

**Inzicht in resultaten subsidieregelingen
provincie Noord-Brabant**
Rapport

3 december 2013

ISBN

978-90-8768-044-2

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak	4
2 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Samenvatting onderzoeksbevindingen	7
2.2 Conclusies	8
2.3 Aanbevelingen	9
3 Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord rekenkamer	10
3.1 Reactie GS	10
3.2 Nawoord rekenkamer	10
4 Onderzoeksbevindingen	11
4.1 Ontwikkelingen subsidie-instrument algemeen	11
4.2 Inzicht in resultaten subsidieregelingen 2009-2013	17
4.3 Inzicht in resultaten subsidieregelingen 2013 en verder	18
4.4 Informatie aan PS	22
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	24
Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen	26

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode mei 2013 - oktober 2013 onderzoek verricht naar de wijze waarop de provincie Noord-Brabant de resultaten van subsidieregelingen de afgelopen jaren in kaart heeft gebracht en hoe ze dit vanaf 1 april 2013 doet of voornemens is te doen.

De onderzoeksresultaten worden in het voorliggend rapport weergegeven. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van de bevindingen, de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid en de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen. In hoofdstuk 3 zijn achtereenvolgens de reactie van Gedeputeerde Staten (GS) en het nawoord van de rekenkamer opgenomen. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksbevindingen uitgebreid weergegeven. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de resultaten van de door de provincie Noord-Brabant uitgevoerde subsidieregelingen in kaart (zullen) worden gebracht en de wijze waarop Provinciale Staten (PS) (zullen) worden geïnformeerd over deze resultaten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Subsidie is een belangrijk instrument voor de provincie om haar beleid(sdoelstellingen) te realiseren. De financiële omvang van subsidies is omvangrijk. Zo verstrekte de provincie Noord-Brabant in 2012 ruim € 525 miljoen aan subsidies.¹

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 door de provincie wordt onderzocht in hoeverre subsidieregelingen in de praktijk tot de gewenste resultaten hebben geleid en doeltreffend zijn. Door de in 2013 van kracht geworden Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (Asv 2013) neemt het belang van deze onderzoeken alleen nog maar toe. In dit nieuwe subsidiestelsel hoeft door de subsidieontvangers namelijk minder verantwoording over de prestaties, opgelegde verplichtingen en kosten te worden afgelegd dan voorheen.

Ten aanzien van de aspecten doeltreffendheid en effecten werd in de jaren negentig geconstateerd dat er bij de gehele overheid hierin nog te vaak te weinig inzicht 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:

‘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.’

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en -aanpak²

Gelet op het belang van een goede evaluatie voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid (leren) en het afleggen van verantwoording, stelt de rekenkamer zich ten

¹ Provincie Noord-Brabant, Openbaar Subsidieregister 2012.

² In een vooronderzoek heeft de rekenkamer de actuele stand van zaken op het terrein van subsidieregelingen en het onderzoeken van de resultaten daarvan in kaart gebracht. Daarbij betrof ook wijzigingen binnen de provinciale organisatie met betrekking tot subsidies en recent onderzoek van haarzelf en andere rekenkamers. Naar aanleiding daarvan is besloten om het onderzoek anders in te richten dan voorzien in het Onderzoeksprogramma 2013 van de rekenkamer. Over de insteek van het onderzoek is de provincie bij brief van 15 mei 2013 geïnformeerd.

doel inzicht te bieden in de wijze waarop resultaten van subsidieregelingen in kaart (zullen) worden gebracht door de provincie Noord-Brabant en PS inzicht wordt gegeven in de resultaten.

Het onderzoek richt zich op drie onderzoeksvragen.

1. Op welke wijze heeft de provincie in de periode 2009 - 1 april 2013 de gerealiseerde kosten, prestaties, doelbereik en doeltreffendheid van subsidieregelingen in kaart gebracht?
2. Op welke wijze zal de provincie de gerealiseerde kosten, prestaties, doelbereik en doeltreffendheid van subsidieregelingen in de (nabije) toekomst in kaart brengen?
3. Op welke wijze zijn PS geïnformeerd en zullen zij geïnformeerd worden over de resultaten van subsidieregelingen?

Het onderzoek richt zich op zowel de voorkant als de achterkant van het proces. Bij de keuze voor beleidsinstrumenten is van belang dat (*vooraf*) inzicht wordt verkregen 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. Het gaat hierbij om *verwachte* resultaten, waaronder de doeltreffendheid van de regeling voor het beleidsdoel waaraan de regeling een bijdrage moet leveren. Verantwoording *achteraf* kan input geven voor (verbetering van) de voorkant/een nieuwe regeling. Om te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde prestaties en doelen zijn gerealiseerd en of de doelen zijn bereikt door de ingezette regeling, is het verder noodzakelijk dat vooraf duidelijk is wat bereikt moet worden en of dit meetbaar is.

Onder doeltreffendheid (effectiviteit) wordt verstaan de mate waarin de doelstelling dankzij de output (prestaties), waaronder de inzet van beleidsinstrumenten (hier: de subsidieregeling), wordt gerealiseerd.³

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 doeltreffendheidsonderzoeken vaak niet haalbaar zijn, omdat ze niet mogelijk, te gecompliceerd en/of te kostbaar zijn. Een dergelijk onderzoek 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

³ Ministerie van Financiën (Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012).

doeltreffendheidsonderzoek bemoeilijkt door het feit dat een subsidieregeling vaak slechts één van de instrumenten is die worden ingezet en er in veel gevallen meerdere actoren betrokken zijn om een bepaalde (beleids)doelstelling van de provincie te bereiken. De bijdrage van alleen de subsidieregeling 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) wél haalbaar is, is de plausibiliteit (aannemelijkheid) van de doeltreffendheid aan te geven.

Voorliggend onderzoek heeft betrekking op de periode 1 januari 2007 tot 1 juli 2013. De drie onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van documentanalyse en (verdiepende) interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. De rekenkamer heeft gesproken met vertegenwoordigers van de afdeling Subsidies, het team Kennis en Onderzoek en de vier beleidsdirecties die tot halverwege 2013 binnen de provinciale organisatie werden onderscheiden.⁴ Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2.

⁴ Halverwege 2013 is er binnen de provincie een organisatieverandering doorgevoerd. Daarbij zijn de beleidsdirecties vervangen door clusters.

