

**Inzicht in doeltreffendheid subsidieregelingen
provincie Limburg**
Deel II Rapport van bevindingen

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 Subsidieregelingen en organisatie subsidieproces	8
2.1 Subsidieregelingen	8
2.2 Organisatie subsidieproces	15
3 Evalueren van subsidieregelingen op doeltreffendheid	17
3.1 Richtlijnen	17
3.2 Evaluaties	17
3.3 Evaluatie op doeltreffendheid	18
3.4 Handelwijze	20
3.5 Aanwezige informatie	21
3.6 Verbetermogelijkheden	22
4 Gebruik evaluatieresultaten en informatie aan PS	27
4.1 Gebruik evaluatieresultaten	27
4.2 Informatie aan PS	28
4.3 Informatiebehoefte PS	29
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	31
Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen	33
Bijlage 3 Overzicht subsidieregelingen 2007-2012	34
Bijlage 4 Aan PS gestelde vragen	37
Bijlage 5 Ontvangen en afgehandelde subsidieaanvragen	38

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.¹

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Deel I is een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. Deze opent met een beschrijving van de aanleiding en opzet van het onderzoek. Daarna worden voor de drie onderzoeksvragen de bevindingen op hoofdlijnen en de conclusies weergegeven. Ook worden naar aanleiding van de conclusies aanbevelingen geformuleerd. Tot slot worden de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer weergegeven.

In het voorliggende rapport van bevindingen, Deel II, worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan de subsidieregelingen van de provincie Limburg en de organisatie van het subsidieproces. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de mate waarin en wijze waarop de door de provincie Limburg uitgevoerde subsidieregelingen worden geëvalueerd op doeltreffendheid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het gebruik van de resultaten van de evaluaties en de vraag in hoeverre en op welke wijze Provinciale Staten (PS) zijn geïnformeerd over de doeltreffendheid van subsidieregelingen en het gebruik van de evaluatieresultaten. Daarbij wordt eveneens aandacht besteed aan wat PS-leden belangrijk vinden bij de evaluatie van subsidieregelingen en hun informatiebehoefte ten aanzien van de uitkomsten van deze evaluaties.

¹ In de startnotitie van dit onderzoek worden onder andere in de titel van het onderzoek de termen 'effectiviteit' en 'subsidiës' gebruikt. De rekenkamer heeft er voor de duidelijkheid voor gekozen om in de rapportage van haar onderzoek consequent het synoniem 'doeltreffendheid' te gebruiken in plaats van 'effectiviteit', omdat deze term ook in het voor dit onderzoek relevante wetsartikel wordt gehanteerd. Om verwarring te voorkomen heeft de rekenkamer er, in aansluiting op de toelichting op dit wetsartikel, verder voor gekozen om ten aanzien van doeltreffendheid niet te spreken van 'subsidiës' maar van 'subsidieregelingen'.

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.² 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 subsidie-regelingen 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.³ In dit nieuwe subsidiestelsel vindt namelijk minder verantwoording door de subsidieontvangers plaats dan voorheen.

² De drie instrumenten zijn: regulering (straffen bij overtreding), beloning (meestal met financiële middelen, hiertoe behoren subsidies) en informatie (overtuigen). Hoofdmotief voor het verstrekken van subsidie is gelegen in het stimuleren en sturen van gewenst gedrag. Bron: Provincie Limburg, Nota herijking provinciale subsidies, 2003.

³ De ASV 2012 is gebaseerd op en kent dezelfde uitgangspunten als het in 2009 door het Rijk vastgestelde Kader financieel beheer rijkssubsidies.

Over subsidieverstrekingen tot € 25.000 moet desgevraagd verantwoording afgelegd kunnen worden over de prestaties en opgelegde verplichtingen. Voor subsidieverstrekingen tussen € 25.000 en € 125.000 moet standaard verantwoording worden afgelegd over de prestaties en opgelegde verplichtingen (en in uitzonderingsgevallen ook over de kosten). Voor subsidieverstrekingen vanaf € 125.000 moet standaard verantwoording worden afgelegd over de prestaties en de kosten.⁴ Hierdoor ontvangt de provincie niet meer automatisch voor alle verstrekte subsidies gegevens over bijvoorbeeld de geleverde prestaties. Evaluatie is dan een geschikt instrument om inzicht te krijgen in de gerealiseerde prestaties, waarbij tevens kan worden nagegaan in hoeverre de beoogde prestaties en doelen zijn gerealiseerd en of deze dankzij de subsidieregeling zijn gerealiseerd.

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. De volgende onderzoeksvragen vormen daarbij het uitgangspunt:

1. In hoeverre en op welke wijze worden door de provincie Limburg uitgevoerde subsidieregelingen geëvalueerd op doeltreffendheid?
2. 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?
3. In hoeverre en op welke wijze zijn PS van de provincie Limburg geïnformeerd over de doeltreffendheid van subsidieregelingen en het gebruik van de resultaten van de evaluaties?

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.⁵

⁴ Tegenover de rekenkamer is in het kader van dit onderzoek aangegeven dat op basis van gegevens over 2009 is vastgesteld dat de spreiding van subsidies, in termen van financiën, als volgt is: subsidies tot € 125.000 vertegenwoordigen 15% van de totale financiën, subsidies boven dat bedrag 85%. Wat aantallen subsidies betreft is de verhouding precies omgekeerd: 85% van het aantal subsidies bevindt zich in de categorie tot € 125.000, 15% in de categorie daarboven.

⁵ Ministerie van Financiën (Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012).

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) wel haalbaar is, is de plausibiliteit (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. Gesteld wordt dat 'bij evaluatie niet in de eerste plaats gedacht moet worden aan uitvoerig en kostbaar wetenschappelijk onderzoek.' Maar zo wordt gesteld, indien mogelijk, gaat de voorkeur uit naar een evaluatie op basis van bijvoorbeeld monitoringsgegevens. Daarnaast wordt evenzeer opgemerkt dat een evaluatie vanzelfsprekend een adequaat inzicht dient te geven in de doeltreffendheid in de praktijk. Ook aan de vorm van het evaluatieverslag worden in de Awb geen voorschriften gesteld. Het kan een apart verslag zijn of de rapportage kan bijvoorbeeld worden opgenomen in een meer omvattende beleidsnota. Bij de bevindingen van dit onderzoek dient bovenstaande in acht te worden genomen.

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. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die voor akkoord aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2.

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. Van 28 van de 47 PS-leden heeft de rekenkamer een reactie ontvangen. Bijlage 4 bevat de aan PS voorgelegde vragen.

2 Subsidieregelingen en organisatie subsidieproces

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de subsidieregelingen van de provincie Limburg uit de periode 2007 tot 1 juli 2012 en de organisatie rond het subsidieproces.

2.1 Subsidieregelingen

Alle subsidieregelingen moeten voldoen aan (artikel 4:24 van) de Awb

De ASV van de provincie Limburg is het wettelijk kader voor de verstrekking van subsidies in algemene zin. De ASV wordt door PS vastgesteld. De ASV is een procedureel kader waarin eveneens wordt aangegeven op welke beleidsterreinen subsidies kunnen worden ingezet. Als GS van de mogelijkheid gebruik willen maken om op deze terreinen subsidies in te zetten, dan moeten ze een ‘nadere subsidieregeling’ opstellen. Deze nadere subsidieregelingen zijn wettelijke regelingen die door GS worden vastgesteld. Ze berusten daarmee op een wettelijk voorschrift, zodat artikel 4:24 van de Awb van toepassing is: er dient, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, tenminste één keer per vijf jaar een verslag te worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de nadere subsidieregeling in de praktijk.⁶ In het vervolg van dit rapport wordt kortweg van ‘subsidieregelingen’ gesproken in plaats van ‘nadere subsidieregelingen’.

In de periode 2007 tot 1 juli 2012 waren er in de provincie Limburg 103 subsidieregelingen actief.⁷ De tabel op de volgende vijf bladzijden geeft een overzicht van deze regelingen, waarbij ze met een korte naam worden aangeduid. Bijlage 3 geeft een overzicht van de regelingen met hun officiële naam. De rekenkamer heeft dit overzicht samengesteld op basis van informatie op de website van de provincie aangevuld met informatie uit de Jaarverslagen Vergunningen en Subsidies 2007 tot en met 2011 en informatie die de provincie in het kader van dit onderzoek heeft aangedragen. In onderstaande tabel zijn de regelingen die (in soortgelijke vorm) vóór 2012 in ieder geval vijf jaar of langer actief zijn geweest cursief weergegeven. Dit zijn 18 ‘regelingen’. Het betreft 33 afzonderlijke regelingen, maar hiervan is een aantal jaarlijks dan wel om de paar jaar na eventuele bijstelling in soortgelijke vorm vastgesteld. De regelingen met een korte looptijd, die inhoudelijk hetzelfde thema afdekken en in soortgelijke vorm bij elkaar vijf jaar of langer actief zijn geweest, worden als één regeling gezien. Zo resulteren 18 ‘regelingen’ waarover minimaal, conform de Awb, een verslag over de doeltreffendheid gepubliceerd had moeten zijn. Eén daarvan is een rijksregeling die

⁶ 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.

⁷ Op 31-12-2011 waren er 36 subsidieregelingen actief (Jaarverslag Vergunningen en Subsidies 2011).

als zodanig door het Rijk is vastgesteld (bodemsanering). Daarnaast zijn er zes regelingen waarvoor rijksmiddelen - al dan niet in combinatie met provinciale middelen - worden ingezet, maar die op provinciaal niveau zijn vastgesteld. In de tabel zijn alle regelingen waarvoor rijksmiddelen worden ingezet met een asterisk gemarkeerd.

