



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Inzicht in doeltreffendheid van subsidies

*Provincie Flevoland*



# Inzicht in doeltreffendheid van subsidies

Provincie Flevoland

Amsterdam, maart 2012





# Voorwoord

---

Het subsidie-instrument staat onder vuur. Provincies kijken in deze tijd van kerntakendiscussies en bezuinigingen kritisch naar de subsidies die zij verstrekken. Want een aanzienlijk deel van de provinciale begroting is bestemd voor subsidies. Voor een deel gaat het om subsidies voor wettelijke taken van de provincie, zoals jeugdzorg. In andere gevallen verstrekt de provincie subsidie op eigen initiatief, bijvoorbeeld om innovatief ondernemerschap te stimuleren of molens te restaureren en te laten draaien.

De Randstedelijke Rekenkamer is nagegaan wat provincies weten over de subsidies die zij verstrekken. Het is voor de provincie van belang om inzicht te hebben of een subsidie effectief is. Een subsidie is immers geen doel op zich, maar een middel om een beoogd maatschappelijk doel te realiseren. Daarom is het nuttig om subsidies regelmatig te evalueren. Informatie of een subsidie heeft bijgedragen aan het bereiken van een provinciaal beleidsdoel helpt de provincie een weloverwogen afweging te maken of en hoe een subsidie wordt voortgezet. Het belang van evaluaties wordt nog onderstreept doordat ook sprake is van een wettelijke verplichting om subsidies eens in de vijf jaar te evalueren.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen de geïnterviewden en de ambtenaren die hebben meegewerkt aan het opstellen van de subsidieoverzichten hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc., Maarten Franken MSc., drs. Dharma Tjiam, (onderzoekers), drs. Steven van Oostveen (projectleider) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



# Inhoudsopgave

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>5</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>9</b>
<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding.....	13
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	14
1.3 Afbakening .....	15
1.4 Werkwijze .....	15
1.5 Leeswijzer .....	16
<b>2. Beoordelingskader.....</b>	<b>17</b>
2.1 Subsidiedefinitie .....	17
2.2 Evalueren van subsidies .....	17
2.3 Inzicht in doeltreffendheid van subsidies .....	20
<b>3. Overzicht subsidies .....</b>	<b>23</b>
3.1 Ontwikkelingen subsidies .....	23
3.2 Aantal en omvang subsidies .....	24
3.2.1 Verdeling naar vorm/soort .....	24
3.2.2 Verdeling naar begrotingsprogramma .....	26
3.2.3 Verdeling naar taak (wettelijk of autonoom).....	27
<b>4. Beoordeling evaluaties subsidies .....</b>	<b>31</b>
4.1 Provinciespecifieke eisen evalueren subsidies .....	31
4.2 Beoordeling evaluaties subsidies .....	31
4.2.1 Beoordeling aantal evaluaties van subsidies .....	31
4.2.2 Beoordeling kwaliteit van de evaluaties .....	34
<b>5. Provincievergelijking .....</b>	<b>37</b>
5.1 Vergelijking omvang, bijdrage en taak .....	37
5.1.1 Vergelijking omvang subsidies .....	37
5.1.2 Vergelijking overzicht subsidieregeling .....	38
5.1.3 Vergelijking bijdrage provincie en derden .....	38
5.1.4 Vergelijking taak subsidies .....	39
5.2 Vergelijking naar te evalueren subsidies.....	40
5.2.1 Aanvullende eisen .....	40
5.2.2 Vergelijking indeling vorm/soort subsidies .....	41
5.2.3 Evaluaties van subsidies .....	42
5.2.4 Kwaliteit evaluaties .....	42

<b>BIJLAGE A</b>	<b>Overzicht subsidies .....</b>	<b>45</b>
<b>BIJLAGE B</b>	<b>Beoordeling evaluaties subsidies .....</b>	<b>53</b>
<b>BIJLAGE C</b>	<b>Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>59</b>
<b>BIJLAGE D</b>	<b>Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>61</b>





# Conclusies en aanbevelingen

---

## **Inleiding**

Subsidies zijn voor provincies een belangrijk beleidsinstrument. Het totaal financieel belang dat met het verstrekken van subsidies is gemoeid, is aanzienlijk. Jaarlijks verstrekken de Randstadprovincies enkele honderden miljoenen euro's aan subsidies. Zo is het totale subsidieplafond in 2011 van de provincie Flevoland ruim € 116 miljoen, van de provincie Noord-Holland ruim € 320 miljoen, van de provincie Utrecht ruim € 252 miljoen en van de provincie Zuid-Holland bijna € 429 miljoen voor 2011.<sup>1</sup> Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat activiteiten van de subsidieontvanger bijdragen aan de realisatie van de doelen en prestaties van het provinciale beleid.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft gekozen om onderzoek te doen naar het inzicht in de doeltreffendheid van provinciale subsidies, omdat dit past binnen de context van actuele politiek-bestuurlijke vraagstukken zoals kerntakendiscussies, heroverwegingen en bezuinigingen. Het onderzoek bestaat uit twee delen. In dit eerste, algemene deel van het onderzoek richten we ons op het inzicht dat de provincie zelf heeft in de doeltreffendheid van de subsidies. In het tweede deel van het onderzoek, dat medio 2012 wordt afgerond, doet de Rekenkamer onderzoek naar de doeltreffendheid van één specifieke subsidie van de provincie. Voor dit algemene deel luidt de vraagstelling:

<b>Vraagstelling:</b> In hoeverre heeft de provincie inzicht in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies?
---

De vraagstelling is uitgewerkt in twee onderzoeksvragen:

1. In hoeverre worden subsidieregelingen en subsidies die de provincie verstrekt, geëvalueerd in relatie tot de beoogde doelen en prestaties?
2. Wat is de kwaliteit van de evaluaties naar de doeltreffendheid van de provinciale subsidies?

Het is voor de provincie van belang om te weten of het verstrekken van subsidies daadwerkelijk heeft geleid tot het behalen van de beoogde doelen en prestaties. Om dit inzicht in doeltreffendheid te verkrijgen, zal de provincie de provinciale subsidies moeten (laten) evalueren. Het evalueren van subsidies is voor de provincie niet vrijblijvend. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is namelijk een eis opgenomen over het evalueren van subsidies: *“Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald”*.<sup>2</sup>

De Rekenkamer heeft, mede op basis van de Awb, een beoordelingskader opgesteld (zie onderstaande tabel) om een oordeel te kunnen geven over het inzicht in de doeltreffendheid van de subsidies.

---

<sup>1</sup> De totale omvang van de subsidieplafonds 2011 is gebaseerd op de subsidieoverzichten die de Rekenkamer met medewerking van de ambtelijke organisatie heeft opgesteld. Een subsidieplafond is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift (bron: Art. 4:22 Awb).

<sup>2</sup> Art. 4:24 Awb

---

Nr.	Eis
1	De provincie heeft een volledig overzicht van de huidige subsidies.
2	De provincie evalueert subsidies die 5 jaar of langer bestaan (en eventueel aanvullende, provinciale eisen).
3	In de evaluatie wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie.
4	In de evaluatie wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie.
5	In de evaluatie is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.

### Overzicht subsidies

In 2011 stelt de provincie Flevoland in totaal ruim € 116 mln. beschikbaar aan subsidies. Dit is circa 53% van de totale begrotingsomvang van € 219 mln. van de provincie Flevoland. Van het totale subsidieplafond 2011 wordt het grootste deel gefinancierd uit bijdragen van derden (€ 79 mln.). De bijdragen van derden hebben vooral betrekking op begrotingsprogramma 1. 'Jeugd', waarvan de bijdrage van derden ruim € 39 mln. bedraagt, en op programma 5. 'Duurzaamheid, klimaat, water en natuur', waarvan de bijdrage van derden bijna € 35 mln. bedraagt. Daarnaast geldt dat het grootste deel van het totale subsidieplafond (€ 89 mln.) wordt toegekend aan subsidies die betrekking hebben op wettelijke taken. Bij autonome taken gaat het om een bedrag van ruim € 24 mln. en bij de gecombineerde wettelijke en autonome taken om een kleine € 2 mln.

### Conclusies

**Algemene conclusie:** De provincie Flevoland heeft beperkt inzicht in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies. Slechts een klein deel van de subsidies is geëvalueerd en de kwaliteit van de evaluaties is gering. In de evaluaties wordt weliswaar gerapporteerd over de behaalde prestaties, maar niet over het bereiken van de doelen. Hierdoor is ook niet aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt door het behalen van de prestaties.

De conclusie komt voort uit de twee deelconclusies die antwoord geven op de twee onderzoeksvragen.

**Deelconclusie 1:** De provincie heeft 25% van de subsidies die langer dan vijf jaar bestaan, geëvalueerd. Als gekeken wordt naar de financiële omvang, dan is 18% geëvalueerd.

### Bevindingen

- De provincie Flevoland beschikte niet over een volledig overzicht van de huidige subsidies. De Rekenkamer heeft met medewerking van de ambtelijke organisatie een overzicht opgesteld. Het kostte de ambtelijke organisatie veel moeite om de benodigde gegevens te verzamelen. De gegevens waren niet direct voorhanden en moesten door verschillende (beleids-)afdelingen worden opgezocht en aangeleverd. Over het aldus opgestelde overzicht is niet met zekerheid te zeggen dat het volledig is, want van activiteiten en projecten is niet altijd zichtbaar dat zij met subsidie worden uitgevoerd.
- De provincie heeft slechts een deel van de subsidies die langer dan vijf jaar bestaan, geëvalueerd. Van de wettelijk verplicht te evalueren subsidies is 20% geëvalueerd. Dit heeft betrekking op 19% van de financiële omvang.
- Van de subsidies waarvoor het volgens de Rekenkamer wenselijk is dat ze na vijf jaar zijn geëvalueerd, is dat bij 28% in aantal en 14% naar financiële omvang gebeurd.
- Als alle subsidies die langer dan vijf jaar bestaan, samen worden genomen, is 25% geëvalueerd, met een financieel beslag van 18% van het totaal aan subsidieplafonds.
- De provincie Flevoland heeft in de huidige Algemene Subsidieverordening geen aandacht voor het evalueren van subsidies. De algemene evaluatieplicht voor subsidies, zoals opgenomen in de Awb, blijft geldig.

<b>Deelconclusie 2:</b>	De kwaliteit van de evaluaties van subsidies die langer dan vijf jaar bestaan is gering, want geen van de evaluaties voldoet aan alle kwaliteitseisen. Bij alle geëvalueerde subsidies wordt alleen gerapporteerd over de behaalde prestaties. Dit is 18% van de financiële omvang van de subsidies die langer dan vijf jaar bestaan. In geen enkele evaluatie wordt echter gerapporteerd over het bereiken van de doelen. Hierdoor is voor geen enkele subsidie aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt door het behalen van de prestaties.
-------------------------	---

### **Bevindingen**

- De evaluaties van de provinciale subsidies voldoen alle aan kwaliteitseis 1, om te rapporteren over het behalen van de prestaties, waardoor de provincie inzicht heeft in prestatielevering.
- Geen van de evaluaties van de provinciale subsidies voldoet aan kwaliteitseis 2, om te rapporteren over het bereiken van de doelen. Daardoor heeft de provincie geen inzicht in doelbereiking. Dit komt onder andere door het moment van evalueren. Als er sprake is van een tussenevaluatie, is het vaak te vroeg om na te gaan of het doel daadwerkelijk bereikt is.
- In geen van de evaluaties van de provinciale subsidies is aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt door het behalen van de prestaties (kwaliteitseis 3), want in de evaluaties wordt niet gerapporteerd over de bereikte doelen.

### **Aanbevelingen aan PS en GS**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Zorg voor een volledig overzicht van de vigerende subsidies, waarin tenminste de soort subsidie, financiële omvang, startdata van subsidieverlening en evaluatiedata zijn opgenomen.</li><li>2. Evalueer tenminste één keer per vijf jaar de subsidies op grond van een verordening en boekjaarsubsidies.</li><li>3. Voer evaluaties uit waarin wordt nagegaan of de doelen waaraan de subsidie moet bijdragen, zijn bereikt.</li><li>4. Voer evaluaties uit waarin aannemelijk is gemaakt dat de doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.</li></ol> |
|---|

#### *Toelichting*

Een actueel overzicht van de provinciale subsidies ontbrak bij aanvang van het onderzoek. Om na te gaan wanneer een subsidie geëvalueerd moet worden, is het noodzakelijk dat de provincie een overzicht van alle vigerende subsidies voorhanden heeft. Hierin moeten de soort subsidie en de startdata van de subsidies zijn opgenomen. Daarnaast moet in het overzicht staan wanneer een subsidie voor het laatst geëvalueerd is. Op deze wijze kan worden nagegaan wanneer een subsidie geëvalueerd moet worden. Ook opname in het overzicht van de financiële omvang van de subsidie is van belang, om een goede afweging te kunnen maken of de kosten van evalueren in verhouding staan tot de omvang van de subsidie.

Om het overzicht actueel te houden is een goede coördinatie vereist. De Rekenkamer merkt op dat het aan de provincie is hoe die coördinatie georganiseerd wordt, maar kan zich voorstellen dat binnen de provinciale organisatie een centrale eenheid/functionaris wordt aangewezen die verantwoordelijkheid draagt voor het overzicht. De personen die verantwoordelijk zijn voor een subsidieregeling en/of begrotingssubsidie kunnen uitgevoerde evaluaties en informatie over geplande evaluaties naar deze centrale eenheid/functionaris sturen. De provincie kan er ook voor kiezen om de gehouden evaluaties op zo'n centrale plek te beheren. Hierdoor zijn de evaluaties goed toegankelijk en wordt de informatie over geplande evaluaties vergroot. Ook het leereffect binnen de provinciale organisatie wordt hierdoor versterkt.

Evalueren is niet voor elke soort subsidie verplicht. Bij een subsidie die op grond van een verordening wordt verstrekt, is dit tenminste één keer per vijf jaar verplicht. Bij een boekjaarsubsidie vindt de Rekenkamer het wenselijk dat dit tenminste één keer per vijf jaar wordt gedaan. De provincie heeft slechts een deel van de subsidies geëvalueerd die langer dan vijf jaar bestaan en de Rekenkamer beveelt zodoende aan om tenminste één keer per vijf jaar subsidies te evalueren.

De provincie wil met de subsidie activiteiten stimuleren, die moeten leiden tot een prestatie. Hiervoor moet in de evaluatie dus over de *beoogde* prestaties en de *behaalde* prestaties worden gerapporteerd. In de evaluaties van de provincie wordt dit vrijwel altijd gedaan.

Met de subsidieverstrekking wil de provincie ook bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen. Hoewel de beoogde doelen dikwijls zijn opgenomen in de evaluaties, is in geen enkele evaluatie gerapporteerd over het bereiken van deze doelen. De Rekenkamer beveelt zodoende aan om evaluaties uit te voeren waarin wordt aangegeven of de beleidsdoelen zijn bereikt.

Het bereiken van een doel is vaak afhankelijk van meerdere ontwikkelingen en factoren. Door het uitvoeren van een analyse van het handelen van de provincie kan aannemelijk worden dat de doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door subsidieverstrekking. De Rekenkamer beveelt zodoende aan om naast het rapporteren over de bereikte doelen, ook aannemelijk te maken dat de prestaties hebben bijgedragen aan het bereiken van deze doelen.

# Reactie Gedeputeerde Staten

---

U heeft ons om een reactie gevraagd op uw bestuurlijke nota *Doeltreffendheid subsidies*. Wij hebben deze nota op 23 januari 2012 per mail ontvangen. U verwacht een reactie van ons voor 15 februari 2012. In deze reactie gaan wij in op het rapport en de aanbevelingen.

## **Algemeen**

Het onderzoekstraject hebben wij als prettig ervaren. De contacten en de communicatie hebben bijgedragen aan een goed proces. Ook het bestuurlijk interview met portefeuillehouder de heer J. Ladders is goed geweest.

## **Doel van het onderzoek**

Het doel van dit rapport is om inzicht te bieden in de doeltreffendheid van subsidies van de provincie Flevoland. Het onderzoek past binnen de context van actuele politiek-bestuurlijke vraagstukken zoals kerntakendiscussies, heroverwegingen en bezuinigingen.

## **Veranderde bestuursstijl**

In het Coalitieakkoord is een nieuwe koers aangegeven die van invloed is op onze werkwijze en op de manier waarop wij het instrument subsidie hanteren. Wij zoeken naar nieuwe wegen om onze maatschappelijke doelen te bereiken. Bij de besteding van overheidsmiddelen moeten wij effectief te werk gaan en daarbij staat het te bereiken beleidsdoel voorop. Daarna bepalen wij met welke (maatschappelijke) partners of partijen en met de inzet van welke instrumenten dat maatschappelijk doel het meest doelmatig en doeltreffend te realiseren is. Het instrument subsidies is er één naast anderen methoden: samenwerking, vitale coalities, subsidierelaties, contracten en dergelijke. De gegroeide vanzelfsprekendheid van de inzet van dit instrument vervalft daarmee.

Deze werkwijze betekent dat de nadruk ligt op de formulering van doelen van te voren. Als “ex ante” duidelijk wordt dat een beleidsdoel het best wordt bereikt door middel van een subsidie, zal dit instrument worden ingezet. Hoe concreter zo'n doel is geformuleerd, des te beter is na te gaan hoe die doelstelling wordt bereikt. De subsidierelatie verandert daardoor aanzienlijk en de subsidieaanvrager biedt doelgerichte prestaties aan. En daarover wordt verantwoording gevraagd en afgelegd.

## **Evaluatie van subsidies**

De uitvoering van evaluaties is nodig. Dit past in ons streven om processen sluitend te krijgen, zodat bijsturing mogelijk is. Het is belangrijk om inzicht te hebben in de doeltreffendheid van toegekende subsidies. Daartoe is het nodig na te gaan of doelen worden bereikt. Opgemerkt wordt dat wij de afgelopen tijd diverse evaluaties op subsidies en op beleidsterreinen hebben uitgevoerd. Wij wijzen bijvoorbeeld op de in uw rapport genoemde midterm-review p-MJP en de evaluatie van de eerste tranche IFA.

U heeft in uw onderzoek aangetoond dat Flevoland een aanzienlijk bedrag aan subsidies verleent. De nota geeft aan dat in Flevoland in driekwart van de subsidies sprake is van een wettelijke of medebewindstaak. Wij constateren op basis van het rapport dat het subsidie-instrument mits goed ingezet en geëvalueerd een doeltreffend instrument kan zijn om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.

