



Effecten van subsidies in beeld?

Onderzoek naar het zicht op de doeltreffendheid van
subsidies van de provincie Overijssel

Colofon

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

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit Hanco de Baas, Tom Koppe en Karen IJssels.

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

Op de voorkant van het rapport staat foto van Emilio Kuffer (afkomstig van www.flickr.com).

Effecten van subsidies in beeld?

Onderzoek naar het zicht op de doeltreffendheid van
subsidies van de provincie Overijssel

Deventer, maart 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Leeswijzer	5
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	6
1 Inleiding op het onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Doel van het onderzoek en centrale vraag	8
1.3 Normen in het onderzoek	8
1.4 Onderzoeksaanpak.....	9
2 Conclusies en aanbevelingen	10
2.1 Hoofdconclusie: de provincie Overijssel heeft beperkt zicht op de doeltreffendheid van subsidies.....	10
2.2 Doeltreffendheid van subsidies	11
2.3 Sturings- en beheersingsinformatie over subsidies.....	18
2.4 Aanbevelingen aan GS en PS.....	22
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	26
1 Inleiding en onderzoeksopzet	27
1.1 Aanleiding.....	27
1.2 Onderzoeksfocus.....	28
1.3 Doelstelling en centrale vraag.....	28
1.4 Deelvragen en methodiek.....	28
1.5 Leeswijzer	30
2 Provinciale subsidies	31
2.1 Algemene schets van de subsidiesystematiek	31
2.2 Verstrekte subsidies.....	33
2.3 Subsidie verstrekt op grond van de ASV	35
2.4 Subsidie verstrekt op grond van het Ubs.....	36

3	Inzicht in doeltreffendheid subsidies	43
3.1	Regelgeving en beoordeelde subsidies	43
3.2	Inzicht in prestaties en effecten.....	45
3.3	Oordeel provincie bijdrage subsidie aan doel.....	51
3.4	Doorwerking in beleidscyclus.....	52
Bijlage 1:	Normenkader.....	54
Bijlage 2:	Onderzoeksopzet	55
Bijlage 3:	Verstrekt op grond van de ASV.....	57
Bijlage 4:	Subsidieregelingen op grond van het Ubs.....	58
Bijlage 5:	Beoordeling evaluaties subsidies.....	63
Bijlage 6:	Geraadpleegde bronnen.....	91

Voorwoord

De laatste jaren liggen subsidieverstrekkingen nogal eens onder vuur. Uitdrukkingen als: aan het subsidie-infuus liggen, verslaafd zijn aan subsidie zijn niet positief. In oktober 2011 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de subsidieverstrekking door de overheid allesbehalve transparant was. In 2003 had het Limburgs college al vastgesteld, dat er geen heldere evaluatiepraktijk was en tien jaar later bleek de provincie nog nauwelijks een stap verder te zijn gekomen. Een zelfde soort oordeel kon de gemeente Utrecht zich aantrekken: ook hier is tussen 2000 en 2012 niet echt verbetering tot stand gebracht. De Randstedelijke Rekenkamer bracht nog niet zo lang geleden een kritisch rapport uit over de praktijk in de provincies van de Randstad. En het gaat bepaald niet om kleine bedragen.

De vraag is dus wel voor de hand liggend hoe het staat in de eigen provincie. Daar heeft uw Rekenkamer onderzoek naar gedaan. Het onderzoek gaat niet alleen over de vraag of er geëvalueerd is, maar ook wat de waarde daarvan is. Geeft de evaluatie ook werkelijk zicht op doeltreffendheid? Of anders gezegd: kunnen de Staten nu ook vaststellen of de subsidie daadwerkelijk heeft geholpen het doel te bereiken? Zo'n uitkomst heb je als Statenlid wel nodig om te weten wat er verder nog nodig of mogelijk is.

Het onderzoek geeft inzicht in de eigen positie als het gaat om het inzicht in doeltreffendheid. Het onderzoek is ook informatief; het geeft inzicht in de verdeling van subsidies over programma's en over de verschillende subsidieregimes.

Maar de belangrijkste vraag is: doen we het goed? Doen we het goed, als we de wettelijke kaders als norm nemen? Doen we het goed als het gaat om de doelen die we voor onze burgers willen bereiken? Het antwoord kunt U lezen in dit onderzoek.

De Rekenkamer hoopt dat u dit onderzoek als ondersteuning bij uw kaderstelling voor en controle op het subsidiebeleid zult ervaren.

Deventer, maart 2013



P. van Dijk
Voorzitter Rekenkamer Oost-Nederland

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

In deel 1 presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Deze *bestuurlijke nota* geeft daarnaast ook een korte toelichting op het onderzoek.

In deel 2 worden de onderzoeksresultaten van het onderzoek in een *nota van bevindingen* beschreven. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen uit deel 1.

5

Effecten van subsidies in beeld?

DEEL 1:

Bestuurlijke nota

1 Inleiding op het onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek gedaan naar het inzicht in de effecten van subsidies. In dit deel presenteren we de hoofdconclusie en deelconclusies van het onderzoek. Alvorens daarop in te gaan, volgt eerst een korte beschrijving van het onderzoek.

In dit onderzoek bekijken we in welke mate er informatie over de doeltreffendheid van subsidies aanwezig is, bijvoorbeeld in de vorm van een evaluatie. Met deze informatie worden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in staat gesteld om goed onderbouwde keuzes te kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen van provinciale subsidies. Daarnaast gaan we na wat er met de uitkomsten van deze evaluaties is gedaan, zijn de uitkomsten gebruikt in de besluitvorming om een subsidie te continueren, aan te passen of stop te zetten?

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Subsidies zijn voor provincies een belangrijk financieel beleidsinstrument om provinciale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Met subsidies worden door de ontvanger prestaties verricht die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Het financieel belang, Overijssel heeft in 2011 voor € 473 mln. aan subsidies verstrekt, is aanzienlijk.

Subsidies zijn om diverse redenen onderwerp van debat. Het huidig economisch tijdsgewricht dwingt provincies keuzes te maken. De heroverwegingen ten aanzien van het profiel van de provincie leiden er toe dat de provincie zich richt op haar kerntaken. Sommige autonome taken worden daardoor niet of veel minder gesubsidieerd. Verder is er politiek en maatschappelijk een toenemende behoefte om meer zicht te krijgen op nut en noodzaak van de verstrekte subsidies, ook in relatie tot de inzet van andere instrumenten. Het thema subsidies kan dan ook op aanhoudende aandacht van de Provinciale Staten rekenen.

1.2 Doel van het onderzoek en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is:

Inzicht bieden in de mate waarin de provincie Overijssel subsidies evalueert en zicht heeft op de resultaten ervan, met als doel in beeld te brengen in welke mate PS en GS goed onderbouwde keuzes kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen van provinciale subsidies.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate is de provincie op de hoogte van de effecten van de verstrekte provinciale subsidies en wat is er met de uitkomsten van evaluaties gedaan?

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre wordt de doeltreffendheid¹ van verstrekte provinciale subsidies geëvalueerd?
2. Wat is de informatiewaarde van de subsidie-evaluaties?
3. In welke mate zijn de geëvalueerde verstrekte subsidies als doeltreffend beoordeeld?
4. Wat heeft de provincie met de uitkomsten van de evaluaties gedaan?

8

Effecten van subsidies in beeld?

1.3 Normen in het onderzoek

De volgende normen staan centraal in dit onderzoek:

- De provincie beschikt over een volledig overzicht van de subsidies die zijn verstrekt in 2011
- De provincie evalueert conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb)² tenminste eenmaal per 5 jaar de langlopende subsidies
- De provincie voldoet aan haar eigen normen qua evaluatie van subsidies³
- De resultaten van een evaluatie worden -indien daar aanleiding voor is- gebruikt om aanpassingen door te voeren in de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument

Daarnaast hebben we criteria gehanteerd waarmee we de informatiewaarde van het evaluatie-materiaal konden beoordelen. Deze komen in de volgende paragraaf aan bod.

¹ Oorspronkelijk was hier de term effectiviteit opgenomen. Wij beschouwen de termen doeltreffendheid en effectiviteit als synoniemen. Om aan te sluiten bij de term zoals die gehanteerd wordt in de Awb en om verwarring over termen te voorkomen, hebben we er voor gekozen om de termen effectiviteit en effectief in het rapport te vervangen door doeltreffendheid en doeltreffend

² Art. 4:24 Awb

³ In het onderzoek bleek de provincie geen aanvullende normen te hebben ten aanzien van het evalueren van subsidies

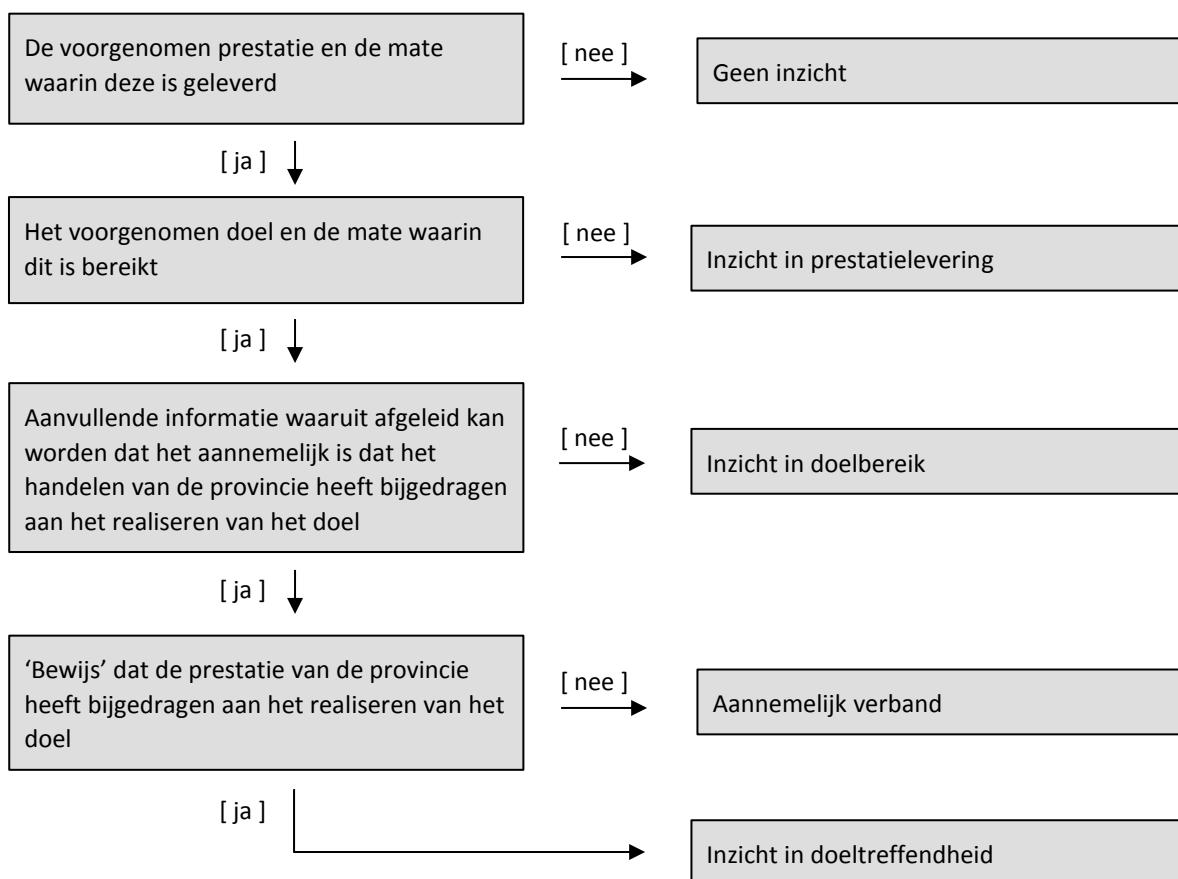
1.4 Onderzoeksaanpak

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt het wettelijk kader voor subsidiëring en verplicht bestuursorganen eens in de vijf jaar verslag te doen van de doeltreffendheid van een subsidieregeling. De 24 subsidieregelingen met een looptijd langer dan vijf jaar hebben we onderzocht. We hebben de ambtelijke organisatie gevraagd documenten aan te leveren waaruit het zicht op de resultaten en effecten van de betreffende subsidieregeling blijkt. Daarbij hebben we ons niet beperkt tot evaluatierapporten. De reden daarvoor is dat in de Awb geen voorschriften zijn opgenomen ten aanzien van de vorm waarin het materiaal beschikbaar is en het ook niet voor elke subsidieregeling opportuun is om te verwachten dat er een evaluatierapport beschikbaar is. Naast de documentenanalyse⁴ zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers om aanvullende informatie te verzamelen. In het hierna volgende stroomschema⁵ zijn de verschillende niveaus waarop het evaluatie-materiaal inzicht kan bieden weergegeven.

Biedt het evaluatief materiaal zicht op:

9

Effecten van subsidies in beeld?



⁴ Informatie uit de P&C-cyclus hebben we niet in het onderzoek betrokken omdat daarin niet wordt gerapporteerd op het niveau van een subsidieregeling

⁵ het schema is afgeleid van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek weergegeven. Na de beantwoording van de centrale vraag, wordt de hoofdconclusie in deelconclusies nader uitgewerkt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen.

2.1 Hoofdconclusie: de provincie Overijssel heeft beperkt zicht op de doeltreffendheid van subsidies

10

Effecten van subsidies in beeld?

Centrale vraag

In welke mate is de provincie op de hoogte van de effecten van de verstrekte provinciale subsidies en wat is er met de uitkomsten van evaluaties gedaan?

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

De rekenkamer concludeert dat GS niet voldoen aan de wettelijke plicht om eens in de vijf jaar subsidies op de doeltreffendheid in de praktijk te evalueren.⁶ Hoewel voor alle onderzochte subsidieregelingen er evaluatie-materiaal beschikbaar is, is het inzicht in de doeltreffendheid van de verstrekte provinciale subsidies in beperkte mate aanwezig. Dit heeft te maken met de aard van de gegevens in het evaluatie-materiaal; er is wel zicht op gerealiseerde prestaties en in mindere mate of doelen zijn bereikt. Maar het zicht op een aannemelijk verband tussen prestatie en doel en het zicht op doeltreffendheid (het 'bewijs' dat de subsidie heeft geleid tot het doelbereik) zijn in veel mindere mate aanwezig. Als gevolg daarvan is de provincie in beperkte mate op de hoogte van de doeltreffendheid van de verstrekte provinciale subsidies en kunnen de uitkomsten van evaluaties een beperkte rol spelen in de besluitvorming over het al dan niet doorgaan met een subsidieregeling.

Sturings- en beheersingsinformatie over subsidies is een aandachtspunt

Daarnaast constateren we dat aan de basisvoorwaarde om adequaat te kunnen sturen, te weten tijdige, volledige en juiste informatie nog niet wordt voldaan. Ook de

⁶ Art. 4:24 Awb.

controlerende taak van PS wordt hierdoor bemoeilijkt. Subsidies kunnen verstrekt worden via de Algemene Subsidieverordening (ASV) en het Uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs). In het Ubs zijn nadere regels gesteld, waardoor zowel subsidieaanvrager als GS aan meer regels gebonden zijn. Subsidiëring via de ASV is daarmee flexibeler en vrijblijvender dan via het Ubs. Bij het verkrijgen van overzichten over beide subsidieregimes bleken tijdigheid, volledigheid en juistheid van de informatie een aandachtspunt. Ten aanzien van de Algemene Subsidie Verordening (ASV) heeft het overzicht nog niet het gewenste detailniveau. Van € 51,7 mln. ervan kan, zonder daarvoor een onevenredige inspanning te leveren, geen inzicht worden geboden waaraan de subsidie is besteed. Het gegeven dat een derde van de subsidies via de relatief ruime kaders van het ASV wordt verstrekt zien wij als onderbouwing van onze constatering dat sturing en beheersing een aandachtspunt vormen. De provincie heeft aangegeven dat de administratie met ingang van boekjaar 2013 is aangepast waardoor de financiële gegevens in het subsidieproces wel tijdig, volledig en juist te verkrijgen zullen zijn. Daarmee lijkt een deel van het aandachtspunt uit dit onderzoek ondervangen, wij hebben dit echter niet meer kunnen toetsen. Gezien het belang van dit punt lijkt het raadzaam om na te gaan of de gewenste overzichten over 2013 wel tijdig, juist en volledig opgeleverd kunnen worden (zie aanbeveling 4).

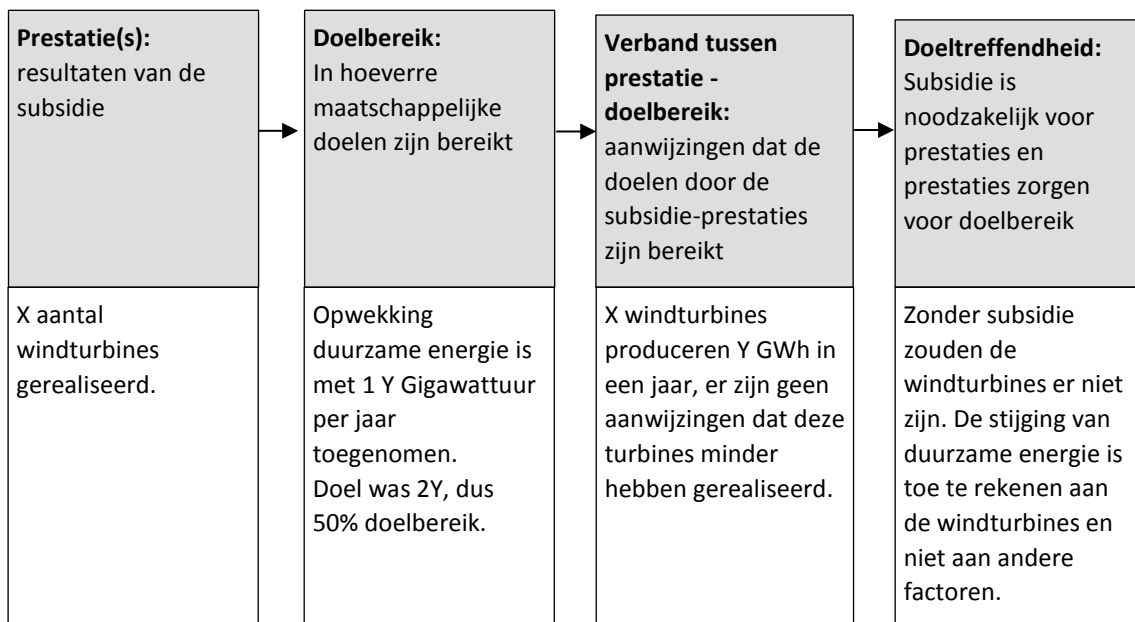
Beide onderdelen van de hoofdconclusie worden hierna uitgewerkt. In paragraaf 2.4 sluiten we af met aanbevelingen aan GS en PS.

2.2 Doeltreffendheid van subsidies

Van de 59 subsidieregelingen⁷ van de provincie Overijssel hebben 24 subsidieregelingen een looptijd van 5 jaar of langer. Deze 24 regelingen vallen daarmee onder de evaluatieplicht zoals opgenomen in de Awb. De financiële omvang van de onderzochte regelingen is bijna € 70 mln. Daarnaast zijn er dus nog 35 subsidieregelingen die korter lopen dan 5 jaar en dus niet wettelijk verplicht geëvalueerd moeten worden. Deze regelingen hebben we buiten dit onderzoek gelaten. Van de 24 langlopende subsidieregelingen heeft de Rekenkamer onderzocht in welke mate de provincie inzicht heeft in doeltreffendheid en daarmee voldoet aan de evaluatieplicht uit de Awb. Om ook recht te doen aan evaluatiemateriaal dat weliswaar geen zicht biedt op doeltreffendheid, hebben we ook het zicht op de prestaties, doelbereik en een aannemelijk verband tussen prestatie en doelbereik in beeld gebracht. Onderstaande figuur geeft een fictief voorbeeld ter toelichting op deze criteria.

⁷ Het gaat om de subsidieregelingen uit 2011

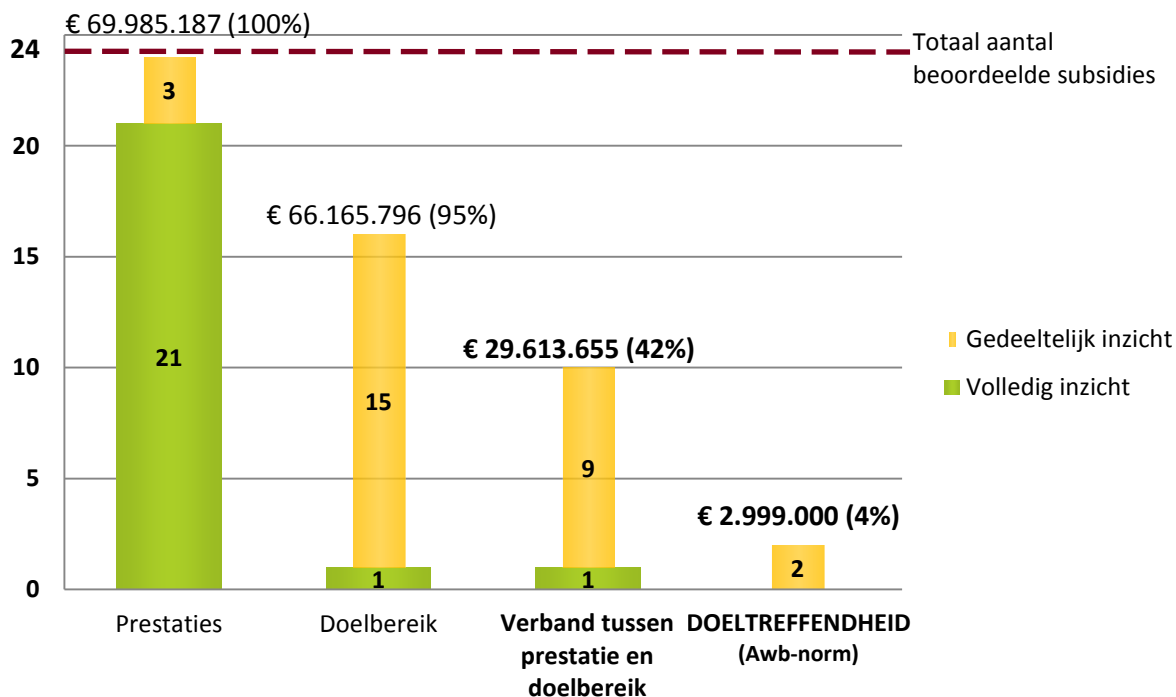
Figuur 1 Subsidie voor windturbines om meer duurzame energie te produceren



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In bijlage 5 zijn de resultaten van de 24 beoordeelde subsidieregelingen samengevat. We maken hierin een onderscheid tussen ‘volledig’ inzicht en een ‘gedeeltelijk’ inzicht. Met het hanteren van de term ‘gedeeltelijk’ inzicht willen we recht doen aan de waarde van het evaluatie-materiaal, ook wanneer dit niet voldoende is om te kunnen spreken over ‘volledig’ inzicht. Ter verduidelijking; er is sprake van gedeeltelijk inzicht wanneer bijvoorbeeld zicht is op het bereiken van een deel van de beoogde doelen of wanneer door het ontbreken van een meetbare doelstelling niet aangegeven kan worden of de doelstelling bereikt is.

Figuur 2 De mate waarin de provincie zicht heeft op de prestaties, het doelbereik, het verband tussen prestaties en doelbereik en de doeltreffendheid van de subsidies



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

1. De provincie voldoet niet aan de wettelijke evaluatieplicht en heeft daardoor beperkt inzicht in de doeltreffendheid van subsidies;

Niet alleen legt de Awb de provincie de plicht op om langlopende subsidies te evalueren op doeltreffendheid, ook de provincie zelf heeft effectiviteit hoog in het vaandel staan. In het hoofdlijnenakkoord 2011 – 2012 wordt diverse keren het voornemen uitgesproken doeltreffender te werk te gaan om kosten te besparen (*“Tegelijkertijd kan en moet er efficiënter en effectiever worden (samen)gewerkt”* (p. 5). En ook in Subsidieverlening Nieuwe Stijl Overijssel (SNSO), waarmee in 2006 is gestart, wordt *“een toename van effectiviteit provinciaal beleid”* als doel gesteld.

