

Zicht op subsidies

Nota van bevindingen Gelderland

Colofon

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

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

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

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

Zicht op subsidies

Nota van bevindingen Gelderland

Deventer, september 2019

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	6
1.4	Opbouw.....	6
2	Kaders en achtergronden subsidies	7
2.1	Wettelijke en provinciale kaders	7
2.1.1	Wettelijke kaders.....	8
2.1.2	Provinciale kaders.....	9
2.2	Organisatie van het subsidieproces	12
2.3	Aard en omvang subsidies 2016-2018	15
3	Doeltreffendheid.....	21
3.1	Afsprakenkader doeltreffendheid.....	21
3.1.1	Instrumentenkeuze	22
3.1.2	Afspraken over evaluaties	23
3.2	Inzicht in de effectiviteit van langlopende subsidieregelingen.....	25
3.2.1	Resultaten van evaluaties.....	28
3.2.2	Aanpassingen aan regelingen op basis van evaluaties	33
3.3	Inzicht in de effectiviteit van begrotingssubsidies.....	36
3.3.1	Afspraken zicht op begrotingssubsidies	36
3.3.2	Inzicht in doelbereik conform afspraken?	36
3.4	Zicht op subsidiearrangementen	38
3.4.1	Afspraken over controle via een steekproef	38
3.4.2	Inzicht in geleverde prestaties conform afspraken?	39
4	Informatievoorziening aan PS.....	43
4.1	Informatie over het thema subsidie	43
	Bijlagen	47
	Bijlage 1 Bronnen	
	Bijlage 2 Onderzoeksopzet	
	Bijlage 3 Evaluatiekader	
	Bijlage 4 Woordenlijst	

1 Over dit onderzoek

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

1.1 Aanleiding

Subsidies zijn voor provincies een belangrijk financieel instrument om provinciale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De provincies zetten het subsidie-instrument in voor uiteenlopende doelen op het vlak van bijvoorbeeld energie, wonen, natuur, cultuur, sport en leefbaarheid. Het financiële belang is aanzienlijk. Met subsidies worden door de ontvanger prestaties verricht die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Omdat subsidies voor provincies een belangrijk (financieel) instrument zijn om beleidsdoelen te realiseren, is het van belang om als provincie zicht te hebben op de doeltreffendheid van verstrekte subsidies. Reden voor de Rekenkamer om dit thema centraal te stellen in onderzoek.

1.2 Achtergrond

De provincie Gelderland verstrekke in 2018 voor ca. € 237 mln. aan subsidies¹, op een gerealiseerd lastenniveau van € 676 mln². Het aantal subsidies is de afgelopen jaren gestegen. De groei van het aantal subsidies wordt voornamelijk veroorzaakt door toename van het aantal kleine subsidies (onder de € 25.000).³

Aan het verlenen van subsidies zijn verplichtingen verbonden. Allereerst voor de aanvragers. Zij moeten verantwoording kunnen afleggen over uitgevoerde activiteiten voordat een subsidie vastgesteld wordt. Maar het verstrekken van subsidies brengt ook voor de provincies verplichtingen met zich mee. In artikel 4:24 van de Algemene Wet

¹ Dit is het totaal aan subsidies dat is verstrekt via de Algemene Subsidieverordening Gelderland en de Regels Ruimte voor Gelderland, inclusief SNL subsidies

² Jaarstukken 2018

³ Provincie Gelderland, Jaarstukken 2015 – 2018.

Bestuursrecht (Awb) staat dat regelingen die langer dan vijf jaar lopen geëvalueerd moeten worden. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze verplichting.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

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

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

Het onderzoek richt zich op zowel subsidieregelingen als op subsidies die buiten subsidieregelingen om verstrekt worden. Niet binnen de focus⁴ van het onderzoek vallen:

- Revolverende fondsen.
- Subsidies waarvoor vanuit andere overheden een verantwoording wordt gevraagd, dit geldt onder meer voor Europese subsidies.

Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van subsidies hanteren we de tijdspanne 2016-2018. Voor het inzicht in de effectiviteit van subsidieregelingen die vijf jaar of langer lopen, gaan we uit van 2018. Dat wil zeggen dat subsidieregelingen die op 1 januari 2018 vijf jaar of langer lopen onderdeel uitmaken van het onderzoek.

1.4 Opbouw

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

⁴ Voor het onderzoek in Overijssel is de subsidieregeling SNL buiten de focus van het onderzoek gehouden, omdat deze interprovinciaal is vastgesteld. De provincie Gelderland heeft de regeling wel meegenomen in haar evaluaties, om die reden is de regeling voor Gelderland wel meegenomen in het onderzoek.

2 Kaders en achtergronden subsidies

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

2.1 Wettelijke en provinciale kaders

7

Zicht op subsidies

Normen

- De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies:
 - Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23);
 - De provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies;
- Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn 'passend' belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).
- Gegevens over verstrekte subsidies moeten -op geaggregeerd niveau- betrouwbaar zijn en binnen een redelijke termijn kunnen worden gegenereerd
- Het bestuursorgaan (GS) publiceert jaarlijks een verslag van de verstrekking van subsidies (Awb art 4:23 lid 4)

Bevindingen

- Met de Algemene Subsidieverordening Gelderland en de Regels Ruimte voor Gelderland worden subsidies verleend op basis van een wettelijke grondslag.
- Voor begrotingssubsidies is -zo is in de Awb opgenomen- geen wettelijke grondslag nodig.

Bevindingen (vervolg)

- Er zijn procesbeschrijvingen beschikbaar voor het subsidieproces, waarbij het beoordelen van en besluiten over subsidieaanvragen is belegd bij verschillende functionarissen.
- Verantwoordelijkheden zijn in lijn met de kaders belegd, dit geldt zowel voor begrotingssubsidies als subsidies via regelingen.
- Gegevens over verstrekte subsidies zijn als totaal beschikbaar, een onderverdeling naar kerntaken en soorten subsidies zijn alleen via een tijdrovende handmatige exercitie te verkrijgen. In de jaarrekening 2018 is een uitgebreidere rapportage opgenomen op basis van deze exercitie.
- Subsidierregisters (maandelijks op de website) geven geen volledig beeld van de verleende subsidies, dit wordt onder meer verklaard doordat niet alle arrangement 3 subsidies (>€125.000) in het register worden opgenomen.

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

2.1.1 Wettelijke kaders

Om subsidieverstrekking door diverse bestuursorganen te uniformeren en harmoniseren heeft de wetgever in 1998 een afzonderlijke subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen. Hiermee moesten bestuursorganen meer controle over het instrument krijgen⁵.

De Awb biedt het wettelijk kader voor de inzet van subsidies.⁶ In artikelen 4.21 tot en met 4.80 zijn de wettelijke kaders voor subsidies vastgelegd. Op twee artikelen die het meest relevant zijn voor dit onderzoek gaan we nu verder in.

Wettelijke grondslag (artikel 4.23)

Eén van de bepalingen vereist een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking, die regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Zonder deze wettelijke grondslag mogen bestuursorganen geen subsidie verstrekken.⁷ De provincie Gelderland heeft door middel van Algemene Subsidieverordening Gelderland 2016 (AsG) en Regels Ruimte voor Gelderland (RRvG) invulling aan deze bepaling gegeven. Daarnaast kent de provincie enkele specifieke subsidieverordeningen, bijvoorbeeld het Subsidiestelsel Natuur en Landschap. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de verordening (AsG) en de regels (RRvG). In de Awb zijn ook enkele uitzonderingen op deze regel opgenomen. Zonder wettelijke grondslag kunnen onder meer incidentele subsidies

⁵ Damen, et al. (2009), *Bestuursrecht*

⁶ *Algemene Wet Bestuursrecht, titel 4.2 subsidies.*

⁷ *Algemene Wet Bestuursrecht artikel 4.23*

worden verstrekt, mits voor ten hoogste vier jaar. Ook kunnen begrotingssubsidies zonder wettelijke grondslag worden verstrekt, wanneer in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, wordt vermeld. In paragraaf 2.2 komen de begrotingssubsidies aan de orde.

Evaluatieplicht (artikel 4.24)

In de Awb is expliciet een evaluatieplicht voor subsidieregelingen opgenomen. In de memorie van toelichting op de Awb is te lezen dat er nog te vaak weinig inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen is. Periodieke evaluatie zou een vast onderdeel van ieder beleidsproces moeten zijn. Daarom is in de Awb het volgende opgenomen over het evalueren van subsidies: *“Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.”*⁸ Dit betekent dat subsidieregelingen die een looptijd langer dan vijf jaar hebben minstens één keer in de vijf jaar moeten worden geëvalueerd. De Awb stelt geen nadere eisen aan het verslag van de evaluatie. De bedoeling van de wetgever kunnen we herleiden uit de memorie van toelichting. De evaluatie moet een adequaat inzicht geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Dit hoeft niet per se via een (wetenschappelijk) onderzoek, maar is bijvoorbeeld ook mogelijk op basis van periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens of jaarverslagen van inspecties. Ook de vorm van het verslag is vrij. De meest uitgebreide vorm is een rapport, opgesteld op basis van een onderzoek. Daarnaast zijn er alternatieve vormen van evaluatie te bedenken, bijvoorbeeld verslagen van een symposium of van werkbezoeken.

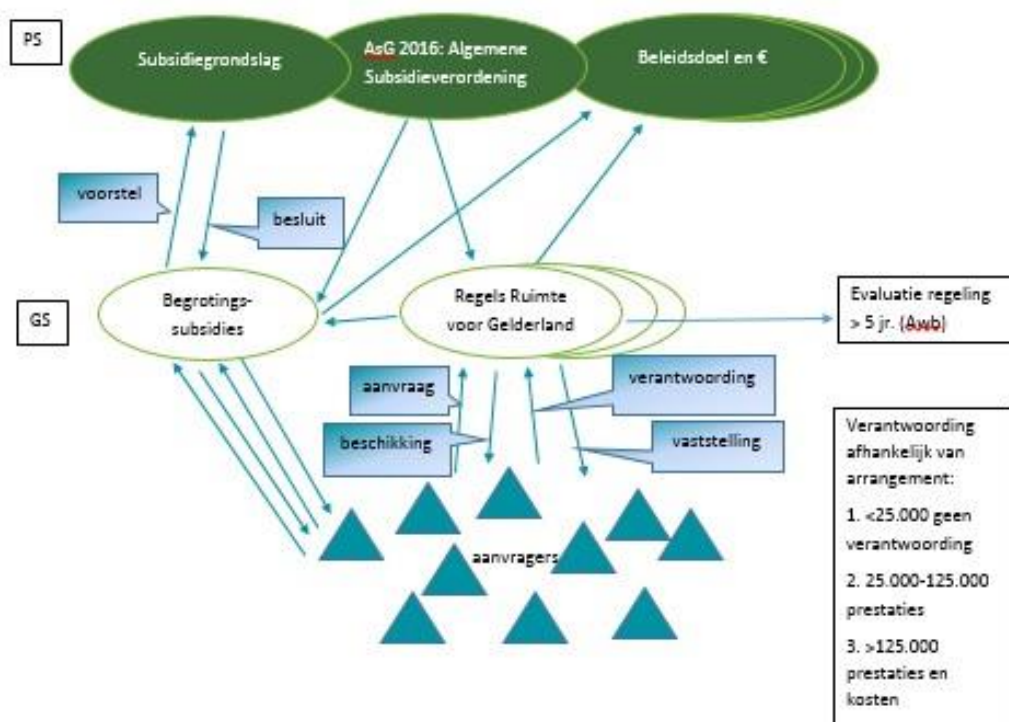
2.1.2 Provinciale kaders

De provincie Gelderland heeft door middel van Algemene Subsidieverordening Gelderland 2016 (AsG) en Regels Ruimte voor Gelderland 2016 (RRvG) invulling aan artikel 4:23 van de Awb gegeven. Met de RRvG verving Gelderland de Subsidieverordening vitaal Gelderland en de subsidieverordening meerjarenprogramma Gelderland (SmpG).

In figuur 1 wordt een schets gegeven van de kaders en de werkwijze bij subsidieverlening binnen de provincie Gelderland. Daarbij zijn de rollen van PS en GS onderscheiden. PS stellen de kaders vast voor subsidieverlening. Dit deden zij door de Algemene Subsidieverordening 2016 vast te stellen. Maar dit doen zij ook door jaarlijks de begroting vast te stellen, waarmee doelen en middelen worden vastgelegd. Daarnaast besluiten zij, meerdere keren per jaar, over de subsidiegrondslag voor begrotingssubsidies. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en daarmee ook voor de uitvoering van het subsidieproces. Hiervoor kunnen zij extra regels vaststellen. GS Gelderland hebben dat gedaan in de Regels Ruimte voor Gelderland. Na de figuur worden de kaders nader toegelicht.

⁸ Algemene Wet bestuursrecht, artikel 4.24

Figuur 1: Kaders proces subsidieverlening



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Algemene Subsidieverordening Gelderland 2016

In 2015 stemden PS in met de AsG 2016. Dit was een vervolg op de vereenvoudiging en uniformering van de regels die sinds 2010 plaats vond. Daarnaast had de commissie AFW⁹ in 2014 verzocht om het juridisch kader rond subsidies te actualiseren. Met het vaststellen van de AsG 2016, met in een bijlage de programma's voor subsidieverlening, zijn GS bevoegd om binnen de kaders die PS hebben vastgesteld subsidie te verstrekken.

Naast de 'gewone' programma's (opgenomen in de bijlage van de AsG 2016), kunnen PS een bijzonder programma vaststellen. Een bijzonder programma bevat een omschrijving van de doelen die met de uitvoering van het programma worden gediend, een financiële onderbouwing, de beoogde resultaten en een indicatie van de activiteiten die worden uitgevoerd. Daarnaast stellen PS vast aan welke partijen subsidie wordt verstrekt en wordt een bepaalde duur aan het programma meegegeven. De duur is, inclusief verlenging als bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, maximaal zeven jaar.

In de toelichting op de verordening is nog een derde variant om subsidie te verstrekken opgenomen. In bijzondere gevallen kunnen subsidies ook worden verstrekt zonder wettelijke grondslag, namelijk in incidentele gevallen of als de begroting de ontvanger

⁹ Commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn

en het maximale subsidiebedrag vermeldt. Het gaat daarbij om begrotingssubsidies en om boekjaarsubsidies (meerjarige begrotingssubsidies). In die gevallen wordt een grondslag gecreëerd met het vaststellen van de (gewijzigde) begroting.