2 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst de onderzoeksbevindingen samengevat. Dit vindt plaats aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Vervolgens worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2.1 Samenvatting onderzoeksbevindingen

In 2007 stelde de Commissie voor Beleidsevaluatie van de provincie Noord-Brabant vast dat het onduidelijk is in welke mate subsidies bijdragen aan hun doel. Vervolgens is in 2008, op verzoek van PS, het provinciale subsidiebeleid geëvalueerd. Geconcludeerd werd onder andere dat de provinciale ambities niet altijd helder zijn uitgewerkt in de subsidieverlening, dat monitoring en evaluatie van (resultaten van) het subsidiebeleid onvoldoende plaatsvinden en dat de terugkoppeling van de resultaten naar PS maar mondjesmaat gebeurt. De subsidieorganisatie was voor verbetering vatbaar. In 2009 droegen PS GS op om de aanbevelingen van het onderzoek uit te voeren, waaronder: het verhelderen van de doelstellingen van subsidieregelingen, het formuleren van beleid voor monitoring en evaluatie en het zorgdragen voor een toegankelijke informatievoorziening zodat resultaten van subsidieverlening kunnen worden gevolgd. De rekenkamer constateert dat dit heeft geleid tot een aantal elkaar opvolgende of parallelle projecten en acties om verbeteringen door te voeren: het project 'Anders werken met subsidies' (2009-2011), het project 'Sturen met Subsidies' (2010-2011) en het project 'Subsidies 3.0' (2011-2013). In de afgelopen vier jaar heeft de provincie zich, zo stelt de rekenkamer vast, met name gericht op de basis: de verbetering van de organisatie en inrichting (van de uitvoering) van het subsidieproces (het *proces en de richtlijnen*). Dit heeft uiteindelijk in april 2013 geleid tot de start van de nieuwe centraal georganiseerde subsidieorganisatie.

Verder zijn in 2012 de notitie *Evaluatiesystematiek Subsidies* en de nieuwe Asv opgesteld en worden per 1 januari 2012 de door de provincie verleende subsidies inzichtelijk gemaakt via het Openbaar Subsidieregister. De evaluatiesystematiek en de nieuwe Asv zijn per 1 april 2013 van kracht geworden.

Eerste en tweede onderzoeksvraag

Als er in de periode 2009 tot 1 april 2013 resultaten van subsidieregelingen in kaart werden gebracht, gebeurde dit met name op het niveau van individuele subsidies (prestaties en uitgekeerde subsidiebedragen) en op het niveau van beleidsdoelen. Op het niveau van de subsidieregelingen werd soms onderzoek gedaan naar en verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten van de regeling. Indien werd gerapporteerd over behaalde resultaten was dit echter in het algemeen op het hogere niveau: het niveau van het beleidsdoel waaraan de subsidieregeling als één van de ingezette instrumenten in meer of mindere mate een bijdrage geacht werd te leveren. De rekenkamer constateert dat hierdoor voor veel regelingen onduidelijk

is welke prestaties met de subsidieregeling als geheel zijn gerealiseerd, welk totaalbedrag daarmee is gemoeid en wat de mate van doelbereik en doeltreffendheid van de regeling is. Ze constateert eveneens dat de provincie daarmee ook niet aan de Awb-verplichting heeft voldaan om periodiek een verslag te publiceren over de doeltreffendheid van de subsidieregelingen in de praktijk.

Met de nieuwe subsidieorganisatie is de verantwoordelijkheidsverdeling bepaald en met de in 2013 van kracht geworden nieuwe richtlijnen is het de bedoeling dat in de regel voor elke subsidieregeling aan de voorkant in kaart wordt gebracht wat de beoogde resultaten zijn en wanneer de regeling geëvalueerd zal worden, en aan de achterkant wat de behaalde resultaten zijn. Vooraf dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden of subsidie het meest geschikte instrument is om het beoogde doel te bereiken. Als subsidie wordt ingezet moeten vooraf worden benoemd: de te leveren prestaties (SMART geformuleerd), het daarmee te bereiken doel, de relatie (in termen van aannemelijkheid) tussen de subsidieregeling en het te bereiken doel (verwachte doeltreffendheid). Achteraf moeten (via evaluatie) de behaalde resultaten in kaart worden gebracht. De rekenkamer constateert dat hiermee in ieder geval voorwaarden zijn gecreëerd om in de toekomst de gerealiseerde kosten, prestaties, doelbereik en doeltreffendheid wel op het niveau van subsidieregelingen in kaart te brengen. De nieuwe evaluatiesystematiek moet in 2015 worden geëvalueerd.

Derde onderzoeksvraag

Omdat de behaalde resultaten in het algemeen niet op het niveau van subsidieregelingen in kaart werden gebracht, zijn PS in de periode 2009 tot 1 april 2013 in het algemeen ook niet op het niveau van een subsidieregeling geïnformeerd over de resultaten. In de nieuwe constellatie is het de bedoeling, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, dat PS eenmaal in de twee jaar een rapport krijgen met de stand van zaken en evaluatieresultaten van subsidieregelingen. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit niet is vastgelegd in de door de provincie voor dit onderzoek aangereikte documenten.

2.2 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de provincie in de periode 2009 tot 1 april 2013 veel heeft gedaan om de *organisatie en inrichting* van het subsidieproces te verbeteren. De gerealiseerde kosten, prestaties, doelbereik en doeltreffendheid van subsidieregelingen werden in deze periode slechts in beperkte mate in kaart gebracht en PS hebben (mede als gevolg daarvan) op het niveau van een subsidieregeling ook slechts beperkt inzicht gekregen in deze resultaten. Wel heeft de provincie in 2012 en 2013, met het oog op verbetering van dit inzicht in de toekomst, in de nieuwe organisatie en richtlijnen hiervoor voorwaarden geschapen. Hiermee heeft de provincie de eerste stappen gezet om ook aan de laatste onderdelen van de opdracht van PS uit 2009 invulling te geven.

2.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- 1 Zet met kracht de thans ingezette lijn door en breng de richtlijnen uit de notitie Evaluatiesystematiek Subsidies daadwerkelijk in de praktijk. Geef daarbij aan de voorkant voor elke nieuwe subsidieregeling inzicht in nut en noodzaak en beoogde resultaten en deel deze informatie met PS.

Wees kritisch bij de keuze en vormgeving van subsidieregelingen, onderbouw de verwachte doeltreffendheid, 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.

- 2 Zet met kracht de thans ingezette lijn door en 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 beleidscirkel 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. Voor de regelingen waarvoor dat niet mogelijk is, moet worden uitgelegd - ook aan PS - waarom dat zo is.

Aanbeveling aan PS

- 1 Zie toe op naleving door GS van de aanbevelingen om op het niveau van de subsidieregeling aan u te rapporteren over de beoogde en feitelijke resultaten. Geef voor de nieuwe 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.
- 2 Zie erop toe dat GS in 2015 de toepassing van de evaluatiesystematiek evalueren, zoals aangekondigd.

3 Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord rekenkamer

3.1 Reactie GS

Op 25 november 2013 hebben GS de bestuurlijke reactie op het onderzoek vastgesteld. In deze bestuurlijke reactie wordt het volgende gemeld:

Allereerst willen wij u complimenteren met de wijze waarop u een complex proces, in een complexe omgeving, helder hebt weten te beschrijven. Ook voor lezers met een iets grotere afstand tot dit proces is een en ander goed te volgen. Ten aanzien van de aanbevelingen aan ons college merken wij op dat wij deze volledig onderschrijven. Wij zien uw aanbevelingen als een stimulans om met kracht verder te gaan op de ingeslagen weg.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

3.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat GS de aanbevelingen volledig onderschrijven en aangeven met kracht verder te gaan op de ingeslagen weg.

