

**Inzicht in doeltreffendheid subsidieregelingen  
provincie Limburg**  
Deel I Bestuurlijk rapport

**21 december 2012**

ISBN 978-90-8768-037-4

## Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak	5
2 Bevindingen op hoofdlijnen	7
2.1 Evaluatie subsidieregelingen op doeltreffendheid	7
2.2 Gebruik evaluatieresultaten	13
2.3 Informatie aan PS	14
3 Conclusies en aanbevelingen	16
3.1 Conclusies	16
3.2 Aanbevelingen	17
4 Reactie Gedeputeerde Staten	18
5 Nawoord rekenkamer	20

## **Leeswijzer**

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode juni 2012 - oktober 2012 onderzoek verricht naar de mate waarin de provincie Limburg inzicht heeft in de doeltreffendheid van subsidieregelingen in de praktijk.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Voorliggend rapport (Deel I) is een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 2 bevat voor de drie onderzoeksvragen de bevindingen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 worden de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid op een rij gezet en worden de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen beschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) en het nawoord van de rekenkamer.

Het onderzoek omvat daarnaast een tweede rapport (Deel II). In dit rapport van bevindingen worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven.

Deel II kan geraadpleegd worden op de website van de rekenkamer:  
[www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl).

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Subsidie is een belangrijk instrument voor de provincie, het valt onder één van de drie instrumenten die ze kan inzetten om haar beleid(sdoelstellingen) te realiseren.<sup>1</sup> De financiële omvang van subsidies is omvangrijk. De provincie Limburg verstrekt, exclusief mobiliteits- en Europese subsidies, op jaarbasis ongeveer € 200 miljoen aan subsidies. De helft daarvan in het kader van autonoom beleid (autonome middelen), de andere helft in het kader van rijksbeleid (rijksmiddelen).

Omdat subsidies belangrijk zijn om het beleid te realiseren en er veel geld mee gemoeid is, is het voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid en het afleggen van verantwoording belangrijk om te weten of de in het kader van subsidieregelingen verstrekte subsidies daadwerkelijk hebben geleid tot het behalen van de beoogde prestaties en doelen. Het is dan ook van belang dat periodiek wordt onderzocht in hoeverre subsidieregelingen in de praktijk tot de gewenste resultaten hebben geleid en doeltreffend zijn.

In de jaren negentig werd ten aanzien van doeltreffendheid en effecten geconstateerd dat er bij de gehele overheid nog te vaak te weinig inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen in de praktijk bestaat. Met het oog hierop is in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het regelmatig evalueren van subsidieregelingen op effecten en doeltreffendheid verplicht gesteld.

### *Artikel 4:24 Awb*

‘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.’

Buiten deze wettelijke verplichting tot het regelmatig evalueren van de doeltreffendheid van subsidieregelingen neemt door de in 2012 van kracht geworden Algemene Subsidieverordening 2012 van de provincie Limburg (ASV 2012) het belang van het evalueren van subsidieregelingen alleen nog maar toe.<sup>2</sup> In dit nieuwe subsidiestelsel hoeft door de subsidieontvangers namelijk minder verantwoording over de prestaties, opgelegde verplichtingen en kosten te worden afgelegd dan voorheen.

---

<sup>1</sup> De drie instrumenten zijn: regulering (straffen bij overtreding), beloning (meestal met financiële middelen, hiertoe behoren subsidies) en informatie (overtuigen).

<sup>2</sup> De ASV 2012 is gebaseerd op en kent dezelfde uitgangspunten als het in 2009 door het Rijk vastgestelde Kader financieel beheer rijkssubsidies.

## 1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak

Gelet op het belang van een goede evaluatie voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid en het afleggen van verantwoording, stelt de rekenkamer zich ten doel inzichtelijk te maken in hoeverre en op welke wijze de provincie Limburg invulling en uitvoering geeft aan de wettelijke verplichting de doeltreffendheid van subsidieregelingen regelmatig te evalueren. Het onderzoek richt zich op drie onderzoeksvragen. Deze hebben betrekking op de mate waarin en wijze waarop de door de provincie Limburg uitgevoerde subsidieregelingen worden geëvalueerd op doeltreffendheid, het gebruik van de evaluatieresultaten en de informatievoorziening aan Provinciale Staten (PS) over de evaluatieresultaten en het gebruik daarvan. Hoofdstuk 2 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen.

Het onderzoek richt zich hiermee niet op het proces van subsidieverlening of -vaststelling, maar op de evaluatie van subsidieregelingen op doeltreffendheid in de praktijk.

Onder doeltreffendheid (effectiviteit) wordt verstaan de mate waarin de doelstelling dankzij de output (prestaties), waaronder de inzet van beleidsinstrumenten (hier: de subsidieregeling), wordt gerealiseerd.<sup>3</sup> Het evalueren van de doeltreffendheid van subsidieregelingen betekent dan dat de provincie dient te onderzoeken in hoeverre de gevonden effecten kunnen worden toegeschreven aan de in het kader van de subsidieregeling verstrekte subsidies.