In de tabel is eveneens opgenomen, indien van toepassing, het jaar waarin de regeling is beëindigd, voor nog actuele regelingen het jaar waarin ze actief zijn geworden en het subsidieplafond. Het subsidieplafond is opgenomen om een indruk te geven van de financiële omvang van de regelingen. De rekenkamer kan geen overzicht geven van de omvang van de totale verstrekte subsidiebedragen (tot 1 juli 2012) per regeling, omdat de provincie de (daarvoor benodigde) gegevens, ondanks herhaalde verzoeken, niet aan haar heeft aangeleverd. De provincie heeft de rekenkamer weliswaar laten weten dat zij in beginsel, voor de regelingen waarvoor een subsidieplafond geldt, wel een overzicht kan genereren betreffende de uitputting van budgetten, maar tot juli 2012, alleen via een bewerkelijke methode, in combinatie van systemen en op handmatige wijze. De provincie verwees de rekenkamer voor de financiële gegevens naar de subsidieplafonds.

Een subsidieplafond betekent dat er een maximum bedrag beschikbaar is voor een subsidieregeling. GS kunnen voor elk begrotingsjaar subsidieplafonds vaststellen. Niet voor alle subsidieregelingen geldt een subsidieplafond en voor een aantal subsidieregelingen met een meerjarige looptijd zijn subsidieplafonds voor de gehele periode vastgesteld. Ook wordt een subsidieplafond niet altijd volledig uitgeput. Vandaar dat daarmee slechts een indruk kan worden gegeven van de financiële omvang. 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 (zie hierna onder het kopje 'E-loket'). In bijlage 5 wordt voor de periode 2007-2011 een overzicht gegeven van het aantal ontvangen en afgehandelde subsidieaanvragen.

Subsidieregelingen 2007 tot 1 juli 2012

Cultuur, Welzijn en Zorg (CWZ)	Beëindigd in	Actief sinds	Subsidieplafond
Gemeentelijke archeologische beleidskaarten 2007	2008		
<i>Maatschappelijke organisaties 2006-2008 e.v.</i>		2006	2007: € 1.664.174 2008: € 1.722.932 2011: € 2.994.284
Jeugdboerderijen 2006	2007		2007: € 75.000
Regionale mediaproducties	2009		2007: € 0
Ontwikkelingsmaatschappij Sociale Kwaliteit 2007	2008		
Erfgoededucatie en volkscultuur 2007	2008		
<i>Cultuur:</i>			
Kunst en Cultuur 2007	2007		2007: € 18.189.405
Kunst en Cultuur 2008	2008		
Cultuur 2009	2009		2009: € 19.564.580

Cultuur 2010	2010		2010: € 3.680.489
Cultuur 2011	2011		2011: € 3.680.039
Cultuur 2012		2012	2012: € 3.798.671
Cultureel erfgoed:			
Cultureel erfgoed 2007	2007		2007: € 1.376.890
Cultureel erfgoed 2008	2008		2008: € 500.000
Brede Maatschappelijke Voorzieningen 2008	2011		2009: € 500.000 2010: € 800.000 2011: € 400.000
Kloosters en gebouwen openbare eredienst 2009	2011		Hele looptijd: € 250.000
Religieus erfgoed 2008	2008		
Jongerenparticipatie:			
Jongerenparticipatie 2007	2007		2007: € 100.000
Jongerenparticipatie 2008	2008		
* Monulisa:			
Monulisa 2008	2008		
Monulisa 2009	2009		2009: € 2.500.000
Monulisa 2010	2010		2010: € 1.500.000
Monulisa 2011	2011		
Monulisa 2012		2012	2012: € 700.000
Vrijwilligerswerk senioren 2007	2007		
Zorg:			
Zorg 2007	2008		2007: € 1.752.208 2008: € 250.000
Welzijn, Zorg en Sport 2008	2011		2009: € 3.100.000 2010: € 5.203.395
Welzijn en zorg 2011	2011		2011: € 98.750
Zorg 2012		2012	2012: € 1.425.000
Sport:			
Sociale ontwikkeling en sport 2006	2007		2007: € 1.376.350
Welzijn, Zorg en Sport 2008	2011		Zie bij 'Zorg'
Sport 2011	2011		2011: € 1.405.000
* Bureau Jeugdzorg		2005	
* Zorgaanbieders jeugdzorg		2005	
Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg		2012	
Topevenementen	2011		Hele looptijd: € 100.000
Bibliotheekvernieuwing:			
Bibliotheekvernieuwing 2004	2007		2007: € 1.000.000
Beleidsregels Bibliotheekvernieuwing 2009-2011	2011		2008: € 1.000.000 2009: € 800.000
Bibliotheekvernieuwing 2010	2010		2010: € 750.000
Bibliotheekvernieuwing 2011	2011		2011: € 750.000
Bibliotheekvernieuwing 2012		2012	2012: € 600.000

Creatieve Industrie		2010	2011: € 230.000 2012: € 170.000
Cultuurplan		2012	
* Historische Buitenplaatsen		2012	2012: € 900.000
Bovenlokale evenementen:			
Bovenlokale evenementen 2010	2011		
Bovenlokale evenementen 2011	2011		2011: € 203.000
Bovenlokale evenementen 2012-2015		2012	2012: € 300.000
* Restauratie en herbestemming monumenten		2012	2012: € 4.600.000
Landelijk Gebied (LG)			
* Inrichting landelijk gebied (ILG)		2009	2008: € 7.597.255 2009: € 1.000.000 2 ^e helft 2012: € 5.500.000
* Natuur- en Landschapsbeheer (SVNLL)		2009	2012: € 1.581.200
* Kwaliteitsimpuls natuur en landschap		2010	
* Agrarisch natuurbeheer (SANL)	2010		
* Natuurbeheer (SNL)		2007	
* Particulier en agrarisch natuurbeheer:			
Particulier en agrarisch natuurbeheer 2007-2008	2008		
Particulier en agrarisch natuurbeheer 2008-2009	2009		
* Grondkosten particulier natuurbeheer:			
Grondkosten particulier natuurbeheer 2007-2008	2008		
Grondkosten particulier natuurbeheer 2008-2009	2009		
Grondkosten particulier natuurbeheer 2009-2010	2011		
Ontwikkeling Landelijk gebied 2004	Vervallen		2007: € 0
* Particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties 2008	2011		
Verplaatsing Intensieve Veehouderij		2009	
Sloop glastuinbouwbedrijven 2011	2012		
Sloop veehouderijbedrijven 2011	2012		
Groenblauwe diensten		2012	2012: € 1.898.231
Milieu en Duurzame Ontwikkeling (MDO)			
* Bodemsanering (bedrijvenregeling)		2006	VROM beheert geld
Programma leren voor duurzame ontwikkeling	2007		2007: € 25.000
Sanering industrielawaai 2007		Actief	
* Extern Veiligheid:			
Extern Veiligheid 2006-2010	2010		2007: € 1.473.000 2008: € 1.473.000 2009: € 1.473.000 2010: € 1.473.000
Externe veiligheid 2011-2014		2011	2011: € 1.481.000 2012: € 1.481.000
Limburgse Energie Subsidie:			
Limburgse Energie Subsidie (LES1) 2008	2009		

Limburgse Energie Subsidie 2010-2012 (LES2)	2012		
Limburgse Energie Subsidie 2012-2014 (LES3)		2012	2012: € 7.500.000^
<i>Luchtkwaliteit Limburg 2006-2012</i>	2012		Hele looptijd: € 3.800.000
Milieueducatie:			
Milieueducatie 2008-2009	2009		(2009: € 164.000) Jaarlijks € 90.000
Milieueducatie 2010-2011	2011		2010, 2011: € 90.000
Duurzame Ontwikkeling - Cradle to Cradle 2008	2011		
Kogelvangens 2009	2010		
Omschakelconvenant 2009	2010		
Klimaatadaptatie 2009	2011		
Elektrische scooters 2011	2012		
Zonnepanelen:			
Zonnepanelen 2011	2011		
Zonnepanelen	2012		2012: € 1.578.550
<i>Economische Zaken (EZ)</i>			
Bevordering economie:			
Bevordering economische ontwikkeling	2007		2007: € 3.007.227
Bevordering economische ontwikkeling 2008 e.v.	2011		2008: € 500.000 2009: € 10.330.000 2010: € 5.000.000 2011: € 560.000
Bevordering economie en concurrentiekracht		2012	
<i>Vestiging (of uitbreiding) bedrijven of instellingen:</i>			
Vestiging bedrijven of instellingen	2008		2007: € 259.472 2008: € 250.000
Vestiging of uitbreiding bedrijven of instellingen		2009	2009: € 750.000 2010: € 750.000 2011: € 750.000 2012: € 724.000
Innovatiefonds 2010	2012		Hele looptijd: € 4.000.000
Kennis leerkrachten voortgezet onderwijs 2009	2011		Hele looptijd: € 200.000
Koersvast Limburg 2009	2011		Hele looptijd: € 200.000
Bevordering buurtalen basisonderwijs en VMBO '10	2011		2011: € 218.700
Innovatief ondernemerschap vrijetijdseconomie		2012	2012: € 200.000
<i>Mobiliteit (MOB)</i>			
* Programma Brede DoelUitkering (BDU)		Actief	
<i>Buurtbusvervoer</i>		2004	2007: € 20.000 2008: € 20.000 2009: € 20.000
Verkeerseducatie:			
Verkeerseducatie 2008-2011	2011		2008: € 250.000 2009: € 250.000 2011: € 300.000