De rekenkamer zal dit proces met belangstelling blijven volgen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 3 december 2013.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



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

4 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 2 samengevatte bevindingen uitgebreid weergegeven. In paragraaf 4.2 tot en met 4.4 geeft de rekenkamer per onderzoeksvraag aan wat haar bevindingen zijn. Om de bevindingen in de juiste context te plaatsen, wordt in paragraaf 4.1 eerst ingegaan op een aantal voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen die sinds 2007 binnen de provinciale organisatie hebben plaatsgevonden.

4.1 Ontwikkelingen subsidie-instrument algemeen

In 2007 stelde de Commissie voor Beleidsevaluatie van de provincie Noord-Brabant vast dat het onduidelijk is in welke mate subsidies bijdragen aan hun doel.⁵ Vervolgens is in 2008, op verzoek van PS, het provinciale subsidiebeleid geëvalueerd om die onduidelijkheid weg te nemen en handreikingen voor versterking te bieden.⁶ Met de evaluatie werd beoogd PS inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidie-instrument in termen van plausibiliteit (aannemelijkheid). Voor het onderzoek is de uitvoering van 20 geselecteerde subsidieregelingen uit 2006 onderzocht.

Geconcludeerd werd dat het de provincie over het algemeen niet ontbreekt aan ambities. Maar dat de ambities niet altijd helder zijn uitgewerkt in de subsidieverlening. De provincie maakt, zo werd aangegeven, slechts bescheiden gebruik van (heldere, SMART gedefinieerde) subsidievoorwaarden en -criteria om een meer sturende rol te spelen om de ambities te bereiken. Het was, met andere woorden, wel duidelijk wat de provincie wil bereiken, maar niet altijd wat daarvoor gedaan zou moeten worden. Verder werd geconcludeerd dat monitoring en evaluatie van (resultaten van) het subsidiebeleid onvoldoende plaatsvinden en dat de terugkoppeling van de resultaten naar PS maar mondjesmaat gebeurt. Opgemerkt werd dat de destijds van kracht zijnde Algemene subsidieverordening van de provincie (Asv 2005) met name op de procedure en niet op monitoring en evaluatie is gericht. Gesteld werd dat er bij het subsidiebeleid voornamelijk aandacht is voor de fase van beleidsvorming en -voorbereiding en veel minder voor de beleidsuitvoering of de beleidsafrondering; er is veel aandacht voor 'de voorkant' en minder voor 'de achterkant'.

⁵ Research voor Beleid, Subsidiebeleid van de provincie Noord-Brabant nader bekeken, Lessen voor de toekomst, 10 december 2008.

⁶ Provincie Noord-Brabant, Statenvoorstel 62/07A en Besluit 62/07B Jaarprogramma 2008 van de Commissie voor Beleidsevaluatie besproken en vastgesteld door PS op 14 december 2007 en Statenvoorstel 01/09A en Besluit 01/09B Evaluatie subsidiebeleid van de Provincie Noord-Brabant besproken en vastgesteld door PS op 24 april 2009.

Op grond van de conclusies werd een aantal aanbevelingen gedaan, waaronder:

- verhelder de doelstellingen van subsidieregelingen teneinde een goede monitoring en evaluatie uit te kunnen voeren;
- standaardiseer het verantwoordingsproces door invoering van een standaard verantwoordingsformulier teneinde gelijksoortige informatie op individueel subsidieniveau te verkrijgen waardoor evaluatie (achteraf) op beleidsniveau (subsidiebeleid) wordt vergemakkelijkt;
- formuleer beleid voor periodieke monitoring en evaluatie van het gedifferentieerde subsidiebeleid op het provinciale integrale niveau. Pas de Asv hiervoor zo nodig aan;
- zorg voor een toegankelijke informatievoorziening op grond waarvan onder andere de resultaten van subsidieverlening kunnen worden gevolgd.

Op 24 april 2009 dragen PS GS op om de aanbevelingen van het onderzoek uit te voeren en daarvoor een plan van aanpak aan PS te sturen. Op 18 mei 2010 informeren GS verschillende commissies via de notitie *Beter organiseren van Subsidies* over het plan van aanpak voor de opvolging van de aanbevelingen.⁷

Uit deze notitie blijkt dat de aanpak van de aanbevelingen (zoveel als mogelijk) zal worden meegenomen en uitgewerkt binnen het project 'Sturen met Subsidies' (SMS) dat op 25 januari 2010 van start was gegaan.⁸ Voor het project worden genoemd:

- ontwikkeling van een monitor voor verschillende subsidieregelingen;
- via het traject 'Anders werken met subsidies' (dat in september 2008 is gestart) binnen de decentrale organisatie van de uitvoering komen tot een uniform geautomatiseerd en gedigitaliseerd subsidieproces (stroomlijnen), waaronder een centrale regelingenbank (2009), een subsidieloket op de website, een modelbesluit 'opstellen regelingen' (2009), de inrichting van een centrale unit Auditing en Control voor toezicht (per 1 mei 2010);
- via het project 'Kennis en Onderzoek' een concernbreed meerjarig evaluatie-onderzoeksprogramma en een adequate organisatie daarvan (eind 2010);
- doorlichting/analyse van alle huidige subsidieregelingen op onder andere doelgerichtheid (juni 2010);
- uitgangspuntendocument (inclusief subsidiekader) vaststellen als basis voor de opzet (eind 2010) en implementatie (in 2011) van een nieuwe subsidieorganisatie.

⁷ In de Rekeningcommissie van 18 juni 2010 is kort gesproken over de notitie. In de Commissie Bestuur en Middelen van 25 juni 2010 zijn er geen opmerkingen over gemaakt.

⁸ Binnen het project wordt het thema 'Subsidieverlening' uitgewerkt. Dit is één van de thema's waarvoor najaar 2009 aan PS is toegezegd dat ze als uitkomst van de interne kerntakendiscussie (Stuurgroep Kerntaken) worden uitgewerkt.

Uit het eindrapport (januari 2011) aan de directieraad ter afsluiting van het project SMS blijkt dat in het project eerst een inventarisatie is uitgevoerd naar de bestaande systematiek en organisatie van de provinciale subsidieverlening. De bevindingen uit deze inventarisatie bevestigen de uitkomsten van de evaluatie uit 2009 en omvatten de punten waarvoor de accountant in opeenvolgende jaren in de managementletter aandacht had gevraagd (versnipperde wijze van subsidieverstrekking met knelpunten voor procesbeheersing en rechtmatigheid): de manier waarop subsidies zijn georganiseerd is voor verbetering vatbaar. Vervolgens zijn in het project SMS de uitgangspunten voor een nieuwe concernbrede organisatie van subsidieverlening geformuleerd. De twee belangrijkste aanbevelingen uit het eindrapport zijn: het opzetten van een centrale subsidieafdeling en het invoeren van het Rijkssubsidiekader dat in 2009 is vastgesteld (zie hierna onder het kopje *Implementatie Rijkssubsidiekader*).⁹ De rekenkamer constateert dat hiermee begin 2011 nog geen invulling is gegeven aan alle genoemde voorgenomen acties. Er is met name ingezet op de laatst genoemde actie. Eén van de uitgangspunten bij de nieuwe organisatie is het borgen van een zorgvuldige afweging bij de keuze voor het instrument subsidie, waarvoor onder andere in het nieuwe subsidiekader een risicoanalyse voorafgaand aan de keuze voor toepassing van het subsidie-instrument zal worden voorgeschreven. Verder wordt opgemerkt dat binnen de provinciale organisatie hiervoor de nodige kennis en ervaring moet worden ontwikkeld zodat enerzijds een bewustere keuze wordt gemaakt bij de inzet van het subsidie-instrument, en anderzijds de te leveren prestaties vooraf worden benoemd en SMART worden geformuleerd.

