

## Nota van Bevindingen

# Subsidieverstrekking

*Een onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleidsinstrument subsidies bij de Provincie Zeeland*

| Versie    | status | t.b.v.   | Datum                   |
|-----------|--------|--|-------------------------|
| 0.x       |        | Overleg binnen onderzoeksteam en afstemming met PH | September 22 – maart 23 |
| 0.8 / 0.9 |        | Ter bespreking in bestuursvergadering              | 21 april 2023           |
| 1         |        | Ambtelijk wederhoor                                | 19 mei 2023             |
| 1.x       |        | Overleg binnen onderzoeksteam en afstemming met PH | 28 mei 2023             |
| 2         |        | Ambtelijk wederhoor                                | 30 mei 2023             |
| 3         |        | Definitief vaststellen in bestuursvergadering      | 9 okt 2023              |

Versie 3  
9 oktober 2023

## **Colofon**

De rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op provinciaal niveau te versterken. De rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: [www.rekenkamerzeeland.nl](http://www.rekenkamerzeeland.nl)

De bestuursleden van de rekenkamer Zeeland zijn mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

Portefeuillehouder namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland is mr. G.A.A. Van Rijswijk - van Mook.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. A. Maas QC (projectleider) en A. Oppeneer MSc namens de rekenkamer Zeeland en drs. Y.O. van den Berg, S. Bernard MSc en Ir. G.J.J. Nieuwe Weme MBA van onderzoeksbureau B&A. Vanuit het bureau van de Rekenkamer Zeeland werd verdere ondersteuning verleend door drs. ing. M.L.M. Dobbelaer.

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INLEIDING</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1      | Aanleiding   | 5         |
| 1.2      | Doelstelling   | 5         |
| 1.3      | Scope en afbakening  | 5         |
| 1.4      | Vraagstelling  | 6         |
|          | Deel- of onderzoeksvragen  | 6         |
| 1.5      | Onderzoeksteam en –Methodiek   | 8         |
|          | Onderzoeksaanpak   | 8         |
|          | Onderzoeksteam   | 8         |
| 1.6      | Normenkader  | 8         |
| 1.7      | Leeswijzer   | 14        |
| <b>2</b> | <b>SUBSIDIEBELEID EN –REGELING PROVINCIE ZEELAND</b>                             | <b>15</b> |
| 2.1      | Het begrip subsidie  | 15        |
| 2.2      | Subsidiekaders   | 15        |
| 2.3      | Sponsoring   | 17        |
| 2.4      | Subsidieregister   | 18        |
| 2.5      | Organisatie en werkwijze   | 18        |
| 2.6      | Het algemene subsidiebeleid (ASV/ASB)  | 18        |
| 2.7      | Unit Subsidies   | 19        |
| 2.8      | NSP/ POP   | 21        |
| 2.9      | SVNL en SKNL   | 24        |
| 2.10     | Coronasteunmaatregelen   | 25        |
| 2.11     | Logische samenhang   | 26        |
| 2.12     | Evaluatie  | 26        |
| 2.13     | Toetsing aan het normenkader van de onderzoeksvragen behorende bij dit hoofdstuk | 26        |
| 2.14     | Resume of Ontstaan beeld   | 30        |
| <b>3</b> | <b>DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES (INZICHT)</b>                                      | <b>32</b> |
| 3.1      | Overallbeeld doeltreffendheid subsidiebeleid                                     | 32        |
| <b>4</b> | <b>GOOD PRACTICES</b>  | <b>47</b> |
| 4.1      | Definiëren van beleidsresultaten   | 47        |
| 4.2      | Metten van beleidsresultaten   | 48        |
| 4.3      | Inrichten en verbeteren van het subsidieproces                                   | 49        |
| 4.4      | Toetsing aan het normenkader van de onderzoeksvragen behorende bij dit hoofdstuk | 52        |
| 4.5      | Resume of Ontstaan beeld   | 52        |

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Bijlage 1 | Geïnterviewde personen _____   | 54 |
| Bijlage 2 | Geraadpleegde Literatuur en Documenten _____                             | 55 |
| Bijlage 3 | Specifieke regelingen (hoofdstukken) binnen de Asb (oktober 2022) _____  | 56 |
| Bijlage 4 | Lijst met instellingen voor verstrekking integrale kosten subsidie _____ | 58 |
| Bijlage 5 | Processchema ASV-subsidieaanvraag _____                                  | 60 |
| Bijlage 6 | Processchema ASV-subsidievaststelling ASV _____                          | 61 |
| Bijlage 7 | Processchema POP-subsidies _____   | 62 |
| Bijlage 8 | beoordeling doeltreffendheid onderzochte casussen _____                  | 63 |

## 1 INLEIDING

In dit hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek, de vragen die in het onderzoek centraal staan en de manier waarop het onderzoek is aangepakt beschreven.

### 1.1 AANLEIDING

Het verstrekken van subsidies aan andere overheden, organisaties, bedrijven en particulieren is één van de voornaamste instrumenten om beleid te realiseren van de Provincie Zeeland. Het is van belang dat de te subsidiëren activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van de abstractere doelstellingen van Provinciaal beleid. Enkel dan zijn een subsidies doeltreffend (effectief).

Volgens de jaarstukken 2022 gaf de Provincie Zeeland in 2022 in totaal € 246 miljoen uit. Daarvan werd bijna een derde, € 70 miljoen uitgegeven in de vorm van subsidies. Daarmee is het verlenen van subsidies in financieel opzicht een significant beleidsinstrument dat doeltreffend, doelmatig en rechtmatig ingezet dient te worden.

De Rekenkamer ontving in gesprekken met diverse Statenfracties het signaal dat er behoefte is aan informatie over:

- het soort afspraken dat Gedeputeerde Staten (GS) maken met de ontvangers van subsidies;
- hoe deze afspraken verbonden worden met de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen (doeltreffendheid);
- hoe vastgesteld wordt dat een gesubsidieerde activiteit is uitgevoerd;
- of subsidies daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van die beleidsdoelstellingen, en of er ook tussentijds getoetst wordt.

Er werd vanuit de Statenfracties opgemerkt dat ze weinig tot geen terugkoppeling vanuit GS krijgen over de doeltreffendheid van ingezette subsidies. Het verlenen van subsidies is uitvoering van beleid en daarmee een bevoegdheid van GS maar hoe hangt dit samen met de controlerende rol van Provinciale Staten (PS)?

### 1.2 DOELSTELLING

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer PS ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol op het gebied van subsidieverlening en nagaan of subsidies doeltreffend zijn en PS daarover goed worden geïnformeerd.

De Rekenkamer doet dit door het verschaffen van overzicht en inzicht. Overzicht door het algemene subsidiebeleid (ASV/ASB) en de specifieke subsidieregelingen te beschrijven en na te gaan hoe deze tot stand zijn gekomen. Inzicht in de doeltreffendheid door in te zoomen op een aantal specifiek subsidies (steekproef).

Bij dit overzicht en inzicht is steeds nadrukkelijk aandacht voor de sturing door GS op basis van de vastgestelde kaders en voor de betrokkenheid en informatiepositie van PSS.

### 1.3 SCOPE EN AFBAKENING

Het onderzoek richt zich op de door de Provincie verstrekte subsidies en aangegane subsidieverplichtingen in de afgeronde collegeperiode, 2019-2023. Het gaat daarbij om alle aangegane verplichtingen en uitgaven van de Provincie, die volgens de wet (Artikel 4:21 lid 1 Awb) te kwalificeren zijn als een subsidie. Het onderzoek strekt zich dus uit tot alle subsidieregelingen en beleids- en uitvoeringskaders (subsidiekaders) op grond waarvan de Provincie Zeeland subsidies verstrekt.

Buiten de scope van het onderzoek valt:

### **Sponsorbeleid**

Sponsorbijdragen kwalificeren niet als subsidie. Het zijn overeenkomsten in de privaatrechtelijke sfeer tussen de Provincie Zeeland en een organisatie buiten de provinciale organisatie. En daarmee valt dit beleidsinstrument buiten de scope van dit onderzoek door de Rekenkamer. Het rapport beschrijft wel de belangrijkste verschillen tussen de twee beleidsinstrumenten.

### **Concessies**

Het aanbesteden van OV-trajecten via een zogenoemde OV-concessie (streekvervoer en Westerschelde Ferry) heeft eveneens raakvlakken met subsidiebeleid. En in het spraakgebruik wordt de term subsidiering soms gebruikt. Evenwel geldt, net als bij sponsoring dat er commerciële afspraken en overeenkomsten aan ten grondslag liggen en dat het de uitvoering van een provinciale verantwoordelijkheid betreft.

### **Europese Fondsen**

Met Europese fondsen worden geldstromen bedoeld die de Provincie, vaak via het Rijk, ontvangt vanuit Europa. Veelal worden deze inkomsten, vermeerderd met eigen financiële middelen (cofinanciering) van de Provincie, weer in de vorm van provinciale subsidies door GS uitgegeven.

In haar onderzoekprogramma heeft de Rekenkamer een (follow-up) onderzoek opgenomen naar deze inkomstenstroom. Al eerder (2015) deed de Rekenkamer hiernaar onderzoek.

Voor de duidelijkheid: subsidies die verstrekt worden door de Provincie Zeeland in het kader van het Nationaal Strategisch Plan (NSP), het voormalige Plattelandontwikkelingsprogramma (POP) vallen wel binnen de scope van het onderzoek.

### **Tijdelijke bijdragen**

Leningen en bijdragen uit revolverende fondsen vallen weliswaar ook onder de subsidietitel van de Awb. Omdat ze vanwege het terugbetalingskarakter duidelijk afwijken van de reguliere subsidiebijdragen bevinden deze tijdelijke bijdragen buiten de scope van dit onderzoek.

## **1.4 VRAAGSTELLING**

### **Centrale vraagstelling**

*Hoe doeltreffend zijn de subsidies die door de Provincie Zeeland worden verstrekt? En hoe worden Provinciale Staten daarover geïnformeerd?*

### **DEEL- OF ONDERZOEKSVRAGEN**

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om allereerst de onderstaande deel- of onderzoeksvragen te beantwoorden.

### **SUBSIDIEBELEID EN –REGELING PROVINCIE ZEELAND (OVERZICHT)**

#### Definitie

1. Welke definitie hanteert de Provincie Zeeland voor het begrip subsidie?

#### Beleidskaders

2. Welke subsidiekaders (specifieke doelstellingen, beleidskaders, uitvoeringsregels en -afspraken en werkwijzen) kent de Provincie Zeeland?
3. Hoe en door wie zijn deze subsidiekaders vastgesteld?
4. Wat is de financiële omvang van de verschillende subsidiekaders?

### Organisatie en werkwijze

5. Hoe zijn, per subsidiekader de verantwoordelijkheden voor het verstrekken, controleren en vaststellen van subsidies verdeeld tussen PS, GS en ambtelijke organisatie?
6. Hoe is, per subsidiekader het proces van subsidieverstrekking georganiseerd bij de Provincie Zeeland?
7. Zijn beleidsdoelen en maatschappelijke effecten in de subsidieregelingen en –kaders vertaald in toetsingscriteria, subsidievoorwaarden en verantwoordingseisen?
8. Wat gebeurt bij overschrijding van het in de begroting of subsidiekader opgenomen bedrag? En wat bij onder uitputting?

### Samenhang

9. Is sprake van een logische samenhang in het juridisch subsidie-instrumentarium?

### Evaluatie

10. Hoe worden de diverse subsidies en subsidiekaders geëvalueerd door GS?

### PS

11. Hoe is PS betrokken bij het tot stand komen en aanpassen van het algemene subsidiebeleid van de Provincie Zeeland en hoe wordt PS betrokken bij het opstellen en aanpassen van andere subsidiekaders?

### DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES (INZICHT)

*De onderstaande onderzoeksvragen worden kwantitatief beantwoord door middel van een totaal-overzicht over alle regelingen en subsidies en vervolgens kwantitatief, door middel van casuonderzoek. Op basis van een selecte steekproef werden per subsidiekader verschillende subsidiedossiers (aanvragen en vaststellingen) nader onderzocht. De totale steekproef besloeg drieëntachtig (83) dossiers.*

12. Hoe wordt meetbaar gemaakt en vastgesteld dat de te subsidiëren activiteit bijdraagt aan het realiseren van een of meerdere provinciale beleidsdoelstellingen?
13. Is duidelijk voor de aanvragers van subsidie aan welke beleidsdoelen of maatschappelijke effecten hun aanvraag dient bij te dragen?
14. In welke mate heeft een expliciete afweging plaatsgevonden ten aanzien van het instrument subsidie ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?
15. Welke afspraken werden er bij het verlenen met ontvangers van subsidies gemaakt en hoe worden die vastgelegd en beoordeeld?
  - Toetsingskader
  - Prestatie indicatoren
  - Afspraken over aanlevering gegevens
16. Hoe wordt vastgesteld dat de subsidieontvanger de afgesproken prestaties heeft gerealiseerd en alle andere afspraken is nagekomen en welke (financiële) gevolgen dat heeft voor de ontvanger?
17. Hoe wordt vastgesteld of het geld besteed is aan de doelen, waarvoor de subsidie is verleend?
18. In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van deze subsidies aan de daarover gemaakte afspraken?
19. Hoe wordt vastgesteld dat de geleverde prestaties bijdroegen aan het realiseren van de Provinciale beleidsdoelstellingen?
20. Hoe worden PS geïnformeerd over aard en omvang van subsidies en over de doeltreffendheid daarvan?

## GOOD PRACTICES

21. Met welke 'good practices' uit andere provincies kan de Provincie Zeeland de doeltreffendheid van het subsidiebeleid vergroten?
- Definiëren van beleidsresultaten
  - Metten van beleidsresultaten
  - Inrichten en verbeteren van het subsidieproces

### 1.5 ONDERZOEKSTEAM EN –METHODIEK

#### ONDERZOEKSAANPAK

De studie is gebaseerd op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, begrotingen, jaarverslagen en voortgangsrapportages. Ook zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren en bestuurders binnen de Provincie Zeeland. Ook documenten van andere organisaties werden bestudeerd en er werd gesproken met medewerkers en andere betrokkenen van buiten de Provincie Zeeland.

Per subsidieregeling is door middel van een selecte steekproef 83 subsidies onderworpen aan een uitgebreide casestudie. De zogenaamde klantreis, de ervaringen vanuit het perspectief van de subsidieaanvrager wordt daarbij meegenomen door een aantal van hen te interviewen.

#### ONDERZOEKSTEAM

De Rekenkamer Zeeland heeft ervoor gekozen een deel van de onderzoeksuitvoering uit te besteden aan B&A, een onderzoeksbureau dat deskundig is op gebied van beleidsonderzoeken bij overheden en affiniteit heeft met dit specifieke onderzoeksthema.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. A. Maas QC (projectleider), mevr. A. Oppeneer MSc en drs. ing. M.L.M. Dobbelaer van de rekenkamer Zeeland en drs. Y.O. van den Berg, S. Bernard MSc en Ir. G.J.J. Nieuwe Weme MBA van onderzoeksbureau B&A.

Portefeuillehouder namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland is mevr. mr. G.A.A. van Rijswijk - van Mook.

### 1.6 NORMENKADER

Het normenkader volgt themagewijs de indeling van de onderzoeksvragen. Daarmee fungeert dit kader als de meetlat waaraan de bevindingen bij de diverse onderzoeksvragen worden getoetst.

De gehanteerde normen zijn afgeleid van eisen en voorwaarden die voorkomen uit wet- en regelgeving rondom subsidies. Bijvoorbeeld de verplichting die de Awb voorschrijft over de periodieke evaluatie van het subsidie instrument. Daarnaast zijn normen afgeleid van beleidstheoretische inzichten over de logica van de samenhang tussen het ingezette subsidie instrumentarium en provinciale doelen. Bijvoorbeeld dat inzichtelijk is dat subsidieverstrekking bijdraagt aan het doelbereik en dat daarop wordt gestuurd bij de toekenning en de definitieve beschikking van subsidies.

Een deel van de onderzoeksvragen is descriptief van aard, toetsing van de bevindingen aan een norm is dan niet aan de orde. Vanwege het kwalitatieve karakter van dit onderzoek kan niet in alle gevallen een voldoet/voldoet-niet antwoord worden gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader bij die onderzoeksvragen een onderbouwd beeld van het hoe en wat daarbij al goed gaat en van wat beter kan.

| <b>Overzicht / Beleidskader</b>  | <b>Norm</b> |
|--|-------------|
| 1. Welke definitie hanteert de Provincie Zeeland voor het begrip subsidie? | Descriptief |



|   |  |
|---|--|
| <p>2. Welke subsidiekaders (specifieke doelstellingen, beleidskaders, uitvoeringsregels en -afspraken en werkwijzen) kent de Provincie Zeeland?</p>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23).</li> <li>- De Provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies.</li> <li>- De Provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.</li> </ul> </li> <li>• In de subsidieregelingen wordt expliciet duidelijk gemaakt aan welke inhoudelijke provinciale doelstellingen de subsidies moeten bijdragen.</li> <li>• De Provincie heeft zicht op de omvang, rechtmatigheid en effectiviteit van adhoc subsidies die buitenom de vastgestelde regelingen verstrekt worden.</li> </ul> |
| <p>3. Hoe en door wie zijn deze subsidiekaders vastgesteld?</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De regeling is door het bevoegde bestuursorgaan vastgesteld.</li> <li>• De regeling is rechtmatig.</li> </ul>   |
| <p>4. Wat is de financiële omvang van de verschillende subsidiekaders?</p>  | <p>Descriptief</p>   |
| <p>5. Hoe zijn, per subsidiekader de verantwoordelijkheden voor het verstrekken, controleren en vaststellen van subsidies verdeeld tussen PS, GS en ambtelijke organisatie?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).</li> </ul>  |
| <p>6. Hoe is, per subsidiekader het proces van subsidieverstrekking georganiseerd bij de Provincie Zeeland?</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).</li> </ul>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bestuursorgaan (GS) publiceert jaarlijks een juist en volledig overzicht van alle verstrekte subsidies (Awb art 4:23 lid 4).</li> </ul>   |
| 7. Zijn beleidsdoelen en maatschappelijke effecten in de subsidieregelingen en -kaders vertaald in toetsingscriteria, subsidievoorwaarden en verantwoordingseisen? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidievoorwaarden zijn expliciet afgeleid van beleidsdoelen.</li> <li>• Subsidieplafonds zijn gebaseerd op lokale voorschriften en worden correct bekend gemaakt.</li> <li>• Subsidiebesluiten zijn gemotiveerd vanuit het perspectief van rechtmatigheid en doeltreffendheid.</li> </ul>   |
| 8. Wat gebeurt bij overschrijding van het in de begroting of subsidiekader opgenomen bedrag? En wat bij onder uitputting?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het subsidiekader (ASV, besluit, regelingen) voorziet in afwijzingsgronden bij overschrijding.</li> <li>• Het subsidiekader (ASV, besluit, regelingen, mandaatbesluit) voorziet in een meldingsplicht aan GS bij onder uitputting.</li> <li>• De uitgaven, gemoeid met subsidieverstrekking, blijven binnen de daarvoor gestelde kaders</li> </ul>  |
| 9. Is sprake van een logische samenhang in het juridisch subsidie instrumentarium?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23).</li> <li>○ Eventuele deelverordeningen of beleidsregels zijn in overeenstemming met de algemene subsidieverordening.</li> <li>○ De Provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies.</li> <li>○ De Provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.</li> </ul> </li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ GS heeft in het algemene subsidiebesluit (ASB) beleidsregels voor bijvoorbeeld sportinstellingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, et cetera opgenomen. (differentiatie naar sectoren).</li> <li>○ De Provincie heeft zicht op de omvang, rechtmatigheid en effectiviteit van ad hoc subsidies die buitenom de vastgestelde regelingen verstrekt worden.</li> </ul>  |
| <p>10. Hoe worden de diverse subsidies en subsidiekaders geëvalueerd door GS?</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Subsidieregelingen met een looptijd langer dan vijf jaar worden geëvalueerd (Awb artikel 4.23 lid 5)</li> <li>● Evaluaties geven inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie-regeling.</li> <li>● De Provincie benut de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit.</li> <li>● Waar nodig worden de uitkomsten gebruikt voor aanpassingen aan de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument.</li> </ul> |
| <p>11. Hoe is PS betrokken bij het tot stand komen en aanpassen van het algemene subsidiebeleid van de Provincie Zeeland en hoe wordt PS betrokken bij het opstellen en aanpassen van andere subsidiekaders?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● De wensen van PS zijn bij het opstellen van het algemene subsidiebeleid en de overige subsidie-regelingen geïnventariseerd en afgewogen.</li> <li>● PS heeft het subsidiebeleid vastgesteld.</li> <li>● PS heeft het subsidie instrumentarium vastgesteld en een expliciete keuze gemaakt of de vaststelling van regelingen aan GS is gemandateerd of niet.</li> </ul>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PS heeft een subsidiebeleid (de inrichting van het gehele subsidiekader) vastgesteld.</li> <li>• Gesubsidieerde instellingen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het subsidiebeleid.</li> <li>• PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht 81 (BOR, 201582).</li> </ul> |
|--|--|