Verkeerseducatie 2012-2015		2012	2012: € 325.000
Reiskostenvergoeding mbo buiten Limburg		2011	2012 2 jaar: € 6.700.000^^
Reiskostenvergoeding mbo binnen Limburg		2011	
Ruimtelijke Ordening (RO)			
<i>* Investeringsbudget stedelijke vernieuwing:</i>			
Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV2) 2005	2009		2007: € 13.487.78 2008: € 6.931.392 2009: € 6.691.235
		2010	2012: € 27.079.701
	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV3)		
Collectief Particulier Opdrachtgeverschap 2008	2011		2009: € 587.303 2010: € 495.903 2011: € 293.374
Woningbouwafspraken 2005	2009		2007: € 1.871.299 2008: € 1.871.299 2009: € 2.159.850
Bouw of verbouw van woningen 2010	2010		
Koppelsubsidie woningbouw	2009		

Bron van subsidieplafonds: Provinciaal Blad van Limburg, 2006/61, 2006/82, 2007/73, 2008/61, 2009/44, 2010/22, 2011/75 en 2012/55. Uitzonderingen daarop zijn: ILG en SVNLL (factsheets e-loket), Milieueducatie 2008-2009 (evaluatie), Luchtkwaliteit (regeling zelf), Innovatiefonds (jaarverslag 2010 Beheer Innovatiefonds Provincie Limburg B.V.), ISV3 (factsheet e-loket), Externe veiligheid (2007-2009: jaarprogramma's).

^ Per 1 oktober 2012: € 9.000.000 (e-loket). Dit betreft het subsidieplafond voor LES3 waartoe sinds mei 2012 ook de subsidieregeling Zonnepanelen behoort.

^^ Hiernaast nog € 1.020.000 ter dekking van de uitvoeringskosten.

De rekenkamer constateert dat er verschil bestaat in de vorm en naamgeving van de subsidieregelingen. De volgende aanduidingen (zie ook bijlage 3) 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, zoals bij 'beleidskader', 'programma' en 'uitvoeringsprogramma' 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 (bijvoorbeeld Programma Brede Doeluitkering, Innovatiefonds, Duurzame Ontwikkeling - Cradle to Cradle, Klimaatadaptatie, Externe veiligheid). Soms ontvangt de provincie daarbij rijksmiddelen en moet ze daarover rapporteren richting het Rijk (in bovenstaande tabel zijn deze gemarkeerd met een asterisk).

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.

In onderstaande tabel wordt samenvattend per afdeling het aantal subsidieregelingen gegeven dat actief was in de periode 2007 tot 1 juli 2012.

Afdeling	Aantal subsidieregelingen periode 2007 tot 1 juli 2012
Cultuur, Welzijn en Zorg	47
Milieu en Duurzame Ontwikkeling	18
Landelijk Gebied	16
Economische Zaken	10
Mobiliteit	6
Ruimtelijke Ordening	6
Totaal	103

E-loket

In 2007 is het e-loket Subsidies op de website van de provincie Limburg van start gegaan. Hier is informatie inzake actuele en vervallen subsidieregelingen en het subsidieproces op een centrale plaats gebundeld en voor alle internetgebruikers toegankelijk. Via doorklikfuncties kunnen de integrale teksten van de regelingen, aanvraagformulieren en relevante beleidsdocumenten worden geraadpleegd. Voor de meeste actuele en voor enkele vervallen regelingen wordt via zogenaamde factsheets in één oogopslag inzicht gegeven in onder andere de doelstelling, doelgroep en subsidie/beoordelingscriteria.

De afdeling Vergunningen en Subsidies zet de informatie op het e-loket, nadat ze deze heeft ontvangen van de beleidsafdelingen. Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer vastgesteld dat daarop een aantal subsidieregelingen ontbrak. Naar aanleiding van de vraag van de rekenkamer naar de reden van het ontbreken van deze regelingen, is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat enkele daarvan alsnog zullen worden toegevoegd. Voor het ontbreken van de andere worden de volgende redenen gegeven:

- regeling heeft een besloten karakter (BDU, buurtbusvervoer);
- regeling is aangepast en uitgebreid, alleen de nieuwe regeling staat op de site (vestiging van bedrijven of instellingen);
- regeling wordt door een zelfstandige bv uitgevoerd en heeft een eigen communicatie- en verantwoordingsstructuur (Innovatiefonds).

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat er ter ondersteuning van de nieuwe ASV in juli 2012 een nieuw geautomatiseerd subsidie-administratiesysteem (SAS) in gebruik genomen is, waar oude regelingen tot 1998 in terug te vinden zijn en aanvragers van subsidie formulieren kunnen downloaden en digitaal kunnen inleveren.

Op het e-loket Subsidies staan ook de subsidieregisters die de provincie sinds 2012 elk kwartaal publiceert. Hierin wordt een overzicht gegeven van de verstrekte subsidies, de subsidieontvangers, de projecten waarvoor de subsidies bedoeld zijn

en de wettelijke grondslag (welke veelal de subsidieregeling is). De genoemde bedragen kunnen nog wijzigen omdat in alle gevallen nog een (steekproefsgewijze) controle plaatsvindt. De rekenkamer merkt op dat via deze subsidieregisters in de toekomst, voor in elk geval regelingen die in 2012 zijn gestart, wel op eenvoudigere wijze inzicht kan worden verkregen in de totale financiële subsidie-uitgaven per regeling. Vanuit de ambtelijke organisatie is daarnaast aangegeven dat met SAS de uitputting van budgetten per regeling geautomatiseerd inzichtelijk kan worden gemaakt.

2.2 Organisatie subsidieproces

Verantwoordelijkheidsverdeling

De beleidsafdelingen zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor de subsidieregelingen. Zij zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid, de keuze van het instrument om beleid uit te voeren, voor het opstellen van een eventuele subsidieregeling, voor de inhoud tijdens de uitvoering, voor de ‘inhoudelijke’ evaluatie, waaronder de evaluatie naar doeltreffendheid van de subsidieregelingen en voor de eventuele voortgangsrapportages en de eindverantwoording.

Het cluster Subsidies, van de op 1 juli 2006 opgerichte afdeling Vergunningen en Subsidies, is verantwoordelijk voor de afhandeling van de subsidies en de taken die betrekking hebben op de uitvoering van de ASV (ontwikkeling subsidiebeleid en risicobeheer). De subsidieverlening en -vaststelling van het merendeel van de subsidies vindt daarmee centraal plaats.⁸ Met de aanwezige kennis en opgedane ervaringen met de afhandeling van de subsidies ondersteunt/adviseert het cluster de beleidsafdelingen bij het opstellen en vormgeven van subsidieregelingen. In dit kader zijn ze verantwoordelijk voor de evaluatie van de uitvoerbaarheid van de subsidieregelingen en daarmee samenhangende aspecten zoals rechtmatigheid. Deze evaluaties dienen zowel tussentijds als achteraf te worden uitgevoerd. Ook is het cluster verantwoordelijk voor het vullen van het e-loket Subsidies op de website van de provincie.

Het cluster Subsidies omvat 23,7 fte en bestaat uit één clusterhoofd, een team voor subsidieverlening, een team voor subsidievaststelling, één beleidsmedewerker subsidiebeleid, twee juridische en twee financiële adviseurs.⁹

PS stellen de ASV, het procedurele subsidiekader, vast. De subsidieregelingen worden door GS vastgesteld, ze zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor deze regelingen.

⁸ Alleen de subsidies op het terrein van Mobiliteit worden door de betreffende beleidsafdeling verleend. Na de huidige reorganisatie, die in 2013 zijn uitwerking zal krijgen, zullen deze subsidies ook centraal worden afgehandeld. Daarnaast worden de Europese subsidies niet door de provincie afgehandeld. Een uitzondering daarop is het Plattelandonwikkelingsprogramma (POP).

⁹ Na de huidige reorganisatie zal het cluster een iets andere samenstelling krijgen.

De afdeling Strategie en Innovatie (SI) is op concernniveau verantwoordelijk voor het jaarlijks opstellen van het provinciebrede onderzoeksprogramma. Dit onderzoeksprogramma wordt door PS vastgesteld en bevat verkennende en evaluerende onderzoeken, waartoe ook onderzoeken naar subsidieregelingen kunnen behoren. De afdeling SI kan bij het opzetten en uitvoeren van evaluaties geraadpleegd worden bij vragen en voor advies.

3 Evalueren van subsidieregelingen op doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre en op welke wijze door de provincie Limburg uitgevoerde subsidieregelingen worden geëvalueerd op doeltreffendheid (onderzoeksvraag 1). In reactie op deze onderzoeksvraag hebben de beleidsafdelingen ofwel aangegeven hoe ze met het vraagstuk van doeltreffendheid van subsidieregelingen omgaan, ofwel per subsidieregeling aangegeven of deze is geëvalueerd en, zo ja, in welk document daarover informatie is opgenomen (zie paragraaf 3.2). De bevindingen, zoals beschreven in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op deze informatie, de informatie uit de documenten en de antwoorden op de vragen die de rekenkamer naar aanleiding daarvan heeft gesteld.

3.1 Richtlijnen

In de Awb is de verplichting opgenomen om periodiek een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en effecten van de subsidieregelingen in de praktijk. 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 deze verplichting.