De provincie Gelderland¹⁰ verstaat onder een begrotingssubsidie een subsidie die gebaseerd is op een besluit van PS om middelen beschikbaar te stellen voor activiteiten van een unieke aanvrager. De activiteiten vallen niet onder een door het college vastgestelde subsidieregeling.

De provincie onderscheidt de volgende soorten begrotingssubsidies:

- Subsidies voor eenmalige (en vooral projectmatige) activiteiten. De uitvoeringstermijn loopt van enkele maanden tot soms wel vijf jaar;
- Subsidies voor periodieke activiteiten van bepaalde ontvangers. Hierbij gaat het soms om middelen die de provincie vanuit de Rijksmiddelen doorgeeft aan deze ontvangers;
- Subsidies die ieder jaar opnieuw worden verstrekt aan ontvangers die daarmee activiteiten uitvoeren die een structurele bijdrage leveren aan het behalen van de provinciale beleidsdoelen (boekjaarsubsidies).

Op een begrotingssubsidie is de Awb van toepassing evenals de AsG 2016 (met name de subsidiearrangementen) en het eerste hoofdstuk van de RRvG 2016 (passage niet-subsidiabele kosten).

Regels Ruimte voor Gelderland

In artikel 3 lid 6 van de AsG 2016 is opgenomen dat GS bevoegd zijn nadere regels vast te stellen. GS hebben dit gedaan in de Regels Ruimte voor Gelderland, die met terugwerkende kracht per 1 januari 2016 is ingegaan. De regels hebben onder meer betrekking op de aanvraag, de beslissing op de aanvraag, verplichtingen van de subsidieontvanger, de vaststelling en enkele overige bepalingen. Zo is opgenomen dat er voor regelingen een plafond kan worden ingesteld (een maximum bedrag) en dat de volgorde van binnenkomst van de aanvraag bepalend is, mocht het budget uitgeput raken. Van de volgorde van binnenkomst wordt afgeweken wanneer er gewerkt wordt met een rangorde van subsidieaanvragen die in een bepaalde tijdsperiode kunnen worden ingediend (tender). In dat geval worden subsidieaanvragen onderling vergeleken en bepaalt de rangorde welke aanvraag wordt gehonoreerd.

Verantwoordingsarrangementen

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

¹⁰ Evaluatie begrotingssubsidies 2011-2015, intern rapport provincie Gelderland, juni 2017

Tabel 1: Subsidiearrangementen

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

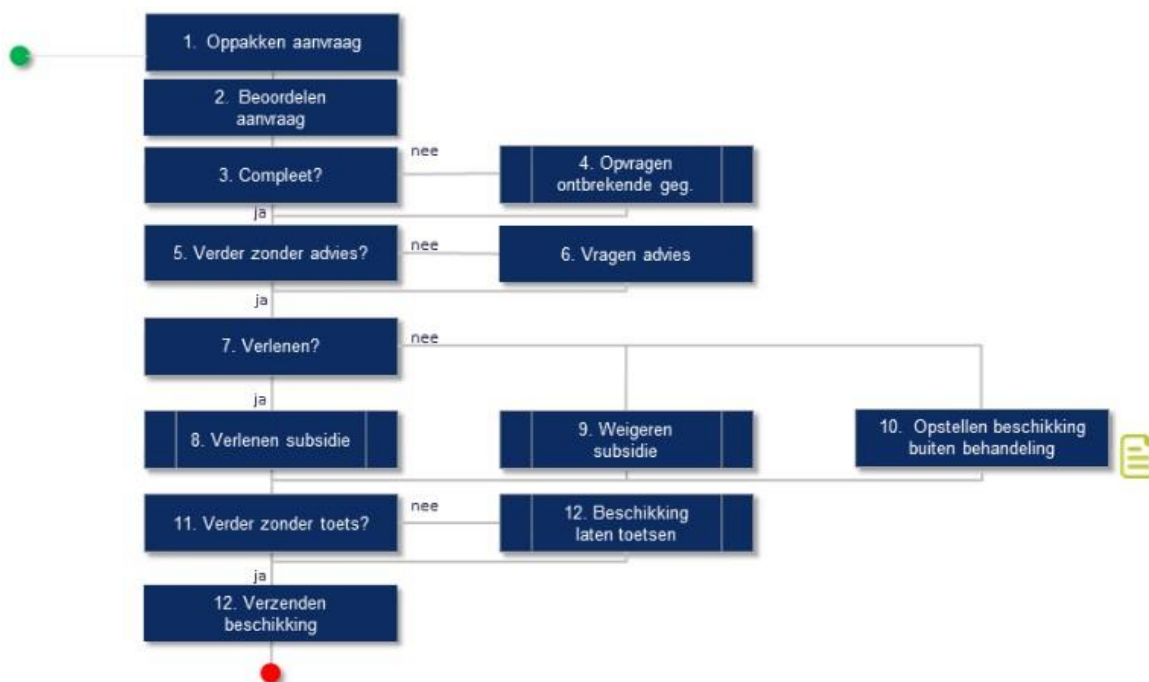
Bron: Uniform Subsidiekader, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Deze verantwoordingsarrangementen zijn van toepassing op zowel de subsidie die verstrekt wordt via regelingen als op begrotingssubsidies.

2.2 Organisatie van het subsidieproces

Op het intranet van de provincie Gelderland is een procesmodel opgenomen voor het behandelen van aanvragen. Dit model maakt onderdeel uit van procesbeschrijvingen die te maken hebben met subsidieverlening.

Figuur 2: proces subsidieverlening



Bron: Intranet provincie Gelderland, laatst geraadpleegd 20 juni 2019

13

Zicht op subsidies

Een aanvraag die de provincie ontvangt, wordt allereerst getoetst op volledigheid. Nadat een volledige aanvraag aanwezig is, start de beoordeling van de aanvraag. Zo nodig vraagt de beoordelaar daarvoor advies van de beleidseenheid waarop de subsidie betrekking heeft. Deze beoordeling wordt voorgelegd aan de subsidieadviseurs van de provincie Gelderland die vervolgens een besluit nemen om al dan niet subsidie te verlenen. Wanneer het gaat om een subsidie > €125.000 volgt een voorstel ter besluitvorming door GS. Het besluit wordt in een beschikking vastgelegd. Het is aan de beoordelaar om te bepalen of de tekst van de beschikking moet worden getoetst door een andere medewerker. De afspraak is dat weigeringsbesluiten in ieder geval op inhoud worden getoetst.

Wanneer de provincie subsidie verleent, worden in de beschikking de voorwaarden vermeld waaraan de ontvanger zich moet houden. Hierin staat onder meer opgenomen of een tussenrapportage gewenst is en wanneer een verzoek tot vaststelling gedaan moet worden. Na ontvangst van het verzoek tot vaststelling vindt de beoordeling plaats of de prestatie geleverd is om de subsidie te kunnen vaststellen. Als dat het geval is, maakt de provincie het laatste deel van het budget over. Wanneer het oordeel is dat de prestatie niet in voldoende mate geleverd is, wordt het laatste deel niet overgemaakt of wordt er teruggevorderd. Voor kleine subsidies (tot € 25.000) geldt dat deze na de beoordeling van de aanvraag en een besluit hierover door een subsidieadviseur direct worden vastgesteld en uitbetaald.

Begrotingssubsidies

Voor begrotingssubsidies is geen algemene richtlijn voor het subsidieproces beschikbaar¹¹. In grote lijnen wordt het volgende proces gevolgd:

Figuur 3: *Proces begrotingssubsidies tot aan grondslag*



Bron: *Evaluatie begrotingssubsidies 2011-2015, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Op het moment dat PS een besluit hebben genomen, is er een grondslag aanwezig voor het kunnen verlenen van subsidies. Dat is het moment waarop de aanvraagprocedure formeel van start kan gaan. Vanaf dat moment verloopt het proces zoals geschetst in figuur 2. Daarbij geldt voor kleine begrotingssubsidies (<€ 25.000) net als voor kleine subsidies binnen een regeling dat deze na beoordeling en besluit direct vastgesteld en uitbetaald worden.

Mandatering

In de mandaatregeling Gelderland is artikel 17 gewijd aan subsidie. In lijn met de indeling die gebruikt wordt voor de verantwoordingsarrangementen is het ambtelijk mandaat vastgesteld op € 125.000. Voor subsidies tot € 125.000 is de algemeen directeur van de provincie Gelderland gemandateerd. De bevoegdheid is via een ondermandaat belegd bij de subsidieadviseurs. Boven dit bedrag moeten aanvragen aan GS worden voorgelegd voor besluitvorming. In de mandaatregeling is opgenomen dat

¹¹ *Evaluatie begrotingssubsidies 2011-2015, intern rapport provincie Gelderland, juni 2017*

van het mandaat geen gebruik wordt gemaakt als dit maatschappelijk, beleidsmatig, politiek, juridisch of financieel gevoelig ligt. Dit geldt ook voor besluiten op subsidieaanvragen.

2.3 Aard en omvang subsidies 2016-2018

In de jaarstukken wordt in een bijlage inzicht gegeven in de subsidieverleningen. In de volgende tabel wordt inzicht gegeven in de omvang van de subsidieverlening over de afgelopen jaren.

Tabel 2: Subsidie omvang en aantallen

	2016	2017	2018
Omvang in € mln.	210	213	237
Aantal	916	1115	1358
Gemiddeld bedrag in €	229.000	191.000	175.000

Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland

Wanneer we de gegevens van de laatste drie jaren (de scope van dit onderzoek) bekijken, dan is een lichte stijging in de omvang van de verstrekte subsidies te zien. De stijging in het aantal subsidies ligt verhoudingsgewijs hoger, waardoor het gemiddelde bedrag per subsidieverlening de afgelopen jaren is gedaald van € 229.000 naar € 175.000.

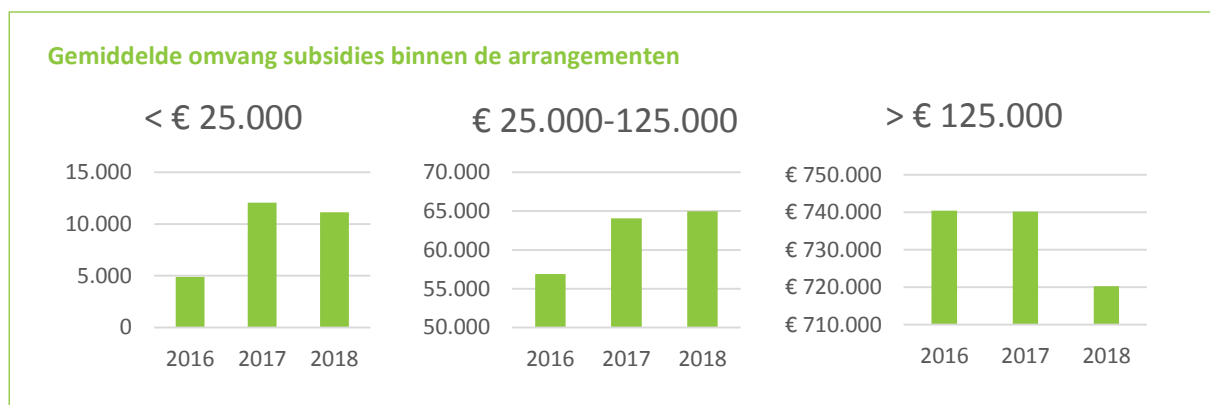
Tabel 3: Subsidies naar verantwoordingsarrangement

	2016		2017		2018	
	Omvang	Aantal	Omvang	Aantal	Omvang	Aantal
Arrangement 1	€ 2 mln.	408	€ 7 mln.	580	€ 8 mln.	718
Arrangement 2	€ 14 mln.	246	€ 18 mln.	281	€ 23 mln.	354
Arrangement 3	€ 194 mln.	262	€ 188 mln.	254	€ 206 mln.	286

Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland

Uit tabel 3 komt naar voren dat het aantal subsidies in arrangement 1 tussen 2016 en 2018 flink gestegen is (+76%) en ook het aantal subsidies in arrangement 2 laat een stijging zien (+44%). De stijging in het aantal subsidies in arrangement 3 is relatief beperkt (+9%). De omvang in euro bij de drie verantwoordingsarrangementen laat een ander beeld zien. Het budget voor de subsidies in arrangement 1 is verviervoudigd (+300%), het budget voor arrangement 2 laat een stijging zien van 64% en de stijging van het budget voor arrangement 3 is 7%. In de volgende figuren is het gemiddelde budget per subsidiearrangement weergegeven. Daarbij tekenen we aan dat het gemiddelde voor arrangement 3 subsidies minder zeggingskracht heeft gezien de naar verwachting grote spreiding in bedragen.

Figuur 4: Gemiddelde omvang per arrangement



Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland

In de jaren 2016 en 2017 werd in de jaarstukken geen onderscheid gemaakt tussen subsidies via regelingen en begrotingssubsidies. In de jaarstukken 2018 is dit onderscheid wel gemaakt. Ook is het over 2018 mogelijk om een onderscheid te maken per kerntaak, in eerdere jaren werd dit niet gedaan. Het alsnog uitsplitsen van de gegevens over 2016 en 2017 over kerntaken en regelingen versus begrotingssubsidies zou handmatig moeten gebeuren en daarmee een te tijdrovende klus zijn voor de medewerkers van de afdeling subsidies. Overigens zijn de gegevens over 2018 eveneens handmatig verzameld, omdat het registratiesysteem niet de mogelijkheid biedt om dit soort rapportages op te leveren¹². In de volgende tabel zijn de gegevens over 2018 weergegeven.

16

Zicht op subsidies

Tabel 4: Subsidies per thema in aantal en € mln. (2018)

	Subsidiereregelingen		Begrotingssubsidies		Totaal	
	aantal	€	aantal	€	aantal	€
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	231	41,9	3	3,7	234	45,5
2. Milieu, energie en klimaat	174	4,5	9	3,5	183	8,0
3. Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden	92	19,5	20	8,5	112	28,0
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	85	24,7	17	20,4	102	45,1
5. Regionale economie	238	43,5	15	9,6	253	53,1
6. Cultuur en erfgoed	408	21,9	39	32,4	447	54,3
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur	26	0,2	1	3,0	27	3,2

¹² Het registratiesysteem was destijds niet bedoeld als rapportagesysteem. Bij de stap richting een nieuw systeem, waar op dit moment aan gewerkt wordt, wordt de wens voor rapportages meegenomen en afgewogen.