**Inzicht / Doeltreffendheid**

**Norm**

|  |  |
|--|--|
| 12. Hoe wordt meetbaar gemaakt en vastgesteld dat de te subsidiëren activiteit bijdraagt aan het realiseren van een of meerdere provinciale beleidsdoelstellingen? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de subsidieregelingen wordt expliciet duidelijk gemaakt aan welke inhoudelijke provinciale doelstellingen de subsidies moeten bijdragen.</li> </ul>  |
| 13. Is duidelijk voor de aanvragers van subsidie aan welke beleidsdoelen of maatschappelijke effecten hun aanvraag dient bij te dragen?                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragers hebben een duidelijk beeld aan welke beleidsdoelen en maatschappelijke effecten de aangevraagde activiteiten dienen bij te dragen.</li> </ul>  |
| 14. In welke mate heeft een expliciete afweging plaatsgevonden ten aanzien van het instrument subsidie ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De keuze voor het instrument subsidie is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf.</li> </ul>  |
| 15. Welke afspraken werden er vooraf met ontvangers van subsidies gemaakt en hoe worden die vastgelegd en beoordeeld?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de individuele beschikking per gesubsidieerde instelling is opgenomen welke regels van toepassing zijn, aan welk beleidsdoel, welke activiteiten worden ontplooid, wat van de subsidieontvanger verwacht wordt en wat het subsidiebedrag is.</li> <li>• Doelen en maatschappelijke effecten zijn SMART geformuleerd en komen expliciet terug in de subsidiebeschikkingen.</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Provincie heeft richting de subsidieontvanger eisen gesteld ten aanzien van het afleggen van verantwoording over het bestede subsidiebedrag.</li> </ul>  |
| 16. Hoe wordt vastgesteld dat de subsidieontvanger de afgesproken prestaties heeft gerealiseerd en alle andere afspraken is nagekomen en welke (financiële) gevolgen heeft dat voor de ontvanger? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De voortgang van de uitvoering wordt actief bewaakt.</li> <li>• Bij afwijkingen ten opzichte van de gemaakte afspraken wordt bijgestuurd (tussentijdse wijzigingen).</li> <li>• Afwijkingen ten opzichte van de gemaakte afspraken worden gecommuniceerd met GS.</li> </ul> |
| 17. Wordt er, waar dat van toepassing is, gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen, waarvoor de subsidie is verleend?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovenstaande normen (zie 16)</li> </ul>   |
| 18. In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van deze regelingen aan de daarover gemaakte afspraken?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovenstaande normen (zie 16)</li> </ul>   |
| 19. Hoe wordt vastgesteld dat de geleverde prestaties bijdroegen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovenstaande normen (zie 16)</li> </ul>   |
| 20. Hoe worden PS geïnformeerd over aard en omvang van subsidies en over de doeltreffendheid daarvan?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoringsinformatie wordt met PS gedeeld voor zover dit een PS-bevoegdheid betreft.</li> <li>• Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren.</li> </ul>  |

**Good practice**

**Norm**

|   |             |
|---|-------------|
| 21. Met welke 'good practices' uit andere provincies kan de Provincie Zeeland de doeltreffendheid van het subsidiebeleid vergroten? | Descriptief |
|---|-------------|

## 1.7 LEESWIJZER

Deze nota van bevindingen bevat een beschrijving van het rekenkameronderzoek en van de resultaten van onderzoek. De conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer op basis daarvan doet, zijn verwoord in de bestuurlijke nota. Deze nota van bevindingen wordt niet gepubliceerd, maar is wel een openbaar document dat opvraagbaar is bij de rekenkamer en te downloaden van de website [www.rekenkamerzeeland.nl](http://www.rekenkamerzeeland.nl).

De hoofdstuk- en paragraafonderverdeling van deze nota van bevindingen volgt themagewijs de onderverdeling van de verschillende deelvragen.

Ieder hoofdstuk eindigt met een resumé. De resumes vormen de verbindende schakel met de bestuurlijke nota.

## 2 SUBSIDIEBELEID EN –REGELING PROVINCIE ZEELAND

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen die behoren tot het thema ‘overzicht’. Aan het einde van het hoofdstuk worden de diverse bevindingen aan het normenkader getoetst en wordt een resumé gegeven van de belangrijkste bevindingen en gevolgtrekkingen uit dit hoofdstuk.

### 2.1 HET BEGRIP SUBSIDIE

*In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:*

1. *Welke definitie(s) hanteert de Provincie Zeeland voor het begrip subsidie?*

#### Definitie

Artikel 4:21 lid 1 Awb (Algemene wet bestuursrecht)

Onder subsidie wordt verstaan: 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.

Voor de bepaling of iets een subsidie is of niet, volgt de Provincie Zeeland de betreffende bepaling uit de Algemene wet bestuursrecht. Doordat deze definitie wordt gevolgd is het beleidsinstrument subsidie breed inzetbaar.

#### Subsidie als instrument van beleid

Het verstrekken van subsidie is een door de Provincie Zeeland veel gebruikt instrument, maar is niet het enige instrument. Er zijn meer instrumenten om beleidsdoelstellingen te realiseren zoals het verstrekken van een opdracht, sponsoring, een (samenwerkings-)overeenkomst of bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom of het reguleren door middel van regelgeving. Daarnaast kan de Provincie door middel van het inzetten van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en faciliteiten zoals gebouwen, materieel en materiaal beleidsdoelstellingen realiseren.

De vraag waarom een instelling voor bepaalde activiteiten subsidie ontvangt, wordt niet inhoudelijk beantwoord vanuit het subsidiebeleid. Het subsidiebeleid is een instrument waarbij (financiële) middelen van de Provincie worden ingezet om doelen van de Provincie te bereiken. Het is daarbij een bestuurlijke afweging om de doelen en de beschikbare middelen te bepalen en het is een beleidsmatige afweging of activiteiten van een instelling met behulp van een provinciale subsidie uitgevoerd kunnen worden en of het verlenen van een subsidie in voldoende mate bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de provincie. Ook de vraag hoeveel subsidie een instelling of een project kan ontvangen, wordt niet beantwoord vanuit het subsidiebeleid. Dit zal vooral worden bepaald door het provinciaal ambitieniveau en de, door PS beschikbaar gestelde financiële middelen voor een beleidsdoelstelling dan wel activiteit.

### 2.2 SUBSIDIEKADERS

*In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:*

2. *Welke subsidiekaders (specifieke doelstellingen, beleidskaders, uitvoeringsregels en -afspraken en werkwijzen) kent de Provincie Zeeland?*
3. *Hoe en door wie zijn deze subsidiekaders vastgesteld?*
4. *Wat is de financiële omvang van de verschillende subsidiekaders?*

Het beleidsinstrument subsidie wordt door de Provincie Zeeland ingezet voor het bereiken van de diverse beleidsdoelstellingen op de verschillende beleidsterreinen van de Provincie.

## Algemeen subsidiebeleid Provincie Zeeland 2013

De algemene regels en voorwaarden voor subsidies die werden verstrekt in de onderzochte periode (2019-2021) zijn vastgelegd in de Algemene subsidieverordening Zeeland 2013 ([Asv 2013](#)) en het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2013 ([Asb 2013](#)), welke zijn vastgesteld door respectievelijk PS en GS. Basis voor het algemeen subsidiebeleid van de provincie Zeeland is het Uniform Subsidiekader ([USK](#)) dat met ingang van 2013 door alle provincies wordt toegepast.

In de Asv wordt het Asb nader uitgewerkt en bevat naast algemene bepalingen een groot aantal hoofdstukken waarin specifieke en afgebakende subsidieregelingen zijn opgenomen.

## Algemeen subsidiebeleid Provincie Zeeland 2023

Met ingang van 2023 zijn de Asv 2013 en Asb 2013 vervangen door de Asv 2023 en de Asb 2023.

De provincie Zeeland heeft het subsidiebeleid (Asv 2013 en Asb 2013) geëvalueerd met als doel te bezien of het subsidiebeleid nog voldoende aansluit bij de wensen en eisen van betrokkenen en of er verbeteringen mogelijk zijn. Dit heeft geresulteerd in een beperkt aantal wijzigingen die zijn verwerkt in de [Asv 2023](#) en [Asb 2023](#).

## Specifieke regelingen

Voor sommige subsidies gelden speciale regels, bijvoorbeeld vanuit de Europese Unie of vanuit het Rijk. De uitvoering van de subsidieregeling ligt dan wel bij de Provincie Zeeland maar men is gehouden aan die regels die gesteld worden door het Rijk of vanuit Europa.

Voor de provinciale subsidieverlening op het gebied van Natuur- en Landschapsbeheer gelden niet de ASV en ASB, maar zijn de regels van toepassing die het Rijk stelt in het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). De door PS vastgestelde Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer ([SVNL](#)) voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer valt onder dit stelsel samen met de, eveneens door PS vastgestelde Subsidieverordening Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap ([SKNL](#)) voor het omzetten van landbouwgrond in natuurgrond.

Provinciale subsidies in het kader van het Nationaal Strategisch Plan (NSP), het voormalige Plattelandontwikkelingsprogramma ([POP](#)) vallen eveneens niet onder de Asv en Asb. Voor de POP-subsidies die de Provincie Zeeland verstrekt gelden uniforme Europese regels. PS heeft voor Zeeland de betreffende subsidieverordening vastgesteld.

In voorkomende gevallen, wanneer een beleidskader ontbreekt, worden ad hoc subsidies door de Provincie Zeeland toegekend die niet volledig passen binnen de algemene regels van het subsidiebeleid of binnen een andere vastgestelde regeling. In die gevallen wordt zoveel als mogelijk aangehaakt bij de algemene regels. Wanneer er sprake is van een zekere terugkerendheid van zo'n buiten de kaders vallende subsidie, dan zal dit leiden tot aanpassing van het beleid. Bijvoorbeeld door een specifiek hoofdstuk aan de ASV/ASB toe te voegen.

In het vervolg van dit onderzoeksrapport gebruikt de rekenkamer de term 'subsidiekader' om de verschillende subsidieregelingen met ieder specifieke doelstellingen, beleidskaders, uitvoeringsregels en -afspraken en werkwijzen te onderscheiden.

| Regeling             | Laatstelijk vastgesteld of gewijzigd door PS op: | Toekennin-<br>gen 2019 | Toekennin-<br>gen 2020 | Toekennin-<br>gen 2021 |
|----------------------|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| Asv/Asb <sup>1</sup> | December 2022                                    | € 69,8 mln.            | € 41,9 mln.            | € 35,7 mln.            |
| SKNL                 | Oktober 2022                                     | € 0,1 mln.             | € 2,5 mln.             | € 0,35 mln.            |
| SVNL                 | Oktober 2022                                     | € 0,1 mln.             | € 9,5 mln.             | € 0,36 mln.            |

<sup>1</sup> Onder de ASB vallen ruim twintig min of meer separate subsidieregelingen.



|                      |               |            |         |             |
|----------------------|---------------|------------|---------|-------------|
| NSP/POP <sup>2</sup> | April 2022    | € 3,9 mln. | € 0,2   | € 1,6 mln.  |
| Overig <sup>3</sup>  | November 2020 | € nihil    | € nihil | € 0,36 mln. |

## 2.3 SPONSORING

*Zoals aangegeven valt het beleidsinstrument sponsoring buiten de scope van dit onderzoek. Evenwel wordt in de navolgende paragraaf kort aangegeven wat sponsoring is en waar het afwijkt van subsidiering.*

Bij sponsoring wordt actief gestuurd op het verkrijgen van publiciteit en contact met de doelgroep van het evenement. Vooral omdat sponsoring de Provincie meer mogelijkheden biedt om tegenprestaties te verlangen is vanaf 2018 sponsoring toegevoegd aan het beleidsinstrumentarium van de Provincie Zeeland.

Anders dan bij sponsoring wordt subsidie ingezet om evenementen te stimuleren zonder dat daar specifieke tegenprestaties tegenover staan. Wanneer mogelijk worden wel afspraken gemaakt, maar dergelijke afspraken zijn op basis van vrijwilligheid en niet juridisch afdwingbaar. Uiteraard worden en bij het verlenen van een subsidie door de provincie wel eisen gesteld aan het evenement, bijvoorbeeld hoeveel deelnemers en publiek worden bereikt en hoe het evenement bijdraagt aan de provinciale beleidsdoelstellingen.

### Sponsorbeleid

De algemene doelen die de Provincie Zeeland nastreeft met het aangaan van sponsorovereenkomsten zijn:

- Het positioneren van de Provincie Zeeland als betrokken overheid, verbonden met haar regio.
- De Provincie Zeeland (inter)nationaal en onderscheidend als vestigingsregio zichtbaar maken in lijn met de uitgangspunten van de profileringsstrategie 'Land in Zee'.
- Het bieden van podia voor relatiebeheer van het provinciaal bestuur.

Voor een sponsorovereenkomst wordt aangegaan, moeten deze doelstellingen door de organisator worden vertaald naar concrete acties voor de Provincie Zeeland.

### Onderzoek door concerncontrol

De afdeling Control van de Provincie Zeeland deed recent onderzoek naar de eerste ervaringen met sponsoring. Centraal in het onderzoek stond de vraag of de toepassing van het instrument sponsoring door de Provincie Zeeland als doeltreffend en doelmatig kan worden aangemerkt.

Wat de doeltreffendheid betreft is deze, volgens het onderzoek niet vast te stellen. Er is, zo blijkt uit het onderzoek onvoldoende data beschikbaar om te kunnen concluderen dat sponsoring een doeltreffende bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van provinciale opgaven en beleidsdoelen. Dit heeft enerzijds te maken met het ontbreken van metingen naar de effecten van sponsoring. Anderzijds wordt dit veroorzaakt doordat doeltreffendheid van sponsoring moeilijk meetbaar is.

Wetende dat de doeltreffendheid niet vastgesteld kan worden, is in feite de doelmatigheid ook niet vast te stellen. Daarom is in dit onderzoek naar doelmatigheid uitsluitend onderzocht of de prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen is bereikt. Daarbij concludeert Control dat, binnen de beperkte onderzoeksvraag is vastgesteld dat het proces van sponsoring te verbeteren is. Het is niet eenduidig ingericht en het proceseigenaarschap is niet duidelijk.

<sup>2</sup> Het betreft hier het provinciaal aandeel in de subsidies. Inclusief cofinanciering en Europese middelen bedragen de SNP/POP-subsidies respectievelijk: € 12,2 miljoen, € 2,7 miljoen en € 10,3 miljoen.

<sup>3</sup> Specifieke uitkering (SPUK) Coronasteunmaatregelen, zie paragraaf 2.10

## 2.4 SUBSIDIEREGISTER

Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb art 4:23 lid 4) is de Provincie verplicht om een register bij te houden van alle, door de Provincie verstrekte subsidies.

Via deze link naar de website van de Provincie Zeeland zijn die registers per jaar, en per maand op te roepen: <https://www.zeeland.nl/subsidie-aanvragen/subsidieregister-provincie-zeeland>

In dit onderzoek is gebleken dat het register niet volledig is. De subsidies die verstrekt worden vanuit het Nationaal Strategisch Plan (NSP), het voormalige Plattelandontwikkelingsprogramma (POP, zie 2.8 over deze specifieke groep subsidies) worden hier niet in meegenomen.

De Provincie Zeeland voldoet daarmee niet aan deze eis vanuit de Awb.

Behalve het in materiele zin niet voldoen aan een wettelijke eis bemoeilijkt het ontbreken van een volledig overzicht het verkrijgen van een goed beeld van het aantal Provinciale subsidies en de financiële omvang daarvan. Een bijkomende complicerende factor daarbij is dat het register niet meer is dan een platte Excel-dump van de subsidiegegevens zonder een verdere toelichting en onderverdeling naar bijvoorbeeld beleidsterreinen, subsidieregelingen en arrangementen.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer de gegevens uit het subsidieregister gegroepeerd en gesorteerd en tevens de gegevens van de POP-subsidies toegevoegd. Deze Excel-overzichten van de jaren 2019, 2020 en 2021 zijn op de website van de Rekenkamer op te vragen.

## 2.5 ORGANISATIE EN WERKWIJZE

In de paragrafen 2.4 tot en met 2.10 worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

5. Hoe zijn, per subsidiekader de verantwoordelijkheden voor het verstrekken, controleren en vaststellen van subsidies verdeeld tussen PS, GS en ambtelijke organisatie?
6. Hoe is, per subsidiekader het proces van subsidieverstrekking georganiseerd bij de Provincie Zeeland?
7. Zijn beleidsdoelen en maatschappelijke effecten in de subsidieregelingen en -kaders vertaald in toetsingscriteria, subsidievoorwaarden en verantwoordingseisen?
8. Wat gebeurt bij overschrijding van het in de begroting of subsidiekader opgenomen bedrag? En wat bij onderuitputting?

## 2.6 HET ALGEMENE SUBSIDIEBELEID (ASV/ASB)

### **Instelling**

De algemene regels en voorwaarden voor subsidies die worden verstrekt door de Provincie Zeeland zijn vastgelegd in de Algemene subsidieverordening Zeeland (Asv 2013 en Asv 2023) en het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2013 (Asb 2013 en Asb 2023).

De Asv van de Provincie Zeeland die van toepassing is op de onderzochte periode (2019-2022) werd door PS vastgesteld in 2013. Sindsdien wordt deze regelmatig geactualiseerd. Na een actualisatie wordt de ASV steeds opnieuw door PS vastgesteld. Voor het laatst is dat in december 2022 gebeurd.

In het onderliggende GS-besluit (ASB) zijn de meer algemene bepalingen die PS stelt in de Asv door GS verder uitgewerkt en geoperationaliseerd. Naast zaken met een algemene geldigheid zijn in de ASB ruim twintig verschillende specifieke subsidieregelingen ondergebracht. Zie daartoe de sub paragraaf over de 26 specifieke hoofdstukken.

---

### Arrangementen

In aansluiting op de uitgangspunten van het USK zijn er in [\(link\)](#) zijn er in de provinciale subsidieregels drie arrangementen opgenomen.

De drie arrangementen zijn als volgt te typeren:

|   |                       |  |
|---|-----------------------|--|
| Arrangement 1                             | € 2.500 t/m € 10.000  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie wordt 100% bevoorschot;</li> <li>• vaststelling op basis van steekproef.</li> </ul>  |
| Arrangement 2                             | € 10.000 t/m € 50.000 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie wordt maximaal 75% bevoorschot;</li> <li>• vaststelling op basis van inhoudelijke verantwoording.</li> </ul>               |
| Arrangement 3 (regulier)                  | € 50.000 <            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie wordt maximaal 75% bevoorschot;</li> <li>• Vaststelling op basis van inhoudelijke en financiële verantwoording.</li> </ul> |
| Arrangement 3: (Integrale kostensubsidie) |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidie wordt 100% bevoorschot</li> <li>• Vaststelling op basis van inhoudelijke en financiële verantwoording.</li> </ul>          |

In de ASV is opgenomen dat GS kan besluiten om in voorkomende gevallen subsidies onder een lichter of juist zwaarder arrangement te laten vallen.

### Algemene hoofdstuk

Het algemene eerste hoofdstuk van het door GS vastgestelde Asb geeft aan op welke wijze een subsidie moet worden aangevraagd, welke termijnen daarbij worden gehanteerd, hoe de uitbetaling en bevoorschotting verlopen en hoe na afloop de verantwoording en verdere afwikkeling van de subsidie wordt vormgegeven. Dit zijn de algemene subsidieregels van de Provincie Zeeland. Wanneer er geen andere of nadere regeling van toepassing is, dan wordt gesproken van subsidies die onder het algemene 'eerste' hoofdstuk vallen.

### Specifieke hoofdstukken

In de vervolghoofdstukken van het Asb worden door GS voor de diverse regelingen de specifieke en aanvullende bepalingen aangegeven.

In bijlage 7 bij deze nota van bevindingen zijn de diverse vervolghoofdstukken en daarmee de specifieke regelingen onder de ASB opgenomen.

## 2.7 UNIT SUBSIDIES

De unit subsidies betreft een ambtelijk onderdeel van de Provincie Zeeland en is, meer specifiek een cluster van medewerkers die vallen binnen de afdeling Personeel, Omgeving & Juridische Zaken (POJZ) en bestaat uit ongeveer 12 medewerkers (8,5 fte). Het team of cluster zelf bestaat weer uit een deel dat zich bezighoudt met het verlenen van subsidies en uit een deel dat zich met het vaststellen van subsidies.

Het cluster is verantwoordelijk voor het subsidiebeleid en is eerste aanspreekpunt aangaande subsidiëring vanuit de provinciale subsidieverordening. De uitzondering hierop zijn de subsidies die verstrekt worden vanuit het Platteland Ontwikkelprogramma (POP<sup>4</sup>). De uitvoering daarvan, wordt vanwege de eigenheid uitgevoerd door het POP-bureau . Zie verder de sub paragraaf 2.8 daartoe.

De hoofdtaken van de unit subsidies zijn:

<sup>4</sup> Per 31-12-2022 is POP afgelopen: het nationaal strategisch plan (NSP) is de opvolger

- De primaire beoordeling (toetsing) bij een subsidieaanvraag aan provinciale subsidie-kaders.
- De verdere afwikkeling van de subsidieaanvragen verzorgen, dit in samenwerking met de inhoudelijke beleidsafdelingen.
- Het (door GS gemandateerd) afhandelen, wijzigingen, en afwijzen van lopende subsidies (gemandateerd)
- Het bewaken van termijnen en naleving van gemaakte afspraken.
- In overleg met de verantwoordelijke inhoudelijke beleidsambtenaar, de vaststelling van de subsidie.

---

### Het globale (basis)proces van een Asv-subsidieaanvraag (zie tevens bijlage 3)

#### 1. Unit subsidies

- Ontvangen subsidieaanvraag
- Toetsing aan gestelde kaders uit Asv of andere specifieke regeling.
- Verzoek om inhoudelijke beoordeling door inhoudelijk ambtenaar, al dan niet voorzien van een advies vanuit de toetsing.