De rekenkamer merkt hierbij op dat de vanuit methodologisch-technisch oogpunt meest gewenste doeltreffendheidsevaluaties vaak niet haalbaar zijn, omdat ze niet mogelijk, te gecompliceerd en/of te kostbaar zijn. Een dergelijke evaluatie veronderstelt dat kan worden bepaald in welke mate de doelbereiking exclusief is toe te schrijven aan de uitgevoerde subsidieregeling. Met andere woorden dat bepaald kan worden dat er een causaal verband bestaat tussen doelbereiking (gevolg) en de inzet van een subsidieregeling (oorzaak). Dat vereist dat de situatie met een subsidieregeling kan worden afgezet tegen de situatie dat er geen (of een andere) subsidieregeling is ingezet. Dit is vaak lastig te realiseren. Verder wordt doeltreffendheidsonderzoek bemoeilijkt door het feit dat een subsidieregeling vaak slechts één van de instrumenten is die worden ingezet en/of er meerdere actoren betrokken zijn om een bepaalde (beleids)doelstelling van de provincie te bereiken. De bijdrage van alleen de subsidieregeling van de provincie is dan moeilijk of niet eruit te filteren. Daarnaast zijn er vaak nog andere elementen die van invloed zijn op het bereiken van de doelen van de provincie. Zo kan bijvoorbeeld de economische situatie of zelfs het weer van invloed zijn op de mate waarin de doelen worden bereikt. Wat in die gevallen (vaak) wèl haalbaar is, is de plausibiliteit

---

<sup>3</sup> Ministerie van Financiën (Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012).

(aannemelijkheid) van de doeltreffendheid aan te geven. In lijn hiermee doet de wetgever in de Memorie van Toelichting op de Awb geen uitspraak over de aard en omvang van de evaluatie. Ook aan de vorm van het evaluatieverslag worden geen voorschriften gesteld. Wel wordt opgemerkt dat een evaluatie vanzelfsprekend een adequaat inzicht dient te geven in de doeltreffendheid in de praktijk.

Voorliggend onderzoek heeft betrekking op de periode 1 januari 2007 tot 1 juli 2012. De drie onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van documentanalyse en verdiepende interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Van de zes beleidsafdelingen heeft de rekenkamer gesproken met de drie afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de meeste subsidieregelingen (qua aantallen en financiële omvang). Dit zijn: Cultuur, Welzijn en Zorg, Landelijk Gebied en Milieu en Duurzame Ontwikkeling. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2 van Deel II. Daarnaast zijn aan de leden van PS schriftelijk enkele vragen voorgelegd over wat zij belangrijk vinden bij de evaluatie van subsidieregelingen en hun informatiebehoefte ten aanzien van de uitkomsten van deze evaluaties. De rekenkamer heeft een reactie ontvangen van 28 van de 47 PS-leden verspreid over alle fracties. Bijlage 4 van Deel II bevat de aan PS voorgelegde vragen.

## 2 Bevindingen op hoofdlijnen

### 2.1 Evaluatie subsidieregelingen op doeltreffendheid

De eerste onderzoeksvraag luidt: *in hoeverre en op welke wijze worden door de provincie Limburg uitgevoerde subsidieregelingen geëvalueerd op doeltreffendheid?*

#### **Subsidieregelingen**

De ASV van de provincie Limburg is het wettelijk kader voor de verstrekking van subsidies in algemene zin. De ASV is een procedureel kader en wordt door PS vastgesteld. Als GS een subsidie willen inzetten, dan moeten ze een 'nadere subsidieregeling' opstellen. Deze nadere subsidieregelingen zijn wettelijke regelingen die door GS worden vastgesteld. Hierdoor berusten alle subsidie-regelingen van de provincie Limburg op een wettelijk voorschrift, zodat artikel 4:24 van de Awb van toepassing is.<sup>4</sup>

GS zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de subsidieregelingen.

De beleidsafdelingen zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor de subsidieregelingen, waaronder de evaluatie naar doeltreffendheid ervan.

Het cluster Subsidies, van de op 1 juli 2006 opgerichte afdeling Vergunningen en Subsidies, is verantwoordelijk voor de afhandeling (verlening en vaststelling) van de subsidies en de taken die betrekking hebben op de uitvoering van de ASV (ontwikkeling subsidiebeleid en risicobeheer). Met de aanwezige kennis en opgedane ervaringen met de subsidie-afhandeling ondersteunt het cluster de beleidsafdelingen bij het opstellen en vormgeven van subsidieregelingen.

In de periode 2007 tot 1 juli 2012 waren er in de provincie Limburg 103 subsidieregelingen actief.<sup>5</sup> In bijlage 3 en paragraaf 2.1 van Deel II wordt een overzicht gegeven van de regelingen. De rekenkamer heeft dit overzicht samengesteld op basis van verschillende bronnen. Ze constateert dat de provincie niet beschikt over een volledig overzicht van alle subsidieregelingen. Zo bevat het e-loket Subsidies op de website van de provincie Limburg, waarop informatie over subsidieregelingen en het subsidieproces is opgenomen, niet alle actuele en vervallen subsidieregelingen.

De rekenkamer constateert eveneens dat de provincie geen overzicht heeft van de omvang van de totale verstrekte subsidiebedragen per regeling. Volgens de provincie zou dit alleen gegenereerd kunnen worden via een bewerkelijke methode.

---

<sup>4</sup> Voor enkele categorieën hoeft, in lijn met artikel 4:23 van de Awb, geen wettelijk voorschrift te worden opgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor begrotingssubsidies en incidentele subsidies die voor maximaal vier jaar worden verstrekt. De rekenkamer heeft deze categorieën niet meegenomen in haar onderzoek.

<sup>5</sup> Op 31-12-2011 waren er 36 subsidieregelingen actief (Jaarverslag Vergunningen en Subsidies 2011).