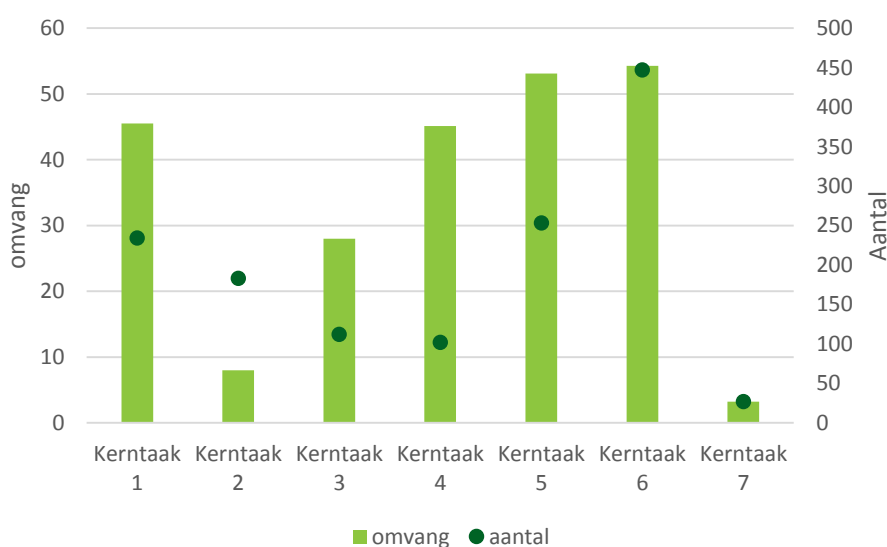
TOTAAL	1.254	156,1	104	81,1	1.358	237,3
--------	-------	-------	-----	------	-------	-------

Bron: Gegevens provincie Gelderland t.b.v. jaarstukken 2018

Op basis van deze gegevens vormen begrotingssubsidies ruim een derde van de totale verstrekte middelen in de vorm van subsidies. Binnen de kerntaak cultuur en erfgoed wordt verhoudingsgewijs een groot deel van de subsidies via begrotingssubsidies ingezet.

Als de gegevens uit tabel 4 qua aantallen subsidies en de omvang van subsidies in euro's worden uitgedrukt, levert dit de volgende figuur op.

Figuur 5: Omvang (in € mln.) en aantal subsidies per kerntaak¹³



Bron: Jaarstukken 2018, provincie Gelderland

Uit de figuur blijkt dat de meeste subsidies worden verstrekt binnen kerntaak 6: cultuur en erfgoed. Een derde van de subsidies heeft betrekking op deze kerntaak. Bijna een vijfde van de subsidies wordt verstrekt binnen de kerntaak 5: regionale economie. Kerntaak 1: duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer is de derde in rij qua aantallen, het gaat om 17% van het totaal aan versterkte subsidies.

Uit figuur 5 blijkt daarnaast dat de kerntaken cultuur en erfgoed (6) en regionale economie (5) de grootste posten zijn binnen het subsidiebudget. Beiden beslaan zo'n 23% van het subsidiebudget. Kerntaken 1 (ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer) en 4 (regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer) zijn elk goed voor 19% van het budget.

¹³ De kerntaken zijn in deze figuur genummerd, de inhoudelijke omschrijving is opgenomen in tabel 4.

Op basis van de gegevens die voor de jaarstukken 2018 zijn verzameld, is het mogelijk om inzicht te geven in de aantallen en omvang van de subsidies per verantwoordingsarrangement.

Tabel 5: Subsidies per kerntaak en arrangement in aantal en € mln. (2018)

	Arrangement 1 < € 25.000		Arrangement 2 €25.000 - € 125.000		Arrangement 3 > € 125.000	
	aantal	€	aantal	€	aantal	€
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	99	1,8	88	6,0	47	37,8
2. Milieu, energie en klimaat	123	1,0	53	3,6	7	3,4
3. Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden	56	0,8	30	1,7	26	25,5
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	10	0,1	40	3,0	52	42,0
5. Regionale economie	118	2,3	41	3,1	94	47,8
6. Cultuur en erfgoed	289	2,3	99	5,4	59	46,5
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur	23	0,2	3	0,1	1	3,0
TOTAAL¹⁴	718	8,4	354	22,8	286	206

Bron: Gegevens provincie Gelderland tbv jaarstukken 2018

Uit tabel 5 blijkt dat de meeste 'kleine' subsidies (tot € 25.000) worden verstrekt binnen de kerntaak Cultuur en erfgoed. Binnen de kerntaak regionale economie worden de meeste 'grote' subsidies (> € 125.000) verstrekt.

Subsidieregisters

Op de website van de provincie Gelderland staan subsidieregisters. Hierin staat wie subsidie heeft ontvangen, om hoeveel subsidie het gaat en waar de subsidie voor bedoeld is. Vanwege de Wet bescherming persoonsgegevens zijn de persoonsgegevens vervangen door 'particulier'.

Om een indruk te geven van de inhoud van de subsidieregisters, is in tabel 6 een uitsnede weergegeven van het subsidieregister over oktober 2018.

¹⁴ Als gevolg van afrondingsverschillen komen de totalen niet exact overeen met eerder gepresenteerde cijfers.

Tabel 6: Voorbeeld subsidieregister

Programma	Project	Subsidieontvanger	Verleende subsidie in €
Aanpassingen gemeenschapsvoorzieningen	Vernieuwen sanitaire ruimte	Speeltuinenvereniging De Korenbloem	35.926,00
	Verduurzaming van 't Onderschoer te Barchem	Vereniging tot Oprichting, Instandhouding en exploitatie van het Dorpshuis 't Onderschoer	49.155,00
Begrotingssubsidie	Onderhoud kasteeltuin Middachten 2018	Landgoed Middachten	17.144,00
	Kennisplatform Veehouderij en humane gezondheid 2018-2020	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	75.000,00
	GreenFerm Apeldoorn, mestverwerking	GreenFerm B.V.	250.000,00
	[7 andere begrotingssubsidies]		
Behoud prioritaire soort	Knoflookpad Millingerwaard	Staatsbosbeheer, Bureau Concernzaken	82.494,00
Cultuur en Erfgoed	Restauratie De Grote Noordijk	Particulier	1.000.000,00
	Functioneel gebruik Keunenhuis	Vereniging Natuurmonumenten	344.850,00
	Restauratie monumentaal stadhuis Harderwijk	Gemeente Harderwijk	555.000,00
	[etc]		

Bron: Subsidieregister oktober 2018

In interviews is aangegeven dat arrangement 3 subsidies (>€ 125.000) niet opgenomen worden in het subsidieregister. De reden daarvoor is dat de besluiten hierover door GS worden genomen en dus al openbaar zijn. De voorstellen worden in de vorm van een koepelnotitie aan GS voorgelegd. Die notitie zelf is voor buitenstaanders niet in te zien, de besluitenlijst geeft geen inzicht in ontvanger en omvang van het budget¹⁵. Ter illustratie is de openbare samenvatting van het GS-besluit op de koepelnotitie van 14 mei 2019 opgenomen.

¹⁵ Sinds juni 2019 is op de website een publieksversie te vinden van de GS-stukken waaronder de koepelnotitie. Daarmee kan inzicht worden verkregen in ontvanger en omvang van het budget.

Openbare samenvatting GS-besluit koepelnotitie 14 mei 2019

Initiatieven van inwoners en bedrijven worden door de provincie Gelderland ondersteund met geld. Voor een bedrag van meer dan € 5 miljoen werken we samen met partners aan een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Op het terrein van cultuur en erfgoed krijgen 6 projecten een subsidie voor de restauratie van monumenten. Zo ontvangt Stichting Erfgoed Landfort een subsidie voor het restaureren en isoleren van het hoofdgebouw van de havezathe Landfort. De gemeente Wijchen ontvangt een subsidie voor het realiseren van een multifunctionele accommodatie in Batenburg. In het kader van het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) ontvangen 3 glastuinbouwbedrijven een subsidie om hun bedrijf te verplaatsen naar een glastuinbouwconcentratiegebied.

In het getoonde register blijken evenwel bedragen > € 125.000 te staan. Desgevraagd geven geïnterviewden aan dat de afspraak hierover blijkbaar opgefrist moet worden. Overigens wordt op de website niet expliciet vermeld dat het subsidieregister alleen arrangement 1 en 2 subsidies betreft.

Wanneer we de subsidies vermeld in de subsidieregisters afzetten tegen de bedragen die opgenomen zijn in de jaarrekening over het betreffende jaar, dan ontstaat het volgende beeld.

20

Zicht op subsidies

Tabel 7: Subsidieomvang registers versus jaarrekening

Jaar	Subsidieregisters	Jaarrekening
2016	€ 164 mln.	€ 210 mln.
2017	€ 148 mln.	€ 213 mln.
2018	€ 183 mln.	€ 237 mln.

Bron: Subsidieregisters en jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland

Uit de tabel blijken verschillen tussen de bedragen in subsidieregisters en de bedragen in de jaarrekening. De verschillen worden deels verklaard door de verschillende momenten van registreren. Bij subsidies voor meerjarige projecten vindt de verlening en vermelding in het subsidieregister plaats in jaar X, terwijl de vaststelling plaats vindt in jaar X+1 of X+2. Daarmee is het verklaarbaar waarom de bedragen tussen de subsidieregisters en de jaarrekening niet exact overeenkomen. Een andere verklaring wordt gevormd doordat de vaststelling van de subsidie, in verband met het niet (volledig) leveren van een prestatie uiteindelijk lager is dan bij de verlening werd gedacht. De verschillen zijn echter van dien aard, dat het niet (volledig) opnemen van arrangement 3 subsidies naar verwachting ook een deel van de verklaring is.

3 Doeltreffendheid

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

3.1 Afsprakenkader doeltreffendheid

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

21

Zicht op subsidies

Normen

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

Bevindingen

- De (ambtelijke) kaders voor het evalueren van de subsidieregelingen, waaronder het vastleggen op welk niveau de provincie inzicht wil in het doelbereik van subsidies, zijn in 2014 vastgelegd maar niet bekend en worden dus niet nageleefd.

Voor het maken van een keuze voor een instrument is sinds eind 2018 een instrumenten-wiki beschikbaar: een hulpmiddel om de veelal impliciete afweging bewuster te maken. Dit instrument is nog beperkt gebruikt omdat de communicatie erover nog plaats moest vinden. Inmiddels is dit gebeurd.

3.1.1 Instrumentenkeuze

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

Op het intranet van de provincie Gelderland is sinds eind 2018 een instrumenten-wiki opgenomen: een overzicht van (bijna) alle instrumenten die ingezet kunnen worden. Om te komen tot een goede keuze heeft een ambtelijke projectgroep een 'werkvorm instrumentkeuze'¹⁶ gemaakt. Daarin worden een aantal stappen onderscheiden, om het zoeken, wegen en het gesprek over de instrumentkeuze te structureren en te faciliteren. De stappen:

1. Opgave/casus helder maken
2. Analyse van de oorzaken via een 'analyse-boom'
3. Een stakeholderanalyse om partners en hun insteek in beeld te brengen
4. Welke rol¹⁷ willen wij (GS en PS) zelf pakken?
5. Bekijk (individueel) in de instrumenten-wiki welke instrumenten geschikt zijn
6. Verzamel alle instrumenten (collectief)
7. Reflecteer individueel op de verzameling instrumenten
8. Speel advocaat van de duivel; geef aan waarom het niet gaat werken
9. Prioriteer; alle deelnemers kunnen aangeven wat hun voorkeur heeft
10. Dialoog; eerst naar elkaar luisteren, daarna doorvragen
11. Conclusies; degene die de casus heeft ingebracht trekt conclusies over het te kiezen instrument.

De instrumenten-wiki is bedoeld om de overwegingen die normaal gesproken meer impliciet worden gemaakt te expliciteren. De wiki sluit aan bij de interdisciplinaire samenwerking tussen diverse adviseurs die een rol spelen bij de instrumentenkeuze tot nu toe. Het is overigens niet de bedoeling om de conclusie ten aanzien van het instrument te documenteren. De reden daarvoor is dat de keuze in alle gevallen wordt gevolgd door een besluit, te weten het instellen van een subsidieregeling, het geven van een opdracht dan wel het inzetten van een ander instrument. Deze besluiten worden uiteraard wel gedocumenteerd¹⁸. De interne publiciteit over de Wiki moest ten tijde van het onderzoek nog deels plaats vinden¹⁹. Dit betekent dat de Wiki nog niet expliciet gebruikt kan zijn bij (langlopende) subsidieregelingen.

¹⁶ Werkvorm instrumentkeuze (versie 21 februari 2019)

¹⁷ Het gaat om de vijf rollen conform de Omgevingsvisie: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.

¹⁸ In het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat het College heeft verzocht om in een voorstel aan GS ook de afweging ten aanzien van de keuze voor een instrument op te nemen.

¹⁹ Inmiddels heeft dit plaats gevonden.

3.1.2 Afspraken over evaluaties

vier-jaar termijn voor evaluaties (i.p.v. vijf conform Awb)

De provincie Gelderland heeft besloten om de termijn waarop een evaluatie van een regeling plaats moet vinden vast te stellen op vier jaar. De achterliggende reden daarvoor is dat een vierjaarstermijn beter aansluit bij het ritme van de coalitieakkoorden (artikel 34, AsG).

In februari 2014 heeft het Programmaberaad²⁰ een kader voor het evalueren van subsidieregelingen vastgesteld. De aanleiding voor het kader was een intern onderzoek (Evaluatie subsidieregelingen provincie Gelderland, 2 juli 2012 uitgevoerd door Control). Uit dat onderzoek bleek dat subsidies niet structureel geëvalueerd werden, hoewel er wel met enige regelmaat beleidsevaluaties werden uitgevoerd. In de Statennotitie die werd opgesteld naar aanleiding van het interne onderzoek (PS2012-978) werden vier aanbevelingen geformuleerd:

1. Maak werk van het evalueren van subsidieregelingen:
 - a. Subsidieregelingen minstens één keer in de vier jaren evalueren, bijvoorbeeld bij de beleidsevaluaties;
 - b. Het evalueren integraal en consistent aanpakken, in de organisatie inbedden en in processen borgen.
2. Kwaliteit evaluaties organisatiebreed verbeteren en ontwikkelen kader:
 - a. Gebruik inhoudelijke kwaliteitscriteria, waaronder smarte doelen
3. Subsidieoverzichten voor PS
 - a. Regelmatig overzichten van subsidies publiceren, waarbij expliciet aangegeven wordt welke subsidies verleend gaan worden of zijn en bij meerjarige subsidies het vermelden van de voortgang
4. Evaluaties oormerken in zoeksystemen
 - a. Zorg dat het in zoeksystemen als het StatenInformatieSysteem gemakkelijker wordt om evaluaties terug te vinden.