#### 2. Beleidsambtenaar

- Aanvraag inhoudelijk beoordelen en advies aan GS voorbereiden.
- Eventueel overleg met de aanvrager en aan (laten) passen van de aanvraag.
- Inwinnen juridisch advies (provinciejurist).
- Inwinnen financieel advies (afdeling financiën).
- Teruggeleiden naar team subsidies

#### 3. Team subsidies

- Uitvoeren subsidie-technische toets.
- Uit (laten) voeren juridische toets.
- Voorstel voor GS opstellen tot:
  - afwijzen van de aanvraag inclusief afwijzingsbeschikking. of
  - toekennen van de aanvraag inclusief subsidiebeschikking.

#### 4. GS

- Besluitvorming over afwijzing of toekenning.
- Vaststellen (en tekenen) afwijzings- of subsidiebeschikking.

#### 5. Team Subsidies:

##### *Ingeval van afwijzing*

- Opstellen afwijzingsbeschikking

##### *In geval van toekenning*

- Versturen van subsidiebeschikking
- Uitvoeren van de subsidietoekenning
  - Termijnbewaking
  - Afspraakbewaking
  - Voorbereiden uitbetalingen van voorschotten en bedragen door de afdeling financiën.

## Het globale proces van een Asv-subsidievaststelling (zie tevens bijlage 4)

1. Team subsidies
  - a. Ontvangen vaststellingsverzoek
  - b. Globale beoordeling
  - c. Doorgeleiding aan inhoudelijk ambtenaar
2. Beleidsambtenaar
  - a. Inhoudelijke beoordeling
  - b. Verzoek tot aanvullende gegevens bij subsidieontvanger (eventueel)
  - c. Teruggeleiden naar Team subsidies
3. Team subsidies

Opstellen GS-voorstel en vaststellingsbeschikking
4. GS
  - a. Besluitvorming over vaststelling van de vaststelling.
  - b. Vaststellen (en tekenen) van de vaststellingsbeschikking.
5. Team subsidies

Vorbereiden en bewaken uitvoering na- of terugbetalingen door afdeling financiën.

### 2.8 NSP/ POP

POP staat voor Plattelands Ontwikkelingsprogramma en was het Europese subsidieprogramma voor plattelandontwikkeling binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB is een van de oudste beleidsvelden van de EU en dateert uit de jaren '60. Subsidies vanuit POP worden al sinds 2000 verstrekt.

De opvolger van het Europese programma POP3 is het Nationaal Strategisch Plan (NSP). Het NSP richt zich met name wederom op Landbouw met vergelijkbare Openstellingen zoals bij POP3. De eerste openstellingen worden voorzien vanaf het 3e kwartaal 2023.

Het ELFPO fonds (Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling) waaruit de POP-subsidies gefinancierd worden bestaat sinds 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=en>.

Het actuele derde programma, POP-3, is bedoeld voor het stimuleren van milieuvriendelijke manieren van produceren waarbij de landbouw wel concurrerend blijft. Deze periode (inclusief transitie) liep van 2014 t/m 2022. De uitvoering van deze regeling is in Nederland bij de Provincies belegd. Zo ook dus bij de Provincie Zeeland.

Het POP3-programma kent diverse subsidiemogelijkheden (maatregelen), en elke maatregel is bestemd voor een of meerdere specifieke doelgroepen. In het algemeen zijn het landbouwers, grondeigenaren, grondgebruikers, landbouworganisaties, natuur- en landschapsorganisaties, provincies, waterschappen, gemeenten en samenwerkingsverbanden van bovenstaande partijen die van de subsidies gebruik kunnen maken.

In Nederland geldt dat het POP3-programma zich afspeelt binnen de volgende thema's:

- versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht van de landbouw
- steun voor investeringen van jonge boeren
- natuur, landschap en biodiversiteit
- verbetering van de waterkwaliteit
- leefbaarheid en vitalisering van het platteland (LEADER)

---

## Totstandkoming

De actuele verordening <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR399789> werd in 2021 door PS vastgesteld. Deze is gebaseerd op een modelverordening van het Regiebureau POP die bij alle Nederlandse provincies in gebruik is. De beleidsvrijheid van de Provincie Zeeland is door deze uniforme werkwijze beperkt.

---

## Regelingen en openstelling

Er zijn verschillende soorten subsidieprogramma's binnen POP3 (maatregelen), voor verschillende doeleinden.

Op de website van de Provincie Zeeland <https://www.zeeland.nl/subsidie-aanvragen/pop3> zijn deze op te roepen.

Kenmerkend voor de POP-regelingen is dat deze werken met periodes van openstelling. Enkel binnen zo'n venster kan een aanvraag worden ingediend. Deze openstellingen worden overigens actief en uitgebreid gecommuniceerd. Bovendien zijn de diverse belangenorganisaties ook goed aangesloten op besluitvorming door en communicatie vanuit ministeries en Europa aangaande deze regelingen. Langs dat kanaal worden potentiële aanvragers dus eveneens goed geïnformeerd.

---

## POP-bureau

Gezien de eigenheid en complexiteit van EU-regelgeving en de nauwe verwevenheid met de landbouwsector is er voor gekozen de uitvoering van deze subsidieregelingen niet bij het algemene Provinciale subsidieloket (team subsidies) van de Provincie Zeeland onder te brengen maar dit binnen een apart POP-team te beleggen. Dit POP-bureau maakt onderdeel uit van het Europoloket <https://www.zeeland.nl/europa/europoloket>.

Het **Europateam** is een team van specialisten die op de hoogte zijn van de mogelijkheden en ontwikkelingen van de Europese Fondsen. Zij adviseren Zeeuwse bedrijven, instellingen, organisaties en medeoverheden alsmede de eigen Provinciale organisatie als het gaat om het ontwikkelen van projectplannen en het doen van aanvragen.

---

## Het globale proces van een POP-subsidieaanvraag (zie tevens bijlage 5)

*Gedurende de looptijd van het onderzoek en de onderzoeksperiode was POP nog van kracht.*

De beoordeling van POP-aanvragen en vaststellingen wordt uitgevoerd door de Provincie (doelmatigheid) en RvO (rechtmatigheid). Deze taakverdeling staat beschreven in diverse overeenkomsten (Convenant POP3, Aansturingsprotocol en Managementovereenkomst).

1. Instelling, bedrijf of organisatie vraagt een subsidie aan
  - Het format projectplan wordt op de website beschikbaar gesteld.
  - De aanvraag wordt direct bij de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RvO) ingediend via het webportal.
  - De Aanvrager geeft aan wat de te subsidiëren activiteiten zijn, welke bedragen daarmee gemoeid zijn en hoe en aan welke Europese en provinciale beleidsdoelstellingen de activiteiten bijdragen.
2. Beoordeling.

Doelmatigheid:

  - De aanvraag wordt in uitzonderlijke gevallen op technische gronden meteen afgewezen door het loket.
  - of*
  - De aanvraag wordt inhoudelijk beoordeeld en getoetst aan de relevante provinciale en Europese uitgangspunten en en

beleid en aan de daarvoor beschikbare middelen. Hiervoor is een provinciale adviescommissie ingesteld.

Rechtmatigheid:

De beoordeling wordt door RVO afgerond. Hierbij wordt er getoetst op EU-conformiteit en redelijkheid van kosten.

Zowel de adviescommissie (doelmatigheid) als RVO (rechtmatigheid) brengen een advies uit aan GS.

### 3. POP-bureau

Voorstel voor GS opstellen tot:

- afwijzen van de aanvraag inclusief afwijzingsbeschikking.  
*of*
- toekennen van de aanvraag inclusief subsidiebeschikking.

### 4. GS

- Besluitvorming over afwijzing of toekenning.
- Vaststellen (en tekenen) afwijzings- of subsidiebeschikking.

Bij bepaalde subsidies heeft GS deze toekenningsbevoegdheid gemandateerd naar een programmamanager. De afwijzingen bij fysieke investeringen zijn bijvoorbeeld gemandateerd naar de programamanager. Hiermee is immers geen budget gemoed en het gaat om een groot aantal af te wijzen aanvragen.

### 5. POP-bureau

*Ingeval van afwijzing*

- Versturen afwijzingsbeschikking
- Behandelen van bezwaren op afwijzing

*In geval van toekenning*

- Versturen van verleningsbeschikking
- Uitvoeren van de subsidietoekenning
  - Termijnbewaking
  - Afspraakbewaking
  - Bewaking subsidiedeclaraties
  - Behandeling bezwaren op toekenning

---

Het globale proces van een POP-subsidievaststelling (zie tevens bijlage 3)

*Gedurende de looptijd van het onderzoek en de onderzoeksperiode was POP nog van kracht. Al is POP niet meer opgesteld, lopende subsidietrajecten moeten nog wel worden afgewikkeld.*

#### 1. Vaststellingsverzoek

Na afloop van de gesubsidieerde activiteiten of periode:

- Meldt de subsidieontvanger dat de prestatie geleverd is.  
en
- De aanvrager levert, afhankelijk van de specifieke regeling en de meer individuele afspraken die gemaakt zijn bewijsstukken bij aan.

#### 2. Beoordeling

RvO is volledig gemandateerd tot het beoordelen van de verantwoordingsstukken op volledigheid en rechtmatigheid.

3. POP-bureau  
Omdat de gehele vaststelling is gemandateerd aan RVO heeft het POP-bureau hierin nauwelijks een rol. Enkel bezwaren tegen de vaststelling worden door het POP-bureau behandeld.
4. GS  
Vanwege volledige mandatering aan RVO heeft GS hierin geen rol.
5. RVO  
Het gehele proces van bewaken en uitvoeren van uitvoering na- of terugbetalingen wordt door RVO uitgevoerd.

---

## Handboek

Om aanvragers op weg te helpen met de subsidieaanvragen is een uitgebreid handboek beschikbaar op de website van de Provincie Zeeland. <file:///C:/Users/almaa/Downloads/Handboek+aanvragers+POP3+POP3plus+subsidie,+versie+mei+2021.pdf>

## 2.9 SVNL EN SKNL

De landelijke regelingen die vallen onder het Subsiestelsel Natuur en Landschap: de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL) en de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) worden door de provincies vastgesteld. Daarmee zijn de provinciale regelingen de juridische grondslag voor subsidieverstrekking. Evenwel gebruiken alle Nederlandse Provincies de modelverordeningen die door BIJ12<sup>5</sup> worden opgesteld. De beleidsvrijheid van de Provincie Zeeland is door deze uniforme werkwijze daardoor beperkt.

---

### De Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL)

Op grond van de SVNL is subsidie mogelijk voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer.

#### **Natuurbeheer**

Natuurbeheerders met Nederlandse natuurgrond, die zijn begrensd voor subsidie in een provinciaal Natuurbeheerplan, kunnen subsidie ontvangen voor natuur- en landschapsbeheer. De subsidie voor natuur- en landschapsbeheer kan elk jaar tussen half november en eind december worden aangevraagd. De begindatum van de subsidie is altijd 1 januari en de subsidie heeft een looptijd van zes jaar. Dit wordt ook wel de subsidieperiode genoemd.

#### **Agrarisch natuurbeheer**

Agrarische natuurbeheerders die Nederlandse landbouwgrond beheren, die is begrensd in een provinciaal Natuurbeheerplan, kunnen subsidie ontvangen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Agrarische collectieven kunnen in de aanvraagperiode voor het ANLb tussen 1 juni en begin augustus (afhankelijk van de provincie) een subsidieaanvraag voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer indienen bij de provincie. Deze subsidieaanvraag wordt de gebiedsaanvraag genoemd.<sup>6</sup>

#### **Landschapsbeheer**

Subsidie voor landschapsbeheer is een jaarlijkse vaste vergoeding voor het onderhoud van bestaande landschapselementen. Er zijn verschillende landschapselementen waarvoor subsidie kan worden

---

<sup>5</sup> BIJ12 ondersteunt provincies bij de uitvoering van wettelijke taken en met kennis, informatie en data over het landelijk gebied en de fysieke leefomgeving. <https://www.bij12.nl/>

<sup>6</sup> Deze regeling valt onder het SNP.



aangevraagd, zoals: bosjes, hagen, poelen en knotbomen. De subsidie is mogelijk binnen natuurterreinen en op landbouwgrond. Voorwaarde is dat deze percelen begrensd zijn voor subsidie in het natuurbeheerplan van de provincie.

#### De Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL)

De subsidie kwaliteitsimpuls wordt verleend op grond van de SKNL. De subsidie is voor grondgebruikers die grond geschikt willen maken voor (agrarisch) natuurbeheer en voor natuurbeheerders die de kwaliteit van de natuur verder willen ontwikkelen en verhogen.

De provincies geven de subsidiemogelijkheden jaarlijks begin oktober aan op de subsidiekaart van het Natuurbeheerplan. In het openstellingsbesluit staat of de subsidie wordt opengesteld en hoeveel subsidie beschikbaar is.

#### Het globale proces

In hoofdlijnen is het proces van subsidieaanvraag, -toekenning en –afwikkeling bij SVNL en SKNL-subsidies gelijk aan dat van de subsidies die binnen het kader van de Asv/Asb vallen.

Gezien de eigenheid van de regelingen en de complexiteit is een aantal inhoudelijke beleidsspecialisten beschikbaar om aanvragers te helpen met de aanvraag.

Via de website van de Provincie Zeeland is daar meer over te weten te komen.

<https://www.zeeland.nl/subsidie-aanvragen/subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer>

#### 2.10 CORONASTEUNMAATREGELEN

In 2020 heeft de Provincie, na onderhandelingen in IPO-verband van het Rijk een tegemoetkoming van € 1,4 miljoen ontvangen ter compensatie van primair provinciaal gesubsidieerde culturele instellingen voor misgelopen inkomsten over de periode begin maart 2020 - 1 juni 2020 vanwege Coronamaatregelen van overheidswege. Ruim de helft van de beschikbaar gestelde € 1,4 miljoen, € 670.000 werd door de Provincie als subsidies beschikt binnen de bestaande subsidieregelingen onder de ASB terwijl € 380.000 uiteindelijk niet in Zeeland werd aangewend en is teruggestort naar het Rijk.

De Provincie heeft ervoor gekozen om een deel van deze middelen uit deze specifieke uitkering (SPUK) in de vorm van subsidies door te zetten naar een aantal Zeeuwse culturele instellingen ter ondersteuning van hun bedrijfsvoering.

|  |              |
|--|--------------|
| Stichting CBK Zeeland                      | € 3.733,00   |
| Stichting Film by the Sea                  | € 30.052,00  |
| Stichting Nationaal Museum Watersnood 1953 | € 178.311,00 |
| Stichting Terra Maris                      | € 55.891,00  |
| Zeeuws Maritiem muZEEum                    | € 43.018,00  |
| Zeeuws Museum                              | € 49.220,00  |

**€ 360.225,00**

Omdat de Provincie geen reguliere beleidstaak ziet naar deze stichtingen waar het gaat om de financiële ondersteuning in dit aspect van hun bedrijfsvoering zijn hier ook geen Provinciale beleidsdoelstellingen aan gekoppeld. En het leveren van een bijdrage aan de realisatie van de Provinciale beleidsdoelstellingen is nu juist de kern van het algemene subsidiebeleid van de Provincie zoals vervat in de Asv en Asb.

Ook al omdat de subsidies voor coronaschade als iets eenmaligs gezien worden is ervoor gekozen het algemene subsidiebeleid hier niet op aan te passen en deze bijzondere subsidies niet op grond van een provinciale regeling toe te kennen. Maar op basis van de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij is voor de praktische invulling van de subsidievoorwaarden en –afspraken wel zoveel als mogelijk aangehaakt bij het algemene subsidiebeleid van de Provincie.

## 2.11 LOGISCHE SAMENHANG

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

### 9. Is sprake van een logische samenhang in het juridisch subsidie-instrumentarium?

Zoals hierboven beschreven zit het subsidiebeleid van de Provincie goed en logisch in elkaar. Een bijzonderheid is dat er feitelijk twee subsidiehuizen zijn. De unit subsidies voor de reguliere subsidies die vallen onder de Asv, de specifieke subsidies die vallen onder de SVNL en SKNL en voor de bijzondere subsidies die niet onder bestaand beleid vallen. Daarnaast houdt een ander organisatieonderdeel, het POP-team zich bezig met de veel specifiekere POP-subsidies. Hoewel de rekenkamer niet specifiek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze twee constructen gekeken heeft, is de argumentatie daarvoor te volgen. De eigenheid van de POP-regeling en de samenwerking met en uitvoering van de regeling door RvO geven dit aan.

## 2.12 EVALUATIE




In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:





### 10. Hoe worden de diverse subsidies en subsidiekaders geëvalueerd door GS?

Op deze onderzoeksvraag wordt in het hiernavolgende derde hoofdstuk nader ingegaan.







## 2.13 TOETSING AAN HET NORMENKADER VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN BEHORENDE BIJ DIT HOOFDSTUK

De rekenkamer hanteert de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de normen:


-  : Er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel.
-  : Er wordt in het geheel voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel.
-  : Er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk.

| 1. Wat zijn subsidies?  | Descriptief   | Nvt.   | Toelichting |
|---|---|--|-------------|
| 2. Welke subsidiekaders kent de Provincie Zeeland en wat is de financiële omvang daarvan? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23).</li> <li>○ De Provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies.</li> <li>○ De Provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.</li> </ul> </li> </ul> | <br><br><br> |             |

|   |  |                                     |  |
|---|--|-------------------------------------|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• GS heeft in het algemene subsidiebesluit (ASB) beleidsregels voor bijvoorbeeld sportinstellingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, et cetera opgenomen. (differentiatie naar sectoren).</li> <li>• In de subsidieregelingen wordt expliciet duidelijk gemaakt aan welke inhoudelijke provinciale doelstellingen de subsidies moeten bijdragen.</li> <li>• De Provincie heeft zicht op de omvang, rechtmatigheid en effectiviteit van ad-hoc subsidies die buitenom de vastgestelde regelingen verstrekt worden.</li> </ul> | <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p>          | <p>Veel subsidies in het algemene hoofdstuk.</p> |
| <p>3. Hoe en door wie zijn deze subsidiekaders vastgesteld?</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De regeling is door het bevoegde bestuursorgaan vastgesteld.</li> <li>• De regeling is rechtmatig.</li> </ul>   | <p>●</p> <p>●</p>                   |  |
| <p>4. Hoe is PS betrokken bij het tot stand komen en aanpassen van het algemene subsidiebeleid van de Provincie Zeeland en hoe wordt PS betrokken bij het opstellen en aanpassen van andere subsidiekaders?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De wensen van PS zijn bij het opstellen van het algemene subsidiebeleid en de overige subsidieregelingen geïnventariseerd en afgewogen.</li> <li>• PS heeft het subsidiebeleid vastgesteld.</li> <li>• PS heeft het subsidie instrumentarium (tenminste ASV en besluit) vastgesteld en een expliciete keuze gemaakt of de vaststelling van regelingen aan GS is gemandateerd of niet.</li> <li>• PS heeft een subsidiebeleid (de inrichting van het gehele subsidiekader) vastgesteld.</li> </ul>                                       | <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p> |  |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesubsidieerde instellingen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het subsidiebeleid.</li> <li>• PS wordt in staat gesteld om trends en ontwikkelingen op het gebied van subsidieverlening te kunnen zien ten behoeve van hun zachte budgetrecht 81 (BOR, 201582).</li> </ul>               | <br><br>     | <p>Er is een openbaar subsidieregister dat wel enig inzicht biedt voor de grondige lezer die ook zelf analyses uitvoert. Maar een echt overall inzicht kan het niet worden genoemd. PS krijgt wel op programmaniveau inzicht in wat gedaan is, maar de link naar subsidieverlening is daarin dun.</p> |
| 5. Wat is de financiële omvang van de verschillende subsidiekaders?  | Descriptief   | Nvt.   |   |
| 6. Hoe zijn, per subsidiekader de verantwoordelijkheden voor het verstrekken, controleren en vaststellen van subsidies verdeeld tussen PS, GS en ambtelijke organisatie? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn 'passend' belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).</li> </ul>   |   |   |
| 7. Hoe is, per subsidiekader het proces van subsidieverstrekking georganiseerd bij de Provincie Zeeland?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn 'passend' belegd en in lijn met gestelde kaders (Awb, subsidieverordeningen, mandaatregeling).</li> <li>• Het bestuursorgaan (GS) publiceert jaarlijks een juist en volledig overzicht van alle verstrekte subsidies (Awb art 4:23 lid 4).</li> </ul> | <br><br> | <p>Een belangrijk deel van de provinciale subsidies (POP) ontbreken in dit overzicht.</p>   |
| 8. Zijn beleidsdoelen en maatschappelijke effecten in de subsidieregelingen en -kaders   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidievoorwaarden zijn expliciet afgeleid van beleidsdoelen.</li> </ul>  |   |   |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| <p>vertaald in toetsingscriteria, subsidievoorwaarden en verantwoordingseisen?</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidieplafonds zijn gebaseerd op lokale voorschriften en worden correct bekend gemaakt.</li> <li>• Subsidiebesluiten zijn gemotiveerd vanuit het perspectief van rechtmatigheid en doeltreffendheid.</li> </ul>   | <p>●</p> <p>●</p>                            |   |
| <p>9. Wat gebeurt bij overschrijding van het in de begroting of subsidiekader opgenomen bedrag? En wat bij onderuitputting?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het subsidiekader (ASV, besluit, regelingen) voorziet in afwijzingsgronden bij overschrijding.</li> <li>• Het subsidiekader (ASV, besluit, regelingen, mandaatbesluit) voorziet in een meldingsplicht aan GS bij onderuitputting.</li> <li>• De uitgaven, gemeoid met subsidieverstrekking, blijven binnen de daarvoor gestelde kaders.</li> </ul>  | <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p>                   |   |
| <p>10. Is sprake van een logische samenhang in het juridisch subsidie instrumentarium?</p>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Provincie stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies:</li> <li>• Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag (Awb artikel 4.23).</li> <li>• Eventuele deelverordeningen of beleidsregels zijn in overeenstemming met de algemene subsidieverordening.</li> <li>• De Provincie beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies.</li> <li>• De Provincie maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.</li> </ul> | <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p> <p>●</p> | <p>Wel binnen regelingen (specifieke hoofdstukken) maar minder strak in H1.</p> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• GS heeft in het algemene subsidiebesluit (ASB) beleidsregels voor bijvoorbeeld sportinstellingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, et cetera opgenomen. (differentiatie naar sectoren).</li> <li>• De Provincie heeft zicht op de omvang, rechtmatigheid en effectiviteit van ad-hoc subsidies die buitenom de vastgestelde regelingen verstrekt worden.</li> </ul>  | <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>   |  |
| 11. Hoe worden de diverse subsidies en subsidiekaders geëvalueerd door GS? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidieregelingen met een looptijd langer dan vijf jaar worden geëvalueerd (Awb artikel 4.23 lid 5).</li> <li>• Evaluaties geven inzicht in de doeltreffendheid van de subsidieregeling.</li> <li>• De Provincie benut de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit.</li> <li>• Waar nodig worden de uitkomsten gebruikt voor aanpassingen aan de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument.</li> </ul> | <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br> | Er wordt wel geëvalueerd vanuit specifieke projecten en dergelijke, maar lang niet alle subsidies komen aan bod. |

## 2.14 RESUME OF ONTSTAAN BEELD

Een subsidie is een (tijdelijke) bijdrage van een overheid of een niet-commerciële organisatie ten behoeve van het starten of uitvoeren van een activiteit door derden dat een maatschappelijk belang dient. Subsidies kunnen ook verstrekt worden om organisaties, die een maatschappelijk belang dienen, in stand te houden.