Begin 2011 stemt de directieraad in met het eindrapport en de uitgangspunten voor de nieuwe subsidieorganisatie. De directieraad geeft opdracht om de keten rond de inzet van het subsidie-instrument te optimaliseren; tot het daadwerkelijk inrichten van de nieuwe subsidieorganisatie en de implementatie van het Rijkssubsidiekader. Verder wordt besloten dat de implementatie van de subsidieorganisatie onder regie van het programma organisatieontwikkeling zal worden uitgevoerd. De opdracht van de directieraad is opgepakt via het project 'Subsidie 3.0' met als doel een substantiële kwaliteitsslag te realiseren ten aanzien van de inzet van het subsidie-instrument. In juni 2011 is binnen de ambtelijke organisatie opdracht gegeven om hiervoor een plan van aanpak te ontwikkelen. Daarbij werd, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, duidelijk dat de keten in haar geheel, waaronder evaluatie, versterkt dient te worden. In 2011 is verder duidelijk geworden dat het project 'Anders Werken met Subsidies' niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Door de decentrale organisatie van de uitvoering was er geen

⁹ In het overzicht Bijgewerkte meerjarenplanning onderzoeken 2010 e.v. was bij het Onderzoeksplan 2011 ex art. 217a Provinciewet opgenomen: Evaluatie van subsidie-organisatie en instrumentarium (Sturen met Subsidies: onderdeel organisatie-ontwikkeling). Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat er geen apart onderzoek is uitgevoerd, maar dat het eindrapport van het project SMS als zodanig wordt beschouwd.

totaal inzicht en overzicht voor de provinciale organisatie. In 2011 moesten GS daardoor het antwoord schuldig blijven op een verzoek van PS om informatie over de in het voorgaande jaar verstrekte subsidies.¹⁰ Ook deze ervaring bevestigde de signalen uit het project SMS en uit de voorgaande jaren dat de subsidieorganisatie voor verbetering vatbaar is.

Op 26 januari 2012 is vervolgens het plan van aanpak voor het project Subsidies 3.0 vastgesteld door de directieraad. Er zijn zeven deelresultaten benoemd om het doel te bereiken:

Deelresultaat	Beoogd op 1-1-2013
1. Provinciaal Subsidieregister	Afgerond 1-11-2012
2. Geborgde evaluatiesystematiek: inrichten proces en systematiek om periodiek regelingen te evalueren op effectiviteit en doelmatigheid	Einddatum 1-1-2013
3. Geïmplementeerd Rijkssubsidiekader in aangepaste Asv en daarop aangepaste subsidieregelingen	Einddatum 1-3-2013
4. Centrale subsidie-eenheid (CSE) die beleidsdirecties ondersteunt bij uitvoering subsidies	Start 1-4-2013
5. Strategische personeelsplanning voor overgang naar CSE	Einddatum 1-4-2013
6. Optimale ICT-ondersteuning; best passende oplossing gezocht en geïmplementeerd	Streefdatum 1-4-2013
7. Onderzoek mandaatinstellingen: geleverde kwaliteit, kosten uitvoering en redenen om mandaat te verlenen	Deel afgesloten 1-12-2012. Vervolgonderzoek door CSE

Hierna wordt ingegaan op het merendeel van deze deelresultaten.

Ad 1: Subsidieregister

Tijdens de PS-vergadering van 1 juli 2011 hebben GS toegezegd om een voorstel te doen om te komen tot een openbaar subsidieregister.¹¹ Op 15 augustus 2011 is dit voorstel door GS aangeboden aan de commissie Mobiliteit en Financiën.¹² GS geven daarbij ook aan dat de administratie van de provincie zodanig is ingericht dat het niet mogelijk is om de benodigde gegevens geïsoleerd en eenvoudig uit het systeem te halen. Voor zover het subsidies betreft die door de zogenoemde mandaatinstellingen namens de provincie worden verleend, geven GS aan dat ze deze instellingen zullen verzoeken om periodiek dezelfde informatie aan te leveren om een volledig beeld te verkrijgen. Daarbij wordt aangegeven dat nog niet helder is in hoeverre zij aan dit verzoek kunnen voldoen en tegen welke kosten.

¹⁰ Provincie Noord-Brabant, Subsidie 3.0 Inrichtingsplan Centrale Subsidie Eenheid, januari 2013.

¹¹ Dit naar aanleiding van een motie die na deze toezegging is ingetrokken. Provincie Noord-Brabant, Statenvoorstel 55/11A, Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 30 juni/1 juli 2011.

¹² Voorstel van GS aan de commissie Mobiliteit en Financiën aangaande een openbaar subsidieregister, 15 augustus 2011.

Tijdens de vergadering van deze commissie op 9 september 2011 zegt de gedeputeerde toe om het voorstel verder uit te werken en het register in 2012 te starten. Dit is meegenomen in het project Subsidies 3.0. Sinds 1 januari 2012 worden de door de provincie verleende subsidies inzichtelijk gemaakt via het Openbaar Subsidieregister dat elk kwartaal wordt aangevuld. Het register wordt op de website van de provincie gepubliceerd en bevat per verleende subsidie gegevens over onder andere het subsidiebedrag en de regeling op grond waarvan de subsidie is verleend.

Verder worden, als resultante van het project 'Anders werken met subsidies', sinds 1 januari 2012 alle provinciale regelingen, waaronder de subsidieregelingen gepubliceerd op de Regelingenbank op de website van de provincie Noord-Brabant.

Ad 2: Evaluatiesystematiek

Op 6 maart 2012 is, als resultaat van de samenwerking tussen Kennis & Onderzoek en het project Subsidie 3.0 de notitie *Evaluatiesystematiek Subsidies Provincie Noord-Brabant* verschenen.¹³ De evaluatiesystematiek dient per 1 april 2013 voor alle actuele subsidieregelingen te worden toegepast. Zie verder paragraaf 4.3.