## **Methode van onderzoek**

Over de gehanteerde methode van onderzoek hebben wij geen opmerkingen. Het tweede deel van het onderzoek is echter nog niet afgerond. In die zin moet deze bestuurlijke reactie wellicht nog worden aangevuld op basis van

conclusies en aanbevelingen die uit dat deel naar voren komen. Wij merken op dat in de onderzoeksopzet het algemene deel van het onderzoek en de casus sterk samenhangen. Wij hechten er sterk aan het rapport én de casus gelijktijdig en in samenhang met de staten te bespreken.

### **Provincievergelijking**

De vergelijking van de provincies is informatief. Geconstateerd wordt dat in de vier provincies veel valt te verbeteren. Daarbij kunnen wij van elkaar leren door gebruik te maken van elkaars praktijken.

### **Conclusies en aanbevelingen**

Wij nemen de conclusies en aanbevelingen over en werken deze verder uit. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht is evaluatie van een subsidie of subsidieverordening verplicht. Daarbij zullen wij afwegen hoe wij omgaan met de door u als wenselijk opgenomen evaluaties. In uw onderzoek hanteert u evaluaties met de aanduiding "wenselijk" als norm, zodat ook boekjaarsubsidies, zoals exploitatiesubsidies, zouden moeten worden geëvalueerd.

Uw rapport en de bespreking daarvan dragen bij aan onze wens het instrument subsidies eigentijds en effectief in te zetten om de provinciale doelen te verwezenlijken. Met belangstelling zien wij de bespreking van uw rapport in de staten tegemoet.



# Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van GS en onderschrijft het positieve onderzoekstraject. Wij zijn verheugd dat GS de aanbevelingen overnemen en zullen gaan uitwerken. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS wijzen in hun reactie op het tweede deel van het onderzoek (gevalstudies), dat nog niet is afgerond, en benadrukken de samenhang hiervan met het voorliggende algemene deel. Vanwege deze samenhang hechten GS eraan het rapport en de casus gelijktijdig en in samenhang met PS te bespreken. De Rekenkamer vindt dit niet wenselijk, omdat dit ten koste gaat van de actualiteit van dit rapport en de hierdoor te verwachten vertraging voor de besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen. Separate behandeling is ook niet bezwaarlijk, omdat beide delen van het onderzoek qua invalshoek van elkaar verschillen. Het eerste deel heeft een algemeen karakter en brengt voor vier provincies de subsidies in kaart en de mate waarin deze geëvalueerd zijn c.q. worden.

Het tweede deel betreft ook het onderwerp subsidies, maar is provinciespecifiek. De focus ligt op het onderzoeken van de doeltreffendheid van één subsidie per provincie. Voor Flevoland is dat de subsidie aan het Centrum voor Maatschappelijke Ondersteuning (CMO). De vier gevalstudies van de vier Randstedelijke provincies samen zullen tevens het karakter krijgen van een handreiking voor het uitvoeren van effectevaluaties naar subsidies, waarin de bevindingen een illustratie vormen van de mogelijkheden, maar evenzeer aandachtspunten én knelpunten in het streven naar meer inzicht in de doeltreffendheid van subsidies.

GS geven aan te zullen afwegen hoe om te gaan met de evaluaties die de Rekenkamer als wenselijk beschouwt. Daarmee nemen GS over deze aanbeveling nog geen standpunt in. De Rekenkamer geeft PS in overweging hierover hun standpunt te bepalen.

Wij hopen dat de uitwerking door GS van de overgenomen conclusies en aanbevelingen, naast het versterken van de verantwoording over subsidies, zal bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies en daarmee ook aan een doeltreffender inzet van het subsidie-instrument.







# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Subsidies zijn voor provincies een belangrijk beleidsinstrument. Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat activiteiten van de subsidieontvanger bijdragen aan de realisatie van de doelen en prestaties van het provinciale beleid. Voorbeelden zijn de instandhouding van publieke voorzieningen, het behoud van monumenten & cultureel erfgoed en het bevorderen van zuinig energiegebruik. Het totaal financieel belang dat met het verstrekken van subsidies is gemoeid, is aanzienlijk. Jaarlijks verstrekken de Randstedelijke provincies enkele honderden miljoenen euro's aan subsidies. Zo is de totale subsidieomvang van Flevoland ruim € 116 mln., van Noord-Holland ruim € 320 mln., van Utrecht ruim € 252 mln. en van Zuid-Holland bijna € 429 mln. voor 2011.<sup>3</sup>

Er is de afgelopen jaren veel aandacht voor subsidies en subsidieverstrekking. Ten eerste in verband met de kerntakendiscussie. Deze discussie gaat over het profiel van de provincie qua positie, taken en rollen ten opzichte van andere overheden. Op basis van een kerntakendiscussie maken provincies keuzes om bepaalde autonome taken niet meer uit te voeren, bijvoorbeeld op het gebied van kunst, cultuur en zorg. Gevolg kan zijn dat subsidies binnen deze beleidsvelden worden opgeheven of dat subsidieplafonds naar beneden worden bijgesteld. Een tweede reden voor vergrote aandacht voor subsidies is het gevolg van kortingen op het provinciefonds en bezuinigingen. Door eventuele kortingen en bezuinigingen kunnen provincies besluiten om subsidies aan bijvoorbeeld culturele instellingen te korten of subsidieregelingen te beëindigen. Ten derde is er behoefte om meer zicht en grip te krijgen op de prestaties (output) en effecten (outcome) van subsidies, zodat beter op de inzet van het subsidie-instrument gestuurd kan worden voor het bereiken van de beleidsdoelen. Deze behoefte blijkt bijvoorbeeld uit rekenkameronderzoeken naar subsidies.<sup>4</sup> Veel van deze onderzoeken komen tot de conclusie dat onvoldoende aantoonbaar gemaakt kan worden dat het subsidiebeleid doeltreffend is. Dit komt onder andere doordat veel subsidies niet worden geëvalueerd. Daarnaast kunnen in wel uitgevoerde evaluaties niet altijd uitspraken over de doeltreffendheid worden gedaan.<sup>5</sup> Dit is het gevolg van:

- problemen met de formulering van beleidsdoelen, omdat deze niet expliciet, specifiek en/of meetbaar zijn;
- het ontbreken van een koppeling tussen beleid en subsidieafspraken;
- het niet specifiek en meetbaar zijn van afspraken met de subsidieontvangers;
- het ontbreken van een verantwoording door de gesubsidieerde instellingen over de realisatie van de doelen.

Er is ook aandacht voor het vereenvoudigen en transparanter maken van het subsidieproces en de daarmee gemoeide kosten. Bij het Rijk zijn daartoe in 2009 met de vaststelling van het uniform subsidiekader en hieruit volgende aanwijzingen belangrijke stappen gezet.<sup>6</sup> Ook bij provincies worden hiervoor stappen ondernomen.

---

<sup>3</sup> Op basis van subsidieoverzichten over 2011 die de Rekenkamer met medewerking van de ambtelijke organisatie heeft opgesteld.

<sup>4</sup> Zie voor een overzicht aan rapporten hierover bijvoorbeeld de websites van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) [www.nvrr.nl](http://www.nvrr.nl) en van onderzoeksbureau Necker van Naem [www.delokalerekenkamer.nl](http://www.delokalerekenkamer.nl).

<sup>5</sup> Algemene Rekenkamer (2011), Leren van subsidie-evaluaties en Algemene Rekenkamer (2010), Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies.

<sup>6</sup> Ministerie van Financiën (2009), Nota Kader financieel beheer rijkssubsidies. Dit kader en de hieruit volgende aanwijzingen voor de subsidieverstrekking zijn m.i.v. januari 2010 van kracht voor nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van subsidies. Bestaande wet- en regelgeving dient voor rijkssubsidies per januari 2012 te zijn aangepast.

Zo heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) in juni 2010 besloten de uitgangspunten van het rijksbrede kader over te nemen.<sup>7</sup>

De Rekenkamer heeft in overleg met de Programmaraad gekozen om onderzoek te doen naar het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies, omdat dit past binnen de context van actuele politiek-bestuurlijke vraagstukken zoals kerntakendiscussies, heroverwegingen en bezuinigingen. Mede aan de hand van dit inzicht kan een onderbouwde keuze worden gemaakt voor het continueren, opheffen of afbouwen van een subsidie.

Het onderzoek naar de doeltreffendheid van subsidies bestaat uit twee delen. In dit eerste, algemene deel willen we vaststellen in hoeverre de provincie zelf inzicht heeft in de doeltreffendheid van de huidige provinciale subsidies, onder meer in de vorm van evaluaties en wat hiervan de kwaliteit is. In het tweede, nog volgende deel van het onderzoek zal de Rekenkamer onderzoek doen naar de doeltreffendheid van één specifieke subsidie van de provincie.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit algemene deel is de volgende probleemstelling van toepassing, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

### Doelstelling:

Het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies, waarmee PS en GS een onderbouwde keuze kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen van subsidies.

### Vraagstelling:

In hoeverre heeft de provincie inzicht in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies?

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande twee onderzoeksvragen (zie Tabel 1).

**Tabel 1**      **Onderzoeksvragen**

Nr.	Onderzoeksvragen
1	In hoeverre worden subsidieregelingen en subsidies die de provincie verstrekt, geëvalueerd in relatie tot de beoogde doelen en prestaties?
2	Wat is de kwaliteit van de evaluaties naar de doeltreffendheid van de provinciale subsidies?

In paragraaf 1.4 wordt aangegeven op welke wijze deze vragen worden beantwoord.

<sup>7</sup> Ministerie van Financiën (2011), [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)

### 1.3 Afbakening

Dit algemene deel van het onderzoek richt zich op:

- de subsidies en subsidieregelingen die gelden in 2011;<sup>8</sup>
- de mate van inzicht van de provincie in de doeltreffendheid van de huidige subsidies via beschikbare evaluaties van subsidies en/of gesubsidieerde instellingen.

Dit algemene deel van het onderzoek richt zich **niet** op:

- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten die als kader dienen voor de inzet van subsidies als beleidsinstrument;
- een analyse van subsidieverlening vanuit de invalshoek rechtmatigheid;
- het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid van de provinciale subsidies (in het specifieke deel wordt dit wel voor één subsidie gedaan).

### 1.4 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd voor de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De bevindingen van de vier provincies worden met elkaar vergeleken in de provincievergelijking.

#### Onderzoeksvraag 1

Nr.	Onderzoeksvraag
1.	In hoeverre worden subsidieregelingen en subsidies die de provincie verstrekt, geëvalueerd in relatie tot de beoogde doelen en prestaties?
Deelvragen	
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wat zijn de huidige provinciale subsidies en subsidieregelingen en wat is de financiële omvang ervan?</li><li>▪ Wat is in de provinciale regelgeving bepaald over het evalueren van subsidies en subsidieregelingen?</li><li>▪ Zijn de vigerende subsidies geëvalueerd in relatie tot de beoogde prestaties en effecten? Zo nee, is een evaluatie gepland?</li></ul>

**Toelichting:** Om na te gaan of de huidige subsidies zijn geëvalueerd, moet in eerste instantie duidelijk zijn wat de huidige subsidies zijn. Hiervoor zijn we bij de ambtelijke organisatie nagegaan of er een compleet overzicht beschikbaar is van de huidige subsidies. Dit kan zijn aangevuld met informatie uit provinciale documenten zoals de begroting 2011. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een eis opgenomen om subsidies een keer per vijf jaar te evalueren. De provincie kan zelf ook specifieke eisen omtrent het evalueren van subsidies hebben opgesteld. Hiervoor hebben we de algemene subsidieverordening van de provincie doorgenomen. Vervolgens zijn we bij de huidige subsidies nagegaan of deze geëvalueerd zijn, waarbij we zijn uitgegaan van de evaluaties die de ambtelijke organisatie ons als evaluatie heeft aangereikt. Aanvullend hierop hebben we op de website van de provincie gezocht naar evaluaties. Evaluaties die niet gericht zijn op de doeltreffendheid van de subsidie, hebben we niet beoordeeld.

---

<sup>8</sup> Vanwege de leesbaarheid heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om niet overal het onderscheid te maken tussen subsidie en subsidieregeling. Dit betekent dat waar subsidie staat, ook subsidieregeling kan worden gelezen, tenzij expliciet anders is aangegeven.

## Onderzoeksvraag 2

Nr.	Onderzoeksvraag
2.	Wat is de kwaliteit van de evaluaties naar de doeltreffendheid van de provinciale subsidies?
	Deelvragen
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wordt in de evaluatie aangegeven of de beoogde doelen zijn bereikt en de beoogde prestaties van de provinciale subsidie zijn behaald?</li><li>▪ Wordt in de evaluatie aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door uitvoering van de provinciale subsidie?</li></ul>

**Toelichting:** Bij de beschikbare evaluaties naar de doeltreffendheid van provinciale subsidies zijn we nagegaan wat de kwaliteit ervan is. Dit hebben we gedaan door de evaluaties te toetsen aan een aantal kwaliteitseisen, die in hoofdstuk 2 nader zijn uitgewerkt. De Randstedelijke Rekenkamer heeft zich niet in detail gebogen over alle methodologische eisen die aan een kwalitatief goede evaluatie gesteld kunnen worden. We zijn uitgegaan van een aantal *minimale* kwaliteitseisen.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het beoordelingskader van de Rekenkamer uitgewerkt. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de provinciale subsidies beschreven en is een overzicht gegeven van het aantal en de omvang van de provinciale subsidies. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de beschikbare evaluaties van de subsidies en de kwaliteit ervan. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen van de vier Randstedelijke provincies met elkaar vergeleken.

# HOOFDSTUK 2

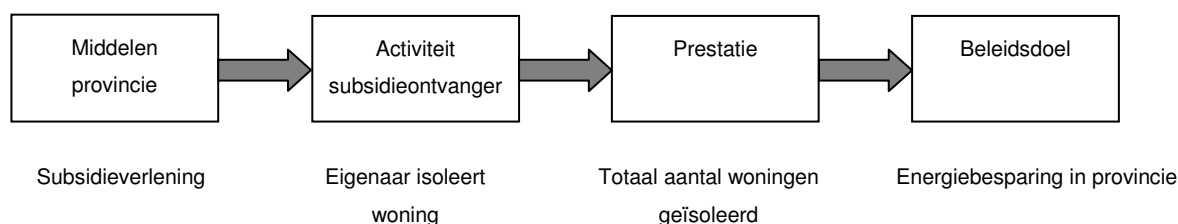
## Beoordelingskader

*In dit hoofdstuk gaan we in op de algemene begrippen zoals subsidie, evaluatie en doeltreffendheid. Dit leidt tot het beoordelingskader aan de hand waarvan we het provinciale beleid beoordelen.*

### 2.1 Subsidie definitie

Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een subsidie: *“De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”*<sup>9</sup> Voor de verstrekking van subsidies zijn in de Awb regels opgenomen.

Kortweg komt het erop neer dat de provincie door het verstrekken van financiële middelen, een bepaalde doelgroep wil stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit. Deze activiteiten moeten leiden tot een prestatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een provinciaal doel. Dit doel is vaak een beoogd maatschappelijk effect. Dit kan inzichtelijk gemaakt worden aan de hand van Figuur 1 met daaronder een voorbeeld.



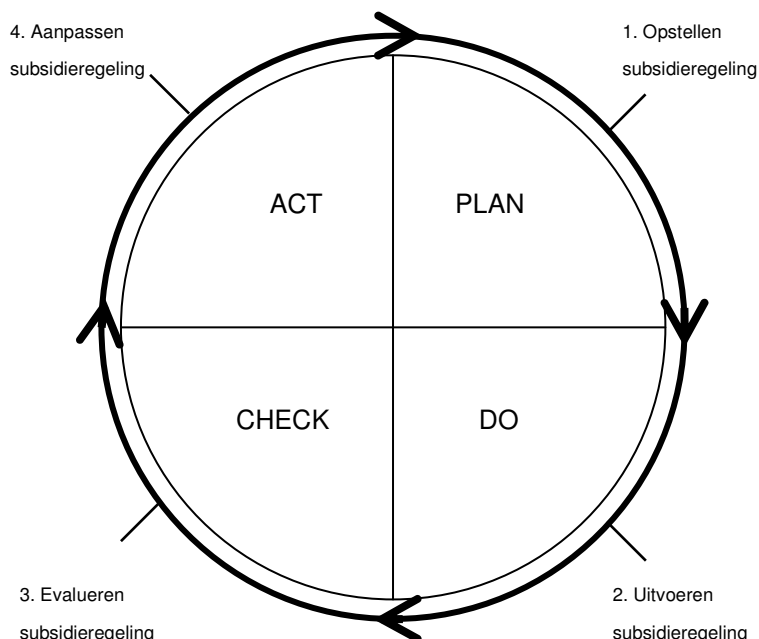
**Figuur 1** Schematische weergave subsidieverlening

De provincie stelt bijvoorbeeld middelen ter beschikking aan woningeigenaren, die een subsidie kunnen ontvangen voor het isoleren van hun woning. De provincie verwacht dat dit zal leiden tot een groter aantal woningen in de provincie dat is geïsoleerd. Vervolgens gaat de provincie ervan uit dat dit aantal geïsoleerde woningen zal bijdragen aan het beleidsdoel om te komen tot energiebesparing in de provincie. Dit is een vereenvoudigde weergave van de opzet van het beleid omtrent subsidies.

### 2.2 Evalueren van subsidies

Om na te gaan of het verstrekken van subsidie daadwerkelijk heeft geleid tot het behalen van de beoogde doelen en prestaties, zal de provincie de subsidie moeten (laten) evalueren. Aan de hand van de uitkomsten van een evaluatie naar de doeltreffendheid van de subsidie, kan eventueel worden besloten om het beleid aan te passen als blijkt dat de doelen en prestaties niet worden behaald. Op deze wijze is er sprake van een cyclisch proces. Dit is inzichtelijk gemaakt aan de hand van de Plan-Do-Check-Act cyclus zoals weergegeven in Figuur 2.

<sup>9</sup> Art 4:21 lid 1 Awb



**Figuur 2 Plan-Do-Check-Act cyclus (gebaseerd op Deming)**

De cyclus begint met het opstellen van een subsidieregeling en het formuleren van de beoogde doelen en prestaties (PLAN). Hierna volgt de fase van het uitvoeren van de subsidieregeling door subsidieaanvragen te beoordelen en subsidies te beschikken (DO). Vervolgens moet worden nagegaan of de doelen worden bereikt en prestaties worden behaald (CHECK). Dit kan ertoe leiden dat de subsidieregeling wordt aangepast, als is gebleken dat de beoogde doelen niet worden bereikt of de prestaties niet (volledig) worden behaald (ACT).