### Artikel 4:21 lid 1 Awb (Algemene wet bestuursrecht)

Onder subsidie wordt verstaan: 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.

Voor de bepaling of iets een subsidie is of niet, volgt de Provincie Zeeland de betreffende bepaling uit de Algemene wet bestuursrecht. Doordat deze ruime definitie wordt gevolgd is het beleidsinstrument subsidie breed inzetbaar.

---

## Subsidie als instrument van beleid

Het verstrekken van subsidie is een door de Provincie Zeeland veel gebruikt instrument, maar is niet het enige instrument. Er zijn meer instrumenten om beleidsdoelstellingen te realiseren zoals het verstrekken van een opdracht, sponsoring, een (samenwerkings-)overeenkomst of bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom of het reguleren door middel van regelgeving. Daarnaast kan de Provincie door middel van het inzetten van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en faciliteiten zoals gebouwen, materieel en materiaal beleidsdoelstellingen realiseren.

---

## Algemeen subsidiebeleid Provincie Zeeland

De algemene regels en voorwaarden voor subsidies die werden verstrekt in de onderzochte periode (2019-2022) zijn vastgelegd in de Algemene subsidieverordening Zeeland (Asv) en het Algemeen subsidiebesluit Zeeland (Asb), welke zijn vastgesteld door respectievelijk PS en GS. Basis voor het algemeen subsidiebeleid van de provincie Zeeland is het Uniform Subsidiekader (USK) dat door alle provincies wordt toegepast.

In de door GS vastgestelde Asb wordt de door PS vastgestelde Asv nader uitgewerkt en bevat naast algemene bepalingen een groot aantal hoofdstukken waarin specifieke en afgebakende subsidieregelingen zijn opgenomen.

---

## Specifieke regelingen

Voor sommige subsidies gelden speciale regels, bijvoorbeeld vanuit de Europese Unie of vanuit het Rijk. De uitvoering van de subsidieregeling ligt dan wel bij de Provincie Zeeland maar men is gehouden aan die regels die gesteld worden door het Rijk of vanuit Europa.

Voor de provinciale subsidieverlening op het gebied van Natuur- en Landschapsbeheer gelden niet de Asv en Asb, maar zijn de regels van toepassing die het Rijk stelt in het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). De door PS vastgestelde Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer ([SVNL](#)) voor natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer valt onder dit stelsel samen met de, eveneens door PS vastgestelde Subsidieverordening Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap ([SKNL](#)) voor het omzetten van landbouwgrond in natuurgrond.

Provinciale subsidies in het kader van het Plattelandsontwikkelingsprogramma ([POP](#)) vallen eveneens niet onder de Asv en Asb. Voor de POP-subsidies die de Provincie Zeeland verstrekt gelden uniforme Europese regels. PS heeft voor Zeeland de betreffende subsidieverordening vastgesteld.

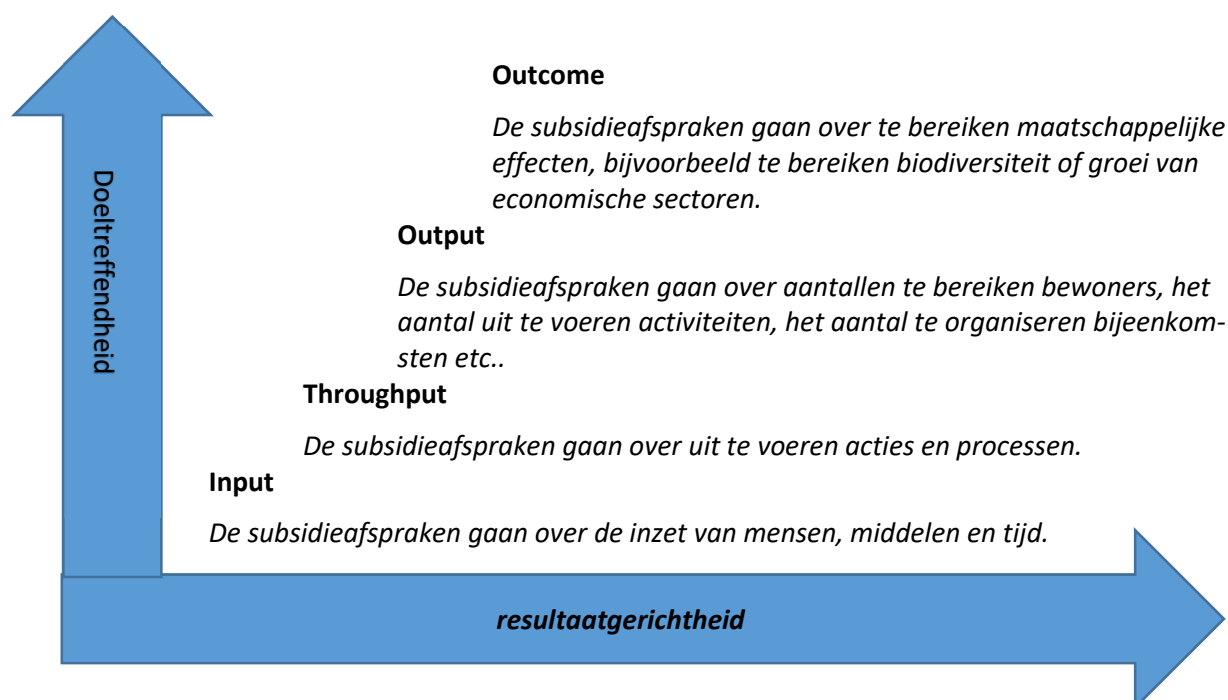
### 3 DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES (INZICHT)

De bevindingen in dit inzicht verschaffende hoofdstuk zijn gebaseerd op gericht onderzoek op basis van een steekproef uit alle door de Provincie Zeeland toegekende subsidies uit de jaren 2019, 2020 en 2021. Het gehanteerde subsidieregister werd door de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek zelf samengesteld.

|  | 2019                   |            | 2020                   |            | 2020                   |            |
|--|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|
|  | in €                   | in aantal  | in €                   | in aantal  | in €                   | in aantal  |
| Hoofdstuk 1 Algemeen                           | € 46.317.260,00        | 196        | € 14.751.986,00        | 160        | € 10.255.730,00        | 141        |
| Hoofdstuk 2 Integrale kosten                   | € 19.334.801,00        | 35         | € 21.501.693,00        | 28         | € 18.044.127,00        | 16         |
| Hoofdstuk 3 Verkeersveiligheid                 | € 60.866,00            | 37         | € 58.754,00            | 24         | € 46.305,00            | 22         |
| Hoofdstuk 4 Draaipremieregeling                | € 10.693,00            | 31         | € 11.148,00            | 29         | € 8.660,00             | 25         |
| Hoofdstuk 5 Restauratie Rijksmonumenten        | € 1.322.223,00         | 4          | € 1.388.582,00         | 4          | € 1.781.479,00         | 5          |
| Hoofdstuk 7 supplement                         | € -                    | 0          | € -                    | 0          | € 102.162,00           | 3          |
| Hoofdstuk 8 Impuls wonen                       | € 1.000.000,00         | 29         | € 694.789,00           | 20         | € 849.863,00           | 32         |
| Hoofdstuk 9 Kernsportevenement                 | € 106.825,00           | 26         | € 57.635,00            | 14         | € 25.266,00            | 9          |
| Hoofdstuk 12 Buurtbus                          | € 109.900,00           | 8          | € 222.700,00           | 14         | € 112.600,00           | 7          |
| Hoofdstuk 13 Drugsafval                        | € -                    | 0          | € -                    | 0          | € 13.873,00            | 4          |
| Hoofdstuk 14 Kwaliteitsimpuls bedrijventerrein | € -                    | 0          | € 1.682.842,00         | 3          | € -                    | 0          |
| Hoofdstuk 16 Kennis- en innovatienetwerken     | € 250.000,00           | 5          | € 299.810,00           | 6          | € 325.000,00           | 7          |
| Hoofdstuk 17 Zeeland in stroomversnelling      | € 698.474,00           | 7          | € 1.090.367,00         | 18         | € 2.912.122,00         | 32         |
| Hoofdstuk 18 Toegankelijkheid halteplaatsen    | € 459.356,00           | 6          | € -                    | 0          | € -                    | 0          |
| Hoofdstuk 19 Groen dak                         | € 116.223,00           | 8          | € 103.074,00           | 97         | € 118.753,00           | 138        |
| Hoofdstuk 22 Hergebruik leegstaande panden     | € -                    | 0          | € -                    | 0          | € 1.000.000,00         | 6          |
| Hoofdstuk 23 Samen in Zee                      | € -                    | 0          | € -                    | 0          | € 97.072,00            | 4          |
| Separate regeling SVNL                         | € 120.666,00           | 1          | € 9.503.565,00         | 3          | € 2.802.052,00         | 15         |
| Separate regeling SKNL                         | € 106.582,00           | 2          | € 2.494.945,00         | 9          | € 354.338,00           | 2          |
| Separate regeling Coronaschade 2020 cultuur    | € -                    | 0          | € -                    | 0          | € 360.225,00           | 6          |
| POP3   | € 3.863.989,32         | 186        | € 231.844,41           | 35         | € 1.590.019,70         | 17         |
| <b>Totaal</b>                                  | <b>€ 73.877.858,32</b> | <b>581</b> | <b>€ 54.093.734,41</b> | <b>464</b> | <b>€ 40.799.646,70</b> | <b>491</b> |

#### 3.1 OVERALLBEELD DOELTREFFENDHEID SUBSIDIEBELEID

##### Doeltreffendheidsladder



De aanname (beleidstheorie) is dat des te meer de subsidieafspraken zich bewegen richting output en outcome, des te groter de doeltreffendheid zal zijn in termen van het bereiken van de doelen en



effecten die de provincie in het betreffende beleid heeft opgesteld. Immers het is makkelijker een verbinding te leggen tussen wat de Provincie wil bereiken (output en outcome) en de gesubsidieerde activiteit. De aanname is tevens dat des te concreter de Provincie is in de beleidsresultaten en doelen, des te beter de mogelijkheden zijn om in de subsidieafspraken ook concretere afspraken te maken. In onderstaande tabel is per beleidsthema en per hoofdstuk uit het Algemeen Subsidiebesluit weergegeven wat de aard van de subsidieafspraken is. Op basis van de interviews met aanvragers en beoordelaars en het expertoordeel van de onderzoekers is bepaald of er mogelijkheden zijn om resultaten meer op output en outcome af te spreken. Op sommige onderdelen kunnen geen uitspraken worden gedaan omdat in de steekproef geen casus was geselecteerd.

### Steekproef

Op basis van 83 subsidieaanvragen, -besluiten, -verantwoordingen en -vaststellingen is in beeld gebracht wat de aard is van de gemaakte subsidieafspraken. Daarvoor is gebruik gemaakt van de begrippen input, throughput, output en outcome om het type afspraken te beschrijven. Deze zijn onderstaand toegelicht:

De kleurcoderingen hebben de volgende betekenis:

### Legenda

|  |
|--|
| <b>Oranje</b><br>Betekent verbeterpotentieel in subsidieproces: er zijn mogelijkheden om tot bijvoorbeeld outputafspraken te komen, waar nu nog alleen input en throughputafspraken worden gemaakt zonder beleidsaanpassingen. |
| <b>Licht oranje</b><br>Betekent verbeterpotentieel op beleidsniveau: een verbetering in het subsidieproces is mogelijk als ook op beleidsniveau een concretisering naar output en outcome plaatsvindt.                         |
| <b>Groen</b><br>Betekent geen verbeterpotentieel in subsidieproces   |
| <b>Licht groen</b><br>Betekent verbeterpotentieel op beleidsniveau: een verbetering in het subsidieproces is mogelijk als ook op beleidsniveau een concretisering naar output en outcome plaatsvindt.                          |
| <b>Wit</b><br>Betekent dat geen verbeterpotentieel mogelijk is of het niet in de steekproef is meegenomen en er geen uitspraken over gedaan kunnen worden.   |

Dat leidt tot het volgende beeld:

|                            |   | Niveau waarop resultaten worden afgesproken in toekenning |            |        |         |
|----------------------------|---|---|------------|--------|---------|
|                            | Verstekte bedragen in miljoenen periode 2019-2021 | input   | Throughout | output | outcome |
| Cultuur (23 in steekproef) | € 22,31   |   |            |        |         |
| H1 Algemeen                | € 3,51  |   |            |        |         |
| H2 Integrale kosten        | € 13,71   |   |            |        |         |
| H 4 Draaipremieregeling    | € 0,03  |   |            |        |         |

|   |                |                    |  |  |  |
|---|----------------|--------------------|--|--|--|
| H 5 Restauratie Rijksmonumenten                           | € 4,49         |                    |  |  |  |
| H 23 Samen in Zee   | € 0,10         |                    |  |  |  |
| Coronaschade 2020 cultuur                                 | € 0,47         |                    |  |  |  |
| <b>Verkeer en vervoer (10 in steekproef)</b>              | <b>€ 1,18</b>  |                    |  |  |  |
| H1 Algemeen   | € 0,03         | Niet in steekproef |  |  |  |
| H2 Integrale kosten                                       | € 0,07         | Niet in steekproef |  |  |  |
| H 12 Buurtbus   | € 0,45         |                    |  |  |  |
| H 18 Toegankelijkheid halteplaatsen                       | € 0,46         |                    |  |  |  |
| H 3 Verkeersveiligheid                                    | € 0,17         |                    |  |  |  |
| <b>Natuur en landbouw (23 aanvragen in steekproef)</b>    | <b>€ 21,95</b> |                    |  |  |  |
| H1 Algemeen   | € 2,94         |                    |  |  |  |
| H2 Integrale kosten                                       | € 2,09         |                    |  |  |  |
| H 13 Drugsafval   | € 0,01         |                    |  |  |  |
| H 19 Groen dak  | € 0,34         |                    |  |  |  |
| SVNL  | € 12,31        |                    |  |  |  |
| SKNL  | € 2,97         |                    |  |  |  |
| POP3  | € 1,29         |                    |  |  |  |
| <b>Wonen (4 in steekproef)</b>                            | <b>€ 3,54</b>  |                    |  |  |  |
| H 8 Impuls wonen  | € 2,54         |                    |  |  |  |
| H 22 Hergebruik leegstaande panden                        | € 1,00         |                    |  |  |  |
| <b>Innovatie en kennisontwikkeling (17 in steekproef)</b> | <b>€ 12,64</b> |                    |  |  |  |
| H1 Algemeen   | € 3,52         |                    |  |  |  |
| H2 Integrale kosten                                       | € 1,86         | Niet in steekproef |  |  |  |
| H 14 Kwaliteitsimpuls bedrijventerrein                    | € 1,68         |                    |  |  |  |
| H 16 Kennis- en innovatienetwerken                        | € 0,87         |                    |  |  |  |
| H 17 Zeeland in stroomversnelling                         | € 4,70         |                    |  |  |  |
| <b>Sport (3 aanvragen in steekproef)</b>                  | <b>€ 0,75</b>  |                    |  |  |  |
| H2 Integrale kosten                                       | € 0,31         |                    |  |  |  |
| H1 Algemeen   | € 0,25         | niet in steekproef |  |  |  |
| H 9 Kernsportevenement                                    | € 0,19         |                    |  |  |  |

Enige toelichting is op zijn plaats. Daarom is voorbeeldsgewijs aangegeven waarom op bepaalde onderdelen wel of geen ruimte is voor verbetering van de sturing op doeltreffendheid. Een meer uitgebreide toelichting op 'regelniveau' is opgenomen in bijlage 8.

Bij subsidies die worden verstrekt op het beleidsthema Cultuur is bij de integrale kostensubsidies nog veelal sprake van input en throughput afspraken. Bijvoorbeeld in termen van te subsidiëren formatie (input) en te organiseren activiteiten (throughput).

Outputafspraken over in hoeverre er een bijdrage plaatsvindt aan provinciale doelstellingen worden niet tot beperkt gemaakt in de onderzochte casussen. Daarom is de bevinding dat er mogelijkheden zijn tot verbetering van de subsidieafspraken en krijgt het de kleur oranje.

Dit is mede mogelijk omdat de provincie ook gestart is met een nulmeting Cultuur, waarmee ook de impact wordt gemeten. Daarom is de verwachting dat een verbetering op het beleidsniveau ook leidt tot mogelijkheden om de doeltreffendheid van de subsidieverstrekking te versterken. Bijvoorbeeld meer outputafspraken in het subsidieproces die gebaseerd kunnen worden op (meer) output- en outcomedoelen op beleidsniveau.

Bij de restauratie van monumenten is daarentegen<sup>7</sup> wel sprake van outputafspraken: het monument wordt gerestaureerd, dat is de doelstelling en daarom wordt de kleur groen. Ook volgens het BBV moet de provincie verantwoorden op outcome (percentage monumenten dat in een bepaalde staat verkeert). Daarom is op dit onderdeel geen verbetermogelijkheid op zowel het beleidsniveau als op het subsidieniveau.

Voor de draaipremieregeling is het bijvoorbeeld lastig om een output- of outcomeafpraak te maken: de molens draaien en daarmee is het resultaat bereikt.

Bij bijvoorbeeld de groene daken is output (er is een groen dak) het maximale niveau waarop een subsidieafpraak kan worden gemaakt. Het is lastig om per aanvraag een outcomeresultaat af te spreken als het bijvoorbeeld gaat om waterabsorptie of verrijking van flora en fauna. Zonder daadwerkelijk te meten in de praktijk, men dat is niet realistisch, blijft dat daarom bij inputafspraken. Daarom heeft het de kleur groen. Wel is ruimte voor verbetering op beleidsniveau mits daartoe wordt gekozen: zo kan de provincie een outcome-doelstelling formuleren, bijvoorbeeld een percentage van de daarvoor geschikte daken dat op deze wijze is vergroend. Nu hanteert de provincie een financiële benadering: er is een subsidieplafond. Maar een gekwantificeerd beleidsresultaat is niet geformuleerd. Daarom is voor de outcome gekozen voor de kleur lichtgroen.

Samenvattend, bij de thema's Cultuur, Innovatie en kennisontwikkeling en Sport is in het subsidieproces en in het inhoudelijke proces nog ruimte voor meer output en/of outcomeafspraken die de doeltreffendheid van de subsidieverstrekking kunnen verhogen. Bij de thema's Natuur en landbouw en Wonen zijn beperkte verbetermogelijkheden in de subsidieafspraken, maar wel kan op beleidsniveau nog een verbetering op onderdelen plaatsvinden.

### 3.2 KEUZE SUBSIDIEINSTRUMENT EN GEMAAKTE AFSPRAKEN MET ONTVANGERS VAN SUBSIDIES

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

14. In welke mate heeft een expliciete afweging plaatsgevonden ten aanzien van het instrument subsidie ten opzichte van andere beleidsinstrumenten<sup>8</sup>?
15. Welke afspraken werden er bij het verlenen met ontvangers van subsidies gemaakt en hoe worden die vastgelegd en beoordeeld?
  - Toetsingskader
  - Prestatie indicatoren
  - Afspraken over aanlevering gegevens

#### Beantwoording op hoofdlijnen

- Er heeft een afweging plaatsgevonden tussen subsidieverstrekking en inkoop/opdrachtverstrekking. Subsidies worden verstrekt voor het realiseren van maatschappelijke doelen en

<sup>7</sup> Het organiseren van festivals is geen doelstelling van de provincie, het is een middel dat ingezet wordt om bij aan betere bekendheid van de provincie, leefbaarheid etc.. Het restaureren van monumenten is wel een doelstelling.