Ad 3: Implementatie Rijkssubsidiekader

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 als doel de regeldruk en de uitvoerings- en controlelasten bij subsidies te verminderen. Vervolgens hebben vele gemeenten en provincies zich aangesloten bij dit subsidiekader en het gedachtegoed toegepast op hun eigen subsidieprocessen. Zo ook de provincie Noord-Brabant. De nieuwe Algemene subsidieverordening Noord-Brabant is op 12 oktober 2012 door PS vastgesteld en op 1 april 2013 van kracht geworden (Asv 2013).¹⁴ De nieuwe Asv gaat uit van minder regels en meer vertrouwen in de subsidieontvanger. Buiten de wettelijke verplichting tot het regelmatig evalueren van de effecten en doeltreffendheid van subsidieregelingen, neemt met deze nieuwe Asv het belang van het evalueren van subsidieregelingen alleen nog maar toe. In dit nieuwe subsidiestelsel hoeft door de subsidieontvangers namelijk minder verantwoording over de prestaties, opgelegde verplichtingen en kosten te worden afgelegd dan voorheen. De provincie Noord-Brabant heeft in haar nieuwe Asv 2013 ook regels opgenomen voor de evaluatie van subsidieregelingen. De rekenkamer constateert dat de provincie Noord-Brabant hiermee een specifieke provinciale richtlijn heeft voor evaluatie van subsidieregelingen. Zie verder paragraaf 4.3.

Met de nieuwe Asv heeft een flinke opschoning plaatsgevonden, waardoor het aantal subsidieregelingen is teruggebracht van 85 naar 40.

¹³ Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van de *Handreiking effectevaluatie van subsidies* (2011) van de Algemene Rekenkamer. De notitie is op 27 maart 2013 door de directieraad vastgesteld.

¹⁴ Provincie Noord-Brabant, Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (21 augustus 2012). De Asv 2013 is gebaseerd op en kent dezelfde uitgangspunten als het Rijkssubsidiekader uit 2009.

In maart 2013 publiceerde de provincie, naar aanleiding van een door haar georganiseerde bijeenkomst over het onderwerp, het cahier Lerend Evalueren waarin het belang van goede evaluatie van en voor beleid wordt onderstreept.

Ad 4: Inrichten Centrale subsidie-eenheid (CSE) en personeelsplanning

In de periode april tot juli 2012 is een praktijkproef gehouden om te komen tot een nieuwe centraal georganiseerde subsidieorganisatie. De resultaten en ideeën die daaruit naar voren zijn gekomen met betrekking tot een CSE zijn weergegeven in het document *De CSE-pyramide, CSE: 't helpt, 't klopt, 't werkt* (14 juni 2012). Deze resultaten en ideeën zijn gebruikt bij het opstellen van het inrichtingsplan voor de eenheid dat in januari 2013 is verschenen: *Subsidies 3.0 Inrichtingsplan Centrale Subsidie Eenheid*. In dit plan wordt onder andere aangegeven welke taken de centrale eenheid zal uitvoeren (zie paragraaf 4.3). Ook is opgenomen dat de eenheid een structurele formatie van 28 fte kent. De vorming van de centrale eenheid is in maart 2013 aangemerkt als een formele reorganisatie, zodat het Sociaal Kaderplan Noord-Brabant 2010 van toepassing werd. Op 15 april 2013 was de centrale eenheid, de afdeling Subsidies genoemd, ingericht en is deze van start gegaan. De medewerkers zijn vanuit de beleidsdirecties waar eerst de taken werden uitgevoerd, overgeheveld naar de afdeling Subsidies. De afdeling Subsidies maakt deel uit van het nieuwe cluster Bedrijfsvoering.

Ad 7: Mandaatinstellingen

Mandaatinstellingen voeren subsidieregelingen uit voor de provincie. De provincie had in juni 2013 twaalf mandaatinstellingen. Voorbeelden daarvan zijn BOM (Brabantse Ontwikkelings Maatschappij), Stimulus en Monumentenwacht. De provincie is, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, met mandaatinstellingen gaan werken, omdat ze destijds over onvoldoende expertise of capaciteit beschikte om subsidieregelingen zelf uit te voeren. Vanwege de komst van de afdeling Subsidies wilde de provincie in kaart brengen welke kwaliteit de mandaatinstellingen leveren, wat de kosten daarvan zijn en waarom voor deze instellingen is gekozen. Uit het uitgevoerde vooronderzoek kwam naar voren dat het voor de provincie moeilijk is om uitspraken te doen over de kwaliteit van die instellingen, omdat het ontbreekt aan een normenkader. Vervolgens is een normenkader ontwikkeld, waarna in de tweede helft van 2013 feitelijk onderzoek kan plaatsvinden naar de vraag in hoeverre de mandaatinstellingen voldoen aan dat normenkader. Daarnaast wordt bekeken hoe in de toekomst - na afloop van de verleende mandaten en opdrachten - met de mandaatinstellingen wordt omgegaan.

Afsluitend

De rekenkamer constateert dat de ambtelijke organisatie met het bovenstaande de opdracht van de directieraad uit januari 2011 naar aanleiding van het project SMS om een nieuwe centrale subsidieorganisatie in te richten en het Rijkssubsidiekader te implementeren, hebben uitgevoerd. Ook is met de in 2012 opgestelde evaluatiesystematiek en de nieuwe Asv die per 1 april 2013 van kracht zijn geworden aan een deel van de opdracht van PS uit 2009 voldaan.

De rekenkamer stelt vast dat er veel is gedaan sinds de opdracht van PS uit 2009 naar aanleiding van de constateringen dat er gebrek is aan inzicht in de doeltreffendheid van de subsidieregelingen en de subsidieorganisatie voor verbetering vatbaar is. Het heeft geleid tot een aantal elkaar opvolgende of parallelle projecten en acties om verbeteringen door te voeren: project 'Anders werken met subsidies' (2009-2011), project SMS (2010-2011) en het project 'Subsidies 3.0' (2011-2013). Daarbij heeft de provincie zich in de afgelopen vier jaar met name gericht op de verbetering van de organisatie en inrichting (van de uitvoering) van het subsidieproces (het *proces en de richtlijnen*; de basis). Dat ging overigens gepaard met een lange doorlooptijd en een enkel project dat niet het gewenste effect had, maar uiteindelijk is in april 2013 de nieuwe subsidieorganisatie van start gegaan.

4.2 Inzicht in resultaten subsidieregelingen 2009-2013

De eerste onderzoeksvraag luidt: op welke wijze heeft de provincie in de periode 2009 - 1 april 2013 de gerealiseerde kosten, prestaties, doelbereik en doeltreffendheid van subsidieregelingen in kaart gebracht?

Als er in de periode 2009 tot 1 april 2013 resultaten van subsidieregelingen in kaart werden gebracht, gebeurde dit, zo is in de gesprekken met medewerkers van de verschillende beleidsdirecties aangegeven, als volgt:

- op het niveau van de individuele subsidies van een regeling werd, en wordt nog steeds, ten behoeve van de uiteindelijke vaststelling van de subsidie nagegaan of is voldaan aan de subsidievereisten, of de beoogde prestaties zijn behaald en (zoals door een enkele directie aangegeven) of hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het doel. Sinds 1 januari 2012 worden per kwartaal op het niveau van individuele subsidies de uitgekeerde bedragen vermeld in het Openbaar Subsidieregister van de provincie. Hiermee zijn binnen de provinciale organisatie basisgegevens aanwezig over de uitgekeerde subsidiebedragen en gerealiseerde prestaties;
- op het niveau van de subsidieregeling, zo is aangegeven, werd soms onderzoek gedaan naar en verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten van de regeling;
- in het algemeen werden behaalde resultaten echter op een hoger niveau in kaart gebracht en verantwoord. Dit betreft het niveau van het beleidsdoel/kader waaraan de subsidieregeling als één van de ingezette instrumenten in meer of mindere mate een bijdrage geacht werd te leveren. Daarbij, zo geeft een enkele beleidsdirectie aan, zijn de resultaten van de subsidieregeling in het algemeen niet uit de gepresenteerde informatie te herleiden. Aangegeven wordt dat effecten op dit hogere niveau in kaart worden gebracht, omdat erg lastig of niet is vast te stellen of dan wel in hoeverre deze door de inzet van een subsidieregeling worden bereikt.