In het evaluatiekader zijn afspraken opgenomen, gekoppeld aan de vier hierboven genoemde aanbevelingen. In bijlage 3 is het uitgewerkte kader opgenomen. Samengevat bestaat het kader uit de volgende onderdelen:

- Jaarlijkse evaluatiekalender in de begroting
- Het opnemen van het beoogde niveau van de evaluatie in de kalender, zodat PS dit – met het vaststellen van de begroting- accorderen
- Bij de start van een regeling al aandacht besteden aan het evalueren van de regeling

Daarnaast is de afspraak dat in principe alle (langlopende) regelingen en begrotingssubsidies worden geëvalueerd (ja, tenzij) en zijn er afspraken ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden daarbij opgenomen.

Binnen het evaluatiekader is daarnaast een handreiking opgesteld. In de inleiding van de handreiking wordt aangegeven dat bij het uitvoeren van een evaluatie rekening gehouden moet worden met proportionaliteit en rationaliteit van het evalueren,

²⁰ Het ProgrammaBeraad is het overleg van de Concernmanagers van Programmering plus de Concernmanager van Kwaliteit Openbaar Bestuur ter vertegenwoordiging van het Programma Sterk Bestuur.

ondanks dat de wettelijke verplichting daar feitelijk weinig tot geen ruimte toe biedt. Aangegeven wordt dat in de evaluatie opgenomen moet worden op welk niveau er geëvalueerd kan worden; activiteiten/inspanningen, prestatie/resultaten of (maatschappelijke) effecten. De handreiking bestaat daarnaast uit een stappenplan. Het stappenplan start bij het vooraf goed nadenken over de evalueerbaarheid van een regeling en gaat verder in op de voorbereiding en uitvoering van evaluaties. De laatste stap in het stappenplan betreft het voorleggen van de evaluatie met een begeleidende notitie of voorstel aan PS, gecombineerd met de P&C-cyclus. In het voorstel wordt aangegeven of en op basis waarvan de subsidie wordt voortgezet, aangepast/gewijzigd of stopgezet zou moeten worden. Het volledige stappenplan is opgenomen in bijlage 3.

Evaluatiekader in de praktijk

Uit interviews komt naar voren dat het evaluatiekader zoals dat destijds is vastgesteld in het Programmaberaad, niet op het netvlies staat bij betrokkenen. Er is dan ook geen sprake van een jaarlijkse evaluatiekalender in de begroting, noch van het voorleggen van een voorstel tot voortzetting/aanpassing of stopzetting aan PS per geëvalueerde subsidieregeling. Wel zijn er de afgelopen jaren evaluaties van subsidieregelingen en begrotingssubsidies uitgevoerd. Deze komen in de volgende paragrafen aan de orde.

3.2 Inzicht in de effectiviteit van langlopende subsidieregelingen

Normen

- De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidieregelingen:
 - De provincie heeft in beeld welke regelingen er langer dan vijf jaar lopen
 - Evaluaties van subsidieregelingen zijn uitgevoerd in lijn met wet- en regelgeving en eventuele aanvullende afspraken
 - Regelingen met een looptijd langer dan vijf jaar worden geëvalueerd (Awb artikel 4.23 lid 5)
 - Evaluaties hebben voldoende informatiewaarde. De evaluatie geeft inzicht in het doelbereik tenminste op het vooraf beoogde niveau
- De provincie benut de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit adequaat. Waar nodig worden de uitkomsten gebruikt voor aanpassingen aan de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument

Bevindingen

- De provincie Gelderland hanteert de lijn om regelingen met een looptijd langer dan 4 jaar te evalueren.
- Met de nodige inspanning kan de provincie een lijst leveren met regelingen die langer dan 4 jaar lopen. De volledigheid en correctheid kan niet worden gegarandeerd.
- Meerjarige subsidies worden door de provincie eveneens als langlopende regeling beschouwd, ook als de regeling inmiddels niet meer open staat voor nieuwe aanvragen.
- Sinds 2017 evalueert de provincie eens per twee jaar de langlopende regelingen. Hiertoe wordt een opdracht aan een extern bureau verstrekt. Ten behoeve van deze onderzoeken zijn lijsten met langlopende regelingen handmatig samengesteld.
- Het evaluatiekader dat in 2014 ambtelijk is vastgesteld, is voor geen van de evaluaties uitgangspunt geweest.
- Deze evaluaties kunnen beschouwd worden als meta-evaluaties: er worden algemene aanbevelingen gedaan ter bevordering van het inzicht in het doelbereik.
- Het eerste onderzoek (2017) heeft het zicht op de doeltreffendheid van subsidies (en niet subsidieregelingen) als insteek en sluit daarmee minder goed aan op de evaluatieplicht van langlopende regelingen.
- Het tweede onderzoek (2019) geeft zicht op de doeltreffendheid van specifieke regelingen. Hieruit blijkt dat voor het overgrote deel (74%) er resultaten zijn behaald op regelingniveau. Voor 4 regelingen kunnen effecten op plandoelniveau worden aangetoond, voor 15 regelingen is het effect nog niet aan te tonen.

Bevindingen (vervolg)

- Naast deze evaluaties zijn enkele ‘losse’ evaluaties uitgevoerd, deze zijn niet gebruikt voor de overkoepelende evaluatie(s). Eén van de drie gaat expliciet in op de subsidieregeling, in de andere twee wordt de link met de subsidieregeling niet expliciet gelegd / is gekozen voor een andere focus.
- In de voorjaarsnota 2015 is een passage opgenomen over de doeltreffendheid van subsidies. Een evaluatierapport is niet opgesteld en niet duidelijk is welke regelingen zijn bekeken.
- Bij nieuwe regelingen is aandacht voor het evalueren van de regeling, het gewenste niveau van evalueren wordt niet expliciet gemaakt. Daarmee wordt deels invulling gegeven aan de aanbeveling uit het evaluatieonderzoek van Berenschot om per regeling het gewenste niveau van evalueren in kaart te brengen.
- Het is -gezien de korte tijd tussen dit onderzoek en het publicatiemoment- nog niet zinvol om de doorwerking van de overkoepelende aanbevelingen uit het in maart 2019 gepubliceerde rapport in kaart te brengen.
- De regeling die in het onderzoek uit 2019 buiten de schietschijf werd geëvalueerd (miseschoten) is aangepast naar aanleiding van de evaluatie. Voor een deel van de langlopende regelingen was het benutten van de evaluatie niet aan de orde, omdat deze sowieso werd opgeheven. Voor een ander deel gaf de evaluatie geen verbeterpunten voor de regeling, waardoor aanpassing niet aan de orde was.

De provincie Gelderland besloot, zoals eerder is aangegeven, om regelingen die langer lopen dan vier jaar te evalueren. De provincie Gelderland streeft er naar eens per twee jaar een onderzoek naar de effectiviteit van subsidies uit te voeren.

Op verzoek van de Rekenkamer is een overzicht samengesteld van subsidieregelingen die op 1 januari 2018 vier jaar of langer werden gebruikt. Het samenstellen van het overzicht is geen kwestie van ‘een druk op de knop’, maar vereist het nodige nazoek- en uitpluiswerk. Wanneer is een regeling precies ingegaan? Is de regeling in Regels Ruimte voor Gelderland met een soortgelijke titel als een regeling in de Subsidieregeling Vitaal Gelderland op inhoud ook vergelijkbaar? Of is de regeling wezenlijk anders waardoor het gerechtvaardigd is om van een nieuwe startdatum uit te gaan? Maar ook: horen meerjarige subsidies van inmiddels niet meer openstaande regelingen ook tot de langlopende regelingen? Voor de provincie wel, in onze definitie niet omdat het niet om langlopende *regelingen* gaat. Op de (uiteindelijke) versie van het overzicht staan 23 regelingen. Door het ontbreken van een overzicht met startdata van regelingen kan de volledigheid en correctheid niet worden gegarandeerd door de provincie. In de volgende tabel is een overzicht van de langlopende regelingen opgenomen, waarbij door de provincie is aangegeven of er geëvalueerd is en zo ja om welke evaluatie het gaat.

Tabel 8: Langlopende subsidieregelingen

Naam regeling (artikel RRvG)	Evaluatie	Naam regeling (artikel RRvG)	Evaluatie
Gelderse gebiedsontwikkeling (2.2)	2017	Gemeentelijke projecten ihkv BDU (5.2)	2015
Ontwikkeling forten (2.2)	2017	<i>Openbaar vervoer waaronder regiotaxi (5.3)</i>	2017 ²¹
(Gelderse) gebiedsontwikkeling (2.3)	2017 en AT Osborne	Infrastructurele openbaarvervoervoorzieningen (5.4)	2017
Beleef de Waal (2.5)	Evaluatie governance 2016 en 2019	Fietsvoorzieningen (5.7.a en b)	2019
<i>Waalpleisterplaatsen (2.6)</i>	2019 ²²	Mobiliteitsprojecten (5.8)	2017
Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (2.4)	Evaluatie subsidieregeling en 2019 ²³	Goederenvervoer (5.9)	2017
Lokale en hernieuwbare energieprojecten en participatie door natuurlijke personen (3.3)	2017	Marketing en promotie vrijetijdseconomie (6.11)	2017
Landschap en landschapsgoederen (4.2)	2017 en Evaluatie landschapsregeling	Wandelen, fietsen en varen (6.10)	2019
Grondverwerving EHS (4.4)	2019	Samenwerking Gelderland Lubelski (6.32)	2017
Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen tbv Gelders natuurnetwerk (4.5)	2019	Cultuur en erfgoedpacten (7.7)	2019
Kwaliteitsimpuls natuur en landschap Gelderland (SKNL)	2017	Instandhouding gemeentelijke monumenten, historische molens en stoomgemalen (7.5) en draaipremie (7.6)	2017
<i>Natuur en landschapsbeheer (SNL)</i>	2019 ²⁴		

27

Zicht op subsidies

Bron: Bestand provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit deze tabel met informatie afkomstig van de provincie Gelderland komt het beeld naar voren dat alle langlopende regelingen zijn geëvalueerd. Voor de regelingen ‘openbaar vervoer, waaronder regiotaxi’, ‘Waalpleisterplaatsen’ en ‘Natuur en landschapsbeheer’ geldt echter dat ze **niet** geëvalueerd zijn. Voor de laatste twee is in het rapport uit 2019 opgenomen waarom ze niet geëvalueerd zijn (het ontbreken van aanvragen respectievelijk het nog doorlopen van contracten en monitoring). De regeling

²¹ De regeling is niet geëvalueerd in het onderzoek van Berenschot

²² In het SIRA-rapport staat dat de regeling niet geëvalueerd is ivm het ontbreken van aanvragen.

²³ In het SIRA-rapport is opgenomen dat de regeling nog ‘afgevoerd moet worden’: er zijn nog geen resultaten en effecten in kaart te brengen.

²⁴ In het SIRA-rapport staat dat de regeling niet geëvalueerd is omdat de contracten nog liepen en de monitoring ook nog.

Openbaar vervoer waaronder regiotaxi komt niet aan de orde in de evaluatie uit 2017. In de bijlage van de evaluatie is opgenomen dat van de regeling geen gebruik is gemaakt. De regeling kon dus niet geëvalueerd worden op prestaties en effecten.

3.2.1 Resultaten van evaluaties

In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de resultaten van de evaluaties. We gebruiken daarbij vier bronnen, te weten het onderzoek uit 2019, het onderzoek uit 2017, de voorjaarsnota 2015 en overige evaluaties. Gestart wordt met het meest recente onderzoek.

Onderzoek 2019

Recent (maart 2019) is het resultaat van het tweede externe onderzoek naar de doeltreffendheid van 22 subsidieregelingen gepubliceerd²⁵. In dit onderzoek is gekeken naar de doeltreffendheid van 22 subsidieregelingen die in 2017 vier jaar of langer liepen. Uiteindelijk zijn 19 subsidieregelingen in het onderzoek betrokken²⁶. Het onderzoek had tot doel zicht te bieden op de vraag of de provincie het instrument subsidies doeltreffend inzet en daarnaast om samen met medewerkers en het veld mogelijkheden te identificeren om de doeltreffendheid van subsidieregelingen te vergroten en de monitoring van resultaten en effecten verder te optimaliseren. In het rapport wordt ten aanzien van de doeltreffendheid een onderscheid gemaakt tussen de resultaten die zijn behaald met een subsidieregeling (resultaten op regelingniveau) en de mate waarin het instrument subsidie bijdraagt aan de (in de begroting opgenomen) plandoelen. Deze laatste bijdrage wordt als effect geduid.

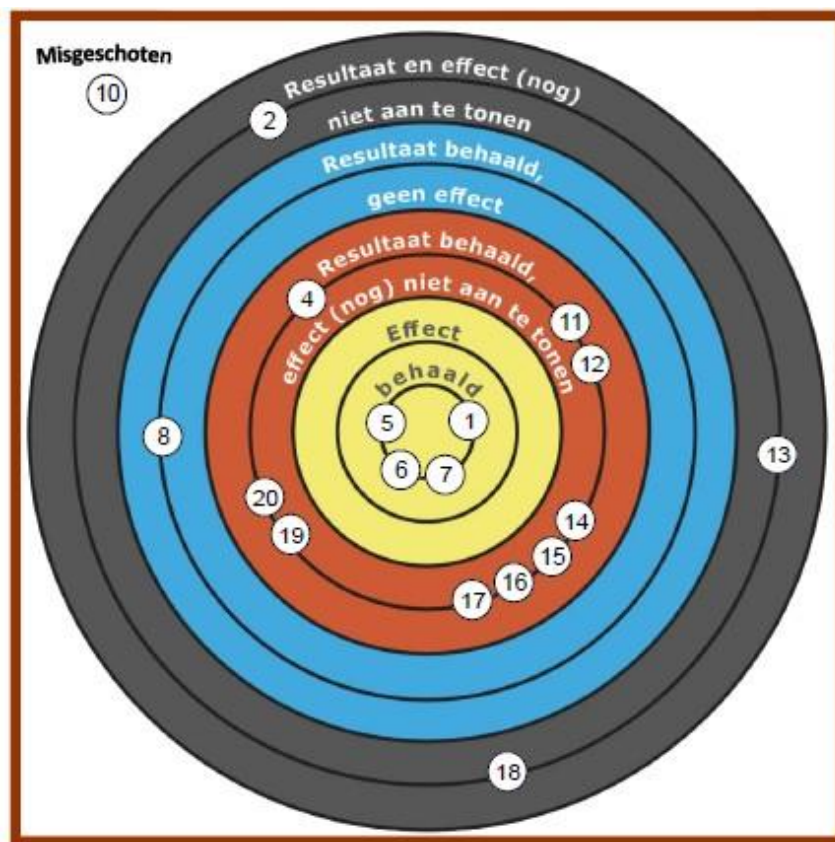
Inzicht in doeltreffendheid

Uit het rapport blijkt dat voor het merendeel van de 19 onderzochte subsidieregelingen (14 van de 19=74%) geldt dat er resultaten zijn behaald op regelingniveau. Voor vier regelingen (21%) geldt dat ook effecten op plandoelniveau kunnen worden aangetoond. (Voor 15 regelingen (79%) geldt dat het effect (nog) niet aan te tonen is. Voor 1 regeling geldt dat noch resultaten noch effecten aangetoond kunnen worden. In het rapport is per regeling een oordeel opgenomen over de mate waarin resultaten en effecten worden bereikt. De resultaten zijn in het rapport in de vorm van een 'schietschijf' weergegeven. In figuur 6 is deze 'schietschijf' weergegeven.