Van alle onderzochte regelingen is evaluatiemateriaal beschikbaar

De Rekenkamer constateert dat van alle onderzochte subsidieregelingen evaluatie-informatie beschikbaar is. Naast evaluatie-onderzoek dat resulteert in een rapport, gaat het bijvoorbeeld om periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens of een verslag van een symposium of van werkbezoeken. In bijlage 5 vindt u de beoordelingen van de afzonderlijke regelingen terug, hoofdstuk 3 van het tweede deel van dit rapport is aan deze beoordeling gewijd.

Gedeeltelijk inzicht in doeltreffendheid van twee regelingen

Van geen van de subsidieregelingen beschikt de provincie over volledig inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie zoals de Awb vereist. Van twee subsidieregelingen is gedeeltelijk zicht op de doeltreffendheid. Het gaat hierbij om de regelingen Verplaatsing

intensieve veehouderijen (Viv) en de regeling Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (kavelruil). Naar deze subsidies is ten opzichte van de andere subsidieregelingen relatief uitgebreid onderzoek gedaan, waarbij onder andere is gekeken naar de instrumentenmix die voor het reconstructie-beleid is ingezet. Het inzicht is voor de regeling Viv niet volledig omdat de bijdrage van de verschillende instrumenten aan het bereiken van het (ten behoeve van de evaluatie geconstrueerde meetbare) doel niet inzichtelijk is gemaakt in de evaluatie. Voor de regeling kavelruil is het inzicht niet volledig door het ontbreken van een meetbare doelstelling en het gegeven dat niet in beeld is gebracht of de subsidie als verklarende factor kan worden beschouwd voor hetgeen gerealiseerd is. Als we kijken naar de financiële omvang van de subsidies waarbij gedeeltelijk zicht is op de doeltreffendheid dan gaat het om 4% (€ 3 mln.) van het totaal aan verstrekte langlopende subsidies.

Van ruim 40% van de langlopende subsidies is er een aannemelijk verband tussen prestatie en doelbereik

Eén niveau lager qua inzicht op resultaten en effecten gaat het om het inzicht in het verband tussen de prestatie en doelbereik. Om te kunnen spreken van een aannemelijk verband zijn er naast de beleidstheorie (veronderstellingen over de wijze waarop de prestaties uiteindelijk leiden tot maatschappelijke effecten) aanwijzingen nodig dat de theorie in de praktijk ook daadwerkelijk zo werkt. Veel van de regelingen zijn voorzien van een beleidstheorie, voor 10 regelingen geldt dat de beleidstheorie gedeeltelijk gestaafd wordt door resultaten uit evaluaties. Daarmee is er van bijna € 30 mln. (42%) (gedeeltelijk) inzicht in dit verband aanwezig. Het hierna volgende kader dient als illustratie.

14

Effecten van subsidies in beeld?

Voorbeeld: Kulturhusen bevorderen de leefbaarheid

Over Kulturhusen zijn verschillende vormen van evaluatie-informatie beschikbaar.

- De Mid Term Review geeft goed inzicht in de prestaties. Er waren 100 Kulturhusen gepland. Tot en met 2009 waren er 21 Kulturhusen gerealiseerd.
- Het Burgerpanel Overijssel heeft onder andere onderzoek gedaan naar het aantal bezoekers van Kulturhusen.
- In 2011 zijn de effecten van de Kulturhusen onderzocht, omdat er op dat moment al ruim 40 Kulturhusen waren en omdat die al een aantal jaren draaiden, zouden de effecten op de leefbaarheid meetbaar kunnen zijn. Het is echter niet gemakkelijk dat effect te meten. Stimuland heeft het effect onderzocht door met behulp van verhalen van inwoners de meest significante verandering in beeld te brengen. Op basis daarvan kon een positieve relatie tussen een Kulturhus en de leefbaarheid worden aangegeven. De evaluatie bevestigt daarmee de beleidstheorie dat ontmoetingsplekken, zoals Kulturhusen, de leefbaarheid bevorderen.
- De onderzoeksresultaten zijn nog eens bevestigd op het Symposium van Binnen naar Buiten, waar de verschillende betrokken partijen aanwezig waren.

Resultaten Overijssel zijn in lijn met resultaten andere provincies

De resultaten voor Overijssel wijzen in dezelfde richting als soortgelijke onderzoeken bij andere provincies. De onderzoeken zijn echter niet één op één vergelijkbaar, doordat wij naast de categorie volledig inzicht ook de categorie gedeeltelijk inzicht hebben gehanteerd⁸. De vergelijkbaarheid wordt vergroot door alleen de categorie volledig inzicht in de analyse te betrekken. Hieronder volgen op hoofdlijnen de resultaten van andere onderzoeken. Daarbij hebben we, om het belang van het zicht op de doeltreffendheid van subsidies te onderstrepen, de omvang van de verstrekte subsidies danwel het plafond van de subsidies in 2011 weergegeven.

Gelderland (€ 422 mln. aan verstrekte subsidies in 2011)

De provincie Gelderland heeft in 2012 zelf een intern onderzoek uitgevoerd naar het evalueren van subsidieregelingen waarvan de resultaten zijn samengevat in een Statennotitie. Daarin staat dat het evalueren van subsidieregelingen op basis van de Awb 'niet als zodanig gebeurt.'

Limburg (€ 200 mln. aan verstrekte subsidies in 2011)⁹

In het persbericht van de Zuidelijke Rekenkamer is over het onderzoek in Limburg de volgende passage opgenomen: 'De provincie Limburg heeft slechts beperkt inzicht in de doeltreffendheid van de door haar verstrekte subsidies. Dat was de conclusie die de provincie Limburg in 2003 zelf trok op basis van eigen onderzoek. De Zuidelijke Rekenkamer komt eind 2012 tot de slotsom dat deze conclusie nog steeds onverkort van toepassing is. Uitgevoerde subsidieregelingen worden nauwelijks geëvalueerd op doeltreffendheid. Daarmee voldoet de provincie Limburg niet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt.'

Noord-Holland (plafond € 320 mln.), Flevoland (plafond € 116 mln.), Utrecht (plafond € 252 mln.) en Zuid-Holland (plafond € 429 mln.)

De Randstedelijke Rekenkamer heeft in haar persbericht over de onderzoeken het volgende opgenomen: 'In de meeste provincies is maar een deel van de subsidies geëvalueerd en de kwaliteit van deze evaluaties is vaak gering. Hierdoor weten de provincies voor een gering deel van de subsidies welke prestaties geleverd zijn en weten zij voor vrijwel geen enkele subsidie of de beoogde doelen zijn gerealiseerd. De provincies hebben hierdoor ook geen inzicht in de doeltreffend van de subsidies.'

⁸ Een ander verschil is dat wij naast evaluatierapporten ook ander evaluatief materiaal hebben betrokken zoals monitoringgegevens en verslagen van evaluatie-bijeenkomsten. Voor een uitspraak over doeltreffendheid achten wij echter een evaluatierapport een noodzakelijke voorwaarde. Voor de score op het gebied van doeltreffendheid heeft dit dus geen gevolgen voor de vergelijkbaarheid.

⁹ Exclusief mobiliteits- en Europese subsidies.

2. De provincie heeft van alle subsidieregelingen zicht op prestaties en voor twee derde van de regelingen gedeeltelijk inzicht in doelbereik;

Zoals eerder aangegeven hebben we in dit onderzoek diverse niveaus van inzicht in de resultaten en effecten van subsidieregelingen onderscheiden. Naast het inzicht op het hoogste en een na hoogste niveau; doeltreffendheid en een aannemelijk verband tussen prestatie en doelbereik gaat het om inzicht in doelbereik en inzicht op het niveau van prestaties. We concluderen dat de provincie op dit lagere niveau inzicht heeft in de resultaten van alle subsidieregelingen.

Van alle subsidieregelingen is er zicht op de prestaties, bij de meeste subsidies (21) is dat inzicht volledig. Bij twee derde van de regelingen heeft de provincie gedeeltelijk inzicht in het doelbereik, met deze regelingen is 95% van de uitgaven van de onderzochte regelingen gemoeid. Het inzicht is veelal gedeeltelijk aanwezig doordat de doelstelling niet meetbaar is geformuleerd. In dat geval kan niet gemeten worden of het doel bereikt is. Onderstaand voorbeeld illustreert dit.

Voorbeeld: Stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed

Op basis van de recente evaluatie 'gebundeld restaureren (2012') en de rapportage '10 jaar Reanimatie industrieel en agrarisch erfgoed in Overijssel, 2011' is er gedeeltelijk inzicht in doelbereik. De regeling kent een veelheid aan doelen, zo wordt onder meer een bijdrage verwacht aan de identiteit van Overijssel, aan het versterken van het economisch belang van stad en land en aan het vergroten van het inzicht in cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteiten. In het symposium dat in februari 2011 is gehouden is het belang van de regeling voor genoemde doelen benadrukt en zijn successen aangegeven. Veel van de doelen zijn echter niet meetbaar geformuleerd, daarnaast is niet voor alle doelen inzichtelijk of het doel wordt bereikt. Daarmee is er sprake van een gedeeltelijk inzicht in doelbereik.

3. Provincie oordeelt positief over tien regelingen, over overige regelingen is (nog) geen eenduidig oordeel beschikbaar;

Uitgaande van de 16 subsidieregelingen waar er in meer of mindere mate zicht is op doelbereik, heeft de provincie over tien subsidies (€ 23,8 mln. en 34% van de uitgaven) een positief oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het bereiken van de doelen. Het gaat hierbij om de regelingen Restauratieachterstanden Rijksmonumenten, Verkeers- en vervoersprojecten (infrastructurele projecten), Dorpsplan Plus, Kulturhusen, Routenetwerken, Stimulering duurzame ontwikkeling LOG's, Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw, verplaatsen landbouwbedrijven en Verwerven areaal nieuwe natuur voor EHS en Nationale Landschappen.

Voor drie regelingen¹⁰ wordt voor een actueel beeld verwezen naar evaluaties die in 2013 of 2014 plaats vinden. Deze regelingen zijn na een eerdere evaluatie zodanig aangepast dat het oordeel van destijds niet meer relevant is.

Over drie andere regelingen is er in het evaluatiemateriaal geen eenduidig oordeel opgenomen. Zo ontbreekt vooralsnog een totaal beeld voor de regeling Vrijtijdseconomie en is over de regeling stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed opgenomen dat de bijdrage van de projecten aan de provinciale doelstellingen wisselend is. De regeling is in aangepaste vorm doorgezet, waarbij de financiële haalbaarheid van plannen in tegenstelling tot voorheen nu ook wordt betrokken in de planvorming. Voor de regeling Verplaatsing intensieve veehouderij is in de evaluatie opgenomen dat als gevolg van de grote diversiteit aan doelen en stakeholders het doelbereik niet simpelweg positief of negatief te beoordelen is. Daarnaast is aangegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat bijstelling nodig is. Deze drie regelingen zijn al dan niet in aangepaste vorm gecontinueerd in 2012.

4. Door het beperkte zicht op doeltreffendheid is het ook maken van een weloverwogen keuze voor het instrument een aandachtspunt.

We hebben bekeken of de resultaten van evaluaties worden gebruikt om weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van het doorzetten, aanpassen of opheffen van een subsidieregeling. Het gaat immers niet om de evaluatie, maar om het toepassen van de resultaten van een evaluatie; wat is de waarde van het subsidie instrument voor het realiseren van de doelen? De omvang van de regelingen waar zicht is op doeltreffendheid is te klein om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin evaluaties worden gebruikt voor weloverwogen keuzes rondom het doorzetten, aanpassen of opheffen van het subsidie-instrument. Met het beperkte zicht op doeltreffendheid is ook de laatste fase in de plan-do-check-act-cyclus; het maken van een weloverwogen keuze voor het instrument een aandachtspunt.

Om toch enig zicht te kunnen bieden hebben we de focus verlegd naar het inzicht in doelbereik. Uit het onderzoek blijkt dat bij zeven van de 16 regelingen met inzicht in doelbereik de evaluatie heeft geleid tot aanpassing van de subsidieregeling. In vijf gevallen was aanpassing niet nodig. In vier gevallen is de regeling niet op basis van de evaluatie maar wel op basis van monitoring aangepast. Voor dergelijke aanpassingen zijn geen evaluatieonderzoeken nodig, dat blijkt ook wel uit het feit dat er aanpassingen hebben plaatsgevonden in regelingen waar er geen informatie over doelbereik beschikbaar was. Dit betreft meer technische en uitvoering gerelateerde aanpassingen, die niet zozeer betrekking hebben op de keuze voor het al dan niet inzetten van het subsidie instrument om het doel te bereiken.

¹⁰ Het gaat om de regelingen Economische innovatie, Groene en Blauwe Diensten en Nationale Parken.

2.3 Sturings- en beheersingsinformatie over subsidies

Om te kunnen beoordelen in welke mate de provincie op de hoogte is van de effecten van langlopende subsidies hebben we voor het onderzoek diverse gegevens bij de provincie opgevraagd. Hierbij gaat het om een overzicht van de uitgaven, de looptijd van subsidieregelingen en of er al dan niet is voldaan aan de evaluatieplicht.

Om 'in control' te zijn op het subsidie-instrument moet de provincie over deze basale sturings- en beheersingsinformatie beschikken. Daarnaast hoort de provincie zicht te hebben op het juridisch regime dat van toepassing is op de subsidies; het Ubs of de ASV.

Op basis van artikel 4:23 van de Awb mag subsidie namelijk alleen worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. De provincie Overijssel heeft door middel van de Algemene Subsidieverordening (ASV) en het Uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs) invulling aan deze wet gegeven. GS kunnen subsidie verstrekken op grond van de ASV of via het Ubs. Het Ubs bindt zowel de subsidieaanvrager als GS aan meer regels. Zo staan er in het Ubs nadere regels over de verantwoordingsverplichting van de aanvrager, het subsidieplafond, de weigeringsgrond, stapeling van subsidies, de subsidiabele kosten en diverse procedures voor de aanvraag en vaststelling van subsidies. Ook is in het Ubs het Rijksbredekader overgenomen waarmee subsidiëring wordt geüniformeerd en vereenvoudigd.

Gedeputeerde Staten kunnen op grond van artikel 3 van de ASV subsidies verstrekken voor activiteiten die bijdragen aan doelstellingen van het provinciaal beleid of passen binnen de programmabegroting. Er is gekozen voor een algemene verwijzing naar het provinciaal beleid omdat hiermee de wettelijke grondslag zo flexibel mogelijk wordt ingevuld. Daardoor hoeft niet bij iedere beleidswijziging ook de wettelijke grondslag voor de subsidies aangepast te worden.¹¹

1. Sturings- en beheersingsinformatie kan niet tijdig, juist en volledig worden gegenereerd;

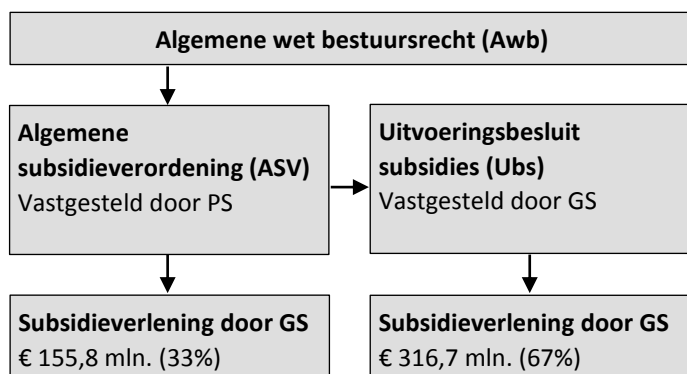
Ondanks afstemming van te voren en een grote bereidheid om het totaal overzicht van verstrekte subsidies te leveren, constateren wij dat de informatie niet tijdig, juist en volledig uit de administratie kon worden verkregen. Het kostte de provincie naar verhouding veel tijd en inzet om de informatie op te leveren en de toegestuurde overzichten zijn regelmatig herzien. Zo waren sommige subsidies in eerste instantie in het ASV overzicht opgenomen en bleken deze bij nader inzien verstrekt op grond van het Ubs. Het is niet met zekerheid te zeggen of de gegevens nu volledig zijn. Daarmee ontbreekt een voorwaarde om te kunnen sturen op het subsidie-instrument¹². De provincie geeft aan dat het financiële deel van de subsidie-administratie met ingang van het boekjaar 2013 is aangepast, waardoor de gegevens over 2013 relatief eenvoudig op te leveren zijn.

¹¹ Toelichting op art. 3 lid 1 ASV

¹² Dit betekent tevens dat wij voor dit deel van de resultaten van het onderzoek een voorbehoud moeten maken; wij baseren ons op het aangeleverde materiaal.

In figuur 3 is de subsidiesystematiek schematisch weergegeven. Via de ASV is € 155,8 mln. (33%) subsidie verstrekt en via het Ubs € 316,7 mln. (67%).

Figuur 3 Subsidiesystematiek provincie Overijssel



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

De provincie heeft in 2011 € 473 mln. aan subsidie verstrekt. Dit is 68% van de totaal gerealiseerde programma uitgaven.¹³ In tabel 1 is een overzicht gegeven van het aandeel van subsidies per programma. Jeugdzorg is apart weergegeven omdat de taak in 2015 naar gemeenten gaat en de financiële omvang relatief groot is (€ 122 mln.).

Tabel 1 Het financiële aandeel van subsidies per programma in 2011 (x € 1.000)

Programma	Totale programma uitgaven (realisatie)	Totaal verstrekte Subsidie (ASV + Ubs)	Percentage subsidie t.o.v. programma
Kwaliteit van de leefomgeving	€ 126.477	€ 92.167	73%
Impuls voor werk	€ 56.168	€ 35.698	64%
Mobiliteit	€ 112.500	€ 28.746	26%
Natuur en Duurzaamheid	€ 127.207	€ 75.045	59%
Water	€ 43.428	€ 36.727	85%
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	€ 204.671	€ 204.055	100%
Daadkrachtig Bestuur	€ 25.687	€ 91	0%
Totaal	€ 696.138	€ 472.529	68%
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd (exclusief jeugdzorg)	€ 82.538	€ 81.922	99%
Totaal exclusief jeugdzorg	€ 574.005	€ 350.396	61%

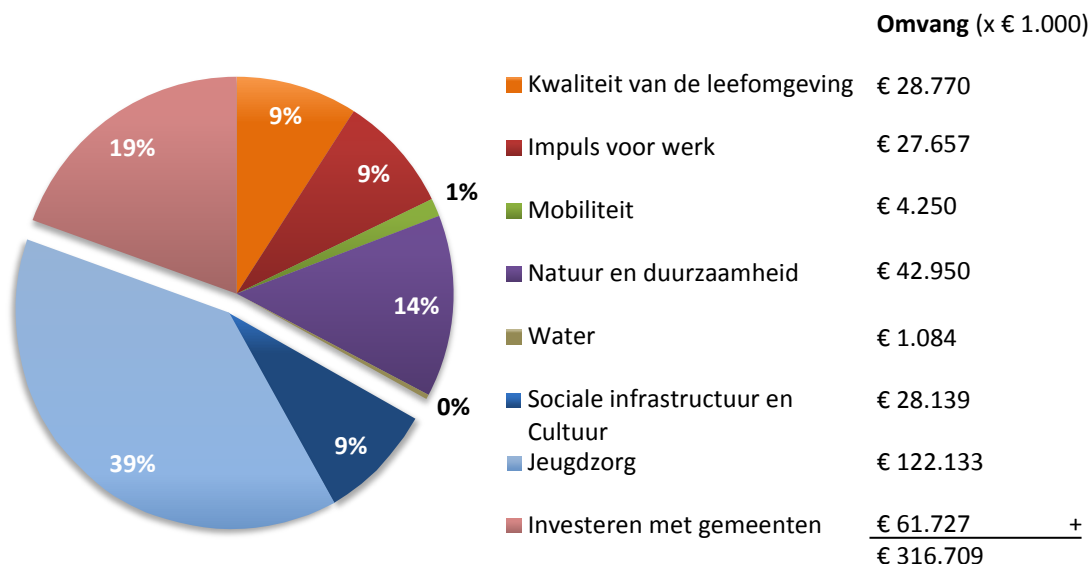
Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit het aangeleverde overzicht blijkt dat de provincie in 2011 € 316 mln. heeft verstrekt via subsidieregelingen (Ubs). In figuur 4 zijn de verstrekte bedragen gecategoriseerd per thema. Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 4.

¹³ Exclusief personeelsbonden kosten en toegerekende apparaatskosten.

Ruim een derde, € 122 mln., is verstrekt voor Jeugdzorg. Van dit bedrag was € 111 mln. afkomstig van het Rijk. Exclusief Jeugdzorg is er € 194 mln. via regelingen verstrekt. Als we Jeugdzorg buiten beschouwing laten, is 75% van de verstrekte subsidies in 2011 autonoom beleid. De provincie heeft hier de volledige zeggenschap over.

Figuur 4 Overzicht van de verstrekte subsidie in 2011 op grond van het Ubs



Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

2. Eén derde van de subsidie (€ 156 mln.) is verstrekt op grond van ruime kaders.

Uit de verstrekte overzichten blijkt dat één derde van de totale subsidie uitgaven (€ 155,8 mln.) op grond van de ASV wordt verstrekt. De nadere regels uit het Ubs en het regime dat voortkomt uit het Rijksbredekader zijn niet van toepassing op deze subsidies. De omvang van de subsidies verstrekt via het ASV is naar onze mening een uiting van het niet tijdig, juist en volledig kunnen beschikken over sturings- en beheersingsinformatie. Niet alleen is het de vraag of, met het oog op de financiële omvang, de ruime kaders gewenst zijn. Ook hebben GS het voornemen om het bedrag dat wordt verstrekt via de ASV te verkleinen, door voor subsidies waarvoor vijf aanvragen of meer worden verwacht altijd een subsidieregeling in te stellen.

Gezien de omvang hebben wij GS gevraagd een nadere specificering aan te brengen in de verstrekkingen die op basis van de ASV hebben plaats gevonden. Voor het opleveren van deze gegevens gelden de eerder genoemde aandachtspunten ten aanzien van de administratie. Dit heeft geleid tot het overzicht zoals weergegeven in tabel 2.¹⁴

¹⁴ Voor het specificeren van de ASV heeft de provincie minder tijd (twee maanden) tot haar beschikking gehad dan voor het specificeren van het Ubs (vier maanden). Deze termijnen verschillen doordat gaandeweg het onderzoek het ASV bedrag groter bleek dan verwacht en wij een nadere specificering opportuun vonden.

Tabel 2 Overzicht van de verstrekte subsidies op grond van de ASV in 2011 (x € 1.000)

Programma	Naam	Verstrekt
Kwaliteit van de leefomgeving	ISV 2	€ 500
	GSB	€ 9.000
	GOBT en samenwerkende RBT's	€ 900
	Gebiedsontwikkelingen/ruimtelijke kwaliteit	€ 12.200
Impuls voor werk	FES	€ 5.900
Mobiliteit	Fietsprojecten	€ 3.200
Natuur en Duurzaamheid	Convenant energie	€ 2.100
	NMO	€ 500
	Overbrugging SNL	€ 2.200
	Natuurbeschermingswet	€ 140
Water	Ruimte voor de rivier	€ 2.800
	Synergie / KRW	€ 6.000
	Waterprojecten / beek- en rivierherstel	€ 25.600
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	Cultuur en ruimte	€ 1.500
	Cultuur en economie	€ 1.200
	Cultuurparticipatie en -educatie	€ 1.300
	Culturele infrastructuur	€ 14.800
	Festivals	€ 1.200
	RTV Oost	€ 11.000
	Bibliotheek(vernieuwing)	€ 2.000
Daadkrachtig Bestuur	Festival	€ 100
Niet nader gespecificeerd		€ 51.681
Totaal		€ 155.821

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Van € 51,7 miljoen hebben GS geen nadere specificering aan kunnen leveren, daarvoor zou een (te) tijdrovende actie nodig zijn doordat deze informatie niet eenvoudig uit de administratie te verkrijgen is.