#### *Eis om te evalueren*

Het evalueren van subsidies is niet vrijblijvend. In de Awb is namelijk een eis opgenomen over het evalueren van subsidies: *“Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald”*.<sup>10</sup>

In de provincies is een wettelijk voorschrift een verordening op grond waarvan subsidies kunnen worden verstrekt. Vaak is dit een Algemene subsidieverordening (Asv), maar dit kan ook een andere (subsidie)verordening voor een bepaald beleidsterrein zijn. PS moeten deze verordeningen vaststellen. Als de provincie dus een subsidie verstrekt op basis van een verordening, dan moet ze deze minimaal één keer per vijf jaar evalueren.<sup>11</sup> Aanvullend kan de provincie hierbij nog provinciespecifieke eisen hebben opgenomen.

Voor subsidies die de provincie verstrekt die niet op een wettelijk voorschrift (verordening) berusten, geldt deze bepaling niet. Deze uitzonderingen kunnen volgens de Awb de volgende subsidies betreffen<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Art. 4:24 Awb

<sup>11</sup> Buuren, van & Borman (2003), Algemene wet bestuursrecht, Tekst en commentaar, p. 152

<sup>12</sup> Art. 4:23 lid 3; lid 1 Awb

1. Anticiperende subsidie: een wettelijk voorschrift is in voorbereiding en gedurende ten hoogste een jaar mogen er al wel subsidies worden verstrekt.
2. Europese subsidie: dit is een subsidie die wordt verstrekt door de Europese Unie, bijvoorbeeld de subsidie vanuit het EFRO. Vaak is als voorwaarde opgenomen dat de provincie (of een andere overheidsinstantie) 50% cofinanciert.
3. Begrotingssubsidie: dit is een subsidie waarvan de begroting de subsidieontvanger en het bedrag vermeldt. Dit zijn vaak exploitatiesubsidies aan instellingen.
4. Incidentele subsidie: subsidie voor eenmalige gevallen die voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

Bij de anticiperende en incidentele subsidie bestaat geen verplichting om eens in de vijf jaar te evalueren, want deze subsidie kunnen niet langer dan vier jaar bestaan. Een anticiperende subsidie mag maximaal één jaar worden verstrekt en een incidentele maximaal vier jaar. Voor deze subsidies geldt volgens de Awb wel een verslagleggingsplicht.<sup>13</sup> Het verslag is vormvrij, zowel een afzonderlijk verslag als opneming in de begrotingstoelichting is mogelijk. Qua inhoud volstaat een globale omschrijving van de gesubsidieerde activiteit.<sup>14</sup> Dit beschouwt de Rekenkamer niet als een evaluatie.

Voor de Europese subsidie en de begrotingssubsidie is geen verslagleggingsplicht opgenomen. Voor Europese subsidies geldt vaak al een uitgebreide verantwoordingsplicht richting Europese Unie.

#### *Wens om te evalueren*

Voor begrotingssubsidies geldt dat door het vermelden van de subsidieontvanger en het bedrag in de begroting, publieke controle via de jaarstukken mogelijk is. De Rekenkamer ziet echter geen reden om begrotingssubsidies met een looptijd langer dan vijf jaar uit te zonderen van evaluatie. Immers, het kan gaan om omvangrijke bedragen per jaar en na een periode van vijf jaar mag verwacht worden dat de subsidie heeft bijgedragen aan het bereiken van een beleidsdoel van de provincie. De Rekenkamer vindt het zodoende gewenst dat bij begrotingssubsidies die vijf jaar of langer worden verstrekt aan een instelling, ook wordt nagegaan wat de doeltreffendheid van deze subsidies is door middel van een evaluatie. Deze begrotingssubsidies beschouwt de Rekenkamer als structurele subsidies.

De provincie heeft in bijzondere gevallen de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift af te zien van een evaluatie, bijvoorbeeld als de kosten van een evaluatie onevenredig zouden zijn in verhouding tot het budgettaire belang van de regeling.<sup>15</sup>

Het bovenstaande leidt uiteindelijk tot een overzicht (Tabel 2) waarin per soort subsidie is aangegeven of deze geëvalueerd moet worden, of evalueren wenselijk is of dat een evaluatie niet verplicht is.

**Tabel 2 Wanneer is evaluatie verplicht of wenselijk**

Soort subsidie		Evaluatie
1.	Subsidie op grond van een verordening	Verplicht (tenminste één keer per vijf jaar)
2.	Begrotingssubsidie	Wenselijk (tenminste één keer per vijf jaar)
3.	Anticiperende, Europese en incidentele subsidie	Niet verplicht

<sup>13</sup> Art. 4:23 lid 4 Awb

<sup>14</sup> Buuren, van & Borman (2003), Algemene wet bestuursrecht, Tekst en commentaar, p. 153

<sup>15</sup> Buuren, van & Borman (2003), Algemene wet bestuursrecht, Tekst en commentaar, p. 155

Voor de huidige subsidies die worden verstrekt op basis van een subsidieverordening en de begrotingssubsidies zijn we nagegaan of deze geëvalueerd zijn. Tevens zijn we voor beide soorten subsidies nagegaan of een evaluatie gepland is.

#### *Eis om een actueel overzicht van subsidies te hebben*

Om na te gaan wanneer een subsidie geëvalueerd moet worden, is het noodzakelijk dat de provincie een overzicht van alle vigerende subsidies voorhanden heeft. Hierin moet de soort subsidie en de startdata van de subsidies zijn opgenomen. Daarnaast moet in het overzicht staan wanneer een subsidie voor het laatst geëvalueerd is. Op deze wijze kan worden nagegaan of een subsidie geëvalueerd moet worden. Ook de financiële omvang van de subsidie is van belang om een goede afweging te kunnen maken of de kosten van evalueren in verhouding staan tot de omvang van de subsidie.

### **2.3 Inzicht in doeltreffendheid van subsidies**

De Awb schrijft voor dat over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk een verslag wordt gepubliceerd. De vorm en inhoud van het verslag zijn vrij. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld een apart verslag of een rapportage in een beleidsnota. Voor de inhoud geldt als algemene eis dat een adequaat inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk.<sup>16</sup> Hiervoor is het van belang om te weten wat onder doeltreffendheid wordt verstaan en wanneer sprake is van inzicht in doeltreffendheid. De Rekenkamer heeft dit in Figuur 3 op de volgende pagina weergegeven.<sup>17</sup>

De gradaties die in Figuur 3 worden onderscheiden zijn achtereenvolgens: geen inzicht in doeltreffendheid, inzicht in prestatielevering, inzicht in doelbereiking, aannemelijk inzicht in doeltreffendheid en volledig inzicht in doeltreffendheid. Vanwege de complexiteit bij het bepalen van doeltreffendheid zijn we in dit onderzoek nagegaan of de provincie aannemelijk inzicht heeft in de doeltreffendheid van de subsidies (grijs gearceerd). Op basis van de stappen in Figuur 3 hebben we drie minimale eisen geformuleerd, die we stellen aan een evaluatie naar doeltreffendheid. Door het toetsen van de evaluaties aan deze eisen, zijn we gekomen tot een oordeel over de kwaliteit van de evaluaties van de subsidies.

#### *Kwaliteitseis 1: Er wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie*

De eerste minimale eis die de Rekenkamer hanteert, is dat in de evaluatie aangegeven dient te zijn in hoeverre de prestaties van de subsidieregeling zijn behaald. De provincie wil namelijk met de subsidie bepaalde activiteiten stimuleren, die moeten leiden tot een bepaalde prestatie. Hiervoor moet in de evaluatie dus over de *beoogde* prestaties en de *behaalde* prestaties worden gerapporteerd. Dit levert inzicht in prestatielevering op. Monitoringsgegevens of informatie uit voortgangsrapportages kunnen hiervoor worden gebruikt, als hierin over het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is gerapporteerd.

#### *Kwaliteitseis 2: Er wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie*

De tweede minimale eis die de Rekenkamer hanteert, is dat in de evaluatie aangegeven dient te zijn in hoeverre de doelen van de subsidieregeling zijn bereikt. Hiervoor moet in de evaluatie dus over de *beoogde* doelen en de *bereikte* doelen worden gerapporteerd. Dit levert inzicht in doelbereiking op. Ook hiervoor kunnen monitoringsgegevens of informatie uit voortgangsrapportages worden gebruikt.

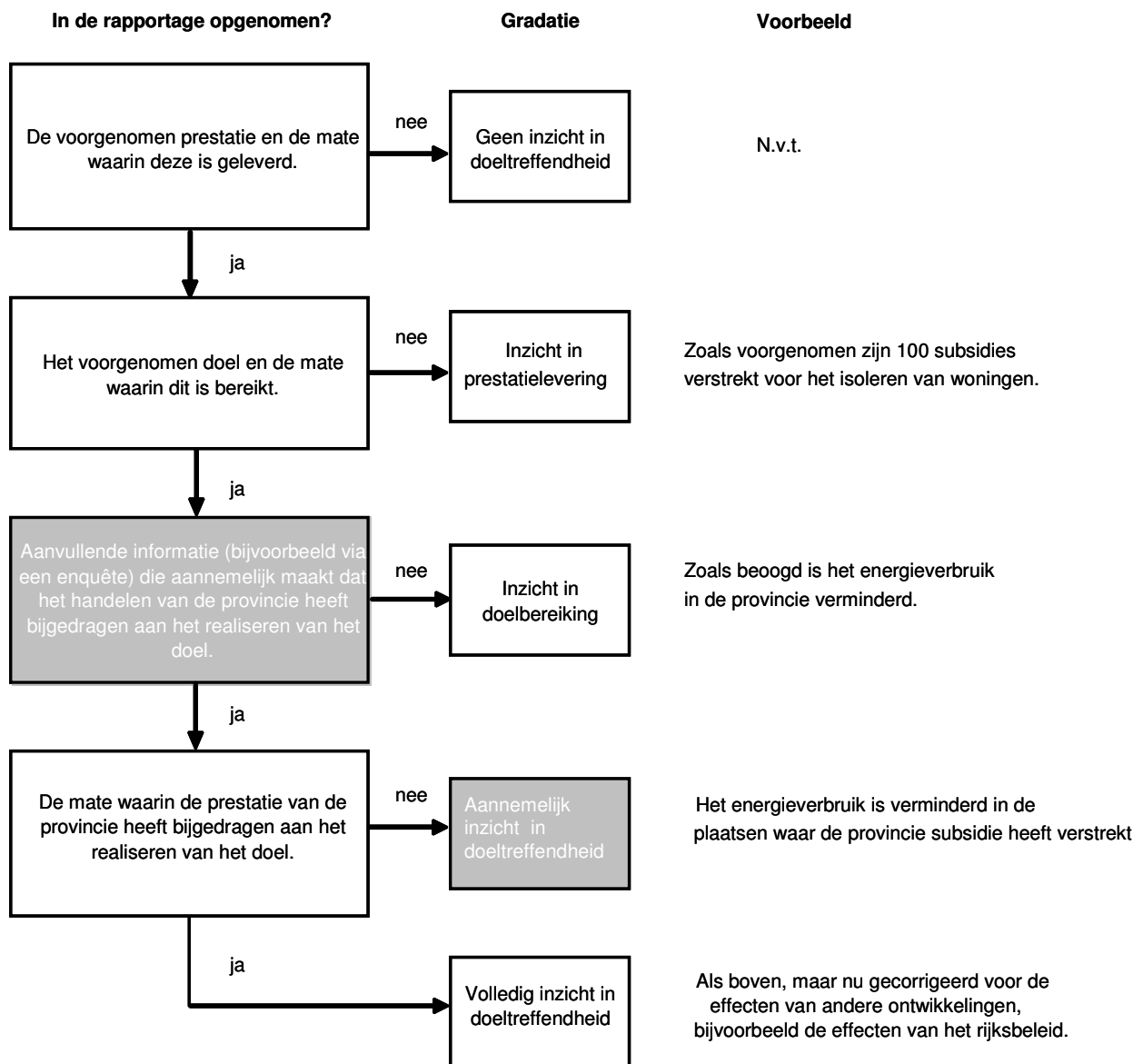
---

<sup>16</sup> Buuren, van & Borman (2003), Algemene wet bestuursrecht, Tekst en commentaar, p. 155

<sup>17</sup> Dit stappenplan is eerder beschreven in de rekenkamerrapporten "Kenniss van eigen kunnen" (2006) en "Provinciaal Economisch beleid" (2010)



*Kwaliteitseis 3: Het is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie*  
 Een derde eis die we hanteren, is dat in de evaluatie aannemelijk is gemaakt dat de doelen zijn bereikt en de prestaties zijn behaald door het verstrekken van de provinciale subsidie. Het bereiken van een doel is vaak afhankelijk van meerdere ontwikkelingen en factoren. Door het uitvoeren van een analyse van het handelen van de provincie, kan aannemelijk worden gemaakt dat de doelen en prestaties zijn behaald door subsidieverstrekking.



**Figuur 3** Mate van inzicht in doeltreffendheid

We zijn in dit onderzoek uitgegaan van minimale kwaliteitseisen. Eisen omtrent betrouwbaarheid en validiteit hebben we niet expliciet in het onderzoek meegenomen. Dit betekent dat we bijvoorbeeld niet zijn nagegaan of de gebruikte gegevens in de evaluatie betrouwbaar zijn, of dat er gebruik is gemaakt van een voor- en nameting en of er gebruik is gemaakt van een controlegroep. Om aan alle eisen van een kwalitatief goede evaluatie te voldoen is dikwijls een kostbaar (wetenschappelijk) onderzoek noodzakelijk, waardoor de kosten van de evaluatie

mogelijkerwijs niet meer in verhouding staan tot de financiële middelen die met de subsidie gemoeid zijn. Het kan dan zinnig zijn om een subsidie in samenhang met andere beleidsinstrumenten te evalueren. Dit is zeker bij subsidies met een beperkte omvang een kostenbesparende optie.<sup>18</sup>

In Tabel 3 zijn de eisen samengevat die in dit hoofdstuk zijn beschreven.

**Tabel 3** Beoordelingskader

Nr.	Eis
1	De provincie heeft een volledig overzicht van de huidige subsidies.
2	De provincie evalueert subsidies die 5 jaar of langer bestaan (en eventueel aanvullende, provinciale eisen).
3	In de evaluatie wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie.
4	In de evaluatie wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie.
5	In de evaluatie is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.

---

<sup>18</sup> Algemene Rekenkamer (2011), Leren van subsidie-evaluaties, p. 20 en Algemene Rekenkamer (2011), Handreiking effectevaluaties subsidies, p. 13

# HOOFDSTUK 3

## Overzicht subsidies

*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond van de subsidies, waarin we belangrijke, provinciale ontwikkelingen omtrent subsidies schetsen. Vervolgens worden verschillende overzichten van de provinciale subsidies gepresenteerd. Dit is gebaseerd op het totaaloverzicht van de subsidies in bijlage A van dit rapport.*

### 3.1 Ontwikkelingen subsidies

In het coalitieakkoord 2011-2015 van de provincie Flevoland is opgenomen dat de provincie zich strikter gaat concentreren op haar kerntaken. Hierdoor kunnen subsidies die niet bij de kerntaken behoren, komen te vervallen. De provincie stelt dat ombuigingen noodzakelijk zijn, aangezien voorzien is dat het financiële tekort de komende jaren gaat oplopen. De provincie beschouwt de onderwerpen Ruimte, Economie, Bereikbaarheid en Cultuur (voor zover dit lokale belangen overstijgt) als haar kerntaken. De provincie trekt zich grotendeels terug uit taken die zij niet als kerntaken beschouwt. Uitzondering is de investering in voorzieningen voor de inwoners van Flevoland. Deze voorzieningen liggen nog niet op het gewenste niveau, terwijl de bevolking nog blijft groeien.<sup>19</sup>

In het coalitieakkoord worden verschillende maatregelen aangekondigd die betrekking hebben op de omvang van de provinciale subsidies<sup>20</sup>:

- verlaging van de cofinanciering van Europese subsidies;
- schrappen van kleine subsidies bij economisch beleid, onder andere voor de begeleiding van startende ondernemers;
- betrokkenheid bij het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO) beperken tot tweedelijns ondersteuning en geen subsidie meer voor uitvoerende activiteiten;
- afbouw van bemoeienis met jongerenbeleid;
- concentratie op het wegnemen van achterstanden in het niveau van sportvoorzieningen;
- afbouw van de ondersteuning van Sportservice Flevoland;
- ontwikkeling van criteria voor de toekenning van kunstsubsidies;
- besparingen op het Centrum Amateurkunst Flevoland (steunfunctie), kunstzinnige vorming in primair en voortgezet onderwijs en ondersteuning van cultuurparticipatie;
- aan Omroep Flevoland wordt een efficiencybijdrage gevraagd.

De huidige Algemene subsidieverordening van de provincie Flevoland dateert van 2006. De provincie is eind 2011 bezig met het opstellen van een nieuwe subsidieverordening. Voor de nieuwe verordening zijn in 2010 uitgangspunten vastgesteld door GS Flevoland.<sup>21</sup> Tot de uitgangspunten behoort de aansluiting van de verordening op het Rijksbrede subsidiekader. Dat beoogt de omvang van de verantwoording door de subsidieontvanger in verhouding te brengen met de omvang van de subsidie. De provincie hanteert daarbij drie arrangementen: voor kleine, middelgrote en grote subsidiebedragen. Bij elk arrangement hoort een eigen

<sup>19</sup> Provincie Flevoland (2011), Flevoland: zelfstandig en uniek; Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015, pp. 5, 13, 21.

<sup>20</sup> Provincie Flevoland (2011), Flevoland: zelfstandig en uniek; Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015, pp. 11, 13-14.

<sup>21</sup> Provincie Flevoland (2010), GS Nota nr. 1050417: Vaststellen uitgangspunten nieuw op te stellen Algemene subsidieverordening Flevoland, 1 oktober 2010.

verantwoordingsregime dat op de hoogte van het subsidiebedrag is afgestemd. Verder dient in de toelichting op de Algemene subsidieverordening verduidelijkt te worden welke subsidievormen de provincie onderscheidt.