De provincie heeft een dergelijk overzicht of de daarvoor benodigde gegevens, ondanks herhaalde verzoeken, niet aangeleverd aan de rekenkamer. In de toekomst zal de provincie, voor in elk geval de regelingen die in of na 2012 zijn gestart, wel per subsidieregeling op eenvoudigere wijze een overzicht van het totaal aan verstrekte subsidiebedragen kunnen verstrekken. De subsidieregisters, die de provincie sinds 2012 elk kwartaal op het e-loket Subsidies publiceert, bevatten namelijk de verstrekte subsidies en wettelijke grondslag daarvan. Daarnaast zal, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, in de toekomst met het in juli 2012 in gebruik genomen nieuwe subsidie-administratiesysteem (SAS) de uitputting van budgetten per regeling geautomatiseerd inzichtelijk kan worden gemaakt.

De rekenkamer constateert dat er verschil bestaat in de vorm en naamgeving van de subsidieregelingen. De volgende aanduidingen komen in de naamgeving voor: subsidieverordening, subsidiekader, subsidieregeling, nadere subsidieregels, beleids- en aanvullende subsidieregels, tijdelijke subsidieregeling, tijdelijke stimuleringsregeling, programma, beleidskader, beleidsregel, uitvoeringsprogramma en besluit. In een aantal gevallen gaat het niet sec om een subsidieregeling, maar om (breder rijks- of provinciaal) beleid waarvoor niet alleen het subsidie-instrument maar ook andere instrumenten worden ingezet. Soms ontvangt de provincie daarbij geld van het Rijk en gelden er verantwoordingseisen richting het Rijk. Wat betreft de naamgeving is tegenover de rekenkamer aangegeven dat verdere uniformering in namen en begrippen wenselijk is en de duidelijkheid ten goede zal komen, ook richting de aanvragers van subsidie.

### ***Richtlijnen***

Op basis van de gevoerde gesprekken constateert de rekenkamer dat in elk geval de beleidsafdelingen die het subsidie-instrument het meest inzetten, niet bekend zijn met de Awb-verplichting om periodiek een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en effecten van de subsidieregelingen in de praktijk. Ook wordt deze verplichting niet betrokken bij het opstellen van het provinciebrede onderzoeksprogramma. Eveneens zijn er geen specifieke provinciale richtlijnen voor wanneer een subsidieregeling wel en wanneer deze niet moet worden geëvalueerd op doeltreffendheid. Dit geldt overigens voor de evaluatie van subsidieregelingen in zijn algemeenheid.<sup>6</sup> Elke afdeling vult dit op eigen wijze in. Vaak worden daarbij ook binnen de afdeling geen richtlijnen gehanteerd.

### ***Evaluaties***

De provincie Limburg beschikt niet over een centraal overzicht van alle uitgevoerde evaluaties van subsidieregelingen. Voor dit onderzoek is door de beleidsafdelingen in kaart gebracht welke evaluaties van subsidieregelingen in de periode 2007 tot 1 juli 2012 zijn uitgevoerd. Hierbij zijn 15 evaluaties en zeven terugblikken aan de rekenkamer aangereikt waarin wordt teruggeblikt op één of meerdere

---

<sup>6</sup> Een uitzondering daarop zijn evaluaties gericht op uitvoerbaarheid.



subsidiereregelingen of op het beleid waaraan de subsidiereregeling(en) een bijdrage levert. Daarnaast heeft de provincie voor 29 regelingen aangegeven dat ze in jaarverslagen dan wel voortgangsrapportages over de resultaten van de regeling rapporteert.

Van de subsidiereregelingen uit de periode 2007 tot 1 juli 2012 zijn er 18 waarover conform de Awb een verslag over de doeltreffendheid gepubliceerd had moeten zijn. Eén daarvan is door het Rijk vastgesteld waarbij de provincie geen beleidsvrijheid heeft. Deze regeling wordt, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, door het Rijk geëvalueerd. Van de overige 17 regelingen zijn er in de onderzoeksperiode negen geëvalueerd en/of is één of meerdere keren teruggeblikt op de regeling. Voor de andere acht geldt dat voor drie daarvan in jaarverslagen wordt ingegaan op resultaten van de regeling, de andere vijf zijn niet geëvalueerd waarbij dit voor drie daarvan is omkleed met redenen (zie hierna).

### ***Evaluatie op doeltreffendheid***

In de periode 2007 tot 1 juli 2012 is geen van de 17 subsidiereregelingen die vijf jaar of langer actief waren op het niveau van de regeling geëvalueerd op doeltreffendheid in de praktijk. Voor één regeling was het wel de intentie om de doeltreffendheid van de subsidiereregeling te onderzoeken, maar wordt in het evaluatierapport gemeld dat het niet mogelijk was deze te bepalen. Daarnaast wordt voor twee andere regelingen in voortgangsrapportages aandacht besteed aan de doeltreffendheid van *het beleid* waarvoor deze subsidiereregelingen één van de ingezette instrumenten zijn/waren om het doel daarvan te realiseren. Aan de (doeltreffendheid van de) subsidiereregelingen wordt daarbij geen expliciete aandacht besteed. De betreffende afdeling heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om op het niveau van de regelingen de doeltreffendheid in kaart te brengen omdat:

- onder andere alle subsidiereregelingen van deze afdeling op één doelstelling zijn gericht en daarnaast veel andere factoren daarop van invloed zijn, zodat niet kan worden aangetoond welke ontwikkeling het gevolg is van welke maatregel.
- Voor drie andere regelingen is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat deze niet op doeltreffendheid zijn geëvalueerd omdat:
- het Rijk deze regeling (indirect) evalueert;
  - het een waarderingssubsidie betreft, er in de regeling zelf geen evaluatie is voorzien en het om zeer summiere bedragen gaat;
  - het door het zeer lage aantal aanvragen op voorhand lijkt dat de regeling weinig doeltreffend is.