2.4 Aanbevelingen aan GS en PS

1. Waarborg de wettelijke evaluatieplicht bij het instellen van subsidies;
2. Verhoog de informatiewaarde van evaluaties;
3. Heroverweeg de kaders van de ASV;
4. Waarborg de sturings- en beheersingsinformatie;
5. Vraag GS na een jaar verslag te doen van de implementatie van de aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Waarborg de wettelijke evaluatieplicht bij het instellen van subsidies;

De provincie Overijssel voldoet niet aan de wettelijke evaluatieplicht. Een subsidieregeling moet om de vijf jaar geëvalueerd worden, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (art. 4:24 Awb). Hiermee scheidt de wetgever de mogelijkheid om andere afspraken te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van het niveau waarop een evaluatie zicht moet bieden. Daarnaast is de vorm vrij en dient deze proportioneel te zijn ten opzichte van de omvang van de subsidieregeling. Deze afspraken kunnen bij het instellen van een regeling worden vastgelegd.

Aan de hand van de onderzoeksbevindingen hebben we voor Overijssel een aantal specifieke aandachtspunten.

22

Effecten van subsidies in beeld?

Provinciale Staten

- Zorg ervoor dat bij het instellen van een subsidieregeling afspraken worden gemaakt over de evaluatie ervan en maak een evaluatie mogelijk door binnen de beleidstheorie een meetbare doelstelling te waarborgen. De checklist op de volgende pagina kan hiervoor worden gebruikt.

Gedeputeerde Staten

- Ontwikkel een systeem waardoor een periodieke doeltreffendheidsevaluatie voor iedere regeling wordt geborgd, door per regeling de omvang, looptijd en het evaluatiemoment op te nemen.
- Zorg ervoor dat PS kan zien welke subsidieregelingen geëvalueerd zijn, in bijvoorbeeld een evaluatieregister. Op deze manier kan PS haar controlerende taak adequaat uitvoeren en voor haar relevante evaluaties opvragen, zonder dat alle evaluaties actief verspreid hoeven te worden.

Checklist 1 Checklist bij het instellen subsidieregeling

1. Is de beleidstheorie geschetst?

- Zijn nut en noodzaak beschreven?
- Zijn de doelen, prestaties, activiteiten en middelen beschreven?
- Is er een afweging gemaakt tussen de beschikbare diverse instrumenten?
- Zijn alle doelen en prestaties SMART geformuleerd en voorzien van indicatoren?
- Is er een logische samenhang tussen doelen, prestaties en activiteiten?

2. Is voorzien in aandachtspunten t.b.v. de evaluatie?

- Is opgenomen op welk(e) moment(en) er geëvalueerd gaat worden? (NB plan een evaluatie niet te vroeg, er is tijd nodig om effecten te kunnen meten.)
- Met welk doel wordt de evaluatie uitgevoerd? (technische /uitvoeringsgericht verbeteringen, verbetering van de effectiviteit van de regeling of heroverweging van het ingezette instrument)
- Spreek af of de subsidieregeling afzonderlijk of in samenhang met andere instrumenten geëvalueerd zal worden
- Is aangegeven welke doelen en daarmee samenhangend welke indicatoren in de evaluatie betrokken zullen worden?
- Is opgenomen over welke indicatoren er al informatie verzameld wordt, danwel waarover nog materiaal verzameld moet gaan worden?
- Is voorzien in een nul-meting / is de uitgangspositie van de in de evaluatie te betrekken indicatoren bekend en vastgelegd?

Bron: Randstedelijke Rekenkamer en Algemene Rekenkamer, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Aanbeveling 2: Verhoog de informatiewaarde van evaluaties;

De Rekenkamer constateert dat de provincie over veel evaluatief materiaal beschikt. Tevens heeft de provincie bij diverse subsidieregelingen een beleidstheorie. Hiermee is de provincie op de goede weg, maar voldoet zij nog niet aan de Awb-norm. Het gaat erom dat de doeltreffendheid van een subsidieregeling in praktijk wordt getoetst. Hiervoor is het belang niet alleen vooruit te kijken, maar de veronderstelde theorie ook achteraf te toetsen. Naast vooruitkijken moet terugkijken de norm zijn.

Provinciale Staten

- Maak bij het beoordelen van evaluaties gebruik van de checklist op de volgende pagina.

Gedeputeerde Staten

- Benut het beschikbare materiaal beter en aggregeer dit naar het niveau van de subsidieregeling.
- Verzamel aanvullend materiaal om aan te tonen of de beleidstheorie werkt. Beschrijf -afhankelijk van het niveau waarop de evaluatie zicht moet bieden- daarnaast de mate waarin de subsidieregeling doeltreffend was. Heb hierbij ook oog voor externe factoren die mogelijk van invloed zijn geweest op het doelbereik.

Checklist 2 Checklist ex-post evaluatieonderzoek

1. Is de beleidstheorie beschreven?

- Zijn nut en noodzaak beschreven?
- Zijn de doelen, prestaties, activiteiten en middelen beschreven?
- Zijn alle doelen en prestaties SMART geformuleerd en voorzien van indicatoren?
- Is er een logische samenhang tussen doelen, prestaties en activiteiten?

2. Zijn de beschikbare middelen onderzocht?

- Zijn de ingezette middelen onderzocht (de aanvragen en doelgroep)?
- Is de mate van uitputting van de subsidie beoordeeld?
- Zijn de uitvoeringskosten en administratieve lasten van de subsidie beoordeeld en zijn afwijkingen beschreven?

3. Zijn de uitgevoerde activiteiten onderzocht?

- Is onderzocht welke activiteiten in praktijk zijn uitgevoerd?
- Zijn de beoogde met de uitgevoerde activiteiten vergeleken en zijn afwijkingen beschreven?

4. Zijn de behaalde prestaties onderzocht?

- Zijn de behaalde prestaties in praktijk onderzocht?
- Zijn de beoogde met de behaalde prestaties vergeleken en zijn afwijkingen beschreven?

5. Is de mate van doelbereik onderzocht?

- Is het doelbereik in praktijk onderzocht?
- Is er aandacht voor de kwaliteit van de gegevens (validiteit en betrouwbaarheid)?
- Zijn er meerdere onderzoeksbronnen en -methoden gebruikt?
- Zijn de beoogde met de behaalde doelen vergeleken en zijn afwijkingen beschreven?

6. Is de mate van doeltreffendheid onderzocht?

- Is er aangetoond dat de subsidie noodzakelijk was voor het doelbereik?
- Is onderzocht of de activiteiten ook zonder subsidie zouden zijn uitgevoerd?
- Is er oog voor de invloed van externe factoren?
- Is de bijdrage van de subsidieregeling afgezet tegen de inzet van andere instrumenten?
- Is de mate van doeltreffendheid beoordeeld en zijn afwijkingen beschreven?
- Is de doeltreffendheid afgewogen tegen de uitvoeringskosten?

7. Geeft de beleidsnotitie voldoende antwoorden?

- Vraag desgewenst het oorspronkelijke evaluatierapport op om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden.

Aanbeveling 3: Heroverweeg de kaders van de ASV;

Eén derde van de subsidies van de provincie loopt via de ASV (€ 155,8 mln.). Het ASV regime is lichter dan het regime van het Ubs. De nadere regels uit het Ubs over misbruik en oneigenlijk gebruik (Rijksbrede kader) zijn daardoor niet van toepassing, evenals normen die ten goede komen van de rechtszekerheid en gelijke behandeling van aanvragers.

Provinciale Staten

- Overweeg of het wenselijk is om de kaders voor de ASV te herijken zodat op een groter deel van de subsidie nadere regels zoals het Rijksbrede kader van toepassing zijn.

Gedeputeerde Staten

- Waarborg dat de ASV niet als (gemakkelijk) alternatief voor het Ubs wordt gebruikt; naast het hanteren van een stelregel (bijvoorbeeld de insteek om voor subsidies waarvoor vijf of meer aanvragen worden verwacht altijd een regeling in te stellen) gaat het hierbij om het bewaken van de naleving ervan.

Aanbeveling 4: Waarborg de sturings- en beheersingsinformatie;

Gezien het financiële belang en de te bereiken maatschappelijke effecten is het van groot belang om de sturings- en beheersingsinformatie op orde te hebben.

Provinciale Staten

- Vraag GS verslag te doen van de verbeteringen ten aanzien van de subsidie-administratie en heb hierbij oog voor zowel ASV als Ubs subsidies.

Gedeputeerde Staten

- Ga door met de reeds ingezette verbeteringen en maak daarbij gebruik van de aanbevelingen uit dit onderzoek.

Aanbeveling 5: Vraag GS na een jaar verslag te doen van de implementatie van de aanbevelingen.**Provinciale Staten**

- Gezien de omvang van het probleem en het belang van subsidies wil de Rekenkamer benadrukken de ontwikkelingen en eventuele maatregelen kritisch en nauwlettend te volgen. Naast het bekrachtigen van de aanbevelingen uit dit onderzoek, kunt u dit doen door GS te vragen een jaar na het vaststellen van dit rapport verslag te doen van de implementatie van de aanbevelingen.

DEEL 2:

Nota van bevindingen

1 Inleiding en onderzoeksopzet

In dit onderzoeksrapport staat het zicht op de effecten van subsidies centraal. Subsidies vormen een belangrijk (financieel) instrument voor provincies om beleidsdoelen te realiseren. Daarom is het van belang om als provincie zicht te hebben op de doeltreffendheid van verstrekte subsidies. In dit onderzoek bekijken we in welke mate er informatie over de doeltreffendheid van subsidies aanwezig is. Daarnaast gaan we na wat er met de uitkomsten van evaluaties is gedaan; zijn de uitkomsten gebruikt in de besluitvorming om een subsidie te continueren, aan te passen of stop te zetten? In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding, doelstelling, centrale vraag en opzet van het onderzoek.

27

Effecten van subsidies in beeld?

1.1 Aanleiding

De provincie Overijssel heeft in 2011 € 473 mln. aan subsidie verstrekt. Via de prestaties van subsidieontvangers wordt een bijdrage geleverd aan provinciale doelen. Voorbeelden zijn de instandhouding van publieke voorzieningen, het stimuleren van culturele activiteiten en het bevorderen van zuinig energiegebruik.

Het huidige economisch tijdsgewricht dwingt provincies keuzes te maken. De heroverwegingen ten aanzien van het profiel van de provincie leiden er toe dat de provincie zich richt op haar kerntaken. Sommige autonome taken worden daardoor niet of veel minder gesubsidieerd. Verder is er politiek en maatschappelijk een toenemende behoefte om meer zicht te krijgen op nut en noodzaak van de verstrekte subsidies. Ook in het hoofdlijnenakkoord 2011 – 2015 wordt diverse keren het voornemen uitgesproken doeltreffender te werk te gaan om kosten te besparen. In de Algemene wet bestuursrecht is de plicht opgenomen om subsidies die langer dan vijf jaar lopen te evalueren op doeltreffendheid en de effecten in praktijk.¹⁵ De uitkomsten kunnen vervolgens worden benut om het beleidsproces te optimaliseren.

¹⁵ Art. 4:24 Awb

1.2 Onderzoeksfocus

Met het oog op actuele politiek-bestuurlijke vraagstukken en de financiële omvang van provinciale subsidies heeft de Rekenkamer onderzocht in welke mate de provincie Overijssel zicht heeft op de effecten van subsidies en wat er met de uitkomsten van evaluaties is gedaan. De resultaten van het onderzoek dienen PS en GS beter in staat te stellen goed onderbouwde keuzes te maken wat betreft subsidies.

1.3 Doelstelling en centrale vraag

Het doel van het onderzoek hebben wij als volgt geformuleerd:

Doelstelling

Inzicht bieden in de mate waarin de provincie Overijssel subsidies evalueert en zicht heeft op de resultaten ervan, met als doel in beeld te brengen in welke mate GS en PS goed onderbouwde keuzes kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen van provinciale subsidies.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Centrale vraag

In welke mate is de provincie op de hoogte van de effecten van de verstrekte provinciale subsidies en wat is er met de uitkomsten van evaluaties gedaan?

1.4 Deelvragen en methodiek

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben we vier deelvragen geformuleerd. Deze worden nu kort toegelicht, waarna de methode van onderzoek nader wordt uitgelegd.

1. In hoeverre wordt de doeltreffendheid van verstrekte provinciale subsidies geëvalueerd?
 - a. Welke subsidies zijn er en hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid?
 - b. Wat is de wet- en regelgeving omtrent de evaluatie van verstrekte subsidies?
 - c. Naar welke subsidies is een evaluatie uitgevoerd?

De basis van het onderzoek wordt gevormd door een overzicht van de verstrekte subsidies in 2011. Het materiaal dat daarvoor door de provincie is aangeleverd biedt een overzicht van de omvang van de subsidies per programma, de looptijd van de subsidies en de verdeling van subsidies over medebewind en autonome taken. De informatie is aan dit rapport toegevoegd als bijlage 3 en 4.

2. Wat is de informatiewaarde van de subsidie-evaluaties?

Om deelvraag twee te beantwoorden hebben we de ambtelijke organisatie gevraagd de documenten aan te leveren op basis waarvan zij zicht hebben op de resultaten en effecten van subsidies. Aan de hand van vier criteria hebben we de ontvangen informatie beoordeeld:

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

De beoordelingen van de diverse subsidieregelingen zijn terug te vinden in bijlage 5.

3. In welke mate zijn de geëvalueerde verstrekte subsidies als doeltreffend beoordeeld?

Tijdens de inhoudsanalyse van subsidie-evaluaties hebben we ook bekeken wat de inhoudelijke resultaten waren. Dit levert een overzicht op van de oordelen van de provincie over de bijdrage van de onderzochte subsidies aan het bereiken van de doelen.

4. Wat heeft de provincie met de uitkomsten van de evaluaties gedaan?
 - a. Op welk niveau (politiek-bestuurlijk) zijn de resultaten besproken?
 - b. Op welke wijze zijn de resultaten opgepakt bij opvolgend beleid?

In de laatste deelvraag ligt de focus op de aanpak na de evaluatie. De vraag is wat de provincie in praktijk met de uitkomsten van de evaluaties heeft gedaan.

Methode van onderzoek

Voor het onderzoek hebben we een normenkader opgesteld en op verschillende manieren informatie verzameld:

- Deskstudy: wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, financiële rapportages en evaluatierapporten
- Semi-gestructureerde interviews: zie bijlage 6 voor een lijst met geïnterviewde personen

In bijlage 1 en 2 wordt nader ingegaan op het normenkader en de toegepaste methodiek.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Effectevaluaties van subsidies die in 2011 zijn verstrekt, waarbij de evaluaties die zijn uitgevoerd in de periode 2007-2011 worden betrokken;
- Zowel evaluaties van de subsidieregeling (voor zover deze gericht zijn op prestaties en effecten) als evaluaties van het beleid waar het subsidie-instrument voor wordt ingezet.

Het onderzoek richt zich niet op:

- De inhoudelijke overwegingen van een subsidieregeling, bijvoorbeeld of er subsidie moet worden gegeven voor het bevorderen van energiezuinige vervoersmiddelen;
- De rechtmatigheid van subsidieregelingen. Wel kijken we naar de eisen vanuit wet- en regelgeving aan subsidie-evaluaties;
- De methodologische kwaliteit van de evaluaties, desondanks zullen we het niet nalaten opvallende zaken qua methodiek en/of uitvoering op te merken.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staan we uitgebreid stil bij de subsidies die in 2011 zijn verstrekt. In het hoofdstuk wordt allereerst de subsidiesystematiek in Overijssel toegelicht, waarna de financiële omvang van subsidies aan de orde komt. In hoofdstuk drie wordt de kern van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst brengen we de wet- en regelgeving omtrent het evalueren van subsidies in kaart. Daarna beantwoorden we de vraag wat de informatiewaarde van de ontvangen evaluaties is. We kijken in welke mate de provincie zicht heeft op de effecten van de subsidies. Ook kijken we in welke mate de provincie de subsidies als doeltreffend heeft beoordeeld. Afgesloten wordt met een beschrijving van datgene wat de provincie met de uitkomsten van de evaluaties heeft gedaan.

2 Provinciale subsidies

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de subsidies die in 2011 in Overijssel zijn verstrekt. Daarnaast hebben we oog voor de veranderingen die in 2012 hebben plaatsgevonden. Voor een goed beeld starten we met een schets van de subsidiesystematiek in Overijssel. Daarna gaan we in op de aard en de omvang van de subsidies die in 2011 zijn verstrekt.

2.1 Algemene schets van de subsidiesystematiek

31

.....
Effecten van subsidies in beeld?

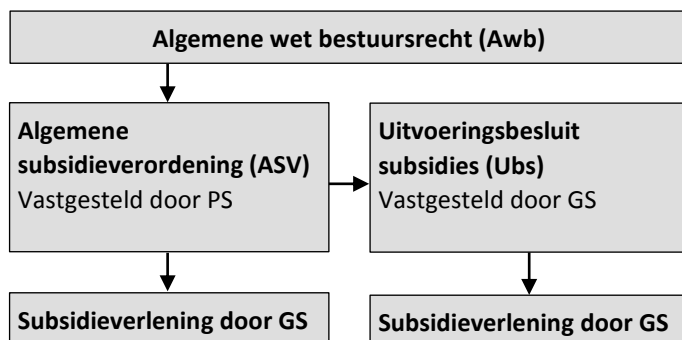
Subsidieverstrekking is een veel gebruikt instrument van bestuursorganen om doelen te realiseren. Ook de provincie Overijssel zet het instrument in om via de prestaties van subsidieontvangers een bijdrage te leveren aan provinciale doelen.

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.¹⁶ Eén van de bepalingen vereist een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking. Zonder deze wettelijke grondslag mogen bestuursorganen geen subsidie verstrekken (art. 4:23 Awb). De provincie Overijssel heeft door middel van de Algemene Subsidieverordening (ASV) en het Uitvoeringsbesluit subsidies (Ubs) invulling aan deze wet gegeven. Gedeputeerde Staten kunnen op grond van artikel 3 van de ASV subsidies verstrekken voor activiteiten die bijdragen aan doelstellingen van het provinciaal beleid of passen binnen de programmabegroting. Daarnaast biedt de ASV de mogelijkheid aan GS om nadere regels te stellen. Dit heeft GS gedaan in het Ubs. In het Ubs is geregeld welke activiteiten, personen of organisaties in aanmerking komen voor subsidie. Daarnaast zijn er in het Ubs aanvullende bepalingen opgenomen, waaronder het Rijksbrede subsidiekader. Het Rijksbrede subsidiekader uniformeert en vereenvoudigt de regels en verplichtingen ten aanzien van subsidies. Hierdoor moet onder andere de administratieve last van subsidieontvangers afnemen. Ook zijn er regels opgenomen om misbruik te voorkomen. Aanvullend op het Rijksbrede subsidiekader staan in het Ubs aanvullende bepalingen opgenomen over het

¹⁶ Damen, et al. (2009), *Bestuursrecht*

subsidieplafond, de weigeringsgrond, stapeling van subsidies, de subsidiabele kosten en diverse procedures voor de aanvraag en vaststelling van subsidies. Subsidiëring via de ASV is daarmee flexibeler en vrijblijvender dan via het Ubs. Subsidiëring op grond van het Ubs bindt zowel de subsidieaanvrager als GS aan meer regels. In figuur 5 is deze systematiek schematisch weergegeven. Aan de hand van een korte terugblik wordt in de volgende paragraaf de Overijsselse situatie nader toegelicht.

Figuur 5 Subsidiesystematiek



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

2.1.1 Een korte terugblik

In het coalitieakkoord 2003-2007 was het streven opgenomen om te komen tot een herijking van het subsidiebeleid. Het project 'Stroomlijning & Sturing, herijking financiële relaties en subsidiërelaties' heeft geleid tot een nieuwe subsidiesystematiek Subsidieverlening Nieuwe Stijl Overijssel (SNSO).¹⁷ In 2005 is gestart met de nieuwe subsidiesystematiek (Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel 2005) welke na een overgangperiode van twee jaar volledig is ingevoerd via het Uitvoeringsbesluit Subsidies 2007. In het onderstaande kader zijn de doelstellingen van dit nieuwe beleid weergegeven.

1. Risicomanagement: een betere beheersing van juridische en financiële risico's.
2. Doelmatigheid: slagvaardiger handelen en toename van effectiviteit provinciaal beleid.
3. Vraagsturing en doelmatigheid: een betere afstemming tussen provinciaal beleid, inzet van middelen en maatschappelijk resultaat.
4. Helder relatiebeheer: een duidelijke positiebepaling ten aanzien van alle subsidieontvangers.
5. Verzakelijking en prestatiesturing: zakelijke afspraken met de nadruk op prestaties en resultaatafspraken.
6. Minder administratieve lasten: een vereenvoudiging van de subsidieprocessen.

Bron: PS/2010/906

¹⁷ PS/2010/906

De provincie werkte tot 1 juli 2011 met drie subsidie categorieën. Deze categorieën waren van toepassing op subsidies die op grond van het Ubs werden verleend.

1. Stimuleringssubsidie: de provincie verlangt prestaties binnen een vooraf bepaalde periode. De subsidie was incidenteel en er was weinig sturing vanuit de provincie. Het maximale bedrag was € 30.000 en werd direct vastgesteld en volledig uitbetaald.
2. Prestatiesubsidie: deze subsidies waren eveneens incidenteel van karakter. De provincie verlangde prestaties in een vooraf bepaalde periode. Er was geen financiële limiet en de provincie had bij de inzet van deze subsidie een nadrukkelijke inhoudelijke sturing. De subsidie werd bevoorschot en aan het eind vastgesteld op basis van de werkelijk gerealiseerde prestaties.
3. Prestatiesubsidie per boekjaar: deze subsidie komt grotendeels overeen met de prestatiesubsidies. Het voornaamste verschil is dat ze structureel van karakter waren en prestaties per kalenderjaar werden afgesproken.

Aan het begin van dit decennium is in IPO-verband met het Rijk afgesproken dat alle provincies het nieuwe Rijksbrede subsidiekader overnemen. In Overijssel is dat kader vastgelegd in het Ubs 2011 dat per 1 juli 2011 in werking is getreden en nog steeds geldig is. In dit kader is de mate van verantwoording afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag.

1. Tot € 25.000: sturing vanuit de provincie op prestaties. De subsidie wordt direct vastgesteld en verstrekt.
2. Vanaf € 25.000 tot € 125.000: nadrukkelijke inhoudelijke sturing vanuit de provincie. Subsidie wordt bevoorschot en aan het eind vastgesteld op basis van de werkelijk gerealiseerde prestaties. Wanneer projecten langer dan een jaar duren kan de provincie tussenrapportages vragen.
3. Vanaf € 125.000: nadrukkelijke inhoudelijke sturing vanuit de provincie. Het verantwoordingsarrangement is zwaarder dan bij de subsidies met lagere bedragen. Daarnaast kan de provincie tussentijdse rapportages eisen bij projecten die langer dan één jaar duren. Subsidie wordt bevoorschot en aan het eind vastgesteld op basis van de werkelijk gerealiseerde prestaties en gemaakte kosten.

2.2 Verstrekte subsidies

Bevinding

- GS hebben in 2011 € 473 mln. aan subsidie verstrekt. Daarvan is € 316,7 mln. verstrekt via het Ubs. Eén derde (€ 155,8 mln.) is verstrekt op grond van de ASV.