## 3.2 Aantal en omvang subsidies

In 2011 stelde de provincie Flevoland in totaal ruim € 116 miljoen beschikbaar aan subsidies. Ter indicatie, dit is 53% van de begrotingsomvang van 2011.<sup>22</sup> In Bijlage A is een overzicht opgenomen van de subsidies voor 2011. De provincie beschikte niet over een volledig overzicht van de huidige subsidies. De Rekenkamer heeft daarom, met medewerking van de ambtelijke organisatie, een overzicht opgesteld. Het kostte de ambtelijke organisatie veel moeite om de benodigde gegevens te verzamelen. In het eerste overzicht dat de provincie naar de Rekenkamer heeft opgestuurd, stonden subsidies waarvan later bleek dat ze op dat moment niet meer bestonden. Daarnaast heeft de Rekenkamer in de begroting, productenraming en beleidsstukken van de provincie verschillende activiteiten en projecten gevonden waarvan bij navraag bij de ambtelijke organisatie bleek dat zij met subsidie worden uitgevoerd. Daarvoor zijn verschillende (beleids-)afdelingen ingeschakeld. Ondanks deze aanvullingen is niet met zekerheid te zeggen of het overzicht volledig is. Want van activiteiten en projecten is niet altijd zichtbaar dat zij met subsidie worden uitgevoerd. De provincie heeft aangegeven dat in het financiële systeem alle uitgaven aan subsidies apart zijn gecodeerd, zodat desgewenst een overzicht van subsidies gegenereerd kan worden.<sup>23</sup>

In het overzicht in bijlage A is onder andere aangegeven wat de subsidieplafonds voor 2011 zijn. Verder is een verdeling gemaakt naar de vorm/soort subsidie, naar begrotingsprogramma en of het een subsidie voor een wettelijke of autonome taak betreft. Deze verdeling wordt in de volgende subparagrafen nader toegelicht.

**Bevinding 1:** De provincie Flevoland beschikte niet over een volledig overzicht van de huidige subsidies. De Rekenkamer heeft daarom met medewerking van de ambtelijke organisatie een overzicht opgesteld. Het kostte de ambtelijke organisatie veel moeite om de benodigde gegevens te verzamelen. De gegevens waren niet direct voorhanden en moesten door verschillende (beleids-)afdelingen worden opgezocht en aangeleverd. Over het aldus opgestelde overzicht is niet met zekerheid te zeggen dat volledig is, want van activiteiten en projecten is niet altijd zichtbaar dat zij met subsidie worden uitgevoerd.

### 3.2.1 Verdeling naar vorm/soort

De provincie heeft een Algemene Subsidieverordening Flevoland (ASF) 2006 opgesteld. De ASF is van toepassing op het verstrekken van subsidies op alle beleidsterreinen, tenzij er een specifieke subsidieverordening is opgesteld (art. 2). Dit is het geval voor subsidies op grond van de volgende zes specifieke verordeningen:

- subsidieverordening Inrichting Landelijk Gebied Flevoland 2010;
- subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Flevoland 2010;
- subsidieverordening Particuliere Terreinbeherende Natuurbeschermingsorganisaties;
- subsidieverordening Jeugdzorg Flevoland 2007;
- verordening Cofinanciering Europees Programma Kansen voor Flevoland 2007-2013;

<sup>22</sup> Lasten resultaat voor bestemming begroting 2011 is € 219.336.000.

<sup>23</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 2011.

- regeling Technologische Innovatie en Milieu-innovatie (TMI-regeling)<sup>24</sup> 2008-2013.

De Subsidieverordening Stedelijke Vernieuwing zal worden ingetrokken, aangezien de onderliggende wet is vervallen. Wanneer deze verordening wordt ingetrokken, is nog niet bekend.

In de ASF worden twee soorten subsidies onderscheiden. Dit zijn projectsubsidies en 'per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen' (hierna boekjaarsubsidies). De provincie heeft een projectsubsidie in de ASF gedefinieerd als "een subsidie die eenmalig voor een bepaalde in tijd begrensde activiteit wordt verstrekt" (art. 1 onder c). In de ASF staat geen expliciete definitie van boekjaarsubsidies, maar wel is af te leiden dat het bij boekjaarsubsidies gaat om meerdere activiteiten, die niet in de tijd begrensd behoeven te zijn. Het voornemen van de provincie is om deze tweedeling in de nieuwe algemene subsidieverordening te handhaven, en in de toelichting een nadere uitsplitsing te maken.<sup>25</sup>

In de ASF is opgenomen dat PS of GS, afhankelijk van waar de bevoegdheid ligt, per beleidsterrein of onderdelen van beleidsterreinen beleidsregels<sup>26</sup> kunnen vaststellen. Beleidsregels zijn een uitwerking van de ASF. In de beleidsregels kan nader worden bepaald voor welke activiteiten projectsubsidies kunnen worden verstrekt en welke criteria hierbij worden gehanteerd.<sup>27</sup> Er zijn verschillende beleidsregels opgesteld, bijvoorbeeld voor podiumkunsten, sportmanifestaties en voor kadertraining en bestuurskosten van vrijwilligersorganisaties.

In paragraaf 2.2 heeft de Rekenkamer, mede op basis van de Awb, voor drie categorieën subsidies aangegeven welke evaluatie-eisen hieraan gesteld worden. In Tabel 4 is aangegeven hoe deze drie categorieën zich verhouden tot de subsidies die door de provincie worden onderscheiden.

**Tabel 4 Indeling subsidies**

Soort subsidie		Indeling volgens provincie Flevoland
1.	Subsidie op grond van een verordening	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specifieke subsidieverordening</li> <li>▪ Algemene subsidieverordening (ASF) 2006 en daaronder vallende beleidsregels</li> </ul>
2.	Begrotingssubsidie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Boekjaarsubsidies</li> </ul>
3.	Anticiperende, Europese en incidentele subsidie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niet als aparte categorie benoemd</li> </ul>

Als de provincie projectsubsidies verstrekt, gebeurt dat op grond van de ASF of op grond van specifieke subsidieverordeningen. Aangezien beleidsregels een nadere uitwerking zijn van de ASF, vallen projectsubsidies op basis van beleidsregels eveneens onder subsidies op grond van een verordening. Wat Flevoland verstaat onder boekjaarsubsidies is hetzelfde als wat in de Awb onder een begrotingssubsidie wordt verstaan. De provincie Flevoland kent geen onderscheid in anticiperende, incidentele en Europese subsidies.

In Tabel 5 is het totaal aan subsidieplafonds binnen de provincie Flevoland weergegeven. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen subsidies van specifieke subsidieverordeningen, subsidies op basis van de ASF en daaronder vallende beleidsregels en boekjaarsubsidies. Ook is een onderscheid gemaakt tussen provinciale middelen en middelen van derden. Bij middelen van derden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan rijksmiddelen,

<sup>24</sup> De TMI-regeling is een uitwerking van de verordening over het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (Bron: Provincie Flevoland (2008), TMI-regeling 2008-2013, toelichting).

<sup>25</sup> Provincie Flevoland (2010)), GS Nota nr. 1050417: Vaststellen uitgangspunten nieuw op te stellen Algemene subsidieverordening Flevoland, 1 oktober 2010, p. 2.

<sup>26</sup> Een verordening geeft dwingende voorschriften, terwijl een beleidsregel richtlijnen bevat waarvan kan worden afgeweken. Vanuit juridisch oogpunt is een verordening dus een 'zwaarder' instrument dan een beleidsregel.

<sup>27</sup> Art. 4 lid 2.

zoals bij de doeluitkeringen voor jeugdzorg of verkeer en vervoer. Het gaat wel om middelen die via de provinciale begroting, dus onder verantwoordelijkheid van de provincie worden verstrekt.

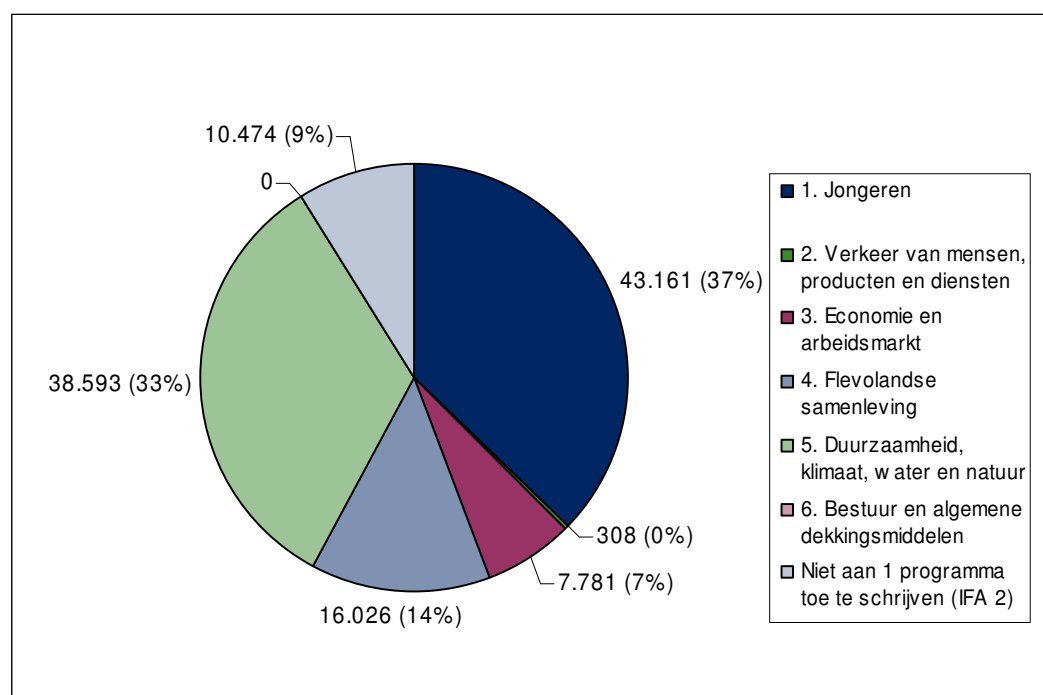
**Tabel 5 Financiële omvang van de subsidievormen (bedrag x € 1000)**

	Aantal <sup>28</sup>	Subsidieplafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden
Specifieke subsidieverordening <sup>29</sup>	6	84.095	6.950 (8%)	77.446 (92%)
ASF en daaronder vallende beleidsregels	25	14.128	12.251 (87%)	1.877 (13%)
Boekjaarsubsidies	27	17.820	17.617 (99%)	203 (1%)
<b>Totale omvang</b>		<b>116.343</b>	<b>36.818 (32%)</b>	<b>79.526 (68%)</b>

Van het totale subsidieplafond 2011 bestaat ruim tweederde uit de bijdrage van derden (€ 79,5 mln.) en bijna een derde uit de bijdrage van de provincie (€ 36,8 mln.). Het verschil wordt met name veroorzaakt door de subsidies van specifieke subsidieverordeningen. Het gaat dan voornamelijk om middelen van het Rijk voor jeugdzorg, natuur en landelijk gebied. Bij de subsidies op basis van de ASF en daaronder vallende beleidsregels en bij boekjaarsubsidies bestaan de plafonds voor het grootste deel uit middelen van de provincie.

### 3.2.2 Verdeling naar begrotingsprogramma

In Figuur 4 wordt per begrotingsprogramma de financiële omvang van de subsidies gepresenteerd. De provincie Flevoland heeft zes begrotingsprogramma's.



**Figuur 4 Financiële omvang subsidies verdeeld naar begrotingsprogramma (bedrag x € 1000)**

<sup>28</sup> De aantallen zijn niet op te tellen. Per subsidieverordening kunnen meerdere subsidieaanvragen worden ingediend, terwijl het per boekjaarsubsidie om één aanvraag gaat.

<sup>29</sup> De bedragen van subsidies via specifieke subsidieverordeningen zijn een benadering. Bij een aantal specifieke subsidieverordeningen is namelijk alleen een totaalbedrag voor de gehele (meerjarige) programmaperiode en de totaalbijdragen van provincie en derden bekend. De Rekenkamer heeft deze bedragen omgerekend naar een bedrag per jaar. Het is mogelijk dat deze bedragen van jaar tot jaar verschillen.

Binnen het begrotingsprogramma 1. Jongeren is het totaal aan subsidieplafonds het hoogst. Dit heeft voornamelijk te maken met de subsidies voor Jeugdzorg. Ook bij programma 5. Duurzaamheid, klimaat, water en natuur is het totaal aan subsidieplafonds hoog. Dit heeft voor dit programma te maken met de subsidies voor de inrichting van het landelijk gebied en het subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer. Binnen het begrotingsprogramma 2. Verkeer van mensen, producten en diensten valt op dat het totaal aan subsidieplafonds zeer gering is in vergelijking met de andere begrotingsprogramma's. Binnen het begrotingsprogramma 6. Bestuur en algemene dekkingsmiddelen worden geen subsidies verstrekt. De subsidies voor de IFA 2 vallen onder meerdere begrotingsprogramma's. Deze zijn zodoende apart in de figuur opgenomen.

In Tabel 6 zijn de subsidiebedragen per begrotingsprogramma onderverdeeld naar de bijdrage van de provincie en de bijdrage van derden.

**Tabel 6 Financiële omvang subsidies verdeeld naar begrotingsprogramma (bedrag x € 1000)**

Begrotingsprogramma	Subsidieplafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden
1. Jongeren	43.161	3.943 (9%)	39.218 (91%)
2. Verkeer van mensen, producten en diensten	308	0 (0%)	308 (100%)
3. Economie en arbeidsmarkt	7.781	3.092 (40%)	4.689 (60%)
4. Flevolandse samenleving	16.026	15.710 (98%)	316 (2%)
5. Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	38.593	3.597 (9%)	34.995 (91%)
6. Bestuur en algemene dekkingsmiddelen	-	-	-
Niet aan 1 programma toe te schrijven (IFA 2)	10.474	10.474 (100%)	0 (0%)
<b>Totaal</b>	<b>116.343</b>	<b>36.816 (32%)</b>	<b>79.526 (68%)</b>

De omvangrijke subsidieplafonds voor de begrotingsprogramma's 1 en 5 bestaan voornamelijk (91%) uit bijdragen van derden (het Rijk). Het omgekeerde geldt voor de subsidies voor begrotingsprogramma 4, waarvan de bijdrage vrijwel geheel van de provincie is en voor de bijdrage aan IFA 2 waarvan de bijdrage van de provincie 100% is.

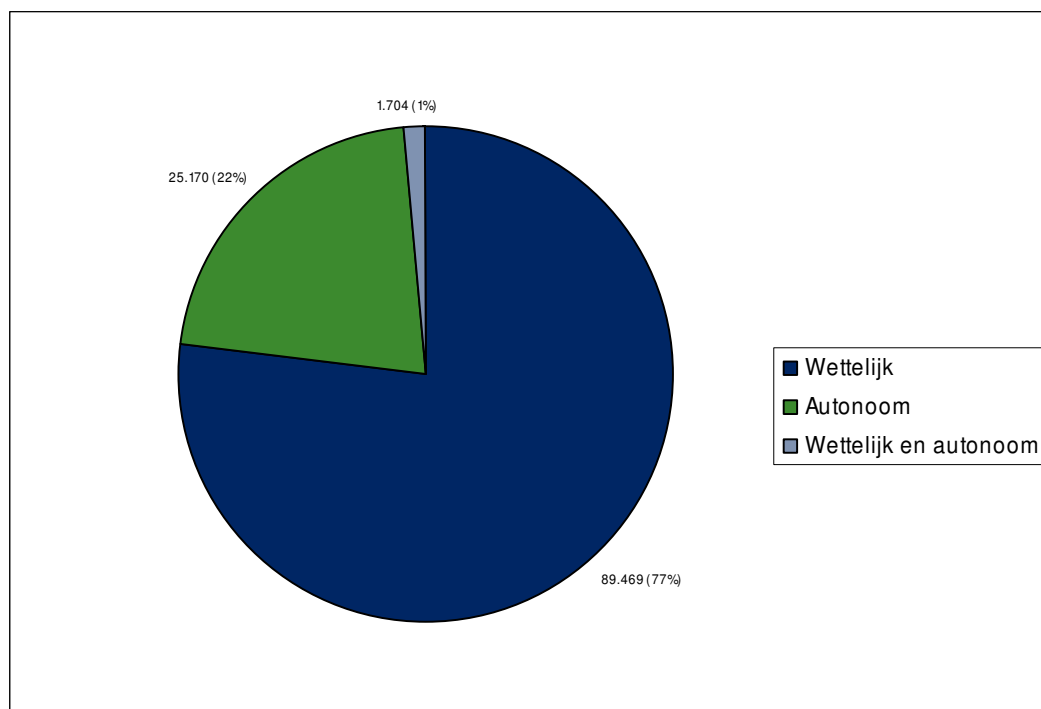
### **3.2.3 Verdeling naar taak (wettelijk of autonoom)**

De provincie is niet altijd vrij om te bepalen of ze een subsidieregeling wel of niet wil uitvoeren. Dit heeft te maken met de vraag of de subsidie betrekking heeft op een autonome of een wettelijke taak. Dit onderscheid is hieronder toegelicht.

**Wettelijk:** Vanuit de wet bestaat de verplichting om een taak uit te voeren. Het budget hiervoor kan uit specifieke doeluitkeringen komen, zoals voor jeugdzorg. Er kan ook een verplichting zijn, waarbij de middelen uit het provinciefonds moeten komen, dit is het geval voor de regionale omroep. De omvang van het budget hoeft niet wettelijk bepaald te zijn.

**Autonoom:** Taken die de provincie zelfstandig uitvoert, zonder wettelijke verplichting of facultatieve taakstelling. Subsidies voor cultuur zijn hiervan een voorbeeld.

In Figuur 5 is een overzicht gegeven van de totale financiële omvang van de subsidies, verdeeld naar taak.



**Figuur 5 Financiële omvang subsidies verdeeld naar taak (bedrag x € 1000)**

Ruim driekwart van de subsidiemiddelen wordt ingezet voor wettelijk verplichte taken. Ruim een vijfde van de subsidiemiddelen is beschikbaar voor autonome taken en een zeer klein deel (1%) heeft zowel betrekking op wettelijke als op autonome taken.

In Tabel 7 is de financiële omvang van de subsidies weergegeven, uitgesplitst naar wettelijke en autonome taken.

**Tabel 7 Financiële omvang subsidies verdeeld naar taak (bedrag x € 1000)**

Aard van de taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden
Wettelijk	89.469	15.143 (17%)	74.326 (83%)
Autonoom	25.170	19.970 (79%)	5.200 (21%)
Wettelijk en autonoom	1.704	1.704 (100%)	0 (0%)
<b>Totaal</b>	<b>116.343</b>	<b>36.817 (32%)</b>	<b>79.526 (68%)</b>

De bijdrage van de provincie aan de wettelijke taken is gering ten opzichte van de bijdragen van derden. Bij de autonome taken is de bijdrage van de provincie juist groot ten opzichte van de bijdrage van de derden. Voor één subsidie, namelijk de subsidie die aan het Nieuwland Erfgoedcentrum wordt verstrekt, geeft de provincie aan dat deze betrekking heeft op zowel wettelijke als autonome taken. Het wettelijke deel betreft taken die volgen uit de Archiefwet. De subsidie bestaat wel volledig uit een bijdrage van de provincie.