<sup>8</sup> Onder beleidsinstrumenten worden in dit onderzoek de beleidsinstrumenten subsidie, inkoop en opdrachtverstrekking verstaan. Dit omdat het soortgelijke beleidsinstrumenten zijn waarbij de Provincie middelen verstrekt waar een 'prestatie' tegenover staat.

effecten en voor het samen met partners realiseren of bijdragen aan provinciale doelen. Inkoop vindt plaats als het een dienst is ten behoeve van de provinciale organisatie. De keuze voor het subsidieinstrument (bij 'nieuwe' gevallen) vindt plaats na advies van het Subsidieloket en de afdeling Inkoop.

- Het aanvraagformulier vormt de start van de afspraken met de ontvangers. Hierin worden aanvragers gevraagd aan te geven wat de resultaten en prestaties zijn en welke afspraken ze daarover willen maken. Dit wordt vastgelegd in het GS-besluit bij de toekenning. De aard van de afspraken, die in de basis (aanvraagformulier) dezelfde zijn, worden tevens gestuurd door de arrangementen (gebaseerd op de omvang van de subsidies) die elk een eigen verantwoordingsregime kennen. Daarnaast zijn er regeling specifieke prestatie- en verantwoordings-eisen.

---

## Onderbouwing

Wat betreft de *afweging om subsidies als beleidsinstrument in te zetten* blijkt uit de interviews dat de volgende hoofdredenen worden genoemd om subsidie te verstrekken:

- Het realiseren van maatschappelijke effecten en provinciale doelen.
- Het samen met partners realiseren of bijdragen aan provinciale doelen.

Inkoop of opdrachtverstrekking vindt plaats als het een dienst is ten behoeve van de provinciale organisatie. Denk aan een onderzoeks- en adviesopdrachten ter formulering van provinciaal beleid en het onderzoeken van de uitkomsten van provinciaal beleid. Aanbesteding (als vorm van inkoop) vindt plaats bij opdrachten met opdrachtsommen die boven de aanbestedingsgrens liggen. Sponsoring vindt plaats als de Provincie meent dat de activiteiten bijdragen aan de promotie van Zeeland als Provincie. Sponsoring is daarmee niet direct gekoppeld aan het realiseren van beleidsdoelen. Bij subsidies ligt die koppeling aan beleidsdoelen er altijd.

Bij veel subsidies, bijvoorbeeld de organisaties die een integrale kostensubsidie ontvangen, is sprake van een jarenlange subsidierelatie. Daar staat de keuze voor het subsidieinstrument niet ter discussie. Daar vindt doorlopend het gesprek plaats over het doelbereik, maar niet of subsidie nog steeds het juiste instrument is. Bij nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld een regeling om de verduurzaming van bedrijfsterreinen te bevorderen, vindt altijd afstemming plaats met de afdeling Inkoop en met het Subsidieloket voor welk instrument gekozen dient te worden. Inkoop en het Subsidieloket hebben daarin een adviserende rol. Uit de interviews blijkt dat hun adviezen in de regel worden opgevolgd door de beleidsambtenaren.

Wat betreft de *afspraken met subsidieontvangers* kent de Provincie Zeeland in de praktijk (casusonderzoek en interviews) op hoofdlijnen drie routes.

1. De Provincie hanteert het algemene aanvraagformulier en afhankelijk van de omvang van de subsidies een drietal verantwoordingsarrangementen.
2. De Provincie heeft een specifieke regeling opgesteld (apart hoofdstuk in het Algemeen Subsidiebesluit) met een regeling specifiek aanvraagformulier, regeling specifieke inhoudelijke afspraken over verantwoording met inachtneming van de drie verantwoordingsarrangementen.
3. De Provincie hanteert landelijke en/of Europese aanvraagformulieren en verantwoordingsregimes. Bij een aantal regelingen is sprake van inhoudelijke provinciale accenten. Denk aan regelingen als SKNL, SVNL en POP3.

In de meeste onderzochte casussen is een voor de regeling bedoeld aanvraagformulier<sup>9</sup> gebruikt. Bij de 83 onderzochte casussen is bij 13 casussen in de aangeleverde documenten geen aanvraagformulier

---

<sup>9</sup> In het Asb 2013 was het aanvraagformulier niet als verplicht onderdeel opgenomen.

lier gebruikt. Bij alle onderzochte casussen in het kader van de coronasteun is geen aanvraagformulier gebruikt, maar een opgave van gemiste inkomsten als gevolg van corona opgevraagd. Bij andere casussen zonder aanvraagformulier is wel een mail en een projectplan of verzoek aangetroffen. Bij enkele dossiers (uitsluitend POP3) is geen documentatie aangeleverd over het dossier.

Het aanvraagformulier is sturend op de te maken afspraken. Bijvoorbeeld moet in de aanvraag duidelijk zijn welke SMART-resultaten worden geleverd. Bij andere regelingen (SVNL, SKNL) wordt op SMART-afspraken gestuurd zoals de inrichting van gronden en het onderhoud ervan. Bij groene daken is de afspraak dat er een groen dak wordt aangelegd. Bij meerdere aanvragen voegt de aanvrager een projectplan toe. Vaak staan daar de uitgewerkte prestaties meer in detail beschreven dan in het aanvraagformulier. Desondanks zijn er meerdere casussen waar het resultaat niet SMART is beschreven. Daar zijn meerdere redenen voor. Bijvoorbeeld dat de aard van de regeling (bijvoorbeeld de draaipremieregeling) alleen vraagt naar de stand van de molen. Of er wordt verwezen naar afspraken die in een convenant zijn gemaakt over de te leveren prestaties. Met name bij de subsidies in arrangement 1 en 2 zijn de afspraken minder bewerkzaam. Bij de subsidies in arrangement 3 en de andere subsidieregelingen zijn de afspraken over het algemeen meer concreet.

De afgesproken prestaties zijn in de onderzochte casussen vastgelegd in het GS-besluit bij de toekenning van de subsidie. De concreetheid van de afspraken is (logischerwijs) vergelijkbaar met die van de aangevraagde SMART-resultaten. Er is ook weinig verschil tussen het aangevraagde en toegekende bedrag. In enkele gevallen wordt lager vastgesteld dan eerder toegekend in de beschikking, maar het betreft in de onderzochte casussen geen grote verschillen.

Het GS-besluit bevat daarnaast de afspraken over de wijze van verantwoording, deze verschilt per arrangement. Uit noch het casusonderzoek noch de interviews blijkt dat wordt afgeweken van de verantwoordingsafspraken in de drie verantwoordingsarrangementen. Wel kunnen beleidsambtenaren het subsidie loket verzoeken om op basis van signalen bij kleine subsidieverstrekkingen deze op te nemen in de steekproef. In alle interviews met vertegenwoordigers van de Provincie en de geselecteerde aanvragers van subsidies blijkt dat eenieder op de hoogte is dat tussentijdse wijzigingen in de uitvoering of doelstelling van de aangevraagde subsidie gemeld moeten worden bij de Provincie. Dit is ook vermeld in het GS-besluit. In de praktijk gebeurt dit niet altijd tijdig. In de meeste gevallen leidt dat tot overleg tussen de Provincie en de subsidieontvangers. In een beperkt aantal gevallen heeft dat in het verleden geleid tot aanpassing van de subsidie vaststelling. De gesproken subsidieontvangers zijn zich bewust dat dit een ultieme consequentie kan zijn van het niet (tijdig) melden van tussentijdse wijzigingen.

### 3.3 VASTSTELLEN GEREALISEERDE PRESTATIES MET ONTVANGERS VAN SUBSIDIES

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

16. Hoe wordt vastgesteld dat de subsidieontvanger de afgesproken prestaties heeft gerealiseerd en dat alle andere afspraken zijn nagekomen en welke (financiële) gevolgen dat heeft voor de ontvanger?
- 17.

#### Beantwoording op hoofdpijnen

- De vaststelling verloopt in de onderzochte casussen altijd eerst via unit subsidies. Dat controleert of de afspraken en prestaties blijkend uit de verantwoording zijn gerealiseerd. Dit geldt alleen voor provinciale subsidies, bij subsidies die mede via RVO verlopen, ligt deze rol bij RVO.
- Daarna toetsen de beleidsambtenaren of de kwaliteit van de uitvoering goed is. Dat gebeurt onder andere in de vorm van bezoek op locatie.

---

Bij de herijking van het subsidiebeleid is dit vanaf 2023 wel expliciet opgenomen als verplicht onderdeel.

- Uit het casuonderzoek blijkt dat de vaststelling in enkele gevallen afwijkt van de toekenning. Dan zijn prestaties niet of gedeeltelijk gerealiseerd of er zijn meer prestaties geleverd. Dat is dan wel voorafgegaan door een wijzigingsverzoek en een gewijzigde beschikking.

---

## Onderbouwing

De Provincie Zeeland kent een drietal verantwoordingsarrangementen.

- Arrangement 1, t.m.€ 10.000

Binnen 22 weken na afronding van de activiteit ontvangt de subsidieontvanger een brief van de Provincie of deze een aanvraag tot vaststelling van de subsidie moet indienen. Dit wordt besloten aan de hand van een steekproef. Indien de activiteit buiten de steekproef valt, stelt de Provincie de subsidie ambtshalve vast. Indien de activiteit binnen de steekproef valt, is het aangegeven prestatiebewijs in het GS besluit of de subsidiebeschikking onderdeel van de aanvraag tot vaststelling. Inclusief een bewijsstuk van de publiciteit/bekendmaking dat de activiteit mede mogelijk is gemaakt door een subsidie van de Provincie Zeeland.

- Arrangement 2, €10.000 t.m. €50.000

Uiterlijk 12 weken na afloop van het project, dient de subsidieontvanger de aanvraag tot vaststelling in te dienen. De verantwoording bestaat uit het genoemde prestatiebewijs in het GS besluit of de subsidiebeschikking. Inclusief een bewijsstuk van de publiciteit/bekendmaking dat de activiteit mede mogelijk is gemaakt door een subsidie van de Provincie Zeeland.

- Arrangement 3, >€50.000:

Uiterlijk 6 maanden na afloop van het boekjaar, dient de subsidieontvanger de aanvraag tot vaststelling in te dienen. De verantwoording bestaat uit:

1. Het genoemde prestatiebewijs in het GS besluit of de subsidiebeschikking.
2. Bewijsstukken van de publiciteit/bekendmaking dat de activiteit mede mogelijk is gemaakt door een subsidie van de Provincie Zeeland.
3. Voor integrale kostensubsidies: Een jaarverslag en jaarrekening over het boekjaar. De jaarrekening dient voorzien te zijn van een controleverklaring van de accountant.
4. De verantwoording over de werkelijke kosten en opbrengsten van de in de beschikking tot subsidieverlening opgenomen activiteiten als onderdeel van de jaarrekening, conform de indeling van de subsidieverzoek ingediende begroting.

Uit het casuonderzoek en de interviews blijkt dat de Provincie toetst of afspraken, zoals gemaakt bij de toekenning van de subsidie zijn nagekomen. Het subsidieloket kijkt als eerste of de activiteit is uitgevoerd conform de beschikking. De beleidsambtenaar bepaalt vervolgens of de kwaliteit van de uitvoering goed is. Bijvoorbeeld aan de hand van foto's, filmpjes en een bezoek op locatie. Het komt voor dat het subsidiebedrag lager wordt vastgesteld wanneer er afgeweken van de prestatieafspraken. Bij de grotere subsidies en langdurige subsidierelaties is er sprake van tussentijdse gesprekken, contacten, werkbezoeken en tussentijdse rapportages. Daarmee wordt al voor de vaststelling van de subsidie bepaald of de realisatie van de afgesproken prestaties op koers ligt. Uit de interviews met de aanvragers blijkt dat deze contacten ook kunnen leiden tot tussentijdse wijzigingen in de afspraken. Bijvoorbeeld omdat door corona bepaalde activiteiten niet uitgevoerd konden worden. Dan leidt dat daarna tot een verzoek tot wijziging en een gewijzigde subsidiebeschikking.

Voor POP3 geldt dat de subsidieontvanger verplicht is de aanvraag tot subsidievaststelling binnen drie jaar na datum van de subsidiebeschikking of, indien dat eerder is, uiterlijk op 31 december 2023

in te dienen, tenzij in de beschikking tot subsidieverlening anders is bepaald<sup>10</sup>. De aanvraag om vaststelling bevat een inhoudelijk en financieel verslag. Het inhoudelijk verslag bevat ten minste een beschrijving van de activiteiten, de bijdrage aan de doelstellingen uit het projectplan, de opgedane kennis en informatie (inclusief of dit openbaar wordt). Het financieel verslag omvat onder andere bonnen en betaalbewijzen, bewijsstukken van gemaakte personeels- en afschrijvingskosten en geleverde inbreng in natura. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) controleert of de verantwoording conform beschikking is uitgevoerd. Bijvoorbeeld aan de hand van onderzoeken, facturen, betaalbewijzen en filmpjes. De beleidsmedewerkers monitoren of projecten tijdig worden opgeleverd. Uit interviews blijkt dat zij heel actief zijn in het gebied en signalen krijgen over de voortgang van projecten. Op verzoek kunnen zij een steekproef aanvragen (gebiedscontrole uitvoeren) als een vermoeden heerst dat het niet goed gaat met een project. De RVO voert de steekproef dan uit.

Voor SKNL en SVNL geldt dat de subsidieontvanger een aanvraag tot subsidievaststelling indient binnen zes maanden na afronding van de inrichtingsmaatregelen of na afloop van de goedgekeurde looptijd van het programma van éénmalige investeringen. De aanvraag gaat in ieder geval vergezeld van een verklaring dat de inrichtingsmaatregelen zijn uitgevoerd conform het goedgekeurde investeringsplan onderscheidenlijk het goedgekeurde programma. Alsmede van een overzicht van de gemaakte kosten en de betalingsbewijzen daarvan. Ook bij deze specifieke regeling geldt dat de beleidsmedewerkers de inhoudelijke check uitvoeren. Uit interviews blijkt dat zij ook tussentijdse contactmomenten hebben met subsidieontvangers en anticiperen zij op signalen uit het informele circuit.

Uit het casuonderzoek blijkt dat over het algemeen een aanvraag tot vaststelling door de subsidieontvangers niet wordt aangeleverd. Vanuit de Provincie wordt dit ook niet expliciet gevraagd. De Provincie neemt aan dat met het inzenden van de verantwoording er een aanvraag tot vaststelling is. In verantwoordingen wordt over het algemeen ingegaan op de in de beschikking genoemde prestatieafspraken en is er een financiële verantwoording en een controleverklaring accountant aanwezig daar waar dit vereist is. In een aantal gevallen wordt op basis van verminderde geleverde prestaties de hoogte van het bedrag naar beneden bijgesteld. Verder valt op dat op basis van voortgang soms besloten wordt om de looptijd van de subsidie te verlengen. Hier is over het algemeen de onderbouwing dat meer tijd nodig is om de activiteiten uit te voeren. Redenen hiervoor zijn verschillend. Voorbeelden hiervan zijn: de uitvoering van een verbouwing loopt uit of vanwege corona heeft de uitvoering vertraging opgelopen.

De afgesproken prestaties zijn in het algemeen omschreven op activiteitsniveau. Vaak is de beschrijving van de uitgevoerde activiteit goed aangetroffen. Respondenten geven aan dat hierop in bepaalde gevallen de verantwoording ook plaatsvindt. Voor sommige beleidsmedewerkers van de Provincie is het meesturen van foto's van de uitgevoerde activiteit ook voldoende. Regelmatig kwam in interviews naar voren dat provinciale medewerkers en bestuurders aanwezig zijn tijdens de uitvoering van de activiteit.

### 3.4 TOETSING VOORAF VAN BIJDRAGE GESUBSIDIEERDE ACTIVITEITEN AAN DOELBEREIK

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

12. Hoe wordt meetbaar gemaakt en vastgesteld dat de te subsidiëren activiteit bijdraagt aan het realiseren van een of meerdere provinciale beleidsdoelstellingen?
13. Is duidelijk voor de aanvragers van subsidie aan welke beleidsdoelen of maatschappelijke effecten hun aanvraag dient bij te dragen?

---

<sup>10</sup> Sinds de transitieperiode van kracht is, is de uitvoeringsperiode maximaal twee jaar. Maar dat wisselde per openstelling.

---

## Beantwoording op hoofdlijnen

- Door in het aanvraagformulier subsidieaanvragers te laten aangeven aan welke provinciale doelen de activiteit bijdraagt en door aan te geven welke SMART-resultaten geleverd gaan worden. Dit wordt vervolgens vastgelegd in het GS-besluit en/of subsidiebeschikking waarin wordt vermeld aan welke doelen of beleid de subsidie bijdraagt en welke concrete resultaten moeten worden geleverd.
- Voor de meeste aanvragers van subsidie is het duidelijk aan welke beleidsdoelen hun activiteiten moeten bijdragen. Dit geldt zeker voor de structurele aanvragers van subsidie die vaak ook een reguliere samenwerkingspartner van de provincie zijn.

De slag van de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten op geaggregeerd niveau naar de bijdrage daarvan aan het doelbereik is voor de Provincie lastig te maken. Een gestructureerde monitoring vindt afwisselend (net) wel en niet plaats op de verschillende beleidsterreinen.

---

## Onderbouwing

De sturing op het meetbaar bijdragen aan provinciale doelen via afspraken vanuit de Provincie kent de volgende vormen:

1. Via het algemene aanvraagformulier. Daarin wordt expliciet de vraag gesteld aan welke provinciale doelen de activiteiten bijdragen en welke SMART-resultaten daarmee beoogd worden bereikt. Over deze SMART-resultaten moet altijd gedurende het proces of achteraf worden verantwoord mits het subsidies betreft in arrangement 2 en 3. Bij arrangement 1 moet op basis van een steekproef achteraf worden verantwoord.
2. Via het opstellen van specifieke regelingen. Bij een keuze voor een specifieke regeling (apart hoofdstuk in het Algemeen Subsidiebesluit) vindt een operationalisering van provinciale doelen plaats in toetsingscriteria voor de subsidie. Zo moet een aanvrager dan aangeven hoe de activiteiten bijdragen een specifiek genoemd doel. In een aantal regelingen worden alleen vooraf voorgeschreven activiteiten (bijvoorbeeld het aanleggen van een groen dak onder specifieke voorwaarden) gesubsidieerd. In deze gevallen heeft de Provincie min of meer bepaald welke activiteiten bijdragen aan het doelbereik en is de aanvrager vooral uitvoerder van deze activiteiten. Daarmee stuurt de Provincie al voordat een aanvraag wordt ingevuld op de realisatie van provinciale doelen. De verantwoordingsafspraken zijn vaak ook regeling specifiek en veel meer uniform. De rol van de Provincie is hierin wat proactiever; het opstellen van een specifieke regeling heeft vaak ook tot doel om partners uit te nodigen om bij te dragen aan de doelrealisatie van de Provincie.
3. Via landelijke en Europese subsidieregelingen. De provinciale sturing hierop kent meerdere verschijningsvormen. Bijvoorbeeld door het toevoegen van Provincie specifieke thema's en criteria of door het verstrekken van cofinanciering vanuit provinciale middelen.

Uit de interviews met de betrokken ambtenaren blijkt dat het *meetbaar sturen op maatschappelijke effecten en provinciale doelen een opgave is*. Daarvoor zijn meerdere verklaringen genoemd:

- De Provincie is een van de contribuanten aan het te bereiken doel of maatschappelijk effect. Bijvoorbeeld zijn provinciale subsidies bedoeld voor de verduurzaming van de landbouw maar één van de instrumenten in een veld waarin ook de Rijksoverheid en Europese Unie een belangrijke rol hebben.
- Het is zoeken naar meetpunten met zeggingskracht over het doelbereik. Dat wisselt overigens per beleidsterrein. Op enkele beleidsterreinen is sprake van een gestructureerde en cyclische monitoring op verschillende meetpunten (natuurrapportage wordt als voorbeeld genoemd), bij andere beleidsterreinen is dit (weer) in ontwikkeling (cultuur, toerisme en recreatie) en bij andere beleidsterreinen (verkeersveiligheid, innovatie) ontbreekt het aan een dergelijk monitoringssysteem op maatschappelijke uitkomsten.



- De Provincie acteert op het (hernieuwd) inzetten op monitoring op een aantal beleids-thema's om deze opgave het hoofd te bieden.

De doelen van de Provincie zijn bij de gesproken aanvragers in grote meerderheid bekend. Soms zijn de doelen niet goed bekend, maar dan dwingt het aanvraagformulier aanvragers om zich daarin te verdiepen. In veel gevallen zijn er korte lijntjes tussen de aanvrager en de Provincie op beleidsniveau waardoor aanvragers ook kunnen inspelen op verschuivende accenten in het beleid. In enkele gevallen benadert de Provincie ook aanvragers met het verzoek om een aanvraag in te dienen. Een voorbeeld daarvan is de verplaatsing van een sportevenement vanuit een andere Provincie naar Zeeland. Dit was voor de aanvrager de manier om in kennis te worden gesteld over het provinciale beleid.