In de volgende paragrafen geven we antwoord op deelvraag 1a: welke subsidies heeft de provincie verstrekt en hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid? In 2011 heeft de provincie in totaal € 473 mln. aan subsidies verstrekt. Dit is 68% van de totaal gerealiseerde programma-uitgaven (€ 696 mln.).¹⁸ In de periode tussen 2009 en

¹⁸ Exclusief personeelsgebonden kosten en toegerekende apparaatskosten.

2012 varieert het aandeel van subsidies ten opzichte van de totale programma-uitgaven tussen de 47% en 68%.

Tabel 3 Het aandeel van subsidies ten opzichte van de totale programma-uitgaven (x € 1.000.000)

Jaar	Verstreckte subsidie	Programma-uitgaven ¹⁹	Percentage subsidie t.o.v. programma-uitgaven
2009	€ 318	€ 675	47%
2010	€ 442	€ 716	62%
2011	€ 473	€ 696	68%
2012	€ 288	€ 584 ²⁰	49%

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

In Tabel 4 hebben we de verstreckte subsidies in 2011 uitgesplitst naar programma. Vooral in de programma's *Kwaliteit van de leefomgeving*, *Water* en *Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd* maken subsidies een relatief groot deel uit van de totale uitgaven. In *Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd* is een groot aandeel weggelegd voor jeugdzorg. De provincie heeft hier € 122 mln. aan uitgegeven. Van dit bedrag was € 111 mln. afkomstig van het Rijk. In het vervolg van dit rapport is jeugdzorg -waar relevant- apart weergegeven omdat de taak in 2015 naar de gemeenten gaat en de financiële omvang relatief groot is (€ 122 mln.).

Tabel 4 Het financiële aandeel van subsidies per programma in 2011 (x € 1.000)

Programma	Totale programma uitgaven ²¹	Totaal verstreckte Subsidie	Percentage subsidie t.o.v. programma
Kwaliteit van de leefomgeving	€ 126.477	€ 92.167	73%
Impuls voor werk	€ 56.168	€ 35.698	64%
Mobiliteit	€ 112.500	€ 28.746	26%
Natuur en Duurzaamheid	€ 127.207	€ 75.045	59%
Water	€ 43.428	€ 36.727	85%
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	€ 204.671	€ 204.055	100%
Daadkrachtig Bestuur	€ 25.687	€ 91	0%
Totaal	€ 696.138	€ 472.529	68%
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd (exclusief jeugdzorg)	€ 82.538	€ 81.922	99%
Totaal exclusief jeugdzorg	€ 574.005	€ 350.396	61%

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

¹⁹ Exclusief personeelsgebonden kosten en toegerekende apparaatskosten.

²⁰ Over 2012 beschikken we op het moment van publiceren nog niet over de gerealiseerde uitgaven. In de tabel is daarom de vergelijking gemaakt met de begroting 2012.

²¹ Zie voorgaande voetnoot.

Van de € 473 mln. verstrekte subsidies is € 155,8 mln. verstrekt op grond van de ASV. Daarnaast is er € 316,7 mln. verstrekt op grond van het Ubs. Zoals eerder toegelicht bindt het Ubs zowel de subsidieaanvrager als GS aan meer regels. De provincie heeft het voornemen om het bedrag dat wordt weggezet via de ASV te verkleinen. Dit wordt in praktijk gebracht door bij meer dan vijf subsidieaanvragen altijd te kiezen voor een subsidieregeling via het Ubs. Bij minder dan vijf aanvragen is het voornemen dit via de ASV te regelen.

2.3 Subsidie verstrekt op grond van de ASV

Norm

- GS beschikken over een volledig overzicht van de subsidies die zijn verstrekt.

Bevindingen

- GS kunnen niet op relatief eenvoudige wijze (en in een kort tijdsbestek) beschikken over een overzicht van de subsidies die op grond van de Algemene subsidieverordening (ASV) zijn verstrekt. Daarmee ontbreekt een voorwaarde om te kunnen sturen op het subsidie-instrument. Tijdens het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er met ingang van 2013 verbeteringen zijn doorgevoerd in de administratie, waardoor eenvoudiger inzicht te verkrijgen is.
- GS kunnen binnen de beschikbare periode (2 maanden) slechts op onderdelen informatie aanleveren over de verstrekte bedragen op grond van de ASV. Van € 51,7 miljoen kunnen GS geen nadere specificering aanleveren. De provincie heeft het voornemen het bedrag dat via de ASV wordt verstrekt terug te brengen. De juridische waarborging bij subsidiëring via de ASV is minder strikt dan bij subsidiëring via het Ubs.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de subsidies die op grond van de ASV zijn verstrekt. Tijdens het onderzoek bleek het bedrag dat via de ASV werd verstrekt een derde te zijn van de totale omvang van de subsidieverstrekking. Gezien de omvang (€ 155,8 mln.) vonden wij een nadere uitsplitsing opportuun. De provincie heeft dit overzicht op ons verzoek opgesteld. Binnen de gegeven termijn (2 maanden) was het overzicht zoals weergegeven in bijlage 3 voor de provincie het maximaal haalbare.²² Het vergde de provincie veel tijd en inzet om de subsidies via de ASV nader te specificeren. Ook heeft de provincie het toegestuurde overzicht regelmatig moeten herzien. Zo waren sommige subsidies in eerste instantie in het ASV overzicht opgenomen die bij nader inzien waren verstrekt op grond van het Ubs. Tijdens het ambtelijk wederhoor gaf de provincie aan dat met ingang van 2013 er verbeteringen in de administratie zijn doorgevoerd.

²² Voor het specificeren van de ASV heeft de provincie twee maanden gehad. Voor het specificeren van het Ubs vier maanden. Deze termijnen wijken af omdat gaandeweg het onderzoek het ASV bedrag groter was dan verwacht en wij een nadere specificering opportuun vonden.

Uit het overzicht blijkt dat relatief veel subsidie via de ASV wordt verstrekt voor de programma's *Water* (€ 34,4 mln.), *Sociale infrastructuur en Cultuur en Jeugd* (€ 33 mln.) en *Kwaliteit van de leefomgeving* (€ 22,6 mln.). Van één derde van de uitgaven (€ 51,7 mln.) kon de provincie binnen de daarvoor beschikbare tijd geen nadere specificering aanleveren. Volgens de provincie ligt deze informatie verspreid over de organisatie en is deze niet geautomatiseerd uit de administratie te halen. Bij uitzondering komt het voor dat middelen van derden via de ASV worden verstrekt, zoals bijvoorbeeld FES-middelen. Tabel 5 geeft een overzicht van de verstrekte subsidie op grond van de ASV.

Tabel 5 Verstrekte subsidies op grond van de ASV in 2011 (x € 1.000)

Programma	Verstrekt via de ASV
Kwaliteit van de leefomgeving	€ 22.600
Impuls voor werk	€ 5.900
Mobiliteit	€ 3.200
Natuur en Duurzaamheid	€ 4.940
Water	€ 34.400
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	€ 33.000
Daadkrachtig Bestuur	€ 100
Totaal	€ 104.140
Niet nader gespecificeerd	€ 51.681
Totaal	€ 155.821

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

2.4 Subsidie verstrekt op grond van het Ubs

Norm

- GS beschikt over een volledig overzicht van de subsidies die zijn verstrekt.

Bevinding

- GS kunnen niet op relatief eenvoudige wijze (en in een kort tijdsbestek) beschikken over een overzicht van de subsidies die op grond van de Ubs zijn verstrekt. Het vergde veel tijd en inzet om de juiste gegevens binnen de gegeven termijn van vier maanden te achterhalen en het is niet met zekerheid te zeggen of de gegevens nu volledig kloppen. Daarmee ontbreekt een voorwaarde om te kunnen sturen op het subsidie-instrument. Tijdens het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat met ingang van 2013 er verbeteringen in de administratie zijn doorgevoerd, waardoor het overzicht wel eenvoudig te genereren is.

In 2011 had de provincie 59 subsidieregelingen ingesteld op grond van het Ubs. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van deze subsidieregelingen. Met het oog op de werklust voor de provincie hebben we in juli 2012 de gegevens opgevraagd die volgens

de provincie relatief makkelijk voor handen waren. In november 2012 ontving de Rekenkamer het definitieve overzicht. In de tussenliggende vier maanden is er intensief contact geweest tussen de Rekenkamer en de provincie om het schema op orde te krijgen. De administratie van de provincie is niet ingericht om een geaggregeerd overzicht van subsidieregelingen op te leveren. Het kostte de provincie veel tijd en inzet om een overzicht van de verstrekte subsidies aan te leveren. Daarnaast kan de provincie Overijssel niet garanderen dat het huidige overzicht volledig is. Hierdoor ontbreekt een voorwaarde om adequaat te kunnen sturen op het subsidie-instrument. De provincie geeft aan dat het financiële deel van de administratie met ingang van 2013 op orde is.

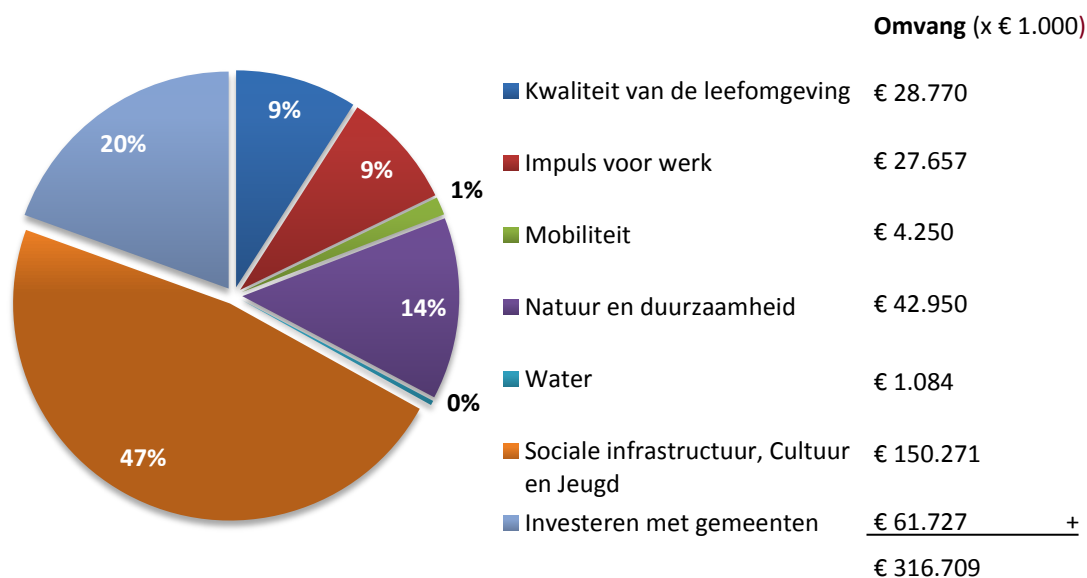
2.4.1 Financiële omvang subsidieregelingen

Uit het aangeleverde overzicht blijkt dat de provincie in 2011 € 316 mln. heeft verstrekt via subsidieregelingen. Ruim één derde, € 122 mln., was verstrekt voor Jeugdzorg. Van dit bedrag was € 111 mln. afkomstig van het Rijk. Exclusief Jeugdzorg is er € 194 mln. via regelingen verstrekt. Naast *Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd* zijn *Natuur en duurzaamheid* en *Investeren met gemeenten (IMG)* grote posten. IMG is geen programma, maar apart weergegeven omdat de subsidies zijn verspreid over de diverse programma's. Figuur 6 geeft een overzicht van de financiële verstrekking via subsidieregelingen. De categorisering is conform de begroting door de provincie aangebracht en aan dit rapport toegevoegd in bijlage 4. Het gaat hier om daadwerkelijk verstrekte subsidies.

37

Effecten van subsidies in beeld?

Figuur 6 Overzicht van de verstrekte subsidies in 2011 op grond van het Ubs



Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

2.4.2 Eigen middelen versus middelen van derden

Niet al het verstrekte geld is direct afkomstig van de provincie. De provincie zet ook geld door dat afkomstig is van zogenaamde derden. Het gaat hierbij voornamelijk om rijks geld. Een nadere uitsplitsing van de zogenaamde 'derden' valt buiten de scope van dit onderzoek. Tabel 6 geeft een overzicht welk aandeel van de provincie afkomstig is en welk deel van derden. Hieruit blijkt dat 63% afkomstig is van de provincie en 37% van derden. Als we jeugdzorg buiten beschouwing laten gaat het voor 96% om provinciaal geld. Alleen bij de programma's *Mobiliteit* en *Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd* is het grootste deel afkomstig van derden. Bij beide programma's gaat het om rijksmiddelen.

Tabel 6 Financiële omvang van de subsidies afkomstig van de provincie of van derden in 2011 (x € 1.000)

Programma	Totaal verstrekte subsidie Ubs	Bijdrage provincie	Bijdrage derden
Kwaliteit van de leefomgeving	€ 28.770	€ 28.358 (99%)	€ 412 (1%)
Impuls voor werk	€ 27.657	€ 27.610 (100%)	€ 47 (0%)
Mobiliteit	€ 4.250	€ 410 (10%)	€ 3.840 (90%)
Natuur en Duurzaamheid	€ 42.950	€ 40.640 (95%)	€ 2.310 (5%)
Water	€ 1.084	€ 1.084 (100%)	€ 0
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	€ 150.271	€ 38.759 (26%)	€ 111.512 (74%)
Daadkrachtig Bestuur	€ 0	€ 0	€ 0
IMG	€ 61.727	€ 61.727 (100%)	€ 0
Totaal	€ 316.709	€ 198.588 (63%)	€ 118.121 (37%)
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd (exclusief jeugdzorg)	€ 28.139	€ 27.639 (98%)	€ 500 (2%)
Totaal exclusief jeugdzorg	€ 194.577	€ 187.468 (96%)	€ 7.109 (4%)

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

2.4.3 Wettelijke en autonome taken

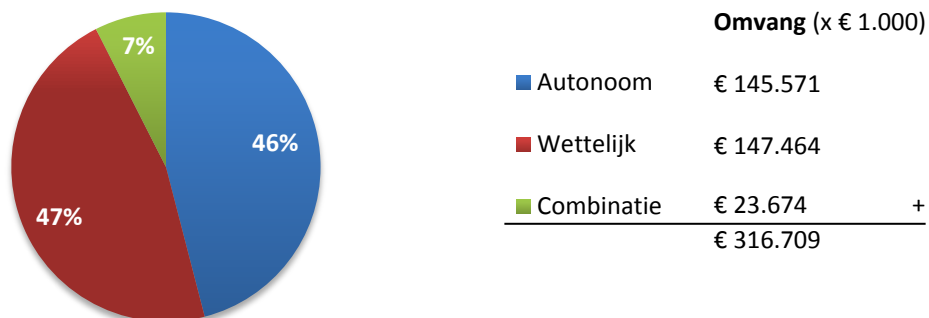
Bevinding

- Van de € 316 mln. die via subsidieregelingen in 2011 is verstrekt, is € 146 mln. in het kader van een autonome taak. € 171 mln. is verstrekt naar aanleiding van een wettelijke taak of een combinatie van een autonome en wettelijke taak. Als we Jeugdzorg buiten beschouwing laten, valt 75% van de verstrekte subsidies in 2011 onder autonoom beleid. De provincie heeft hier de volledige zeggenschap over.

Als we dieper ingaan op de subsidieregelingen dan kunnen we een onderscheid maken naar autonome taken van de provincie en taken die volledig rusten op een wettelijke plicht; de zogenaamde medebewindstaken.

Het onderscheid is gemaakt en aangeleverd door de ambtelijke organisatie. In figuur 7 is te zien dat ruim € 145,6 mln. wordt verstrekt zonder wettelijke plicht. De provincie heeft over deze gelden zelf de volledige zeggenschap. Naast de autonome taken voert de provincie wettelijke taken uit. Hier gaat een bedrag van € 147,4 mln. in om. Tot slot is categorie 'combinatie' in het figuur te zien. De subsidies die hieronder vallen hebben zowel een autonome als wettelijke taak.

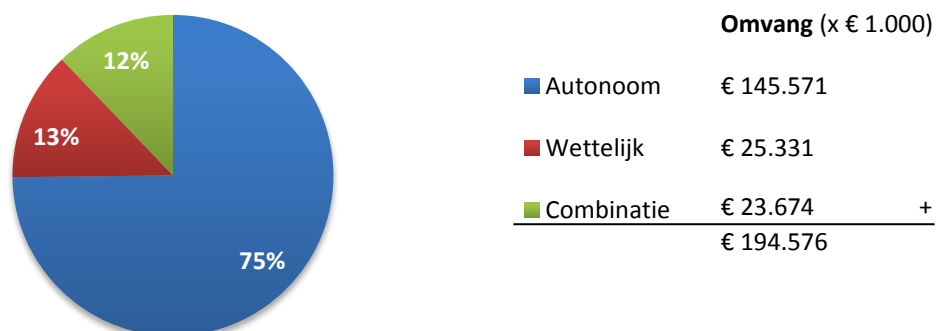
Figuur 7 Onderverdeling van subsidieregelingen naar taak: autonoom, wettelijk of een combinatie van beide (2011)



Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Jeugdzorg is een wettelijke taak. De provincie ontvangt hiervoor € 111 mln. van het Rijk en heeft daar zelf € 11 mln. aan toegevoegd. Als we deze post van de categorie wettelijk aftrekken dan levert dat het overzicht op zoals gepresenteerd in figuur 8. 75% van de verstrekte subsidies zijn autonome middelen waar de provincie zelf zeggenschap over heeft.

Figuur 8 Onderverdeling van subsidieregelingen naar taak: autonoom, wettelijk of een combinatie van beide, exclusief Jeugdzorg (2011)



Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Om een concreter beeld te schetsen van de autonome stroom zijn hieronder de autonome subsidieposten boven de € 5 mln. opgesomd. Het volledig overzicht is terug te vinden in bijlage 4.

- Investeren met Gemeenten: € 61,7 mln.
- Groene en Blauwe diensten: € 19,6 mln.
- Vrijtijdseconomie: € 10,6 mln.
- Ruimtelijke kwaliteit: € 7 mln.
- Steunfunctietaken op het gebied van sociale infrastructuur en cultuur: € 6,4 mln.
- Duurzame energie: € 5,3 mln.

2.4.4 Subsidieplafonds

Bevindingen

- De provincie heeft op twee regelingen meer uitgegeven dan in het subsidieplafond was vastgesteld. In beide gevallen hebben Provinciale Staten daarmee ingestemd.
- Bij bijna de helft van de subsidieregelingen (27 van de 53) is er minder uitgegeven dan in het subsidieplafond was vastgesteld. In de basis dient een plafond als limitering voor de overheidsuitgaven, echter het niet uitgeven van de beoogde middelen houdt een risico in ten aanzien van doelbereik. Onderschrijding heeft daarnaast tot gevolg dat de gereserveerde middelen niet beschikbaar zijn voor andere opgaven. In totaal is er in 2011 bij 49% van de regelingen minder verstrekt dan volgens het plafond beschikbaar was. Bij 19 regelingen is het verschil groter dan 10% ten opzichte van het plafond. Financieel gaat het om € 17,3 mln. Exclusief Jeugdzorg en subsidies waar geen jaarplafond voor is gaat het om 17% van het totale verstrekte bedrag via subsidieregelingen.

Gedeputeerde Staten kunnen in gevolge artikel 5 ASV een subsidieplafond opstellen. Dit heeft Overijssel vormgegeven in het Ubs. Onder het subsidieplafond wordt verstaan: het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies.²³ Het plafond geeft hiermee een weigeringsgrond voor subsidieverstrekking.²⁴ Een plafond vergroot de controle over het subsidie-instrument en kan gedurende het jaar worden bijgesteld.

In Overijssel waren er in 2011 53 regelingen met een jaarplafond. Zes subsidieregelingen vallen onder een meerjarenprogramma en hebben geen jaarplafond. Wanneer we plafond en verstrekte subsidie vergelijken, dan komen we bij 29 regelingen een verschil tegen. Dit is weergegeven in figuur 9. Allereerst is er tweemaal een overschrijding van het subsidieplafond. Dit is in het geval van *Jeugdzorg* en *Beeldende kunst en vormgeving*. De verhoging van de subsidie voor Jeugdzorg heeft ambtshalve plaatsgevonden omdat het hier gaat om het doorzetten van rijks gelden. In het geval van Beeldende kunst en

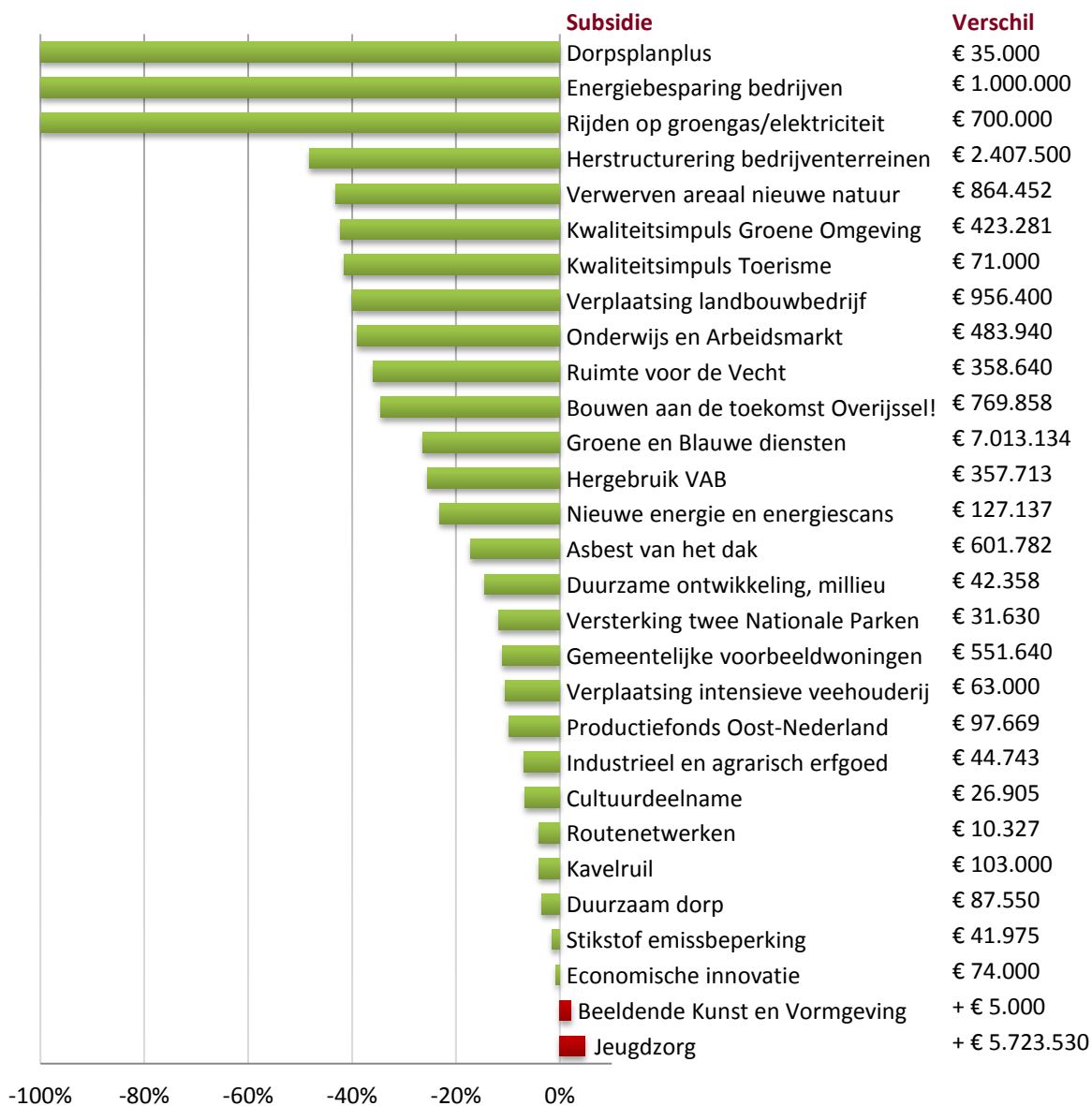
²³ Art. 4:22 Awb

²⁴ Damen, et al. (2009), *Bestuursrecht*

vormgeving hebben Provinciale Staten extra geld vrijgemaakt.²⁵ Daarnaast is bij 27 van de 53 regelingen het jaarplafond niet bereikt (49%). In 19 gevallen gaat het om meer dan 10% verschil tussen het vastgestelde en het verstrekte bedrag. Bij drie subsidieregelingen wordt 100% niet uitgegeven. Bij *Energiebesparing bedrijven* en *Rijden op groengas* is het bedrag vooruitgeschoven naar het volgende jaar. In het geval van *Dorpsplanplus* zijn er geen subsidieaanvragen geweest. Hoewel het plafond gedurende het jaar kan worden bijgesteld is dat in deze gevallen niet gebeurd. Financieel gezien gaat het om een bedrag van € 17,3 mln. In vergelijking met het totale bedrag dat de provincie via subsidieregelingen heeft verstrekt (€ 316 mln.) gaat het om 5%. Als we Jeugdzorg en de meerjaren-subsidies waar geen jaarplafond voor is buiten beschouwing laten gaat het om 17%. De functie van een subsidieplafond is het tegengaan van overschrijding. Echter, in het geval van overschrijding zijn voor deze subsidies bedragen gereserveerd die daarmee niet beschikbaar waren voor andere opgaven.