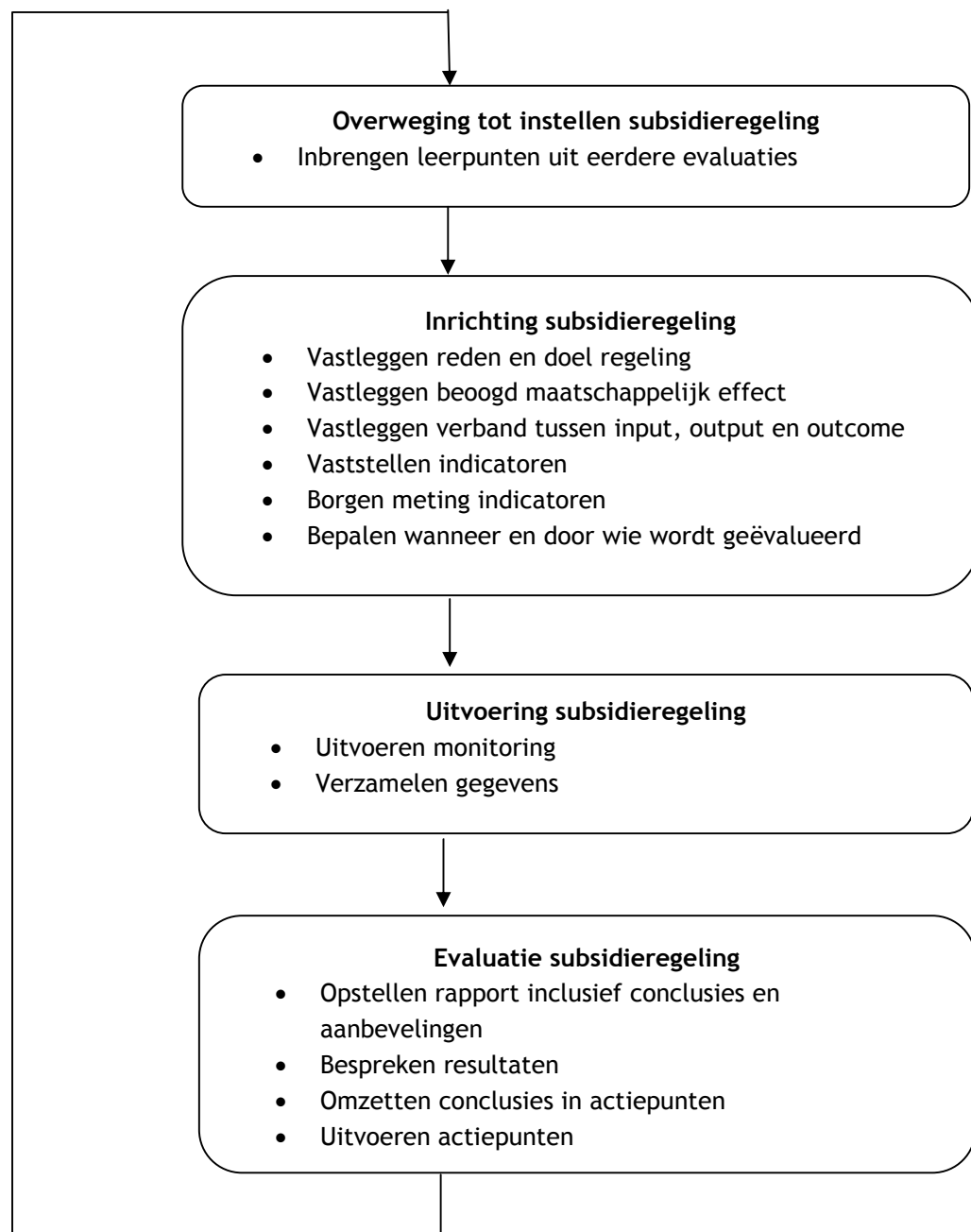
Hierdoor blijft, zo constateert de rekenkamer, voor veel regelingen onduidelijk welke prestaties met de subsidieregeling als geheel zijn gerealiseerd, welk totaalbedrag daarmee is gemoeid en wat de mate van doelbereik en doeltreffendheid van de regeling is. De rekenkamer constateert op basis van deze bevindingen dat de provincie in de periode 2009-2013 niet aan de Awb-verplichting heeft voldaan om periodiek een verslag te publiceren over de doeltreffendheid van de subsidieregelingen in de praktijk. In de gesprekken met de beleidsdirecties is aangegeven dat wel vooraf, aan de voorkant van het beleidsproces op basis van onder andere algemene monitorgegevens, wordt bepaald of een subsidieregeling een geschikt instrument is om de beoogde doelen te bereiken. Daarnaast wordt via aannames bepaald of de beoogde prestaties van een subsidieregeling bijdragen aan de beoogde doelen (aannemelijkheid; *verwachte* doeltreffendheid van de regeling).

Verder is vanuit de ambtelijke organisatie opgemerkt dat het gewenste moment van evalueren en de uitvoering van subsidieregelingen verschillend kan zijn. Zo zou het bijvoorbeeld in de huidige bestuursperiode wenselijk zijn om al eind 2014 te evalueren, zodat begin 2015 nog met de huidige Staten kan worden gesproken over eventuele bijsturing van beleid. Als een subsidieregeling de hele bestuursperiode door loopt zijn de resultaten echter pas na afloop van het begrotingsjaar 2015 goed te beoordelen. Maar in 2016 heeft, naar aanleiding van het volgende bestuursakkoord, de kaderstelling reeds plaatsgevonden. Voor evaluaties van beleid uit de vorige bestuursperiode is dan wellicht, zo wordt aangegeven, minder belangstelling.

4.3 Inzicht in resultaten subsidieregelingen 2013 en verder

De tweede onderzoeksvraag luidt: *op welke wijze zal de provincie de gerealiseerde kosten, prestaties, doelbereik en doeltreffendheid van subsidieregelingen in de (nabije) toekomst in kaart brengen?*

In de notitie *Evaluatiesystematiek* zijn richtlijnen vastgelegd voor de systematiek van evalueren van subsidieregelingen. Deze richtlijnen dienen vanaf 1 april 2013 te worden toegepast. Het schema op de volgende pagina geeft de procesmatige stappen die moeten worden gevolgd en de actoren die bij de gegevensverzameling een rol spelen. In de tekst na het schema wordt in algemene zin op deze stappen ingegaan.