Uit de interviews blijkt dat het op het niveau van individuele subsidieaanvragen wel mogelijk is een logisch raamwerk van doelen en daaraan bijdragende activiteiten op te stellen. Bij een uitvoering van de afgesproken activiteiten mag worden verwacht dat dit ook bijgedragen heeft aan het doelbereik, alleen de mate waarin de subsidieverstrekking dit op provinciaal niveau heeft bijgedragen aan het doelbereik is lastig te kwantificeren. Daar wreekt zich volgens veel respondenten vaak het ontbreken van concrete meetpunten en/of niet meten daarop.

### 3.5 TOETSING ACHTERAF VAN BIJDRAGE GESUBSIDIEERDE ACTIVITEITEN AAN DOELBEREIK

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

17. Hoe wordt vastgesteld of het geld besteed is aan de doelen, waarvoor de subsidie is verleend?
18. In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van deze subsidies aan de daarover gemaakte afspraken?
19. Hoe wordt vastgesteld dat de geleverde prestaties bijdroegen aan het realiseren van de Provinciale beleidsdoelstellingen?

#### Beantwoording op hoofdlijnen

- Sturing op de juiste besteding van de subsidie vindt plaats op drie manieren: (1) sturing op realistische prijzen en tarieven, (2) verantwoording achteraf op ingezette middelen en (3) aanpassing van toegekende middelen bij gewijzigde uitvoering van afgesproken activiteiten.
- Sturing op doelbereik van de subsidies vindt voornamelijk plaats door na te gaan of de afgesproken activiteiten en prestaties zijn geleverd. Als de activiteit is uitgevoerd tegen een bepaald kwaliteitsniveau dan wordt aangenomen dat dit bijgedragen heeft aan de provinciale beleidsdoelen.

#### Onderbouwing

De sturing op de *juiste inzet van middelen op de doelen* vindt plaats op meerdere manieren:

1. Sturing aan de voorkant op realistische prijzen of tarieven van aangevraagde activiteiten. Bijvoorbeeld bij een integrale kostensubsidie is inzichtelijk voor welke posten welke middelen worden ingezet. Bijvoorbeeld de inzet van personeel, activiteitenkosten etc.
2. Verantwoording achteraf op de ingezette middelen, waarbij bij grote subsidieaanvragen (arrangement 3) ook een controleverklaring door een accountant wordt gevraagd. Zo'n verklaring is erop gericht om vast te stellen dat de middelen zijn ingezet voor de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd.
3. Bij niet uitgevoerde activiteiten waar ook geen vervangende activiteiten voor zijn ingezet, heeft de Provincie de mogelijkheid om tot een lagere vaststelling van het subsidiebedrag te komen. Dit komt weinig voor in de onderzochte casussen. De verklaring daarvoor is dat de aanvrager bij niet-uitvoering van activiteiten verplicht is dit te melden. Vaak volgt dan een

gesprek over alternatieve activiteiten. De afspraken hierover worden of in een herziene beschikking of anders schriftelijk (per mail of brief) vastgelegd.

Uit de interviews blijkt dat de Provincie bij de subsidieverstrekking aan de voorkant rekening houdt met de mogelijkheden om additionele middelen te verwerven. Voor subsidieontvangers met een integrale kostensubsidie geldt dat de hoogte van de subsidiebedragen tot stand komen op basis van ervaringsgegevens over mogelijkheden tot eigen inkomsten. Bijvoorbeeld via sponsoring, toegangsprijzen en opbrengsten uit horeca-activiteiten. Daarmee kijkt de Provincie ook naar de financiële mogelijkheden die er naast de provinciale subsidie zijn om de doelen te bereiken.

Wat betreft *het doelbereik van de subsidies* blijkt dat de Provincie op het niveau van elke subsidieaanvraag toetst of de afgesproken prestaties zijn geleverd. Dat blijkt uit het casuonderzoek, de gesprekken met de ambtelijk vertegenwoordigers en de gesprekken met de aanvragers. In verreweg de meeste gevallen is uit de verantwoording te halen dat de activiteiten zijn uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat de technische toets op de realisatie van de afspraken door het unit subsidies wordt gedaan. De bevindingen worden gedeeld met de beleidsambtenaren die een uiteindelijke vaststelling door GS opstellen. Het subsidieloket kijkt of de activiteit is uitgevoerd conform beschikking en de beleidsambtenaar kijkt of de kwaliteit van de uitvoering goed is. Bijvoorbeeld door bezoek op locatie.

In welke *mate de verstrekte subsidies op een geaggregeerd niveau bijdragen aan het behalen van het provinciale doelbereik*, daar is in beperktere mate een uitspraak over te doen. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat het voor de beleidsambtenaren lastig is om een directe relatie te leggen tussen het doelbereik als gevolg van de inzet van subsidies. Met andere woorden: welk aandeel de subsidieverstrekking heeft gehad in het provinciale doelbereik is lastig te duiden. En dat laat zich mede verklaren door het op meerdere beleidsterreinen ontbreken van een gestructureerde monitoringscyclus. Dat betekent niet er helemaal geen leer- en verbetercyclus is. Bij verschillende beleidsterreinen is sprake van een periodieke terugblik op de inzet van subsidieregelingen. Zo kan op basis van ervaringen en verschuivende beleidsprioriteiten sprake zijn van verschuivingen in toetsingscriteria of worden andere beoordelingspunten of -wegingen toegepast. Zo wordt de regeling groene daken ieder jaar geëvalueerd en dit leidt ook tot aanpassingen in de regeling. Voor het actief soortenbeleid is een werkgroep soortenbeleid (met externen) in het leven geroepen en is het actieplan soortenbeleid gemaakt. Vanuit deze werkgroep worden de projecten bediscussieerd in relatie tot het actieplan soortenbeleid en waar nodig wordt het actieplan in de loop van de tijd ook aangepast.

Bij de provinciale impuls wonen is niet helder wat het rendement van de inzet van subsidies is. Uit de interviews blijkt namelijk dat aanvragers de investering ook hadden gedaan zonder de provinciale subsidie. Onduidelijk is dan in welke mate de middelen dan bijgedragen aan het doelbereik.

De bevindingen bij de individuele subsidiedossiers zijn zeer uiteenlopend. Vaak hangen deze bevindingen samen met de diverse regelingen. In z'n algemeenheid wordt door de respondenten vaak aangegeven dat effecten van Provinciaal beleid wel na te streven zijn, maar dat het leggen van een sterk causaal verband tussen een, met Provinciaal geld gesubsidieerde activiteit enerzijds en een vaak zeer abstract geformuleerde Provinciale beleidsdoelstelling lastig zo niet onmogelijk is. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de vaak concrete en meetbare (SMART) afspraken uit individuele subsidieovereenkomsten in hoge mate worden gerealiseerd. En dat daar ook nadrukkelijk op wordt gestuurd.

### 3.6 INFORMEREN PS OVER AARD, OMVANG EN DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

19. Hoe wordt PS geïnformeerd over aard en omvang van subsidies en over de doeltreffendheid daarvan?

## Beantwoording op hoofdlijnen

- PS wordt wel geïnformeerd over uitgevoerde beleid per beleidsterrein, de relatie met de omvang en aard van de verstrekte subsidies wordt daarbij niet gelegd.
- De doeltreffendheid van de subsidies als beleidsinstrument is in de meeste gevallen geen onderdeel van de informatie richting PS
- PS wordt geïnformeerd met rapportages per beleidsterrein, in een aantal gevallen aangevuld met een informatiebijeenkomst over het beleidsterrein of een deelaspect daarvan

## Onderbouwing

In interviews geven beleidsmedewerkers aan PS jaarlijks te informeren over het uitgevoerde beleid per beleidsterrein. Dit gebeurt wisselend via de reguliere P&C-cyclus, maar ook via separate rapportages. Een expliciete relatie met de verstrekte subsidies wordt niet gelegd. De nadruk ligt vooral op het doelbereik: Waar zetten we op in en wat heeft dat opgeleverd? PS heeft toegang tot het subsidieregister (Excel), maar dit overzicht is moeilijk toegankelijk en niet volledig. De regeling groene daken wordt ieder jaar geëvalueerd. Dit kan leiden tot aanpassingen in de regeling. PS heeft bijvoorbeeld inhoudelijke vragen gesteld, waaronder of de regeling laagdrempeliger en breder kan zodat particulieren ook zelf groene daken mogen aanleggen. GS heeft toegezegd om te inventariseren of dat mogelijk is. Van belang is dat nog steeds de doelen worden bereikt.

Voor de POP3 geldt dat inhoudelijke beleidsmedewerkers aan de hand van het uitvoeringsprogramma aan PS rapporteren welke activiteiten zijn uitgevoerd. Daarnaast gaat er twee keer per jaar een rapportage over de aanwending van de Europese fondsen waarvan POP/SNP deel uit maakt naar PS.




Uit interviews blijkt dat dit nog wat concreter kan (kwam ook uit aanbevelingen recent rekenkameronderzoek naar o.a. de Landbouwtransitie). Gesproken beleidsmedewerkers merken op dat de invloed van provinciaal beleid op sommige beleidsterreinen gering is: *“Wij kunnen de transitie (van de landbouw red.) ondersteunen die bijdraagt aan maatschappelijke doelen. Maar kunnen niet 1-op-1 vertalen wat de impact is.”*







Bij sommige subsidies wordt PS geïnformeerd in de vorm van een verslag. Dit is informatie gegeven over de algemene inhoud en het aantal subsidies. Zo stellen beleidsambtenaren een jaarverslag op voor For Freedom. Dat is een verantwoording op output. Die gaat naar GS en vervolgens naar PS. Daarin komt niet naar voren of het doeltreffend is, maar wordt aangegeven dat als de activiteiten hebben plaatsgevonden, dit heeft bijgedragen aan de discussie over vrijheid. Ook bij de Regiodeal worden de PS halfjaarlijks geïnformeerd. Dit bevat echter nooit informatie over specifieke subsidies. Uit de interviews blijkt dat PS niet zelf structureel naar informatie vraagt over de relatie tussen verstrekte subsidies en het doelbereik.

Voor de subsidies op het gebied van natuur en duurzaamheid wordt er door de beleidsambtenaren een informatiebijeenkomst georganiseerd. Zo is bijvoorbeeld over de notitie natuurbeheer een informatieavond gehouden voor PS. Dit kan ook op initiatief zijn van de gedeputeerde. Een voorbeeld is een informatiebijeenkomsten over een specifiek beleidsaspect zoals de wolf.

### 3.7 TOETSING AAN HET NORMENKADER VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN BEHORENDE BIJ DIT HOOFDSTUK

De rekenkamer hanteert de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de normen:

-  : Er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel.
-  : Er wordt in het geheel voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel.
-  : Er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk.

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p>12. Hoe wordt meetbaar gemaakt en vastgesteld dat de te subsidiëren activiteit bijdraagt aan het realiseren van een of meerdere provinciale beleidsdoelstellingen?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de subsidieregelingen wordt expliciet duidelijk gemaakt aan welke inhoudelijke provinciale doelstellingen de subsidies moeten bijdragen.</li> </ul>  | <p></p>   | <p>In de specifieke hoofdstukken wel, maar niet in H1.</p>               |
| <p>13. Is duidelijk voor de aanvragers van subsidie aan welke beleidsdoelen</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragers hebben een duidelijk beeld aan welke beleidsdoelen en maatschappelijke effecten de aangevraagde activiteiten dienen bij te dragen.</li> </ul>  | <p></p>   | <p>Niet in alle gevallen leidt het aanvraagformulier hiertoe.</p>        |
| <p>14. In welke mate heeft een expliciete afweging plaatsgevonden ten aanzien van het instrument subsidie ten opzichte van andere beleidsinstrumenten?</p>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De keuze voor het instrument subsidie is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf.</li> </ul>  | <p></p>   |  |
| <p>15. Welke afspraken werden er vooraf met ontvangers van subsidies gemaakt en hoe worden die vastgelegd en beoordeeld?</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de individuele beschikking per gesubsidieerde instelling is opgenomen welke regels van toepassing zijn, aan welk beleidsdoel, welke activiteiten worden ontplooid, wat van de subsidieontvanger verwacht wordt en wat het subsidiebedrag is (conform modelverordening VNG / IPO).</li> <li>• Doelen en maatschappelijke effecten zijn SMART geformuleerd en komen expliciet terug in de subsidiebeschikkingen.</li> <li>• De Provincie heeft richting de subsidieontvanger kaders en eisen gesteld ten aanzien van het afleggen van verantwoording over het bestede subsidiebedrag.</li> </ul> | <p></p> <p></p> <p></p> | <p>Argumentatie vanuit onderzoek, dit kan in z'n algemeenheid beter.</p> |

|  |  |                      |   |
|--|--|----------------------|---|
| <p>16. Hoe wordt vastgesteld dat de subsidieontvanger de afgesproken prestaties heeft gerealiseerd en alle andere afspraken is nagekomen en welke (financiële) gevolgen heeft dat voor de ontvanger?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De voortgang van de uitvoering wordt actief bewaakt.</li> <li>• Bij afwijkingen ten opzichte van de gemaakte afspraken wordt bijgestuurd (tussentijdse wijzigingen).</li> <li>• Afwijkingen ten opzichte van de gemaakte afspraken worden gecommuniceerd met GS.</li> </ul> | <p>●<br/>●<br/>●</p> |   |
| <p>17. Wordt er, waar dat van toepassing is, gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen, waarvoor de subsidie is verleend?</p>   | <p>Bovenstaande normen (zie 16)</p>  | <p>●</p>             |   |
| <p>18. In welke mate voldoet het zicht op het doelbereik van deze regelingen aan de daarover gemaakte afspraken?</p>   | <p>Bovenstaande normen (zie 16)</p>  | <p>●</p>             |   |
| <p>19. Hoe wordt vastgesteld dat de geleverde prestaties bijdragen aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen?</p>  | <p>Bovenstaande normen (zie 16)</p>  | <p>●</p>             |   |
| <p>20. Hoe worden PS geïnformeerd over aard en omvang van subsidies en over de doeltreffendheid daarvan?</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoringsinformatie wordt met PS gedeeld voor zover dit een PS-bevoegdheid betreft.</li> <li>• Uitkomsten van evaluaties zijn met PS gedeeld waardoor PS hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren.</li> </ul>  | <p>●<br/>●</p>       | <p>De verantwoording richting PS is vooral op programmaniveau, maar niet specifiek op regeling of subsidieniveau.</p> |

### 3.8 ONTSTAAN BEELD

#### **Verbinding tussen provinciale doelen en te subsidiëren activiteiten aangetroffen**

Sturing op doeltreffendheid vindt bij alle subsidies in het casusonderzoek plaats door de verbinding te leggen tussen provinciale doelen en te subsidiëren activiteiten. Dat start bij het aanvraagformulier, wordt bevestigd in het GS-besluit en bij de verantwoording wordt getoetst of de activiteit is uitgevoerd en wat de kwaliteit ervan is. Het subsidieproces in de praktijk is in lijn met het beoogde en vastgestelde subsidieproces.

### ***Afwegingskader voor gebruik subsidie-instrument***

Er is een afwegingskader voor het gebruiken van het subsidie-instrument. Subsidie wordt verstrekt aan partners die bijdragen aan het provinciale doelbereik. Voor inkoop- en opdrachtverstrekking gelden andere voorwaarden.

### ***Doeltreffendheid verstrekte subsidies groter naarmate regelingen specifiek zijn***

De doeltreffendheid van de verstrekte subsidies is groter naarmate regelingen specifiek zijn in de eisen en voorwaarden. Ook wordt de subsidieverstrekking doeltreffender naarmate de beleidsresultaten van de provincie concreter en meetbaar zijn. Het hebben van een concreet beleidsresultaat en een meetinstrument maakt beter inzichtelijk wat de impact van het subsidie verstrekken is op het provinciaal doelbereik.

### ***Doeltreffendheidswinst vooral te halen bij subsidies die vanuit de hoofdstukken 1 en 2 worden toegekend***

De meeste doeltreffendheidswinst is te behalen bij die beleidsthema's waar de meeste subsidies die vanuit hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 zijn toegekend. Dit is met name het geval bij de subsidies verstrekt op de beleidsthema's Cultuur, Kennis en Innovatie en Sport.

### ***Aanvragers zijn goed op de hoogte van provinciale doelen***

Aanvragers zijn in de regel goed op de hoogte van de provinciale beleidsdoelen. Vaak is sprake van langjarige subsidierelaties waardoor de lijnen kort zijn. Bij grotere subsidieontvangers is meer sprake van partnerschap waarbij steeds wordt nagegaan hoe de afspraken te verbeteren zijn.

### ***PS worden wel geïnformeerd over resultaten van beleid maar niet altijd specifiek over de bijdrage van subsidies hierin***

PS worden geïnformeerd over de inzet en resultaten op beleidsprogrammaniveau, maar niet altijd specifiek over de bijdrage van het subsidie instrument daarbinnen. PS vragen er ook niet om.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvraag die behoort tot het thema ‘Good practice’:

*Met welke ‘good practices’ uit andere provincies kan de Provincie Zeeland de doeltreffendheid van het subsidiebeleid vergroten?*

Aan het einde van het hoofdstuk wordt een resumé gegeven van de belangrijkste bevindingen en gevolgtrekkingen uit dit hoofdstuk.

Uit de bevindingen in hoofdstuk 3 blijkt dat bij de onderzochte casussen bij de beleidsthema’s Cultuur, Kennis en Innovatie en Sport ruimte is voor verbetering van de doeltreffendheid van de verstrekte subsidies. Voor de in financiële omvang grootste thema’s (Cultuur en Kennis en Innovatie) is gekozen om bij andere provincies na te gaan welke good-practices te onderscheiden zijn waarmee de doeltreffendheid kan worden vergroot.

Uit de bevindingen in hoofdstuk 3 blijken de geconstateerde verbetermogelijkheden te liggen op drie vlakken:

1. Beter definiëren van beleidsresultaten, vooral in outputs en outcomes, maakt het makkelijker om in de subsidieafspraken ook op dat niveau afspraken te maken. Daarmee verbetert ook de *sturing op de doeltreffendheid*.
2. Het kunnen volgen van beleidsresultaten met meetinstrumenten, zoals bijvoorbeeld bij het beleidsthema natuur al gebeurt, draagt bij aan het *inzicht in de doeltreffendheid*.
3. Het meer inhoudelijk gestuurd inrichten van het subsidieproces, bijvoorbeeld in de vorm van themaspecifieke regelingen, versterkt eveneens de *sturing op de doeltreffendheid*.

### 4.1 DEFINIËREN VAN BELEIDSRESULTATEN

#### Cultuur

Bij verschillende provincies (niet uitputtend) is nagegaan welke beleidsresultaten zij op het beleidsthema Cultuur nastreven. Zo hanteert de provincie Flevoland een viertal waarden waarop gestuurd wordt: artistieke waarde, maatschappelijke waarde, economische waarde en ruimtelijke waarde. Dit is echter nog niet voorzien van concrete indicatoren met streefwaarde per waarde. De Provincie Noord-Brabant stuurt in het beleid (Levendig Brabant 2030, integraal beleidskader cultuur, erfgoed, sport en vrije tijd, [Levendig Brabant 2030 | Levendig Brabant 2030](#)) op output- en outcomeresultaten op het vlak van:

- Gebruik van het aanbod: Het aantal bezoeken van activiteiten en het aantal beoefenaren uit verschillende doelgroepen aan activiteiten van de vier sectoren en locaties in Brabant (bron: CBS, SCP, Mulier Instituut) (outputresultaat)
- Tevredenheid met het aanbod: De beoordeling van het aanbod van cultuur, erfgoed, sport en vrijetijd en de bekendheid door bezoekers en inwoners uitgesplitst naar verschillende doelgroepen die het aanbod met minimaal een 7 waarderen (Bron: CBS, SCP, Mulier Instituut). (outcomeresultaat)
- Doelgroepbereik: Het aandeel mensen behorende bij nieuwe doelgroepen en jongeren (%) dat jaarlijks gebruikt maakt van het aanbod van (één van) de vier sectoren (Bron: Waarde van Cultuur, CBS, RIVM) (outcomeresultaat)
- Aantal banen: Omvang van banen en bedrijven in creatieve industrie in Brabant (Bron: LISA, CBS). (outcomeresultaat)
- Waardering maatschappelijk belang cultuur en erfgoed: De mate waarin Brabanders aangeven cultuur en erfgoed van belang te vinden voor de samenleving (Bron: Waarde van Cultuur). (outcomeresultaat)

## Kennis en innovatie

De meeste provincies hebben beleidsresultaten geformuleerd op het vlak van kennis en innovatie. De provincie Zeeland hanteert vergelijkbare beleidsresultaten als andere provincies waar het gaat om het realiseren van een groei van het Bruto Regionaal Product en groei van de werkgelegenheid of afname van de werkloosheid. De Provincie Zeeland hanteert ook de positie op Innovatie index als beleidsresultaat (moderate innovator). De provincie Noord-Brabant werkt de beleidsresultaten in de programmabegroting ([Begroting 2023 - Programma 5 Economie, Kennis en Talentontwikkeling \(brabant.nl\)](#)) uit in de volgende indicatoren:

- Brabantse positie op de (RIS) en (RCI) ranglijsten. “RIS is de Regional Innovation Scoreboard van de Europese Commissie, een gerenommeerde lijst van de meest innovatieve regio’s in Europa (250 regio’s in totaal). Onze ambitie is in 2030 minimaal bij de beste 15 regio’s te horen. De huidige innovatiepositie (plek 36 in 2021) betekent dat we een uitdaging hebben. RCI is de Regional Competitiveness Index, eveneens van de Europese Commissie. Deze index meet het concurrentievermogen van alle Europese regio’s, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en opleidingen. Brabant scoort hoog op opleidingsniveau en technologisch niveau. Huidige positie: 20 (2019)” (outcome)
- Spanningsindicator Brabantse arbeidsmarkt: De spanningsindicator Brabantse arbeidsmarkt geeft de verhouding aan tussen het aantal vacatures en het aantal kortdurend werklozen. De indicator vergelijkt dus de actuele vraag naar personeel ten opzichte van het actueel beschikbaar aanbod. In het 1e kwartaal (Q1) 2020 was de gemiddelde spanningsindicator onder de vijf Brabantse arbeidsmarktregio’s 1,51. Om tot een evenwichtige arbeidsmarkt te komen zou de spanningsindicator voor alle sectoren tenminste lager moeten worden dan deze in Q1 2020 was met als optimale eindwaarde 1,0. (outcome)
- Realiseren van sterkere clusters door Europese en internationale samenwerking. Aantal gelande projecten (35 p/jaar) en aantal handelsmissies (12 p/jaar) (beide output)

De provincie Groningen voegt daar de volgende beleidsresultaten aan toe in programma 5 ([Begroting 2023.pdf \(provinciegroningen.nl\)](#)) economie:

- Bedrag aan uitgelokte investeringen (Overijssel hanteert dit beleidsresultaat ook) (output)
- Aantal ondersteunde bedrijven aan regelingen (output)
- Aantal ondersteunde bedrijven aan Groninger Ondernemersregeling (output)
- Aantal deelnemende mkb-bedrijven aan grensoverschrijdende innovatieve trajecten (output)

## 4.2 METEN VAN BELEIDSRESULTATEN

### Cultuur

Voor het meten van de beleidsresultaten op het vlak van cultuur zijn verschillende meetinstrumenten beschikbaar. De provincie Zeeland hanteert nu al een meetinstrument van de Boekmanstichting, het kenniscentrum voor kunst en cultuur. Deze stichting stelt ook de landelijke cultuurmonitor op. Deze monitor bevat vooral trendindicatoren die de provincie Zeeland voor een belangrijk deel al hanteert. Het gaat om de volgende indicatoren:

- Aandeel van de bevolking (16+) dat regelmatig tijd besteedt aan lezen (per provincie) (%) (outcome)
- Aantal uitvoeringen podiumkunsten (per provincie, methode Atlas Research) (output)
- Aantal muzikfestivals (per provincie) (output)
- Aantal filmfestivals (per provincie) (output)



- Aandeel van de bevolking (16+) dat regelmatig tijd besteedt aan toneel, musical of ballet (per provincie) (%) (outcome)
- Gemiddeld aantal culturele activiteiten per scholier die is aangemeld bij CJP (per provincie) (output)

De Provincie Noord-Brabant hanteert een verdiepend instrument dat is afgestemd op het beleid. Het [Onderzoek de waarde van cultuur \(Rapport Waarde van Cultuur Brabant 2022 - Boekmanstichting\)](#) bevat facts en figures over het cultureel, sociaal en economisch kapitaal van de cultuursector in Noord-Brabant.