²⁵ PS/2010/422

Figuur 9 Een overzicht van de 29 van de 53 regelingen waar een afwijking zit tussen het vastgestelde subsidieplafond en het verstrekte bedrag in 2011. De gekleurde balk geeft het percentage aan dat niet is verstrekt, maar wel was vastgesteld in het subsidieplafond.



Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

3 Inzicht in doeltreffendheid subsidies

In dit hoofdstuk staan de evaluaties van de subsidieregelingen²⁶ centraal. We bekijken welke evaluaties beschikbaar zijn en wat er in de evaluaties is opgenomen over gerealiseerde prestaties en effecten. Daarnaast brengen we in beeld welk deel van de geëvalueerde subsidies als doeltreffend is beoordeeld door de provincie. De laatste paragraaf is gewijd aan het vervolg op de evaluatie; wat is er gedaan met de informatie en heeft dit geleid tot voortzetting, aanpassing of stopzetting van de subsidie? Dit geeft inzicht in hoeverre de beleidscyclus wordt gevolgd.

43

Effecten van subsidies in beeld?

3.1 Regelgeving en beoordeelde subsidies

In deze paragraaf wordt deelvraag 1b beantwoord: Wat is de wet- en regelgeving omtrent de evaluatie van verstrekte subsidies?

Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen biedt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het wettelijk kader voor de inzet van subsidies. In de wet 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 Awb²⁷ 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.”* Dit betekent dat subsidieregelingen die een looptijd langer dan 5 jaar hebben minstens één keer in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd. De Awb stelt geen nadere eisen aan het verslag van de evaluatie. Ook de provincie Overijssel heeft geen

²⁶ Dit zijn de subsidies die op grond van het Ubs zijn verstrekt.

²⁷ Art. 4:24 Awb

aanvullende eisen gesteld ten aanzien van de evaluatie van subsidies²⁸. 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 perse 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 onderscheiden we alternatieve vormen van evaluatie, bijvoorbeeld een verslag van een symposium of van werkbezoeken.

We hebben de ambtelijke organisatie gevraagd op welke wijze zij inzicht hebben in de effecten en doeltreffendheid van subsidies. Dit leverde een veelheid en grote diversiteit aan documenten op, ter illustratie volgen hierna enkele voorbeelden.

Voorbeelden van alternatieve vormen

Voor de beoordeling van de subsidies die onder het reconstructiebeleid vielen hebben we een onderzoeksrapport ontvangen. Het ging hierbij om een kwalitatieve evaluatie waarin de ingezette instrumenten werden geanalyseerd en waarin aandacht was voor de maatschappelijke effecten. Daarnaast hebben we in het geval van de subsidieregeling Dorpsplanplus onder andere een verslag van een symposium ontvangen. 160 deelnemers gingen in 2010 met elkaar in gesprek over vitale dorpen. Door op deze manier ervaringen te delen kregen de aanwezigen inzicht in de succes- en faalfactoren bij andere deelnemers van de subsidieregeling. Ook dit is een methode om gegevens te achterhalen over de subsidieregeling in praktijk.

In het rapport maken we een onderscheid tussen onderzoeksrapportages en alternatieve vormen van inzicht. De beoordelingen per subsidie zijn opgenomen in bijlage 5 'Beoordeling evaluaties subsidies'. Daarin zijn tevens de documenten benoemd die gebruikt zijn om tot een oordeel te komen. Overige aangeleverde documenten die geen zicht bieden op resultaten en effecten van de subsidieregeling hebben we buiten beschouwing gelaten.

3.1.1 Beoordeelde subsidies

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord:

1c. Naar welke subsidies is een evaluatie uitgevoerd?

Op basis van de informatie die de Rekenkamer heeft ontvangen van de provincie Overijssel komen we tot de volgende indeling in looptijd van de subsidies die in 2011 zijn verstrekt.

²⁸ Daarmee vervalt de norm 'de provincie voldoet aan haar eigen (nog in kaart te brengen) normen qua evaluatie van subsidies' zoals opgenomen in het onderzoeksplan

Tabel 7 Indeling in looptijd

Regelingen	Aantal (%)	Omvang in 2011
Looptijd < 5 jaar	35 (59 %)	246.723.934 (78%)
Looptijd > 5 jaar	24 (41 %)	69.985.187 (22%)
Totaal	59 (100 %)	316.709.121 (100%)

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Er zijn 24 subsidieregelingen met een looptijd langer dan vijf jaar. In dit hoofdstuk gaat het daarmee om 41% van het totaal aan subsidieregelingen en om 22% van de totale subsidie-uitgaven (€ 69,9 mln.). Van deze 24 subsidieregelingen maken er 15 onderdeel uit van het pMJP/ILG. Daarvoor geldt dat de provincie een prestatieovereenkomst heeft gesloten met het Rijk. Voor deze regelingen behoort er in ieder geval zicht te zijn op prestaties, maar gezien het feit dat er ook eigen middelen zijn toegevoegd aan de rijksmiddelen zijn wij van mening dat ook voor deze regelingen er zicht op doelbereik en doeltreffendheid zou moeten zijn.

De Stimuleringsregeling Vrijwilligers loopt langer dan vijf jaar, maar betrekken we verder niet in onze analyse omdat deze regeling het karakter heeft van een 'waarderingssubsidie' waarvoor geen tegenprestatie wordt gevraagd. De subsidieregeling Verkeers- en vervoersprojecten krijgt twee beoordelingen, omdat deze bestaat uit twee onderdelen, die verschillend scores. Het totaal aantal beoordelingen komt daarmee op 24.

3.2 Inzicht in prestaties en effecten

In deze paragraaf wordt deelvraag 2 beantwoord:
Wat is de informatiewaarde van de subsidie-evaluaties?

Om de vraag te kunnen beantwoorden hebben we de evaluaties beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

Kwaliteitscriteria:

1. Inzicht in prestaties
2. Inzicht in doelbereik
3. Verband subsidie(prestatie) – doelbereik aannemelijk
4. Inzicht in doeltreffendheid

Ad-1) Het eerste criterium geeft aan of er inzicht is in de prestaties die met behulp van de subsidie zijn geleverd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de provincie een monitorings- of voortgangsrapportage heeft waarin is opgenomen tot welke resultaten de subsidie heeft geleid.

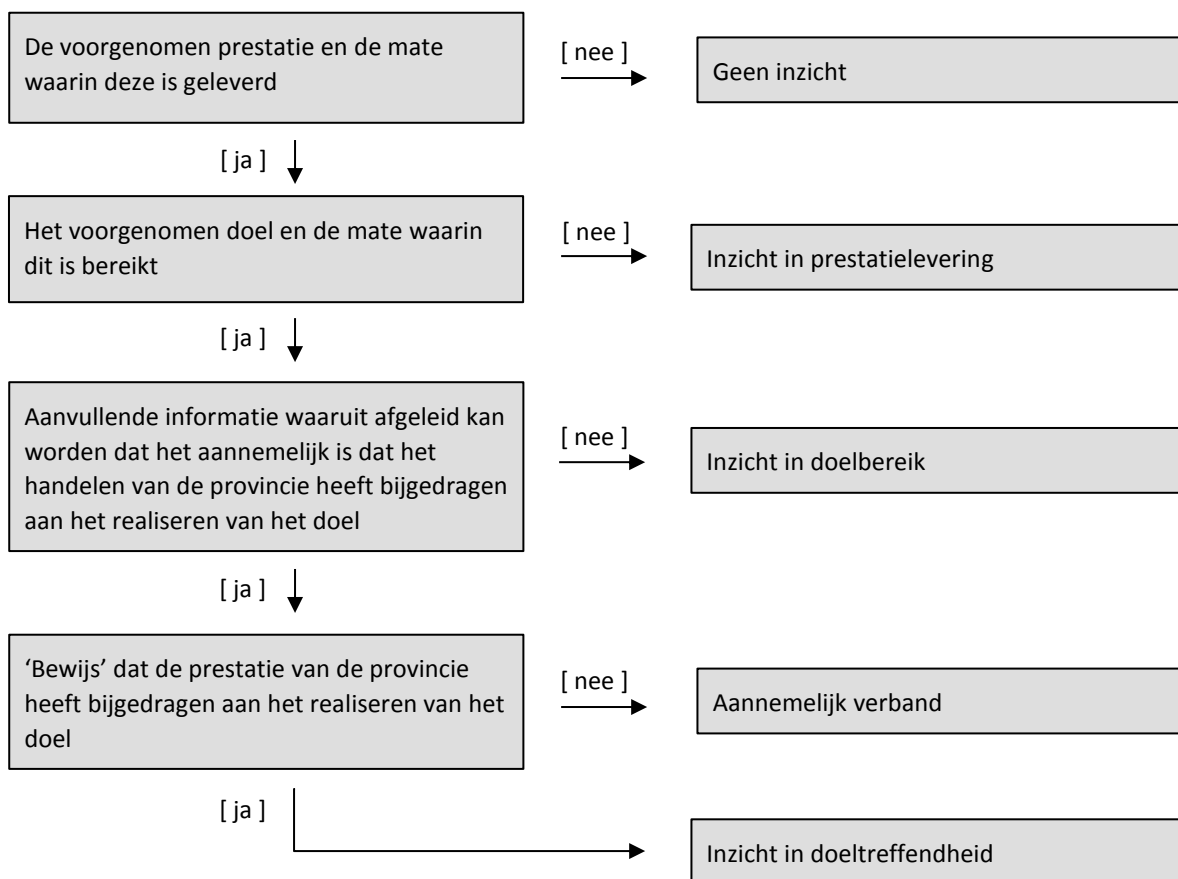
Ad-2) Het tweede criterium geeft aan in hoeverre er inzicht is in het doelbereik; zijn de maatschappelijke doelen die met de regeling werden beoogd bereikt?

Ad-3) Het derde criterium geeft aan hoe aannemelijk de relatie is tussen de prestatie en het doelbereik. Dit betekent dat er een analyse is gemaakt dan wel dat er aanwijzingen zijn die aangeven dat de doelen door de prestatie zijn bereikt.

Ad-4) Het vierde criterium ‘inzicht in doeltreffendheid’ geeft aan in hoeverre de subsidie de ‘verklarende en/of doorslaggevende factor’ is van het doelbereik. Kan worden aangetoond dat het doel bereikt is als gevolg van de inzet van de subsidieregeling? Omdat er vrijwel altijd ook andere beleidsinterventies, (maatschappelijke) ontwikkelingen en factoren spelen die van invloed zijn op de beoogde doelen, is dit geen eenvoudig criterium. Om te kunnen voldoen aan dit criterium is een evaluatieonderzoek met rapportage een noodzakelijke voorwaarde.

In het hierna volgende stroomschema²⁹ zijn de verschillende criteria opgenomen en komt de opbouw in de informatiewaarde duidelijk tot uitdrukking:

Biedt het evaluatief materiaal zicht op:



²⁹ Het schema is afgeleid van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies

3.2.1 Beoordeling evaluaties subsidies

Norm:

- De provincie evalueert tenminste éénmaal per 5 jaar de langlopende subsidies en doet daarmee - conform de Awb - verslag van de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.

Bevindingen:

- Van alle subsidieregelingen is evaluatie-informatie beschikbaar
- Van geen van de subsidieregelingen beschikt de provincie over volledig inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie.
- Van twee subsidieregelingen is gedeeltelijk aangetoond dat de subsidie doeltreffend is
- Bij tien subsidieregelingen is het verband tussen de prestatie en het doelbereik aannemelijk gemaakt. Bij één is dat verband volledig inzichtelijk, van negen subsidieregelingen is dat verband gedeeltelijk inzichtelijk gemaakt.
- Van 16 subsidieregelingen heeft de provincie inzicht in het doelbereik. Van één subsidieregeling is het inzicht volledig, van 15 subsidieregelingen is er gedeeltelijk inzicht in het doelbereik.
- Van alle subsidieregelingen is er zicht op de prestaties, bij 21 subsidies is dat inzicht volledig, bij drie subsidies is het inzicht op de prestaties gedeeltelijk aanwezig.

47

Effecten van subsidies in beeld?

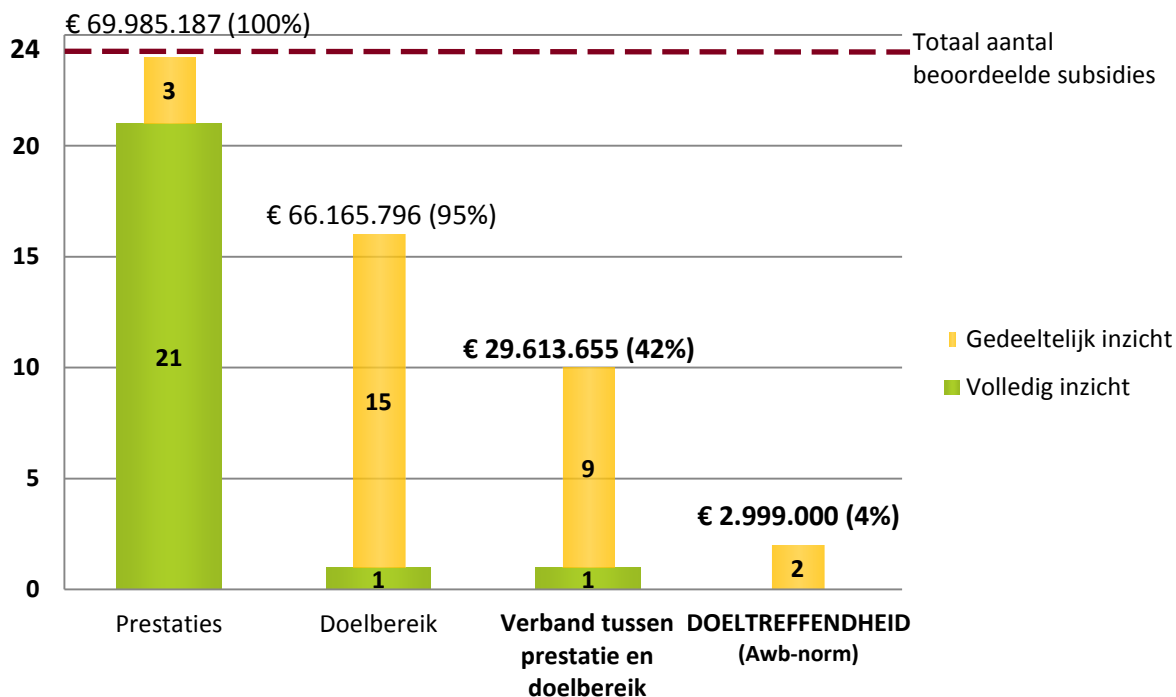
Bij 16 van de in totaal 24 subsidieregelingen heeft de Rekenkamer één of meerdere rapportages ontvangen van een onderzoek³⁰. Van acht subsidieregelingen is geen onderzoeksrapportage, maar wel een alternatieve vorm van evaluatie-informatie beschikbaar. Van 10 subsidieregelingen hebben we zowel een onderzoeksrapportage als een alternatieve vorm met evaluatie-informatie.

De Rekenkamer heeft de informatie beoordeeld³¹ op de kwaliteitscriteria (zie 3.2). De uitkomsten van deze beoordelingen staan in figuur 10 en worden in de daaropvolgende tekst nader toegelicht.

³⁰ Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat we de evaluatieonderzoeken niet expliciet hebben onderzocht op de onderzoekskwaliteit op aspecten zoals betrouwbaarheid, validiteit e.d.. Alleen als afwijkende zaken direct in het oog springen zouden we dit meewegen. Dit is echter niet het geval geweest.

³¹ Indien van een subsidieregeling zowel een evaluatieonderzoek als via een alternatieve vorm evaluatie-informatie beschikbaar is, is de beste beoordeling gebruikt.

Figuur 10 De mate waarin de provincie zicht heeft op de prestaties, het doelbereik, het verband tussen prestaties en doelbereik en de doeltreffendheid van de subsidies



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Inzicht in prestaties

Van alle 24 subsidieregelingen is er inzicht in de prestaties. Van 21 subsidieregelingen is er een volledig inzicht en van drie subsidieregelingen is er gedeeltelijk inzicht in de prestaties. Inzicht in de prestaties kan op basis van de verantwoordingsrapportages van subsidieontvangers op het niveau van de subsidieregeling worden geaggregeerd. Inzicht in de prestaties is de meest basale vorm van evalueren.

Voorbeeld: Midterm Review ILG/pMJP (2010) (MTR) geeft inzicht in prestaties

De MTR is een voorbeeld van een onderzoek waarbij inzicht wordt gegeven in de prestaties. Met behulp van de MTR is van tien pMJP- subsidieregelingen inzicht in de prestaties gegeven. Dit is voortgekomen uit de Bestuursovereenkomst waarin Rijk en provincies hebben afgesproken in 2010 een MTR te houden. Het MTR geeft bijvoorbeeld inzicht in de volgende prestaties:

- 7 intensieve veehouderijen verplaatst, 10 in uitvoering;
- Van ca. 4.440 – 5.230 ha landbouwgrond is de verkaveling verbeterd;
- 23 projecten hergebruik vrijkomende agrarische bebouwing zijn afgerond, 16 zijn in uitvoering;
- 1809 ha grond verworven voor de EHS;
- 22 knelpunten in het Landelijke Routen netwerk Fietsen opgelost;
- 21 Kulturhusen gerealiseerd;
- 26 Dorpsplannenplus gereed, 45 in uitvoering.

Inzicht in doelbereik

In totaal is er van 16 van de 24 subsidieregelingen inzicht in het doelbereik. Voor één regeling is er volledig inzicht, voor 15 regelingen is er gedeeltelijk inzicht in het doelbereik. Afgezet tegen de uitgaven aan langlopende subsidieregelingen betekent dit dat voor 95% van de uitgaven er in meer of mindere mate zicht is op doelbereik. Dat er sprake is van gedeeltelijk inzicht komt onder meer doordat de maatschappelijke doelen vaak niet meetbaar (SMART en/of concreet) zijn geformuleerd, waardoor niet gemeten kan worden of het doel bereikt is.

Voorbeeld: Stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed

Op basis van de recente evaluatie 'gebundeld restaureren (2012') en de rapportage '10 jaar Reanimatie industrieel en agrarisch erfgoed in Overijssel, 2011' is er gedeeltelijk inzicht in doelbereik. De regeling kent een veelheid aan doelen, zo wordt onder meer een bijdrage verwacht aan de identiteit van Overijssel, aan het versterken van het economisch belang van stad en land en aan het vergroten van het inzicht in cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteiten. In het symposium dat in februari 2011 is gehouden is het belang van de regeling voor genoemde doelen benadrukt en zijn successen aangegeven. Veel van de doelen zijn echter niet meetbaar geformuleerd, daarnaast is niet voor alle doelen inzichtelijk of het doel wordt bereikt. Daarmee is er sprake van een gedeeltelijk inzicht in doelbereik.

Verband prestatie – doelbereik aannemelijk

Van de 24 beoordeelde subsidieregelingen is van 10 regelingen het verband tussen de prestatie en het doelbereik aannemelijk gemaakt. Voor één regeling is dat verband volledig inzichtelijk, voor negen regelingen is het verband tussen de subsidie en het doel gedeeltelijk aannemelijk. Gerelateerd aan de uitgaven aan langlopende subsidies betekent dit dat het verband voor 42% in meer of mindere mate aannemelijk is. Veelal is er wel een beleidstheorie op basis waarvan het verband verwacht wordt, maar ontbreekt het bewijs hiervoor.

Voorbeeld: Kulturhusen bevorderen de leefbaarheid

Over Kulturhusen zijn verschillende vormen van evaluatie-informatie beschikbaar.

- De MTR geeft goed inzicht in de prestaties. Er waren 100 Kulturhusen gepland. Tot en met 2009 waren er 21 Kulturhusen gerealiseerd.
- Het Burgerpanel Overijssel heeft onder andere onderzoek gedaan naar het aantal bezoekers van Kulturhusen.
- In 2011 zijn de effecten van de Kulturhusen onderzocht, omdat er op dat moment al ruim 40 Kulturhusen waren en omdat die al een aantal jaren draaiden, zouden de effecten op de leefbaarheid meetbaar kunnen zijn. Het is echter niet gemakkelijk dat effect te meten. Stimuland heeft het effect onderzocht door met behulp van verhalen van inwoners de meest significante verandering in beeld te brengen. Op basis daarvan kon een positieve relatie tussen een Kulturhus en de leefbaarheid worden aangegeven. De evaluatie bevestigt daarmee de beleidstheorie dat ontmoetingsplekken, zoals Kulturhusen, de leefbaarheid bevorderen.
- De onderzoeksresultaten zijn nog eens bevestigd op het Symposium van Binnen naar Buiten, waar de verschillende betrokken partijen aanwezig waren.

Inzicht in doeltreffendheid

Er zijn geen subsidies waarvan volledig is aangetoond dat ze doeltreffend zijn. Van twee regelingen is gedeeltelijk aangetoond dat de subsidie een belangrijke factor is voor het doelbereik. Daarmee is voor 4% van de uitgaven aan langlopende subsidies gedeeltelijk zicht op doeltreffendheid. Dit geldt voor de subsidie *Verplaatsing intensieve veehouderijen* en de subsidie *Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (kavelruil)*. Naar deze subsidies is ten opzichte van de andere subsidieregelingen relatief uitgebreid onderzoek gedaan in het kader van de reconstructie en is onder andere gekeken naar de instrumentenmix die voor het beleid is ingezet.

Van de meeste subsidies kan de doeltreffendheid niet worden aangetoond. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat het doelbereik niet bij alle regelingen in beeld is gebracht; zonder informatie over doelbereik kan ook de doeltreffendheid niet in beeld zijn gebracht. Anderzijds komt dit doordat in de onderzoeken niet aangetoond is dat de subsidie de doorslaggevende factor is geweest bij het doelbereik.

Voorbeeld: Verplaatsing intensieve veehouderij (Viv)

De subsidie verplaatsing intensieve veehouderij (viv) is op verschillende manieren onderzocht.