**Samenvatting**

In 2011 stelt de provincie Flevoland in totaal ruim € 116 mln. beschikbaar aan subsidies. Dit is circa 53% van de totale begrotingsomvang van € 219 mln. van de provincie Flevoland. Van het totale subsidieplafond 2011 wordt het grootste deel gefinancierd uit bijdragen van derden (€ 79 mln.). De bijdragen van derden hebben vooral betrekking op begrotingsprogramma 1. 'Jeugd', waarvan de bijdrage van derden ruim € 39 mln. bedraagt, en op programma 5. 'Duurzaamheid, klimaat, water en natuur', waarvan de bijdrage van derden bijna € 35 mln. bedraagt. Daarnaast geldt dat het grootste deel van het totale subsidieplafond (€ 89 mln.) wordt toegekend aan subsidies die betrekking hebben op wettelijke taken. Bij autonome taken gaat het om een bedrag van ruim € 24 mln. en bij de gecombineerde wettelijke en autonome taken om een kleine € 2 mln.



# HOOFDSTUK 4

## Beoordeling evaluaties subsidies

*In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de eisen die de provincie eventueel heeft opgesteld over het evalueren van subsidies. Vervolgens beoordelen we in hoeverre de subsidies zijn of worden geëvalueerd en wat de kwaliteit van de beschikbare evaluaties is. Dit is gebaseerd op het overzicht van de evaluaties van subsidies in bijlage B van dit rapport.*

### 4.1 Provinciespecifieke eisen evalueren subsidies

Inzicht in de doeltreffendheid van subsidieregelingen kan worden verkregen door het uitvoeren van evaluaties. De provincie Flevoland besteedt in haar ASF geen aandacht aan het evalueren van subsidies en heeft ook geen specifieke eis hiervoor opgenomen. De provincie heeft aangegeven de eis uit de Awb (artikel 4:24), waarin is bepaald dat ten minste eenmaal in de vijf jaar een evaluatie moet plaatsvinden over de doeltreffendheid en de effecten van subsidies in de praktijk, voldoende te vinden.<sup>30</sup>

<b>Bevinding 2:</b> De provincie Flevoland heeft in de huidige Algemene Subsidieverordening geen aandacht voor het evalueren van subsidies. De algemene evaluatieplicht voor subsidies, zoals opgenomen in de Awb, blijft wel geldig.
---

### 4.2 Beoordeling evaluaties subsidies

#### 4.2.1 Beoordeling aantal evaluaties van subsidies

Voor de beoordeling van de evaluaties van de subsidies in de provincie Flevoland is de Rekenkamer nagegaan welke evaluaties zijn uitgevoerd met betrekking tot de doeltreffendheid van de huidige subsidies. Vervolgens is beoordeeld in hoeverre de provincie met deze evaluaties heeft voldaan aan de verplichting om tenminste eens per vijf jaar te evalueren. Dit is ook nagegaan voor de subsidies waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt dat ze zijn geëvalueerd.

In totaal heeft de Rekenkamer acht rapportages ontvangen of uit het stateninformatiesysteem opgevraagd. In vier gevallen betrof het geen evaluatie naar de doeltreffendheid van de subsidieregeling. Deze rapportages zijn daarom ook niet door de Rekenkamer als zodanig beoordeeld.<sup>31</sup> In Tabel 8 is een overzicht opgenomen van de

<sup>30</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 2011.

<sup>31</sup> De activiteiten in het kader van de Sociale Agenda die de provincie evalueert, zijn niet te koppelen aan projectsubsidies of boekjaarsubsidies. Zodoende is deze evaluatie niet beoordeeld. De provincie heeft daarnaast aangegeven dat de huidige Cultuurnota een evaluatie van het cultuurbeleid uit de voorafgaande periode bevat. Verder bevat de jaarlijkse monitor Economie en Arbeidsmarkt volgens de provincie elementen die betrekking hebben op subsidies. Tot slot heeft de Rekenkamer een evaluatie van de TMI-regeling aangetroffen. De Rekenkamer laat deze documenten buiten beschouwing, aangezien het volgens ons geen evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies zijn.

Evaluaties en documenten met elementen van evaluaties, die tijdens de wederhoor zijn ontvangen, heeft de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek niet meer inhoudelijk beoordeeld. In Flevoland gaat het dan om het uitvoeringsprogramma jeugdzorg.

vier evaluaties die zijn beoordeeld op de doeltreffendheid. Daarbij is aangegeven op welke subsidies de evaluaties betrekking hebben en wat het jaar van evaluatie is.

**Tabel 8 Beoordeelde evaluaties van huidige subsidies**

Nr.	Evaluatie	Subsidie (Nr. in overzicht Bijlage A)	Jaar van evaluatie
1	Evaluatie Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken	▪ Boekjaarsubsidie Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken (nr. 35)	2007
2	Evaluatie sportbeleid 2005-2008	▪ Beleidsregel sportaccommodaties nr. 21) ▪ Beleidsregel sportmanifestaties (nr. 22) ▪ Boekjaarsubsidie Sportservice Flevoland (nr. 39)	2009
3	Investeringsimpuls Flevoland Almere (IFA) 1	▪ IFA (nr. 31)	2010
4	Mid Term Review Provinciaal Meerjarenprogramma Flevoland (pMJP)	▪ Subsidieverordening inrichting landelijk gebied 2010 (nr. 1) ▪ Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Flevoland 2010 (nr. 17, 56 en 57) ▪ Subsidieverordening particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (nr. 18) ▪ Boekjaarsubsidie Natuur en Milieu Flevoland (nr. 51) ▪ Boekjaarsubsidie IVN Consulentenschap Flevoland (nr. 52) ▪ Boekjaarsubsidie Landschapsbeheer Flevoland (nr. 53) ▪ Boekjaarsubsidie Faunabeheer Flevoland (nr. 54) ▪ Boekjaarsubsidie Het Flevolandschap (nr. 55)	2010

De vier evaluaties die door de Rekenkamer zijn beoordeeld hebben betrekking op drie specifieke subsidieverordeningen, op drie subsidies op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels en zeven boekjaarsubsidies.

In paragraaf 2.2 is uitgelegd welke subsidies geëvalueerd moeten worden en voor welke subsidies dit gewenst is. In Tabel 9 is de indeling van paragraaf 2.2 gekoppeld aan de provinciale indeling van subsidies. Hierbij is inzichtelijk gemaakt in hoeverre het verplicht is om een subsidie te evalueren, voor welke subsidies de Rekenkamer dit gewenst vindt en voor welke subsidies het niet verplicht is. Daarbij is aangegeven om hoeveel subsidies het gaat en wat de financiële omvang is.

**Tabel 9 Verplichting tot evalueren van subsidies van de provincie Flevoland**

Indeling volgens Awb		Indeling volgens provincie	Evaluatie	Totaal aantal	Totale subsidieplafond 2011 (x € 1.000)
1	Subsidie op grond van een verordening	Specifieke subsidieverordening	Verplicht (tenminste 1x per 5 jaar)	4	80.229
		ASF en daaronder vallende beleidsregels		24	14.127
2	Begrotingssubsidie	Boekjaarsubsidies	Wenselijk (tenminste 1x per 5 jaar)	25	17.820
3	Anticiperende, Europese en incidentele subsidie	Niet als aparte categorie benoemd	Niet verplicht	2	4.166
<b>Totaal</b>					<b>116.342</b>

Voor vier van de zes specifieke subsidieverordeningen van de provincie Flevoland geldt de evaluatieplicht. Voor de twee andere specifieke subsidieverordeningen is er geen evaluatieplicht, aangezien het gaat om Europese subsidies (verordening Cofinanciering Europees Programma Kansen voor Flevoland 2007-2013 en TMI-regeling). De evaluatieplicht geldt eveneens voor alle projectsubsidies die op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels zijn verstrekt. Voor de boekjaarsubsidies die de provincie Flevoland verstrekt, acht de Rekenkamer evaluatie minstens eens in de vijf jaar wenselijk.

Aangezien een termijn van vijf jaar wordt aangehouden voor de verplichting of wenselijkheid van evalueren, heeft de Rekenkamer een verder onderscheid aangebracht tussen subsidies die al tenminste vijf jaar bestaan (Tabel 10) en subsidies die nog geen vijf jaar bestaan (Tabel 11). Voor de laatste categorie kan een evaluatie weliswaar verplicht of wenselijk zijn, maar dat is op dit moment (eind 2011) nog niet actueel.

In Tabel 10 is aangegeven hoeveel specifieke subsidieverordeningen, subsidies op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels en boekjaarsubsidies die langer dan vijf jaar bestaan, zijn geëvalueerd. Dit overzicht is gebaseerd op de beoordelingen van de evaluaties van subsidies die zijn opgenomen in bijlage B.

**Tabel 10** Overzicht van totaal aantal geëvalueerde subsidies > 5 jaar (bedrag x € 1.000)<sup>32</sup>

Soort subsidie	Aantal subsidies > 5 jaar	Subsidieplafond 2011	Aantal geëvalueerde subsidies	Subsidieplafond geëvalueerde subsidies
<i>1. Subsidie op grond van de algemene of een specifieke subsidieverordening – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) verplicht</i>				
Specifieke subsidieverordening excl. cofinanciering aan Europese subsidie	1 van 4	43.146	0	0
ASF en daaronder vallende beleidsregels excl. cofinanciering aan Europese subsidie	14 van 24	12.016	3 (21%)	10.536 (88%)
<i>2. Begrotingssubsidie – evaluatie (1x per 5 jaar) wenselijk</i>				
Boekjaarsubsidies	18 van 25	16.500	5 (28%)	2.235 (14%)
<b>Totaal</b>		<b>71.662</b>		<b>12.771 (18%)</b>

Voor één subsidieverordening, namelijk de verordening jeugdzorg, geldt dat deze volgens de Awb (art. 4:24) door de provincie geëvalueerd zou moeten zijn. Deze verordening bestond namelijk al voor 1 januari 2007. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Voor subsidies op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels geldt eveneens een evaluatieplicht volgens de Awb, als zij langer dan vijf jaar bestaan. Bij 21% is aan die evaluatieplicht voldaan. Deze evaluaties gaan echter wel over het grootste deel van het totaalbedrag aan subsidieplafonds. Als alle subsidies waarbij evaluatie verplicht is samen worden genomen, is 20% geëvalueerd, met een financieel beslag van 19% van het totaal aan subsidieplafonds. Van de 18 boekjaarsubsidies die al voor 1 januari 2007 bestonden, zijn er vijf (28%) geëvalueerd. Het totaal van de subsidieplafonds van deze vijf boekjaarsubsidies, afgezet tegen alle boekjaarsubsidies die langer dan vijf jaar bestaan, is procentueel gezien kleiner, namelijk 14%. Als alle subsidies die langer dan vijf jaar bestaan, samen worden genomen, is 25% geëvalueerd, met een financieel beslag van 18% van het totaal aan subsidieplafonds.

<sup>32</sup> Bij de specifieke subsidieverordeningen en de subsidies op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels zijn de subsidies waarvoor cofinanciering aan Europese subsidies geldt, buiten beschouwing gelaten. Daar gelden namelijk specifieke evaluatie-eisen voor. Het gaat om twee verordeningen en één subsidie op grond van de ASF of daaronder vallende beleidsregels.

Tabel 11 toont het aantal evaluaties van specifieke subsidieverordeningen, subsidies op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels en boekjaarsubsidies die korter dan vijf jaar bestaan. Deze hadden nog niet geëvalueerd hoeven te zijn.

**Tabel 11 Overzicht van het totaal aantal geëvalueerde subsidies < 5 jaar (bedrag x € 1.000)**

Soort subsidie	Aantal subsidies < 5 jaar	Subsidieplafond 2011	Aantal geëvalueerde subsidies	Subsidieplafond geëvalueerde subsidies
<i>1. Subsidie op grond van de algemene of een specifieke subsidieverordening – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) verplicht</i>				
Specifieke subsidieverordening excl. cofinanciering aan Europese subsidie	3 van 4	37.083	3 (100%)	37.083 (100%)
ASF en daaronder vallende beleidsregels excl. cofinanciering aan Europese subsidie	10 van 24	2.111	0	0
<i>2. Begrotingssubsidie – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) wenselijk</i>				
Boekjaarsubsidies	7 van 25	1.320	2 (29%)	890 (67%)
<b>Totaal</b>		<b>40.514</b>		<b>37.973 (94%)</b>

Alle drie specifieke subsidieverordeningen en twee van de zeven boekjaarsubsidies die korter dan vijf jaar bestaan, zijn geëvalueerd. Het gaat hier om subsidieverordeningen en boekjaarsubsidies op het terrein van natuur en landschap, die in het kader van landelijke afspraken in 2010 in de Mid Term Review van het pMJP zijn meegenomen. De subsidies op grond van de ASF en daaronder vallende beleidsregels die korter dan vijf jaar bestaan, zijn nog niet geëvalueerd.

#### **4.2.2 Beoordeling kwaliteit van de evaluaties**

De Rekenkamer heeft de evaluaties van subsidies van de provincie Flevoland getoetst aan de kwaliteitseisen die in paragraaf 2.4 zijn beschreven:

- Kwaliteitseis 1. Er wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie. Hiervoor zijn we nagegaan of over de beoogde en de behaalde prestaties wordt gerapporteerd.
- Kwaliteitseis 2. Er wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie. Hiervoor zijn we nagegaan of over de beoogde en de bereikte doelen wordt gerapporteerd.
- Kwaliteitseis 3. Het is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.

Tabel 12 toont de kwaliteit van de evaluaties van subsidies die langer dan vijf jaar bestaan. Tabel 13 toont de kwaliteit van de evaluaties van subsidies die korter dan vijf jaar bestaan. De beoordeling van de afzonderlijke evaluaties is terug te vinden in bijlage B.

**Tabel 12 Kwaliteit van evaluaties subsidies >5 jaar (bedrag x € 1.000)**

Subsidie		Eis 1 Behaalde prestaties	Eis 2 Bereikte doelen	Eis 3 Bijdrage prestatie – doel aannemelijk
<i>1. Subsidie op grond van de algemene of een specifieke subsidieverordening – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) verplicht</i>				
Specifieke subsidieverordening	Aantal	-	-	-
	Financiële omvang	-	-	-
ASF en daaronder vallende beleidsregels	Aantal	3 (100%)	0	0
	Financiële omvang	10.536 (100%)	0	0
<i>2. Begrotingssubsidie – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) wenselijk</i>				
Boekjaarsubsidies	Aantal	5 (100%)	0	0
	Financiële omvang	2.235 (100%)	0	0

Geen enkele evaluatie van een subsidie die langer dan vijf jaar bestaat, voldoet aan alle drie de eisen die de Rekenkamer aan een evaluatie heeft gesteld. In alle evaluaties wordt gerapporteerd over de behaalde prestaties. Maar over de bereikte doelen en de bijdrage die de prestaties daaraan hebben geleverd, wordt niet gerapporteerd.

In Tabel 13 is aangegeven wat de kwaliteit is van de evaluaties van subsidies die korter dan vijf jaar bestaan.

**Tabel 13 Kwaliteit van evaluaties subsidies (<5 jaar) (bedrag x € 1.000)**

Subsidie		Eis 1 Behaalde prestaties	Eis 2 Bereikte doelen	Eis 3 Bijdrage prestatie – doel aannemelijk
<i>1. Subsidie op grond van de algemene of een specifieke subsidieverordening – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) verplicht</i>				
Specifieke subsidieverordening	Aantal	3 (100%)	0	0
	Financiële omvang	37.083 (100%)	0	0
ASF en daaronder vallende beleidsregels	Aantal	-	-	-
	Financiële omvang	-	-	-
<i>2. Begrotingssubsidie – evaluatie (tenminste 1x per 5 jaar) wenselijk</i>				
Boekjaarsubsidies	Aantal	2 (100%)	0	0
	Financiële omvang	890 (100%)	0	0

De Mid Term Review van het pMJP, die de evaluatie vormt van onder meer drie specifieke subsidieverordeningen en twee boekjaarsubsidies op het terrein van natuur en landschapsbeheer, rapporteert alleen over de behaalde prestaties. Over de bereikte doelen en de bijdrage die de prestaties daaraan hebben geleverd, wordt niet gerapporteerd.

#### *Aantal geplande evaluaties van subsidies*

Naast de gehouden evaluaties heeft de provincie aangegeven dat de evaluatie van de boekjaarsubsidie aan het Steunpunt Archeologie Monumenten nog in 2011 wordt verwacht.

**Bevinding 3:** De provincie heeft slechts een deel van de subsidies die langer dan vijf jaar bestaan, geëvalueerd. Van de wettelijk verplicht te evalueren subsidies is 20% geëvalueerd. Dit heeft betrekking op 19% van de financiële omvang.

Van de subsidies waarvoor het volgens de Rekenkamer wenselijk is dat ze na vijf jaar zijn geëvalueerd, is dat bij 28% in aantal en 14% naar financiële omvang gebeurd. Geen van de evaluaties voldoet aan alle eisen, want er wordt uitsluitend gerapporteerd over de behaalde prestaties.

Als alle subsidies die langer dan vijf jaar bestaan, samen worden genomen, is 25% geëvalueerd, met een financieel beslag van 18% van het totaal aan subsidieplafonds.

Voor één subsidie heeft de provincie een evaluatie aangekondigd in 2011.