²⁵ Doeltreffendheid subsidies provincie Gelderland, Evaluatie 22 subsidieregelingen. SIRA Consulting BV, maart 2019

²⁶ De regeling Prioritaire soorten loopt nog tot 2020 (evaluatie te vroeg), regeling Waalpleisterplaatsen nog geen of weinig gebruik gemaakt en voor SNL geldt dat de contracten met TBO's nog liepen en dat zelfde gold voor de monitoring van de resultaten en effecten.

Figuur 6: In de roos? Doeltreffendheid subsidieregelingen



29

Zicht op subsidies

Bron: Doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Gelderland, SIRA Consulting, pagina 23

De nummers in de figuur verwijzen naar de volgende regelingen:

1. Beleef de Waal
2. Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt
3. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (niet in figuur²⁷)
4. Bodemverbetering Haarlose veld en Olden Eibergen
5. Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien
6. Grondverwerving GNN
7. Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen GNN
8. Rustgebieden voor ganzen
9. Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland (niet in figuur)
10. Wandelen, fietsen en varen
11. Fietsvoorzieningen
12. Jeugdwerkloosheid
13. Sport en gezondheid bij actieve senioren
14. Sport en gezondheid bij jeugd
15. Sport en gezondheid bij mensen met een lage Sociaal Economische Status

²⁷ Over deze regeling is in het rapport opgenomen dat het nog niet mogelijk is om uitspraken te doen over resultaten en effecten, omdat de regeling nog loopt. De regeling is daarom op een andere manier onderzocht en op basis van die evaluatie is de regeling aangepast.

16. Sport en gezondheid bij mensen met een functiebeperking
17. Excellente prestaties- talentontwikkeling
18. Kernsportbonden – Programmatische subsidiëring
19. Cultuur en Erfgoedpacten
20. Functioneel (her)gebruik erfgoed
21. Behoud van prioritaire soorten (niet in figuur)
22. Waalpleisterplaatsen (niet in figuur)

In het onderzoeksrapport zijn de oorzaken aangegeven voor het (nog) niet kunnen aantonen van het effect van een regeling:

1. Gebrek aan normen en streefwaarden;
Plandoelen zijn abstract en niet meetbaar, beleidsvorming vindt beperkt plaats op basis van gegevens.
2. Focus op de uitvoering: zicht op de effecten is beperkt
Resultaten van individuele subsidies zijn (vaak) terug te vinden in de subsidiedossiers, maar informatie over resultaten op regelingniveau en de bijdrage aan beleids- of plandoelen is vaak niet bekend bij Programmering (organisatieonderdeel van de provincie).
3. Beleidstheorieën zijn logisch, maar niet altijd vastgelegd als link met Plandoel
Het doordenken van een beleidstheorie als onderbouwing/link tussen de uitvoering en het sturen op effecten, gebeurt niet systematisch.
4. Sturing op activiteiten, niet op bereik of waardering daarvan
Het bereik en de waardering van uitgevoerde activiteiten kan zicht bieden op effecten. Er wordt echter vooral op activiteiten gestuurd.

30

Zicht op subsidies

Vergroten van doeltreffendheid van subsidieregelingen

Op basis van het onderzoek uit 2019 zijn vier adviesrichtingen aangegeven:

1. Maak de link tussen subsidieregelingen en plandoelen meer expliciet
Verwerk de achterliggende beleidstheorieën in doelenbomen, zorg voor het meetbaar maken van beoogde resultaten en effecten en baseer de normen en streefwaarden bij voorkeur op gegevens over de stand van zaken (evidence-based).
2. Voer sturing op resultaten door in alle stadia van het subsidieproces
De provincie kan meer sturen door ook tijdens het subsidieproces te kunnen beschikken over meetbare resultaten, zoals bijvoorbeeld het aantal bezoekers. Dat hoeft niet te betekenen dat de provincie aanvragers (altijd) afrekent op het niet halen van het afgesproken resultaat.
3. Monitor efficiënt: bedenk waar nodig alternatieven om zicht te krijgen op doeltreffendheid. Omdat monitoring zowel van de provincie als van subsidieontvangers een financiële en tijdinspanning vraagt, is het zaak om zo efficiënt mogelijk te monitoren. Vooral bij 'kleinere' subsidieregelingen.
4. Werk samen! Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel provincie als partners in het veld behoefte hebben om meer samen te werken.

De periode tussen het uitkomen van de evaluatie en dit onderzoek is te kort om zichtbaar te kunnen maken wat er met de aanbevelingen is gedaan.

Onderzoek 2017

Eerder al, in het eerste kwartaal van 2017, liet de provincie Gelderland 50 regelingen evalueren door een extern bureau²⁸. Het betrof langlopende regelingen uit de periode 2011-2015. Het doel van het onderzoek was tweeledig. Enerzijds ging het om het vaststellen van de mate waarin subsidieontvangers de met hen afgesproken prestaties leveren. Anderzijds moest duidelijk worden welk inzicht de provincie had in het bereik van maatschappelijke effecten door het verstrekken van subsidies. Berenschot maakt een onderscheid tussen outcome-regelingen waarbij in de regeling een maatschappelijk effect wordt genoemd en output-regelingen, waar dat niet het geval is. De insteek van het rapport uit 2017 is het inzicht in prestaties en effecten op het niveau van individuele subsidies (en niet subsidieregelingen). De conclusies uit het onderzoek waren als volgt:

- Afgesproken subsidieprestaties vaak geleverd: in 79% van de subsidies is op basis van subsidiedocumentatie vastgesteld dat de prestaties geleverd zijn.
- Ook bij veel onderzochte kleine subsidies zijn prestaties geleverd. Hoewel ontvangers niet verplicht zijn om zich over de besteding te verantwoorden, kon voor de onderzochte subsidies voor elf van de veertien regelingen worden vastgesteld dat de prestaties zijn geleverd.
- Inzicht in het bereik op maatschappelijke effecten is moeilijk vast te stellen. Op basis van dossieranalyse is slechts voor een beperkt percentage van de subsidies met zekerheid vast te stellen dat de afgesproken maatschappelijke effecten zijn bereikt. Het externe bureau tekent daarbij aan dat het de vraag is of het reëel is dat het bereik van maatschappelijke effecten op het niveau van individuele subsidies bepaald moet of kan worden. Op basis van aanvullend casuonderzoek constateert het externe bureau dat betrokkenen (zowel verstrekende als ontvangende partij) vaak een goed beeld hebben van het mechanisme dat moet leiden tot (bijdragen aan) de beoogde maatschappelijke effecten. Ook ten aanzien van de vraag of de mechanismen zich in de praktijk hebben voorgedaan, zijn betrokkenen positief.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie heeft het externe bureau de volgende aanbeveling meegegeven: 'Stel bij het ontwerp van subsidieregelingen consequent vast op welk niveau beoogde maatschappelijke effecten gemeten kunnen/moeten worden.'

Bij nieuwe subsidieregelingen wordt -zo blijkt uit GS-brieven- aandacht besteed aan de evaluatie van de regelingen. Ter illustratie is hierna een tweetal voorbeelden opgenomen. In de genoemde voorbeelden wordt niet expliciet ingegaan op het niveau (prestatie of doelbereik) waarop er geëvalueerd gaat worden, maar dit kan wel uit de tekst worden afgeleid.

²⁸ Evaluatie subsidieregelingen Provincie Gelderland, periode 2011 tot en met 2015, Berenschot 2017

Aandacht voor evaluatie bij nieuwe regelingen

Regeling agrarisch waterbeheer door loonwerkbedrijven (programma land- en tuinbouw):

Het effect van de regeling zal worden beoordeeld aan de hand van de mate waarin met deze regelingen investeringen die bijdragen aan de water- en bodemdoelen worden uitgelokt. Voor dat doel zal in de aanvraag worden geregistreerd hoeveel wordt geïnvesteerd in totaal en welk deel van de investeringen bovenwettelijk is.

(GS-brief d.d. 10 juli 2018, zaaknummer 2018-007800, 17e wijziging RRvG 2016)

Regeling elektrische deelauto's (programma energietransitie):

We evalueren op basis van de indicatoren: het aantal aangevraagde elektrische deelauto's, aantal afgelegde kilometers, aantal ritten en aantal unieke gebruikers. Op basis van deze gegevens kunnen we ook een bandbreedte geven van de behaalde CO₂-reductie. We streven naar 80 aangevraagde elektrische deelauto's in 2019.

(GS-brief d.d. 19 maart 2019, zaaknummer 2019-000521, 21-ste wijziging RRvG 2016, bijlage toelichting)

Voorjaarsnota 2015

Naast de twee rapporten van externe bureaus is de voorjaarsnota 2015 de derde bron van evaluaties die in het overzicht van langlopende regelingen is genoemd. In de voorjaarsnota wordt gerefereerd aan de afspraken die GS met PS maakten ten aanzien van het evalueren van subsidieregelingen. Uit de informatie in de voorjaarsnota is niet te herleiden welke regelingen precies in de evaluatie zijn betrokken. De bevindingen uit de evaluaties zijn als volgt beschreven:

'Voor subsidieregelingen bij de verschillende programma's is nagegaan welke doelen daarmee werden gediend, of deze doelen zijn bereikt en of het subsidie-instrument bijgedragen heeft aan het bereiken van de doelen. Door de genoemde beperkingen [*het evaluatiekader was bij de start van de programma's nog niet beschikbaar, dat geeft achteraf beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden om te kunnen evalueren*] kunnen nu nog slechts voorzichtige conclusies worden getrokken. In brede zin komt uit de evaluatie naar voren dat de gestelde doelen zijn behaald en dat het doorgaans aannemelijk lijkt dat subsidies hieraan hebben bijgedragen.' Er blijkt geen evaluatierapport ten grondslag te liggen aan de passage in de voorjaarsnota 2015. Op basis van vragenlijsten is direct in de voorjaarsnota gerapporteerd.

Overige evaluaties

Enkele regelingen zijn zelfstandig geëvalueerd, dan wel maken onderdeel uit van een bredere evaluatie. De resultaten van deze evaluaties worden hierna kort samengevat.

Regeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (2015)

De subsidieregeling Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) is geëvalueerd in 2015. Uit het onderzoek blijkt dat de subsidie helpt een procesbegeleider in te schakelen, die op zijn beurt van belangrijke waarde is voor het verminderen van de

hindernissen tijdens het ontwikkeltraject en daarmee voor het realiseren van een CPO-project. De conclusie is dan ook dat de CPO-subsidie van waarde is (geweest) voor het realiseren van CPO-projecten. Het achterliggende doel van de regeling (een betere vraag-aanbodaansluiting op de woningmarkt) is niet expliciet onderzocht in de evaluatie. Wel wordt met enige voorzichtigheid uit de bevindingen afgeleid dat CPO een passend middel is om de vraag-aanbod aansluiting te verbeteren.

Een blik in de spiegel, reflectie op het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling (2015)

Het doel van de reflectie is het ophalen van ervaringen bij betrokkenen, om een beeld te kunnen vormen van het programma GGO. In het rapport is aangegeven dat het geen evaluatie is en dat het niet gaat om oordeelsvorming. In de epiloog van het rapport wordt geconstateerd dat de provincie de ambities op het terrein van gebiedsontwikkeling om heeft weten te zetten in concrete en tastbare resultaten. Daarbij wordt aangegeven dat de stevige financiële impuls (waaronder de subsidieregeling) een belangrijk aandeel heeft gehad in de resultaten, maar dat dit niet gelukt zou zijn zonder gebiedsgericht en daarmee multidisciplinair te denken en te doen.

Evaluatie Governance WaalWeelde (2016)

Het doel van de evaluatie is het beoordelen van de governance binnen WaalWeelde als brede gebiedsontwikkeling vanaf 2009 met bijzondere aandacht voor de rolverdeling en samenwerking tussen partijen. Uit de analyse komt de trekkende rol van de provincie inclusief het leveren van middelen naar voren als positief punt. De subsidieregeling komt niet expliciet aan de orde in deze evaluatie.

Regeling landschap en Landschapsgoederen (2017)

Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek uit 2017 en had tot doel meer inzicht te geven in de werking en de effecten van de regeling, ook in relatie tot de nieuwe regeling. Uit de evaluatie komt dat ontvangers van de subsidie van mening zijn dat zij een bijdrage hebben geleverd aan het maatschappelijk effect. Om een beter inzicht te krijgen in welke prestaties subsidieontvangers daadwerkelijk leveren, zou de provincie meer eenduidigheid moeten nastreven in de teleenheid waarin subsidieontvangers de verschillende subsidiabele activiteiten moeten uitdrukken bij hun subsidieaanvraag en -verantwoording.

3.2.2 Aanpassingen aan regelingen op basis van evaluaties

De meerwaarde van evalueren zit, naast het zicht krijgen op de geleverde prestaties en bereikte effecten, in de doorwerking van het resultaat van een evaluatie op de regelingen. Voor de lijst met langlopende regelingen is in kaart gebracht wat er met de regeling is gedaan naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie. Uiteraard is het niet zo dat alleen evaluaties leiden tot aanpassingen van een regeling. Ook wanneer in de uitvoeringspraktijk tegen knelpunten wordt aangelopen of wanneer aanvragen uitblijven, wordt er gekeken naar mogelijke oplossingen.