- In de MTR is aangegeven dat zeven bedrijven zijn verplaatst, dat er nog 10 in uitvoering zijn en concludeerde ook dat de oorspronkelijke taakstelling van 35 bedrijven niet realistisch was.
- In de MTR is ook een tussenevaluatie van de reconstructie, waar de Viv onderdeel van uitmaakt, opgenomen. In deze tussenevaluatie is aandacht voor de maatschappelijke effecten. Een conclusie is dat de omvang van de intensieve veehouderij afneemt in de extensiverings- en verweingsgebieden en dat er in die gebieden dus ruimte komt voor de ontwikkeling van andere functies. Dit komt dicht in de buurt van het hoofddoel van de reconstructie namelijk het realiseren van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat.
- In opdracht van PS is in 2011 een kwalitatieve evaluatie uitgevoerd naar het doelbereik van het reconstructiebeleid. Daarin wordt onder andere geconcludeerd dat de instrumenten zoals de verplaatsingsregeling goed werken. Tussen 2004 en 2006 is er een landelijk experiment geweest om de effecten van de hoogte van de subsidie te beoordelen. Hiermee is het verband tussen de subsidie en het doel gedeeltelijk aannemelijk gemaakt.
- Er is gedeeltelijk zicht op de doeltreffendheid. Er is zicht op de gerealiseerde maatschappelijke effecten en er is een aannemelijk verband tussen de prestaties en het doel. De doelstelling was vooraf echter niet meetbaar geformuleerd waardoor niet te zeggen is in welke mate de subsidieregeling doeltreffend was.

3.3 Oordeel provincie bijdrage subsidie aan doel

In deze paragraaf geven we antwoord op deelvraag 3: In welke mate zijn de geëvalueerde verstrekte subsidies als doeltreffend beoordeeld?

Bevinding

- De provincie oordeelt over tien van de 24 subsidieregelingen positief, voor de overige regelingen beschikt de provincie (nog) niet over een eenduidig oordeel.

Om tot een oordeel over de bijdrage van een subsidieregeling aan de doelstelling te komen, is zicht op doelbereik een voorwaarde. Voor 16 regelingen is er evaluatiemateriaal beschikbaar dat in meer of mindere mate inzicht geeft in doelbereik. Dit betekent dat de provincie van acht regelingen niet over een oordeel over de bijdrage aan de doelstelling beschikt.

Over tien van deze 16 regelingen³² is de provincie positief; de provincie spreekt van een positieve bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel. Het gaat hierbij om de regelingen Restauratieachterstanden Rijksmonumenten, Verkeers- en vervoersprojecten (infrastructurele projecten), Dorpsplan Plus, Nationale Landschappen, Kulturhusen, Routenetwerken, Stimulering duurzame ontwikkeling LOG's, Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw, verplaatsen landbouwbedrijven en verwerven areaal nieuwe natuur voor EHS. In de hierna volgende kaders zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Voorbeeld: Restauratieachterstanden Rijksmonumenten

De doelstelling van de regeling Restauratieachterstanden Rijksmonumenten is tweeledig; bijdragen aan het inlopen van de achterstanden en de werkgelegenheid in de bouwsector bevorderen. De 37 projecten hebben 225 manjaren werk opgeleverd en er zijn 22 leerlingen geplaatst. Door het niet meetbaar formuleren van de doelstelling kan niet worden aangegeven in welke mate de doelstelling is bereikt.

³² Het gaat hierbij om de regelingen Economische Innovatie, Restauratieachterstanden Rijksmonumenten, Stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed, Verkeers- en vervoersprojecten (infrastructurele projecten), Vrijtijdseconomie, Dorpsplan Plus, Groene en Blauwe Diensten, Nationale Landschappen, Kulturhusen, Routenetwerken, Stimulering duurzame ontwikkeling LOG's, Uitvoeringsprogramma's nationale landschappen, Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw, Verplaatsen landbouwbedrijven, Verplaatsing intensieve veehouderij, Versterking twee Nationale Parken en Verwerven areaal nieuwe natuur voor EHS.

Voorbeeld: Dorpsplan Plus

Van de beoogde dorpen heeft 97% een dorpsplan (in voorbereiding) en is/wordt er gezamenlijk aan een plan gewerkt. Daarmee is/wordt de betrokkenheid verhoogd. Ook bleek uit het symposium 'Toekomst voor dorpen' de kracht van dorpen en hun inwoners. De maatschappelijke doelstelling is niet meetbaar geformuleerd, waardoor niet kan worden aangegeven in welke mate de doelstelling is bereikt.

Voor de regelingen Economische innovatie, Groene en Blauwe Diensten en Versterking twee Nationale Parken wordt voor een oordeel over de bijdrage aan het bereiken van de doelen verwezen naar evaluaties die in 2014 (Economische innovatie) en in 2013 zullen worden uitgevoerd. Deze regelingen zijn na een eerdere evaluatie zodanig aangepast dat het oordeel van destijds niet meer relevant is. Voor de overige regelingen is er geen duidelijk oordeel opgenomen. Voor de regeling Vrijtijdseconomie ontbreekt een totaal beeld over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel. Voor de regelingen Stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed en Verplaatsing intensieve veehouderij wordt in de rapportage aangegeven de bijdrage van de projecten aan de provinciale doelstellingen wisselend is dan wel dat het doelbereik niet simpelweg positief of negatief te beoordelen is vanwege de grote diversiteit aan doelen en stakeholders.

Dit betekent dat de provincie over tien van de 24 subsidieregelingen een positief oordeel geeft. Over de andere subsidieregelingen heeft de provincie (nog) geen (eenduidig) oordeel.

3.4 Doorwerking in beleidscyclus

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord:

4. Wat heeft de provincie met de uitkomsten van de evaluaties gedaan?
 - a. Op welk niveau (politiek-bestuurlijk) zijn de resultaten besproken?
 - b. Op welke wijze zijn de resultaten opgepakt bij opvolgend beleid?

Norm

- De resultaten van een evaluatie worden -indien daar aanleiding voor is- gebruikt om aanpassingen door te voeren in de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument.

Bevindingen

- Bij zeven van de 16 regelingen met inzicht in doelbereik heeft de evaluatie geleid tot aanpassing van de subsidieregeling. In vijf gevallen was aanpassing niet nodig en in vier gevallen wordt de regeling aangepast op basis van monitoring en niet op basis van de evaluatie.
- Ook zonder evaluatierapportages wordt de cirkel rond gemaakt en wordt er bijgestuurd op basis van monitoring en signalen.

Het belang van evalueren zit uiteraard niet zozeer in de evaluatie op zich als wel welk vervolg een evaluatie krijgt; zijn er aanpassingen nodig en wordt daar ook toe besloten? Daarmee wordt de laatste stap uit de plan-do-check-act-cyclus gemaakt; de verkregen inzichten worden toegepast. In dit onderzoek zijn we nagegaan of deze laatste stap uit de cyclus ook van toepassing is op de subsidieregelingen.

Zoals eerder is aangegeven zijn er 16 regelingen waarbij in meer of mindere mate inzicht is in doelbereik. Van deze 16 is in kaart gebracht of de evaluatie heeft geleid tot vervolgacties. Daaruit komt naar voren dat in zeven gevallen de evaluatie leidt tot het vaststellen van een nieuwe focus binnen de subsidieregeling. Daarbij zijn uiteraard GS en PS betrokken. Bij vijf regelingen was er naar aanleiding van de rapportage geen aanpassing nodig, de regeling werd ongewijzigd gecontinueerd. In vier gevallen is de regeling aangepast op basis van monitoring en is er geen directe relatie tussen de evaluatie en de aanpassing.

Deze laatste groep laat zien dat aanpassingen niet alleen op basis van een evaluatie(rapport) plaats vinden. Ook bij de regelingen waar er geen informatie over doelbereik beschikbaar is, hebben er aanpassingen plaats gevonden in de subsidieregeling. Veelal ligt monitoring en signalen uit de maatschappij ten grondslag aan de aanpassingen die worden doorgevoerd in de regelingen.

Bijlage 1: Normenkader

Normenkader

Deelvraag	Normen
1. In hoeverre wordt de doeltreffendheid van verstrekte provinciale subsidies geëvalueerd?	<ul style="list-style-type: none">• GS beschikt over een volledig overzicht van de subsidies die zijn verstrekt in 2011• GS evalueert tenminste eenmaal per vijf jaar de langlopende subsidies
2. Wat is de informatiewaarde van de subsidie-evaluaties?	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie; inzicht in prestatielevering• Er wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie; inzicht in doelbereiking• Er is aannemelijk³³ gemaakt dat de doelen en prestaties zijn behaald door de subsidie; aannemelijk inzicht in doeltreffendheid
3. In welke mate zijn de geëvalueerde verstrekte subsidies als doeltreffend beoordeeld?	-
4. Wat heeft de provincie met de uitkomsten van de evaluaties gedaan?	<ul style="list-style-type: none">• De resultaten van een evaluatie worden – indien daar aanleiding voor is- gebruikt om aanpassingen door te voeren in de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

³³ De mate waarin in de evaluatie een valide en betrouwbaar verband wordt gelegd tussen het subsidie-instrument en de bereikte prestaties en doelen.

Bijlage 2:

Onderzoekopzet

De onderzoekopzet is in deze bijlage uiteengezet aan de hand van de deelvragen:

1. In hoeverre wordt de doeltreffendheid van verstrekte provinciale subsidies geëvalueerd?
 - a. Welke subsidies zijn er en hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid?
 - b. Wat is de wet- en regelgeving omtrent de evaluatie van verstrekte subsidies?
 - c. Naar welke subsidies is een evaluatie uitgevoerd?

Analyse van subsidiegegevens

De basis van het onderzoek wordt gevormd door een overzicht van de verstrekte subsidies in 2011. Het materiaal dat daarvoor door de provincie is aangeleverd biedt een overzicht van de omvang van de subsidies per programma, de looptijd van de subsidies en de verdeling van subsidies over medebewind en autonome taken. Daarnaast wordt inzichtelijk in hoeverre subsidies al geëvalueerd zijn.

Voor de inventarisatie hebben we gebruik gemaakt van een sjabloon dat is afgeleid uit gelijksoortig onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer.

2. Wat is de informatiewaarde van de subsidie-evaluaties?

Om deelvraag twee te beantwoorden hebben we de ambtelijke organisatie gevraagd de documenten aan te leveren op basis waarvan zij zicht hebben op de resultaten en effecten van subsidies. Aan de hand van vier criteria hebben we de ontvangen informatie beoordeeld:

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

De beoordelingen van de diverse subsidieregelingen zijn terug te vinden in bijlage 5.

Inhoudsanalyse van subsidie-evaluaties

Aan de hand van het normenkader (zie bijlage 1) hebben we de evaluaties getoetst. We hebben gekeken naar alle subsidies die langer dan vijf jaar lopen.

De evaluaties zijn door de onderzoekers geïnterpreteerd. Bij dit interpretatieve deel hebben we de betrouwbaarheid geborgd door te werken met een eenduidig normenkader en door minimaal twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar de evaluatierapporten te laten beoordelen. Dit levert een zogenaamd intersubjectief beeld op van de evaluaties.

3. In welke mate zijn de geëvalueerde verstrekte subsidies als doeltreffend beoordeeld?

Tijdens de inhoudsanalyse van subsidie-evaluaties hebben we ook oog gehad voor de inhoudelijke resultaten. Dit levert een overzicht op van de oordelen van de provincie over de bijdrage van de onderzochte subsidies aan het bereiken van de doelen.

4. Wat heeft de provincie met de uitkomsten van de evaluaties gedaan?
 - a. Op welk niveau (politiek-bestuurlijk) zijn de resultaten besproken?
 - b. Op welke wijze zijn de resultaten opgepakt bij opvolgend beleid?

Interviews en deskresearch

In de vierde deelvraag ligt de focus op de aanpak na de evaluatie. Evalueren is goed, maar de uitkomsten dienen wel een vervolg te krijgen om –waar nodig- het geleerde in praktijk te brengen. Door middel van een analyse van beleidsdocumenten en interviews met de betrokken beleidsmedewerkers hebben we hiervoor materiaal geïnventariseerd. Om de validiteit en betrouwbaarheid te waarborgen zijn de interviews in technisch opzicht semigestructureerd en in duo's afgenomen. De interviewvragen zijn afgeleid uit het normenkader. Aan het slot van dit rapport is een overzicht van geïnterviewde personen toegevoegd.

Bijlage 3: Verstrekt op grond van de ASV

In de onderstaande tabel is een nadere specificering gegeven van de verstrekte bedragen op grond van de ASV. Binnen de beschikbare tijd (twee maanden) was dit het maximale inzicht dat de provincie kon bieden.

Gespecificeerd overzicht van de verstrekte subsidies op grond van de ASV in 2011 (x € 1.000)

Programma	Naam	Verstrekt
Kwaliteit van de leefomgeving	ISV 2	€ 500
	GSB	€ 9.000
	GOBT en samenwerkende RBT's	€ 900
	Gebiedsontwikkelingen/ ruimtelijke kwaliteit	€ 12.200
Subtotaal		€ 22.600
Impuls voor werk	FES	€ 5.900
Mobiliteit	Fietsprojecten	€ 3.200
Natuur en Duurzaamheid	Convenant energie	€ 2.100
	NMO	€ 500
	Overbrugging SNL	€ 2.200
	Natuurbeschermingswet	€ 140
Subtotaal		€ 4.940
Water	Ruimte voor de rivier	€ 2.800
	Synergie / KRW	€ 6.000
	Waterprojecten / beek- en rivierherstel	€ 25.600
Subtotaal		€ 34.400
Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd	Cultuur en ruimte	€ 1.500
	Cultuur en economie	€ 1.200
	Cultuurparticipatie en -educatie	€ 1.300
	Culturele infrastructuur	€ 14.800
	Festivals	€ 1.200
	RTV Oost	€ 11.000
	Bibliotheek(vernieuwing)	€ 2.000
Subtotaal		€ 33.000
Daadkrachtig Bestuur	Festival	€ 100
Niet nader gespecificeerd		€ 51.681
Totaal		€ 155.821

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Bijlage 4:

Subsidieregelingen op grond van het Ubs

Verwijzing in rapport	Subsidie naam	Soort	Plafond	Bijdrage derden	Verstrekt in 2011	Instellingsdatum
Programma: Impuls voor werk			Totale programma realisatie: € 56.168.000			
			Totaal verstrekte subsidie op grond van het Ubs: € 27.656.625			
	Kwaliteitsimpuls Toerisme in Overijssel 2010	Autonoom	€ 171.000	0	€ 100.000	1-1-2010
10	Bedrijfsnatuurplannen recreatieondernemers (pMJP 3.2.5)	Autonoom	€ 147.000	0	€ 147.000	1-1-2007
16	Routenetwerken (pMJP 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 en 3.2.4)	Combinatie	€ 249.387	€ 47.135	€ 239.060	20-12-2006
9	Vrijtijdseconomie	Autonoom	1a: geen jaarplafond 1b: € 426.000 2: geen jaarplafond	0	1a: € 9.235.957 1b: € 407.852 2: € 990.801	2005 (geen nadere specificering)
	Herstructurering van bedrijventerreinen	Autonoom	€ 5.000.000	0	€ 2.592.500	16-3-2009
1	Economische innovatie	Combinatie	€ 10.750.000	0	€ 10.676.000	1-1-2007
3	Onderwijs en Arbeidsmarkt	Autonoom	€ 1.241.145	0	€ 757.205	1-1-2006
	Kwetsbare jongeren en arbeidsmarkt	Autonoom	€ 2.510.250	0	€ 2.510.250	1-1-2010
Programma Kwaliteit van de leefomgeving			Totale programma realisatie: € 126.477.000			
			Totaal verstrekte subsidie op grond van het Ubs: € 28.769.689			
6	Stimulering reanimatie industrieel en agrarisch erfgoed	Autonoom	650.000	0	605.257	2006 (geen nadere specificering)
2	Effectuering Ruimtelijk Beleid	Autonoom	137.072	0	137.072	1-1-1990

Verwijzing in rapport	Subsidie naam	Soort	Plafond	Bijdrage derden	Verstrekt in 2011	Instellingsdatum
	Samen bouwen aan de toekomst van Overijssel!	Medebewind	Binnenstedelijke vernieuwing: geen jaarplafond. Wonen, zorg en welzijn: geen jaar plafond Geluid: € 1.086.171 Bodem: € 1.000.000 CPO: € 150.000	0	Binnenstedelijke vernieuwing: € 5.850.000 Wonen, zorg en welzijn: € 4.530.000 Geluid: € 1.086.171 Bodem: € 257.392 CPO: € 122.750	Binnenstedelijke vernieuwing: 7-5-2010 wonen, zorg en welzijn: 7-5-2010 Geluid: 28-1-2010 Bodem: 1-1-2011 CPO: 2008
	Ruimtelijke Kwaliteit	Autonom	€ 6.998.000	0	€ 6.998.000	17-7-2010
24	Ontwikkelen van woonzorgzones (pMJP 4.1.2)	Autonom	€ 175.000	0	€ 175.000	1-1-2006
15	Kulturhusen (pMJP 4.1.1)	Autonom	€ 121.250	0	€ 121.250	1-1-2007
11	Dorpsplanplus (pMJP 4.2.1)	Autonom	€ 35.000	0	0	1-1-2007
21	Verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven (pMJP 1.1.1)	Combinatie	€ 600.000	€ 400.000	€ 537.000	1-1-2005
17	Stimulering duurzame ontwikkeling LOG	Combinatie	€ 50.000	0	€ 50.000	1-1-2007
19	Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (Kavelruil) (pMJP 1.1.5 en 1.1.6)	combinatie	€ 2.565.000	€ 12.000	€ 2.462.000	1-1-2007
20	Verplaatsing landbouwbedrijf (pMJP 1.1.5, 2.1.1 en 2.1.5)	Autonom	€ 2.400.000	0	€ 1.443.600	20-12-2006
14	Innovatie in het agrocluster (pMJP 1.2.1)	Autonom	€ 100.000	0	€ 100.000	1-1-2007
13	Hergebruik vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) (pMJP 3.1.1)	Autonom	€ 1.407.166	0	€ 1.049.453	1-1-2007
	Toepassing stikstof emissiebeperkende maatregelen (pMJP 1.3.2)	Autonom	€ 2.710.000	0	€ 2.668.025	1-1-2011
	Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving	Autonom	€ 1.000.000	0	€ 576.719	17-7-2010

Verwijzing in rapport	Subsidie naam	Soort	Plafond	Bijdrage derden	Verstrekt in 2011	Instellingsdatum
Programma: Mobiliteit			Totale programma realisatie: € 112.500.000			
			Totaal verstrekte subsidie op grond van het Ubs: € 4.250.000			
8	Realisatie van verkeers- en vervoersprojecten	Combinatie	€ 4.250.000	€ 3.840.000	€ 4.250.000	2005 (geen nadere specificering)
Programma: Natuur en Duurzaamheid			Totale programma realisatie: € 127.207.000			
			Totaal verstrekte subsidie op grond van het Ubs: € 42.950.136			
	Duurzame energie en energiebesparing	Autonoom	€ 5.301.421	0	€ 5.301.421	1-7-2008
	Gemeentelijke voorbeeldwoningen (oude titel: Energiebesparingsfonds)	Autonoom	€ 5.000.000	0	€ 4.448.360	6-1-2009
	Subsidie asbestsanering bodem voor particulieren en agrariërs	Autonoom	€ 1.500.000	0	€ 1.500.000	1-7-2009
5	Stimulering bodemonderzoek	Autonoom	€ 550.000	0	€ 550.000	2002 (geen nadere specificering)
	Leren voor duurzame ontwikkeling, stimuleren milieukwaliteit	Combinatie	€ 294.000	€ 126.000	€ 251.642	16-1-2008
	Haalbaarheidsstudies nieuwe energie en energiescans	Autonoom	€ 550.000	0	€ 422.863	1-1-2010
	Energiebesparende maatregelen bedrijven Overijssel	Autonoom	€ 1.000.000	0	naar 2012	13-10-2011
	Rijden op groengas en elektriciteit	Autonoom	€ 700.000	0	naar 2012	13-10-2011
	Duurzaam dorp	Autonoom	€ 2.500.000	0	€ 2.412.450	29-3-2011
23	Verwerven areaal nieuwe natuur voor EHS (pMJP 2.1.1 en 2.1.5)	Combinatie	€ 2.000.000	€ 2.000.000	€ 1.135.548	1-1-2007
22	Versterking twee Nationale Parken	Autonoom	Sallandse Heuvelrug: € 117.000 Weerribben/Wieden:	0	Sallandse Heuvelrug: € 109.670 Weerribben/Wieden:	1-1-2007

Verwijzing in rapport	Subsidie naam	Soort	Plafond	Bijdrage derden	Verstrekt in 2011	Instellingsdatum
			€ 152.000		€ 127.700	
18	Uitvoeren van uitvoeringsprogramma's Nationale Landschappen (pMJP 2.3.3, 2.3.4, 2.3.7 en 2.3.8)	Combinatie	NOT: € 658.031 Ijsseldelta: € 95.000 Deels: geen plafond	0	NOT: € 1.357.927 waarvan € 1.004.073 via meerjarenprogramma Ijsseldelta: € 1.333.174, waarvan € 1.251612 via meerjarenprogramma	1-1-2007
12	Uitvoering, projectvoorstel en organisatie van uitvoering Groene en Blauwe diensten (pMJP 2.4.1 - 2.4.3)	Autonoom	€ 26.613.134	0	€ 19.600.000	1-1-2007
	Uitvoeringsmaatregelen leefgebiedenbenadering (pMJP 2.2.1)	Combinatie	€ 249.163	€ 183.500	€ 249.163	1-1-2010
	Externe veiligheid	Medebewind	€ 1.252.000	0	€ 1.252.000	1-1-2011
	Asbest van het dak	Autonoom	€ 3.500.000	0	€ 2.898.218	1-5-2011
Programma: Sociale infrastructuur, Cultuur en Jeugd			Totale programma realisatie: € 204.671.000			
			Totaal verstrekte subsidie op grond van het Ubs: € 150.271.060			
	Jeugd, preventief jeugdbeleid en activiteiten jeugdbeleid	Autonoom	€ 505.538	0	€ 505.538	1-1-2008
	Jeugdzorg	Medebewind	€ 116.409.000	€ 111.012.000	€ 122.132.530	1-1-2008
	Senioren	Autonoom	€ 315.500	0	€ 315.500	1-1-2009
	Zorg	Autonoom	€ 45.000	0	€ 45.000	1-1-2009
	archeologie	Autonoom	€ 140.000	0	€ 140.000	1-9-2008
4	Restauratieachterstanden Rijksmonumenten	Medebewind	€ 12.233.000	0	€ 12.233.000	Voorjaar 2007 (geen nadere specificering)
	Podiumplan	Autonoom	€ 230.000	0	€ 230.000	1-1-2009

Verwijzing in rapport	Subsidie naam	Soort	Plafond	Bijdrage derden	Verstrekt in 2011	Instellingsdatum
	Cultuurdeelname	Autonoom	€ 400.000	0	€ 373.095	1-1-2009
	Productiefonds Oost-Nederland 2010 t/m 2012	Combinatie	€ 1.000.000	€ 500.000	€ 902.331	2010
	Beeldende Kunst en Vormgeving 'Art (E) Motion'	Combinatie	€ 225.000	0	€ 230.000	1-3-2010
	Cultureel erfgoed	Autonoom	€ 1.000.000	0	€ 1.000.000	15-7-2010
	Sportaccommodaties en jeugd	Autonoom	€ 2.675.000	0	€ 2.675.000	4-6-2010
	Vrijwilligers	Autonoom	€ 921.250	0	€ 921.250	1-1-2009
	Steunfunctietaken	Autonoom	Geen jaarplafond	0	€ 6.438.550	1-1-2008
	Belangenorganisaties sociale kwaliteit	Autonoom	Geen jaarplafond	0	€ 1.975.605	1-1-2008
7	Stimuleringsregeling vrijwilligers	Autonoom	€ 153.661	0	€ 153.661	voor 2002 (geen nadere specificering)
Programma: Water			Totale programma realisatie: € 43.428.000			
			Totaal verstrekte subsidie op grond van het Ubs: 1.084.461			
	Ruimte voor de Vecht	Autonoom	€ 1.000.000	0	€ 641.360	5-2009
	Klimaatbestendig bouwen	Autonoom	€ 443.101	0	€ 443.101	21-10-2010
Investeren met gemeenten						
	IMG	Autonoom	Geen jaarplafond	0	€ 61.727.150	1-7-2009

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Bijlage 5:

Beoordeling evaluaties subsidies

In deze bijlage worden de evaluaties van subsidies en de andere vormen die zicht bieden op prestaties en doelbereik beoordeeld aan de hand van vier kwaliteitscriteria. Het eerste criterium geeft aan of er inzicht is in het totaal van de prestaties die door de subsidieontvangers zijn geleverd, het tweede criterium geeft aan of er inzicht is in het doelbereik, het derde criterium geeft aan hoe aannemelijk de relatie is tussen de prestatie en het doelbereik. Het vierde criterium *Inzicht in doeltreffendheid* geeft aan in hoeverre de subsidie de 'veroorzaker' is van het doelbereik.

