



Startnotitie

Inzicht in effectiviteit subsidies provincie Limburg

1 Context

In juli 2003 hebben Provinciale Staten (PS) de nota Herijking Subsidies vastgesteld. Hierin wordt de lijn uitgestippeld om in enkele jaren tot een nieuw subsidiestelsel te komen. Uitgangspunt daarbij is zowel de doeltreffendheid van subsidies (de mate waarin de gewenste resultaten met de ingezette subsidiemiddelen worden bereikt) als de doelmatigheid van het subsidieproces (het behalen van efficiencywinst door betere stroomlijning van het subsidieproces) binnen de provincie te verbeteren. Daartoe is in de loop van de tijd een aantal maatregelen genomen, waaronder:

- de centralisatie van de taken in het subsidieproces binnen de nieuwe afdeling Vergunningen en Subsidies (juli 2006),
- het opzetten van een outputgericht subsidiestelsel op basis waarvan (meer) gestuurd kan worden op het SMART formuleren van prestatie-afspraken met gesubsidieerde instellingen (eind 2006 - 1^e helft 2007),
- het in beeld brengen van de werkprocessen (2^e helft 2007 tot en met 2008) en
- het opschonen van inefficiënties (2^e helft 2007 tot en met 2008).

In 2009 heeft het Rijk het Kader financieel beheer rijkssubsidies vastgesteld. Het betreft een rijksbreed kader dat de uitvoering en verantwoording van rijkssubsidies vereenvoudigt en uniformeert, met het doel de regeldruk en de uitvoerings- en controlelasten bij subsidies te verminderen. Vervolgens hebben vele gemeenten en provincies zich aangesloten bij het rijksbrede subsidiekader en het gedachtegoed toegepast op hun eigen subsidieprocessen.

Ook de provincie Limburg heeft de uitgangspunten van het rijkssubsidiekader betrokken bij haar (lopende) proces om te komen tot een nieuw subsidiestelsel. Dit heeft geleid tot vaststelling van de Algemene Subsidieverordening 2012 Provincie Limburg (ASV 2012) door PS op 24 juni 2011.

Met de ASV geven Gedeputeerde Staten (GS) invulling aan de wettelijke regeling voor verstrekking van subsidies uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb, hoofdstuk 4, titel 4.2 'subsidies'). Deze regeling houdt in dat subsidieverstrekking alleen mogelijk is als daaraan een wettelijk voorschrift (verordening) ten grondslag ligt waarin wordt bepaald welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen. De subsidietitel van de Awb bevat gedetailleerde regels met betrekking tot het proces van subsidieverstrekking. De ASV sluit hier op aan met een globale omschrijving van te subsidiëren activiteiten (inhoudelijk kader en verdere invulling van de Awb). Indien GS een subsidie willen verstrekken moeten zij, in aanvulling op de Awb en de ASV, nadere regels vaststellen met beleidsspecifieke voorwaarden. Daarbij kan het gaan om regels waarin inhoudelijke criteria worden geformuleerd, procedurevoorschriften waarin (aanvullende) eisen worden gesteld over het tijdstip waarop subsidie moet worden aangevraagd en verantwoord en de gegevens die daarbij moeten worden overlegd.

2 Gevolgen nieuwe subsidiestelsel

Uitgangspunten van het nieuwe subsidiestelsel in de provincie Limburg zijn proportionaliteit, sturing op prestaties en hoofdlijnen, uniformering en vereenvoudiging en verantwoord vertrouwen. Evenals in het Kader financieel beheer rijkssubsidies zijn deze uitgangspunten nader uitgewerkt in drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen.

	Hoogte subsidiebedrag	Verantwoording
Arrangement 1	Tot € 25.000	Direct vaststellen, steekproefsgewijs verantwoording over de prestatie
Arrangement 2	Vanaf € 25.000 tot € 125.000	Verantwoording over de prestatie
Arrangement 3	Vanaf € 125.000	Verantwoording over kosten en prestatie

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. Hierdoor nemen, zo wordt in het Kader gesteld, de administratieve lasten voor verlener en Aanvrager/ontvanger af, maar neemt het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik toe. Ter beheersing van dit risico wordt in het Kader financieel beheer rijkssubsidies periodieke evaluatie van subsidieregelingen aangewezen als één van de noodzakelijke randvoorwaarden. Deze voorwaarde is eind 2009 door het Rijk vastgelegd in de Aanwijzingen voor subsidieverstreking.

In de ASV 2012 wordt met artikel 24 invulling gegeven aan het beheersen van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, waarbij periodieke evaluatie ook één van de maatregelen vormt. Deze evaluatie heeft betrekking op de nadere subsidieregels: 'Er vindt een periodieke evaluatie van nadere regels plaats'.

Naast beheersing van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik biedt het evalueren van subsidieregelingen ook de mogelijkheid om voor de regelingen na te gaan in hoeverre deze effectief zijn. Dat wil zeggen in hoeverre het doel van de subsidie (mede) dankzij de subsidiemaatregelen wordt gerealiseerd (doeltreffendheid van de subsidie). Met het oog hierop wordt in artikel 4:24 van de Awb het regelmatig evalueren van subsidies op 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 de wettelijke verplichting tot het regelmatig evalueren van (de doeltreffendheid van) subsidies neemt door het nieuwe subsidiestelsel, waarin minder verantwoording plaatsvindt door de subsidieontvangers dan voorheen, het belang van het evalueren van subsidieregelingen toe. De provincie is immers gehouden om na te gaan of met het door haar ingezette instrumentarium, c.q.

de verleende subsidie de door hen wenselijk geachte maatschappelijke effecten bereikt worden en of dit op een efficiënte wijze gebeurt.

3 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak

Gelet op het belang van een goede evaluatie voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid, het beheersen van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik 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 verstrekte subsidies geëvalueerd op doeltreffendheid (effectiviteit)?
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 de subsidie(regeling)?
3. In hoeverre en op welke wijze zijn PS van de provincie Limburg geïnformeerd over de doeltreffendheid (effectiviteit) van subsidies en het gebruik van de resultaten van de evaluaties?

Onder doeltreffendheid (effectiviteit) wordt in het onderzoek verstaan de mate waarin de doelstelling dankzij de output (prestaties), waaronder de inzet van beleidsinstrumenten (hier: subsidies), wordt gerealiseerd (Ministerie van Financiën, Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012).

Het evalueren van subsidies op doeltreffendheid valt onder de door het Ministerie van Financiën aangeduide categorie evaluatieonderzoek 'Effectenonderzoek ex post'. Effectenonderzoek ex post betreft 'het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze onderzoeken en beoordelen van de effecten van beleid in de maatschappij of overheidsorganisatie.'

Toegepast op het evalueren van (de doeltreffendheid van) subsidies betekent dit dat de provincie dient te onderzoeken in hoeverre (het aannemelijk is dat) de gevonden effecten kunnen worden toegeschreven aan de subsidie. Met andere woorden, in hoeverre er een causale relatie is tussen de subsidie en de doelrealisatie.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 juli 2007 tot 1 juli 2012 en zal in de tweede helft van 2012 worden uitgevoerd. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zal de rekenkamer besluiten om vervolgens al dan niet een onderzoek in te stellen naar de uitkomsten van concrete subsidieregelingen.