- Cultureel kapitaal (uit landelijke gegevens):
  - o Culturele infrastructuur in aantallen, ranking t.o.v. andere provincies (output)
  - o Geïdentificeerde cultuurlocaties online - uitgesplitst naar discipline (output)
  - o Cultuuraanbod in aantallen (output)
  - o Aantal culturele opleidingen (output)
  - o Aantal activiteiten professionele kunsten (throughput/output)
- Sociaal kapitaal (uit enquête bewoners):
  - o Waardering voor kunst, cultuur en erfgoed (outcome)
  - o Cultuurbezoek (output/outcome)
  - o Cultuurbeoefening (output/outcome)
  - o Lidmaatschap / steun (output/outcome)
- Economisch kapitaal:
  - o Uitgaven provincie aan cultuur (input)
  - o Inkomsten cultuurorganisatie naar bron (input)
  - o Aandeel eigen inkomsten (input)
  - o Aantal bedrijven in creatieve industrie (output)
  - o Werkgelegenheid in creatieve industrie (outcome)
  - o Aandeel zelfstandigen in creatieve industrie (output)

## Kennis en innovatie

Verschillende (samenwerkende) provincies hanteren verschillende eigen meetinstrumenten op het vlak van kennis, innovatie en economie:

- De noordelijke provincies (Groningen, Friesland, Drenthe) hanteren de [Noord-Nederlandse Innovatiemonitor | SNN](#)
- De Provincie Noord-Brabant hanteert een voortgangsdocument Economie, Kennis en Talentontwikkeling waarin op de resultaten van de verschillende uitvoeringsagenda's wordt gerapporteerd. [77c8ec26-f51c-48bd-9d5d-bd0ee98387db \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)
- De Provincie Limburg heeft een tot nu toe eenmalige Sociale Innovatiemonitor uitgebracht, die specifiek ingaat op sociale innovatie, [Sociale Innovatie Monitor final 180519 \(zuyd.nl\)](#)

Daarnaast is er ook een landelijke innovatiemonitor die sinds 2005 wordt uitgebracht: [HET NEDERLANDSE INNOVATIELANDSCHAP de toekomst tegemoet \(seo.nl\)](#).

Deze verschillende monitors bieden inzicht in de verschillende aspecten van innovatie waarop gemonitord kan worden.

## 4.3 INRICHTEN EN VERBETEREN VAN HET SUBSIDIEPROCES

### Cultuur

De Provincie Zeeland kent een aantal specifieke subsidieregelingen voor Cultuur (Zoals: Samen in Zee, Restauratie monumenten en de draaipremieregeling). Samen met cultuursubsidies verstrekt

vanuit een integrale kostensubsidie en vanuit het algemene hoofdstuk telt dit op tot ongeveer een kwart van de verstrekte subsidies in euro's. Sowieso blijkt dat ruim driekwart van de subsidies wordt verstrekt vanuit een integrale kostensubsidie (hoofdstuk 2) en het algemene hoofdstuk (1) in het subsidiebesluit.

Het is juist bij deze subsidies waar uit het casusonderzoek blijkt dat ruimte is voor verbetering van de doeltreffendheid. Een regeling biedt de mogelijkheid om meer inhoudelijk te sturen op te subsidiëren activiteiten en vergroot daarmee de sturing op de doeltreffendheid. Meerdere provincies hanteren voor cultuur daarom alleen subsidieverstrekking via specifieke regelingen:

- *Groningen*: o.a. regeling Cultuureducatie met Kwaliteit (CMK), uitgevoerd door Stichting Kunst & Cultuur, regeling Incidentenbudget Kunstraad, regeling Grote terugkerende evenementen, regeling Amateurkunst, cultuurparticipatie en erfgoed, regeling Vernieuwing Klassieke Muziek ([Subsidies - Provincie Groningen](#)).
- *Noord-Brabant* kent regelingen als de Amateurkunstregeling, de Professionele kunstregeling en regelingen via intermediairs zoals:
  - o Brabant C: investeringsfonds voor cultuur en creatieve industrie van Brabant
  - o Kunstloc Brabant: is uitvoerder die hulp bij verschillende financieringsmogelijkheden biedt zoals: Cultuurlening, Crowdfunding, Subsidie impuls gelden, Kennisvoucher, Perspectiefbudget, Makersregeling
- *Friesland* heeft een drietal regelingen voor cultuur ([Subsidies | Fryslan](#)), maar biedt ook de mogelijkheid om subsidie aan te vragen voor zaken die niet onder deze regeling vallen. Als er geen contact is geweest met de provincie, dan kan de subsidie niet worden aangevraagd. Hier vindt dus mondelinge voorkanttoetsing plaats op de bijdrage van de aanvraag aan de provinciale doelen.

---

## Kennis en innovatie

Meerdere provincies hanteren, net als Zeeland, organisaties die ondernemers kunnen ondersteunen en adviseren bij hun subsidieaanvraag. In Zeeland heeft Impuls Zeeland (NV Economische Impuls Zeeland) deze rol. De Provincie Zeeland is de belangrijkste aandeelhouder én subsidiegever van Impuls (jaarlijkse integrale kostensubsidie). Impuls wordt gefinancierd door de Zeeuwse gemeenten, het Rijk en bedrijven. Zo ontwikkelt en voert Impuls een deel van het provinciaal economisch beleid uit. Zeeland onderscheidt zich weinig van andere provincies zoals uit onderstaande bevindingen blijkt.

Zowel in Noord-Brabant als de drie noordelijke provincies worden subsidiemogelijkheden vanuit nationale, provinciale en Europese fondsen en regelingen zoveel mogelijk integraal aangeboden via daarvoor opgerichte intermediaire organisaties. In de noordelijke provincies is dat het SNN ([Home | SNN](#)). Dat is een samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies dat de volgende taken heeft:

- Het verstrekken van subsidies in Noord-Nederland
- Het behartigen van de Noord-Nederlandse belangen in Den Haag en Brussel.
- Het samenbrengen van de noordelijke bedrijven, (kennis)instellingen en overheden.

De provincie Groningen kent bijvoorbeeld de volgende subsidieregelingen:

- Investeringsfonds Groningen
- Regionale investeringssteun Groningen 2019
- Investeren in Toekomstbestendige Industrie 2021
- Innovatief en Duurzaam MKB – 5

Drenthe kent o.a. de volgende regelingen:

- Subsidie Kennis en Innovatie (KEI) 2019
- MKB Adviesvoucher
- Subsidie Internationaal Ondernemen Drenthe 2.0

Ook de provincie Noord-Brabant adviseert bedrijven en startups om zich te laten adviseren en ondersteunen bij een subsidieaanvraag. Startups kunnen zich laten adviseren door Braventure het Brabantbrede samenwerkingsverband dat startups ondersteunt. Langer bestaande bedrijven kunnen zich laten ondersteunen door REWIN Midpoint Brabant of de RNOB afhankelijk van de regio waarin het bedrijf gevestigd is.

De provincie kent de volgende regelingen:

- AI Challenge, subsidie
- Cofinanciering Europese programma's 2021-2027 - EFRO Programma Zuid-Nederland, subsidie
- Cofinanciering Europese programma's 2021-2027 - Europese subsidies Interreg VI A, subsidie
- Economie, kennis en talentontwikkeling - Datamaturiteit MKB, subsidie
- Economie, kennis en talentontwikkeling - Innovatie bestaande MKB-ondernemingen, subsidie
- Economie, kennis en talentontwikkeling - Innovatieve startups, subsidie

Bij enkele regelingen is evaluatie van de regeling als artikel opgenomen in de regeling. Bijvoorbeeld bij de regeling Economie, kennis en talentontwikkeling in artikel 1.14. Gedeputeerde Staten zenden binnen twee jaar na inwerkingtreding en vervolgens telkens na twee jaar aan Provinciale Staten een verslag over de effecten en de doeltreffendheid van deze paragraaf in de praktijk. ([Subsidieregeling economie, kennis en talentontwikkeling Noord-Brabant 2022 - Provincie Noord-Brabant](#)) Dit is onderscheidend ten opzichte van de Zeeuwse subsidieregelingen op dit beleidsterrein.

De subsidieregeling onderscheidt maatschappelijke Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) met bijbehorende uitkomsten waar de te subsidiëren activiteit moet bijdragen. Bijvoorbeeld bij het thema Energie en Duurzaamheid:

- Verlaging van het gebruik van fossiele energie c.q. van de uitstoot van CO2 of andere broeikasgassen.
- Verhoging van de productie of benutting van duurzame energie en de integratie en de integratie in het energiesysteem.
- Verlaging van het gebruik van primaire grondstoffen (rekening houdend met de ecologische voetafdruk).
- Vergroting van het hoogwaardig gebruik van circulaire materialen, onder meer door gebruik van gerecycleerde grondstoffen of duurzaam geproduceerde en verkregen biobased componenten.
- Beperking van de uitstoot van schadelijke stoffen naar het milieu dan wel vervanging van deze schadelijke stoffen door stoffen die veel minder schadelijk of onschadelijk worden geacht.
- Vergroten van de efficiency van het mobiliteitssysteem, verkeersveiligheid, ladingveiligheid, cybersecurity, veilig datagebruik en databeheer en het beperken en mitigeren van geluidhinder, fijnstof en andere emissies, trillingen als gevolg van transportbewegingen of –systemen.

#### 4.4 TOETSING AAN HET NORMENKADER VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN BEHORENDE BIJ DIT HOOFDSTUK

| <u>Good practice</u>  | <u>Norm</u> |
|---|-------------|
| 21. Met welke 'good'practices' uit andere provincies kan de Provincie Zeeland de doeltreffendheid van het subsidiebeleid vergroten? | Descriptief |

#### 4.5 RESUME OF ONTSTAAN BEELD

##### *Verbeteren doeltreffendheid vanuit good-practices kan op drie manieren*

Het verbeteren van de doeltreffendheid van de provinciale subsidies kan op drie manieren.

1. Beter definiëren van beleidsresultaten, vooral in outputs en outcomes, maakt het makkelijker om in de subsidieafspraken ook op dat niveau afspraken te maken. Daarmee verbetert ook de *sturing op de doeltreffendheid*.
2. Het kunnen volgen van beleidsresultaten met meetinstrumenten, zoals bijvoorbeeld bij het beleidsthema natuur al gebeurt, draagt bij aan het *inzicht in de doeltreffendheid*.
3. Het meer inhoudelijk gestuurd inrichten van het subsidieproces, bijvoorbeeld in de vorm van themaspecifieke regelingen, versterkt eveneens de *sturing op de doeltreffendheid*.

De good-practices van andere provincies bieden inspiratie waar daarbij aan gedacht kan worden. Zo definiëren meerdere provincies beleidsresultaten meer en concreter in termen van beleidsoutputs en beleidsoutcomes. Zowel bij het beleidsthema Cultuur als dat van Kennis en Innovatie.

De good-practices geven ook voorbeelden van meetinstrumenten die de andere provincies gebruiken om enerzijds zicht te hebben op het effect van de beleidsinzet, maar bieden tegelijkertijd ook aanknopingspunten wat meetbaar en daarmee ook beter stuurbaar is. De meetpunten kunnen ook gebruikt worden als indicatoren voor de beleidsresultaten.

Andere provincies kunnen door het onderbrengen van subsidies in specifieke beleidsthema's meer inhoudelijke sturing geven aan het subsidieinstrument. Bijvoorbeeld door alleen subsidies te verstrekken vanuit specifieke regelingen en niet vanuit een algemeen hoofdstuk zoals in Zeeland nu nog veel gebeurt. Dit is vooral van toepassing op het beleidsthema Cultuur. Bij Kennis en Innovatie is de wijze van inrichting van het subsidieproces tussen de verschillende provincies weinig verschillend.



Respondenten Provincie Zeeland

- Beleidsmedewerkers en –specialisten
- Medewerkers subsidieverstrekking
- ...

Respondenten buiten Provincie Zeeland

- Subsidieontvangers

- Algemene subsidieverordening (ASV) Provincie Zeeland
- Algemeen subsidiebesluit (ASB) Provincie Zeeland
- Beleids- en uitvoeringskaders Subdiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL)
- Beleids- en uitvoeringskaders diverse beleidsterreinen waarop subsidieverstrekking betrekking heeft
- Individuele subsidiedossiers
- Evaluaties van subsidieregelingen

### Hoofdstuk 2 Integrale kostensubsidie

*Subsidies voor instellingen<sup>11</sup> die in overwegende mate activiteiten uitvoeren, die van belang zijn voor de realisatie van beleidsdoelstellingen of de uitvoering van bepaalde taken. De provincie is daarmee in een bepaalde mate afhankelijk van het bestaan en functioneren van deze instellingen. Bij deze instellingen wordt het daarom reëel geacht dat naast directe kosten ook indirecte kosten worden gesubsidieerd.*

### Hoofdstuk 3 Verkeersveiligheid

*Subsidie kan worden verleend voor activiteiten ter bevordering van de verkeersveiligheid in Zeeland, passend bij het vigerend Beleidsplan verkeersveiligheid.*

### Hoofdstuk 4 Draaipremieregeling

*Subsidie kan worden verleend voor het doen draaien van een windmolen, die in het register van beschermde rijksmonumenten is opgenomen als molen in de categorie Industrie- en poldermolen.*

### Hoofdstuk 5 Restauratie Rijksmonumenten

*Verstrekking van subsidie voor restauratie van in Zeeland bevindende rijksmonumenten.*

### Hoofdstuk 6 Vervallen

### Hoofdstuk 7 MKB innovatiestimulering topsectoren

*Subsidie kan worden verleend voor MKB innovatiestimulering topsectoren Zuid-Nederland met toepassing van de als supplement bij dit besluit opgenomen Subsidieregeling MKB innovatiestimulering topsectoren Zuid-Nederland 2021-2025.*

### Hoofdstuk 8 Provinciale Impuls Wonen

*Verstrekking van subsidie in het kader van de Provinciale Impuls Wonen*

### Hoofdstuk 9 Kernsportevenement

*Verstrekking van subsidie voor een wiel-, water- en strandtransport evenement waarbij gebruik wordt gemaakt van het Zeeuwse landschap.*

### Hoofdstuk 10 Kavelaanvaardingswerken

*Subsidie voor kavelaanvaardingswerken*

### Hoofdstuk 11 Ganzenrustgebieden

*Subsidie voor het nalaten van verjaging van beschermde inheemse ganzen in ganzenrustgebieden.*

### Hoofdstuk 12 Buurtbus

*Subsidie in het kader van openbaar vervoer per buurtbus*

### Hoofdstuk 13 Drugsafval

*Subsidie voor opruiming van drugsafval provincie Zeeland 2021-2024*

### Hoofdstuk 14 Kwaliteitsimpuls bedrijventerreinen

*Subsidie in het kader van de kwaliteitsimpuls voor bedrijventerreinen (Fonds Impuls Bedrijventerreinen)*

### Hoofdstuk 15 Vervallen

---

<sup>11</sup> Zie bijlage voor overzicht van instellingen die een integrale kostensubsidie ontvangen



Hoofdstuk 16 Kennis- en innovatienetwerken

*Verstrekking van subsidie voor versterking van kennis- en innovatienetwerken*

Hoofdstuk 17 Zeeland in stroomversnelling

*Verstrekking van subsidie in het kader van Zeeland in Stroomversnelling*

Hoofdstuk 18 Toegankelijkheid halteplaatsen

*Verstrekking van subsidie ten behoeve van de verbetering van de toegankelijkheid van bestaande halteplaatsen in Zeeland.*

Hoofdstuk 19 Groene daken

*Verstrekking van subsidie ten behoeve van het aanleggen van een groen dak.*

Hoofdstuk 20 EFRO

*Verstrekken van cofinanciering voor het EFRO Programma Zuid-Nederland 2021-2027*

Hoofdstuk 21 Duurzaamheidsscans

*Verstrekking van subsidie voor het uitvoeren van duurzaamheidsscans voor bedrijven en bedrijventerreinen*

Hoofdstuk 22 Hergebruik leegstaande panden

*Verstrekking van subsidie in het kader van Hergebruik Leegstaande Panden voor wonen.*

Hoofdstuk 23 Samen in Zee

*Verstrekking van subsidies voor de versterking van cultuur in Zeeland.*

Hoofdstuk 24 Toekomstbestendige bedrijventerreinen (planvorming)

*Verstrekking van subsidie bij planvorming ten behoeve van toekomstbestendige bedrijventerreinen (planvorming).*

Hoofdstuk 25 Versnelling van de Zeeuwse woningbouwopgave

*Verstrekking van subsidie voor de flexibele inzet voor versnelling van de Zeeuwse woningbouwopgave*

Hoofdstuk 26 Gebiedsgerichte Aanpak Wonen

*Verstrekking van subsidie in het kader van de Gebiedsgerichte Aanpak Wonen (GAW)*

Hoofdstuk 27 Mobiliteitshubs Zeeland

*Verstrekking van subsidie ten behoeve van mobiliteitshubs Zeeland 2022-2024*

Hoofdstuk 28 Toekomstbestendige bedrijventerreinen (fysieke maatregelen)

*Verstrekking van subsidie voor de uitvoering van fysieke maatregelen ten behoeve van toekomstbestendige bedrijventerreinen.*

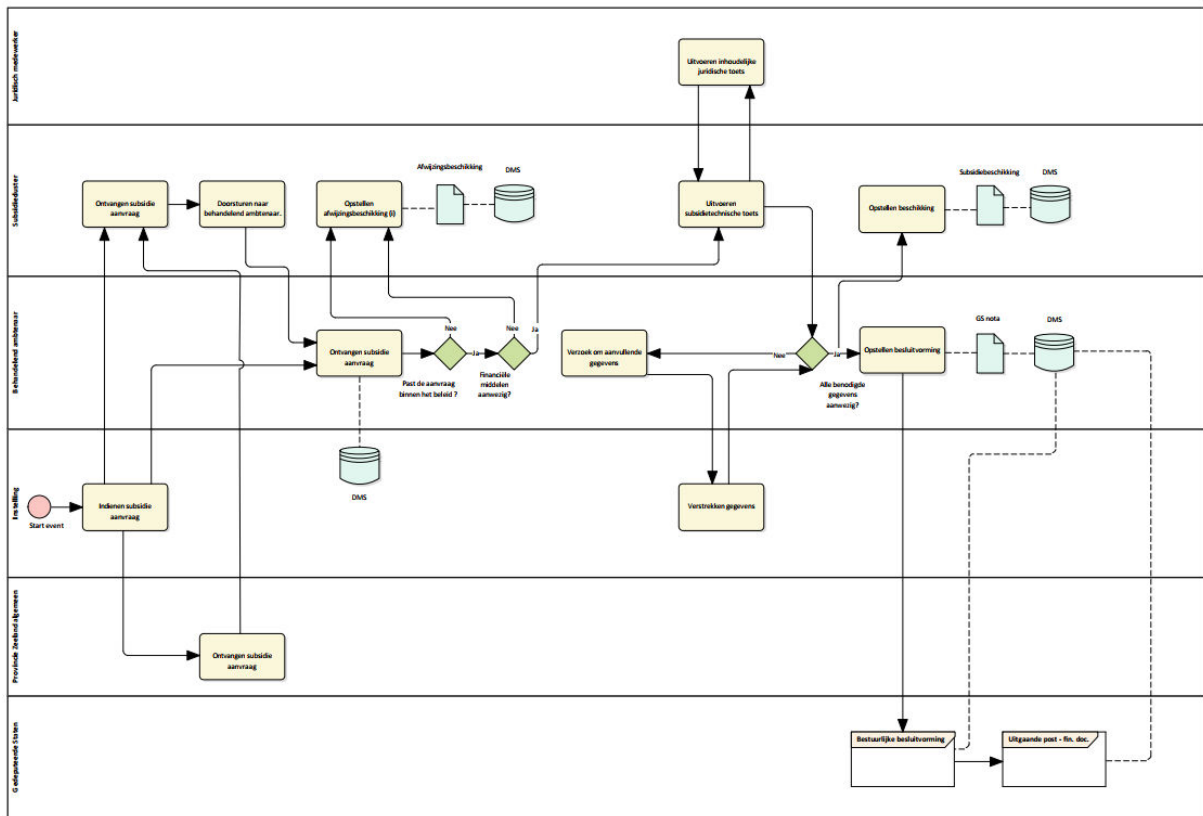
In de onderzochte periode, de jaren 2019, 2020 en 2021 werden er niet op grond van alle specifieke regelingen subsidies toegekend. Bovendien zijn sinds de eerste vaststelling van de ASB en ASB in 2013 en aantal specifieke regelingen inmiddels komen te vervallen.