Zoals eerder in het rapport is aangegeven vraagt de Awb om een verslag van de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, voor subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten en vijf jaar of langer worden verstrekt. Eisen aan de vorm van het verslag zijn niet gegeven. In dit onderzoek hebben wij gevraagd naar onderzoeksrapporten enerzijds, maar ook naar andere bronnen op basis waarvan inzicht verkregen kan worden in de resultaten en effecten van subsidieregelingen. In deze bijlage zijn de documenten benoemd die gebruikt zijn om tot een oordeel te komen. Overige aangeleverde documenten die geen zicht bieden op resultaten en effecten van de subsidieregeling hebben we buiten beschouwing gelaten.

63

Effecten van subsidies in beeld?

Bij de beoordeling van de informatie over de subsidieregelingen hebben we dit onderscheid als volgt zichtbaar gemaakt:

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage				
Alternatieve vorm				n.v.t. ³⁴

De legenda die we hanteren bij het invullen van deze tabel per subsidieregeling ziet er als volgt uit:

legenda

Teken	Betekenis
+	Volledig inzicht
+/-	Gedeeltelijk inzicht
-	Geen inzicht
nvt	Niet van toepassing

Bron: Rekenkamer Oost Nederland

³⁴ Voor het geven van inzicht in de doeltreffendheid van een regeling is een onderzoeksrapport noodzakelijk. Daarom is op deze plek in het schema steeds n.v.t. opgenomen.

Inhoudsopgave subsidieregelingen

Regelingen	pagina	pMJP regelingen	pagina
1. Economische innovatie	65	10. Bedrijfsnatuurplannen	75
2. Effectuering ruimtelijk beleid	66	11. Dorpsplanplus (DOP+)	76
3. Onderwijs en arbeidsmarkt	67	12. Groene en Blauwe diensten	77
4. Restauratieachterstanden Rijksmonumenten	68	13. Hergebruik Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB)	78
5. Stimulering bodemonderzoek	69	14. Innovatie in het agrocluster	79
6. Stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed	70	15. Kulturhusen	79
7. Stimuleringsregeling vrijwilligers	71	16. Routenetwerken (landelijke)	81
8. Verkeers- en vervoersprojecten	72	17. Stimulering duurzame ontwikkeling LOG's	82
9. Vrijtijdseconomie	74	18. Uitvoeringsprogramma's Nationale landschappen	83
		19. Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (kavelruil)	84
		20. Verplaatsen landbouwbedrijven	85
		21. Verplaatsing intensieve veehouderij	86
		22. Versterking twee Nationale Parken	88
		23. Verwerven areaal nieuwe natuur voor EHS	89
		24. Woonzorgzones	90

1. Economische innovatie

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Doorontwikkeling meerjarig Economisch Uitvoeringsperspectief (MEUP), 2007
- Evaluatie SNSO, onderdeel ICT-diensteninnovatie, 2010
- Op koers? (Rekenkamer Oost-Nederland), 2010
- Pieken in de Delta Evaluatie subsidieregeling, 2010
- Evaluatie programma Nano4vitality, 2011
- ICT-diensteninnovatie, 2011
- Jaarbericht 2011, Innovatieplatform Twente

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+/-	+/-	+/-	-
Alternatieve vorm	+/-	-	-	n.v.t.

Toelichting

De regeling is te kenmerken als een container-regeling bestaande uit verschillende onderdelen. Op onderdelen is het beleid geëvalueerd, een evaluatie van de regeling als totaal is (nog) niet beschikbaar. Per 2013 bestaat de regeling niet meer. Begin 2013 komt er een tussenevaluatie over het investeringsbesluit Regionaal Economisch Beleid. Veel projecten worden afgesloten met symposia e.d.

65

Effecten van subsidies in beeld?

Inzicht in prestaties:

Op onderdelen van de regeling economische innovatie is er inzicht in de prestaties. Daarnaast worden op gestructureerde wijze gesprekken met ondernemers en projectuitvoerders gevoerd.

Inzicht in doelbereik:

Op onderdelen van de regeling is er inzicht in doelbereik. Zo is bijvoorbeeld over het onderdeel Nano4vitality in de evaluatie opgenomen dat het gaat om tussentijds inzicht omdat een deel van de projecten nog in uitvoering is. Veel projecten lopen door tot 2014 of 2015.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

In de beschikbare rapportages wordt het verband gelegd tussen de prestatie en doelbereik. Er is niet voor de gehele regeling inzicht in de plausibiliteit van de relatie tussen prestatie en doelbereik.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan het beoogde doel:

Een oordeel over de bijdrage van de subsidie aan de beoogde doelen kan nog niet gegeven worden, omdat het totaal beeld nog niet beschikbaar is.

Inzichten toegepast:

De resultaten uit de deel-evaluaties zijn gebruikt voor het voeren van discussie in PS en het vormgeven van het nieuwe beleid.

2. Effectuering Ruimtelijk beleid

De provincie beschikt niet over rapportages waarin resultaten en effecten van deze regeling centraal staan.

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+/-	-	-	n.v.t.

Toelichting

De subsidieregeling kan benut worden voor al het ruimtelijk beleid. Nadat de subsidie is verstrekt verschuift het zicht op de subsidie naar de beleidsmedewerker op het terrein waar de subsidie betrekking op heeft. Dit is echter verspreid over de provincie. Er is geen overkoepelend zicht op de subsidieregeling.

Inzicht in prestaties:

Er is zicht op de prestaties op basis van de verantwoordingsrapportages behorende bij de subsidieverstrekking. Hoewel er volgens de nieuwe subsidiesystematiek geen verantwoording mag worden gevraagd over 'kleine' bedragen, wordt dat voor deze regeling wel gedaan om zicht te krijgen op de prestaties.

Inzicht in doelbereik:

Er is geen zicht op doelbereik.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Omdat er geen inzicht is in het doelbereik, kan er ook geen verband worden aangegeven.

Inzicht in doeltreffendheid:

Omdat er geen inzicht is in het doelbereik, kan er ook geen inzicht zijn in doeltreffendheid.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Er is geen rapportage waaruit de bijdrage van het subsidie blijkt, daardoor is er geen onderbouwd oordeel van de provincie beschikbaar. Wel zijn regelingen als *reanimatie*

industriële en agrarische erfgoed en Kulturhusen via deze regeling gestart en nu voortgezet via een eigen regeling.

Inzichten toegepast:

De regeling is gecontinueerd, er is geen aanleiding geweest om de regeling aan te passen.

3. Onderwijs en arbeidsmarkt

De provincie beschikt niet over rapportages waarin resultaten en effecten van de regeling onderwijs en arbeidsmarkt centraal staan.

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+/-	-	-	n.v.t.

Toelichting

De regeling onderwijs en arbeidsmarkt is te kenmerken als een container-regeling, waar diverse projecten onder vallen. De regeling biedt ruimte om in te spelen op gesignaleerde knelpunten op het gebied van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Inzicht in prestaties:

Voor de verschillende projecten is er zicht op de prestaties op basis van projectrapportages. Hierin staan bijvoorbeeld het aantal deelnemers aan een project. Er is geen overall overzicht van de prestaties behorende bij de regeling.

Inzicht in doelbereik:

Er is geen zicht op de mate waarin met de verschillende projecten het doel van de regeling wordt gerealiseerd. Er is niet systematisch in beeld gebracht wat wel of niet werkt. Wel is er op projectniveau aandacht voor doelbereik. Voor het project 'technasium' bijvoorbeeld is per school in beeld gebracht of het streefpercentage van 10% meer leerlingen dat voor een bèta-opleiding kiest is gerealiseerd.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Omdat er geen zicht is op doelbereik, kan ook het verband tussen de prestatie en het doelbereik niet inzichtelijk gemaakt zijn.

Inzicht in doeltreffendheid:

Omdat er geen zicht is op doelbereik, kan ook niet zijn aangegeven of het doel bereikt is dankzij de subsidie.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Door het ontbreken van het inzicht in doelbereik kan hierover geen oordeel worden gegeven.

Inzichten toegepast:

De regeling werd op basis van monitoring en signalen jaarlijks herijkt. Eind 2011 is de regeling gestopt en heeft een vervolg gekregen in het regionaal economisch beleid (besluit PS april 2012).

4. Restauratieachterstanden Rijksmonumenten

De volgende documenten hebben wij van de provincie ontvangen:

- Tussenevaluatie nota Samen & Overijssel! 2009 – 2012, 2010
- Evaluatie gebundeld restaureren, 2012
- Terugblik nota Samen & Overijssel: Kunst & Cultuur

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	-
Alternatieve vorm	+	+/-	+/-	n.v.t.

68

Effecten van subsidies in beeld?

Toelichting

Inzicht in prestaties:

In Samen & Overijssel zijn de behaalde prestaties beschreven; er zijn 37 projecten uitgevoerd. Naast de onderzoeksrapportages is er zicht op de geleverde prestaties bij de afronding van projecten. Dit is vaak in de vorm van een werkbezoek met een delegatie van de provincie en de pers.

Inzicht in doelbereik:

Het doel van de regeling was tweeledig. Enerzijds moest de regeling bijdrage aan het inlopen van de restauratieachterstanden. Daarnaast had de regeling tot doel de werkgelegenheid in de bouwsector te bevorderen. De 37 projecten hebben 225 manjaren werk opgeleverd en er zijn 22 leerlingen geplaatst. Omdat de doelstelling niet meetbaar is geformuleerd kan niet aangegeven worden of het doel daarmee bereikt is. Ten aanzien van het inlopen van de restauratieachterstanden is er een directe koppeling tussen de prestatie en doelstelling.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

De lijst met rijksmonumenten met een restauratieachterstand is geslonken. Daarnaast wordt door middel van algemene kentallen aannemelijk gemaakt dat restaureren de werkgelegenheid ten goede komt. De mate waarin de specifieke prestaties een bijdrage aan het doelbereik hebben geleverd is niet vastgesteld.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel:

De provincie is positief over bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel.

Inzichten toegepast:

De regeling wordt in aangepaste vorm gecontinueerd op basis van nieuwe politieke ambities.

5. Stimulering bodemonderzoek

De provincie beschikt niet over rapportages waarin resultaten en effecten van de regeling stimulering bodemonderzoek centraal staan. Wel is een lijst met urgente locaties en een lijst met verstrekte subsidies ontvangen.

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+	-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

Aan de hand van de genoemde lijsten heeft de provincie zicht op het aantal uitgevoerde bodemonderzoeken.

Inzicht in doelbereik:

Er is vooraf geen meetbaar doel geformuleerd en er is geen document waarin wordt terug- of vooruitgekeken naar de regeling.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Omdat er geen zicht is op doelbereik, kan ook het verband tussen de prestatie en het doelbereik niet inzichtelijk gemaakt zijn.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie beschikt niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het doel.

Inzichten toegepast:

De regeling is inmiddels gestopt omdat de meest urgente locaties zijn onderzocht. Aan de hand van monitoringgegevens is het beleid gedurende de periode dat de subsidie liep bijgesteld.

6. Stimulering reanimatie cultureel en agrarisch erfgoed

De volgende documenten hebben wij van de provincie ontvangen:

- 10 jaar Reanimatie industrieel en agrarisch erfgoed in Overijssel, 2011
- Evaluatie gebundeld restaureren, 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	-
Alternatieve vorm	+/-	+/-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

De provincie heeft zicht op de geleverde prestaties. Zo is in de evaluatie 10 jaar reanimatie industrieel en agrarisch erfgoed te lezen dat in de afgelopen vier jaar 50 transformatieplannen op het gebied van agrarisch erfgoed zijn gesubsidieerd. In het symposium dat in februari 2011 is gehouden is eveneens ingegaan op de prestaties op het gebied van cultureel en agrarisch erfgoed.

Inzicht in doelbereik:

De regeling kent een veelheid aan doelen. De regeling moet een bijdrage leveren aan de identiteit van Overijssel, het economisch belang van stad en land versterken, innovatieve ontwikkelingen stimuleren, duurzaamheid bevorderen, het toerisme versterken en het inzicht in cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteiten vergroten. Veel doelen zijn niet meetbaar geformuleerd, daarnaast is niet voor al deze doelen inzichtelijk of het doel wordt bereikt. In het symposium is het belang van cultureel en agrarisch erfgoed voor genoemde doelen benadrukt en zijn successen aangegeven.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

In de documenten is opgenomen welke projecten zijn uitgevoerd. De resultaten van deze projecten zijn veelal te koppelen aan één of meerdere doelen. Niet voor alle doelen is de relatie tussen prestatie en doelbereik plausibel gemaakt.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel:

Uit de documenten blijkt dat de actieve rol die de provincie vervult breed wordt gewaardeerd. De kennis die de provincie in huis had, werd gewaardeerd en de subsidie heeft tot plannen geleid. Veel plannen bleken achteraf echter niet haalbaar. Dit kwam omdat de financiële haalbaarheid in de planvorming niet werd meegenomen. Inmiddels wordt ook de financiële haalbaarheid betrokken in de plannen. In de evaluatie wordt gesteld dat de bijdrage van de projecten aan de provinciale doelstellingen wisselend is.

Inzichten toegepast:

De regeling wordt voortgezet onder de regeling Cultureel Erfgoed. Daarnaast is de focus van de subsidieregeling verschoven van planvorming naar de daadwerkelijke uitvoering van de projecten. Deze wijziging komt voort uit de constatering dat veel projecten na de planvorming stranden.

7. Stimuleringsregeling Vrijwilligers

De provincie beschikt over de volgende rapportage:

- Evaluatie stimuleringsregeling Vrijwilligers in SNSO, 2010

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Alternatieve vorm	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Toelichting

De stimuleringsregeling Vrijwilligers is een stimuleringssubsidie waarvoor geen ‘tegenprestatie’ wordt verlangd.

Inzicht in prestaties:

Er wordt geen prestatie van de ontvanger van de subsidie gevraagd. De provincie stelt ieder jaar een lijst op met vrijwilligersorganisaties die subsidie hebben ontvangen; de prestatie die de provincie heeft geleverd.

Inzicht in doelbereik:

Een hoger doel dan het stimuleren van vrijwilligersorganisaties (i.c. de prestatie van de provincie) is er niet.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

In verband met het ontbreken van een hoger doel is dit aspect niet van toepassing.

Volledig inzicht in doeltreffendheid:

In verband met het ontbreken van een hoger doel is dit aspect niet van toepassing.

Oordeel provincie bijdrage subsidie aan het beoogde doel:

In verband met het ontbreken van een hoger doel is dit aspect niet van toepassing.

Inzichten toegepast:

Op basis van monitoring is de regeling aangepast, het betreft hier met name uitvoeringsaspecten.

8. Verkeers- en vervoersprojecten

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Evaluatie gedragsbeïnvloeding in evaluatie SNSO, 2010
- Bestemming bereikt (Rekenkamer Oost-Nederland), 2011

Toelichting

Het gaat om subsidiëring vanuit de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU). De regeling bestaat uit middelen voor gedragsbeïnvloeding (jaarlijks € 750.000) en infrastructurele projecten (jaarlijks € 3,5 mln.) en dit onderscheid moet ook in de beoordeling worden doorgevoerd vanwege de verschillende scores.

a. Gedragsbeïnvloeding

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	-	-	-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

Inzicht in prestaties:

Uit de evaluatie blijkt zicht op gedragsbeïnvloedingsprojecten: *aan prestatieafspraken is in de meeste projecten voldaan.*

Inzicht in doelbereik:

Het doel is algemeen geformuleerd, waardoor het niet mogelijk is om in de evaluatie zicht te geven op doelbereik. Het doelbereik (structureel gewijzigd/gewenst gedrag op individueel niveau) van de projecten wordt wel bepaald, maar het effect op de (totale) verkeersveiligheid is lastig te meten.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Omdat er geen zicht is op doelbereik, kan ook het verband tussen de prestatie en het doelbereik niet inzichtelijk gemaakt zijn.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Door het ROVO worden projecten geselecteerd die aansluiten bij diverse doelgroepen en ongevals-toedrachten. De subsidie wordt daarom positief beoordeeld door de provincie.

Inzichten toegepast:

Op basis van monitoring worden de prioriteiten bepaald en worden voorstellen gedaan voor het aanpassen van de regeling.

b. Infrastructurele projecten

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+	+	+	n.v.t.

Inzicht in prestaties:

De projecten die worden uitgevoerd vormen de prestaties.

Inzicht in doelbereik:

De doorvertaling van de streefcijfers van het rijk qua terugbrengen van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden is het uitgangspunt, er is zicht op de ontwikkeling qua verkeersdoden en ziekenhuisgewonden.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

De middelen worden gericht ingezet op 'probleem-situaties'. Op basis van studies en toolkits is bekend welke maatregelen in welke situatie het meest doeltreffend zijn. Daarmee wordt in theorie gekozen voor effectieve oplossingen, de neergaande lijn in het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden maakt het verband plausibel.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie beschikt niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het doel. Omdat gekozen wordt voor oplossingen die als meest doeltreffend uit studies naar voren zijn gekomen, is de provincie positief over de subsidieregeling.

Inzichten toegepast:

Op basis van monitoring worden de prioriteiten bepaald en worden voorstellen gedaan voor het aanpassen van de regeling.

9. Vrijtijdseconomie

De provincie beschikt niet over rapportages waarin de resultaten en effecten van de regeling vrijetijdseconomie centraal staan. Wel is er verwezen naar rapportages die eveneens zijn aangeleverd voor de regeling routenetwerken (nr. 14), te weten:

- Fietsroutenetwerken; onderzoek naar bekendheid en gebruik, 2010
- Optimalisering recreatieve fietsroutenetwerken in Overijssel, 2011
- Kwaliteitsmonitor fietsregio's 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+	+/-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

Er is via de verantwoordingsrapportages behorende bij de subsidieverstrekking zicht op prestaties. Daarnaast worden steekproefsgewijs projectbezoeken afgelegd.

Inzicht in doelbereik:

Het beleid uit de vorige periode is niet geëvalueerd, waardoor er geen zicht is op doelbereik van de regeling. Wel is op het onderdeel fietsroutenetwerken zicht op enkele indicatoren (bekendheid en gebruik) die inzicht geven in doelbereik.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in het doelbereik, daardoor kan er ook geen inzicht zijn in de mate waarin de subsidie heeft bijgedragen aan het doelbereik.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Er is geen oordeel van de provincie over deze regeling beschikbaar.

Inzichten toegepast:

Op basis van monitoringgegevens zijn de afgelopen jaren aanpassingen gedaan in de regeling.

pMJP subsidieregelingen

De pMJP subsidieregelingen zijn gekoppeld aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Rijksmiddelen en –doelen op het gebied van het landelijk gebied voor de periode 2007-2013 zijn daarin gedecentraliseerd naar de provincies. Het Rijk heeft met de provincies (prestatie-)afspraken gemaakt en de provincie rapporteert aan het Rijk. Naast jaarlijkse verantwoordingsrapportages is in 2010 een Midterm Review opgesteld. Inmiddels heeft het Rijk besloten om het ILG eerder te beëindigen, de afwikkeling ervan heeft in november 2012 plaats gevonden.

10. Bedrijfsnatuurplannen

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Tabel pMJP-jaarrapportage, 2011

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+	-	-	n.v.t.

75

Effecten van subsidies in beeld?

Toelichting

Inzicht in prestaties:

De provincie heeft het inzicht in de prestaties opgenomen in een tabel; de provinciale pMJP-jaarrapportage. Er is geen rapportage met een beschouwing of analyse van de cijfers.

Inzicht in doelbereik:

Er is geen inzicht in het doelbereik op het niveau van de subsidieregeling. Overwogen wordt om een bezoek te brengen aan een selectie van bedrijven, om zicht te krijgen op veranderingen en effecten.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Aangezien er geen inzicht in het doelbereik is, kan het verband ook niet aannemelijk worden gemaakt.

Inzicht in doeltreffendheid:

Aangezien er geen inzicht in het doelbereik is, is er ook geen inzicht in de doeltreffendheid.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie beschikt niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het doel.

Inzichten toegepast:

Er zijn op basis van monitoringgegevens en praktijkervaring aanpassingen aangebracht in de uitvoering van de regeling.

11. Dorpsplanplus (DOP+)

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Verslag symposium Toekomst voor dorpen, 2010
- Tussenrapportage 2011; Programmamanager DOP+, 2011

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	-	-	-
Alternatieve vorm	-	+/-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

De MTR ILG/pMJP geeft inzicht in de prestaties met betrekking tot het aantal Dorpsplannen; 26 plannen zijn klaar, 45 zijn nog in uitvoering.

Inzicht in doelbereik:

Het symposium geeft een indruk van het doelbereik. De (maatschappelijke) doelen zijn niet meetbaar geformuleerd. Er wordt een evaluatie-excursie gepland met PS voor januari 2013. Het doelbereik ligt in het verlengde van de prestatie: het maken van een plan gebeurt gezamenlijk, waardoor de betrokkenheid wordt verhoogd, hetgeen het doel is van de subsidie.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden. Het symposium geeft alleen aan dat het instrument wordt gewaardeerd.

Inzicht in doeltreffendheid:

Omdat het doelbereik niet inzichtelijk is, is er ook geen inzicht in de doeltreffendheid.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie is positief over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel, niet alleen heeft 97% van de beoogde dorpen inmiddels een plan (in voorbereiding), ook bleek uit het symposium de kracht van dorpen en hun inwoners.

Inzichten toegepast:

Tot nu toe is de subsidieregeling steeds gecontinueerd.

12. Groene en blauwe diensten

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Evaluatie groene en blauwe diensten, 2007
- Monitoringsrapportage groene en blauwe diensten, 2011

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	-	-
Alternatieve vorm	+	+/-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

Er is zicht op de gerealiseerde prestaties op basis van de monitoringsrapportage van de stichting Groene en Blauwe diensten in combinatie met de rapportages van gemeenten. Daarnaast is er via de ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuur behorende bij de pMJP prestaties, zicht op prestaties.

Inzicht in doelbereik:

Er is zicht op het bereiken van de doelen t.a.v. het betrekken van particulieren en het genereren van een geldstroom van derden. Het doel t.a.v. het versterken van de kwaliteit en het duurzaam beheer van het landschap is een logisch gevolg van de prestatie, maar nog niet in een evaluatie in beeld gebracht. Dit staat op de planning voor 2013. Informatie uit ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuur die voor de pMJP prestaties wordt gehanteerd bieden daarnaast zicht op doelbereik.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is niet inzichtelijk gemaakt of de subsidie noodzakelijk was om de doelen te bereiken.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie beschikt nog niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het doel. Dit zal blijken uit de evaluatie in 2013.

Inzichten toegepast:

Op basis van het monitoren van de prestaties is de regeling aangepast om de daadwerkelijke uitvoering in het veld te versnellen.

13. Hergebruik Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB)

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Midterm review ILG/pMJP(MTR), 2010

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	-	-	-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

Toelichting

De regeling is in 2012 beëindigd en wordt in eerste kwartaal 2013 geëvalueerd.