# HOOFDSTUK 5

## Provincievergelijking

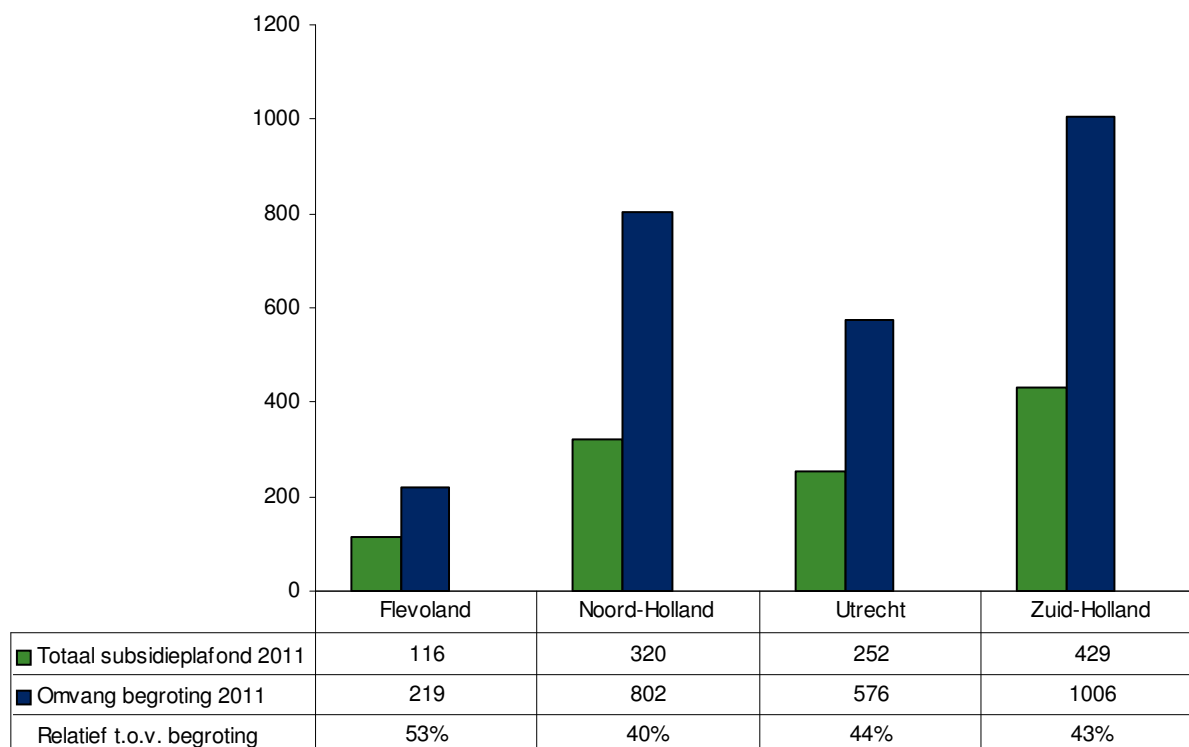
*Dit hoofdstuk begint met een vergelijking van de subsidies van de vier Randstedelijke provincies. Hierna wordt ingegaan op de evaluaties van subsidies en de kwaliteit daarvan.*

### 5.1 Vergelijking omvang, bijdrage en taak

In deze paragraaf zijn vergelijkingen gemaakt tussen de provincies. Vergeleken zijn de totale omvang van de subsidieplafonds 2011, de aanwezigheid van een overzicht subsidies, het aandeel van de provinciale middelen in de totale omvang van de subsidieplafonds en de verdeling naar soort taak (autonoom/wettelijk).

#### 5.1.1 Vergelijking omvang subsidies

De totale omvang van alle subsidieplafonds in 2011 per provincie is weergegeven in Figuur 6. Hierbij is ook de omvang in relatie tot de begrotingsomvang weergegeven.



**Figuur 6** Vergelijking omvang subsidies (bedragen in € mln.)

De financiële omvang van subsidies in absolute bedragen in 2011 is het grootst bij de provincie Zuid-Holland (€ 429 mln.) en het kleinst bij de provincie Flevoland (€ 116 mln.).

Relatief gezien is de omvang van de subsidies van de provincie Noord-Holland het kleinst met 40% ten opzichte van de begrotingsomvang en is de omvang van Flevoland het grootst, namelijk 53%.

### 5.1.2 *Vergelijking overzicht subsidieregeling*

Om na te gaan wanneer een subsidie geëvalueerd moet worden, is het noodzakelijk dat de provincies een overzicht van alle vigerende subsidies voorhanden hebben. De Rekenkamer heeft als eis opgenomen dat de provincies beschikken over een volledig overzicht van de huidige subsidies. Want als de soort subsidie en de startdata van de subsidies bekend zijn kan door middel van zo'n overzicht worden nagegaan of een subsidie geëvalueerd moet worden. In Tabel 14 is aangegeven of de provincies beschikten over een overzicht met alle subsidies.

**Tabel 14** *Vergelijking overzicht subsidies*

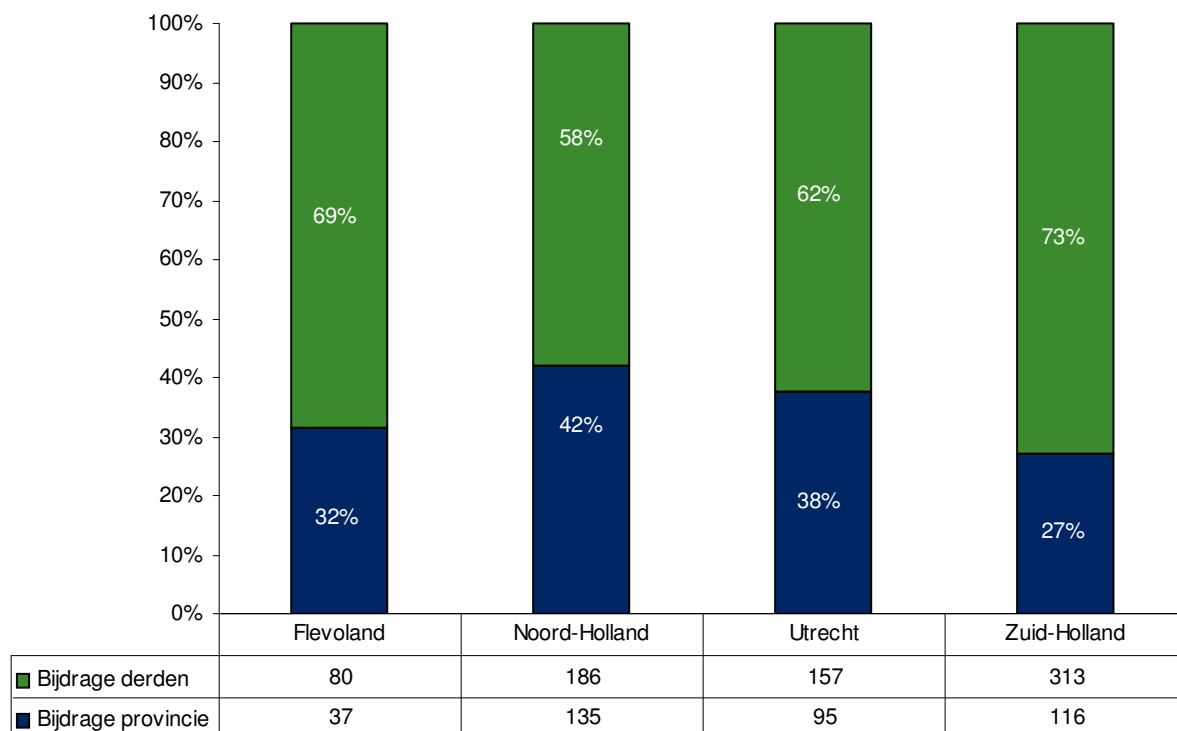
	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Aanwezigheid volledig overzicht subsidies	Nee	Nee	Nee	Ja

De provincie Zuid-Holland beschikte als enige over een overzicht van de huidige subsidies. De provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht beschikten niet over een volledig overzicht van de huidige subsidies en voldoen dus niet aan de eis die door de Rekenkamer is gesteld.

De Rekenkamer heeft met medewerking van de ambtelijke organisaties van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht zo'n overzicht opgesteld. Het kostte de ambtelijke organisaties veel moeite om de benodigde gegevens te verzamelen. De gegevens waren niet direct voorhanden en moesten door verschillende (beleids-)afdelingen worden opgezocht en aangeleverd. Over de opgestelde overzichten voor deze drie provincies is niet met zekerheid te zeggen dat ze volledig zijn. Voor Flevoland geldt dat van activiteiten en projecten niet altijd zichtbaar is dat zij met subsidie worden uitgevoerd. Bij Noord-Holland en Utrecht heeft het te maken met eerder ontvangen overzichten waarin subsidies ontbraken. Het overzicht van de subsidies bij de provincie Zuid-Holland is ten behoeve van dit onderzoek geactualiseerd en uitgebreid. Door deze actualisatie zijn in het overzicht van dit onderzoek meer subsidies opgenomen dan in het overzicht van de provincie. Dit kan door de provincie worden verklaard.

### 5.1.3 *Vergelijking bijdrage provincie en derden*

In Figuur 7 is per provincie onderscheid gemaakt tussen provinciale middelen en middelen van derden. Bij middelen van derden kan gedacht worden aan rijksmiddelen, zoals doeluitkeringen voor jeugdzorg en verkeer & vervoer.



**Figuur 7** Vergelijking bijdrage subsidies (bedragen in € mln.)

Bij alle provincies is de bijdrage van de provincie kleiner dan de bijdrage van derden. Bij Noord-Holland is het percentage dat de provincie bijdraagt het grootst, namelijk 42%. Bij Zuid-Holland is het aandeel van de eigen bijdrage slechts 27% van de totale omvang. Structurele en incidentele subsidies worden in iedere provincie voornamelijk met provinciale middelen gefinancierd. De grootste verschillen doen zich voor bij subsidies die op grond van de Algemene subsidieverordening zijn verstrekt. Zo draagt Noord-Holland hieraan relatief gezien veel bij, namelijk 62%, terwijl Zuid-Holland 22% bijdraagt.

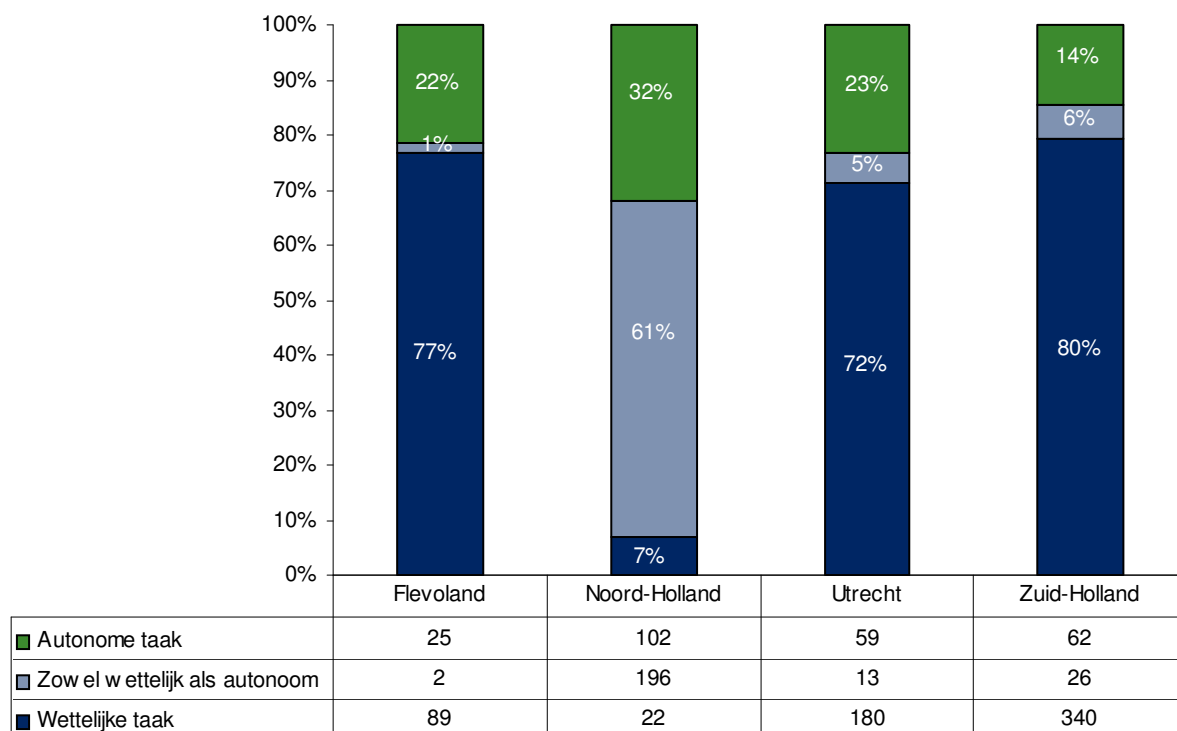
#### 5.1.4 Vergelijking taak subsidies

De provincie is niet altijd vrij om zelf te bepalen welke taken ze wel of niet wil uitvoeren. Het onderscheid tussen de autonome en wettelijke taken is hieronder toegelicht.

**Wettelijk:** Vanuit de wet bestaat de verplichting om een taak uit te voeren. Het budget hiervoor kan uit specifieke doeluitkeringen komen, zoals voor jeugdzorg. Er kan ook een verplichting zijn, waarbij de middelen uit het provinciefonds moeten komen, dit is het geval voor de regionale omroep. De omvang van het budget hoeft niet wettelijk bepaald te zijn.

**Autonoom:** Taken die de provincie zelfstandig uitvoert, zonder wettelijke verplichting of facultatieve taakstelling. Subsidies voor cultuur zijn hiervan een voorbeeld.

Bij Zuid-Holland is de wettelijke taak nog uitgesplitst naar verplicht wettelijke taken en facultatief wettelijke taken. Dit onderscheid is bij deze provincievergelijking weggelaten. In Figuur 8 is weergegeven wat per provincie de omvang van de subsidies is, verdeeld naar taak. In sommige gevallen geeft de provincie aan dat de subsidie betrekking heeft op zowel wettelijke als autonome taken.



**Figuur 8 Financiële omvang subsidies naar soort taak (bedragen in € mln.)**

Bij de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland heeft het grootste deel van de omvang van subsidies betrekking op wettelijke taken en slechts een klein deel heeft betrekking op zowel wettelijke als autonome taken. Voor de provincie Noord-Holland geldt dat het grootste deel van de subsidies door de provincie is toebedeeld aan de categorie zowel wettelijk als autonoom. Hier maken de verordeningen ILG en Jeugdzorg NH deel van uit, omdat deze uit verschillende onderdelen bestaan waarvan een deel betrekking heeft op wettelijke taken en een deel op autonome taken. In Zuid-Holland bijvoorbeeld zijn hiervoor aparte subsidieregelingen ingesteld, zodat helder is met welke regeling wettelijk verplichte taken of juist autonome taken worden gesubsidieerd.

## 5.2 Vergelijking naar te evalueren subsidies

In deze paragraaf vergelijken we allereerst de eisen die de provincies hebben opgesteld over het evalueren van subsidies. Vervolgens vergelijken we de indeling van subsidies die de Awb hanteert met de indeling van de provincies, om de evaluatie-eisen voor provinciale subsidies te kunnen vaststellen. Tot slot vergelijken we in hoeverre de subsidies zijn geëvalueerd en wat de kwaliteit van de beschikbare evaluaties is.

### 5.2.1 Aanvullende eisen

De Rekenkamer is nagegaan of de provincies zelf nog aanvullende eisen hebben vastgelegd, naast de algemene eis uit de Awb. Dit is weergegeven in Tabel 15.

**Tabel 15 Aanvullende eisen voor evaluatie van subsidies**

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<b>Aanvullende eis voor het evalueren van subsidies</b>	Nee	Nee	Binnen twee jaar het subsidiesysteem evalueren.	Eens in de vier jaren een verslag over doeltreffendheid en effecten.

De provincies Flevoland en Noord-Holland hebben geen aanvullende eisen vastgelegd, maar de provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben dat wel gedaan. Zo moet de provincie Utrecht binnen twee jaar (na 2011) het nieuwe subsidiesysteem evalueren en moet Zuid-Holland ten minste eenmaal in de vier jaren voor het einde van het jaar voorafgaande aan de verkiezingen voor PS een verslag publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van de verleende subsidies.

### 5.2.2 *Vergelijking indeling vorm/soort subsidies*

In de Awb is een indeling naar soorten subsidies opgenomen die is weergegeven in Tabel 16. Door de Rekenkamer is per soort subsidie aangegeven of het verplicht, wenselijk of niet verplicht is om ten minste één keer per vijf te evalueren.

**Tabel 16 Soorten subsidies in relatie tot de verplichting of wenselijkheid van evaluatie**

Soort subsidie	Evaluatie
Subsidie op grond van een verordening	Verplicht (tenminste één keer per vijf jaar) volgens de Awb
Begrotingssubsidie	Wenselijk (tenminste één keer per vijf jaar) volgens de Rekenkamer
Anticiperende, Europese en incidentele subsidie	Niet verplicht volgens de Awb

De vormen/soorten die de provincies hanteren, kunnen verschillen van deze indeling. Om een vergelijking te kunnen maken en om de verplichting tot evalueren aan te kunnen geven, is in Tabel 17 weergegeven hoe de provinciale indeling zich verhoudt tot die van de Awb.

**Tabel 17 Soorten subsidies binnen de provincies in vergelijking met de Awb**

Soort subsidie	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<b>Subsidie op grond van een verordening</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specifieke subsidieverordening</li> <li>▪ Algemene subsidieverordening en daaronder vallende beleidsregels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidieverordeningen</li> <li>▪ Subsidies binnen uitvoeringsregelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidieverordening</li> <li>▪ Uitvoeringsverordening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidieregeling (boekjaarsubsidie en projectsubsidie)</li> </ul>
<b>Begrotings-subsidie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Boekjaarsubsidies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidies buiten uitvoeringsregelingen, structurele subsidies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Begrotingssubsidie / structurele subsidie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Begrotingssubsidie</li> </ul>
<b>Anticiperende, Europese en incidentele subsidie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niet als aparte categorie benoemd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidies buiten uitvoeringsregelingen, incidentele subsidies</li> <li>▪ Verordening Europese cofinanciering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anticiperende en incidentele subsidie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incidentele subsidie</li> <li>▪ Subsidieregeling cofinanciering operationeel programma landsdeel west</li> </ul>

De vormen subsidies van de vier provincies zijn allemaal onder te verdelen in de driedeling van de Awb, waardoor duidelijk is welke subsidies verplicht zijn om te evalueren, bij welke dat volgens de Rekenkamer wenselijk is en bij welke subsidies dat niet verplicht is.

Opvallend is dat de terminologie in de provincies soms verschilt. In de provincie Flevoland worden bijvoorbeeld begrotingssubsidies 'boekjaarsubsidies' genoemd, terwijl 'boekjaarsubsidies' in de provincie Zuid-Holland worden gerekend tot de subsidies op grond van een verordening. In Zuid-Holland vallen de boekjaarsubsidies onder de verplichting van evaluatie, in Flevoland niet.

### 5.2.3 *Evaluaties van subsidies*

Voor iedere provincie is nagegaan hoeveel subsidies zijn geëvalueerd en op welke financiële omvang dat betrekking heeft. Dit is in percentages weergegeven in Tabel 18 voor subsidies die verplicht geëvalueerd hadden moeten zijn of waarbij de Rekenkamer dat wenselijk acht.

**Tabel 18** Percentage van geëvalueerde subsidies verplicht of wenselijk te evalueren, gerelateerd aan aantal subsidies en financiële omvang

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<b>Aantal</b>	25%	27%	59%	19%
<b>Financiële omvang</b>	18%	37%	98%	14%

Van het aantal subsidies dat op basis van de Awb geëvalueerd had moeten zijn, of waarvan de Rekenkamer dit wenselijk acht, heeft de provincie Utrecht 59% geëvalueerd. Dat is meer dan het dubbele dan de provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland, waar 27% of minder is geëvalueerd. Ook wanneer wordt gekeken naar de financiële omvang is deze het grootst bij Utrecht, namelijk bijna 100%.