De rekenkamer constateert op basis van deze bevindingen dat de provincie niet aan de Awb-verplichting voldoet om periodiek een verslag te publiceren over de doeltreffendheid van de subsidiereregelingen in de praktijk.

Voor slechts één regeling is informatie aangetroffen waarom de regeling niet is geëvalueerd op doeltreffendheid, waar dat conform de Awb had moeten.

Van de subsidieregelingen waarover conform de Awb (nog) geen verslag over de doeltreffendheid vereist was, is een enkele op het niveau van de regeling geëvalueerd op doeltreffendheid in de praktijk. Daarbij is aandacht besteed aan doeltreffendheid in termen van plausibiliteit. Daarnaast wordt in enkele evaluaties aandacht besteed aan de doeltreffendheid op het hogere niveau van *het beleid(sdoel)*.

Door de ambtelijke organisatie zijn, naast eerder genoemde redenen, nog andere redenen genoemd voor het niet evalueren van de subsidieregelingen op doeltreffendheid:

- omdat het in kaart brengen van doeltreffendheid erg lastig of zelfs onmogelijk is;
- de gewenste prestaties en doelen worden nog te weinig scherp vastgelegd. Heldere en meetbare prestaties en doelen zijn een noodzakelijke voorwaarde voor het achteraf kunnen vaststellen van bijvoorbeeld de mate waarin de beoogde prestaties en doelen zijn gerealiseerd en, of er sprake is van doeltreffendheid. Al in 2003 constateerde de provincie dat het inzicht in de doeltreffendheid van de door haar verstrekte subsidies beperkt was, onder andere als gevolg van slechte formulering van doelen. Sinds die tijd hebben GS en PS op verschillende momenten de ambitie gearticuleerd en vastgelegd om te komen tot een nieuw meer outputgericht subsidiestelsel. De subsidieregelingen moeten meer outputgericht, de doelen en prestaties meer SMART geformuleerd worden, zodat op basis daarvan (meer) gestuurd kan worden. In de loop van de tijd is een aantal maatregelen genomen die bijdragen aan de vormgeving van het nieuwe stelsel. Maar, zo geven verschillende gesprekspartners aan, er zijn nog grote verschillen tussen de regelingen in de mate waarin deze doel- en outputgericht zijn geformuleerd en op bepaalde terreinen is de poging om te komen tot een meer outputgerichte subsidieregeling niet robuust genoeg doorgezet. Er is echter ook aangegeven dat de ambtelijke organisatie soms geconfronteerd wordt met 'de spagaat tussen politiek en beleid'. Volgens de ambtelijke organisatie kiest de politiek vaker voor flexibiliteit/beleidsruimte, wat ten koste gaat van helderheid en scherpheid, en dus van de meetbaarheid. Ook maakt ze soms de keuze om een bepaalde subsidieregeling in te zetten, terwijl op voorhand bekend is dat de doeltreffendheid daarvan niet één op één kan worden bepaald.

### **Handelwijze**

Hierna wordt op hoofdlijnen beschreven hoe de provincie in algemene zin omgaat met subsidieregelingen en de verantwoording en evaluatie (van doeltreffendheid) daarvan. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de inhoud van de door de provincie aangereikte documenten.

De meeste beleidsafdelingen geven aan dat op het niveau van de subsidieregelingen, vooraf, dus aan de voorkant van het beleidsproces, aandacht wordt gegeven aan de

*verwachte* doeltreffendheid van de regeling voor het beleidsdoel waaraan de regeling een bijdrage moet leveren.

Op het niveau van de individuele subsidies van een subsidieregeling (het zogenaamde dossierniveau) wordt, zo geven de meeste gesprekspartners aan, ten behoeve van de uiteindelijke vaststelling van de subsidie nagegaan of wordt voldaan aan de subsidievereisten, de beoogde prestaties zijn behaald en of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het doel. Daarnaast vinden er achteraf steekproefsgewijs controles plaats of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Gesprekspartners geven aan dat doordat de subsidies gekoppeld zijn aan een beleidsdoelstelling uit de begroting, duidelijk wordt welke prestaties voor welk doel zijn geleverd. De rekenkamer stelt vast dat dit alleen betrekking heeft op *individuele subsidies* en daarmee nog geen inzicht geeft in het totaal van de gerealiseerde prestaties en de mate van doelbereik van de subsidieregeling als geheel.

Voor de meeste afdelingen zijn de hogere beleidsdoelen, de doelen uit de begroting, het uitgangspunt. Deze zijn leidend bij het bepalen welk instrument het meest geschikt is om deze doelen te realiseren, bij het afleggen van verantwoording en bij het evalueren van de behaalde resultaten waaronder de doeltreffendheid. Ook de directie is vooral gericht op (het niveau van) de hogere beleidsdoelen. Wat betreft doeltreffendheid is vanuit de directie aangegeven dat ze vooral geïnteresseerd zijn in de vraag of het beleid doeltreffend is en niet primair in de vraag welk instrument in welke mate heeft bijgedragen aan het eindresultaat.

De meeste afdelingen geven in lijn hiermee aan dat op het niveau van de subsidieregeling niet wordt verantwoord en op dit niveau ook geen evaluaties plaatsvinden. Een uitzondering daarop zijn evaluaties gericht op de uitvoerbaarheid. Verantwoorden en evalueren vindt plaats op het hogere niveau van de beleidsdoelen waaraan de subsidieregeling als één van de ingezette instrumenten in meer of mindere mate een bijdrage levert. Dit blijkt ook uit de door de provincie aangereikte documenten. Daarin wordt vaak voor het hogere beleidsdoel aandacht besteed aan financiële uitgaven, gerealiseerde prestaties en/of het bereiken van het doel. De rekenkamer constateert dat daarbij in het algemeen niet specifiek/herkenbaar over de resultaten van de subsidieregeling of het subsidie-onderdeel van de regeling wordt gerapporteerd. Hierdoor blijft, zo constateert de rekenkamer, voor veel regelingen bijvoorbeeld onduidelijk welke prestaties met de subsidieregeling zijn gerealiseerd en welk totaalbedrag daarmee is gemoeid. Over de uitgekeerde subsidiebedragen en gerealiseerde prestaties zijn, zo geven gesprekspartners aan, overigens wel basisgegevens binnen de organisatie aanwezig.

### ***Verbetermogelijkheden***

Alle gesprekspartners zijn van mening dat er voor subsidieregelingen en de evaluatie daarvan op verschillende punten nog verdere verbetering mogelijk en nodig is. De volgende punten zijn, door één of meerdere gesprekspartners, genoemd:

#### *Richtlijnen*

In gesprekken is aangegeven dat momenteel gewerkt wordt aan richtlijnen voor het evalueren van subsidieregelingen op doeltreffendheid. De provincie heeft behoefte aan een handreiking voor de definiëring en invulling van het begrip 'doeltreffendheid'. Er wordt gekeken hoe het aspect van doeltreffendheid geïntegreerd kan worden in de evaluatie op regelingenniveau naar de uitvoerbaarheid en in de vigerende richtlijnen daarvoor en voor onderzoek.<sup>7</sup> Verder is de afdeling die verantwoordelijk is voor het opstellen van het provinciebrede onderzoeksprogramma voornemens om de Awb-verplichting in de toekomst daarbij wel mee te nemen.

#### *Aan de voorkant van het beleidsproces (bij beleidsontwikkeling)*

- *Kritischer zijn bij keuze beleidsinstrument*  
Samen met het cluster Subsidies moet beter en kritischer worden nagedacht over de vraag of de inzet van het subsidie-instrument naar verwachting het meest geschikt is om het betreffende (beleids)doel te bereiken, en zo ja, in welke vorm dat dan dient te geschieden. Aangegeven wordt dat nu vaker voor het subsidie-instrument wordt gekozen uit automatisme en/of omdat het een relatief eenvoudig instrument is.
- *Keuzes onderbouwen en expliciet maken*  
Om politieke duidelijkheid te scheppen en scherpere te kunnen geven aan het debat over het beleid, moet de keuze voor het subsidie-instrument en de vormgeving daarvan zowel naar GS als PS toe worden onderbouwd en expliciet worden gemaakt.
- *Meer duidelijkheid over wat er met de subsidieregeling bereikt moet worden*  
Er dienen meer heldere subsidieregelingen met duidelijke (meetbare) doelen en prestaties te worden opgesteld. Zoals reeds opgemerkt is dit sinds 2003 een aandachtspunt.
- *Bepalen en expliciet maken of evaluatie zal plaatsvinden en waarover verantwoord zal worden en de daarvoor benodigde acties ondernemen*  
Bij de vaststelling van een subsidieregeling moet al bepaald en onderbouwd worden of, en zo ja wanneer en waarop de regeling geëvalueerd zal worden. Hierover dient duidelijkheid te worden gegeven aan GS en PS. Daarnaast moet aan GS en PS expliciet worden gemaakt welke verantwoordingsinformatie ze over de feitelijke resultaten wel en welke ze niet zullen ontvangen en op welke

---

<sup>7</sup> De provincie Limburg heeft de richtlijnen voor uitvoerbaarheidsevaluaties opgenomen in de Handleiding M&O-beleid specifiek voor subsidies (2012) en de richtlijnen voor onderzoek in het Kwaliteitshandboek onderzoek provincie Limburg (2012).

momenten. Dit onder andere om ook weer politieke duidelijkheid te scheppen en scherpte te kunnen geven aan het debat over het beleid. Als een evaluatie is voorzien, moet in dit stadium reeds nagedacht worden over de acties die daarvoor moeten worden ondernomen, bijvoorbeeld of een nulmeting dient te worden uitgevoerd.

Pas als het aan de voorkant goed geregeld is, kun je aan de achterkant inzicht geven.

#### *Aan de achterkant van het beleidsproces (evaluatie en verantwoording)*

- *Betere kwaliteit evaluaties*

In aanvulling hierop is door één gesprekspartner nog opgemerkt dat in evaluaties (ook) de impact in beeld moet worden gebracht (doen we de goede dingen).

- *Meer inzicht geven in resultaten subsidieregelingen*

Er moet volgens gesprekspartners meer inzicht worden gegeven in feitelijke prestaties, doelbereiking, en, waar mogelijk, ook in doeltreffendheid (in termen van plausibiliteit). Specifiek voor doeltreffendheid is door één gesprekspartner aangegeven dat er maar één weg is om te verbeteren: differentiatie. Richt je op die beleidsvelden die SMART zijn of kunnen worden geformuleerd en van voldoende volume zijn. Kijk vervolgens voor welke daarvan de doeltreffendheid bepaald kan worden en richt je op die velden. Zet daar een zware evaluatie op, waarin eerst naar de doeltreffendheid, en dan naar de doelmatigheid wordt gekeken en leg bij het bepalen van de doeltreffendheid de nadruk op plausibiliteit in plaats van causaliteit. Ken je grenzen: waar het niet kan, moet je het ook niet doen.

## **2.2 Gebruik evaluatieresultaten**

De tweede onderzoeksvraag luidt: *in hoeverre en op welke wijze worden de resultaten van de evaluaties door de provincie Limburg gebruikt voor het voortzetten, aanpassen of stopzetten van subsidieregelingen?*

Omdat er voor de regelingen nauwelijks doeltreffendheidsevaluaties zijn uitgevoerd, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om deze onderzoeksvraag in meer algemene zin te beantwoorden. De rekenkamer constateert dat de resultaten van de meeste door de provincie voor dit onderzoek aangereikte evaluaties/terugblikken zijn gebruikt. De resultaten zijn met name gebruikt:

- om aan het einde van de looptijd te bepalen of de regeling al dan niet gecontinueerd dient te worden;
- bij het formuleren van de vervolg- of nieuwe regeling en/of het bijbehorende beleid;
- voor het afleggen van verantwoording op het hogere niveau van de beleidsdoelen.

## 2.3 Informatie aan PS

De derde onderzoeksvraag luidt: *in hoeverre en op welke wijze zijn PS geïnformeerd over de doeltreffendheid van de subsidieregelingen en het gebruik van de resultaten van de evaluaties?*

Ook bij deze onderzoeksvraag heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de vraag in meer algemene zin te beantwoorden. De rekenkamer constateert dat bijna alle documenten waarin evaluaties van, terugblikken op en verantwoordingsinformatie over regelingen zijn opgenomen, voor een statencommissie of PS zijn geagendeerd. De meeste daarvan zijn in een commissie of PS behandeld.

In lijn met het uitgangspunt van de meeste afdelingen worden PS daarbij in het algemeen niet op het niveau van regelingen geïnformeerd, maar op een hoger abstractieniveau, het niveau van de beleidsdoelen.

Vanuit PS zelf is in maart 2012 een aantal schriftelijke vragen gesteld over onder andere het inzicht in en de evaluatie van de doeltreffendheid van subsidies. Verder is door leden van PS in incidentele gevallen gevraagd naar de werking van een specifieke regeling.

Uit de reacties van de 28 PS-leden op de enquête van de rekenkamer, blijkt het volgende. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat:

- het onderwerp bepalend zou moeten zijn voor de vraag of een subsidieregeling geëvalueerd moet worden. Cultuur, Welzijn en Zorg wordt het meest genoemd als terrein waarop geëvalueerd zou moeten worden;
- het belangrijk is dat vooral langlopende regelingen worden geëvalueerd. Een kwart geeft aan dat het financiële belang (mede) bepalend zou moeten zijn voor de keuze tot evaluatie;
- de evaluaties zich in elk geval zouden moeten richten op doelbereik, gevolgd door doeltreffendheid. Daarna worden in aflopende mate genoemd prestaties, doelmatigheid en kosten;
- het belangrijkste is dat subsidieregelingen aan het einde van de looptijd worden geëvalueerd als continuering wordt overwogen of nieuw beleid wordt geformuleerd. Voor langlopende regelingen vindt men het belangrijk dat tussentijds wordt geëvalueerd;
- ze over de uitkomsten van alle evaluaties geïnformeerd willen worden.

De rekenkamer constateert dat minder dan de helft van de onderwerpen die de statenleden per terrein als meest belangrijk hebben genoemd, ook daadwerkelijk is geëvalueerd.

Ongeveer een kwart van de respondenten heeft aangegeven dat nut en noodzaak van een subsidieregeling hen soms (volledig) ontgaat.

Verder zijn onder andere de volgende opmerkingen gemaakt:

- Er moet spaarzaam met subsidies worden omgegaan en ze zouden alleen op basis van echte behoefte verleend moeten worden.
- Veel regelingen zijn eerder en/of elders uitgevoerd. Eerdere ervaringen kunnen een goede leidraad vormen bij het opstellen van een regeling.
- Er zou een vast format voor de evaluatie van subsidieregelingen moeten worden gehanteerd.
- Momenten van evaluatie en evaluatierapporten worden vaak weinig expliciet onder de aandacht van PS gebracht en deze worden te vaak routinematig afgehandeld.

## **3 Conclusies en aanbevelingen**

### **3.1 Conclusies**

In 2003 concludeerde de provincie Limburg op basis van eigen onderzoek dat het inzicht in de doeltreffendheid van de door haar verstrekte subsidies beperkt was. De Zuidelijke Rekenkamer is van mening dat deze conclusie anno 2012 nog steeds onverkort van toepassing is.

De rekenkamer concludeert dat uitgevoerde subsidieregelingen slechts in beperkte mate worden geëvalueerd op doeltreffendheid.<sup>8</sup> Hierdoor bestaat er nauwelijks inzicht in de doeltreffendheid van de regelingen in de praktijk.

De provincie voldoet daarmee niet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 4:24 van de Awb. Slechts voor één regeling is informatie aangetroffen waarom de regeling niet is geëvalueerd op doeltreffendheid, waar dat conform de Awb had moeten.

De rekenkamer constateert dat in die gevallen waarin er wordt gerapporteerd over resultaten van een subsidieregeling, dit zelden op het niveau van de regeling sec gebeurt, maar op een hoger abstractieniveau, het niveau van de beleidsdoelen. In de door de provincie aangereikte informatie, zoals evaluaties, terugblikken en verantwoordingsdocumenten, wordt over het algemeen geen aandacht besteed aan doeltreffendheid (ook niet in termen van plausibiliteit), maar aan onderwerpen als de besteding van middelen, gerealiseerde prestaties en soms doelbereiking.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de aangereikte evaluaties, terugblikken en verantwoordingsdocumenten door GS zijn gebruikt bij het bepalen of een regeling moet worden voortgezet, voor het aanpassen of formuleren van (nieuwe) regelingen en voor het afleggen van verantwoording op het hogere niveau van het bijbehorende beleidsdoel.

PS zijn volgens de rekenkamer in algemene zin voldoende geïnformeerd over de aangereikte evaluaties en terugblikken.

Over het daadwerkelijke gebruik ervan zijn PS alleen op hoofdlijnen of indirect geïnformeerd.

---

<sup>8</sup> De Algemene Rekenkamer komt eind 2011 voor rijkssubsidieregelingen en de Randstedelijke Rekenkamer in 2012 voor de subsidieregelingen van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland tot vergelijkbare bevindingen.



## 3.2 Aanbevelingen

### *Aanbevelingen aan GS*

- 1 Geef op het niveau van een subsidieregeling inzicht in de feitelijke resultaten ervan en deel deze informatie met PS.  
*Daarbij moet in ieder geval ingegaan worden op de ingezette middelen, gerealiseerde prestaties en mate van doelbereiking of bijdrage daaraan. Op die manier wordt duidelijk wat is bereikt met de subsidieregeling en kan de beleidskring ook op dat niveau worden gesloten. Deze informatie heeft de provincie ook nodig voor de (verdere) ontwikkeling en het (bij)sturen van het beleid en om inzicht te geven in de geleverde prestaties en doelbereiking op het hogere niveau van de beleidsdoelen. Kom de Awb-verplichting na. Maak in dat verband, waar mogelijk, minimaal aannemelijk of doelen zijn bereikt door de inzet van de subsidieregeling.<sup>9</sup> Voor de regelingen waarvoor dat niet mogelijk is, moet worden uitgelegd - ook aan PS - waarom dat zo is.*
- 2 Pak met voorrang de door de ambtelijke organisatie zelf genoemde verbetermogelijkheden op: formuleer richtlijnen voor het evalueren van subsidieregelingen op doeltreffendheid en investeer in de voorkant van het beleidsproces.  
*Wat betreft het investeren in de voorkant: wees kritisch bij de keuze en vormgeving van beleidsinstrumenten waaronder subsidieregelingen, formuleer voor subsidieregelingen meetbare doelen en daarop gerichte prestaties, maak bij vaststelling van een regeling duidelijk, ook aan PS, wat nut en noodzaak van de regeling is, of deze geëvalueerd wordt, wanneer, waarop en, wanneer dat niet het geval is, waarop niet en waarom niet.*

### *Aanbeveling aan PS*

- 3 Zie toe op naleving door GS van de aanbeveling om op het niveau van de subsidieregeling aan u te rapporteren over de feitelijke resultaten. Geef voor de reeds actieve subsidieregelingen aan over welke u in elk geval expliciet wil worden geïnformeerd over de feitelijke resultaten en formuleer daarbij scherp op welke punten inzicht wenselijk is.

---

<sup>9</sup> Voor mogelijke handvatten verwijst de rekenkamer naar bijvoorbeeld de Handreiking effectevaluaties van subsidies (2011) van de Algemene Rekenkamer en de Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies (oktober 2012) van de Randstedelijke Rekenkamer.

## **4 Reactie Gedeputeerde Staten**

Op 18 december 2012 hebben Gedeputeerde Staten de bestuurlijke reactie op het onderzoek vastgesteld.

Het college constateert dat de rekenkamer de methodologische moeilijkheden bij het evalueren van subsidieregelingen op doeltreffendheid nadrukkelijk onderkent, met name het probleem om een causaal verband aan te tonen tussen doelbereiking (gevolg) en de inzet van een subsidieregeling (oorzaak). Dit probleem speelt bij alle overheden. Een verdere complicerende factor daarbij is, zoals de rekenkamer o.i. terecht opmerkt, dat een subsidieregeling vaak slechts één van de instrumenten is die worden ingezet en/of er ook vaak meerdere partners en partijen betrokken zijn om gezamenlijk een bepaalde (beleids)doelstelling van de provincie te bereiken. Hierdoor is de bijdrage van alleen de subsidieregeling van de provincie er dan moeilijk of niet uit te filteren. Daarnaast wijst u op nog andere exogene factoren die van invloed zijn op het bereiken van de doelen van de provincie, zoals de economische situatie of zelfs het weer.

Het college herkent de geschetste problematiek om een causaal verband tussen subsidieregelingen en behaalde meetbare effecten aan te tonen. Tegen deze achtergrond zijn we dan ook verheugd met het rapport en de conclusies en aanbevelingen en kunnen hiermee aan de slag.

Wij zijn ook verheugd met de conclusie van de rekenkamer dat PS in algemene zin voldoende geïnformeerd zijn over de aangereikte evaluaties en terugblikken en, op hoofdlijnen of indirect, over het gebruik ervan.

Het verheugt ons voorts dat de rekenkamer concludeert dat GS in de uitvoering van beleid, bij voortzetting c.q. aanpassing van bestaande of formulering van nieuwe regelingen gebruik hebben gemaakt van de aangereikte evaluaties, terugblikken en verantwoordingsdocumenten. Van belang hierbij achten wij ook dat de rekenkamer constateert dat evaluaties van prestaties/resultaten van subsidies op dossierniveau en evaluaties op het beleidsniveau/hoger doelbereik plaatsvinden en er goed wordt gerapporteerd op resultaten op het beleidsniveau/hoger doelbereik. Dit laat onverlet dat er nog werk is te verzetten en dit rapport biedt daarvoor aanknopingspunten.