Op basis van de door de provincie aangeleverde lijst is uitgezocht of en zo ja hoe de evaluatie heeft doorgewerkt in de regeling. Hiervoor is informatie opgevraagd bij bij de regeling betrokken medewerkers. Dat heeft het volgende resultaat opgeleverd.

Tabel 9: Doorwerking evaluatie langlopende regelingen²⁹

Naam regeling (artikel RRvG)	Bevinding
Gelderse gebiedsontwikkeling (2.2)	Het plafond was bereikt, er zouden geen aanvullende middelen meer komen omdat het project in de afrondende fase zat.
Ontwikkeling forten (2.2)	
(Gelderse) gebiedsontwikkeling (2.3)	
Beleef de Waal (2.5)	De regeling liep in 2017 af, doorwerking niet aan de orde.
Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (2.4)	De regeling is n.a.v. de evaluatie aangepast m.i.v. 7 januari 2019.
Lokale en hernieuwbare energieprojecten en participatie door natuurlijke personen (3.3)	Evaluatie bood geen aanknopingspunten voor wijziging. Regeling liep en loopt goed.
Landschap en landschapsgoederen (4.2)	Mede nav de evaluaties is de regeling eind 2018 aangepast.
Grondverwerving EHS (4.4)	De regeling behaalde resultaat en effect, geen wijziging nodig.
Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen tbv Gelders natuurnetwerk (4.5)	De regeling behaalde resultaat en effect, geen wijziging nodig.
Kwaliteitsimpuls natuur en landschap Gelderland (SKNL)	Geen informatie ontvangen.
Gemeentelijke projecten i.h.k.v. BDU (5.2)	BDU-gelden werden tot en met 2015 ontvangen van het Rijk. Daar moest een bestedingsplan voor worden gemaakt en om de middelen weg te kunnen zetten werd een subsidieregeling ingesteld. De regeling wordt niet actief gebruikt, er is geen plafond ingesteld en het is niet de bedoeling de regeling te continueren. Doorwerking daarmee niet aan de orde.
Infrastructurele openbaarvervoervoorzieningen (5.4)	De regeling is opgeheven. Niet zozeer als gevolg van de evaluatie, maar in verband met andere factoren zoals geen structurele middelen meer. Bij nieuwe regeling per mei 2019 wel rekening gehouden met evaluatieaspect ervan.
Fietsvoorzieningen (5.7.a en b)	De regeling is aangepast in verband met wijziging van het beleid. Dit viel toevallig samen met de evaluatie. De bijeenkomst horend bij de evaluatie is ondersteunend geweest voor de aanpassingen.
Mobiliteitsprojecten (5.8)	De regeling is niet gewijzigd. Vermoeden dat verkeerde dossiers in de evaluatie zijn opgenomen onder mobiliteitsprojecten.
Goederenvervoer (5.9)	De regeling is niet gewijzigd, er werden ook geen concrete aanpassingen voorgesteld in de evaluatie.

²⁹ In deze tabel zijn de 20 langlopende regelingen meegenomen die daadwerkelijk geëvalueerd zijn

Marketing en promotie vrijetijdseconomie (6.11)	Geen informatie ontvangen.
Wandelen, fietsen en varen (6.10)	De regeling is gewijzigd, meer focus op netwerken in plaats van routes aangebracht.
Samenwerking Gelderland Lubelski (6.32)	Er is een samenwerkingsovereenkomst als basis voor de inzet van de financiële middelen. De evaluatie was niet meer dan een opsomming van projecten en gaf geen aanleiding om de regeling aan te passen.
Cultuur en erfgoedpacten (7.7)	De regeling is niet gewijzigd. Op basis van de regeling is subsidie verstrekt voor de programmaperiode, d.w.z. tm 2020. Er was geen aanleiding om dat tussentijds te herzien.
Instandhouding gemeentelijke monumenten, historische molens en stoomgemalen (7.5) en draaipremie (7.6)	De regelingen zijn niet gewijzigd, het rapport bood daar geen aanleiding/handvatten toe.

Bron: Informatie provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Voor 2 regelingen geldt dat er geen informatie³⁰ is ontvangen over de doorwerking van de evaluatie. Voor een aantal regelingen (6) geldt dat de regeling sowieso al zou ophouden, bijvoorbeeld omdat er geen structurele middelen meer beschikbaar werden gesteld. In die gevallen is doorwerking van de evaluatie niet aan de orde. Bij een aantal andere regelingen (8) is aangegeven dat de evaluatie geen aanleiding gaf om de regeling aan te passen. Dit betreft met name regelingen die in het onderzoek uit 2017 zijn betrokken. De resultaten uit dat onderzoek zijn niet specifiek per regeling geduid. Daarnaast ook twee regelingen uit het onderzoek uit 2019 die zowel resultaat als effect opleverden. De regeling die in het onderzoek uit 2019 als ‘misgeschoten’ werd betiteld (wandelen, fietsen en varen) is gewijzigd naar aanleiding van de evaluatie. Ook bij enkele andere regelingen (3) is de evaluatie mede de reden geweest om de regeling aan te passen.

³⁰ De door de provincie aangeleverde lijst met contactpersonen is gevraagd aan te geven of en zo ja hoe de regeling gewijzigd is in relatie tot de evaluatie. Ondanks reminders en rekening houdend met de vakantieperiode is niet van alle regelingen tijdig informatie ontvangen.

3.3 Inzicht in de effectiviteit van begrotingssubsidies

Normen

- De provincie heeft inzicht in effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden in lijn met gemaakte afspraken.

Bevindingen

- Het evaluatiekader staat niet op het netvlies, waardoor de afwijkende afspraak ten aanzien van boekjaarsubsidies (in het derde verleningsjaar) niet bekend en niet leidend is voor het evaluatiemoment.
- Begrotings- en boekjaarsubsidies uit de periode 2011-2015 zijn in 2017 geëvalueerd.
- De conclusies van de evaluatie is dat er zicht is op geleverde prestaties/activiteiten, maar dat het zicht op het doelbereik beperkt is.
- Als vervolg op de evaluatie worden de werkprocessen de komende periode aangepast.

3.3.1 Afspraken zicht op begrotingssubsidies

In het evaluatiekader zijn de volgende afspraken opgenomen over begrotingssubsidies:

- Begrotings- en boekjaarsubsidies in ieder geval steekproefsgewijs eens in de vier jaar te evalueren.
- Omdat boekjaarsubsidies meer programma's raken: De boekjaarsubsidies in het derde verleningsjaar steekproefsgewijs te evalueren, eventueel gebundeld.

De voornaamste reden om boekjaarsubsidies in het derde jaar te evalueren ligt in het feit dat de ontvanger dan de tijd heeft om -in het geval dat de evaluatie leidt tot het stoppen met de subsidie- te anticiperen op het wegvallen ervan. Zoals eerder in de rapportage is opgenomen, is het subsidiekader weliswaar vastgesteld, maar niet leidend in de uitvoering van evaluaties.

3.3.2 Inzicht in doelbereik conform afspraken?

In juni 2017 werd het (interne) rapport Evaluatie begrotingssubsidies 2011-2015 uitgebracht. Hoofddoel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de aard, geplande/gerealiseerde activiteiten en resultaten en geplande/gerealiseerde effecten van begrotingssubsidies. Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van een steekproef. Om een steekproef te kunnen trekken is handmatig een lijst samengesteld van de begrotingssubsidies die in de periode 2011-2015 zijn verstrekt.

De resultaten zijn in het rapport als volgt samengevat:

1. In de jaren 2011-2015 zijn er ruim 500 begrotingssubsidies verstrekt met een totaalbedrag van € 510 mln.

2. Bij begrotingssubsidies gaat het in 97% van de gevallen om subsidies waarmee een bedrag van meer dan €125.000 is gemoeid.
3. Begrotingssubsidies hebben over het algemeen een uitvoeringstermijn van meer dan drie jaar.
4. De meeste begrotingssubsidies zijn ingestoken op activiteit- of resultaatniveau.
5. In het merendeel van de voorstellen zijn de begrotingssubsidies niet duidelijk gekoppeld aan de provinciale beleidsdoelen.
6. Bij de meerderheid van de verleningen zijn de activiteiten en/of resultaten helder omschreven, voor de vaststelling geldt dat er inzicht is in de activiteiten en/of resultaten (conform afspraak uitgevoerd).
7. Bij de verlening geldt dat er nagenoeg geen inzicht is in te verwachten (maatschappelijke) effecten en bij de vaststelling is er geen inzicht in de gerealiseerde (maatschappelijke) effecten.
8. Bij alle onderzochte subsidies is rechtmatigheid niet in het geding.

In het interne onderzoek is de volgende constatering ten aanzien van de resultaten van het onderzoek opgenomen: 'samenvattend blijkt uit deze evaluatie dat er bij begrotingssubsidies inzicht is in de gerealiseerde activiteiten/resultaten, maar dat het inzicht in doelbereik beperkt is'.

Gevraagd naar de doorwerking van de resultaten van dit onderzoek op de begrotingssubsidies, is aangegeven dat hoewel de evaluatie van begrotingssubsidies vooral was gericht op de effecten en resultaten ervan deze ook een aanbeveling bevatte om het werkproces te verbeteren. Naar aanleiding van de evaluatie is ingezet op het verbeteren van het werkproces. Er is meer aandacht gekomen voor de teams die begrotingssubsidies voorbereiden en de wisselwerking daarin tussen de betrokken afdelingen. Eind 2018 is een verbetertraject gestart voor de werkprocessen op het gebied van subsidieverlening. De adviezen die daaruit naar voren komen zullen ook betrekking hebben op de begrotingssubsidies³¹.

³¹ Provincie Gelderland, schriftelijk antwoord op vragen Rekenkamer Oost-Nederland.

3.4 Zicht op subsidiearrangementen

Normen

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

Bevindingen

- In het beleid 'Misbruik en Oneigenlijk gebruik' (M&O-beleid) wordt ingegaan op de steekproef voor zowel arrangement 1 als arrangement 2 subsidies.
- Het M&O-beleid is de afgelopen jaren niet conform eigen regels uitgevoerd
 - Er zijn geen jaarlijkse rapportages opgesteld
 - De risicoanalyse bij nieuwe subsidieregelingen is losgelaten, wel zijn alle nieuwe regelingen daarmee automatisch ingedeeld in categorie hoog risico
 - De resultaten over 2016 (geconsolideerd foutenpercentage 2,3%) geeft een hoger foutenpercentage dan de eigen norm van 1%, dit heeft niet geleid tot de constatering dat de risico's onvoldoende worden beheerst.
 - De rapportage over 2016 is niet voorzien van een oordeel over de risicobeheersing samenhangend met de resultaten van de steekproef.
- De ervaringen met het M&O-beleid zijn in juli 2017 aanleiding geweest om de werkwijze aan te willen passen met ingang van de controle over 2018. Implementatie van wijzigingen in de aanpak van het M&O-beleid heeft vertraging opgelopen en is nog niet gerealiseerd.

3.4.1 Afspraken over controle via een steekproef

In het verantwoordingsarrangement is opgenomen dat de provincie middels een steekproef controleert op de kleine subsidies³². De kaders voor deze controle zijn opgenomen in het Beleid misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies³³ van de provincie Gelderland. Dit beleid borduurt voort op het Rijksbrede Subsidiekader waarin de drie arrangementen zijn opgenomen. In Gelderland worden arrangement 1 en 2 subsidies betrokken in de steekproef. In het beleid zijn de volgende handelingen opgenomen:

1. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd bij de totstandkoming van elke subsidieregeling. Daarmee heeft elke regeling een risicoprofiel; laag, gemiddeld of hoog. Voor de steekproef geldt dat de kans dat een subsidie in de steekproef terecht komt toeneemt naarmate het risicoprofiel van de regeling hoger is. Daarnaast neemt de kans op selectie toe naarmate het subsidiebedrag hoger is. De toegestane fout is, aansluitend op de grenswaarde die de accountant hanteert, 1% van het totaal verwachte te verlenen bedrag aan subsidies³⁴.

³² De steekproef in het kader van het M&O-beleid staat los van de verbijzonderde interne controle

³³ M&O-beleid subsidies, GS-besluit 2012

³⁴ In het hoor en wederhoor is aangegeven dat er ambtelijk aanleiding wordt gezien om de norm te herzien

2. Er wordt beoordeeld of de (steekproefsgewijze) verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voert de subsidieverstrekker eventueel aanvullende administratieve en fysieke controles uit.
3. Er vindt een actieve en consistente toepassing plaats van de beschikbare handhavingmogelijkheden.
4. Er wordt een overzicht bijgehouden van misbruik bij subsidieverstrekking.
5. Er vindt een periodieke evaluatie van subsidieregelingen plaats. Minimaal eenmaal per jaar wordt het risicomanagementsysteem geëvalueerd. De informatie uit de steekproefcontroles worden afgezet tegen de vooraf gedefinieerde verwachtingen. Op basis van verkregen meetwaarden worden de risicoprofielen opnieuw bepaald. De evaluatie moet daarnaast de vraag beantwoorden of de feitelijke risico's die gelopen zijn, de vooraf gestelde grenswaarde niet hebben overschreden. De cumulatief gevonden fout in de steekproefcontroles wordt middels een formule geëxtrapoleerd tot een maximale fout in de totale populatie. Blijkt uit de evaluatie dat de maximale fout beneden de grenswaarde blijft, dan kan met voldoende betrouwbaarheid gesteld worden dat de risico's voldoende worden beheerst. Gaat de maximale fout de grenswaarde te boven, dan kan gesteld worden dat de risico's onvoldoende worden beheerst. Wanneer uit de evaluatie blijkt dat de risico's onvoldoende worden beheerst, dan zijn er twee maatregelen:

1. De gevonden fouten analyseren en nagaan of één of enkele gevonden fouten uit de gehele populatie absoluut te maken zijn.
2. Het M&O-beleid verwerpen en nieuwe, strakkere, controlemaatregelen invoeren.

De eerste maatregel is alleen zinvol bij een geringe overschrijding van de grenswaarde en heeft tot doel om te bezien of de maximale fout zonder de absoluut gemaakte fouten wel onder de grenswaarde blijft. Is dit het geval, dan worden de risico's toch voldoende beheerst.