Vanuit de afdeling SI is aangegeven dat de Awb-verplichting niet wordt betrokken bij het opstellen van het provinciebrede onderzoeksprogramma.

Binnen de provincie Limburg wordt geen toezicht gehouden op het nakomen van de evaluatieverplichting uit de Awb. Ook 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, met uitzondering van evaluaties gericht op uitvoerbaarheid. Elke afdeling vult dit op eigen wijze in. Vaak worden daarbij ook binnen de afdeling geen richtlijnen gehanteerd of zoals één afdeling het formuleert 'aan de evaluaties ligt geen bewuste strategie ten grondslag; het gebeurt niet op een vast moment en ook niet altijd op dezelfde manier'.

3.2 Evaluaties

In april 2012 geven GS in reactie op vragen vanuit PS inzake doeltreffendheid van subsidies aan dat de provincie Limburg niet beschikt over een centraal overzicht van alle uitgevoerde evaluaties van subsidieregelingen.¹⁰ Voor dit onderzoek is door de

¹⁰ Provincie Limburg, Antwoorden van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen krachtens artikel 38 van het Reglement van Orde voor de vergadering van Provinciale Staten inzake doeltreffendheid subsidies van het lid M. Heemels, fractie PPV Limburg, 10 april 2012.

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 subsidieregelingen of op het beleid waaraan de subsidieregeling(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. Op de inhoud van deze evaluaties, terugblikken, jaarverslagen en voortgangsrapportages wordt in paragraaf 3.3 en 3.4 ingegaan.

Van de 18 'subsidieregelingen' waarover conform de Awb er in elk geval een verslag over de doeltreffendheid gepubliceerd had moeten zijn, is één regeling 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 periode 2007 tot 1 juli 2012 negen geëvalueerd en/of is in vervolgbeleid, de vervolgregeling of het volgende uitvoeringsprogramma 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 (zie paragraaf 3.4), de andere vijf zijn niet geëvalueerd waarbij dit voor drie daarvan is omkleed met redenen (zie paragraaf 3.3).

3.3 Evaluatie op doeltreffendheid

In de periode 2007 tot 1 juli 2012 is geen van de 17 'subsidieregelingen' die vijf jaar of langer actief waren op het niveau van de regeling geëvalueerd op doeltreffendheid in de praktijk. Voor één regeling (maatschappelijke organisaties) was het bij de evaluatie wel de intentie om de doeltreffendheid van de subsidieregeling 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 subsidieregelingen één van de ingezette instrumenten zijn/waren om het doel daarvan te realiseren. Aan de (doeltreffendheid van de) subsidieregelingen wordt daarbij geen expliciete aandacht besteed. De betreffende afdeling (Landelijk Gebied) heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om op het niveau van de regelingen de doeltreffendheid in kaart te brengen (zie voor een toelichting later in deze paragraaf). 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, in elk geval wat betreft doeltreffendheid, niet aan de Awb-verplichting voldoet om

periodiek een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en effecten van de subsidieregelingen in de praktijk. Verder constateert de rekenkamer dat slechts voor één regeling informatie is 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 van *het beleid* waar de subsidieregeling één van de ingezette instrumenten was om het doel daarvan te realiseren of waarvan subsidie één van de instrumenten is dat voor de regeling wordt ingezet. Dit laatste is het geval bij het Innovatiefonds en Duurzame Ontwikkeling - Cradle to Cradle. Ook hierbij geldt dat aan de (doeltreffendheid van de) subsidieregeling of het subsidie-onderdeel van de regeling geen expliciete aandacht wordt besteed. Het betreft aandacht voor doeltreffendheid op het niveau van het beleidsdoel.

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

- omdat het in kaart brengen van doeltreffendheid erg lastig of zelfs onmogelijk is (zie ook paragraaf 1.2). Er kan dan alleen, zo wordt aangegeven, aandacht zijn voor doeltreffendheid in de zin van plausibiliteit, maar niet in de zin van causaliteit. Zo vinden er bijvoorbeeld voor de afdeling Landelijk Gebied metingen plaats waarbij wordt gekeken naar de ontwikkeling van de biodiversiteit. Een belangrijke doelstelling is namelijk het versterken van de biodiversiteit. Omdat onder andere alle subsidieregelingen van deze afdeling op deze doelstelling zijn gericht en daarnaast veel andere factoren van invloed zijn op de biodiversiteit kan niet aangetoond worden welke ontwikkeling het gevolg is van welke maatregel. Bij een andere afdeling wordt samen met betrokken partijen op kwalitatieve wijze gekeken wat er van het beleid geworden is en, of de ingezette instrumenten effect hebben gehad. Daarnaast, zo wordt aangegeven, speelt ook het primaat van de politiek een rol. De politiek maakt soms om haar moverende redenen 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;
- de gewenste prestaties en doelen worden, zo wordt door meerdere gesprekspartners aangegeven, 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.

3.4 Handelwijze

Deze paragraaf gaat op hoofdlijnen in op de wijze waarop 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, (door GS) aandacht wordt gegeven aan de *verwachte* doeltreffendheid van de regeling voor het beleidsdoel waaraan de regeling een bijdrage moet leveren. Op basis van bijvoorbeeld monitoringsgegevens, ervaringen, informatie van onderzoeksinstituten en/of gedachtewisseling met betrokken actoren wordt een inschatting gemaakt van de verwachte doeltreffendheid. Dit geldt ook voor regelingen die jaarlijks door GS worden vastgesteld.

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 door het cluster Subsidies samen met de betreffende beleidsafdeling nagegaan of wordt voldaan aan de subsidievereisten, de beoogde prestaties zijn behaald en of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het doel. Daarnaast wordt opgemerkt dat bij grote en risicovolle subsidies een expertteam de aangeleverde gegevens voor de vaststelling bekijkt. De subsidieaanvragen van maatschappelijke organisaties en cultuurplaninstellingen die een structurele jaarlijkse subsidie ontvangen, worden elke vier jaar door een externe commissie beoordeeld. 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 mate van doelbereik van de subsidieregeling als geheel.

Uit de informatie van de zes beleidsafdelingen blijkt dat het uitgangspunt voor de meeste afdelingen is dat het om de hogere beleidsdoelen, de doelen uit de begroting, gaat. Deze zijn, zo wordt aangegeven, leidend. 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. De provincie geeft in mindere mate inzicht in de met de subsidieregelingen gerealiseerde prestaties, de mate waarin het doel is gerealiseerd en de daadwerkelijke subsidie-uitgaven. Hierdoor blijft, zo constateert de rekenkamer, voor veel regelingen bijvoorbeeld onduidelijk welke prestaties met de subsidieregeling zijn gerealiseerd en welk totaalbedrag daarmee is gemoeid.¹¹

Als wel op het niveau van de subsidieregeling wordt geëvalueerd, betreft dat, zo geven enkele gesprekspartners aan, met name tijdelijke regelingen. Deze gesprekspartners geven aan dat dit komt doordat voor deze regelingen meer politieke en bestuurlijke aandacht is, wat tot gevolg heeft dat PS daarover meer worden geïnformeerd. De evaluatie van deze regelingen vindt doorgaans plaats aan het einde van de looptijd, veelal bij de beantwoording van de vraag of de regeling al dan niet gecontinueerd dan wel bijgesteld dient te worden. De rekenkamer merkt hierbij op dat de aangereikte evaluaties vaak niet gericht zijn op subsidieregelingen an sich, maar op het hogere beleidsdoel. Daarnaast constateert ze dat deze evaluaties over het algemeen niet gericht zijn op het in kaart brengen van de doeltreffendheid, maar het gebruik, de financiële uitputting, de gerealiseerde prestaties en/of doelbereiking. Reguliere regelingen met een langere looptijd worden, zo wordt verder door deze gesprekspartners aangegeven, minder expliciet geëvalueerd omdat de politieke aandacht hiervoor veel geringer is.

3.5 Aanwezige informatie

De rekenkamer constateert dat als er voor een subsidieregeling wordt gerapporteerd over de resultaten, dit vaak niet op het niveau van de regeling gebeurt, maar dat op het hogere niveau van de beleidsdoelen inzicht wordt gegeven in de besteding van

¹¹ In de uitwerkingsnota Herijking subsidiërelaties (2004) wordt in dit licht gesteld dat bij intensieve subsidiërelaties de politiek-bestuurlijke en in vervolg daarop de ambtelijke aandacht vooral uitgaat naar de voorkant van het uitvoeringsproces. De uitkomst krijgt, zo wordt aangegeven, met enige vertekening, veel minder politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht omdat deze nog zover weg ligt dat inmiddels andere zaken de volle aandacht opeisen.

middelen, gerealiseerde prestaties en/of mate van doelbereik. Hierdoor wordt en kan er op basis van de openbare verantwoordingsdocumenten voor veel regelingen ook geen inzicht worden verkregen in bijvoorbeeld de totale uitgekeerde subsidiebedragen en gerealiseerde prestaties per subsidieregeling. Over de uitgekeerde subsidiebedragen en gerealiseerde prestaties zijn, zo geven gesprekspartners aan, overigens wel basisgegevens binnen de organisatie aanwezig. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de beleidsafdelingen voor alle individuele subsidies inhoudelijke rapportages krijgen van het cluster Subsidies met deze gegevens. Verder geven enkele afdelingen aan dat daarnaast voor provinciale subsidieregelingen wordt bijgehouden hoe het er voor staat; bijvoorbeeld het aantal aanvragen, hoeveelheid toegekende subsidies en bij regelingen die meerdere jaren lopen, wat er aan subsidies is verstrekt. Eén daarvan geeft aan dat er daarnaast soms nog op ad-hoc-basis gegevens worden verzameld. Een andere afdeling geeft aan dat sommige ambtenaren van de afdeling daarnaast misschien wel meer gedetailleerde informatie over de regelingen hebben, maar dat dat op een ‘houtje-touwtje’ manier verzameld zal zijn. Rijksregelingen die de provincie uitvoert, kennen vrij strikte rapportagevoorschriften met betrekking tot subsidieverlening en jaarlijkse verantwoording.