GS delen met de rekenkamer de visie dat er aan de voorkant van het beleidsproces geïnvesteerd moet worden. Dit betreft een heldere kaderstelling (beleidskaders) met concrete doelstellingen; de keuze voor het juiste (meest efficiënte en effectieve) instrument om het beleid ten uitvoer te brengen; en bij inzet van het subsidie-instrument, transparante en SMART geformuleerde subsidieregelingen met eenduidige criteria waarbij ex ante duidelijk wordt gemaakt wat men met de regeling beoogt, hoe activiteiten aan doelbereik c.q. effecten kunnen bijdragen en hoe en waarop de regeling geëvalueerd zal worden en wanneer dit zal plaatsvinden.

Gegeven deze context en gegeven de ook door u gesignaleerde goede aanzet die er is, is het college met de rekenkamer van mening dat er in de praktijk bij de evaluatie van subsidieregelingen verbetering kan worden aangebracht en zal maatregelen treffen om deze verbetering te realiseren. Wij denken hierbij aan een gefaseerde uitvoering van de aanbevelingen, te beginnen met het ontwikkelen van een kader met richtlijnen voor het uitvoeren van evaluaties op doeltreffendheid van subsidieregelingen, dat dan meteen kan worden toegepast bij de vaststelling van nieuwe regelingen. Dit sluit naadloos aan bij acties voor een gestructureerde aanpak op dit terrein die reeds in gang gezet zijn, waaraan u in uw rapport ook refereert. Uw rapport kan hierbij een welkome bijdrage leveren. Voor de bestaande regelingen wordt gedacht aan een meer programmatische aanpak met gefaseerde uitvoering van evaluaties. Wij zullen een concreet plan van aanpak uitwerken en medio 2013 ter kennis brengen van PS. Hierbij zullen wij tevens ingaan op uw aanbeveling om PS meer aan de voorkant, bij de keuze voor de inzet voor het subsidie-instrument (met het oog op nut en noodzaak) en bij het vaststellen van een subsidieregeling (met het oog op evaluaties), te betrekken. E.e.a. met inachtneming van het duale principe dat uitvoeren van beleid en de keuze voor het meest geschikte instrument daarbij, waaronder het subsidie-instrument, en het vaststellen van een subsidieregeling tot de bevoegdheid van GS behoort.

Wij beschouwen uw rapport als een verdere stimulans om de doeltreffendheid van subsidies verder te verbeteren. We zullen daarbij dankbaar gebruik maken van de handvatten die geboden worden en deze incorporeren op de reeds ingeslagen weg en in gang gezette ontwikkelingen om te komen tot verdere professionalisering van het subsidie-instrument en het evalueren van subsidies op regelingenniveau. Wij zouden in dit verband graag in samenwerking met de rekenkamer de evaluatie op doeltreffendheid op metaniveau en op het niveau van een concrete subsidieregeling ter hand nemen en nodigen u uit om hierover met ons van gedachten te wisselen om te bezien hoe dit vorm gegeven kan worden.

We zijn ervan overtuigd dat dit een belangrijke bijdrage zal leveren aan het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies en daarmee ook aan een gerichtere inzet van het subsidie-instrument en hiermee gemoeide publieke middelen.

Gedeputeerde Staten van Limburg.

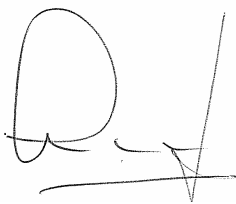
## 5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer constateert met genoegen dat GS met haar van mening zijn dat bij de evaluatie van subsidieregelingen verbetering kan worden aangebracht en aangeven dat zij met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer aan de slag kunnen. Daarbij tekent de rekenkamer aan dat GS in hun reactie wèl uitvoerig ingaan op de positieve opmerkingen van de rekenkamer en de door haar geschetste context, maar niet direct reageren op de kritische hoofdconclusie van de rekenkamer, namelijk dat de provincie nauwelijks inzicht heeft in de doeltreffendheid van subsidieregelingen in de praktijk en niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht. De rekenkamer vindt dat een ernstige zaak.

De rekenkamer gaat graag in op de uitnodiging van GS om met hen van gedachten te wisselen over de vraag hoe een evaluatie van een concrete subsidieregeling op doeltreffendheid ter hand kan worden genomen. Bij voorbaat merkt de rekenkamer in dit kader op dat ze daarbij in eerste instantie aandacht zal vragen voor het in kaart brengen van de middelen die zijn ingezet voor de subsidieregeling, de prestaties die er mee zijn gerealiseerd en de mate van doelbereiking.

De rekenkamer nodigt PS uit om het door GS voor medio 2013 aangekondigde plan van aanpak kritisch te beoordelen op de mogelijkheid om bij de keuze voor de inzet van een subsidie-instrument vooraf nut en noodzaak van de subsidie helder te krijgen, ook in het licht van de inzet van andere instrumenten. Hierbij dient volgens de rekenkamer aannemelijk gemaakt te worden op grond van welke argumenten de subsidieregeling geacht wordt doeltreffend te zijn. Ook vindt de rekenkamer dat GS op voorhand moeten aangeven of en zo ja waarop de subsidieregeling geëvalueerd zal worden.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 21 december 2012.



drs. L. Markensteyn  
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon  
directeur-secretaris