Inzicht in prestaties:

MTR ILG/pMJP geeft inzicht in de prestaties met betrekking tot het aantal (afgeronde) projecten.

Inzicht in doelbereik:

De MTR geeft geen inzicht in het doelbereik m.b.t. de ruimtelijke inpassing van nieuwe functies. De MTR geeft aan dat *het onmogelijk is om aan te geven om hoeveel 'functieverandering' het gaat in de verslagperiode*. Er is een evaluatie gepland in de 2^e helft van 2012

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Aangezien er geen inzicht in het doelbereik is, kan het verband tussen prestatie en doelbereik ook niet aannemelijk worden gemaakt.

Inzicht in doeltreffendheid:

Aangezien er geen inzicht in het doelbereik is, is er ook geen inzicht in de doeltreffendheid.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie beschikt niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het doel.

Inzichten toegepast:

Een aantal jaren geleden is de VAB geëvalueerd op uitvoeringsaspecten, niet op het doelbereik. In de loop van de tijd zijn er enkele aanpassingen in de uitvoering aangebracht.

14. Innovatie in het agrocluster

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Tussenevaluatie subsidieregeling agro-kennismouchers 2007-2012, 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	-	-	-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

Toelichting

De regeling loopt af in 2013. In 2013 wordt het uitvoeringsprogramma agro&food van kracht. De regeling wordt geëvalueerd tijdens een excursie van de adviescommissie voor keteninnovatie op 7 februari 2013.

Inzicht in prestaties:

De Tussenevaluatie geeft inzicht in de prestaties onder andere met betrekking tot het aantal aanvragen en de soort vragen, en geeft aan dat in 42% van de projecten het beoogde resultaat wordt bereikt.

Inzicht in doelbereik:

De Tussenevaluatie geeft geen inzicht in de innovaties en de eventuele economische effecten daarvan.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Omdat er geen inzicht in doelbereik is, kan er ook geen verband worden aangegeven.

Inzicht in doeltreffendheid:

Omdat er geen inzicht in doelbereik is, kan er ook geen inzicht zijn in de doeltreffendheid.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie heeft geen onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het maatschappelijke doel.

Inzichten toegepast:

De Tussenevaluatie is (nog) niet aan GS of PS gerapporteerd. Er zijn aanpassingen gedaan die verband houden met de uitvoering van de regeling. De Tussenevaluatie is gebruikt bij de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma agro&food.

15. Kulturhusen

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010

- Symposium van Binnen naar Buiten, verslag, april 2011
- Verborgenen talenten; evaluatie van het Kulturhusconcept in Lemerelerveld, Borne en Notter-Zuna, 2011
- Voor een Sociaal Vitaal Platteland; voortgangsrapportage steunfunctietaken, juli 2012
- Kulturhusmonitor: website kerninzicht

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+	-
Alternatieve vorm	-	+	+	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

MTR ILG/pMJP geeft inzicht in de prestaties met betrekking tot het aantal Kulturhusen.

Inzicht in doelbereik:

Het evaluatierapport Verborgenen talenten geeft aan dat *er een positieve relatie is tussen het kulturhusconcept en leefbaarheid, dat het kulturhusconcept bijdraagt aan leefbaarheid en dat elke euro die in het kulturhus wordt geïnvesteerd geld oplevert*. Daarnaast blijkt ook uit het *Symposium van Binnen naar Buiten (april 2011)* dat het Kulturhusconcept een bijdrage levert aan een leefbare woonomgeving. Het Burgerpanel Overijssel heeft onderzoek gedaan naar het functioneren van de Kulturhusen, bijvoorbeeld naar het aantal bezoekers. Het maatschappelijk doel is echter niet meetbaar geformuleerd, waardoor zicht op doelbereik niet volledig mogelijk is. Mogelijk gaat de Wageningen Universiteit nog een evaluatieonderzoek doen naar de succes- en faalfactoren.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

De beleidstheorie is dat ontmoetingsplekken (bijv. Kulturhusen) de leefbaarheid bevorderen. Het evaluatierapport bevestigt dit.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen onderzoek dat een relatie legt tussen alle gerealiseerde Kulturhusen en de leefbaarheid in die gebieden en of de bijdrage van de provincie daarbij doorslaggevend is geweest.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Provincie oordeelt positief over de Kulturhusen, welke rol de subsidie daarin vervult is niet onderzocht.

Inzichten toegepast:

Het beleid en de subsidieregeling zijn tot nu toe niet gewijzigd.

16. Routenetwerken (landelijke)

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Fietsroutenetwerken; onderzoek naar bekendheid en gebruik, 2010
- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Jaarverslag Stichting Landelijk Fietsplatform 2011
- Jaarverslag Stichting Recreatietoervaart Nederland 2011
- Jaarverslag Wandelnet 2011
- Optimalisering recreatieve fietsroutenetwerken in Overijssel, 2011
- Bekendheid Overijsselse regio's, 2012
- Kwaliteitsmonitor fietsregio's 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	-	-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

Toelichting

Met uitzondering van de MTR zijn de andere rapportages meer monitorrapportages over de bekendheid, het gebruik en de kwaliteit van de routenetwerken.

Inzicht in prestaties:

De MTR en rapportages van de landelijke organisaties geven inzicht in de prestaties. Voorbeeld : per 1 januari 2010 zijn 22 knelpunten in het Landelijke Routenetwerk Fietsen opgelost, 4 knelpunten in het Landelijke Routenetwerk Wandelen zijn opgelost en in het Landelijke Routenetwerken Varen zijn nog geen knelpunten opgelost.

Inzicht in doelbereik:

Er is inzicht in het doelbereik op basis van (empirische) kentallen, die aangeven wat economische effecten zijn van routes en routenetwerken. Het is een bewuste keuze om niet op het detailniveau te evalueren, maar op een hoger niveau te evalueren. De maatschappelijke doelen zijn echter niet meetbaar geformuleerd waardoor volledig inzicht in doelbereik niet te geven is.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is een (empirische) beleidstheorie die de relatie tussen prestatie en doelbereik aannemelijk maakt. Er is echter geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie is van oordeel dat de subsidies een belangrijke rol hebben gespeeld bij het oplossen van knelpunten en derhalve bij het creëren van routenetwerken.

Inzichten toegepast:

Het beleid en de subsidieregeling zijn gecontinueerd.

17. Stimulering duurzame ontwikkeling (LOG's)

De volgende documenten hebben wij van de provincie ontvangen:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Een kwalitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid in Overijssel, 2011
- Landbouwontwikkelingsgebieden Overijssel. Uitwerking aanbevelingen kwalitatieve evaluatie reconstructiebeleid, 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	-
Alternatieve vorm	+/-	+/-	+/-	n.v.t.

Toelichting

De subsidieregeling stimulering duurzame ontwikkeling is een regeling binnen het reconstructieplan. Vanwege de verwevenheid tussen de diverse instrumenten van het reconstructieplan wordt de regeling niet op zichzelf beoordeeld, maar gezien binnen het overkoepelende deelgebied van het reconstructieplan.

Inzicht in prestaties:

In de midterm review staan het aantal initiatieven waaraan de provincie een bijdrage levert om de duurzame ontwikkeling van LOG's te stimuleren.

Inzicht in doelbereik:

De subsidieregeling moet bijdragen aan het doel om de intensieve veehouderij te concentreren in LOG's en op sterlocaties in verwervingsgebieden. Dit moet leiden tot een perspectiefvolle intensieve veehouderij op duurzame locaties.

Met de subsidieregeling ondersteunt de provincie gemeenten en bedrijven met het opstellen en uitvoeren van ontwikkelingsplannen voor de LOG's. s. In de midterm review schrijft men dat het doel van het beleid – het bevorderen van een duurzame ontwikkeling van de LOG's – wordt bereikt doordat gemeente het provinciale reconstructiebeleid doorvertaald hebben in een ontwikkelingsplan voor de LOG's en dit ontwikkelingsplan verankerd hebben in hun bestemmingsplan of daarmee bezig zijn. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de duurzame ontwikkeling van de LOGs. Het begrip 'duurzame ontwikkeling LOG' is echter niet specifiek en meetbaar gemaakt, waardoor het niet mogelijk is volledig zicht te bieden op doelbereik.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

In de documenten wordt aangegeven dat er voldoende locaties voor nieuwe vestiging zijn gerealiseerd. Ook is te vinden dat het beleid een positieve invloed heeft gehad op de duurzame ontwikkeling van de LOG's: in de LOG-ontwikkelingsplannen wordt per LOG aangegeven hoeveel ontwikkelingsruimte voor de intensieve veehouderij er is en wat hierbij de ruimtelijke-, milieu- en landschappelijke randvoorwaarden zijn. Hiermee zijn deze plannen een belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling van deze gebieden. Deze plannen worden getoetst aan het provinciale reconstructiebeleid. Er is echter geen aanvullende informatie waaruit dit aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel:

De provincie is van oordeel dat het beoogde doel met de subsidie is bereikt.

Inzichten toegepast:

De kwantitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid heeft geleid tot een uitwerking van de beleidsopties.

18. Uitvoeringsprogramma's Nationale Landschappen

De volgende documenten hebben wij van de provincie ontvangen:

- Ontwikkelprogramma's, 2006
- De aanhouder wint (Rekenkamer Oost-Nederland), 2009
- Uitvoeringsprogramma's Nationale Landschap 2006 – 2013, herziene versie, 2009
- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Nationaal landschap uitvoeringsprogramma's 2012-2015

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	-	-
Alternatieve vorm	+/-	+/-	-	-

Toelichting

Inzicht in prestaties:

In het ontwikkelingsperspectief en uitvoeringsprogramma staan de projecten beschreven. In de herziening van het programma staat de voortgang per project beschreven.

Inzicht in doelbereik:

Naast de voortgang staat ook beschreven aan welk doel met het project een bijdrage wordt geleverd. Deze doelen zijn geformuleerd in het ontwikkelingsperspectief op basis van drie kernwaarden van het landschap. Deze kernwaarden zijn echter niet specifiek en meetbaar geformuleerd.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel:

De partners en de provincie hebben een positief oordeel over de bijdrage van het programma aan het beoogde doel.

Inzichten toegepast:

De regeling wordt voortgezet.

19. Verbetering ruimtelijke structuur grondgebonden landbouw (kavelruil)

De volgende documenten hebben wij van de provincie ontvangen:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Verkenning verbetering van de verkaveling van de grondgebonden landbouw in Overijssel, 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	+/-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

In de midtermreview staat hoeveel ha landbouwgrond door herverkaveling een verbeterde verkaveling heeft gekregen en hoeveel ha landbouwgrond nog in uitvoering is.

Inzicht in doelbereik:

De doelen zijn: behoud / versterking bijdrage landbouw aan regionale economie (inkomen en werkgelegenheid), versterking van de landbouw als beheerder groene

ruimte en behoud / versterking vitaliteit landelijk gebied. Maar deze doelen zijn niet meetbaar (SMART) gemaakt. In de verkenning is te lezen dat een goede kavel economische voordelen heeft en daarmee goed is voor de concurrentiepositie. De prestatie ligt hiermee dicht tegen het doel aan. Aan de hand van de algemene kengetallen is een schatting gemaakt van de bedrijfseconomische opbrengsten. De resultaten worden op projectniveau wel bepaald, maar niet op niveau van de regeling.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

De bedrijfseconomische opbrengst is beschreven aan de hand van algemene kentallen over de economische opbrengsten van vergroting van een kavel, de betere bewerkbaarheid van kavels, de afstandsverkortung, e.d. Deze kentallen zijn in algemene zin ook voor Overijssel van toepassing.

Inzicht in doeltreffendheid:

In de verkenning komen diverse beleidsopties aan de orde en wordt ingegaan op het doelbereik. De verkenning beveelt o.a. aan de subsidie voor kleinschalige ruilingen te stoppen, omdat deze ook zonder de subsidie zullen plaatsvinden. Anderzijds wordt in de verkenning geadviseerd om de grotere landinrichtingsprojecten wel te blijven subsidiëren, omdat deze projecten een meerwaarde hebben op gebiedsniveau en vanwege de schaal en de complexiteit niet zonder subsidie zouden kunnen. Dit laatste wordt in de verkenning echter niet aangetoond.

Oordeel provincie over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel:

Per project wordt de mate van de verbetering van de verkaveling in een gebied in beeld gebracht. In de verkenning is te lezen dat *“in de gebieden met afgesloten projecten de landbouwstructuur flink is verbeterd.”*³⁵

Inzichten toegepast:

Lessen trekkend uit de voorgaande projecten (2007-2012) wordt het beleid in aangepaste vorm voortgezet. Hiervoor is in de *Verkenning verbetering van de verkaveling van de grondgebonden landbouw in Overijssel* nader ingegaan op de toe te passen instrumenten.

20. Verplaatsen landbouwbedrijven

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

³⁵ Hemelaar, 2012, p. 4

Toelichting

Inzicht in prestaties:

MTR ILG/pMJP geeft inzicht in de prestaties: het aantal bedrijven dat is verplaatst.

Inzicht in doelbereik:

MTR ILG/pMJP geeft inzichten in de effecten op Programmaniveau in het aantal hectares grond dat is verworven voor de EHS. Er ontbreekt echter een meetbare maatschappelijke doelstelling, waardoor het inzicht in doelbereik niet volledig is.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Het is aannemelijk dat de subsidie het verplaatsen van het bedrijf aantrekkelijk maakt, omdat de verplaatsingskosten voor een (groot) deel worden vergoed en omdat met de verplaatsing naar een locatie met uitbreidingsmogelijkheden het toekomstperspectief van de betrokkenen verbetert. Dit wordt bevestigd in de *midterm review* die concludeert dat de doelen enerzijds bereikt worden door de programmatische aanpak in het project 'Versnelde realisatie van de EHS' maar dat ook de algemene marktomstandigheden van invloed zijn. Omdat er gedeeltelijk zicht is op het doelbereik in de praktijk, is ook het verband tussen prestaties en doelbereik gedeeltelijk aannemelijk.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Naar het oordeel van de provincie heeft de verplaatsingsregeling bijgedragen aan het toekomstperspectief van de agrariërs en aan de realisatie van de EHS.

Inzichten toegepast:

GS hebben in 2008 geconstateerd dat de EHS-doelen niet tijdig gehaald zouden worden. De subsidieregeling is in 2009 aangepast om de effectiviteit van de regeling te vergroten door het sneller verwerven van grotere oppervlaktes.

21. Verplaatsing intensieve veehouderij

De volgende documenten hebben wij van de provincie ontvangen:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Een kwalitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid in Overijssel, 2011
- Landbouwontwikkelingsgebieden Overijssel. Uitwerking aanbevelingen kwalitatieve evaluatie reconstructiebeleid, 2012

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	+/-
Alternatieve vorm	+/-	+/-	+/-	n.v.t.

Toelichting

De subsidieregeling *verplaatsing intensieve veehouderij* is flankerend beleid bij de reconstructiezonering. Vanwege de verwevenheid tussen de diverse instrumenten van het reconstructieplan wordt de regeling gezien binnen het overkoepelende deelgebied reconstructieplan.

Inzicht in prestaties:

Vooraf is een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven dat in aanmerking kan komen voor de subsidieregeling. In de midterm review staat het aantal bedrijven dat is verplaatst met behulp van de regeling.

Inzicht in doelbereik:

De subsidieregeling beoogt bij te dragen aan het doel om de intensieve veehouderij af te bouwen in de extensiveringsgebieden om de ammoniakdepositie op natuurgebieden te verminderen en de intensieve veehouderij te concentreren in LOG's en op sterlocaties in verwervingsgebieden. Dit moet leiden tot verbetering van de kwaliteit van de natuur en tot een perspectiefvolle intensieve veehouderij op duurzame locaties. De prestatie ligt hiermee dicht tegen het doel aan.

Vanwege het gebrek aan een meetbare doelstelling is er geen totaal oordeel te geven over het doelbereik.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Het is plausibel te veronderstellen dat de subsidieregeling bijdraagt aan het intensieve veehouderij luw maken van bepaalde zones. In de periode 2004 tot en met 2006 is er een landelijk experiment geweest om de effecten van hoogte van de subsidieregeling te beoordelen. Deze kennis is benut bij het bepalen van de hoogte van het subsidiebedrag.

Inzicht in doeltreffendheid:

In de *midterm review* en de *kwalitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid* is aandacht voor de prestaties, de doelen en het maatschappelijk effect. Daarnaast is er aandacht voor de instrumentenmix die voor het beleid is ingezet. Het overkoepelende doel van het reconstructiebeleid is niet scherp meetbaar geformuleerd, maar in de *kwalitatieve evaluatie van het reconstructiebeleid* is wel een poging gedaan dit meetbaar te maken. Hierin komt de specifieke bijdrage van de diverse instrumenten aan het doel echter niet aan de orde.

Oordeel provincie over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel:

In de evaluatie is beschreven dat het doelbereik van het reconstructiebleid in zijn totaliteit niet simpelweg positief of negatief te beoordelen is vanwege de grote diversiteit aan doelen en stakeholders. Wat voor de ene stakeholder positief is, kan voor de andere negatief zijn. Wel zijn er op basis van het onderzoek geen aanwijzingen dat de doelen, randvoorwaarden of instrumenten op basis van wettelijke mogelijkheden en/of bestuurlijke verhoudingen moeten worden bijgesteld.

Toepassing in beleidscyclus:

In het beleid zijn diverse aanpassingen doorgevoerd op grond van de evaluatie.

22. Versterking twee Nationale Parken

De provincie beschikt niet over een rapportage waarin resultaten en effecten van de subsidieregeling Nationale Parken centraal staan.

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+	+/-	-	n.v.t.

88

Effecten van subsidies in beeld?

Toelichting

De subsidieregeling was onderdeel van het pMJP en is in 2010 beëindigd. De provincie heeft in 2011 en 2012 de juridische verplichtingen nog vergoed. In 2013 is het aan de provincie(s) om te besluiten om door te gaan met de Nationale Parken of niet, daarmee ontstaat een logisch evaluatiemoment. De evaluatie zal in het voorjaar van 2013 aan PS worden aangeboden, in combinatie met een voorstel over de toekomst van de Nationale Parken.

Inzicht in prestaties:

Op basis van de verantwoordingsrapportages behorende bij de subsidie is er jaarlijks zicht op de prestaties.

Inzicht in doelbereik:

Het doel is het versterken van de nationale parken door het uitvoeren van de beheer- en ontwikkelingsplannen. De beheer- en ontwikkelingsplannen vormen de basis voor de jaarlijkse bestedingsplannen die bij de subsidieaanvraag worden gevoegd. Door aanwezig te zijn bij de overlegorganen van de Nationale Parken en in de Nationale Parken is er zicht op aspecten van doelbereik, maar er is geen onderbouwd compleet overzicht beschikbaar.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen zicht op de mate waarin de subsidie bijgedragen heeft aan het doelbereik.

Oordeel provincie bijdrage subsidie aan beoogde doel:

De provincie beschikt nog niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het beoogde doel. Deze volgt in het voorjaar van 2013.

Inzichten toegepast:

Er wordt gemonitord en zonodig bijgestuurd.

23. Verwerven areaal nieuwe natuur voor EHS

De provincie beschikt over de volgende rapportages:

- Midterm review ILG/pMJP (MTR), 2010
- Jaarrapportage PNB-regeling (subsidie op grondverwerving) (31-08-2011)

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	+	+/-	+/-	-
Alternatieve vorm	-	-	-	n.v.t.

Toelichting

Inzicht in prestaties:

MTR geeft inzicht in de ha grond die zijn verworven. De jaarrapportage geeft inzicht in de benutting van de financiën.

Inzicht in doelbereik:

MTR geeft inzicht in de hectares grond die voor de EHS zijn verworven. Er ontbreekt echter een meetbare maatschappelijke doelstelling, waardoor het inzicht in doelbereik niet volledig is.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Het is aannemelijk dat de subsidie dit mogelijk maakt, aangezien de terreinbeherende organisaties 100% subsidie kregen op de aankoopkosten van de gronden. Omdat er gedeeltelijk zicht is op het (maatschappelijk) doelbereik in de praktijk, is ook het verband tussen prestaties en doelbereik gedeeltelijk aannemelijk.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen inzicht in de doeltreffendheid; de vraag of de subsidie als verklarende factor voor het gerealiseerde doel kan worden beschouwd, is niet beantwoord.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan beoogde doel:

Naar het oordeel van de provincie heeft de subsidie bijgedragen aan de realisatie van de EHS.

Inzichten toegepast:

GS hebben in 2006 de regeling ingetrokken vanwege.

24. Woonzorgzones

De provincie beschikt niet over rapportages over woonzorgzones

	Inzicht in prestaties	Inzicht in doelbereik	Verband prestatie – doelbereik aannemelijk	Inzicht in doeltreffendheid
Onderzoek en rapportage	-	-	-	-
Alternatieve vorm	+	-	-	n.v.t.

Toelichting

De regeling maakt onderdeel uit van de pMJP afspraken.

Inzicht in prestaties:

Via monitoring is er zicht op de prestaties, van de 33 prestaties (het maken van plannen voor woonzorgzones) zijn er 18 klaar en wordt aan 15 nog gewerkt.

Inzicht in doelbereik:

Het doel van de subsidie was om het thema te agenderen bij gemeenten, door hen plannen te laten maken. Het doel hangt daarmee sterk samen met de prestatie, of het daadwerkelijk gelukt is om het thema te agenderen is niet in kaart gebracht.

Plausibiliteit relatie prestatie-doelbereik:

Er is geen aanvullende informatie waaruit een aannemelijk verband afgeleid kan worden.

Inzicht in doeltreffendheid:

Er is geen zicht op de mate waarin de subsidie noodzakelijk is geweest om de gewenste doelen te realiseren.

Oordeel provincie over bijdrage subsidie aan het beoogde doel:

De provincie beschikt niet over een onderbouwd oordeel over de bijdrage van de subsidie aan het doel.

Inzichten toegepast:

De regeling is gestopt omdat het subsidiedoel bereikt was.

Bijlage 6:

Geraadpleegde bronnen

Geïnterviewde personen provincie Overijssel

- Dhr. B. Amelink
- Dhr. H. Arentsen
- Mevr. F. Bonekamp
- Dhr. G. Brill
- Dhr. W. Douwes
- Dhr. H. Franken
- Mevr. M. Groenewegen
- Dhr. H. de Haan
- Dhr. H. van der Haven
- Mevr. J. Honigh
- Dhr. J. Hoogeland
- Dhr. R. Joustra
- Dhr. R. Klaver
- Dhr. H. Klinker
- Mevr. R. Knippels
- Dhr. V. Klijnsma
- Dhr. R. Messelink
- Dhr. P. Niens
- Mevr. S. Nolten
- Dhr. H. Reimerink
- Dhr. F. Suurmond
- Dhr. G. Valkeman
- Mevr. Y. in 't Veld
- Dhr. H. Vrielink
- Mevr. H. van Vonderen
- Mevr. J. Vrolijk
- Mevr. A. Zandstra

91

Effecten van subsidies in beeld?

Geraadpleegde documenten

De geraadpleegde documenten voor de beoordeling van subsidieregelingen staan in bijlage 5 bij de beoordeelde subsidieregelingen. Daarnaast hebben we de onderstaande documenten voor dit onderzoek benut.

Provincie Overijssel

- Algemene subsidieverordening 2005
- PS/2010/906, Subsidieverlening Nieuwe Stijl
- PS/2010/422, middelen Beeldende kunst en vormgeving
- Uitvoeringsbesluit subsidies 2011 (en voorgangers)

Overig

- Algemene Rekenkamer (2011). Leren van subsidie-evaluaties
- Algemene wet bestuursrecht
- Damen, et al. (2009). Bestuursrecht. Den Haag: Boom
- Randstedelijke Rekenkamer (2012). Inzicht in de doeltreffendheid van subsidies provincie Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland