordt de controle ook niet tegelijk uitgevoerd voor alle arrangement 2 en 3 subsidies. De controles vinden daarom over een langer gespreide periode plaats. Van de uitkomsten

<sup>71</sup> Presentatie uitkomsten arrangement 1 steekproef (april 2019).

wordt om die reden geen totaalrapport opgesteld. Dit gebeurde in voorgaande jaren ook niet. Voor 2018 is dit totaaloverzicht in tegenstelling tot eerdere jaren wel weer gemaakt.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ambtelijke interviews.

## 4 Informatievoorziening PS

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatie die PS ontvangen over subsidies.

### 4.1 Informatievoorziening over het thema subsidie

46

Inzicht in doelbereik subsidies Overijssel

#### Normen

- PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht<sup>73</sup> (BOR, 2015<sup>74</sup>).
- Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren.

#### Bevindingen

- PS worden via besluitenlijsten van GS geïnformeerd over aanpassingen in het Ubs en PS worden als daar aanleiding voor is door GS geïnformeerd over specifieke subsidie(regelingen).
- In de P&C-cyclus komen subsidies ter sprake bij een aantal specifieke thema's. Er wordt niet op totaalniveau over subsidies gerapporteerd.
- De auditcommissie heeft PS er in 2016 op geattendeerd dat de informatie in de P&C documenten nauwelijks iets zegt over het doelbereik van subsidies.
- Trends en ontwikkelingen van omvang en aantallen subsidies zijn niet te destilleren uit de aan PS aangeboden informatie.
- Een deel van de evaluaties is gedeeld met PS. Dit is afhankelijk van het type evaluatie. Er is geen totaaloverzicht van de uitkomsten van evaluaties.
- De rapportages van de accountant geven, eveneens als daar aanleiding voor is, inzicht in de bevindingen ten aanzien van het subsidieproces.

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> BOR (2015). Onderscheid hard en zacht budgetrecht; Het budgetrecht van de 2<sup>e</sup> kamer, ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden.

### Aandacht van PS

De afgelopen jaren zijn er enkele Statenvragen gesteld (en beantwoord) over subsidies. De insteek was veelal zorg over het (niet meer) ontvangen van subsidies door aanvragers in relatie tot de prestaties die zijn daarvoor leverden.

Ook hebben enkele subsidieregelingen de aandacht van PS gehad, bijvoorbeeld de regeling weidevogels naar aanleiding van de aangehouden motie van 50PLUS<sup>75</sup>. Daarnaast worden PS door GS geïnformeerd over wijzigingen van het Ubs via de GS-besluitenlijst.

### P&C stukken

In de P&C-cyclus worden subsidies als instrument genoemd bij een aantal specifieke thema's. Er wordt niet op totaalniveau over subsidies gerapporteerd. Een overzicht van de omvang van verstrekte subsidies of aantallen verstrekte subsidies per jaar maakt geen onderdeel uit van de P&C-stukken. Er wordt op een hoger abstractieniveau over baten en lasten gerapporteerd. Ook andere algemene overzichten die informatie en inzicht kunnen bieden over de werking van het instrument subsidie maken geen onderdeel uit van de P&C cyclus.

De auditcommissie heeft bij de behandeling van de jaarrekening 2016 aangegeven dat de informatie in de P&C-stukken nauwelijks iets zegt over het doelbereik van subsidie. De commissie adviseerde PS en GS om scherpere doelen en indicatoren bij subsidieverstrekking op te stellen.<sup>76</sup>

### Uitkomsten evaluaties

In paragraaf 3.2.2 werd duidelijk dat er op dit moment geen evaluatieregister is, waarin een overzicht van evaluaties wordt bijgehouden. In 2014 schreven GS dat er sinds eind 2013 een openbaar subsidie-evaluatieregister op de provinciale website staat waarin een overzicht is opgenomen van uitgevoerde evaluaties.<sup>77</sup> Dit evaluatieregister heeft tot begin 2019 op de provinciale website gestaan. Het laatste evaluatieregister dat op de website stond dateerde van 9 februari 2016 (zie figuur 7).<sup>78</sup> In dit register was per regeling opgenomen of er geëvalueerd werd. Inmiddels zijn GS met het evaluatieregister gestopt. Als reden wordt gegeven dat alle regelingen geëvalueerd wordt op tenminste niveau 1 en het evaluatieregister daarmee overbodig is geworden<sup>79</sup>. Op de website staat vermeld dat voor meer informatie over (uitkomsten van) evaluaties per e-mail contact opgenomen kan worden met team beleidsinformatie<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> Motie MV2, 50PLUS d.d. 27 februari 2019.