In de provinciale Handleiding M&O-beleid specifiek voor subsidies uit 2012 wordt aangeraden om voor elke regeling een dossier op te stellen met daarin alle benodigde informatie.¹²

3.6 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

Sinds 1 januari 2012 zijn er met de introductie van de ASV 2012 provinciebrede richtlijnen voor periodieke evaluatie van subsidieregelingen op uitvoerbaarheid en daarmee samenhangende aspecten zoals rechtmatigheid. In gesprekken is aangegeven dat momenteel gewerkt wordt aan richtlijnen voor het evalueren van subsidieregelingen op doeltreffendheid. Er is, zo wordt daarbij gesteld, behoefte aan een handreiking voor de definiëring en invulling van het begrip ‘doeltreffendheid’. Binnen de provincie wordt gekeken hoe het aspect van doeltreffendheid geïntegreerd kan worden in de evaluatie op regelingenniveau naar de uitvoerbaarheid. Ook wordt bekeken hoe dit in de richtlijnen voor de evaluatie

¹² Provincie Limburg, Handleiding M&O-beleid specifiek voor subsidies, 2012.

op uitvoerbaarheid uit 2012 kan worden meegenomen.¹³ In dit kader moet ook, zo is aangegeven, bekeken worden hoe kan worden aangesloten bij het provinciebrede nieuwe Onderzoekskader met richtlijnen voor onderzoek.¹⁴ Daarbij is ook opgemerkt dat in dit Onderzoekskader aandacht gevraagd zou kunnen worden voor de Awb-verplichting. De rekenkamer constateert dat dit in de huidige versie van het Onderzoekskader niet gebeurt. Vanuit de afdeling SI is tevens aangegeven dat ze voornemens zijn om de Awb-verplichting in de toekomst wel mee te nemen bij het opstellen van het onderzoeksprogramma.

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 scherpte 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. Sinds 2003 is dit een aandachtspunt. Onder het kopje 'Ontwikkelingen sinds 2003', verderop in deze paragraaf, wordt hierop een toelichting gegeven.
- *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 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.

¹³ De provincie Limburg heeft deze richtlijnen opgenomen in de Handleiding M&O-beleid specifiek voor subsidies.

¹⁴ Kwaliteitshandboek onderzoek provincie Limburg, 2012.

Gesprekspartners zien voor het cluster Subsidies en de afdeling SI een rol om de beleidsafdelingen te stimuleren om in de voorkant van het beleidsproces te investeren. Vanuit deze twee eenheden is aangegeven dat ze deze rol ook willen invullen. 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*

Door één gesprekspartner is in dit kader de volgende toelichting gegeven.

Evaluaties zijn vaak geen echte evaluaties. Het zijn ‘onderzoeken’ om het beleid voort te zetten of te vernieuwen. Er wordt in kaart gebracht wat er is gebeurd (het accent ligt op de feiten) en hoe het uitvoeringstechnisch beter kan (doen we de dingen goed), maar de impact wordt niet in beeld gebracht (doen we de goede dingen).

- *Meer inzicht geven in resultaten subsidieregelingen*

Er moet meer inzicht worden gegeven in feitelijke prestaties, doelbereiking, en waar mogelijkheden zijn, 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.

Ontwikkelingen sinds 2003

In 2003 constateerde de provincie Limburg dat het inzicht van de provincie in de doeltreffendheid van de door haar verstrekte subsidies beperkt was.¹⁵ Als hoofdoorzaken werden genoemd: slechte formulering van doelen en focus op inputgerelateerde subsidies. Mede naar aanleiding van deze constatering wordt sinds 2003 gewerkt om te komen tot een nieuw meer outputgericht subsidiestelsel.¹⁶ Uitgangspunt daarbij is onder andere de doeltreffendheid van subsidieregelingen te verbeteren. Op verschillende momenten hebben GS en PS sinds 2003 deze ambitie gearticuleerd en vastgelegd. In de loop van de tijd is een aantal maatregelen genomen die bijdragen aan de vormgeving van het nieuwe stelsel. Eén daarvan is: het opzetten van een outputgericht subsidiestelsel op basis waarvan (meer) gestuurd kan worden door vooraf doelen en prestaties duidelijk/eenduidig te formuleren.

In 2006 wordt geconcludeerd dat dit nieuwe systeem in tegenstelling tot voorzien nog niet is gerealiseerd, er was nog onvoldoende systematisch gewerkt aan de

¹⁵ Provincie Limburg, Doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciale subsidies, 2006.

¹⁶ Nota herijking provinciale subsidiërelaties: ‘Een heroriëntatie op de provinciale subsidies’.

introductie van een output gerelateerd subsidiestelsel.¹⁷ GS geven in reactie op deze conclusie aan dat per 1 juli 2006 (cluster Subsidies) meer gestuurd wordt op een verbetering van resultaatgerichte afspraken bij subsidieverleningen. Daarbij geven ze tevens aan dat een outputgericht stelsel ontwikkeld moet worden en dat, om dit te bereiken, onder andere een training zal worden gegeven om te komen tot betere prestatie-afspraken.¹⁸

In de begrotingen uit de coalitieperiode 2007-2011 wordt aangegeven dat de invoering van een output gerelateerd subsidiestelsel één van de prestaties is die de provincie wil realiseren. In de begroting 2007 is daarbij als doelstelling opgenomen: de ingezette lijn tot het meer SMART formuleren van resultaatdoelstelling verder ontwikkelen naar een output gerelateerd subsidiestelsel. In de jaarverslagen 2007 tot en met 2011 wordt aangegeven welke stappen zijn gezet in het meer outputgericht formuleren van subsidieregelingen. In het jaarverslag 2011 worden als voorbeeld genoemd: Limburgse Energie Subsidies, Kogelvanglers en Koersvast Limburg. In dit jaarverslag wordt ook gemeld dat het rijksbreed Subsidiekader, dat vooral een outputgericht stelsel is, één op één door de provincie is overgenomen in de ASV 2012. Daarbij wordt ook gesteld dat het belang van outputgericht formuleren nog zal toenemen, omdat dit een van de belangrijkste pijlers is van het nieuwe subsidiestelsel.

Ook in de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse rapportage *Jaarverslag vergunning- en subsidieverlening* over 2007 tot en met 2011, waarin in algemene zin verantwoording wordt afgelegd over onder andere subsidies, wordt ingegaan op de stappen die zijn gezet. Daarbij wordt onder andere aangegeven dat er sprake is van een continue focus op het meer SMART formuleren, dat er in nauwe samenwerking met de beleidsafdelingen zeker verbeterlagen zijn gemaakt en dat het SMART formuleren een leerproces is. In het jaarverslag over 2011 wordt in het kader van de ASV 2012 aangegeven dat er een nieuwe procesbeschrijving tot stand zal komen en dat communicatie en verdere training, mede met het oog op prestatiegericht subsidiëren en een nieuwe, zaak- en procesgerichte, manier van werken en de hiervoor benodigde cultuuromslag, verdere aandacht zal krijgen. Opgemerkt wordt dat het de bedoeling is dat per 1 januari 2013 het gehele systeem volledig operationeel zal zijn.

In gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat er een format is voor het opstellen van subsidieregelingen waar beleidsafdelingen mee werken. Daarin wordt onder andere aandacht besteed aan het (eenduidig, concreet) formuleren van de doelstelling. Het cluster Subsidies geeft advies en probeert, waar nodig, te sturen. Daarbij wordt, zo is aangegeven, de ambtelijke organisatie soms geconfronteerd met de spagaat tussen politiek en beleid. De politiek kiest vaker voor flexibiliteit/beleidsruimte, wat ten koste gaat van helderheid en scherpte, en dus

¹⁷ Provincie Limburg, Doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciale subsidies, 2006.

¹⁸ Provincie Limburg, Plan van aanpak en tijdplanning voor verbetering doeltreffendheid subsidies, 2006.

van de meetbaarheid. Op 13 september 2012 heeft er een, in Interprovinciaal Overleg (IPO)-verband georganiseerde, training plaatsgevonden voor medewerkers van de provincie Limburg die met subsidies werken. In deze training is aandacht besteed aan de vraag hoe beleidskaders kunnen worden doorvertaald naar subsidieregelingen, het formuleren van heldere doelstellingen en het doorvertalen van doelstellingen naar prestaties.

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat er in de loop van de tijd stappen zijn gezet, maar er nog wel grote verschillen zijn tussen de regelingen in de mate waarin deze doel- en outputgericht zijn geformuleerd. Daarbij is opgemerkt dat op bepaalde terreinen de poging om te komen tot een meer outputgerichte subsidieregeling niet robuust genoeg is doorgezet.

4 Gebruik evaluatieresultaten en informatie aan PS

Uit de beantwoording van onderzoeksvraag 1 is al gebleken dat uitgevoerde subsidieregelingen nauwelijks op het niveau van de regeling worden geëvalueerd op doeltreffendheid. De rekenkamer heeft ervoor gekozen om onderzoeksvraag 2 en 3 in meer algemene zin te beantwoorden. Dit aan de hand van de door de zes beleidsafdelingen verstrekte informatie en de documenten waarvan de provincie heeft aangegeven dat daarin wordt gerapporteerd over uitgevoerde evaluaties/terugblikken. In dit hoofdstuk wordt aangegeven of de resultaten van deze evaluaties zijn gebruikt voor het voortzetten, aanpassen of stopzetten van subsidieregelingen (onderzoeksvraag 2) en, of PS zijn geïnformeerd over de resultaten en het gebruik daarvan (onderzoeksvraag 3). Daarnaast worden de resultaten van de enquête onder de PS-leden beschreven.

4.1 Gebruik evaluatieresultaten

Uit de bestudering van de door de provincie aangereikte evaluaties/terugblikken en verantwoordingsdocumenten blijkt dat resultaten van de meeste evaluaties/terugblikken zijn gebruikt:

- Bij twee van de drie afdelingen die hebben aangegeven dat evaluaties worden uitgevoerd om aan het einde van de looptijd te bepalen of de regeling al dan niet gecontinueerd dient te worden, is dat in het algemeen ook gebeurd (vijf regelingen). In elk geval één geëvalueerde regeling heeft als gevolg daarvan geen vervolg gekregen. Bij de derde afdeling zijn dergelijke evaluaties niet uitgevoerd voor de acht afgeronde regelingen.
- Bij de regelingen die na evaluatie een vervolg hebben gekregen (13), zijn de resultaten volgens de provincie meegenomen bij het formuleren van de vervol- of nieuwe regeling en/of het bijbehorende beleid. In deze gevallen wordt in de evaluaties/terugblikken zelf vaak niet aangegeven wat er veranderd zou kunnen of moeten worden.
- In elk geval één uitgevoerde tussenevaluatie is gebruikt voor het aanpassen van de betreffende regeling. In deze tussenevaluatie wordt aangegeven wat er veranderd zou kunnen of moeten worden.
- Verder zijn de resultaten van enkele evaluaties ook gebruikt voor het afleggen van verantwoording op het hogere niveau van de beleidsdoelen.

Twee afdelingen hebben aangegeven dat ze geen evaluatiegegevens, maar onder andere monitoringsgegevens gebruiken om regelingen aan te passen. De ene afdeling geeft aan dat de regelingen gaandeweg worden aangepast, na aanpassing van bijbehorend beleid en op basis van ervaringen en informatie uit monitoringsgesprekken. De andere afdeling geeft aan dat voor alle subsidieregelingen jaarlijks wordt gekeken, bijvoorbeeld op basis van de monitoringsgegevens en signalen van gebruikers, of ze aanpassing behoeven, of dat er nieuwe regelingen moeten worden opgesteld. Deze afdeling geeft eveneens aan dat regelingen eigenlijk nooit

voortijdig worden gestopt. Als een regeling niet loopt, dan kan het zijn dat deze ofwel tussentijds of na afloop aangepast ofwel na afloop stopgezet wordt.

4.2 Informatie aan PS

Bijna alle documenten waarin evaluaties van, terugblikken op en verantwoordingsinformatie over regelingen zijn opgenomen, zijn voor een statencommissie of PS geagendeerd. Een klein deel van deze documenten is ter kennisname of als informerend stuk aan een commissie of PS aangeboden. De andere documenten zijn in een commissie of PS behandeld. Daar moet echter bij opgemerkt worden dat het vaak documenten betreft waar in het algemeen niet op het niveau van de regeling maar op een hoger abstractieniveau wordt gerapporteerd (bijvoorbeeld jaarverslagen of midterm reviews). Slechts vijf documenten waarin expliciet een regeling wordt geëvalueerd, zijn in een commissie of PS behandeld. Dit betreffen regelingen van de afdeling Cultuur, Welzijn en Zorg.

In een aantal gesprekken is door de rekenkamer gevraagd hoe PS geïnformeerd worden over de evaluaties van regelingen. Eén afdeling heeft aangegeven dat ze bij het aanbieden van stukken aan een commissie of PS de volgende lijn hanteren: Als het een kader van PS betreft dan wordt daarover altijd aan PS gerapporteerd. Als het een regeling van GS betreft dan gaat het naar een commissie/PS als er op dat moment politieke aandacht voor is of een gedeputeerde van mening is dat het naar PS of een commissie moet. 'Het is dus afhankelijk van de politiek en de situatie op dat moment.' De jaarlijkse voortgangsrapportages over twee rijksregelingen werden voorheen ook aan PS aangeboden. PS hebben echter aangegeven deze, zo stellen de gesprekspartners, niet meer te hoeven ontvangen omdat het 'routine' betreft. Een andere afdeling heeft er in algemene zin voor gekozen om niet op het niveau van regelingen te verantwoorden aan PS, maar op het hogere niveau van de beleidsdoelen. Volgens de gesprekspartners is (verantwoordings)informatie op het niveau van de regelingen minder geschikt, omdat het bij de gehanteerde programmatische aanpak om de hogere (beleids)doelen gaat en niet om een specifieke regeling of over specifieke projecten.

In maart 2012 is vanuit PS een aantal schriftelijke vragen gesteld over onder andere het inzicht in en de evaluatie van de doeltreffendheid van subsidies. Op 10 april 2012 hebben GS deze vragen beantwoord.

Ook is door leden van PS in incidentele gevallen gevraagd naar de werking van een specifieke regeling.

4.3 Informatiebehoefte PS

De rekenkamer is bij de leden van PS nagegaan wat zij belangrijk vinden bij de evaluatie van subsidieregelingen en wat hun informatiebehoefte is met betrekking tot de uitkomsten van deze evaluaties. Onderstaande gegevens zijn gebaseerd op de reacties van 28 statenleden verspreid over alle fracties.

Een eerste vraag die de statenleden is voorgelegd, betreft de vraag welke regelingen volgens hen geëvalueerd zouden moeten worden. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat het onderwerp bepalend is voor de vraag of een subsidieregeling geëvalueerd moet worden. Onderstaande tabel geeft voor elk van de afzonderlijke terreinen weer welke onderwerpen het meest worden genoemd.

Terrein	Regeling
Cultuur, Welzijn en Zorg	Kunst en Cultuur Jeugdzorg (Bureau, Zorgaanbieders en Uitvoeringsprogramma) Erfgoededucatie en volkscultuur Cultureel erfgoed Jongerenparticipatie Maatschappelijke organisaties Cultuurplan
Landelijk Gebied	Kwaliteitsimpuls natuur en landschap Sloop glastuinbouwbedrijven Sloop veehouderijbedrijven
Milieu en Duurzame Ontwikkeling	Elektrische scooters Zonnepanelen Limburgse Energie Subsidie (LES)
Economische Zaken	Bevordering economische ontwikkeling (en concurrentiekracht) Bevordering buurtalen basisonderwijs en VMBO Vestiging bedrijven of instellingen
Mobiliteit	Reiskostenvergoeding mbo binnen en buiten Limburg
Ruimtelijke Ordening	Woningbouwafspraken

Als niet gekeken wordt naar de specifieke regelingen, maar naar de terreinen, dan wordt Cultuur, Welzijn en Zorg het meest genoemd als terrein waarop geëvalueerd zou moeten worden. Minder dan de helft van de onderwerpen die de statenleden per terrein als meest belangrijk hebben genoemd, is ook daadwerkelijk geëvalueerd.

Een eveneens groot deel van de respondenten geeft aan dat het belangrijk is dat vooral langlopende regelingen geëvalueerd worden. Daarnaast geeft meer dan een kwart van de respondenten aan dat het financiële belang (mede) bepalend zou moeten zijn voor de keuze tot evaluatie. Vijf statenleden geven aan dat alle subsidieregelingen geëvalueerd zouden moeten worden.

Vervolgens is de statenleden gevraagd waarop een regeling geëvalueerd zou moeten worden. De evaluaties zouden zich naar de mening van de meeste respondenten in elk geval moeten richten op doelbereik, gevolgd door doeltreffendheid. Daarna worden in aflopende mate genoemd prestaties, doelmatigheid en kosten. Meerdere respondenten vinden het belangrijk dat al deze onderwerpen in een evaluatie worden meegenomen.

Gevraagd naar het moment waarop een subsidieregeling geëvalueerd zou moeten worden, geven de meeste respondenten aan dat het belangrijkste is dat subsidieregelingen aan het einde van de looptijd worden geëvalueerd als continuering wordt overwogen of nieuw beleid wordt geformuleerd. Daarnaast vindt meer dan de helft van de respondenten het belangrijk dat langlopende regelingen tussentijds worden geëvalueerd.

Verreweg de meeste respondenten willen over de uitkomsten van alle evaluaties worden geïnformeerd. Een enkele respondent geeft aan dat men dit niet wil, bijvoorbeeld omdat men dit aan GS over wil laten (waarbij wel altijd de mogelijkheid moet blijven om informatie op te vragen) of alleen over subsidieregelingen boven een bepaalde bedrag.

Ten slotte is de statenleden gevraagd of zij nog overige opmerkingen willen maken over subsidieregelingen. Daarbij wordt door ongeveer een kwart van de respondenten aangegeven dat het nut en noodzaak van een subsidieregeling hen soms (volledig) ontgaat. Daarnaast is opgemerkt dat subsidieregelingen nog te vaak gebaseerd zijn 'op het behalen van een wit voetje bij de achterban'. Eén van de respondenten geeft aan dat subsidies spaarzaam en op basis van echte behoefte verleend zouden moeten worden. Daarnaast geeft één van de respondenten aan dat bijvoorbeeld één keer per vier jaar alle subsidievragende instellingen en hun doelstelling tegen het licht zouden moeten worden gehouden om overlap of zelfs dubbelingen te voorkomen.

Andere opmerkingen die gemaakt zijn:

- Neem bij het opstellen van een regeling en kaderstelling een benchmark of best practice op. Veel regelingen zijn eerder en/of elders uitgevoerd. Eerdere ervaringen kunnen een goede leidraad vormen.
- 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.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Documenten provincie Limburg

Een heroriëntatie op de provinciale subsidies (ook wel aangeduid als nota Herijking provinciale subsidierelaties), provincie Limburg, 24 juni 2003 (vastgesteld door PS op 11 juli 2003 A-261-1)

Vervolgotitie heroriëntatie provinciale subsidierelaties - Herijking Provinciale Subsidierelaties- Uitwerkingsnota, provincie Limburg, 13 januari 2004 (vastgesteld door PS op 30 januari 2004 A-269-1)

Doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciale subsidies, onderzoek ex art 217 a Provinciewet, Unit Control, provincie Limburg, 5 oktober 2006

Aanbiedingsbrief van GS aan PS met als onderwerp Rapport “Doeltreffendheid en doelmatigheid van provinciale subsidies”, kenmerk 2006/44561, 10 oktober 2006

Plan van aanpak en tijdplanning voor verbetering doeltreffendheid subsidies, provincie Limburg, 2006

Algemene Subsidieverordening 2004, Provinciaal Blad van Limburg 2011/2, provincie Limburg, 2011

Controleprotocol eindverantwoording verleende subsidies Provincie Limburg, Provinciaal Blad van Limburg 2010/77, provincie Limburg, 25 november 2010

Statenvoorstel No: G-11-012-1, Introductie nieuw subsidiestelsel gebaseerd op het Rijksbreed subsidiekader verankerd in de Algemene Subsidieverordening 2012 Provincie Limburg, provincie Limburg, 2012

Algemene Subsidieverordening 2012 Provincie Limburg, Provinciaal Blad van Limburg 2011/61, provincie Limburg, 30 juni 2011

Controleprotocol eindverantwoording verleende subsidies Provincie Limburg, Provinciaal Blad van Limburg 2012/6, provincie Limburg, 19 januari 2012

Provincie Limburg, Handleiding M&O beleid specifiek voor subsidies, 2012 (intern)

Antwoord van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen krachtens artikel 38 van het Reglement van Orde voor de vergadering van Provinciale Staten (inzake Doeltreffendheid subsidies), provincie Limburg, 10 april 2012

Kwaliteitshandboek onderzoek Provincie Limburg, provincie Limburg, augustus 2012

Jaarverslag 2007, Deel I Programmaverantwoording, provincie Limburg, 2008

Jaarverslag 2008, Deel I Programmaverantwoording, provincie Limburg, 2009
Jaarverslag 2009, Deel I Programmaverantwoording, provincie Limburg, 2010
Jaarverslag 2010, Deel I Programmaverantwoording, provincie Limburg, 2011
Jaarverslag 2011, Deel I Programmaverantwoording, provincie Limburg, 2012

Jaarverslag 2007 Vergunning- en Subsidieverlening, provincie Limburg, 2008
Jaarverslag 2008 Vergunningen en Subsidies, provincie Limburg, 2009
Jaarverslag 2009 Vergunningen en Subsidies, provincie Limburg, 2010
Jaarverslag 2010 Vergunningen en Subsidies, provincie Limburg, 2011
Jaarverslag 2011 Vergunningen en Subsidies, provincie Limburg, 2012

Provinciaal Blad van Limburg, 2006/61, 2006/82, 2007/73, 2008/61, 2009/44,
2010/22, 2011/75 en 2012/55

Integrale teksten van de subsidieregelingen uit de periode 2007 tot 1 juli 2012 en
factsheets subsidieregelingen op e-loket Subsidies van de provincie Limburg

Evaluaties, terugblikken en verantwoordingsdocumenten over subsidieregelingen die
door de provinciale organisatie voor dit onderzoek zijn aangereikt

Niet provinciale documenten

Kader financieel beheer rijkssubsidies, ministerie van Financiën, 2009

Algemene wet bestuursrecht met bijbehorende Memorie van Toelichting

Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012 (omvat Regeling periodiek
evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006)

Leren van subsidie-evaluaties (Algemene Rekenkamer), Tweede Kamer, vergaderjaar
2011-2012, 33 034, nr. 2, oktober 2011

Handreiking effectevaluaties van subsidies, Randvoorwaarden, uitvoering en
benutting, Algemene Rekenkamer, 2011

Inzicht in doeltreffendheid van subsidies Provincie Flevoland, Randstedelijke
Rekenkamer, maart 2012. Idem voor de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland

Gevalstudie doeltreffendheid subsidie CMO Flevoland - Provincie Flevoland,
Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2012. Idem voor subsidie Tijdsordening
(Provincie Utrecht), Luchtkwaliteit (Provincie Noord-Holland) en Vrije Tijd
(Provincie Zuid-Holland)

Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies, Randstedelijke
Rekenkamer, oktober 2012

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

- De heer M.G.P.I. Arts
Waarnemend afdelingshoofd
Afdeling Cultuur, Welzijn en Zorg
- Mevrouw R.C.W. Derichs
Medewerker subsidiebeleid
Afdeling Vergunningen en Subsidies
- De heer A.M.J. Dreuw
Concerncontroller
(vertegenwoordigde ook mevrouw J.J.W. Nelissen (directeur))
- De heer E.W.M.L. Janssen
Clusterhoofd
Afdeling Vergunningen en Subsidies
- Mevrouw H.G.M. Luijten
Subsidieverlener
Afdeling Vergunningen en Subsidies
- De heer P.M. Röell
Strateeg/account
Afdeling Strategie & Innovatie
- De heer J.P.C. Ruitenbergh
Clusterhoofd
Afdeling Landelijk Gebied
- Mevrouw C.M.P. Salomons
Clusterhoofd
Afdeling Cultuur, Welzijn en Zorg
- De heer R.J.H. Schoufs
Afdelingshoofd
Afdeling Milieu en Duurzame Ontwikkeling
- De heer A.H.J. van Vlokhoven
Programmamanager
Afdeling Landelijk Gebied
- De heer M.C.J. Zonderland
Jurist
Afdeling Milieu en Duurzame Ontwikkeling

Bijlage 3 Overzicht subsidieregelingen 2007-2012

Subsidieregelingen (periode 2007 tot 1 juli 2012 actief en vervallen)	Vervallen in
<i>Cultuur, Welzijn, Zorg</i>	
Nadere subsidieregeling voor Gemeentelijke archeologische beleidskaarten 2007	2008
Nadere subsidieregels voor maatschappelijke organisaties 2006-2008 e.v.	
Nadere subsidieregels jeugdboerderijen	2007
Nadere subsidieregels Stimuleringsfonds regionale mediaproducties	2009
Nadere subsidieregels voor Pilot projecten Ontwikkelingsmaatschappij Sociale Kwaliteit	2008
Nadere subsidieregels voor erfgoededucatie en volkscultuur 2008	2008
Tenderregeling kunst en Cultuur 2007	2007
Nadere subsidieregels voor Kunst en Cultuur 2008	2008
Nadere subsidieregels Cultuur 2009	2009
Nadere subsidieregels Cultuur 2010	2010
Nadere subsidieregels cultuur 2011	2011
Nadere subsidieregels Cultuur 2012	
Nadere subsidieregels voor cultureel erfgoed	2007
Nadere subsidieregels voor cultureel erfgoed 2008	2008
Nadere subsidieregels investeringssubsidies brede Maatschappelijke Voorzieningen	2011
Conserveringsregeling kloosters en calamiteitenregeling gebouwen voor de openbare eredienst	2011
Tijdelijke subsidieregeling religieus erfgoed 2008	2008
Nadere subsidieregels Versterking Jongerenparticipatie in Limburg	2007
Nadere subsidieregels versterking jongerenparticipatie in Limburg 2008	2008
Subsidiekader Monulisa	2008
Nadere subsidieregels Monulisa 2009	2009
Nadere subsidieregels Monulisa 2010	2010
Nadere subsidieregels Monulisa 2011	2011
Nadere subsidieregels Monulisa 2012	
Nadere subsidieregels sociale ontwikkeling en sport	2007
Nadere subsidieregeling Vrijwilligerswerk 2007 senioren	2007
Nadere subsidieregels voor de zorg 2007	2008
Nadere subsidieregels Zorg 2012	
Nadere subsidieregels welzijn, Zorg en Sport	2011
Nadere subsidieregels Welzijn en zorg 2011	2011
Nadere subsidieregels sport 2011	2011
Subsidieverordening Bureau Jeugdzorg Provincie Limburg 2005	
Subsidieverordening Zorgaanbieders jeugdzorg Provincie Limburg 2005	
Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg Limburg 2012	
Beleidsregels profileringsbeleid Topevenementen	2011
Nadere subsidieregels voor bibliotheekvernieuwing	2007
Beleids- en aanvullende subsidieregels provinciaal beleid bibliotheekvernieuwing 2009-2011	2011
Nadere subsidieregels Bibliotheekvernieuwing 2010	2010

Nadere subsidieregels Bibliotheekvernieuwing 2011	2011
Nadere subsidieregels Bibliotheekvernieuwing 2012	
Nadere subsidieregels versterking Creatieve Industrie 2010-2012	
Nadere subsidieregels Cultuurplan 2013-2016	
Nadere subsidieregels fysieke maatregelen Historische Buitenplaatsen 2012	
Tijdelijke stimuleringsregeling bovenlokale evenementen	2011
Tijdelijke stimuleringsregeling bovenlokale evenementen 2011	2011
Stimuleringsregeling Bovenlokale Evenementen 2012-2015	
Subsidiekader restauratie en stimulering herbestemming monumenten	
Landelijk Gebied	
Nadere subsidieregels bevordering particulier en agrarisch natuurbeheer via intermediairen 2007-2008	2008
Nadere subsidieregels bevordering particulier en agrarisch natuurbeheer via intermediairen 2008-2009	2009
Nadere Subsidieregels grondkosten particulier natuurbeheer 2007-2008	2008
Nadere Subsidieregels grondkosten particulier natuurbeheer 2008-2009	2009
Wijzigingsbesluit Nadere Subsidieregels grondkosten particulier natuurbeheer 2009-2010	2011
Nadere subsidieregels Ontwikkeling Landelijk gebied	Vervallen
Nadere regels subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties	2011
Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer Limburg	2010
Subsidieregeling natuurbeheer	
Subsidieverordening inrichting landelijk gebied provincie Limburg	
Subsidieregels Project Verplaatsing Intensieve Veehouderij Noord- en Midden-Limburg 2009	
Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Limburg	
Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap Limburg 2010	
Nadere subsidieregels sloop glastuinbouwbedrijven	2012
Nadere subsidieregels sloop veehouderijbedrijven	2012
Subsidieregeling groenblauwe diensten Limburg 2012	
Milieu en Duurzame Ontwikkeling	
Besluit Financiële bepalingen bodemsanering (Bedrijvenregeling)	
Nadere subsidieregels programma leren voor duurzame ontwikkeling 2004-2007	2007
Nadere subsidieregels uitvoeringskosten sanering industrielawaai	
Veiligheid maken we samen deel 2	2010
Uitvoeringsprogramma Limburg in het kader van Programmafinanciering Extern Veiligheid 2006-2010	
Veiligheid maken we samen 2011-2014, Externe veiligheid	
Nadere subsidieregels Limburgse Energie Subsidie	2009
Nadere subsidieregels Limburgse Energie Subsidie 2010-2012	2012
Nadere subsidieregels Limburgse Energie Subsidie 2012-2014	
Nadere subsidieregels lokale maatregelen luchtkwaliteit Limburg 2006-2012	2012
Nadere subsidieregels Milieueducatie 2008-2009	2009
Nadere subsidieregels Milieueducatie 2010-2011	2011
Beleidskader Duurzame Ontwikkeling - Cradle to Cradle 2008-2011	2011
Nadere subsidieregels aanschaf kogelvangsers 2009-2010	2010
Nadere subsidieregels Omschakelconvenant	2010
Actieprogramma Klimaatadaptatie Limburg	2011

Nadere subsidieregels elektrische scooters en brommers 2011-2012	2012
Nadere subsidieregels Limburgse Zonnepanelen 2011	2011
Nadere subsidieregels Limburgse Zonnepanelen	2012
Economische Zaken	
Nadere subsidieregels voor de bevordering van de economische ontwikkeling	2007
Nadere subsidieregels ter bevordering van de economische ontwikkeling 2008 e.v.	2011
Nadere subsidieregels ter bevordering van de economie en concurrentiekracht 2012 e.v.	
Nadere subsidieregels voor de vestiging van bedrijven of instellingen in Limburg	2008
Nadere subsidieregels voor de vestiging of uitbreiding van bedrijven of instellingen in Limburg 2009-2013	
Innovatiefonds	2012
Nadere subsidieregels kennis leerkrachten voortgezet onderwijs in Limburg	2011
Nadere subsidieregels Koersvast Limburg - Quick Scan	2011
Nadere subsidieregels bevordering buurtalen (Duits en Frans) in basisonderwijs en VMBO in Limburg (gewijzigd)	2011
Nadere subsidieregels Stimulering innovatief ondernemerschap vrijetijdseconomie 2012-2015	
Mobiliteit	
Programma Brede Doeluitkering	
Nadere subsidieregels Verkeerseducatie 2008-2011	2011
Nadere subsidieregels Verkeerseducatie 2012-2015	
Nadere subsidieregels voor vrijwilligerswerk buurtbusvervoer	
Nadere subsidieregels Reiskostenvergoeding minderjarige mbo-scholieren buiten Limburg	
Nadere subsidieregels Reiskostenvergoeding minderjarige mbo-scholieren binnen Limburg (Arcus College)	
Nadere subsidieregels Reiskostenvergoeding minderjarige mbo-scholieren binnen Limburg (Citaverde College)	
Nadere subsidieregels Reiskostenvergoeding minderjarige mbo-scholieren binnen Limburg (Gilde Opleidingen)	
Nadere subsidieregels Reiskostenvergoeding minderjarige mbo-scholieren binnen Limburg (Leeuwenborgh Opleidingen)	
Ruimtelijke Ordening	
Beleidsregels voor het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV2), periode 2005-2009, voor de ISV-projectgemeenten	2009
Beleidskader ISV3 (2010-2014) Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	
Nadere subsidieregels Stimulering Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Provincie Limburg	2011
Subsidieverordening Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg	2009
Nadere regels subsidie bouw of verbouw van woningen in Limburg	2010
Nadere regels koppelsubsidie woningbouw Limburg	2009

Bijlage 4 Aan PS gestelde vragen

Aan alle leden van PS zijn per post onderstaande vragen over subsidieregelingen verstuurd. Als achtergrondinformatie en voor de beantwoording van vraag 2 was daarbij ook een overzicht opgenomen van de subsidieregelingen uit de periode 2007 tot 1 juli 2012. De rekenkamer heeft gevraagd om, als men bij onderstaande vragen voor meerdere antwoordmogelijkheden wil kiezen, door middel van cijfers de mate van belang aan te geven (waarbij 1 het grootste belang aangeeft).

<p>1. Wanneer vindt u het belangrijk dat een subsidieregeling geëvalueerd wordt?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> vooraf, waarbij gebleken is uit ervaringen van andere partijen dat een dergelijke regeling succesvol is<input type="radio"/> tussentijds, bij langlopende regelingen<input type="radio"/> aan het einde van de looptijd, waarbij continuering wordt overwogen of nieuw beleid wordt geformuleerd<input type="radio"/> aan het einde van de looptijd, waarbij duidelijk is dat de regeling stopt
<p>2. Van welke subsidieregelingen vindt u het belangrijk dat ze worden geëvalueerd?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> met een bepaalde looptijd:<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> kortlopend<input type="checkbox"/> langlopend<input type="radio"/> met een bepaald financieel plafond<input type="radio"/> op een bepaald terrein en/of onderwerp waarop de subsidie betrekking heeft <i>svp aankruisen in het overzicht met regelingen in de bijlage</i><input type="radio"/> initiatiefnemer van de subsidie:<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Rijk in combinatie met provincie<input type="checkbox"/> PS<input type="checkbox"/> GS<input type="radio"/> anders, namelijk
<p>3. Waarover vindt u het belangrijk dat een regeling geëvalueerd wordt?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> gemaakte kosten<input type="radio"/> behaalde prestaties<input type="radio"/> doelbereik (mate waarin de beoogde prestaties en/of effecten zijn bereikt)<input type="radio"/> effecten (mate waarin dankzij de subsidieregeling de doelen zijn bereikt)<input type="radio"/> doelmatigheid<input type="radio"/> anders, namelijk
<p>4. Wilt u over de uitkomsten van alle evaluaties worden geïnformeerd?</p>
<p>5. Hebt u in het licht van uw kaderstellende en controlerende taak overige opmerkingen op het gebied van subsidieregelingen?</p>

Bijlage 5 Ontvangen en afgehandelde subsidieaanvragen

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van het aantal ontvangen subsidieaanvragen (exclusief incidentele subsidies) en het aantal afgehandelde aanvragen (exclusief incidentele subsidies, Limburgse Energie Subsidie (LES), elektrische scooters en reiskostenvergoeding mbo).

Aantal ontvangen subsidieaanvragen (exclusief incidentele subsidies)

Afdeling	2007	2008	2009	2010	2011
Milieu en Duurzame Ontwikkeling	1033	1119	3221	4875	4191
Cultuur, Welzijn en Zorg	713	517	575	766	683
Landelijk Gebied	128	163	160	156	198
Economische Zaken	87	78	87	114	96
Mobiliteit	35	36	42	39	1130
Ruimtelijke Ordening	3	18	41	210	-
Overig	72	190	196	133	243
Totaal ontvangen	2071	2121	4322	6293	6230

Bron: Jaarverslagen Vergunningen en Subsidies 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011

Aantal afgehandelde subsidieaanvragen (exclusief incidentele subsidies, LES, elektrische scooters en reiskostenvergoeding mbo)

	2007	2008	2009	2010	2011
Ontvangen subsidieaanvragen	1081	1021	1222	1458	1371
Afgehandelde subsidieaanvragen	1085	1017	988	1237	1275
Werkvoorraad	225	249	234	221	
Subsidievaststellingen	855	862	632	684	549

Bron: Jaarverslagen Vergunningen en Subsidies 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011