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

3.4.2 Inzicht in geleverde prestaties conform afspraken?

In de jaarrekening 2018 is in de bijlage subsidieverleningen 2018 het volgende opgenomen:

'In verband met de rechtmatigheid worden in het kader van de eerste twee arrangementen jaarlijks controle steekproeven verricht. De uitgevoerde steekproeven tot op heden geven aan dat het aantal fouten licht maar niet substantieel toeneemt. Er is geen sprake van noemenswaardige fouten en daarom nu geen reden om de steekproefmethode bij te stellen. In 2019 willen we voor nieuwe regelingen gaan starten

met een risicoanalyse. Deze analyse bepaalt hoe de regeling zal worden uitgevoerd en welke controlemaatregelen op voorhand worden getroffen.'

De jaarlijkse risicoanalyse (handeling 1) is, zo is naar voren gekomen in interviews, gestrand omdat deze te ingewikkeld en te bewerkelijk zou zijn. Aangegeven is dat regelingen waarvoor geen risicoanalyse is uitgevoerd automatisch het hoogste risicoprofiel meekrijgen. Uit de tekst in de jaarrekening 2018 wordt duidelijk dat de risicoanalyse opnieuw leven wordt ingeblazen.

De meest recente steekproef heeft betrekking op het jaar 2016. Dit wordt veroorzaakt doordat naast arrangement 1 ook arrangement 2 subsidies in de steekproef worden betrokken. Arrangement 2 subsidies hebben namelijk veelal een langere doorlooptijd dan één jaar. Pas wanneer ook deze subsidies zijn vastgesteld kan de rapportage over de steekproeven worden opgemaakt. In interviews is aangegeven dat er over 2012 en 2013 eveneens steekproefcontroles hebben plaats gevonden, maar niet over de daarop volgende jaren. Tot een rapportage vergelijkbaar met de rapportage over 2016 is het over die eerdere jaren (2012, 2013) niet gekomen.

Resultaat steekproef over 2016

Voor de arrangement 1 subsidies is een steekproef getrokken. In tabel 10 is het totaal aan arrangement 1 subsidies opgenomen, de omvang van de steekproef en de resultaten van de steekproef.

Tabel 10: Arrangement 1 subsidies - resultaten steekproef

	Omvang in €	Aantal
Totaal	2.107.292	394
Steekproef	252.875	21
Fouten	31.228	

Bron: Gegevens provincie Gelderland 'Bijlage Uitkomsten steekproef 2016', bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel kan worden afgeleid dat 5,3% van het aantal subsidies in arrangement 1 onderdeel uitmaakt van de steekproef en dat de steekproefomvang in euro's ruim 12% betreft van de totale omvang van arrangement 1 subsidies in 2016.

In de volgende tabel zijn de gevonden fouten voor arrangement 1 subsidies uitgesplitst naar soort en gepercenteerd op de gecontroleerde massa.

Tabel 11: Soort fouten arrangement 1 subsidies

Aard van de fout	Omvang in €	% van de gecontroleerde massa
Prestatie niet geleverd	17.628	7%
Prestatie onvoldoende	8.000	3%
Termijoverschrijding	5.600	2%
TOTAAL	31.228	12%

Bron: Gegevens provincie Gelderland 'Bijlage Uitkomsten steekproef 2016', bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit deze tabel blijkt dat bij 12% van de gecontroleerde massa er sprake is van fouten.

Ook voor arrangement 2a subsidies is een steekproef getrokken. In tabel 12 is het totaal aan arrangement 2a subsidies opgenomen, de omvang van de steekproef en de resultaten van de steekproef.

Tabel 12: Arrangement 2a subsidies – resultaten steekproef

	Omvang in €	Aantal
Totaal	11.110.967	197
Steekproef	1.247.195	17
Fouten	4.945	

Bron: Gegevens provincie Gelderland 'Bijlage Uitkomsten steekproef 2016', bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel kan worden afgeleid dat 8,6% van het aantal subsidies in arrangement 2a onderdeel uitmaakt van de steekproef en dat de steekproefomvang in euro's 11% betreft van de totale omvang van arrangement 2a subsidies in 2016.

In de volgende tabel zijn de gevonden fouten weergegeven voor arrangement 2a subsidies.

Tabel 13: Soort fouten arrangement 2a subsidies)

Aard van de fout	Omvang in €	% van de gecontroleerde massa
Prestatie niet geleverd	-	-
Prestatie onvoldoende	4.945	0,4%
Termijoverschrijding	-	-
TOTAAL	4.945	0,4%

Bron: Gegevens provincie Gelderland 'Bijlage Uitkomsten steekproef 2016', bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel blijkt dat in 0,4% van de gecontroleerde massa er sprake is van fouten. In de rapportage over het M&O-beleid worden de gegevens over arrangement 1 en arrangement 2a subsidies vervolgens geconsolideerd, waarmee het fouten percentage uitkomt op 2,3%. In de rapportage wordt dit percentage niet afgezet tegen de vooraf

gestelde grenswaarde noch voorzien van een oordeel ten aanzien van de beheersing van de risico's.

Beoogde wijzigingen in werkwijze steekproef

In juli 2017 is een notitie³⁵ opgesteld om te komen tot een nieuw evenwicht in de interne beheersing van subsidies. De aanleiding daarvoor was dat de werkwijze waarbij de controles in het reguliere subsidieverleningsproces, de verbijzonderde interne controle én een steekproefonderzoek in het kader van het M&O-beleid niet efficiënt en effectief wordt geacht. Het voorstel is daarom om te gaan werken met prestatieverklaringen die door subsidieontvangers (arrangement 2 en 3) moeten worden meegeleverd bij het verzoek tot vaststelling van de subsidie. De subsidiebeoordelaar betreft deze verklaring bij de beoordeling van de subsidie ten behoeve van de vaststelling. De subsidieadviseur is degene die op basis van het dossier vervolgens besluit over de vaststelling. Voor arrangement 1-subsidies blijft het nodig om een steekproef te trekken, omdat subsidieontvangers geen verantwoording hoeven af te leggen. De bedoeling was om vanaf 2018 de controle op de hier boven geschetste wijze vorm te geven. De implementatie is echter vertraagd doordat andere zaken prioriteit hadden, waardoor de steekproefwerkwijze over 2018 nog op de 'oude manier' zal gaan.

³⁵ Interne notitie 'Nieuw evenwicht in interne beheersing subsidie' gericht aan het AMT subsidieverlening

4 Informatievoorziening aan PS

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

4.1 Informatie over het thema subsidie

43

Zicht op subsidies

Normen

- PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht³⁶ (BOR, 2015)
- Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren

Bevindingen

- In de jaarrekening is een overzicht opgenomen van de omvang van de subsidies, zowel in aantal als financieel.
- Ook in andere P&C-documenten komt het subsidiethema regelmatig aan de orde, dit betreft met name de besluitvorming over een grondslag voor begrotingssubsidies.
- De afspraak om jaarlijks bij de begroting aan te geven welke regelingen geëvalueerd worden en het opnemen van een evaluatiekalender, zoals aangekondigd in de voorjaarsnota 2016, zijn in de praktijk niet tot stand gekomen.
- De accountant informeert PS over de aandachtspunten bij de beheersing van het subsidieproces.
- Daarnaast zijn PS via een enkele statenbrief door GS geïnformeerd over ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening.
- PS worden daarmee in staat gesteld trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te volgen en tevens kaders te stellen.

³⁶ Onder het zachte budgetrecht wordt verstaan dat niet alleen ja of nee tegen een budget gezegd wordt, maar dat ook duidelijk is waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt.

Bevindingen (vervolg)

- De evaluatierapporten zijn als bijlage bij P&C documenten toegezonden aan PS. Daarmee kunnen PS hun controlerende taak uitoefenen, zij het op een hoger abstractieniveau dan een individuele regeling zoals beoogd werd in het evaluatiekader van de provincie Gelderland.

P&C documenten

In de jaarstukken wordt in een bijlage inzicht gegeven in de subsidieverleningen. Deze gegevens zijn in paragraaf 2.3 van dit rapport opgenomen. In de hierna volgende tabel wordt per P&C-document kort aangegeven welke informatie over subsidies is opgenomen.

Tabel 14: Informatie subsidie in P&C documenten

Jaartal	Document	Informatie
2016	Begroting	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies
	Voorjaarsnota	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies• Toelichting op subsidietender• Evalueren van subsidies: conclusies eerste ronde evaluaties zijn in vjn 2015 opgenomen. In 2016 wordt o.a. met een subsidiekalender verder gewerkt aan evalueren. Voortaan wordt in de begroting opgenomen welke regelingen geëvalueerd worden, voor het eerst bij begroting 2017. De resultaten van de evaluaties worden via P&C document gedeeld.• AsG 2016 vastgesteld
	Najaarsnota	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies• Evalueren van subsidies: Met behulp van de in de bijlage opgenomen subsidiekalender
	Slotwijziging	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies• Wijziging AsG
	Jaarstukken	<ul style="list-style-type: none">• Bijlage subsidieverleningen
2017	Begroting	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies
	Voorjaarsnota	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies• Evaluatie langlopende regelingen 2011-2015 en evaluatie begrotingssubsidies in de bijlage
	Najaarsnota	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies
	Slotwijziging	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies
	Jaarstukken	<ul style="list-style-type: none">• Bijlage subsidieverleningen
2018	Begroting	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies
	Voorjaarsnota	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies• Evaluatie subsidieregeling leefbaarheid
	Najaarsnota	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies
	Slotwijziging	<ul style="list-style-type: none">• Grondslagen voor begrotingssubsidies

	Jaarstukken	<ul style="list-style-type: none"> • Bijlage subsidieverleningen
	Begroting	<ul style="list-style-type: none"> • Grondslagen voor begrotingssubsidies
2019	Perspectief-nota 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Grondslagen voor begrotingssubsidies • N.a.v. een motie: toelichting op verbeteringen in het subsidieproces (vereenvoudiging, digitalisering en samenwerking met aanvrager). Onderzocht wordt of proces rond begrotingssubsidies versneld kan worden door de rol van PS en GS anders in te richten. • Evaluatierapport SIRA in de bijlage

Bron: P&C documenten 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020, provincie Gelderland

Uit het overzicht in tabel 14 komt naar voren dat de grondslagen voor begrotingssubsidies met grote regelmaat aan PS worden voorgelegd. Daarnaast zijn PS geïnformeerd over de resultaten van de evaluaties die zijn uitgevoerd. De evaluaties zijn als bijlage bij de P&C-documenten opgenomen en in de P&C-documenten wordt in algemene zin aangegeven in welke mate er zicht is op het bereiken van doelstellingen en hoe dit verder verbeter kan worden. De in de voorjaarsnota 2016 aangekondigde subsidiekalender en het jaarlijkse overzicht van te evalueren regelingen (met ingang van de begroting 2017) is in de praktijk niet uitgevoerd.

Accountant

Ook de accountant besteedt in de accountantsverslagen bij de controle van de jaarrekening en in de boardletters aandacht aan subsidieverlening. In de volgende tabel zijn de opmerkingen van de accountant opgenomen, evenals de reactie van GS erop.

Tabel 15: Thema subsidies in accountantsverslagen

Jaar	Document	Opmerking accountant
2016	Boardletter	In het subsidieproces worden uitgevoerde controles niet of onvoldoende vastgelegd. Bij het beoordelen van de aanvragen is geen standaard werkwijze van zichtbare inhoudelijke toetsing van aanvragen en subsidieverleningen ingericht. Daarnaast is in het proces onvoldoende functiescheiding ingericht. Er is een tweede persoon betrokken die een paraaf zet, maar de werkzaamheden die leiden tot deze tweede paraaf zijn niet altijd zichtbaar of gedocumenteerd. Wij adviseren de zichtbare toetsing van aanvragen en vaststellingen te structureren, functiescheiding in te richten en bij de uitgevoerde controles beter te documenteren. Het documenteren kan ook helpen met de doelstelling om subsidievoorwaarden meer objectief meetbaar te maken. Door keuzes vooraf zichtbaar te onderbouwen en te documenteren, kan bij de vaststelling daarbij aansluiting gezocht worden, waardoor inzicht in de realisatie van de vooraf gestelde doelstellingen ontstaat.
	Accountants verslag	In het subsidieproces is functiescheiding wel ingericht, maar in het resultaat van de controle niet altijd zichtbaar.
	Reactie GS	De accountant adviseert ons om de (zichtbare) interne beheersmaatregelen verder te verbeteren en de interne procedures aan te scherpen. Wij nemen deze aanbeveling over.

2017	Boardletter	Het MT heeft het plan van aanpak doorontwikkeling proces subsidieverlening vastgesteld. Het doel is in 2018 procedures ingericht te hebben. Voor de jaarrekening controle blijven de bevindingen nog van kracht: Uitgevoerde controles worden niet of onvoldoende vastgelegd. Er is geen standaard werkwijze van zichtbare inhoudelijke toetsing van aanvragen en verleningen ingericht. Daarnaast is de functiescheiding onvoldoende ingericht. De werkzaamheden van de tweede persoon die de paraaf zet, zijn niet altijd zichtbaar of gedocumenteerd.
	Accountants verslag	In de balans tussen het aan de ene kant realiseren van de doelstellingen en aan de andere kant de inrichting van (zichtbare) beheersingsmaatregelen, bent u op zoek naar een nieuw evenwicht. Dit in een mix van flexibiliteit en wendbaarheid met zichtbare elementen van functiescheiding en interne beheersingsmaatregelen in de primaire processen (inkoopproces, subsidieproces, proces lonen en salarissen). Het is belangrijk deze maatregelen in 2018 daadwerkelijk te implementeren.
	Reactie GS	Niet specifiek ingegaan op dit punt
2018	Boardletter	De afdeling subsidieverlening is in 2017 gestart met het verder ontwikkelen van de interne beheersing in het subsidieproces. Een belangrijk mijlpaal, het in gebruik nemen van de werkwijze voor vaststelling van subsidies is reeds per 1/11/18 geïmplementeerd. Voor de verwerking van subsidieaanvragen is het doel om in april 2019 te werken volgens de nieuwe manier.
	Accountants verslag	In onze boardletter van 10 december 2018 hebben wij ons beeld gegeven van de interne beheersing van uw provincie. Wij zien dat in 2018 diverse stappen zijn ondernomen om tot verbeteringen in de interne beheersing te komen. Hierin is goede voortgang geboekt.
	Reactie GS	Niet specifiek ingegaan op dit punt

Bron: Accountantsverslagen 2016,2017 en 2018 en reacties GS

Uit de tabel komt het beeld naar voren dat de interne beheersing van het subsidieproces de aandacht heeft van de accountant en dat de accountant in 2018 goede voortgang constateert in de verbetering van de interne beheersing.