<sup>76</sup> Brief aan PS van Auditcommissie (PS2016/956).

<sup>77</sup> PS/2014/510 GS-brief 'aanbevelingen onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar beleidseffectevaluatie van subsidieregelingen'.

<sup>78</sup> Ambtelijk interview.

<sup>79</sup> Ambtelijk interview.

<sup>80</sup> <https://www.overijssel.nl/loket/informatie/openbaar/> (laatst geraadpleegd 5 september 2019).

## Figuur 7: Evaluatieregister

### Evaluatieregister subsidies

In dit document vindt u de onderzochte subsidieregelingen vanaf 2013. De lijst wordt regelmatig bijgewerkt.

- [Evaluatieregister subsidies, gepubliceerd op 9 februari 2016 \(pdf, 51 kB\)](#)

Vragen over het evaluatieregister kunt u stellen door een mail te sturen naar: [beleidsinformatie@overijssel.nl](mailto:beleidsinformatie@overijssel.nl).

Bron: [www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl) (laatst geraadpleegd 12 januari 2019)

Van de uitgevoerde evaluaties is een gedeelte naar PS gestuurd. Daarbij gaat het vooral over bredere beleidsevaluaties waarvan subsidies een onderdeel zijn. De meer uitvoeringsgerichte evaluaties worden over het algemeen niet met PS gedeeld.

### Accountant

In de accountantsverslagen en boardletters komt het onderwerp subsidieverlening regelmatig naar voren. In de volgende tabel zijn de bevindingen van de accountant opgenomen, alsmede de reactie van GS.

Tabel 16: Bevindingen accountant en auditcommissie inzake subsidies

Jaar	Bevinding	document	Reactie GS
2016	Het proces subsidieverstrekking is ten opzicht van voorgaand jaar verbeterd.[...] Bewaking van termijnen dient nog handmatig plaats te vinden, dit is foutgevoelig.	Accountantsverslag	Er kan inmiddels op ieder gewenst moment een actueel overzicht van de te bewaken termijnen uit alle lopende subsidiedossiers worden samengesteld.
	In 2016 is de verbetering van het subsidieproces (constatering 2015) verder voortgezet. Het monitoren van de termijnen is nog niet in een subsidiemanagementsysteem opgenomen. Handmatige bewaking van termijnen is foutgevoelig.	Boardletter	
2017	Bij de verbijzonderde interne controle is geconstateerd dat een bedrag van € 1,2 mln. ten onrechte niet ten laste van de exploitatie 2016 is gebracht. De oorzaak ligt in een onjuiste verwerkingsroute. De provincie is gevraagd de oorzaak te onderzoeken, te beoordelen of dit een incident is en maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen.	Boardletter	De bevinding leidt tot een eerste controleverschil bij de jaarrekening 2017. Het aantal verwerkingsroutes is inmiddels beperkt en een eindejaarscontrole is ingebouwd waardoor nagenoeg uitgesloten is dat deze fout zich herhaalt.
	Geen informatie specifiek over subsidies.	Accountantsverslag	



2018	Subsidedossiers bevatten met name financieel georiënteerde documentatie, er is weinig expliciet zichtbare informatie omtrent de toetsing van de prestatielevering.	Boardletter	Wij toetsen de prestatielevering op basis van het inhoudelijk activiteitenverslag dat onderdeel is van de verantwoording door ontvangers. Daarnaast voeren we steekproeven in het veld uit. Daarmee is de beoordeling van de prestatielevering afdoende geborgd.
------	--	-------------	--

*Bron: Accountantsverslagen en boardletters 2016,2017 en 2018 en bijbehorende GS reacties*

# Bijlage 1: Bronnen

## Geraadpleegde personen

- Henk Vrieling, teamleider Subsidieverlening
- Hilal Coskun, juridisch medewerker team Subsidieverlening
- Heleen van Baalen, subsidiemedewerker/coördinator subsidies
- Anita Esselink, adviseur Beleidsinformatie
- Karin Verhagen, adviseur Beleidsinformatie
- Astrid Pap, beleidsontwikkelaar Nieuwe Energie, Bio-energie en Energie uit Water
- Dicky van Keulen, projectleider Nieuwe Energie in bedrijven
- Hero Klinker, teamleider Economie en Cultuur
- Emy Visser, projectleider Natuurbeheerplan en Faunabeheer
- Henk Jonkers, teamleider Contractering (Natuur en Milieu)
- Susanne Nolten, projectleider en programmamanager implementatie Omgevingswet
- Mieke Rodenburg, project- en beleidsondersteuner beleidsimplementatie en realisatie (Ruimte en Bereikbaarheid)
- Margreet Hogenkamp, projectleider Sociale Kwaliteit

## Geraadpleegde documenten – algemeen

- Algemene Wet Bestuursrecht, titel 4.2 subsidies
- BOR (2015). Onderscheid hard en zacht budgetrecht; Het budgetrecht van de 2e kamer, ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden
- Damen, et al. (2009), Bestuursrecht
- Uniform Subsidiekader

## Geraadpleegde documenten – provincie Overijssel

- Accountantsverslagen, boardletters en bijbehorende periode 2016-2018
- Adviesnota GS, beleid misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies (2019)
- Algemene samenwerkingsovereenkomst in het subsidieproces
- Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005
- Beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (2011)
- Berenschot (2017). Kunst- en cultuureducatie in Overijssel. Onderzoek naar de ontwikkelingen tussen 2007 en 2015
- Bevoegdhedenbesluit Gedeputeerde Staten artikel 10 lid 1

- Brief aan PS van Auditcommissie (PS2016/956).
- Controleverslag steekproef arrangement 2 subsidie
- Culture2Business (2014). Regeling Productiefonds 2013-2015, adviesrapport provincie Overijssel
- DSP-groep (2015). Quick scan, evaluatie cultuurbeleid 2013-2016
- Evaluatie van het energiebeleid van Overijssel (2013)
- Evaluatie Tenderregeling (2015, 2016, 2019)
- Evaluatie Faunabeheer Overijssel (2018)
- GS-brief (PS/2014/510). 'Aanbevelingen onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar beleidseffectevaluatie van subsidieregelingen'
- GS-nota's diverse subsidieregelingen
- Memo evaluatie subsidieregelingen gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente, 1 juli 2019
- Memo evaluatie subsidieregelingen goederenvervoer over water, 18 juni 2019
- Motie MV2, 50PLUS d.d. 27 februari 2019
- Notitie voorbereiding en uitvoering nieuwe subsidieregeling (2014)
- Onderzoeksanalyse Motie Faal-Takak c.s. Provincie Overijssel (2017)
- Openbaar subsidieregister 2016-2018
- Opzet onderzoek naar gevolgen uitputting subsidieregelingen erfgoed (2019)
- Overijssel Werkt! Een tussenbalans van het Coalitieakkoord 2015-2019 (2017)
- Overzicht subsidies provincie Overijssel (ontvangen op 21 februari 2019)
- P&C-documenten periode 2016-2019
- Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn (2018). Vergelijking provinciale monumentensubsidieregelingen
- PO-notities aanpassingen subsidieregelingen.
- Presentatie uitkomsten arrangement 1 steekproef (april 2019)
- Samenvatting bijeenkomst Energieadviseurs d.d. 29 maart 2018
- Saxion (2014). Rapportage evaluatieonderzoek economische missies
- Saxion (2016). Rapportage evaluatieonderzoek 2.0 economische missies
- Schriftelijke antwoorden provincie op antwoorden Rekenkamer Oost-Nederland
- Uitvoeringsbesluit subsidies 2017
- Verslag overleg cultuurparticipatie 24 juni 2016
- Wageningen Economic Research (2019) Uitvoeringsprogramma Agro & Food in Overijssel 2016-2019. Onderzoek naar de resultaten van subsidieregelingen voor ondernemers

#### Geraadpleegde documenten

- [www.overijssel.nl/subsidies](http://www.overijssel.nl/subsidies) (laatst geraadpleegd 11 juli 2019)
- <http://www.overijssel.nl/over-overijssel/cijfers-kaarten/verkeer-en-vervoer/monitor-logistiek/> (laatst geraadpleegd 18 juni 2019)
- <https://www.provincie.drenthe.nl/loket/subsidieloket/subsidieproces/> (laatst geraadpleegd 18 maart 2019)
- <https://www.kneppelhout.nl/actueel/subsidie-of-overheidsopdracht-het-onderscheid-is-niet-altijd-duidelijk> (laatst geraadpleegd 18 juli 2019)

## Bijlage 2: Onderzoeksopzet

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?

52

Inzicht in doelbereik subsidies Overijssel

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 vijf 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.

## 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 vijf 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 < vijf 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.

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

**Tabel 17: Normenkader**

Vraag	Norm
1	De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23);</li> <li>○ De provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies;</li> <li>○ De provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.</li> </ul>
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"> <li>○ De keuze voor het instrument subsidieregeling is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf</li> <li>○ De provincie heeft in beeld welke regelingen er langer dan vijf jaar lopen</li> <li>○ Evaluaties van subsidieregelingen zijn uitgevoerd in lijn met wet- en regelgeving en eventuele aanvullende afspraken.</li> <li>○ Regelingen met een looptijd langer dan vijf jaar worden geëvalueerd (Awb artikel 4.23 lid 5)</li> <li>○ Evaluaties hebben voldoende informatiewaarde. De evaluatie geeft inzicht in het doelbereik tenminste op het vooraf beoogde niveau</li> <li>○ 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</li> </ul>
5	De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De keuze voor het instrument subsidie is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf</li> <li>○ De provincie heeft inzicht in effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden in lijn met gemaakte afspraken.</li> </ul>
6	GS volgen hun interne regels ten aanzien van de controle op kleine subsidies
7	PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht <sup>81</sup> (BOR, 2015 <sup>82</sup> ) Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> BOR (2015). Onderscheid hard en zacht budgetrecht; Het budgetrecht van de 2<sup>e</sup> kamer, ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden.

## Bijlage 3: Woordenlijst

**Arrangementen/ verantwoordingsarrangementen:** de verantwoordingsvarianten die samen hangen met de hoogte van de subsidie. Tot € 25.000 hoeft er geen verantwoording te worden afgelegd, tussen de € 25.000 en € 125.000 moet er verantwoording afgelegd worden over de geleverde prestaties en boven de € 125.000 kan voor de verantwoording een accountantsverklaring gevraagd worden.

**ASV-subsidie:** Een 'losse' subsidie die niet via een regeling wordt verstrekt. Genoemd naar- en verstrekt op grond van de Algemene subsidieverordening van Overijssel.

**Subsidie:** de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. (art 4:21 Awb)

In het volgende kader zijn de verschillen tussen subsidie en opdracht weergegeven<sup>83</sup>.

55

Inzicht in doelberiek subsidies Overijssel

Subsidie	Overheidsopdracht
Activiteiten worden verricht met of ten behoeve van derden	Werkzaamheden worden verricht voor de aanbestedende dienst
Subsidie omvat meestal een deel van de kosten	De prijs omvat kosten en winst
Initiatief gaat uit van de aanvrager	Initiatief gaat uit van de aanbestedende dienst
Activiteiten worden verricht in het algemeen belang	Werkzaamheden worden verricht in het belang van de aanbestedende dienst
Recht op subsidie	Contractvrijheid
In beginsel geen btw	Btw
Beginselen van behoorlijk bestuur	Europese aanbestedingsbeginselen
Bestuursrechter is bevoegd kennis te nemen van geschillen	Burgerlijke rechter is bevoegd kennis te nemen van geschillen
Vaak geen marktwerking	Marktwerking

**Subsidieregeling:** de wettelijke grondslag op basis waarvan subsidie kan worden verstrekt door een bestuursorgaan. Een subsidieregeling bevat de criteria waaraan een aanvraag moet voldoen.

<sup>83</sup> <https://www.kneppelhout.nl/actueel/subsidie-of-overheidsopdracht-het-onderscheid-is-niet-altijd-duidelijk>