Hoewel in Flevoland een evaluatie is uitgevoerd van de Investeringsimpuls Flevoland Almere, wat een hoog subsidieplafond heeft, is in totaal slechts 18% van de financiële omvang van subsidies geëvalueerd. In Utrecht zijn alle meest omvangrijke subsidies geëvalueerd, waardoor bijna de totale financiële omvang van subsidies is geëvalueerd.

De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben aangegeven dat binnenkort nog evaluaties van subsidies plaatsvinden. De provincie Utrecht heeft geen evaluatie van subsidies meer aangekondigd.

### 5.2.4 *Kwaliteit evaluaties*

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de evaluaties van de subsidie(s) voldoen aan de kwaliteitseisen die we in paragraaf 2.3 hebben beschreven:

- Kwaliteitseis 1. Er wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie. Hiervoor zijn we nagegaan of over de beoogde en de behaalde prestaties wordt gerapporteerd.
- Kwaliteitseis 2. Er wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie. Hiervoor zijn we nagegaan of over de beoogde en de bereikte doelen wordt gerapporteerd.
- Kwaliteitseis 3. Het is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.

In Tabel 19 is weergegeven wat de kwaliteit is van de uitgevoerde evaluaties van subsidies die langer dan vijf jaar bestaan. Hierbij is gekeken naar het aantal subsidies dat is geëvalueerd en naar de financiële omvang van deze subsidies.

**Tabel 19 Kwaliteit van de evaluaties van subsidies ten opzichte van alle geëvalueerde subsidies >5 jaar**

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<b>Voldoet aan kwaliteitseis 1</b>	100%	72% in aantal 98% financiële omvang	100%	91% in aantal 100% financiële omvang
<b>Voldoet aan kwaliteitseis 2</b>	0%	0%	0%	45% in aantal 8% financiële omvang
<b>Voldoet aan kwaliteitseis 3</b>	0%	0%	0%	45% in aantal 8% financiële omvang

Bij alle provincies wordt in de meeste evaluaties ingegaan op de behaalde prestaties van de subsidie. Hiermee wordt voldaan aan kwaliteitseis 1. Bij Flevoland en Utrecht wordt in geen enkele evaluatie van subsidies ingegaan op de bereikte doelen (kwaliteitseis 2) of de aannemelijkheid dat de subsidie heeft bijgedragen aan het bereiken van het doel (kwaliteitseis 3). In Noord-Holland gaat één evaluatie van een subsidie in op de bereikte doelen, dit is echter een subsidie die korter dan vijf jaar bestaat en is daarom niet opgenomen in de tabel. In Zuid-Holland wordt in de evaluaties van vijf subsidies aan alle kwaliteitseisen voldaan.

Wanneer de beoordelingen van de geëvalueerde subsidies in relatie worden gebracht met alle subsidies die geëvalueerd hadden moeten zijn, kan iets worden gezegd over het inzicht dat de provincie heeft in de doeltreffendheid van alle subsidies die langer dan vijf jaar bestaan. In Tabel 20 is weergegeven voor welk percentage van het totaal aantal subsidies de provincie inzicht heeft in behaalde prestaties (eis 1), doelbereiking (eis 2) en aannemelijkheid (eis 3). Dit is onderzocht voor het percentage gerelateerd aan het aantal subsidies en ook gerelateerd aan de financiële omvang van de subsidies.

**Tabel 20 Kwaliteit van de evaluaties van subsidies ten opzichte van alle subsidies >5 jaar**

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<b>Voldoet aan kwaliteitseis 1</b>	Aantal	25%	19%	59%	17%
	Omvang	18%	36%	98%	14%
<b>Voldoet aan kwaliteitseis 2</b>	Aantal	-	-	-	9%
	Omvang	-	-	-	1%
<b>Voldoet aan kwaliteitseis 3</b>	Aantal	-	-	-	9%
	Omvang	-	-	-	1%

Bij de provincie Flevoland is voor 25% van alle subsidies die geëvalueerd hadden moeten zijn inzicht in de behaalde prestaties. Dit heeft betrekking op 18% van de financiële omvang van deze subsidies. Voor Utrecht liggen deze percentages het hoogst. Bij de provincie Utrecht is namelijk inzicht in behaalde prestaties bij 59% van de subsidies wat betrekking heeft op 98% van de financiële omvang. Bij Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is van geen enkele evaluatie gerapporteerd over de bereikte doelen en is evenmin aannemelijk gemaakt dat de subsidie heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen. Bij de provincie Zuid-Holland is daarentegen voor 9% van de subsidies inzicht in bereikte doelen, waarbij ook voldaan is aan kwaliteitseis 3. Dit heeft betrekking op 1% van de financiële omvang.





# BIJLAGE A

## Overzicht subsidies

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
1	Subsidieverordening inrichting landelijk gebied Flevoland 2010	Specifieke subsidieverordening	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Subsidie voor activiteiten uit het provinciaal meerjarenprogramma voor het gebiedsgerichte beleid	Wettelijk	€ 21.206.853	€ 2.541.186	€ 18.665.666	1-jan-07	31-dec-13	Mid term review pMJP (2010)
2	Beleidsregel Podiumkunsten 1	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Driejarige podiumkunstsubsidies voor organisaties met regionaal belang	Autonoom	€ 239.861	€ 239.861	€ 0	26-aug-09	geen	
3	Beleidsregel Podiumkunsten 2	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Podiumkunstsubsidies voor innovatieve projecten van maximaal een jaar	Autonoom	€ 200.000	€ 200.000	€ 0	26-aug-09	geen	
4	Beleidsregel voor projecten Beeldende Kunst voor Dronten, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor beeldende kunst met bovenlokaal publieksbereik in de vier genoemde gemeenten	Autonoom	€ 70.000	€ 70.000	€ 0	11-nov-09	31-dec-12	
5	Cultuurparticipatie	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Betreft een cultuurparticipatieprogramma met medefinanciering door het Rijksfonds voor cultuurparticipatie. Het programma is ontwikkeld in samenwerking met vier uitvoerende organisaties (zijnde de subsidieontvangers).	Autonoom	€ 318.838	€ 318.838	€ 0	2009	nvt	
6	Bevrijdingsfestival	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor het organiseren van het Bevrijdingsfestival.	Autonoom	€ 20.858	€ 20.858	€ 0	2006	nvt	
7	Uitvoering ondernemersbeleid	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Economie en arbeidsmarkt	Subsidiëring van activiteiten voor starters, project Starterspunt FL	Autonoom	€ 894.839	€ 353.839	€ 541.000	2010	nvt	

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
8	Arbeidsmarktprojecten	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Economie en arbeidsmarkt	Het gaat om het project Flevotalent ontwikkelen werkt; organiseren van duale trajecten op MBO- en HBO-niveau	Autonoom	€ 71.792	€ 71.792	€ 0	2009	nvt	
9	Actieplan recreatie en toerisme	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Economie en arbeidsmarkt	Uitvoering van projecten t.a.v. productontwikkeling en voorzieningen. Voorbeelden 2010 en 2011: NORT Flevoland, Flevius Award, Blauwe Vlag, Fietsknooppuntnetwerken, Marketingstrategie, markttoets Aviodrome, Monitor Toerisme en Recreatie, Flevius Award	Autonoom	€ 36.860	€ 36.860	€ 0	voor 2007	nvt	
10	Gewijzigde beleidsregel Stimulering 'Flevoland rijdt schoon'	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Subsidie om de overstap op auto's die op aardgas of schone brandstof rijden (maatregel uit Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit).	Wettelijk (luchtkwaliteit is een rijkszaak)	€ 250.000	€ 0	€ 250.000	18-mei-10	1-nov-11	
11	TMI-regeling 2008-2013	Specifieke subsidieverordening	Economie en arbeidsmarkt	Subsidies voor technologische of milieu-innovaties, die voor FL van belang zijn. Deze regeling is een OP West "Kansen voor Flevoland" project.	Autonoom	€ 2.316.047	€ 250.905	€ 2.065.142	1-feb-09	31-dec-14	
12	Verordening Cofinanciering Europees Programma kansen voor Flevoland 2007-2013	Specifieke subsidieverordening	Economie en arbeidsmarkt	Subsidie voor het Europees Programma kansen voor Flevoland, dat in het kader van het Operationeel Programma Landsdeel West met EFRO-middelen wordt uitgevoerd.	Autonoom	€ 1.849.531	€ 229.167	€ 1.620.364	1-jan-07	geen	
13	Europees Visserijfonds. Operationeel Programma Visserij, as 4 "Duurzame ontwikkeling van visserijgebieden"	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Economie en arbeidsmarkt	Subsidie voor versterken werkgelegenheid aan de wal en concurrentiekracht lokale economie. Uitvoering programma via tenders door ministerie van EL&I.	Autonoom	€ 680.000	€ 217.600	€ 462.400	1-jan-07	31-dec-15	
14	NJR	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Jongeren	Provinciaal jeugddebate	Autonoom	€ 15.015	€ 15.015	€ 0	2006	nvt	

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
15	Subsidieverordening jeugdzorg provincie Flevoland 2007	Specifieke subsidieverordening	Jongeren	Uitvoering van de wet op de jeugdzorg.	Wettelijk	€ 43.146.419	€ 3.928.334	€ 39.218.085	1-jan-05	geen	
16	Beleidsregel programmafianciering luchtkwaliteit Flevoland 2008-2011	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Subsidie voor uitvoering Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel. VROM heeft de middelen beschikbaar gesteld.	Wettelijk (luchtkwaliteit is een rijkszaak)	€ 0	€ 0	€ 0	24-nov-09	31-dec-11	
17	Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Flevoland 2010	Specifieke subsidieverordening	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Subsidies voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer, probleemgebieden, landschapsbeheer en zaken die daarmee verband houden - zie subsidies vanaf rij 32.	Wettelijk	€ 3.168.600	€ 0	€ 3.168.600	1-jan-10	1-jan-17	Mid term review pMJP (2010)
18	Subsidieverordening particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties	Specifieke subsidieverordening	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Subsidies vanuit Rijksmiddelen (ILG en PNB leningenbudget) voor de verwerving (of afkoop van pacht) van gronden voor de EHS	Wettelijk	€ 11.320.000	€ 0	€ 11.320.000	1-mrt-08	31-dec-12	Mid term review pMJP (2010)
19	Beleidsregel Stimulering Hoger Onderwijs Flevoland	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Jongeren	Subsidie voor projecten die bijdragen aan de komst van nieuwe voorzieningen voor hoger onderwijs in FL	Autonoom	€ 0	€ 0	€ 0	9-jun-06	geen	
20	Stimuleren vernieuwende activiteiten	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor initiatieven op het gebied van ruimtelijk beleid op basis van het omgevingsplan	Autonoom	€ 12.924	€ 12.924	€ 0	1996	31-dec-11	
21	Beleidsregel sportaccommodaties Flevoland	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor sportaccommodaties en grootschalige sportmanifestaties waar in georganiseerd verband wordt gesport.	Autonoom	€ 39.100	€ 39.100	€ 0	9-jun-06	31-dec-12	Evaluatie sportbeleid 2005-2008 (2009)
22	Beleidsregel sportmanifestaties Flevoland	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor sportmanifestaties Een evenement waarbij het deelnemen (actief dan wel passief) aan een sportieve activiteit centraal staat.	Autonoom	€ 22.500	€ 22.500	€ 0	9-jun-06	31-dec-12	Evaluatie sportbeleid 2005-2008 (2009)

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
23	Triathlon Almere	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Volgt uit sportnota Flevoland. Is grootste sportieve evenement van de provincie.	Autonoom	€ 45.563	€ 45.563	€ 0	voor 2005	nvt	
24	Beleidsregel subsidies kadertraining en bestuurskosten Flevoland	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor bestuurskosten en trainingen voor kaderleden van vrijwilligersorganisaties	Autonoom	€ 20.300	€ 20.300	€ 0	9-jun-06	31-dec-12	
25	Verordening stedelijke vernieuwing Flevoland 2004	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor activiteiten waarmee de kwaliteit van het stedelijk gebied wordt versterkt.	Wettelijk	€ 0	€ 0	€ 0	8-nov-04	geen	
26	Beleidsregel stimulering CPO woningbouw	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie om collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) bij woningbouwprojecten te stimuleren. VROM heeft de middelen beschikbaar gesteld.	Wettelijk	€ 315.394	€ 0	€ 315.394	24-feb-09	geen	
27	Beleidsregel projecten volksgezondheid	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Flevolandse samenleving	Subsidie voor projecten die op een andere dan gebruikelijke manier aan de zorgbehoefte van de inwoners van FL tegemoet komen. Dat kan zowel tot uiting komen in de wijze waarop de zorg verleend wordt als in de structuur die daarvoor nodig is. Projecten moeten sectoroverstijgend, vernieuwend zijn op technologisch vlak, welzijn of dienstverlening, of gericht zijn zorgvriendelijke wijken of buurten.	Autonoom	€ 91.789	€ 91.789	€ 0	9-jun-06	31-dec-12	
28	Subsidie bodemsanering bedrijventerreinen	ASF en daaronder vallende beleidsregels	N.v.t.	Subsidie om verontreinigd bedrijventerrein te saneren; verontreiniging moet vóór 1975 zijn veroorzaakt.	Wettelijk	€ 0	€ 0	€ 0	1-jan-06	geen	

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
29	Verkeersveiligheid	ASF en daaronder vallende beleidsregels	Verkeer van mensen, producten en diensten	Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU). A. Impuls verkeersveiligheid wegennet (directe uitkering aan de zes gemeenten) en B: educatie en communicatie verkeersveiligheid (directe uitkeringen aan provincie en de zes gemeenten).	A: Wettelijk (artikel 15 en 16 Wegenwet) en B: Autonoom	€ 308.000	€ 0	€ 308.000	23-12-2004 (Wet op de BDU)	N.v.t.	
30	Investeringsimpuls Flevoland-Almere (IFA) 2	ASF en daaronder vallende beleidsregels	N.v.t.; projecten IAF 2 zijn verdeeld over verschillende programma's	Versterking van de economische positie en het creëren van een uniek stedelijk klimaat in Almere.	Autonoom	€ 10.474.000	€ 10.474.000	€ 0	2011 (IFA 1 dateert van 2006)	2015	Evaluatie IFA 1 (2010)
31	Subsidie Monumentenwacht	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Subsidie voor behoud en bescherming van de monumenten in Flevoland	Autonoom	€ 11.754	€ 11.754	€ 0	1995	geen	
32	Subsidie Steunpunt Archeologie Monumenten	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Beleidsinformatievoorziening en advisering en ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van archeologiebeleid	Autonoom	€ 126.382	€ 126.382	€ 0	2007	geen	Wordt in 2011 verwacht
33	Nieuw Land Erfgoedcentrum	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Het attractief presenteren, actief informeren en overdragen van de kennis over het Flevolandse culturele erfgoed en het Zuiderzeeproject	Deels wettelijk vanuit de Archiefwet	€ 1.704.418	€ 1.704.418	€ 0	2004	geen	
34	Subsidie centrum Amateurkunst	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Verbetering van de positie en artistieke kwaliteit van de amateurkunst in Flevoland	Autonoom	€ 228.493	€ 228.493	€ 0	voor 2004	geen	
35	Subsidie servicecentrum bibliotheken	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Steunfunctie	Wettelijk	€ 1.064.607	€ 1.064.607	€ 0	voor 2005	geen	Evaluatie servicecentrum Flevolandse bibliotheken (2007)
36	Subsidie Regionale Omroep	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Het hebben van een goed functionerende omroep	Wettelijk	€ 7.609.244	€ 7.609.244	€ 0	2006	geen	

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
37	Subsidie steunfuncties primair onderwijs (kunstzinnige vorming)	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Kwaliteitsverbetering cultuureducatie binnen het primair onderwijs	Autonoom	€ 523.507	€ 523.507	€ 0	voor 2005	geen	
38	Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland	Boekjaar	Economie en arbeidsmarkt	Subsidie voor dekking personeel e.d. + werkkapitaal voor meerdere jaren + bijdrage voor toerisme	Autonoom	€ 1.932.250	€ 1.932.250	€ 0	voor 2007	geen	
39	Sportservice Flevoland	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Sportservice Flevoland is de uitvoeringsorganisatie en het kenniscentrum van het provinciale sport en beweeg beleid.	Autonoom	€ 800.571	€ 800.571	€ 0	Voor 2005		Evaluatie sportbeleid 2005-2008 (2009)
40	Sensor	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Sensor is een instelling die mensen een luisterend oor biedt.	Autonoom	€ 75.426	€ 75.426	€ 0	Voor 2005	Subsidie wordt al sinds jaar en dag verstrekt. Wordt echter niet meer tot de kerntaken van de provincie gerekend en valt onder de komende bezuinigingen.	
41	Slachtofferhulp Noord-Nederland	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Exploitatiebijdrage.	Autonoom	€ 70.325	€ 70.325	€ 0	Voor 2005	Subsidie wordt al sinds jaar en dag verstrekt. Wordt echter niet meer tot de kerntaken van de provincie gerekend en valt onder de komende bezuinigingen.	

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
42	CMO Flevoland	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Steunfunctie-instelling, exploitatiesubsidie	Autonoom	€ 1.794.003	€ 1.794.003	€ 0	Voor 2005		
43	Ondersteuning WSF bibliotheek Almere	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Subsidie om de wetenschappelijke functie van de bibliotheek Almere te versterken	Autonoom	€ 181.664	€ 181.664	€ 0	Voor 2005	31-dec-12	
44	Zomeracademie stichting Apollo	Boekjaar	Flevolandse samenleving	De subsidie wordt meerjarig verstrekt omdat de organisatie een belangrijke regionale rol bij de amateurkunst speelt.	Autonoom	€ 12.640	€ 12.640	€ 0	Voor 2005	31-dec-12	
45	Museum De Paviljoens	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Instelling behoort tot basisinfrastructuur cultuur; cofinanciering door Rijk en Almere	Autonoom	€ 111.200	€ 111.200	€ 0	Voor 2005	nvt	
46	Productiehuis De Bonte Hond	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Instelling behoort tot basisinfrastructuur cultuur; cofinanciering door Rijk en Almere	Autonoom	€ 130.957	€ 130.957	€ 0	2007	nvt	
47	FJSO	Boekjaar	Flevolandse samenleving	De subsidie wordt meerjarig verstrekt omdat de organisatie een belangrijke regionale rol bij de amateurkunst speelt.	Autonoom	€ 16.517	€ 16.517	€ 0	2007	31-dec-12	
48	Scholieren Film Festival	Boekjaar	Flevolandse samenleving	De subsidie wordt meerjarig verstrekt omdat de organisatie een belangrijke regionale rol bij de amateurkunst speelt.	Autonoom	€ 10.429	€ 10.429	€ 0	2005	31-dec-12	
49	Vis a Vis	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Theatergezelschap wordt gefinancierd door NFPK+; cofinanciering door provincie en Almere.	Autonoom	€ 62.573	€ 62.573	€ 0	2007	nvt	
50	Suburbia	Boekjaar	Flevolandse samenleving	Theatergezelschap wordt gefinancierd door NFPK+; cofinanciering door provincie en Almere.	Autonoom	€ 93.859	€ 93.859	€ 0	2007	nvt	

Nr.	Subsidie	Soort	Begrotings-programma	Korte omschrijving subsidie	Soort taak	Plafond 2011	Bijdrage provincie	Bijdrage derden	Instellingsdatum	Einddatum	Evaluatie subsidie
51	Natuur en Milieu Flevoland	Boekjaar	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Jaarlijkse budgetsubsidie ivm activiteiten op het gebied van natuur en milieu/duurzaamheid	Autonoom	€ 151.875	€ 151.875	€ 0	1986	nvt	Mid term review pMJP (2010)
52	IVN consulentenschap Flevoland	Boekjaar	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Jaarlijkse budgetsubsidie ivm activiteiten op het gebied van natuur en milieu/duurzaamheid	Autonoom	€ 172.117	€ 172.117	€ 0	1992	nvt	Mid term review pMJP (2010)
53	Landschapsbeheer Flevoland	Boekjaar	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Jaarlijkse budgetsubsidie ivm activiteiten op het gebied van landschap	Autonoom	€ 238.248	€ 35.061	€ 203.187	26-mrt-09	31-dec-13	Mid term review pMJP (2010)
54	Faunabeheer Flevoland	Boekjaar	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Jaarlijkse budgetsubsidie ivm activiteiten op het gebied van landschap	Autonoom	€ 45.570	€ 45.570	€ 0	Nvt	Nvt	Mid term review pMJP (2010)
55	Het FlevoLandschap	Boekjaar	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	Jaarlijkse budgetsubsidie ivm activiteiten op het gebied van landschap	Autonoom	€ 651.479	€ 651.479	€ 0	2007	2013	Mid term review pMJP (2010)
56	Natuurmonumenten	Specifieke subsidieverordening (Natuur- en Landschapsbeheer, nr. 17)	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	zesjaarlijkse subsidie natuurbeheer via SNL	Wettelijk	€ 406.000	€ 0	€ 406.000	1-1-2011	Nvt	Mid term review pMJP (2010)
57	Het FlevoLandschap	Specifieke subsidieverordening (Natuur- en Landschapsbeheer, nr. 17)	Duurzaamheid, klimaat, water en natuur	zesjaarlijkse subsidie natuurbeheer via SNL	Wettelijk	€ 982.000	€ 0	€ 982.000	1-1-2011	Nvt	Mid term review pMJP (2010)





# BIJLAGE B

## Beoordeling evaluaties subsidies

*In deze bijlage worden de evaluaties van de provincie beoordeeld aan de hand van de 3 kwaliteitseisen zoals uitgewerkt in paragraaf 2.4. De eerste eis is dat er wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie. De tweede is dat er wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen van de subsidie en de derde eis is dat aannemelijk is gemaakt dat de doelen en prestaties zijn behaald door de subsidie. De evaluaties zijn in chronologische volgorde opgenomen.*

### 1. Evaluatie Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken (2007)

GS hebben een wettelijke taak te bevorderen dat openbare bibliotheken samenwerken en dat provinciale netwerken worden gevormd.<sup>33</sup> Het Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken (SFB), dat door de provincie wordt gesubsidieerd, voert deze taak uit. In opdracht van de provincie heeft Stade Advies een evaluatie van het functioneren van het SFB uitgevoerd. Het evaluatierapport is in november 2007 verschenen.

	1. Prestatie(s) behaald	2. Doel(en) bereikt	3. Bijdrage prestatie - doel aannemelijk
Evaluatie SFB	+	-	-

#### Kwaliteitseis 1: voldaan

In de evaluatie stelt Stade Advies vast dat de provincie (vrijwel) geen eigen beleid op het punt van de provinciale bibliotheektaak heeft. De provincie kan alleen via de uitvoering van de werkzaamheden van het SFB zien wat er met de subsidie wordt gedaan. Stade Advies constateert verder dat over de werkzaamheden alleen zeer algemeen wordt gerapporteerd: uit het jaarverslag van het SFB blijkt dat het SFB de bovenlokale taken heeft uitgevoerd.<sup>34</sup> Er wordt dus gerapporteerd over de prestaties.

#### Kwaliteitseis 2: niet voldaan

In de evaluatie wordt niet gerapporteerd over het bereiken van de doelen.

#### Kwaliteitseis 3: niet voldaan

Aangezien niet wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen, is ook niet aannemelijk gemaakt dat de prestaties hebben bijgedragen aan de doelen.

### 2. Evaluatie sportbeleid 2005-2008 (2009)

De provincie heeft een evaluatie opgesteld van het sportbeleid 2005-2008. Deze evaluatie had mede tot doel trends op het terrein van sport te beschrijven en uitgangspunten voor het nieuwe sportbeleid te formuleren. Wanneer de evaluatie is verschenen, is niet uit het document zelf op te maken. Waarschijnlijk voor oktober 2009,

<sup>33</sup> Provincie Zuid-Holland (2010): Overzicht wettelijke taken provincie Zuid-Holland, juli 2010, p. 55.

<sup>34</sup> Stade Advies BV (2007), Eindrapportage evaluatie stichting Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken, 30 november 2007, pp. 3-4.

want toen verscheen de nieuwe sportnota, 'Flevoland sportiefste provincie, sportnota 2010-2013'. Voor het sportbeleid 2005-2008 was € 623.200 per jaar aan subsidies beschikbaar.<sup>35</sup>

	1. Prestatie(s) behaald	2. Doel(en) bereikt	3. Bijdrage prestatie - doel aannemelijk
Beleidsregel sportmanifestaties (nr. 21)	+	-	-
Beleidsregel sportaccommodaties (nr. 22)	+	-	-
Boekjaarsubsidies Sportservice Flevoland (nr. 39)	+	-	-

#### Kwaliteitseis 1: voldaan

De provincie noemt in de evaluatie drie speerpunten van het sportbeleid:

- stimuleren van initiatieven die de relatie tussen onderwijs, sport en jeugd versterken;
- stimuleren van initiatieven die de relatie tussen topsport en breedtesport versterken;
- stimuleren van extra ondersteuning van sportverenigingen door Sportservice Flevoland.

Prestaties die waren beoogd om deze speerpunten te realiseren, worden niet genoemd. Over de behaalde prestaties wordt gerapporteerd in de vorm van twee overzichten bij de evaluatie. Het ene overzicht geeft aan voor welke activiteiten Sportservice Flevoland subsidie heeft gekregen. Bij een deel van deze activiteiten is een link gelegd met een speerpunt, met name als het gaat om de relatie tussen jeugd en sport en de extra ondersteuning van sportverenigingen.<sup>36</sup> In het andere overzicht staat welke subsidies de provincie heeft verstrekt in het kader van de regeling voor sportmanifestaties en de regeling voor sportaccommodaties en grootschalige sportmanifestaties. De link tussen deze regelingen en de drie speerpunten wordt niet duidelijk gemaakt.<sup>37</sup> Tot slot noemt de provincie in de evaluatie een aantal evenementen en grote accommodaties die in de periode 2005-2008 in Flevoland tot stand zijn gekomen. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt welke rol de provincie daarin had, bijvoorbeeld of zij daarvoor subsidie heeft verleend.<sup>38</sup>

#### Kwaliteitseis 2: niet voldaan

In de evaluatie wordt aandacht besteed aan het bereiken van de doelen. De provincie geeft aan dat de relatie tussen de omschrijving van het beleid en realisatie/uitvoering niet altijd duidelijk is, bijvoorbeeld bij beleidsregels die niet aansluiten bij de speerpunten. De speerpunten zelf zijn soms te beperkt of te onduidelijk omschreven, waardoor ook onduidelijk is of activiteiten passen bij de speerpunten.<sup>39</sup> De provincie kan dus niet zeggen of doelen bereikt zijn.

<sup>35</sup> Provincie Flevoland, Evaluatie, trends en uitgangspunten, sportbeleid provincie Flevoland, p. 2.

<sup>36</sup> Provincie Flevoland (2009), Evaluatie SSF-activiteiten in kader van nieuwe sportnota.

<sup>37</sup> Provincie Flevoland (2009), Evaluatie subsidies (niet SSF).

<sup>38</sup> Provincie Flevoland (2009), Evaluatie, trends en uitgangspunten, sportbeleid provincie Flevoland, pp. 2-3.

<sup>39</sup> Provincie Flevoland (2009), Evaluatie, trends en uitgangspunten, sportbeleid provincie Flevoland, p. 3.

### Kwaliteitseis 3: niet voldaan

Aangezien niet wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen, is ook niet aannemelijk gemaakt dat de prestaties hebben bijgedragen aan de doelen.

### **3. Investeringsimpuls Flevoland-Almere (IFA1) (2010)**

De provincie Flevoland en de gemeente Almere hebben in december 2006 een convenant gesloten waarin is afgesproken dat de provincie € 100 miljoen beschikbaar stelt voor de versterking van de economische positie en het creëren van een uniek stedelijk klimaat in Almere. Het bedrag zal in drie tranches beschikbaar komen. De eerste tranche van € 35 miljoen (IFA 1) liep van 2006 tot en met 2010. De tweede tranche (IFA 2) bedraagt eveneens € 35 miljoen en loopt van 2011 tot en met 2015. Afgesproken is dat het convenant elke vier jaar wordt geëvalueerd. IFA 1 bestond uit vijf programmalijnen: versterking economische structuur, kwaliteitsslag groenblauwe stad, versterking voorzieningenstructuur, versterking hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, en infrastructurele knelpunten. Voor elke programmalijn is een doelstelling geformuleerd. IFA 1 is in 2010 in opdracht van de provincie geëvalueerd door Twynstra Gudde. Behalve de evaluatie zelf heeft Twynstra Gudde ook een aanvullend rapport uitgebracht. In dat rapport is geanalyseerd wat de activiteiten en de prestaties hebben bijgedragen aan de doelstellingen van IFA.

	1. Prestatie(s) behaald	2. Doel(en) bereikt	3. Bijdrage prestatie - doel aannemelijk
Evaluatie projectsubsidies in het kader van IFA 1 (nr. 30)	+	-	-

### Kwaliteitseis 1: voldaan

In de evaluatie van IFA 1 geeft Twynstra Gudde aan dat de doelen per programmalijn via een aantal projecten moeten worden gehaald. De projectplannen van de zes projecten die met behulp van IFA-middelen zijn gestart, zijn kort na de ondertekening van het convenant gereed gekomen. Twynstra Gudde constateert dat de bijdrage van de zes projecten aan de doelen van de vijf programmalijnen impliciet blijft. Een goede beschrijving van 'wat er klaar is als het klaar is' ontbreekt.<sup>40</sup> Naar aanleiding van deze constatering heeft de provincie Twynstra Gudde gevraagd om een vervolgstudie uit te voeren. In deze vervolgstudie is van elk project de invloed op de resultaat-indicatoren aangegeven. Aan de hand van deze indicatoren wordt het behalen van de doelstellingen gemeten.<sup>41</sup> De eindevaluatie en de vervolgstudie bevatten dus samen de beoogde en de behaalde prestaties (zijnde de projecten).

### Kwaliteitseis 2: niet voldaan

In de evaluatie wordt gerapporteerd over de beoogde doelen en de invloed die de prestaties kunnen hebben op het bereiken van de doelen. Of de doelen zijn bereikt, blijft onduidelijk.

### Kwaliteitseis 3: niet voldaan

Aangezien niet wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen, is ook niet aannemelijk gemaakt dat de prestaties hebben bijgedragen aan de doelen. Daarnaast geldt dat de resultaatindicatoren niet in alle relevante

<sup>40</sup> Twynstra Gudde (2010), Provincie Flevoland: Eindrapport evaluatie Investeringsprogramma Flevoland Almere (IFA), p. 8.

<sup>41</sup> Twynstra Gudde (2010), Provincie Flevoland: Projecten IFA: activiteiten, resultaten, en (verwachte) bijdrage aan IFA-doelstellingen.

gevallen zijn gekwantificeerd, waardoor ook niet duidelijk aan te geven is of de gerealiseerde prestaties daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelen.

#### 4. Midterm Review Provinciaal Meerjarenprogramma landelijk gebied Flevoland (2010)

De provincie heeft voor de periode 2007-2013 een Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) opgesteld. Het pMJP bevat het beleid van de provincie op het terrein van natuur en landelijk gebied. De activiteiten uit het pMJP worden gefinancierd uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van het Rijk, middelen uit het POP2 van de Europese Unie en door de provincie. Halverwege de looptijd van het pMJP moet een Midterm Review worden uitgevoerd, waarin het functioneren en de resultaten van het programma moeten worden bekeken. De Midterm Review moet in alle provincies worden uitgevoerd. Door het Interprovinciaal Overleg (IPO) is daarvoor een format opgesteld, dat is gericht op prestaties. Het Rijk heeft het format vastgesteld. De Midterm Review voor de provincie Flevoland is in 2010 uitgevoerd door Bureau Buiten.

	1. Prestatie(s) behaald	2. Doel(en) bereikt	3. Bijdrage prestatie - doel aannemelijk
Subsidieverordening inrichting landelijk gebied (nr. 1)	+	-	-
Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Flevoland (nr. 17)	+	-	-
Subsidieverordening particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (nr. 18)	+	-	-
Boekjaarsubsidie Natuur en Milieu Flevoland (nr. 51)	+	-	-
Boekjaarsubsidie IVN Consulentenschap Flevoland (nr. 52)	+	-	-
Boekjaarsubsidie Landschapsbeheer Flevoland (nr. 53)	+	-	-
Boekjaarsubsidie Faunabeheer Flevoland (nr. 54)	+	-	-
Boekjaarsubsidie Het Flevolandschap (nr. 55 en 57)	+	-	-
Boekjaarsubsidie Natuurmonumenten (nr. 56)	+	-	-

#### Kwaliteitseis 1: voldaan

In de evaluatie wordt ingegaan op de financiële voortgang en de inhoudelijke voortgang bij de operationele doelen van het programma.<sup>42</sup> Gelet op de wijze waarop de doelen zijn geformuleerd, vindt de Rekenkamer dat hier meer sprake is van prestaties die behaald moeten worden dan van doelen. Een voorbeeld van een prestatie die in de evaluatie als doel is benoemd, is de afspraak om 1.172 ha. grond te verwerven ten behoeve van de

<sup>42</sup> BUITEN, Bureau voor Economie en Omgeving (2010), Midterm Review Provinciaal Meerjarenprogramma landelijk gebied Flevoland, bijlage 1.

Ecologische Hoofdstructuur. In de evaluatie wordt aangegeven wat de tot dan toe behaalde prestaties zijn en of wordt verwacht dat ze eind 2013 geheel zullen zijn gerealiseerd.

Kwaliteitseis 2: niet voldaan

Over het bereiken van de doelen wordt niet in de evaluatie niet gerapporteerd.

Kwaliteitseis 3: niet voldaan

Aangezien niet wordt gerapporteerd over het bereiken van de doelen, is ook niet aannemelijk gemaakt dat de prestaties hebben bijgedragen aan de doelen.





## BIJLAGE C

### Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

#### ***Provincie Flevoland***

- De heer W. Boks, secretaris Programmamanagement Europa
- Mevrouw J. Elling, beleidsondersteunend medewerker Economie en Samenleving
- De heer A. de Graaf, beleidsmedewerker afdeling Ruimte, Wonen en Natuur
- De heer J. Ladders, gedeputeerde
- De heer S. Scheek, hoofd afdeling Economie en Samenleving
- De heer O. Telkamp, adjunct hoofd afdeling Economie en Samenleving
- De heer G. de Vos, senior adviseur Concerncontrol

#### ***Algemeen***

- Mevrouw M. van den Dongen, onderzoeker Algemene Rekenkamer
- De heer F. Israël, projectleider Algemene Rekenkamer







# BIJLAGE D

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### ***Provincie Flevoland***

- Provincie Flevoland (2006), Algemene Subsidieverordening Flevoland 2006
- Provincie Flevoland (2008), TMI-regeling 2008-2013
- Provincie Flevoland (2009), Evaluatie, trends en uitgangspunten, sportbeleid Flevoland
- Provincie Flevoland (2009), Evaluatie SSF-activiteiten in kader van nieuwe sportnota
- Provincie Flevoland (2009), Evaluatie subsidies (niet SSF)
- Provincie Flevoland (2010), GS Nota nr. 1050417: Vaststellen uitgangspunten nieuw op te stellen Algemene subsidieverordening Flevoland
- Provincie Flevoland (2010), Productenraming 2011
- Provincie Flevoland (2011), Flevoland: zelfstandig en uniek; Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015

### ***Wetgeving***

- Algemene Wet Bestuursrecht (2003)

### ***Overige***

- Algemene Rekenkamer (2010), Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies
- Algemene Rekenkamer (2011), Handreiking effectevaluaties subsidies
- Algemene Rekenkamer (2011), Leren van subsidie-evaluaties
- BUITEN, Bureau voor Economie & Omgeving (2010), Midterm Review Provinciaal Meerjarenprogramma landelijk gebied Flevoland
- Buuren, van & Borman (2003), Algemene wet bestuursrecht, Tekst en commentaar
- Ministerie van Financiën (2009), Nota Kader financieel beheer rijkssubsidies
- Ministerie van Financiën (2011), [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (2011), [www.nvrr.nl](http://www.nvrr.nl)
- Onderzoeksbureau Necker van Naem (2011), [www.delokalerekenkamer.nl](http://www.delokalerekenkamer.nl)
- Stade Advies BV (2007), Eindrapportage evaluatie stichting Servicecentrum Flevolandse Bibliotheken
- Twynstra Gudde (2010), Provincie Flevoland, Eindrapport evaluatie Investeringsprogramma Flevoland – Almere (IFA)
- Twynstra Gudde (2010), Provincie Flevoland, Projecten IFA: activiteiten, resultaten en (verwachte) bijdrage aan IFA-doelstellingen

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585  
Fax 020 - 58 18 586

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)