Het afsluitende Hoofdstuk 29 tenslotte bevat een aantal meer juridisch technische slotbepalingen die een algemene geldigheid hebben ten aanzien van deze ASB en de voorgangers daarvan.

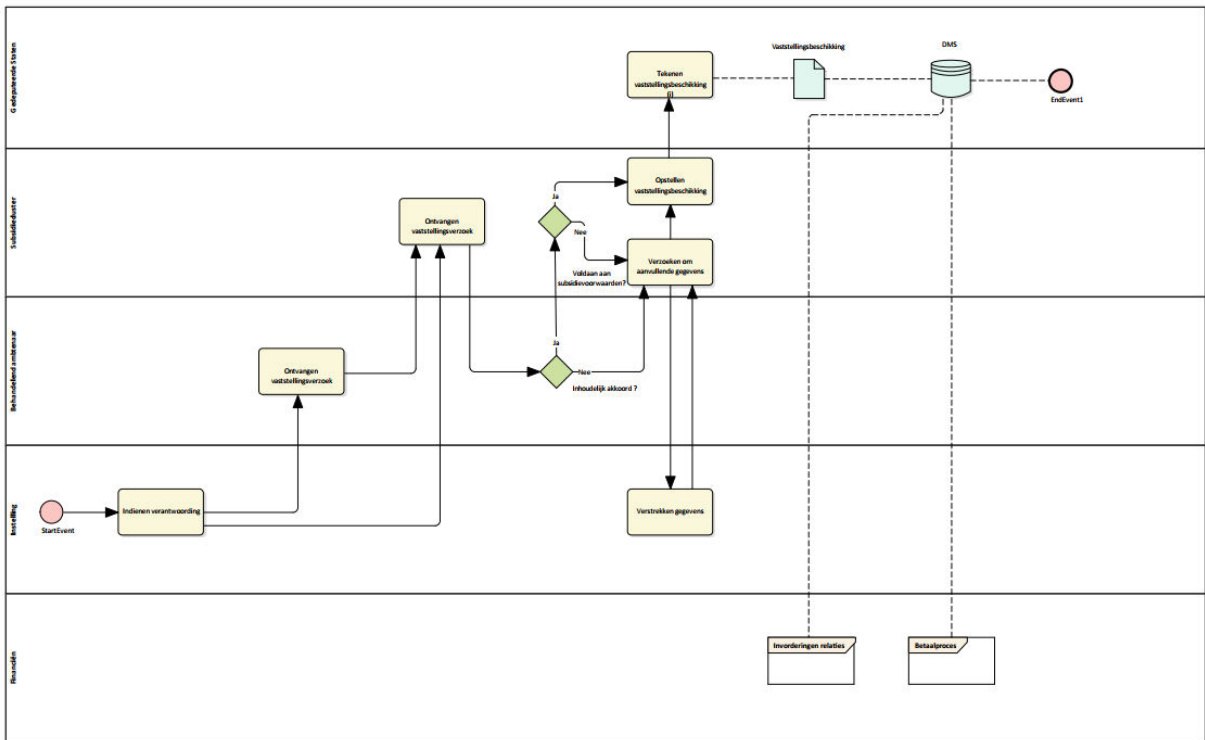
|    |                                   |   |  |
|----|-----------------------------------|---|--|
| 1  | Fauna Beheereenheid Zeeland       | 1 | Wettelijke taak                                |
| 2  | Omroep Zeeland                    | 1 | Wettelijke taak                                |
| 3  | Zeeuwse Bibliotheek               | 1 | Wettelijke taak                                |
| 4  | Klaverblad Zeeland (incl. Adesse) | 2 | Voorziening                                    |
| 5  | Roosevelt Study Center            | 2 | Voorziening                                    |
| 6  | Terra Maris                       | 2 | Voorziening                                    |
| 7  | Zeeuws Museum                     | 2 | Voorziening                                    |
| 8  | Het Zeeuws Landschap              | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 9  | Landschapsbeheer Zeeland          | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 10 | NV Economische Impuls             | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 11 | SCEZ                              | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 12 | Scoop                             | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 13 | SportZeeland                      | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 14 | Stichting CBK Zeeland             | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 15 | Stichting Promotie Zeeland Delta  | 3 | Uitvoering provinciale taken                   |
| 16 | IVN                               | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |

|    |  |   |  |
|----|--|---|--|
| 17 | Jeugdtheaterschool                       | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 18 | Stichting Festival van Zeeuws-Vlaanderen | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 19 | Stichting Film by the Sea                | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 20 | Stichting Het Zeeuws Orkest              | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 21 | Stichting MuziekPodium Zeeland           | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 22 | Switch (voorheen: COS Zeeland)           | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 23 | Theaterproductiehuis Zeelandia           | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 24 | Veilig Verkeer Nederland                 | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |
| 25 | Zeeuwse Milieufederatie                  | 4 | Hoofdzakelijk bijdragen aan provinciale doelen |

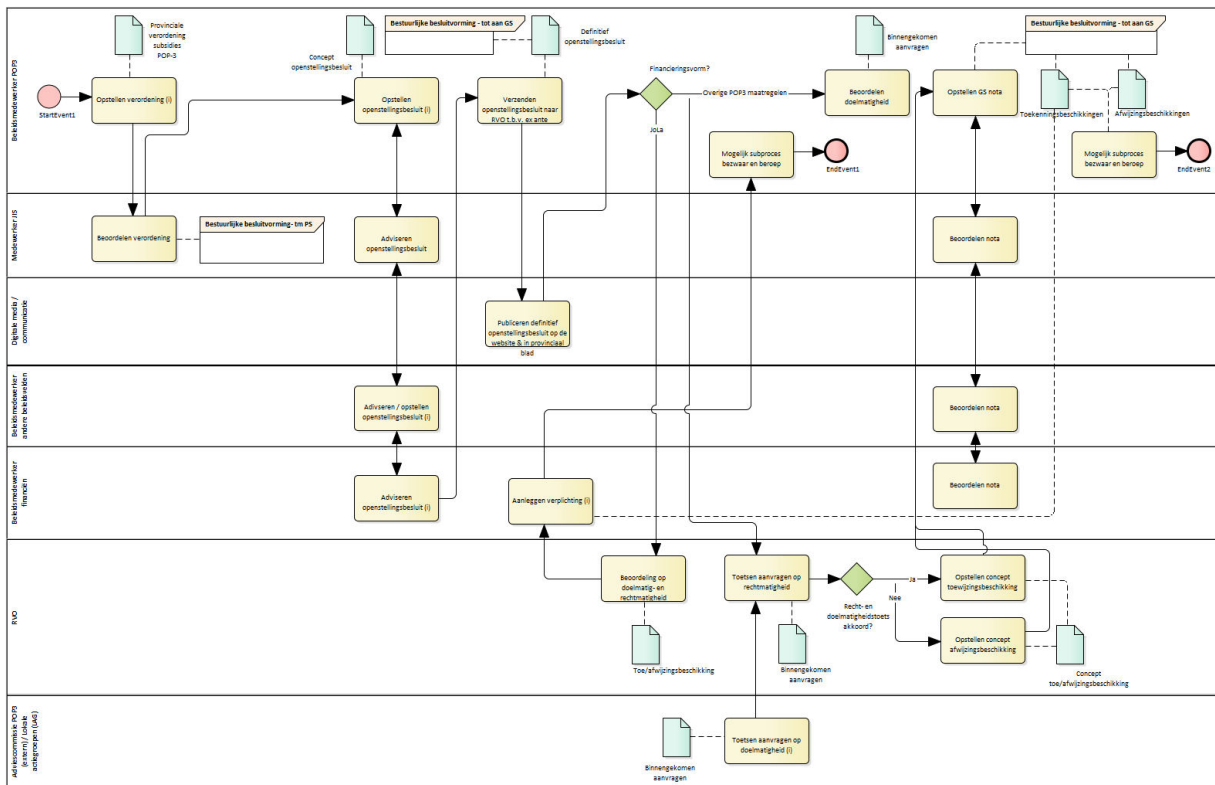
BIJLAGE 5 PROCESSCHEMA ASV-SUBSIDIEAANVRAAG



BIJLAGE 6 PROCESSCHEMA ASV-SUBSIDIEVASTSTELLING ASV



# BIJLAGE 7 PROCESSCHEMA POP-SUBSIDIES



Onderstaand schema bevat een uitgebreidere toelichting op het gepresenteerde schema in hoofdstuk 3. Per onderdeel is een toelichting gegeven op de beoordeling van het verbeterpotentieel. Op basis van 83 subsidieaanvragen, -besluiten, -verantwoordingen en -vaststellingen is in beeld gebracht wat de aard is van de gemaakte subsidieafspraken. Daarvoor is gebruik gemaakt van de begrippen input, throughput, output en outcome om het type afspraken te beschrijven. Deze zijn onderstaand toegelicht:

- Input: de subsidieafspraken gaan over de inzet van mensen, middelen en tijd;
- Throughput: de subsidieafspraken gaan over uit te voeren acties en processen;
- Output: de subsidieafspraken gaan over aantallen te bereiken bewoners, het aantal uit te voeren activiteiten, het aantal te organiseren bijeenkomsten etc;
- Outcome: de subsidieafspraken gaan over te bereiken maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld te bereiken biodiversiteit of groei van economische sectoren.

De aanname is dat des te meer de subsidieafspraken zich bewegen richting output en outcome, des te groter de doeltreffendheid zal zijn in termen van het bereiken van de doelen en effecten die de provincie in het betreffende beleid heeft opgesteld. Immers het is makkelijker een verbinding te leggen tussen wat de provincie wil bereiken (output en outcome) en de gesubsidieerde activiteit. De aanname is tevens dat des te concreter de Provincie is in de beleidsresultaten en doelen, des te beter de mogelijkheden zijn om in de subsidieafspraken ook concretere afspraken te maken. In onderstaande tabel is per beleidsthema en per hoofdstuk uit het Algemeen Subsidiebesluit weergegeven wat de aard van de subsidieafspraken is. Op basis van de interviews met aanvragers en beoordelaars en het expertoordeel van de onderzoekers is bepaald of er mogelijkheden zijn om resultaten meer op output en outcome af te spreken. Op sommige onderdelen kunnen geen uitspraken worden gedaan omdat in de steekproef geen casus was geselecteerd. De kleurcoderingen hebben de volgende betekenis:

Dat leidt tot het volgende beeld:

#### **Legenda**

##### Oranje

Betekent verbeterpotentieel in subsidieproces: er zijn mogelijkheden om tot bijvoorbeeld outputafspraken te komen, waar nu nog alleen input en throughputafspraken worden gemaakt zonder beleidsaanpassingen.

##### Licht oranje

Betekent verbeterpotentieel op beleidsniveau: een verbetering in het subsidieproces is mogelijk als ook op beleidsniveau een concretisering naar output en outcome plaatsvindt.

|   |
|---|
| <b>Groen</b><br>Betekent geen verbeterpotentieel in subsidieproces  |
| <b>Licht groen</b><br>Betekent verbeterpotentieel op beleidsniveau: een verbetering in het subsidieproces is mogelijk als ook op beleidsniveau een concretisering naar output en outcome plaatsvindt. |
| <b>Wit</b><br>Betekent dat geen verbeterpotentieel mogelijk is of het niet in de steekproef is meegenomen en er geen uitspraken over gedaan kunnen worden.  |

|                            |                                       | Niveau waarop resultaten worden afgesproken in toekenning |            |        |         |                                     |   |
|----------------------------|---------------------------------------|---|------------|--------|---------|-------------------------------------|---|
|                            | In miljoenen totaal periode 2019-2021 | input   | throughput | output | outcome | Aanleiding tot verbetering: Ja /nee | Toelichting   |
| Cultuur (23 in steekproef) | € 22,31                               |   |            |        |         |                                     |   |
| H1 Algemeen                | € 3,51                                |   |            |        |         | Ja                                  | Afspraken voornamelijk op input (middelen) en throughput (activiteiten) niveau. Nulmeting cultuur begonnen, vertaling van indicatoren naar afspraken moet nog plaatsvinden. Mogelijkheid om afspraken te koppelen aan 'outcomes' in de nulmeting. |
| H2 Integrale kosten        | € 13,71                               |   |            |        |         | Ja                                  | Afspraken voornamelijk op input (middelen) en throughput (activiteiten) niveau. Nulmeting cultuur begonnen, vertaling van indicatoren naar afspraken moet nog plaatsvinden. Mogelijkheid om afspraken te koppelen aan 'outcomes' in de nulmeting. |



|  |               |                    |  |  |  |     |   |
|--|---------------|--------------------|--|--|--|-----|---|
| H 4 Draaipremieregeling                      | € 0,03        |                    |  |  |  | Nee | Het gaat om geld voor het draaien (input en throughput), maatschappelijk effect of ambitieniveau lastig te kwantificeren op het niveau van de subsidieafspraken en beleidsniveau. |
| H 5 Restauratie Rijksmonumenten              | € 4,49        |                    |  |  |  | Nee | Gerestaureerde monumenten worden opgeleverd als resultaat. Outcome provinciebreed al gedefinieerd als gevolg van verplichte indicator BBV.  |
| H 23 Samen in Zee                            | € 0,10        |                    |  |  |  | Ja  | Nulmeting cultuur begonnen, vertaling van indicatoren naar afspraken moet nog plaatsvinden. Mogelijkheid om afspraken te koppelen aan output- en outcomes in de nulmeting.        |
| Coronaschade 2020 cultuur                    | € 0,47        |                    |  |  |  | Nee | Eénmalig ingezet voor corona. Verdient geen structurele verbetering. Inzet was vooral compenseren van misgelopen inkomsten en instandhouding van voorzieningen.                   |
| <b>Verkeer en vervoer (10 in steekproef)</b> | <b>€ 1,18</b> |                    |  |  |  |     |   |
| H1 Algemeen                                  | € 0,03        | Niet in steekproef |  |  |  | ntb |   |
| H2 Integrale kosten                          | € 0,07        | Niet in steekproef |  |  |  | ntb |   |
| H 12 Buurtbus                                | € 0,45        |                    |  |  |  | Ja  | Afspraken op output (aantal passagiers). Ontbreekt aan provinciebrede indicatoren op output en outcome voor dit onderdeel (buurtbus).   |
| H 18 Toegankelijkheid halteplaatsen          | € 0,46        |                    |  |  |  | Ja  | N = 1, verder vergelijkbaar met buurtbus  |
| H 3 Verkeersveiligheid                       | € 0,17        |                    |  |  |  | Ja  | Afspraken veel op throughputniveau, kan groeien naar meer output-afspraken. Outcome is lastiger te definiëren.  |

| Natuur en landbouw (23 aanvragen in steekproef) |         |  |  |  |  |     |   |
|---|---------|--|--|--|--|-----|---|
|   | € 21,95 |  |  |  |  |     |   |
| H1 Algemeen                                     | € 2,94  |  |  |  |  | Ja  | Betreft in steekproef onderzoeken (n =2). Niet realistisch om bij onderzoeken outcomes te verwachten.   |
| H2 Integrale kosten                             | € 2,09  |  |  |  |  | Nee | Afspraken zijn op maximaal outputniveau, alleen nog geen duidelijke verbinding op niveau van outcomes met de subsidies. Meetinstrument wel voorhanden.                      |
| H 13 Drugsafval                                 | € 0,01  |  |  |  |  | Nee | Afspraken zijn op throughputniveau (verwijderen afval), zicht op doelrealisatie (wordt alle afval altijd weggehaald na verloop van tijd) is niet duidelijk                  |
| H 19 Groen dak                                  | € 0,34  |  |  |  |  | Ja  | Afspraak = aanleg groen dak. Toegevoegde waarde is evident, afspraken op outcomeniveau bij subsidie niet logisch, maar streefwaarden op provinciaal niveau ontbreken.       |
| SVNL  | € 12,31 |  |  |  |  | Ja  | Afspraken tot en met outputniveau. Toegevoegde waarde is evident, afspraken op outcomeniveau bij subsidie niet logisch, maar streefwaarden op provinciaal niveau ontbreken. |
| SKNL  | € 2,97  |  |  |  |  | Ja  | Afspraken tot en met outputniveau. Toegevoegde waarde is evident, afspraken op outcomeniveau bij subsidie niet logisch, maar streefwaarden op provinciaal niveau ontbreken. |

|  |         |                    |  |  |  |     |   |
|--|---------|--------------------|--|--|--|-----|---|
| POP3   | € 1,29  |                    |  |  |  | Ja  | Afspraken zijn op maximaal outputniveau, alleen nog geen duidelijke verbinding op niveau van outcomes met de subsidies. Meetinstrument niet voorhanden.   |
| Wonen (4 in steekproef)                            | € 3,54  |                    |  |  |  |     |   |
| H 8 Impuls wonen                                   | € 2,54  |                    |  |  |  | Ja  | Afspraken op input, throughput en output, namelijk verbetering van panden. Provinciaal breed doel op output en outcome niet aangetroffen.   |
| H 22 Hergebruik leegstaande panden                 | € 1,00  |                    |  |  |  | Nee | Vragen om foto als bewijs. Een provinciaal breed doel (output, outcome) waarop gestuurd ontbreekt in de programmabegroting.   |
| Innovatie en kennisontwikkeling (17 in steekproef) | € 12,64 |                    |  |  |  |     |   |
| H1 Algemeen  | € 3,52  |                    |  |  |  | Ja  | Betreft onderzoeken en lerende netwerken, promotiecampagnes, alles wat niet valt onder een regeling op dit thema. Meestal afspraken op input en throughput en in aantal gevallen op output. Bij meer concrete beleidsresultaten meer mogelijkheden tot sturing op doeltreffendheid. |
| H2 Integrale kosten                                | € 1,86  | Niet in steekproef |  |  |  | ntb |   |
| H 14 Kwaliteitsimpuls bedrijventerrein             | € 1,68  |                    |  |  |  | Ja  | N=1. Afspraken over realiseren resultaten. Wat betreft beleid: geen op output of outcome geformuleerd ambitieniveau of indicatoren aangetroffen.  |
| H 16 Kennis- en innovatienetwerken                 | € 0,87  |                    |  |  |  | Ja  | Afspraken op throughputniveau (inhoudelijk verslag) + vormgeving samenwerking en hoe verder te ontplooiën. Geen duidelijke verbinding met output  |

|                                   |        |                    |  |  |  |    |   |
|-----------------------------------|--------|--------------------|--|--|--|----|---|
|                                   |        |                    |  |  |  |    | (bereik) of outcome. Lastig verbinding te leggen met provinciebrede concrete doelen op outcome.   |
| H 17 Zeeland in stroomversnelling | € 4,70 |                    |  |  |  | Ja | Geen outcome op beleidsniveau geformuleerd, is ook lastig bij haalbaarheidsonderzoeken. Bij haalbaarheidsonderzoek is de prestatie het rapport. |
| Sport (3 aanvragen in steekproef) | € 0,75 |                    |  |  |  |    |   |
| H2 Integrale kosten               | € 0,31 |                    |  |  |  | Ja | Mogelijkheid tot verbetering op outcomeniveau, namelijk nagaan in welke mate de gewenste outcomes (beleid) ook bereikt zijn.                    |
| H1 Algemeen                       | € 0,25 | niet in steekproef |  |  |  | Ja |   |
| H 9 Kernsportevenement            | € 0,19 |                    |  |  |  | Ja | Afspraken op het niveau van input, throughput en output. Provinciebreed meetinstrument op outcomeniveau ontbreekt                               |