Bron: Notitie Evaluatiesystematiek (maart 2012)

Overweging tot instellen

Niet alleen in de notitie Evaluatiesystematiek, maar ook in het eindrapport van het project SMS en de nieuwe Asv wordt aandacht gevraagd voor een zorgvuldige afweging, een bewustere keuze voor de inzet van het instrument subsidies; is subsidie het meest geschikte instrument om het beoogde (beleids)doel te bereiken? In de Asv wordt in dit kader een risicoanalyse voorafgaand aan de keuze voor de toepassing van het subsidie-instrument als een belangrijke sturingsfactor gezien. In

de notitie Evaluatiesystematiek wordt gewezen op het inbrengen van leerpunten uit eerder onderzoek.

Inrichten subsidieregeling

Aan de voorkant, bij de keuze voor en het inrichten van een subsidieregeling wordt per 1 april 2013 door vier partijen samengewerkt:

- Bestuurlijke & Juridische Zaken (coördinatiepunt Regelgeving) dient als penvoerder voor uniforme en juridisch correcte regelingen te zorgen;
- de beleidsdirectie brengt inhoudelijke kennis van het onderwerp in, is eindverantwoordelijk voor de voorbereiding van beleid, de keuze van het in te zetten instrument en het opstellen/inrichten van subsidieregelingen;
- de afdeling Subsidies ondersteunt en geeft advies over de uitvoerbaarheid van de regeling vanuit haar kennis van het subsidieproces en inzicht en overzicht van de gehele subsidieketen;
- Kennis & Onderzoek ondersteunt en adviseert door inbreng van haar kennis van onderzoek.

Daarbij dient ook in kaart gebracht te worden wat de met de subsidieregeling beoogde prestaties en het doelbereik zijn. Het vooraf benoemen en SMART formuleren van te leveren prestaties wordt genoemd als punt waarvoor binnen de provinciale organisatie nog de nodige kennis en ervaring ontwikkeld moet worden. Bij het inrichten van de subsidieregeling dient ook de relatie, in termen van aannemelijkheid, tussen de subsidieregeling en het beoogde effect te worden benoemd (theoretisch model). En er moet bepaald worden met welke indicatoren de effecten in beeld kunnen worden gebracht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een limitatieve lijst met indicatoren die door TELOS is ontwikkeld in het kader van de duurzaamheidbalans. De indicatoren zijn gebaseerd op het provinciale beleid. Die lijst wordt langs een subsidieregeling gelegd om de maatschappelijke effecten in beeld te krijgen. De lijst bestaat momenteel uit zo'n honderd indicatoren. Het is, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, een pragmatische oplossing. De provincie wil op deze manier voorkomen dat er een wildgroei aan steeds weer nieuwe en meer indicatoren ontstaat. Als een subsidieregeling dermate specifiek is dat een aparte indicator nodig is, dan zal die worden gebruikt. Maar de basisgedachte is dat alles in principe wordt afgedekt met de set indicatoren van TELOS.

Zoals bepaald in de Asv 2013 (artikel 3 lid 1) moet in subsidieregelingen, op enkele uitzonderingen na, ook een bepaling worden opgenomen over de evaluatie van de regeling. Het coördinatiepunt Regelgeving is vanaf april 2013 belast met het redigeren van regelingen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een format, aan de hand waarvan concreet wordt aangegeven wanneer de regeling geëvalueerd wordt.

Uitvoering

De afdeling Subsidies is verantwoordelijk voor de uitvoering van de subsidieregelingen. Daartoe worden uitvoeringsprotocollen afgesloten tussen de subsidieafdeling en betrokken beleidsdirectie. Daarin worden afspraken vastgelegd over onder andere de taakverdeling (beleidsdirectie geeft bijvoorbeeld advies), over

de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, informatie vanuit de afdeling Subsidies naar de beleidsdirectie en doel- en prestatie-indicatoren. De gegevens over beoogde en gerealiseerde 'kosten' en prestaties worden door de afdeling Subsidies bijgehouden. Voor de subsidieregelingen die door een mandaatinstelling worden uitgevoerd, ontvangt de afdeling Subsidies de beschikkingen en verwerkt deze in het provinciaal subsidieregister. De afdeling Subsidies ontwikkelde aan het einde van de onderzoeksperiode een coördinerende rol richting de mandaatinstellingen om hun processen zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de provinciale werkwijze.

Evaluatie

In de toelichting op artikel 3 lid 1 van de Asv wordt aangegeven dat voor evaluatie van subsidieregelingen in aanmerking komen:

- de mate van verwezenlijking van de doelstellingen;
- de neveneffecten;
- de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, eenvoud, duidelijkheid, toegankelijkheid en afstemming op de Asv en eventuele andere regelingen.

Daarbij wordt gesteld dat de vorm van evaluatie zal afhangen van onder meer het gewicht van de desbetreffende subsidieregeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan de evaluatie verbonden lasten. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de evaluatieregels uit de Asv en de evaluatiesystematiek hetzelfde zijn. In de notitie Evaluatiesystematiek wordt het belang van evaluatie van subsidieregelingen op doeltreffendheid expliciet onderkend, maar wordt ook aangegeven dat het niet eenvoudig is deze te meten.

De bedoeling is dat elke regeling na afloop, dan wel bij langlopende regelingen één keer per vijf jaar conform de Awb, wordt geëvalueerd. Daarnaast moet er ieder jaar een actualisatie plaatsvinden ('vinger aan de pols'), bijvoorbeeld om subsidieplafonds vast te stellen of nader te onderzoeken waarom het gebruik van een regeling heel anders is dan verwacht. De actuele regelingen zullen volgens de nieuwe systematiek worden geëvalueerd.

De beleidsinhoudelijke evaluatie van subsidieregelingen is een samenwerking van beleidsdirectie, afdeling Subsidies en Kennis & Onderzoek. De beleidsdirectie heeft daarbij de lead en is eindverantwoordelijk. De afdeling Subsidies heeft een signalerende functie; ze geeft de beleidsdirecties een signaal wanneer er, conform afspraak, geëvalueerd dient te worden. Verder houdt ze de gegevens over 'kosten' en prestaties bij en geeft samen met Kennis & Onderzoek advies met het oog op een evaluatie, die conform afgesproken systematiek (inclusief bijbehorende kwaliteitscriteria) wordt uitgevoerd. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat er nog een 'format' voor evaluaties zal worden opgesteld. Verder is er een procesbeheerder subsidies aangewezen.

De afdeling Subsidies evalueert subsidieregelingen met betrekking tot procesmatige aspecten.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat deze nieuwe organisatie/ werkwijze nog verder vorm moet krijgen. Op basis van eerste ervaringen worden als voordeel genoemd de kritische blik 'van buiten' en de kwaliteitstoets op het proces. Als nadeel wordt daarentegen genoemd dat de afstemming vooralsnog meer tijd kost.

In de notitie Evaluatiesystematiek wordt niet ingegaan op verantwoording over de resultaten van de subsidieregeling (alleen opstellen rapport).