Statenbrief

Bij de behandeling van de jaarrekening 2017 hebben PS een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om de regels en uitvoeringspraktijk van subsidieverlening en het effect daarvan op partners en de voortgang van provinciaal beleid te onderzoeken. In de statenbrief PS2018-619 van september 2018 informeren GS PS over de stand van zaken. In de brief is opgenomen dat in de door PS gestelde vragen en een publicatie in de pers het beeld ontstond dat de provincie 'te veel is doorgeslagen in zorgvuldigheid, waardoor het lastig kan zijn subsidie aan te vragen en aanvraagprocedures lang duren'.

In de brief is aangegeven dat zo'n 60% van de aanvragen kleine (<€ 25.000) subsidies betreft, waarmee nog geen 4% van het subsidiebedrag wordt uitgezet. Geconstateerd wordt dat de snelle stijging van kleine subsidies een belangrijke oorzaak is voor vertraging van de afhandeling van subsidies. De doelmatigheid (doelrealisatie) van kleine subsidies willen GS nader onderzoeken voorafgaand aan de volgende coalitieperiode (2019-2023). Informatie van de provincie leert dat bij de start van de nieuwe collegeperiode de doelmatigheid van de kleine subsidies is opgepakt als onderdeel van een breder verbetertraject rond subsidies.

Ook het aantal begrotingssubsidies neemt toe, zo is opgenomen in de brief. Naar verwachting zullen PS € 112 mln. in de begroting reserveren voor circa 128 begrotingssubsidies.

Bijlage 1: Bronnen

Geraadpleegde personen

- Hanco de Baas, adviseur ProgrammaControl: doelenboom, monitoring en evaluatie
- Ronald Boelhouwer, subsidieadviseur Economie, agenda Vitaal Platteland en Cultuur&Erfgoed
- Ron Dragt, senior manager programmering
- Patrick Koenders, subsidieadviseur Leefbaarheid, Onderwijs & Arbeidsmarkt en Sterk Bestuur
- Jos Thomassen, adviseur Concerncontrol
- Sonja Sprokkereef, afdelingsmanager subsidieverlening
- Erik Steenbergen, teammanager subsidies
- Dirk Jan Velderman, coördinator van de werkplaats van programmering

Geraadpleegde documenten – algemeen

- Algemene Wet Bestuursrecht, titel 4.2 subsidies.
- Damen, et al. (2009), Bestuursrecht
- Uniform Subsidiekader

Geraadpleegde documenten – provincie Gelderland

- Accountantsverslagen periode 2016-2018
- Algemene Subsidieverordening Gelderland 2016
- Bijlage Uitkomsten steekproef 2016 (interne document)
- Doeltreffendheid subsidies provincie Gelderland, Evaluatie 22 subsidieregelingen. SIRA Consulting BV, maart 2019
- Een blik in de spiegel, reflectie op het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling , AT Osborne, 2015
- Een evaluatie van de Gelderse subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap, masterscriptie Thomas Kamphuis, 2015
- Evaluatie begrotingssubsidies 2011-2015, intern rapport provincie Gelderland, juni 2017
- Evaluatie Governance WaalWeelde, AT Osborne, 2016
- Evaluatiekader 2014 (intern document)
- Evaluatie regeling Landschap en Landschapsgoederen, Berenschot, 2017

- Evaluatie subsidieregelingen Provincie Gelderland, periode 2011 tot en met 2015, Berenschot 2017
- GS-brief d.d. 10 juli 2018, zaaknummer 2018-007800, 17e wijziging RRvG 2016
- GS-brief d.d. 19 maart 2019, zaaknummer 2019-000521, 21-ste wijziging RRvG 2016, bijlage toelichting
- Interne notitie 'Nieuw evenwicht in interne beheersing subsidie' gericht aan het AMT subsidieverlening
- Koepelnotitie 14 mei 2019
- M&O-beleid subsidies, GS-besluit 2012
- P&C-documenten periode 2016-2019
- Statenbrief Subsidieprocedures, september 2018, PS2018-619
- Regels Ruimte voor Gelderland
- Subsidierregisters 2016, 2017 en 2018
- Voorjaarsnota 2015
- Werkvorm instrumentkeuze (versie 21 februari 2019)

Websites

Intranet provincie Gelderland

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

Bijlage 2: Onderzoeksopzet

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

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

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

50

Zicht op subsidies

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

- Er is zicht op het aantal subsidieregelingen.
- Er is zicht op de aard en omvang van de verstrekte subsidies.
- Er is zicht op resultaten en effecten van subsidieregelingen die langer dan vijf jaar lopen, het niveau waarop zicht is in overeenstemming met daarover gemaakte afspraken bij het instellen van de regeling.
- Het zicht op resultaten en effecten van korter lopende regelingen en subsidies die naast regelingen worden verstrekt, is in overeenstemming met de afspraken die daarover zijn gemaakt.

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

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen.

Kaders

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

Doeltreffendheid

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

Informatievoorziening

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

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

Tabel 16: Normenkader

Vraag	Norm
1	De provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies: <ul style="list-style-type: none"> ○ Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23); ○ De provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies; ○ De provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.
2	Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).
3	Gegevens over verstrekte subsidies moeten -op geaggregeerd niveau-betrouwbaar zijn en binnen een redelijke termijn kunnen worden gegeneerd Het bestuursorgaan (GS) publiceert jaarlijks een verslag van de verstrekking van subsidies (Awb art 4:23 lid 4)
4	De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidieregelingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ De keuze voor het instrument subsidieregeling is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf ○ De provincie heeft in beeld welke regelingen er langer dan vijf jaar lopen ○ Evaluaties van subsidieregelingen zijn uitgevoerd in lijn met wet- en regelgeving en eventuele aanvullende afspraken. ○ Regelingen met een looptijd langer dan vijf jaar worden geëvalueerd (Awb artikel 4.23 lid 5) ○ Evaluaties hebben voldoende informatiewaarde. De evaluatie geeft inzicht in het doelbereik tenminste op het vooraf beoogde niveau ○ De provincie benut de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit adequaat. Waar nodig worden de uitkomsten gebruikt voor aanpassingen aan de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument
5	De provincie heeft zicht op de effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden: <ul style="list-style-type: none"> ○ De keuze voor het instrument subsidie is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf ○ De provincie heeft inzicht in effectiviteit van subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden in lijn met gemaakte afspraken.
6	GS volgen hun interne regels ten aanzien van de controle op kleine subsidies
7	PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht ³⁷ (BOR, 2015 ³⁸) Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren

³⁷ Onder het zachte budgetrecht wordt verstaan dat niet alleen ja of nee tegen een budget gezegd wordt, maar dat ook duidelijk is waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt.

³⁸ BOR (2015). Onderscheid hard en zacht budgetrecht; Het budgetrecht van de 2^e kamer, ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden.

Bijlage 3: Evaluatiekader provincie Gelderland

Het evaluatiekader van de provincie Gelderland is ambtelijk vastgesteld in 2014 en ziet er als volgt uit:

Maak werk van het evalueren van subsidieregelingen

1. Vanaf 2015 wordt jaarlijks een evaluatiekalender bij de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting meegenomen, zodat voor PS en organisatie zichtbaar is wanneer welke evaluaties plaatsvinden. In de jaarrekening kan worden aangegeven welke evaluaties hebben plaats gevonden.

Kwaliteit evaluaties organisatiebreed verbeteren en ontwikkelen kader

2. In de evaluatiekalender wordt een voorstel gedaan door de verantwoordelijke programmamanager over de omvang en diepgang van de evaluatie, zodat PS bij vaststelling van de begroting hierover kan beslissen.

Bij het uitwerken van het kader zijn een aantal aspecten als relevant betiteld:

- Proportionaliteit en rationaliteit
3. Alle subsidieregelingen volwaardig evalueren, tenzij:
 - c. Er sprake is van een beëindigde regeling
 - a. Beleid/programma wordt stopgezet of grotendeels gewijzigd waarvan de subsidieregeling deel uit maakt
 - b. Er recent evaluaties hebben plaatsgevonden die tevens voldoende inzicht geven in de effecten van de subsidieregeling
 - c. Er sprake is van kleine subsidies; dan beperkt evalueren. Indien de omvang van de regeling aanzienlijk is (een omvang van € 5 mln.) wel uitgebreid evalueren
 - d. Een subsidie alleen activiteitgericht is en niet duidelijk af te leiden is van beleids- c.q. programmadoelen: dan een evaluatie uitvoeren op niveau 1.
- Wel/niet evalueren
4. Alle vigerende subsidieregelingen evalueren.

5. Begrotings- en boekjaarsubsidies in ieder geval steekproefsgewijs eens in de vier jaren te evalueren.
 6. Omdat boekjaarsubsidies meer programma's raken:
 - a. De boekjaarsubsidies in het derde verleningsjaar steekproefsgewijs te evalueren
 - b. De programmamanagers bepalen zelf of een bundeling wenselijk is
 7. 2014 wordt gehanteerd als proefjaar voor de steekproef voor de begrotingsubsidies.
 8. Waarderingssubsidies worden niet geëvalueerd, omdat deze incidenteel voorkomen, een beperkt bedrag betreffen en sterk kunnen verschillen qua doel
 9. Europese subsidies evalueren we niet afzonderlijk, er wordt gebruik gemaakt van de bestaande evaluatie vanuit het verantwoordingsregime van Europa.
- Subsidieregelingen SMART formuleren
10. Bij de ontwikkeling van nieuwe programma's wordt aandacht besteed aan het evalueren van het programma
 - Op welk niveau/met welke diepgang moet worden geëvalueerd?
 11. Programmamanagers gaan bij het opstellen van de regeling na hoe en op welke wijze ze naast de prestaties een monitor voor de effecten van deze regeling gaan toepassen.
 12. Op basis van een handreiking wordt in een subsidie-evaluatie minimaal aangegeven of de genoemde activiteiten zijn uitgevoerd en tot welke prestaties en/of resultaten dat heeft geleid. Indien een subsidie een maatschappelijk effect beoogt, dient de subsidie-evaluatie aan te geven in welke mate die doelen zijn bereikt en in welke mate de subsidie doeltreffend is geweest. Als dat niet mogelijk is, in hoeverre aannemelijk kan worden gemaakt dat de maatschappelijke effecten (mede) zijn bereikt dankzij de subsidie. Aangegeven wordt dat het aspect van achteraf kijken naar de meerwaarde van het gekozen instrument onderdeel uitmaakt van de handreiking voor evaluaties.
- Uitvoering evaluaties; wie, wanneer en hoe?
13. PS stellen de evaluatiekalender vast, GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de evaluatiekalender en rapporteren aan PS. De directie stelt de kaders voor de evaluatie vast en de programmamanagers zijn verantwoordelijk voor de organisatie.
 14. Directie en programmamanagers bepalen per subsidieregeling of gekozen wordt voor uitvoering door externen, het organiseren van expertise in huis, dan wel de tussenvorm waarbij uitgebreide evaluaties extern plaats vinden en beperkte evaluaties zelf worden gedaan.
 15. Evaluatie wordt in beginsel uitgevoerd na het derde jaar vanaf de inwerkingtreding van de subsidieregeling en dit zo mogelijk te koppelen aan het moment van aflopen van het beleid c.q. het inzetten van nieuw beleid. Voor de steekproef begrotingsubsidies en boekjaarsubsidies wordt per programma ingestoken en eveneens eens per 4 jaar uitgevoerd.
 16. De handreiking is hulpmiddel bij het evalueren van subsidieregelingen.
 17. De evaluatiekalender en de handreiking tezamen worden aangemerkt als Evaluatiekader subsidieregelingen.

Subsidieoverzichten voor PS

18. Een overzicht met actuele subsidieregelingen plaatsen op intranet en www.gelderland.nl en het beheer/de actualisatie ervan te beleggen bij een programmamanager.

Evaluaties oormerken in zoeksystemen

19. In DIS en SIS de titelomschrijving van iedere evaluatie vooraf laten gaan door de term 'evaluatie' en evaluatierapportages op de internetsite van de provincie te plaatsen.

20. Evaluatiekalender op intranet en www.gelderland.nl en de handreiking op intranet plaatsen.

Stappenplan uit de handreiking

Stap 0: deze stap geldt voor het vormgeven van nieuwe of het wijzigen van subsidieregelingen en staat los van het uitvoeren van een evaluatie. In de stap wordt aandacht gevraagd voor de vormgeving van de subsidieregeling, het vastleggen van het doel van de regeling en het plannen van monitoring en evaluatie.

Stap 1: voorbereiden en uitvoeren van een evaluatie

Voor het maken van een onderzoeksplan of een offerteaanvraag is een checklist ontworpen in de vorm van een inhoudsopgave.

- Aanleiding
- Subsidie(regeling)
- Onderzoeksopzet
- Planning van het onderzoek
- Rapportage

In de checklist zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt.

Stap 2: proces

Er zijn twee hoofdvarianten voor de uitvoering van onderzoek; intern en extern. In beide gevallen is het opstellen van een startnotitie en het samenstellen van een begeleidingscommissie wenselijk. Daarna wordt ofwel een offerteaanvraag opgesteld, dan wel een onderzoeksplan gemaakt. Na de uitvoering van het onderzoek volgt het opstellen van de (concept-)rapportage danwel het beoordelen van de extern opgestelde (concept-)rapportage. Daarna volgt het bestuurlijke traject, waarbij de evaluatie met notitie of voorstel integraal wordt voorgelegd aan GS als opmaat naar PS.

Stap 3: Resultaten evaluatie gebruik voor afwegingen stopzetten, aanpassen of voortzetten van beleid

De evaluatie wordt met een begeleidende notitie of voorstel aan PS voorgelegd, gecombineerd met de P&C-cyclus. In het voorstel wordt aangegeven of en op basis waarvan de subsidie wordt voortgezet, aangepast/gewijzigd of stopgezet zou moeten worden.

Bijlage 4: Woordenlijst

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

Begrotingssubsidie: subsidie waarbij de subsidieontvanger en het bedrag wat maximaal als subsidie verleend kan worden expliciet op de begroting van de provincie staat.

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

In het volgende kader zijn de verschillen tussen subsidie en opdracht weergegeven³⁹.

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

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

³⁹ <https://www.kneppelhout.nl/actueel/subsidie-of-overheidsopdracht-het-onderscheid-is-niet-altijd-duidelijk>