In de nota onderzoeksbeleid en de Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid Noord-Brabant die zijn opgesteld naar aanleiding van de bespreking van het rekenkamerrapport Vervolgonderzoek Beleidsevaluaties en op 19 april 2013 door PS zijn vastgesteld, wordt ook ingegaan op evaluatief onderzoek.¹⁵ In de Verordening staat dat de rapporten van deze onderzoeken worden toegezonden aan PS.

In 2015 zal de evaluatiesystematiek worden geëvalueerd.

4.4 Informatie aan PS

De derde onderzoeksvraag luidt: op welke wijze zijn PS geïnformeerd en zullen zij geïnformeerd worden over de resultaten van subsidieregelingen?

Uit de gesprekken met de beleidsdirecties blijkt dat PS in de periode 2009 tot 1 april 2013 in het algemeen niet op het niveau van een subsidieregeling zijn geïnformeerd over de resultaten. Ze worden geïnformeerd via de P&C-documenten/cyclus, maar de daarin opgenomen informatie betreft in het algemeen informatie op het niveau van de beleidsdoelen. Als er onderzoeken/evaluaties worden uitgevoerd worden deze in het algemeen ter kennisname aan PS aangeboden. Eén beleidsdirectie geeft daarbij aan dat de informatie in de P&C-documenten en onderzoeken in het algemeen van een dusdanig hoog aggregatieniveau is dat deze niet te herleiden is tot een subsidieregeling. Daarnaast werden PS soms op andere manieren, zoals de dagmail en een inloopuur geïnformeerd over ontwikkelingen op het betreffende beleidsterrein. De rekenkamer constateert dat PS in de periode 2009 tot 1 april 2013 beperkt inzicht hebben gekregen in de resultaten van subsidieregelingen.

In de nieuwe constellatie is het de bedoeling, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, dat PS eenmaal in de twee jaar een rapport krijgen met de stand van zaken en evaluatieresultaten van subsidieregelingen. Verder moeten de rapporten van de onderzoeken die op basis van de Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid zijn uitgevoerd aan PS worden toegezonden.

¹⁵ Statenvoorstel 19/13A Kennis en Onderzoek, Ontwerp-besluit II 19/13B Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid Noord-Brabant en Nota onderzoeksbeleid, 26 februari 2013.

Bij het verstrekken van informatie aan PS wil de provincie samen met PS zoeken naar een optimum. Immers, zo wordt daarbij aangegeven, door te veel informatie te verstrekken verdwijnt het overzicht, door te weinig informatie te verstrekken zijn PS onvoldoende op de hoogte.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Documenten provincie Noord-Brabant

Subsidiebeleid van de provincie Noord-Brabant nader bekeken, Lessen voor de toekomst, Research voor Beleid, 10 december 2008

Statenvoorstel 62/07A en Besluit 62/07B Jaarprogramma 2008 van de Commissie voor Beleidsevaluatie, 18 oktober 2007 en Statenvoorstel 01/09A en Besluit 01/09B Evaluatie subsidiebeleid van de Provincie Noord-Brabant, 5 maart 2009

Beter organiseren van Subsidies, GS-notitie 18 mei 2010.

Oplevering fase 2 Project Sturen met Subsidies (SMS) en afronding opdracht (eindrapport), 28 januari 2011. Omvat: Projectvoorstel implementatie Rijkssubsidiekader, 24 januari 2011 en Organisatieverandering Subsidieverlening, Fase 2 project Sturen met Subsidies, 24 januari 2011

Terugblikken met het oog op de toekomst, Een zelfevaluatie van de Commissie voor Beleidsevaluatie over de bestuursperiode 2007-2011, 28 januari 2011

Onderzoeksplan ex art. 217a Provinciewet 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012

Statenvoorstel 55/11A, Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 30 juni/1 juli 2011

Voorstel van GS aan de commissie Mobiliteit en Financiën aangaande een openbaar subsidieregister, 15 augustus 2011

Evaluatiesystematiek Subsidies Provincie Noord-Brabant, 6 maart 2012 (vastgesteld in de directieraad van 27 maart 2013)

De CSE-pyramide, CSE: 't helpt, 't klopt, 't werkt, 14 juni 2012

Algemene subsidieverordening Noord-Brabant, 21 augustus 2012

Subsidie 3.0 Inrichtingsplan Centrale Subsidie Eenheid, januari 2013 (vastgesteld in de directieraad van 27 maart 2013)

Statenvoorstel 19/13A Kennis en Onderzoek en Ontwerp-besluit II 19/13B Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid Noord-Brabant, 26 februari 2013

Nota onderzoeksbeleid, 26 februari 2013

Verordening doelmatigheid en doeltreffendheid Noord-Brabant, 26 februari 2013

Cahier Lerend Evalueren, maart 2013

Openbaar Subsidieregister, 2012 en 2013

Uitvoeringsprotocol Subsidieregeling Mijn Mooi Brabant en Uitvoeringsprotocol Subsidieregeling leefbaarheid@Brabant Noord-Brabant

Notulen van verschillende PS en commissievergaderingen zoals PS-vergadering 9 juli 2009, Rekeningcommissie 18 juni 2010, Commissie Bestuur en Middelen 25 juni 2010, commissie Mobiliteit en Financiën 9 september 2011

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

Overige 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), ministerie van Financiën

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

Inzicht in doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Limburg, Deel I en II, Zuidelijke Rekenkamer, 21 december 2012

Effecten van subsidies in beeld? Onderzoek naar het zicht op de doeltreffendheid van subsidies van de provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, maart 2013

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

Onderstaande functieomschrijvingen en aanduiding organieke eenheid volgen het organogram dat ten tijde van de interviews gold.

- Mevrouw E. Breebaart
Bureauhoofd Mobiliteitsbeleid
Directie Economie en Mobiliteit
- Mevrouw M.C.A. Buuron
Hoofd afdeling Subsidies
Directie Middelen
- De heer J. Cremers
Secretaris beleidsoverleg Sociale en Culturele Ontwikkeling
Directie Sociale en Culturele Ontwikkeling
- De heer A.F. de Goede
Bureauhoofd Grondwater
Directie Ecologie
- De heer W. de Graaff
Teamlid Kennis en Onderzoek
- De heer M.L.M. van der Heide
Beleidsmedewerker Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Noord-Brabant (PVVP)
Directie Economie en Mobiliteit
- Mevrouw C. Horck
Bureauhoofd Openbaar Vervoer
Directie Economie en Mobiliteit
- Mevrouw C.M.L. Jansen
Directielid
Directie Sociale en Culturele Ontwikkeling
- Mevrouw D. Kienjet
Projectleider Uitvoeringsprogramma Cultureel Erfgoed,
voorheen projectleider Subsidies 3.0
Directie Sociale en Culturele Ontwikkeling
- Mevrouw Y.A.M. van der Meulen
Directeur Ecologie (waarnemend)
Directie Ecologie

- De heer A.F. Meulepas
Programmamanager EHS/Water
Directie Ecologie
- De heer F.A.J. Noten
Beleidsmedewerker Openbaar Vervoer
Directie Economie en Mobiliteit
- De heer L.C.C.M. Visschers
Directielid
Directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving