SIRA CONSULTING

Doeltreffendheid subsidies provincie Gelderland

Evaluatie 22 subsidieregelingen



Doeltreffendheid subsidies provincie Gelderland

Evaluatie 22 subsidieregelingen

Auteurs

Michel Bloemheuvel

Stefan Prij

Joost Strijtveen

Lisanne Vis

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting		**7**
1	**Inleiding**	**10**
2	**Aanpak en verantwoording**	**11**
2.1	Aanpak	11
2.2	Scope van het onderzoek	13
2.3	Het bepalen van de doeltreffendheid	16
3	**Uitkomsten**	**21**
3.1	Mate van doeltreffendheid	21
3.2	Algemene uitkomsten: de rode draad	26
3.3	Adviesrichtingen om doeltreffendheid te vergroten	30
3.4	Bijvangst: administratie en registratie	33
4	**Uitkomsten per subsidieregeling**	**35**
4.1	Categorie 1: In de roos! Resultaat én effect behaald	35
4.2	Categorie 2: Resultaat behaald, maar effect (nog) niet aan te tonen	43
4.3	Categorie 3: Resultaat behaald, geen effect	58
4.4	Categorie 4: Resultaat en effect (nog) niet aan te tonen	61
4.5	Categorie 5: Misgeschoten: geen resultaat, geen effect	65
4.6	Categorie 6: Nog af te vuren	67
Bijlagen bij rapportage:		**68**
I	Overzichtstabel subsidieregelingen	69
II	Werkwijze voor de selectie van de steekproef	71
III	Rapportageformats	73
IV	Geraadpleegde partijen	77

Tabel 1. Overzichtstabel subsidieregelingen

Nr.	Subsidieregeling	§	Pag.
1.	Beleef de Waal (SvG 4.2.4 en RRvG 2.5)	4.1.1.	36
2.	Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt (RRvG 2.7)	4.4.3.	64
3.	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) (RRvG 2.4. CPO)	4.6.1.	68
4.	Subsidieverordening en Tijdelijke regels Bodemverbetering Haarlose Veld en Olden Eibergen (en Opdracht uitvoering Regeling- én Begrotingssubsidie 2013-253)	4.2.9.	56
5.	Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien (SvG 3.1.3)	4.1.2.	38
6.	Grondverwerving Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (SvG 3.1.5) en Grondverwerving ten behoeve van het Gelderse Natuurnetwerk (RRvG 4.4)	4.1.4.	42
7.	Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen t.b.v. het Gelders Natuurnetwerk (SvG 3.1.6 en RRvG 4.5)	4.1.3.	41
8.	Rustgebieden voor ganzen (SvG 3.1.8 en RRvG 4.7)	4.3.1.	59
9.	Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland (SNL 2009 en 2016)	-	-
10.	Wandelen, fietsen en varen ('routes aanleggen') (SvG 5.8.11)	4.5.1.	66
11.	Fietsvoorzieningen (RRvG 5.7.a en 5.7.b)	4.2.1.	44
12.	Jeugdwerkloosheid (SvG 5.8.18)	4.2.2.	46
13.	Vitale samenleving – actieve senioren (SvG 5.6.3)	4.4.2.	63
14.	Vitale samenleving – sport en gezondheid bij jeugd (SvG 5.6.4)	4.2.4.	48
15.	Vitale samenleving – sport en gezondheid bij mensen met een lage sociaaleconomische status (SvG 5.6.5)	4.2.5.	49
16.	Vitale samenleving – sport en gezondheid bij mensen met een functiebeperking (SvG 5.6.6)	4.2.3.	47
17.	Excellente prestaties – Talentenontwikkeling (SvG 5.6.7), regionale talentondersteuning (RRvG 6.28) en regionaal multisporttalentencentrum (RRvG 6.29)	4.2.6.	50
18.	Kernsportbonden – Programmatische subsidiëring (SvG 5.6.12)	4.4.1.	62
19.	Cultuur- en Erfgoedpacten (SvG 5.2.2 en RRvG 7.7)	4.2.7.	52
20.	Herbestemming (SmpG 2013 3.7) en Functioneel hergebruik erfgoed (RRvG 7.4)	4.2.8.	54
21.	Behoud van prioritaire soorten (SvG 3.1.7 en RRvG 4.6)	-	-
22.	Waalpleisterplaatsen (SvG 4.2.5 en RRvG Paragraaf 2.6)	-	-

Samenvatting

De provincie Gelderland heeft een ex-post onderzoek georganiseerd naar de doeltreffendheid van 22 subsidieregelingen. Het ging om subsidieregelingen die in 2017 vier jaar of langer liepen. Om optimaal te kunnen leren van de evaluatie, is deze uitgevoerd voor en samen met medewerkers van programmering. Ook subsidieontvangers en andere betrokken partijen zijn nauw bij het onderzoek betrokken. Gezamenlijk zijn concrete en gedragen adviesrichtingen bedacht om de doeltreffendheid van de onderzochte subsidieregelingen te vergroten. In dit rapport zijn de bevindingen en adviezen opgenomen.

Hoofdvraag: zet de provincie de subsidies doeltreffend in?

De focus van dit onderzoek lag op de resultaten van de subsidieregelingen en op het verband tussen subsidieregelingen en de Plandoelen, waarmee de provincie werkt aan maatschappelijke opgaven. De vraag was of de subsidies met de behaalde resultaten een bijdrage leveren aan deze beleidsdoelen. Ofwel: zet de provincie het instrument subsidies doeltreffend in? Een tweede doelstelling was om samen met medewerkers en het veld mogelijkheden te identificeren om de doeltreffendheid van subsidieregelingen te vergroten en de monitoring van resultaten en effecten verder te optimaliseren.

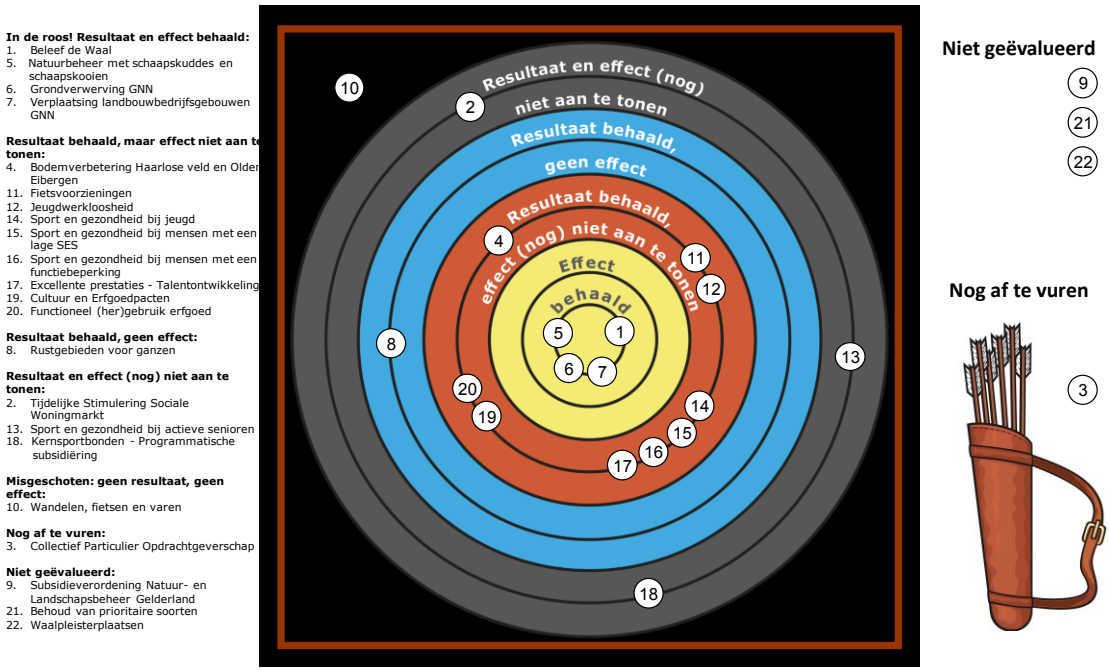
Het bepalen van de doeltreffendheid

In het onderzoek is het beleidsinstrument subsidie op twee niveaus beoordeeld:

- De mate waarin het operationele resultaat (of: output) van de subsidieregeling is behaald. Het gaat om de resultaten die zijn behaald met een subsidieregeling als gevolg van de input (mensen en middelen) en het uitvoeren van activiteiten. In dit onderzoek is dit kortweg aangeduid met de term **'resultaat'**.
- De mate waarin het beleidsinstrument 'subsidie' bijdraagt aan de beleids- of Plandoelen van de provincie (of: outcome). Met deze Plandoelen (beleidsdoelen) werkt de provincie Gelderland aan maatschappelijke opgaves. In dit onderzoek duiden we de bijdrage van een subsidieregeling aan het beleids- of Plandoel aan met **'effect'**.

Uitkomsten doeltreffendheid

Om uiteenlopende redenen zijn drie van de 22 subsidieregelingen niet onderzocht. Dit betekent dat in totaal 19 subsidieregelingen zijn onderzocht. Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de onderzochte subsidieregelingen resultaten heeft behaald op regelingniveau; dat geldt voor 14 van de 19 regelingen (74%). Bij vier regelingen kunnen ook de effecten op Plandoelniveau worden aangetoond (21%). Het gaat om drie subsidieregelingen van het Programma Natuur- en Landschap en een subsidieregeling van het Programma Water (Beleef de Waal). Bij de meeste subsidieregelingen is het effect op dat niveau (nog) niet aan te tonen (15 van de 19 subsidieregelingen, ofwel 79%). Onderstaand figuur geeft de indeling van de subsidieregelingen in de verschillende categorieën visueel weer.



Algemene uitkomsten: de rode draad

Bij de meeste subsidieregelingen is het effect op dat niveau dus (nog) niet aan te tonen. Uit het onderzoek komen de volgende oorzaken naar voren:

1. Gebrek aan normen en streefwaarden

   De Plandoelen zijn abstract geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is er met een subsidieregeling op te sturen. De doelen zijn niet meetbaar; voor de meeste beleidsterreinen ontbreken normen en streefwaarden. Op de beleidsterreinen regionale en vrijetijdseconomie en natuur en landschap na, gebeurt beleidsvorming beperkt op basis van gegevens ('evidence based').

   Voor de onderzochte subsidieregelingen zijn ook niet altijd normen en streefwaarden geformuleerd voor de te behalen resultaten. Dat geldt voor driekwart van de onderzochte subsidieregelingen. Bij een kwart van de onderzochte subsidieregelingen zijn er wel normen of streefwaarden opgesteld.

2. Focus op de uitvoering: zicht op effecten is beperkt

   De focus bij subsidiëren ligt op uitvoerend, operationeel niveau. Resultaten van individuele subsidies zijn (vaak) terug te vinden in de subsidiedossiers, maar informatie over resultaten op regelingniveau en de bijdrage aan beleids- of Plandoelen is vaak niet bekend bij programmering. Dat geldt met name voor subsidieregelingen op de terreinen Cultuur en erfgoed, Sport en Mobiliteit.

3. Beleidstheorieën logisch, maar niet altijd vastgelegd als link met Plandoel

   Een voorwaarde die het mogelijk maakt te focussen op de uitvoering en tegelijk te sturen op effecten, is een logische beleidstheorie. Bij de provincie gebeurt het doordenken van dit soort beleidstheorieën niet systematisch. Daardoor is de link tussen een subsidieregeling en het beleids- of Plandoel niet altijd evident.

4. Sturing op activiteiten, niet op bereik of waardering daarvan

   Het bereik en de waardering van uitgevoerde activiteiten kan zicht bieden op effecten. Programmering stuurt echter vooral op activiteiten. De provincie stuurt alleen informeel op bereik en effecten in gesprekken met aanvragers en in interne

beleidsadviezen. Dit kan deels worden verklaard doordat medewerkers van de provincie aanvragers niet formeel kunnen en willen afrekenen op bereik en waardering.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

Uit het onderzoek komen de volgende adviesrichtingen naar voren:

1. Maak de link tussen subsidieregelingen en Plandoelen meer expliciet

   De provincie kan de bijdrage van subsidies aan een Plandoel aannemelijk maken door de achterliggende beleidstheorieën in de doelenbomen te verwerken. Dat zorgt voor transparantie. Door zowel beoogde resultaten als effecten meetbaar te maken krijgt de provincie meer zicht op de bijdrage van subsidies aan Plandoelen. Normen en streefwaarden worden bij voorkeur gebaseerd op gegevens over de stand van zaken op een beleidsterrein in de provincie ('evidence based' werken).

2. Voer sturing op resultaten door in alle stadia van het subsidieproces

   Waar de provincie ook een stap kan zetten, is sturing op en monitoring van meetbare resultaten tijdens het subsidieproces, zowel bij de aanvraag als de verantwoording. Dat hoeft niet te betekenen dat de provincie aanvragers (altijd) afrekent op het niet halen van het afgesproken resultaat (bijv. aantal bezoekers), maar wel dat de provincie hier informatie over heeft. Dat stelt de provincie in staat tijdig bij te sturen.

3. Monitor efficiënt: bedenk waar nodig alternatieven om zicht te krijgen op doeltreffendheid

   Monitoring vergt een financiële- en tijdsinspanning van zowel de provincie als subsidieontvangers en andere partijen. Het is zaak zo efficiënt mogelijk te monitoren en alleen die gegevens te gebruiken die relevant zijn om zicht te krijgen op doeltreffendheid. Dat is bijvoorbeeld van belang bij subsidies voor natuurbeheer. Maar vooral bij 'kleinere' subsidieregelingen kan de provincie de afweging maken of intensieve monitoring nodig en wenselijk is.

4. Maar vooral: samenwerken!

   Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel de provincie als de partners in het veld behoefte hebben om meer samen te werken. Dat sluit aan op de conclusies uit de meest recente bestuurskrachtmeting.[1] In het onderhavige onderzoek heeft deze samenwerking al vruchten afgeworpen. Tijdens twee Innovatielabs bedachten medewerkers van de provincie, subsidieontvangers en andere partijen samen concrete denkrichtingen die interessant zijn om verder door te ontwikkelen. De provincie en de partners in het veld hebben het voornemen geuit om deze manier van samenwerken door te zetten en zo te werken aan het vergroten van de effectiviteit van subsidies.

[1] Provincie Gelderland, Gelderland: een provincie van grenzeloze kansen door wederkerig bestuur: rapport van de commissie bestuurskracht provincie Gelderland (18 december 2018)

2 Inleiding

Om haar beleidsdoelen te bereiken zet de provincie Gelderland vaak het instrument subsidie in. De Regeling Ruimte voor Gelderland (RRvG) is daarbij onder andere een belangrijk instrument; een aantal grote regelingen als de Subsidieverordening Vitaal Gelderland (SvG) en de Subsidieregeling Meerjarenprogramma's Gelderland (SmpG) zijn daarin opgegaan.

Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van subsidies, besteedt de provincie Gelderland aandacht aan monitoring en evaluatie. Dat begint al bij het opstellen en uitwerken van de beleids- ofwel Plandoelen. Ook evalueert de provincie, conform de evaluatieplicht voor subsidies uit de Algemene subsidieverordening Gelderland (AsG) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) subsidies regelmatig. De laatste evaluatie is uitgevoerd in 2016. Toen heeft de provincie 50 subsidieregelingen geëvalueerd.[2]

Doel evaluatie

Het Team ProgrammaControl organiseert voor en met de medewerkers van programmering een onderzoek naar de doeltreffendheid van 22 subsidieregelingen[3], die in 2017 vier jaar of langer liepen of lopen. Het betreft een ex-post evaluatie, waarbij de provincie achteraf terugblikt op de doelen die al dan niet met de subsidieregelingen zijn behaald. Doelstellingen van dit onderzoek zijn:

1. Het op basis van een gestructureerde evaluatie geven van inzicht in de doeltreffendheid van 22 geselecteerde subsidieregelingen van de provincie.
2. Het gedurende het project, en specifiek in de leerbijeenkomsten, met medewerkers identificeren van mogelijkheden om de doeltreffendheid van subsidieregelingen te vergroten en de monitoring van resultaten en effecten verder te optimaliseren.

Het onderzoek is begeleid door de Projectgroep Evaluatie subsidieregelingen 2018. Deze projectgroep bestaat uit afgevaardigden van het Team ProgrammaControl, de Afdeling Control en de Afdeling Subsidieverlening.

Leeswijzer

Omdat het begrip doeltreffendheid centraal staat in dit onderzoek is dit eerst uiteengezet in hoofdstuk 2, na de aanpak en verantwoording van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten voor wat betreft de doeltreffendheid van de onderzochte subsidieregelingen, de algemene rode draad die uit het onderzoek naar voren is gekomen en adviezen op basis waarvan de provincie de doeltreffendheid van subsidies en de monitoring van resultaten en effecten in zijn algemeenheid kan verbeteren. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies per subsidieregeling. Per regeling is het eindoordeel van Sira Consulting opgenomen alsook de succes- en faalfactoren van de specifieke regeling. Tot slot is voor elke subsidieregeling een advies over de optimalisering van de doeltreffendheid en monitoring opgenomen.

[2] Berenschot (mei 2017). Evaluatie subsidieregelingen Provincie Gelderland. Periode 2011 tot en met 2015.

[3] In deze evaluatie zijn 22 regelingen geselecteerd voor onderzoek. Drie regelingen konden uiteindelijk toch niet nog worden onderzocht, omdat onvoldoende subsidies zijn vastgesteld of de regeling of monitoring nog loopt. De subsidieregeling CPO is op een afwijkende manier en vervroegd geëvalueerd, waarbij vooral is gezocht naar de oorzaken voor het uitblijven van aanvragen.

3 Aanpak en verantwoording

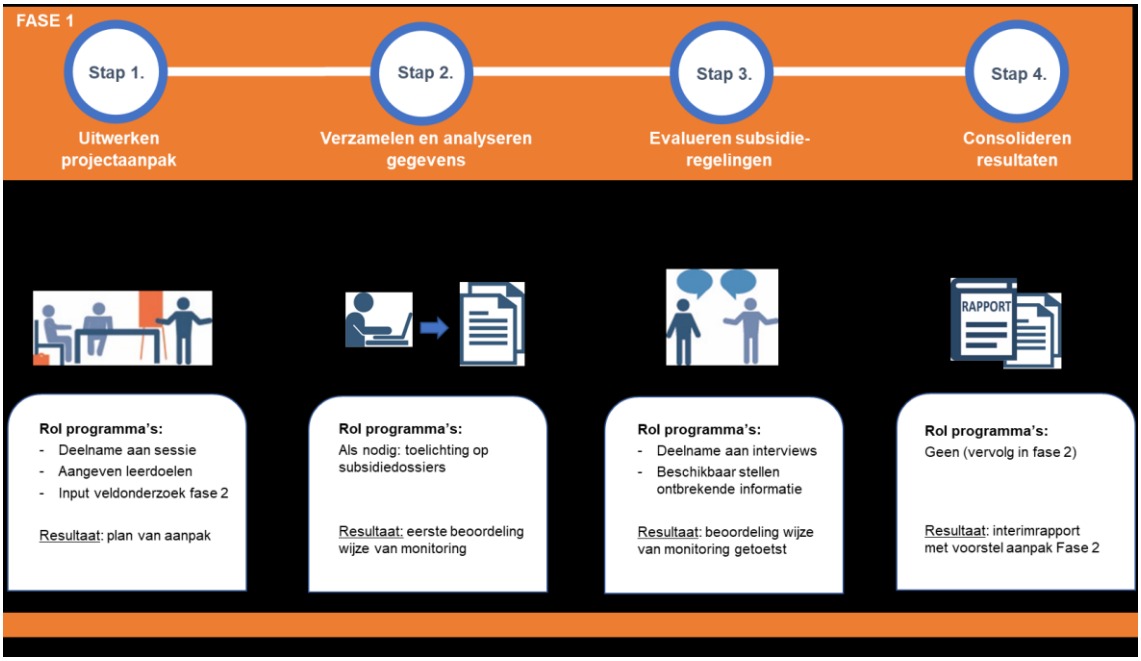
3.1 Aanpak

De aanpak van dit onderzoek bestond uit twee fasen:

Fase 1: dossieronderzoek & interviews

In Fase 1 is de evaluatie voorbereid en uitgevoerd op basis van data, informatie en inzichten van de medewerkers van programmering van de provincie (zie figuur 1). In deze Fase zijn 134 individuele subsidiedossiers doorgelicht en beoordeeld op onder andere resultaten en effecten. De resultaten van deze dossierstudie zijn geverifieerd en aangevuld op basis van interviews met medewerkers van programmering en medewerkers van de afdeling Subsidieverlening.

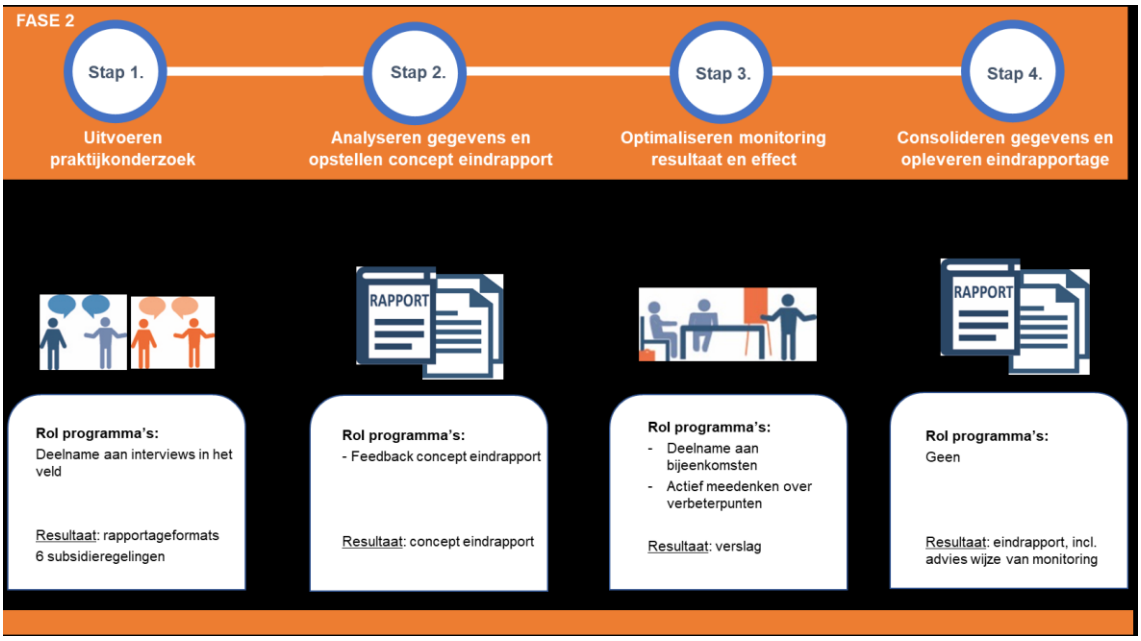
Figuur 1 Fasefiguur Fase 1



Fase 2: veldonderzoek

In Fase 2 zijn de bevindingen van zes subsidieregelingen in de praktijk getoetst (zie figuur 2). Deze zes cases zijn in overleg met de projectgroep gekozen vanwege de meerwaarde die ze boden voor het onderzoek (zie tekstkader). Voor deze cases is onder andere veldbezoek uitgevoerd en zijn interviews gehouden met subsidieontvangers en betrokken stakeholders. Dit veldonderzoek is zoveel mogelijk uitgevoerd samen met de Programmamedewerkers. In overleg met Projectgroep is de invulling van het veldonderzoek bepaald. De uitkomsten van Fase 1 en 2 zijn verdiept tijdens twee leerbijeenkomsten (Innovatielabs).

Figuur 2 Fasefiguur Fase 2



Tekstkader 1 Subsidieregelingen veldonderzoek

Voor de volgende subsidieregelingen is verdiepend veldonderzoek uitgevoerd:

- Bodemverbetering Haarlose Veld en Olden Eibergen
  - De provincie wilde, samen met de Stichting HOE Duurzaam en agrariërs, bezien of het gehalte van organische stoffen in de grond was verhoogd en wat de succesfactoren van deze regeling zijn.
- Schaapskuddes en schaapskooien
  - De provincie wilde met schaapsherders en terreinbeherende organisaties (TBO's) kijken naar een goede invulling van het subsidie-instrument.
- Rustgebieden voor ganzen
  - De provincie had de behoefte om samen met BIJ12, agrariërs en programmering te onderzoeken wat agrariërs hebben nagelaten om ganzen rust te bieden, of de schadevergoeding toegevoegde waarde voor hen heeft en hoe BIJ12 functioneert.
- Sport: Excellente prestaties / Talentontwikkeling
  - Nu de infrastructuur is gerealiseerd, wil de provincie weten of sporters ook evenwichtig worden opgeleid (bijvoorbeeld aandacht voor voeding en mentale begeleiding).
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)
  - Om de redenen van het uitblijven van aanvragen voor CPO te inventariseren, zijn interviews uitgevoerd met gemeenten, beleidsverantwoordelijken en particulieren, die interesse hebben getoond voor deze regeling.
- Functioneel hergebruik erfgoed
  - Om te bezien of aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan, wilde de provincie (steekproefsgewijs) laten onderzoeken of gerestaureerde en in hergebruik genomen monumenten (nog) open of functioneel zijn.

3.2 Scope van het onderzoek

3.2.1 Onderzochte subsidieregelingen en steekproef

In de onderhavige evaluatie zijn naar aanleiding van de evaluatieverplichting in de Awb 22 subsidieregelingen geëvalueerd. Het gaat om paragrafen uit de SvG, die in 2011 is vastgesteld en in 2016 is overgegaan in de RRvG. Ook de SNL was onderdeel van het onderzoek. De volgende subsidieregelingen zijn onderzocht:

1. Beleef de Waal (SvG 4.2.4 en RRvG 2.5)
2. Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt (RRvG 2.7)
3. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) (RRvG 2.4. CPO)
4. Subsidieverordening en Tijdelijke regels Bodemverbetering Haarlose Veld en Olden Eibergen (en Opdracht uitvoering Regeling- én Begrotingssubsidie 2013-253)
5. Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien (SvG 3.1.3)
6. Grondverwerving Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (SvG 3.1.5) en Grondverwerving ten behoeve van het Gelderse Natuurnetwerk (RRvG 4.4)
7. Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen t.b.v. het Gelders Natuurnetwerk (SvG 3.1.6 en RRvG 4.5)
8. Rustgebieden voor ganzen (SvG 3.1.8 en RRvG 4.7)
9. Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland (SNL 2009 en 2016)
10. Wandelen, fietsen en varen ('routes aanleggen') (SvG 5.8.11)
11. Fietsvoorzieningen (RRvG 5.7.a en 5.7.b)
12. Jeugdwerkloosheid (SvG 5.8.18)
13. Vitale samenleving – actieve senioren (SvG 5.6.3)
14. Vitale samenleving – sport en gezondheid bij jeugd (SvG 5.6.4)
15. Vitale samenleving – sport en gezondheid bij mensen met een lage sociaaleconomische status (SvG 5.6.5)
16. Vitale samenleving – sport en gezondheid bij mensen met een functiebeperking (SvG 5.6.6)
17. Excellente prestaties – Talentenontwikkeling (SvG 5.6.7), regionale talentondersteuning (RRvG 6.28) en regionaal multisporttalentencentrum (RRvG 6.29)
18. Kernsportbonden - Programmatische subsidiëring (SvG 5.6.12)
19. Cultuur- en Erfgoedpacten (SvG 5.2.2 en RRvG 7.7)
20. Herbestemming (SmpG 2013 3.7) en Functioneel hergebruik erfgoed (RRvG 7.4)
21. Behoud van prioritaire soorten (SvG 3.1.7 en RRvG 4.6)
22. Waalpleisterplaatsen (SvG 4.2.5 en RRvG Paragraaf 2.6)

De subsidieregeling CPO is op een afwijkende manier (niet op doeltreffendheid) en vervroegd geëvalueerd. Bij het evalueren van deze regeling is vooral gezocht naar de oorzaken voor het uitblijven van aanvragen. Om deze oorzaken te inventariseren, zijn interviews uitgevoerd met particulieren die interesse hebben getoond voor deze regeling, gemeenten en beleidsverantwoordelijken.

Het was de intentie om ook de doeltreffendheid van de subsidieregelingen Prioritaire soorten, Waalpleisterplaatsen en de SNL te evalueren:

- Tijdens Fase 1 bleek echter dat de subsidieregeling Prioritaire soorten nog loopt tot 2020; het is nog te vroeg om deze regeling nu al te evalueren.

- Voor de regeling Waalpleisterplaatsen was op het moment van het onderzoek (nog) geen of weinig gebruikgemaakt. Voor Waalpleisterplaatsen beschikte de provincie niet over contactgegevens van geïnteresseerden, waardoor het binnen de scope van dit onderzoek niet haalbaar was om de redenen van het uitblijven van aanvragen te achterhalen.
- Voor de SNL geldt dat de contracten met terreinbeherende organisaties (TBO's) gedurende het onderzoek nog liepen. Ook liep de monitoring van de resultaten en effecten nog, waardoor het niet mogelijk was binnen de tijdspanne van dit onderzoek daar uitspraken over te doen.

Dit betekent dat in plaats van 22 in totaal 19 subsidieregelingen zijn onderzocht.

3.2.2 Verantwoording steekproef

In totaal zijn er tot de peildatum van 17 juli 2018 2.141 aanvragen ingediend en afgehandeld voor bovengenoemde subsidieregelingen. Opgeteld met alle dossiers van de subsidieregeling Ganzenrustgebieden (1516), is het totale aantal 3657. Op basis van met de projectgroep afgestemde criteria is een selectie gemaakt van te onderzoeken individuele subsidies. Ten eerste is gekozen om voor Fase 1 enkel arrangement 2 & 3 subsidies mee te nemen, omdat aanvragers in deze dossiers een verantwoording moeten geven[4]. Vervolgens zijn alleen individuele subsidies die voor de peildatum zijn vastgesteld meegenomen. Van deze subsidies is zeker dat er in ieder geval gedeeltelijke verslaglegging beschikbaar is, zodat het mogelijk is uitspraken te doen over de mate van doeltreffendheid. Om deze reden zijn de ingetrokken, afgewezen, gecommitteerde en lopende subsidieaanvragen niet meegenomen in de steekproef.[5]

Binnen die selectie is vervolgens een aselecte steekproef getrokken. De steekproef had tot doel om een representatief beeld van de subsidieaanvragen van elke regeling te krijgen. In bijlage II is de werkwijze voor de selectie van de steekproef uiteengezet.

In totaal zijn 211 dossiers in de definitieve steekproef gevallen. In Fase 1 zijn 118 dossiers van arrangement 2 & 3 subsidies onderzocht. Daarnaast zijn 16 dossiers in Fase 1 onderzocht uit arrangement 1 of dossiers die nog niet zijn vastgesteld. In Fase 2 is het dossieronderzoek aangevuld met nog meer arrangement 1 subsidies (in totaal zijn 90 arrangement 1 subsidies onderzocht). In bijlage I is een overzicht van de onderzochte subsidieregelingen en dossiers opgenomen.

3.2.3 Data vastgelegd in rapportageformats

Omdat tijdens de evaluatie grote hoeveelheden gegevens wordt verzameld, verwerkt en geanalyseerd, is het van belang de verzamelde informatie efficiënt en gestructureerd vast te leggen. Daartoe is een rapportageformat gebruikt, waardoor de dataverzameling en analyse efficiënt en transparant heeft plaatsgevonden. Er is gewerkt met twee formats:

- Het eerste format biedt overkoepelend inzicht in de basisgegevens en de kennis van medewerkers op het niveau van de subsidieregeling. De basisinformatie omvat een overzicht van alle aanvragen, met datum, het zaaknummer in het documentatiesysteem DocBase, de status, het bedrag en de aanvrager. Tevens is in dit format

[4] Arrangement 1 subsidies betreffen subsidieaanvragen tot een bedrag van €25.000. Voor deze subsidies hoeft de aanvrager geen verantwoording af te leggen (subsidies worden meteen vastgesteld). Arrangement 2 subsidies betreffen subsidieaanvragen voor een bedrag van €25.000 tot €125.000 (prestatiesubsidies, achteraf alleen op inhoud vaststelling). Wanneer een subsidieaanvraag meer dan €125.000 bedraagt, is er sprake van arrangement 3 subsidies (naast inhoudelijke ook financiële verantwoording).

inzichtelijk gemaakt wat de Plan- en subsidiedoelen zijn en wat de beoogde en behaalde resultaten en effecten waren.

- In het tweede format zijn gegevens vastgelegd op het niveau van de individuele subsidiedossiers. Het gaat om de uitgevoerde activiteiten, behaalde prestaties (output) en (eventueel) effecten. Ook bevat dit format een beoordeling van de kwaliteit van de administratie.

Het modelrapportageformat is opgenomen in bijlage III; de ingevulde formats zijn beschikbaar gesteld aan de provincie Gelderland.

3.2.4 Leerbehoeften programmamedewerkers

Op 19 juli en 30 augustus 2018 zijn bijeenkomsten gehouden waarin de medewerkers van programmering hun leerbehoeften over de subsidieregelingen hebben aangegeven. Leerbehoeften betroffen onder andere algemene vragen over het verkrijgen van zicht op output en outcome van de subsidieregelingen, maar bijvoorbeeld ook vragen over de ervaringen van subsidieontvangers met de dienstverlening van de provincie en de subsidievoorwaarden. Een overzicht van alle leerbehoeften, zoals geuit tijdens de twee bijeenkomsten, is opgenomen in een separate notitie. De leerdoelen zijn zo goed mogelijk verwerkt in de uitkomsten over doeltreffendheid en de rode draad (hoofdstuk 3). Hiernaast zijn er vragen gesteld over individuele subsidieregelingen. De specifieke vragen zijn allemaal aan de orde gesteld tijdens interviews met partijen in het veld tijdens het veldonderzoek. Waar relevant voor de hoofdvragen van dit onderzoek komen de antwoorden terug in de beschrijvingen van de uitkomsten per subsidieregeling in hoofdstuk 4.

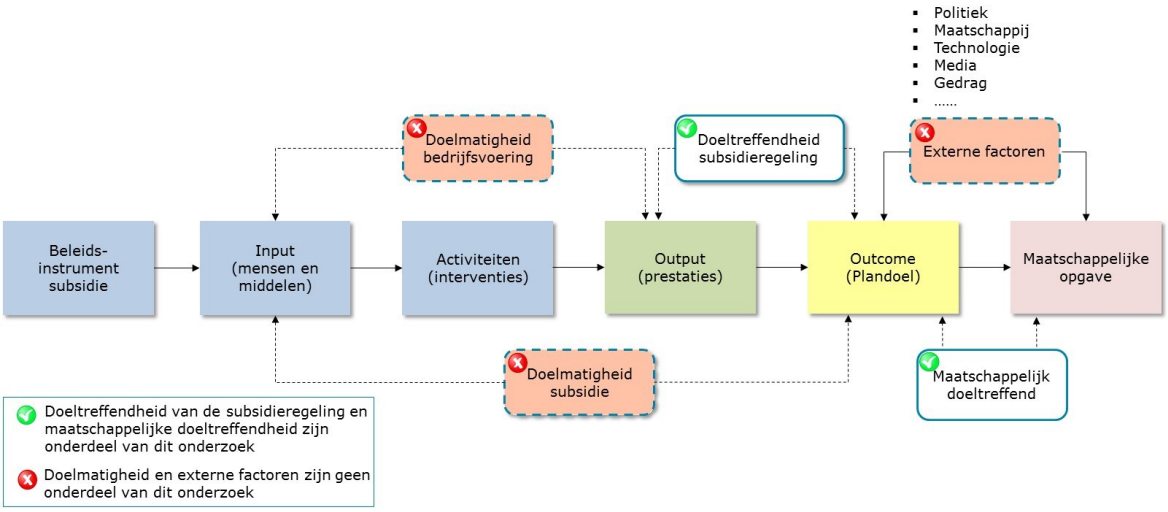
3.3 Het bepalen van de doeltreffendheid

Het begrip 'doeltreffendheid'

In dit onderzoek staat doeltreffendheid van subsidieregelingen centraal. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de Rijksoverheid definieert doeltreffendheid als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'.[6] Het verstrekken van subsidies is een van de beleidsinstrumenten van de overheid om een bepaald doel te bereiken.

De doelmatigheid van subsidies valt buiten de scope van het onderzoek. Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de kosten in verhouding staan tot het bereiken van het (maatschappelijke) doel.

Figuur 3 Doeltreffendheid en doelmatigheid



Ook externe factoren zijn van invloed op het bereiken van de beoogde provinciale doelen, zoals economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de woningmarkt. Bovendien werken er naast de provincie andere partijen aan dezelfde of vergelijkbare maatschappelijke doelen. Kortom: het behalen van het effect wordt beïnvloed door vele factoren.

De invloed van externe factoren is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van dossierstudie naar informatie over subsidieregelingen en individuele subsidies die bij de provincie zelf bekend is (aanvragen, beschikkingen en verantwoordingen), aangevuld met interviews met medewerkers van programmering en subsidieontvangers.

Tekstkader 2 Aandacht voor doeltreffendheid in Gelderland

Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van subsidies (en andere beleidsinstrumenten), besteedt de provincie Gelderland veel aandacht aan monitoring en evaluatie. Dat begint al bij het opstellen en uitwerken van de beleids- ofwel Plandoelen.

Met een Plandoel leveren de diverse programma's een bijdrage aan een maatschappelijke opgave, die de provincie wil aanpakken. In een Plandoel wordt de aard van de bijdrage,

[6] Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), artikel 1 lid 1 sub d: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035579/2015-01-01

die de provincie wil leveren aan het oplossen van een maatschappelijke opgave, beschreven. Programmering werkt deze Plandoelen sinds 2012 uit in een doelenboom.

In een doelenboom werkt de provincie per Plandoel uit welke operationele resultaten nodig zijn om het Plandoel te realiseren of daar een bijdrage aan te leveren. Subsidies hebben ook een plek in de doelenboom; dit instrument draagt immers bij aan het behalen van een beleids- of Plandoel. Subsidieregelingen worden als een operationeel resultaat in de doelenboom gepositioneerd. De provincie heeft deze systematiek gekoppeld aan de financiële en subsidie-administratie.

Het bepalen van de doeltreffendheid

In dit onderzoek is het beleidsinstrument subsidie op twee niveaus beoordeeld:

- De mate waarin het operationele resultaat (of: output) van de subsidieregeling is behaald. Het gaat daarbij om de resultaten die zijn behaald met een subsidieregeling als gevolg van de input (mensen en middelen) en het uitvoeren van activiteiten. In dit onderzoek duiden we het operationele resultaat van een regeling kortweg aan met de term **'resultaat'**.

  Om het resultaat te bepalen is op regelingniveau onder andere onderzocht in hoeverre het budget van een subsidieregeling benut is, of activiteiten conform de afspraken zijn uitgevoerd en of de doelgroep is bereikt. Ook is onderzocht of resultaten zijn gemonitord (bijvoorbeeld op basis van meetbare indicatoren), of de beoogde resultaten zijn behaald en of deze hebben bijgedragen aan het doel van de regeling;
- De mate waarin het beleidsinstrument 'subsidie' bijdraagt aan de Plandoelen van de provincie (of: outcome). Met deze Plandoelen (beleidsdoelen) werkt de provincie Gelderland aan maatschappelijke opgaves. In dit onderzoek duiden we de bijdrage van een subsidieregeling aan het beleids- of Plandoel aan met de term **'effect'**.

  Om effecten te kunnen beoordelen, is onder andere onderzocht of effecten zijn gemonitord op basis meetbare indicatoren, of de beoogde effecten zijn behaald en of er een verband is te leggen tussen de resultaten van de subsidie(deel)regeling en het effect op Plandoelniveau.

Tekstkader 3 bevat de aspecten die zijn onderzocht om inzicht te krijgen in de resultaten op het niveau van de subsidieregeling en de effecten op het niveau van het beleids- of Plandoel.

Tekstkader 3 Onderzochte aspecten

Voor elke subsidieregeling zijn de volgende aspecten onderzocht om inzicht te krijgen in het resultaat:

- Looptijd van de regeling
- Spreiding over arrangementen 1, 2 en/of 3 (conform USB-kader)
- Verschil budget van de regeling en totaal vastgesteld subsidiebedrag op peildatum
- Verschil aantal aanvragen en aantal vastgestelde subsidies op peildatum
- Doelgroep(en) en de mate waarin deze is (zijn) bereikt
- Subsidiabele activiteiten
- Gesubsidieerde activiteiten en de mate waarin deze zijn uitgevoerd
- Beoogde resultaat (resultaatindicatoren met SMART normen en streefwaarden)
- Gerealiseerde resultaat

Om inzicht te krijgen in het effect op beleids- of Plandoelniveau zijn per subsidieregeling de volgende aspecten onderzocht:

- Beoogde Plandoel(en) (maatschappelijk effect), waar de subsidieregeling aan bijdraagt;
- Beoogde effecten (effectindicatoren met SMART[7] normen en streefwaarden)
- Gerealiseerde effecten
- De mate waarin de beoogde en gerealiseerde effecten overeenkomen

Ook is onderzocht of de programmamedewerkers en individuele subsidiedossiers in SUM en DocBase voldoende inzicht hebben en bieden in de beoogde en gerealiseerde activiteiten, resultaten en effecten.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 zijn de onderzoeksresultaten vastgelegd in rapportageformats. Deze zijn opgenomen in bijlage III.

Door elke subsidieregeling te beoordelen op zowel regeling- als Plandoelniveau is het mogelijk een genuanceerd beeld te geven van elke regeling. Het kan immers zo zijn dat een subsidieregeling goede resultaten heeft behaald, maar dat niet inzichtelijk is wat de bijdrage aan het Plandoel is geweest. Dat is het geval wanneer de resultaten van de regeling goed zijn gemonitord, maar monitoring van effecten op beleidsniveau ontbreekt. Dan is nader onderzoek nodig wat de oorzaken zijn. Zo kan het zijn dat het doel van de regeling niet specifiek en eenduidig is opgesteld, er geen beleidsindicatoren zijn waarmee effecten worden gemonitord of dat de doelgroep niet bereikt is met de regeling. Inzicht in de oorzaken leidt ertoe dat de doeltreffendheid gericht kan worden verbeterd.

Zes categorieën

Op basis van de beoordeling op beide niveaus zijn de onderzochte subsidieregelingen ingedeeld in zes categorieën:

Categorie 1: In de roos! Resultaat én effect behaald

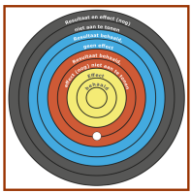


Categorie 1 zijn subsidieregelingen die aantoonbaar doeltreffend zijn op het gebied van zowel resultaat, als effect. Op regelingniveau (operationeel niveau) betekent dit dat de voortgang van de resultaten van de regeling wordt gemonitord aan de hand van vooraf opgestelde normen en streefwaarden, maar ook dat het beoogde resultaat aantoonbaar is gerealiseerd. Voorbeelden van resultaten zijn: activiteiten zijn conform het projectplan uitgevoerd, de afgesproken prestaties zijn behaald, beoogde doelgroep is bereikt, etc.

Voor het effect (Plandoel) is er sprake van een goed uitgewerkte beleidstheorie. De provincie monitort de voortgang van de effectiviteit aan de hand van vooraf opgestelde normen en streefwaarden en bewijst met behulp van effectmetingen de causale relatie tussen het Plandoel en de met subsidie gerealiseerde prestaties.

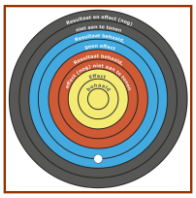
[7] Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgeboden (SMART)

Categorie 2: Resultaat behaald, maar effect (nog) niet aan te tonen



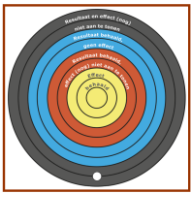
Net als in categorie 1 is de beleidstheorie uitgewerkt en zijn normen en streefwaarden opgesteld om de voortgang van het resultaat en effect te monitoren. Het resultaat (operationeel niveau) is aantoonbaar gerealiseerd, maar het behaalde effect is alleen gebaseerd op logische veronderstellingen en aannames. Concreet betekent dit dat causale relatie tussen het Plandoel en de met de subsidie gerealiseerde prestaties aannemelijk is gemaakt, maar (nog) niet is bewezen met behulp van herleidbare onderzoeksgegevens.

Categorie 3: Resultaat behaald, maar geen effect



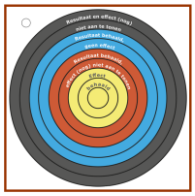
Voor subsidieregelingen in deze categorie geldt dat de beoogde resultaten aantoonbaar zijn gerealiseerd, maar dat het te verwachten effect uitblijft. In essentie is er geen sprake is van een causale relatie tussen het Plandoel en de met de subsidie gerealiseerde prestaties. Mogelijke oorzaken zijn: de beleidstheorie is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen en aannames, de beoogde doelstellingen van het Plandoel en/of subsidieregeling zijn onvoldoende concreet en meetbaar opgesteld of de voortgang wordt gemonitord met verkeerde normen en streefwaarden. Ook is het mogelijk dat een subsidieregeling 'te klein' van omvang is om een substantiële bijdrage aan het Plandoel te leveren. Nader onderzoek moet uitwijzen wat exact de oorzaken zijn van het uitblijven van het effect.

Categorie 4: Resultaat en effect (nog) niet aan te tonen



Categorie 4 zijn subsidieregelingen waarvan de beleidstheorie is uitgewerkt en de causale relatie tussen het Plandoel en de met de subsidie gerealiseerde activiteiten is gebaseerd op logische veronderstellingen en aannames. Echter, op het niveau van zowel het Plandoel, als de subsidieregeling vindt geen monitoring van de resultaten plaats. Dit komt bijvoorbeeld doordat het ontbreekt aan concrete en eenduidige indicatoren, of omdat er überhaupt niet wordt gemonitord.

Categorie 5: Misgeschoten: geen resultaat, geen effect



Voor subsidieregelingen in deze categorie worden de doelstellingen niet gerealiseerd. Dat geldt zowel voor de doelen van de subsidieregeling als het Plandoel. Dit komt bijvoorbeeld doordat de regeling onbekend is bij de doelgroep, de aanvraagprocedure complex is of omdat de subsidie geen stimulans is.

Categorie 6: Nog af te vuren: effect en resultaat nog niet bekend

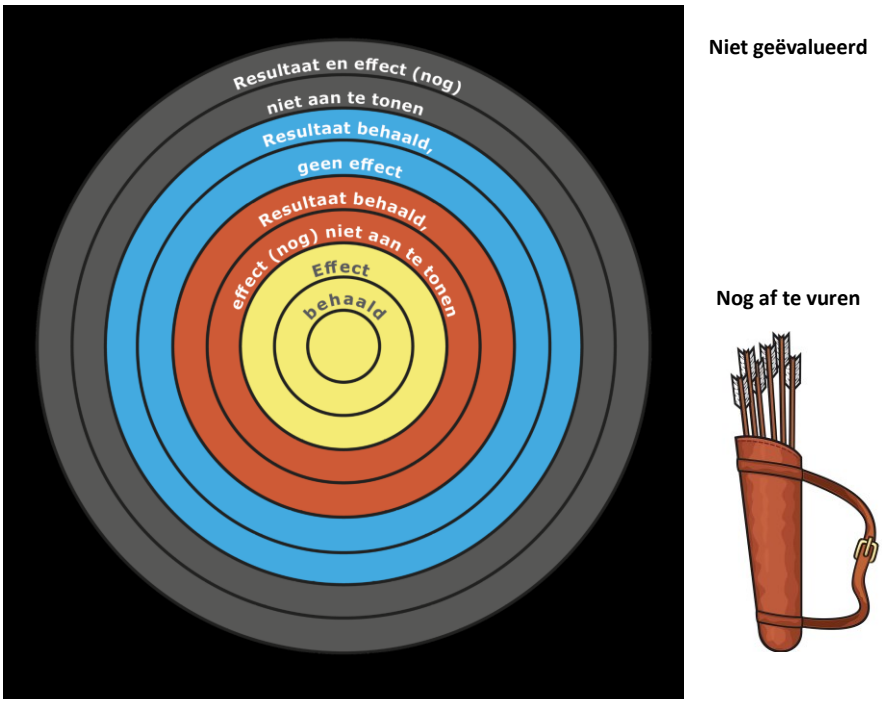


Categorie 6 bevat subsidieregelingen waarvoor het nog te vroeg is om uitspraken te doen over resultaat en effect. Mogelijke oorzaken zijn: vanwege de korte looptijd van de regeling zijn er nog geen prestaties opgeleverd of is het nog te vroeg om een effectmeting uit te voeren.

Visualiseren resultaten

De onderzochte subsidieregelingen worden in een roos geplaatst, zodat in een oogopslag duidelijk wordt in welke categorie ze zich bevinden (zie figuur 4). Door de resultaten van het onderzoek op deze manier te visualiseren wordt het ook mogelijk om clusters van doeltreffende en minder doeltreffende regelingen te herkennen en te duiden.

Figuur 4. In de roos: categorieën doeltreffendheid



4 Uitkomsten

4.1 Mate van doeltreffendheid

De focus van dit onderzoek lag op de resultaten van de subsidieregelingen en op het verband tussen subsidieregelingen en de Plandoelen, waarmee de provincie werkt aan maatschappelijke opgaven. De vraag was of de subsidies met de behaalde resultaten een bijdrage leveren aan deze beleidsdoelen. Ofwel: zet de provincie dit instrument doeltreffend in?

4.1.1 Samenvattend

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de onderzochte subsidieregelingen resultaten heeft behaald op regelingniveau; dat geldt voor 14 van de 19 regelingen. Bij vier regelingen kunnen ook de effecten op Plandoelniveau worden aangetoond. Bij de meeste subsidieregelingen is het effect op dat niveau (nog) niet aan te tonen (15 van de 19 subsidieregelingen).

Samengevat zijn de onderzochte subsidieregelingen op de volgende manier in te delen in de eerder beschreven categorieën (zie paragraaf 2.3):

- Vier subsidieregelingen hebben zowel resultaat als effect behaald en zijn als doeltreffend te beschouwen. Het gaat om Beleef de Waal, Grondverwerving in het kader van het Gelders Natuurnetwerk (GNN), Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen in het kader van het GNN en Natuurbeheer met Schaapskuddes en schaapskooien.
- Negen subsidieregelingen hebben resultaten behaald, maar het effect is (nog) niet aan te tonen. Het gaat om de sportsubsidies voor de verschillende doelgroepen van Vitaal Gelderland en de subsidieregeling voor Talentontwikkeling (Excellente prestaties). Ook de subsidieregelingen Cultuur- en Erfgoedpacten en Functioneel (her)gebruik erfgoed vallen onder deze categorie, net als Fietsvoorzieningen, Jeugdwerkloosheid en Haarlose Veld en Olden Eibergen.
- De subsidieregeling Rustgebieden voor ganzen heeft goede resultaten behaald, maar uit het onderzoek blijkt dat deze regeling geen of nauwelijks effect heeft op Plandoelniveau.
- Voor de subsidieregelingen Tijdelijke Stimuleringsregeling Sociale Woningbouw, de programmatische subsidiëring voor de kernsportbonden en Sport en gezondheid bij actieve senioren geldt dat zowel resultaat als effect (nog) niet zijn aan te tonen.
- Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieregeling Wandelen, fietsen en varen noch resultaat noch effect heeft behaald.

Figuur 5 geeft de indeling van de subsidieregelingen in de verschillende categorieën visueel weer.

Figuur 5. In de roos? Doeltreffendheid subsidieregelingen

In de roos! Resultaat en effect behaald:
1. Beleef de Waal
5. Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien
6. Grondverwerving GNN
7. Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen GNN

Resultaat behaald, maar effect niet aan te tonen:
4. Bodemverbetering Haarlose veld en Older Eibergen
11. Fietsvoorzieningen
12. Jeugdwerkloosheid
14. Sport en gezondheid bij jeugd
15. Sport en gezondheid bij mensen met een lage SES
16. Sport en gezondheid bij mensen met een functiebeperking
17. Excellente prestaties - Talentontwikkeling
19. Cultuur en Erfgoedpacten
20. Functioneel (her)gebruik erfgoed

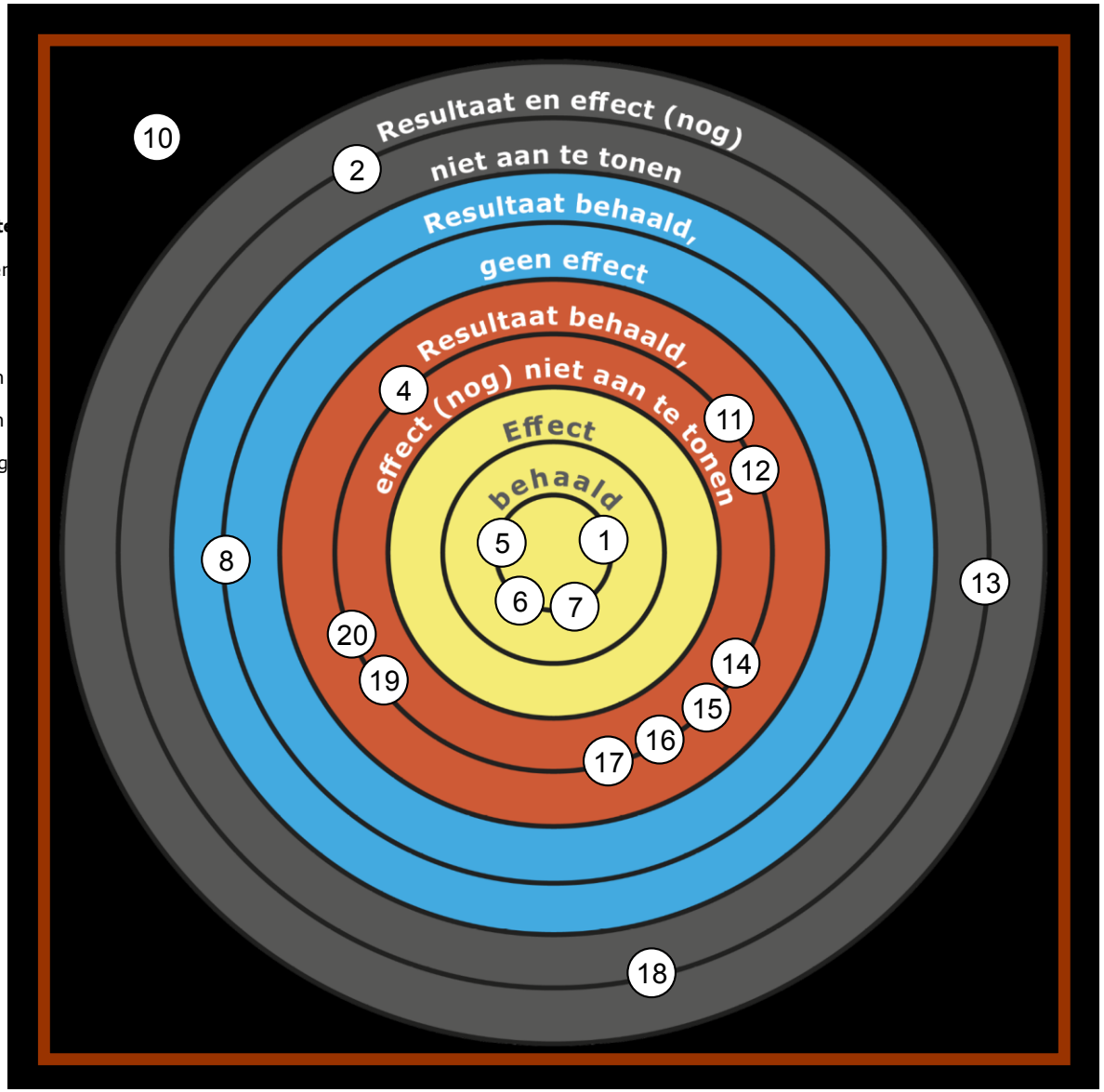
Resultaat behaald, geen effect:
8. Rustgebieden voor ganzen

Resultaat en effect (nog) niet aan te tonen:
2. Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt
13. Sport en gezondheid bij actieve senioren
18. Kernsportbonden - Programmatische subsidiëring

Misgeschoten: geen resultaat, geen effect:
10. Wandelen, fietsen en varen

Nog af te vuren:
3. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap

Niet geëvalueerd:
9. Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland
21. Behoud van prioritaire soorten
22. Waalpleisterplaatsen



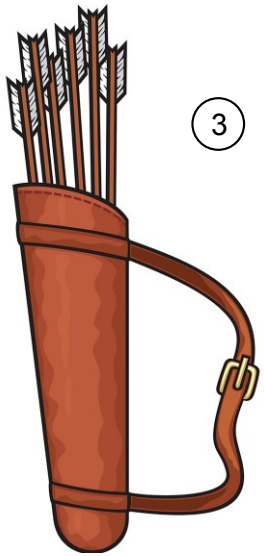
Niet geëvalueerd

9

21

22

Nog af te vuren



3

Met 'resultaat' wordt bedoeld het operationele resultaat dat met de subsidieregeling is behaald. Met 'effect' wordt bedoeld de bijdrage van de subsidieregeling aan het beleids- of Plandoel van de provincie.

In de volgende paragrafen is de indeling in de categorieën verder toegelicht.

4.1.2 Categorie 1: In de roos! Resultaat én effect behaald

In deze categorie bevinden zich vier subsidieregelingen, namelijk Beleef de Waal van het Programma Water en drie subsidieregelingen van het Programma Natuur en Landschap, namelijk Grondverwerving in het kader van het GNN, Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen in het kader van het GNN en Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien. Kenmerkend voor deze regelingen is dat zowel op regeling- als Plandoelniveau wordt gemonitord:

- De genoemde subsidieregelingen van het Programma Natuur en Landschap in het kader van het GNN zijn onderdeel van een Europees en nationaal stelsel van natuurbescherming. Dat geldt ook voor Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien. Resultaten worden nauwgezet gemonitord aan de hand van de Ambitiekaart. Op de Ambitiekaart is te zien waar de provincie een investering wil doen in nieuwe natuur en wat de stand van zaken is. Daardoor is het goed mogelijk uitspraken te doen over resultaten en effecten.
- Voor Beleef de Waal geldt dat de resultaten van de regeling goed in beeld zijn. Ook heeft het Programma het aantal bezoekers en de waardering van activiteiten laten onderzoeken door de beleefmakelaar. Ondanks dat de kwalitatieve input van het onderzoek door de beleefmakelaar niet is onderbouwd met cijfers, is dat een goede indicatie van het succes van de regeling.

Daarnaast zijn de regelingen in deze categorie zodanig vormgegeven dat ze een belangrijke bijdrage leveren aan het beleids- of Plandoel:

- De succesfactor van de regelingen voor het GNN is dat de provincie stukken natuur met elkaar verbindt door op basis van de Ambitiekaart op strategische wijze grondaankoop door terreinbeheerorganisaties (TBO's) en bedrijfsverplaatsing te subsidieren. Zonder de subsidieregelingen zou de provincie het GNN waarschijnlijk niet kunnen realiseren.
- Bij Beleef de Waal heeft de (beleef)makelaar een belangrijke toegevoegde waarde gehad voor het goed functioneren van de regeling. Naast monitoring van de resultaten optimaliseert de makelaar het gebruik van de regeling door het vergroten van de bekendheid en het stimuleren van initiatieven van (potentiële) subsidieaanvragers. Daarnaast ondersteunt hij aanvragers bij het indienen van goede aanvragen die voldoen aan de subsidievoorwaarden.

4.1.3 Categorie 2: Resultaat behaald, maar effect (nog) niet aan te tonen

In deze categorie vallen de onderzochte subsidieregelingen van de Programma's Sport (op Sport voor actieve senioren na) en Cultuur en Erfgoed:

- Voor deze subsidieregelingen is duidelijk dat op regelingniveau resultaten zijn gerealiseerd. Omdat de cultuur- en sportparticipatie in Gelderland niet worden gemonitord op Plandoelniveau is het effect van deze subsidies echter niet aan te tonen.
- Het is wel aannemelijk dat deze regelingen ook een effect hebben. De beleidstheorieën achter deze regelingen zijn gebaseerd op logische aannames (bijvoorbeeld: door een

toename van de sportparticipatie worden mensen vitaler en gezonder). In het geval van cultuur onderbouwt de provincie de theorie met een onderzoek. Om de subsidieregelingen in categorie 1 te plaatsen is meer onderbouwing wenselijk. Hier komt bij dat de beleidstheorieën niet zijn vastgelegd, zodat er niet op een eenduidige manier op wordt gestuurd.

Ook voor de subsidieregelingen Fietsvoorzieningen en Jeugdwerkloosheid geldt dat er resultaten zijn behaald op regelingniveau:

- In het geval van Fietsvoorzieningen is het aantal fietsbewegingen echter niet gemonitord, zodat niet bekend is of de aangelegde voorzieningen hebben geleid tot meer fietsbewegingen in de provincie.
- Bij Jeugdwerkloosheid is niet gemonitord of de leer- en werkplekken hebben geleid tot structurele banen. Om die reden is de relatie tussen de subsidieregelingen en het Plandoel op dit moment niet aan te tonen.

Ook de regeling Bodemverbetering Haarlose Veld en Olden Eibergen heeft goede resultaten behaald:

- Er is een sterk netwerk van agrariërs in de regio ontstaan en er is een toename in het organische stofgehalte.
- De bijdrage aan het Plandoel over verbetering van de drinkwaterkwaliteit is echter beperkt. Het uiteindelijke effect op de kwaliteit van het bodemwater is namelijk heel klein. Het effect is zogezegd 'verdund' met water uit gronden die niet zijn verrijkt. Uit jaarlijkse metingen van waterbedrijf Vitens, Wageningen University en Alterra onder de wortelzone blijkt dat de kwaliteit van het grondwater, mede door het korte tijdsbestek, niet significant verbeterd is.
- Wel is door het netwerk en voorlichting bij boeren meer kennis over een goed beheer van de grond en het uitrijden van mest, waardoor het aannemelijk is dat de kwaliteit van het drinkwater op termijn zal verbeteren.

4.1.4 Categorie 3: Resultaat behaald, maar geen effect

Uit interviews komt naar voren dat de regeling Rustgebieden voor ganzen vooral moet worden gezien als een middel om draagvlak te creëren voor het aanwijzen van rustgebieden voor ganzen. Met de regeling komt de provincie grondbezitters tegemoet voor het nalaten van het verjagen van ganzen en de schade op hun percelen. Dat het in de provincie Gelderland goed gaat met de ganzenpopulatie, komt echter niet door deze regeling. Volgens meerdere geïnterviewden liggen daar de autonome natuurlijke ontwikkeling van de ganzen en het verbod op afschieten in de winter daaraan ten grondslag.

4.1.5 Categorie 4: Resultaat en effect (nog) niet aan te tonen

Onder deze categorie vallen de subsidieregelingen Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt, programmatische subsidiering van de kernsportbonden en Sport en gezondheid bij actieve senioren:

- Voor wat betreft de programmatische subsidiering geldt dat uit de dossierstudie geen goed beeld kan worden verkregen van de resultaten. Ook effecten zijn niet inzichtelijk. Door het ontbreken van sturing door de provincie middels een verplicht (structurerend) aanvraagformulier, hebben aanvragers omvangrijke plannen bijgevoegd waarin een grote hoeveelheid projecten wordt beschreven en waarin moet worden gezocht naar de relevante kenmerken. Aanvragers beschrijven resultaten vaak niet SMART. Het causaal verband tussen de regeling en de doelstelling op het gebied van sporten is ook niet goed is te bepalen.
- In tegenstelling tot de andere sportsubsidies Vitaal Gelderland, verantwoorden de aanvragers van subsidies voor Actieve senioren het bereik van gesubsidieerde activiteiten niet. De provincie heeft hier ook niet op gestuurd. Daardoor is niet bekend

hoeveel senioren aan de activiteiten hebben deelgenomen. Zoals eerder opgemerkt wordt de sportparticipatie in de provincie ook niet (meer) gemonitord. Het verband tussen de regeling en de doelstelling van de provincie om 75% van alle Gelderlanders te laten sporten is logisch, maar is niet (kwantitatief) aan te tonen.

- De Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt is onder hoge (politieke en maatschappelijke) druk opgezet met als doel gemeenten te helpen statushouders huisvesting te bieden. Het is niet bekend of dit doel is bereikt. Er is met name subsidie aangevraagd voor het uitvoeren van verkenningen. Het is goed mogelijk dat deze verkenningen nuttig zijn geweest voor gemeenten, maar het is bij de provincie niet bekend of ze uiteindelijk hebben geleid tot huisvesting voor statushouders. Dat is niet gemonitord.

4.1.6 Categorie 5: Misgeschoten: geen resultaat, geen effect

In deze categorie valt de subsidieregeling Wandelen, fietsen en varen. Met de regeling Wandelen, fietsen en varen beoogde de provincie de kwaliteit en de beleving te verbeteren van routenetwerken (fiets-, wandel-, paardrij- en vaarroutes). Dat is beperkt gelukt. De effecten van de regeling zijn ook niet gemeten. Dat is in dit geval begrijpelijk, omdat de kosten daarvan niet in verhouding staan tot het budget van deze kleine regeling.

De provincie vraagt in de verantwoording subsidieontvangers echter niet naar bezoekersaantallen en bestedingen van toeristen. Dat zou nuttige informatie zijn voor de streefwaarden die de provincie heeft opgesteld voor het Plandoel versterken van de vrijetijdssector.

4.1.7 Categorie 6: Nog af te vuren: effect en resultaat nog niet bekend

Over de subsidieregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap is het nog niet mogelijk uitspraken te doen over resultaten en effecten. Het gaat om een nog lopende regeling met als doel goede en fijne buurten in gemeenten te creëren. Omdat de regeling nog loopt, is het nog niet bekend of dit doel is bereikt. De regeling is daarom op een andere manier onderzocht. Op basis van die evaluatie is de regeling aangepast.
De subsidieregeling Prioritaire soorten loopt nog tot 2020; het is nog te vroeg om deze regeling nu al te evalueren.

4.2 Algemene uitkomsten: de rode draad

De hoofdconclusie van het onderzoek is:

Het effect op Plandoelniveau is bij de meeste subsidieregelingen (nog) niet aan te tonen.

Zoals beschreven in paragraaf 3.1, kan op basis van het onderzoek worden geconcludeerd dat de provincie met 14 van de onderzochte 19 subsidieregelingen resultaten heeft behaald op regelingniveau. Van vier regelingen kunnen ook effecten op Plandoelniveau worden aangetoond. Bij de meeste subsidieregelingen is dat effect echter (nog) niet aan te tonen. Uit het onderzoek komen de volgende oorzaken naar voren:

1. Gebrek aan normen en streefwaarden en monitoring op Plandoelniveau

De Plandoelen zijn abstract geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is er met een subsidieregeling op te sturen (zie tekstkader Voorbeeld Wandelen, fietsen en varen). Een directe of logische link tussen een subsidieregeling en het Plandoel is er vaak niet. Een abstract geformuleerd doel hoeft geen obstakel voor effectiviteit te vormen, mits er concrete normen en streefwaarden zijn geformuleerd om het doel meetbaar te maken en op basis waarvan wordt gemonitord.

Voorbeeld: Wandelen, fietsen en varen

Het Plandoel waaronder de subsidieregeling Wandelen, fietsen en varen hangt, is bijvoorbeeld 'Een duurzamere internationaal concurrerende economie gericht op werk en inkomen'. Dit doel is verder uitgewerkt in een doelenboom, waarbij de subsidieregeling valt onder het subplandoel Vrijetijdseconomie, maar ook die link is niet evident.

Beleidsvorming gebeurt echter beperkt op basis van gegevens over de stand van zaken in de provincie ('evidence based'). Op de meeste beleidsterreinen zijn op Plandoelniveau geen normen en streefwaarden opgesteld. Op de beleidsterreinen regionale en vrijetijdseconomie, en natuur en landschap na (zie kader Goed voorbeeld: BEO en monitoring Natuur en landschap) lijkt er op Plandoelniveau ook weinig monitoring plaats te vinden. De Gelderse Sportmonitor bracht voor het laatst in 2015 de sportparticipatie in beeld. Dat bemoeilijkt het zicht en sturen op effecten.

Goed voorbeeld: BEO en monitoring Natuur en landschap

Een goed voorbeeld is het Bureau Economisch Onderzoek (BEO) dat elk jaar de ontwikkelingen van de regionale economie en de werkgelegenheid monitort. Dit stelt de provincie in staat 'evidence based' beleid te maken en te sturen op basis van kwantitatief onderbouwde trendanalyses.

Ook het Programma Natuur en Landschap monitort de resultaten van het beleid nauwgezet. Dat kan worden verklaard doordat het Gelderse natuurbeleid onderdeel is van een Europees en nationaal stelsel van natuurbescherming. Vanaf Europees en nationaal niveau zijn doelen gesteld op het gebied van luchtkwaliteit, biodiversiteit, natuurbeheer etc., waar de provincie aan moet voldoen.

2. Resultaten niet altijd bekend bij medewerkers

De resultaten van subsidies zijn niet altijd terug te vinden in de dossiers of bekend bij programmering. Dat geldt met name voor subsidieregelingen op de terreinen Cultuur en erfgoed, Sport en Mobiliteit. Daar is vooral gestuurd op activiteiten en niet op het bereik of de waardering van die activiteiten. Ook is niet gemonitord op basis van concrete normen en streefwaarden (zie verder punt 5 en 6). Hierdoor bestaat bij medewerkers van programmering zelf geen duidelijk beeld van de gerealiseerde resultaten. De meeste programma's houden de resultaten op regelingniveau niet bij. Tijdens de interviews wisten programmamedewerkers slechts van een beperkt aantal regelingen de gerealiseerde resultaten te noemen.

Hoewel de meeste medewerkers niet bekend zijn met de resultaten, zijn de resultaten van individuele subsidies (soms) wel terug te vinden in de subsidiedossiers. Dossiers bevatten de benodigde informatie om daar zicht op te krijgen. Naast het aanvraagformulier, beschikking en verantwoording bevatten ze ook e-mailwisselingen met de aanvrager. Uit die e-mails komt naar voren dat de provincie praktisch altijd ontbrekende informatie opvraagt en ervoor zorgdraagt dat er een eindverantwoording wordt ingediend. Dit komt doordat de focus van de meeste geïnterviewden van programmering in de praktijk ligt op uitvoerend, operationeel niveau. Programmering werkt met een subsidieregeling aan een bepaald gebied, richt zich op het subdoel of het operationele doel van de subsidieregeling zelf.

3. Beperkt zicht op effecten

Mede door het beperkte zicht op resultaten (punt 2) bevatten dossiers ook weinig informatie over effecten. Of en welke effecten met subsidies zijn behaald, was vaak ook niet bekend bij de geïnterviewden. Dat komt uit de gesprekken met programmamedewerkers en gezamenlijke bijeenkomsten naar voren. Het gevolg is dat er voor 15 van de 19 subsidieregelingen (nog) gebrekkig zicht is op de effecten als het gaat om de bijdrage aan het Plandoel.

Wel waren de meeste geïnterviewden van programmering bekend met de Plandoelen. Uit interviews komt naar voren dat zij een subsidieregeling goed kunnen plaatsen binnen het overkoepelende beleid. Ondanks het feit dat een aantal subsidieregelingen al was afgelopen, wist het overgrote deel van de programmamedewerkers de destijds geldende beleids- of Plandoelen toch te noemen.

4. Beleidstheorieën logisch, maar niet altijd vastgelegd als link met Plandoel

Een voorwaarde die het mogelijk maakt te focussen op de uitvoering en tegelijk te sturen op het behalen van effecten, is een onderliggende, logische beleidstheorie. Daarbij is de subsidieregeling onderdeel van een logisch geheel aan beleids-, tactische en operationele doelen. Bij de provincie gebeurt het doordenken van dit soort beleidstheorieën echter niet systematisch. Hoewel medewerkers in de praktijk wel werken op basis van deze beleidstheorieën, zijn deze niet altijd expliciet uitgeschreven en ontbreekt een link met de doelenbomen (zie kader Voorbeelden: Sport en Cultuur & Erfgoed). Hierdoor is er soms onduidelijkheid over het daadwerkelijke doel van de regeling (bijv. Fietsvoorzieningen). Dit benadrukt het belang en de potentie van de doelenbomen.

Goede Voorbeelden: Sport en Cultuur & Erfgoed

De beleidstheorieën achter de onderzochte subsidieregelingen van Cultuur & erfgoed en Sport zijn gebaseerd op logische aannames, waardoor ze aannemelijk bijdragen aan het Plandoel (bijvoorbeeld: door een toename van de sportparticipatie worden mensen vitaler en gezonder). In sommige gevallen kan de provincie deze theorie ook staven met

onderzoek. Uit een onderzoek van Platform 31 komt bijvoorbeeld naar voren, dat de aanwezigheid van goed onderhouden erfgoed leidt tot meer waardering van de omgeving van bewoners en bezoekers.[8] Deze theorieën bieden een goede basis, maar kunnen nog beter worden onderbouwd en vastgelegd in de doelenbomen.

5. Normen en streefwaarden ontbreken ook op regelingniveau

Voor de onderzochte subsidieregelingen zijn niet altijd normen en streefwaarden geformuleerd, die de link met het Plandoel moeten leggen. Op het niveau van de subsidieregelingen ontbreken vaak concrete, beoogde resultaten in de vorm indicatoren. Voor driekwart van de onderzochte subsidieregelingen waren geen normen of streefwaarden geformuleerd. Bij een kwart van de onderzochte subsidieregelingen is dat wel gebeurd (zie kader Goede voorbeelden: Natuur en landschap, Jeugdwerkloosheid en Sport).

Voor de huidige periode werkt het Team Programma Control samen met de medewerkers van programmering en de Afdeling subsidieverlening aan de ontwikkeling van indicatoren bij nieuwe subsidieregelingen. Deze indicatoren komen in het systeem waarmee de provincie de verlening van individuele subsidies monitort (SUM), zodat de provincie snel zicht op de behaalde resultaten kan krijgen zonder dossieronderzoek te hoeven doen. Deze aanpak heeft een grote meerwaarde, maar staat of valt bij goede indicatoren en goede registratie. Een aandachtspunt is dat het voor alle partijen een uitdaging lijkt om tot indicatoren te komen en deze goed te monitoren en te registreren. Daardoor is het vooralsnog de vraag of de aanpak zal slagen.

Goede voorbeelden: Natuur en landschap, Jeugdwerkloosheid en Sport

Het Programma Natuur en Landschap monitort de resultaten van de subsidieregelingen Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen en Grondaankoop GNN aan de hand van de Ambitiekaart uit het Natuurbeheerplan. Op de Ambitiekaart staat aangegeven welke stukken grond nog moeten worden omgevormd tot natuur om delen van het GNN met elkaar te kunnen verbinden.

Voor de subsidieregeling Jeugdwerkloosheid is een streefwaarde opgesteld van 2000 leerwerkplekken voor minimaal 500 jongeren. Daar is continu op gestuurd en de streefwaarde is ook behaald.

Voor wat betreft Sport zijn ook streefwaardes bedacht (75% van de Gelderlanders sport in 2016; 20% van het toptalent komt uit Gelderland), maar die zijn niet gebaseerd op een nulmeting. Kerncijfers waren toen nog niet bekend; het beleidsterrein was daarvoor te nieuw.

6. Sturing op activiteiten, niet op bereik of waardering daarvan

Als er geen normen of streefwaarden zijn geformuleerd, kan het bereik en de waardering van uitgevoerde activiteiten zicht bieden op effecten (zie kader Goede voorbeelden: Beleef de Waal en Sport). Programmering stuurt echter vooral activiteiten (uitvoering) en niet op bereik (het resultaat):

- Een treffend voorbeeld is de aanvraag van 2Basics BV voor schooljudo in 2014-2016. De aanvrager beschrijft het beoogde bereik SMART: 7.560 kinderen gaan deelnemen, 1.134 kinderen gaan naschoolse lessen volgen, 227 kinderen worden lid van een lokale judovereniging en 60.480 personen worden indirect bereikt. De

[8] Bron: Platform 31, Vrije Universiteit & Universiteit Twente (2013) Cultureel erfgoed op waarde geschat. Economische Waardering, verevening en erfgoedbeleid, o.a. pagina's 133, 134 en 135

provincie neemt dit bereik niet op in de beschikking en legt aan de aanvrager alleen een verplichting op om kinderen te laten kennismaken met judo.

- Voor de Subsidieregeling Sport en gezondheid bij actieve senioren, bijvoorbeeld, heeft de provincie niet gestuurd op het bereik van activiteiten bij subsidieverlening en –vaststelling. Aanvragers geven mede daardoor ook niet altijd het bereik op. Het is dus niet bekend hoeveel senioren zijn gaan sporten en of de sportparticipatie van deze groep is gestegen.
- Bij de subsidieregelingen Wandelen, fietsen en varen en Fietsvoorzieningen zijn het aantal meters aangelegde (fiets-)paden, het extra fietskilometers, de toe- of afname van bezoekers aan een gebied en bestedingen van bezoekers bij horeca relevant om zicht te krijgen op het effect (het voortzetten en faciliteren van het Gelders Fietsnetwerk). Hier is in de onderzochte periode niet op gestuurd, waardoor niet bekend is of de aangelegde voorzieningen een effect hebben gehad. In de nieuwe periode komt hier meer aandacht voor.

Het ontbreken van sturing op meetbare resultaten kan deels worden verklaard doordat medewerkers van de provincie het formeel sturen op bijvoorbeeld bereik niet wenselijk of mogelijk vinden. Dat komt uit meerdere gesprekken met de Programma's en de Afdeling subsidieverlening naar voren. Aanvragers kunnen volgens geïnterviewden niet worden afgerekend op bijvoorbeeld het aantal bezoekers, omdat zij daar niet altijd invloed op hebben. Voor bijvoorbeeld evenementen die buiten plaatsvinden zijn aanvragers afhankelijk van het weer.

De provincie stuurt (wellicht om deze reden) informeel op bereik en effecten. Uit de interviews komt naar voren dat beleid vaak nauw betrokken is in de aanvraagfase. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de subsidieregelingen van het Programma Sport. In gesprekken met aanvragers vragen beleidsmedewerkers naar het bereik van activiteiten en de bijdrage aan beleidsdoelen. Beleid is ook betrokken bij de subsidieverlening; een aantal dossiers bevat een beleidsadvies. Hoewel de adviezen verschillen in kwaliteit en opzet, besteden ze regelmatig aandacht aan de bijdrage van projecten aan de beleidsdoelen.

Goed voorbeeld: Beleef de Waal en Sport

De provincie heeft voor de subsidieregeling Beleef de Waal het aantal bezoekers en hun waardering van activiteiten laten onderzoeken door de beleefmakelaar. Uit dit onderzoek en kwalitatieve input uit het veld kan de provincie afleiden dat het Waalgebied meer wordt beleefd en gewaardeerd. Dat is een goede indicatie van de bijdrage aan de doelen uit het Uitvoeringsprogramma Beleef de Waal 2017.

Bij een aantal regelingen van het Programma Sport stelt de provincie in het formele subsidieproces wel effecten aan de orde. In het programmaspecifieke aanvraagformulier vraagt de provincie naar de interventies die de aanvrager toepast. Het moet gaan om interventies die bewezen resultaat opleveren en/of zijn goedgekeurd door een sportbond.

4.3 Adviesrichtingen om doeltreffendheid te vergroten

1. Maak link subsidies en Plandoelen expliciet in doelenbomen

Om te waarborgen dat subsidies daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de maatschappelijke opgaves waarvoor de provincie zich gesteld ziet, is het van belang dat de provincie de relatie tussen het instrument subsidie en de Plandoelen explicieter kan maken. De provincie kan de bijdrage van subsidies aan een Plandoel aannemelijk maken door de achterliggende beleidstheorieën in de doelenbomen te verwerken. Dat zorgt voor transparantie. De provincie kan bijvoorbeeld de link met een beleidstheorie als hyperlink aan een doelenboom toevoegen of het tactische en operationele doel zo formuleren dat de relatie tussen het Plandoel en het instrument subsidie evident wordt.

2. Maak beoogde resultaten en effecten meetbaar

Om beter te sturen op resultaten en effecten is het van belang dat de provincie vooraf effect- en resultaat-indicatoren opstelt. Met realistische normen en streefwaarden kan de provincie de beoogde resultaten en effecten meetbaar maken. Zo kan de provincie achteraf ook beter monitoren of de juiste resultaten zijn behaald en aantonen dat een subsidieregeling heeft bijgedragen aan het Plandoel.

Met de Regeling Ruimte voor Gelderland is de provincie vanaf 1 januari 2016 gestart met het zo SMART mogelijk maken van de subsidies, het formuleren van indicatoren en het vooraf bedenken hoe de regelingen kunnen worden geëvalueerd. Daarbij maakt de provincie steeds meer onderscheid tussen resultaten en effecten.

3. Leg een solide basis: werk (waar wenselijk) nog meer 'evidence based'

Het opstellen van indicatoren gebeurt bij voorkeur op basis van kennis over de stand van zaken op een bepaald beleidsterrein (nulmeting). Dat gebeurt al bij diverse beleidsterreinen (Natuur en landschap, Regionale ontwikkeling en werkgelegenheid), maar de provincie kan de stand van zaken in Gelderland beter monitoren voor wat betreft de terreinen cultuur en sport, zoals de provincie dat voorheen deed met de Gelderse Sportmonitor. Het gaat dan om de toename van de cultuur- en sportparticipatie.

4. Stuur op verheldering van de bijdrage aan het Plandoel

Het sturen op effecten kan worden doorgevoerd op het niveau van individuele subsidies door gericht te vragen welke bijdrage de aanvrager aan het Plandoel denkt te leveren en van aanvragers te vragen dit in hun projectplan aan te geven. Dat stimuleert aanvragers hierover na te denken. Door consequent terug te komen op effecten bij de verantwoording krijgt de provincie daar meer zicht op.

5. Betrek beleid nog gestructureerder bij alle stadia in het subsidieproces

Om de link tussen de resultaten op regelingniveau en de effecten op het niveau van de Plandoelen te leggen, kan de provincie tijdens de uitvoering beleidsafdelingen nog gestructureerder betrekken in het subsidieproces. Gestructureerder betekent in dit verband zowel uniformering van de beleidsadviezen als regelmatiger afstemming van de resultaten en effecten met de beleidsafdelingen:

- De rol van beleid komt onder andere tot uiting in het beleidsadvies. Uit de dossiers (bijvoorbeeld van subsidies onder Sport en Jeugd) blijkt echter dat de beleidsadviezen niet uniform van kwaliteit en opzet zijn, zowel binnen als tussen de Programma's.

Zoals beschreven gaan veel beleidsadviezen in op bereik en de link met de beleidsdoelen, maar niet altijd; een aantal adviezen waren zeer beknopt.

- In het stadium van vaststelling lijkt er voor wat betreft de onderzochte periode weinig contact tussen de Afdeling subsidieverlening en medewerkers van programmering. Daardoor ontbreekt er bij beleid soms zicht op de resultaten en effecten, waardoor sturing op effecten voor beleid niet goed mogelijk is. Tijdens interviews is aangegeven dat er in de huidige periode onderling betere afspraken worden gemaakt, zodat beide afdelingen beter op elkaar aansluiten.

6. Stuur consequent op meetbare resultaten in subsidieproces

Waar de provincie een stap kan zetten op regelingniveau is sturing op en monitoring van meetbare resultaten. De provincie kan meer zicht krijgen op de doeltreffendheid van subsidies door consequent te sturen op meetbare resultaten bij de aanvraag, de beschikking en de vaststelling. Het gaat daarbij niet alleen om activiteiten; de provincie kan daarnaast sturen op het bereik en de waardering van die activiteiten. Zo zet de provincie een stap richting effectiviteit.

NB: Dat hoeft niet te betekenen dat de provincie aanvragers (altijd) afrekent op het niet halen van het afgesproken resultaat (bijv. aantal bezoekers), maar wel dat de provincie hier inzicht in en informatie over heeft. Vanuit het oogpunt van de lerende organisatie die de provincie wil zijn, kan het wel aanleiding zijn voor een gesprek met de aanvrager over de kwaliteit van een activiteit of een discussie over de vraag of de activiteit het geschikte instrument is om het beoogde resultaat te halen.

7. Monitor efficiënt: bedenk waar nodig alternatieven om zicht te krijgen op doeltreffendheid

Monitoring van meetbare resultaten en effecten vergt een financiële- en tijdsinspanning van zowel de provincie als subsidieontvangers en andere partijen. Het is zaak zo efficiënt mogelijk te monitoren en alleen die gegevens te verzamelen die relevant zijn om zicht te krijgen op doeltreffendheid. Dat is onder andere van belang bij subsidies voor natuurbeheer, waar een grote hoeveelheid data wordt verzameld door de provincie en subsidieontvangers. Niet alle data zijn mogelijk nodig om zicht te krijgen op het behalen van de Plandoelen op het gebied van natuur.

Maar vooral bij 'kleinere' subsidieregelingen kan de provincie de afweging maken of intensieve monitoring nodig en wenselijk is. Uitgebreide monitoring is niet noodzakelijk wanneer effecten voldoende zijn aangetoond door wetenschappelijke onderzoeken en niet wenselijk wanneer de baten van monitoring niet opwegen tegen de kosten.

8. Werk integraler door subsidieregelingen te bundelen

Verder kan het aantal subsidieregelingen met relatief lage budgetten worden verminderd door deze bijvoorbeeld te bundelen. Regelingen met een vergelijkbaar doel worden dan gecombineerd en krijgen een centraal doel. Hierdoor heeft de provincie meer vrijheid bij het beoordelen van subsidieaanvragen, mits het centrale doel wordt bereikt. Ook subsidieontvangers krijgen meer ruimte en hoeven maar aan een set voorwaarden te voldoen. Het verminderen van het aantal subsidieregelingen vereenvoudigt ook de monitoring van de resultaten.

9. Maar vooral: betrek het veld!

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel de provincie als de partners in het veld behoefte hebben om meer samen te werken. Dat sluit aan op de conclusies uit de meest

recente bestuurskrachtmeting, waarin wordt gesteld: 'Samen doelen bereiken, maatschappelijke opgaven aanpakken, vraagt om een partnerschap waarin zij aan zij wordt opgetrokken en wederkerigheid de norm is'.[9] In dit evaluatieonderzoek heeft deze samenwerking al vruchten afgeworpen. Tijdens twee Innovatielabs kwamen medewerkers van de provincie, subsidieontvangers en andere stakeholders bij elkaar. Samen bedachten zij concrete denkrichtingen die interessant zijn om verder door te ontwikkelen. De provincie en de partners in het veld hebben het voornemen geuit om deze manier van samenwerken door te zetten en zo te werken aan het vergroten van de effectiviteit van subsidies.

[9] Provincie Gelderland, Gelderland: een provincie van grenzeloze kansen door wederkerig bestuur: rapport van de commissie bestuurskracht provincie Gelderland (18 december 2018)

4.4 Bijvangst: administratie en registratie

1. Administratie en registratie is goed

Uit het dossieronderzoek in SUM en DocBase komt naar voren dat de provincie zorgvuldig en consciëntieus werkt. Deze werkhouding maakt het goed mogelijk resultaten af te leiden uit de dossiers. Zoals beschreven bevatten dossiers de benodigde informatie om daar zicht op te krijgen. Naast het aanvraagformulier, beschikking en verantwoording bevatten ze ook e-mailwisselingen met de aanvrager. Uit die e-mails komt naar voren dat de provincie praktisch altijd ontbrekende informatie opvraagt en ervoor zorgdraagt dat er een eindverantwoording wordt ingediend. De provincie controleert ook of de subsidieontvanger heeft voldaan aan alle verantwoordingseisen, zoals opgenomen in de beschikking. Wanneer dit niet het geval is, vraagt de provincie de ontbrekende documenten of gegevens op.

Goed voorbeeld: vragen naar aantallen

Een treffend voorbeeld hiervan is het verzoek om aanvulling aan BV Recreatiemaatschappij Rivierengebied, in het kader van de verantwoording van de aanleg van steigers aan de Gouden Ham (Wandelen, fietsen varen). De provincie verzoekt de subsidieontvanger om te bevestigen dat alle 61 steigers zijn verbeterd en verlengd, omdat dit niet onomstotelijk uit de inhoudelijke rapportage blijkt. De inhoudelijke rapportage beschrijft inderdaad alleen hoe de werkzaamheden voor het verbeteren en verlengen van de steigers zijn verlopen, maar niet expliciet vaststelt dat het ging om 61 steigers.

2. SUM bevat weinig relevante informatie voor evaluatie

SUM is voor deze evaluatie nauwelijks gebruikt; DocBase was de belangrijkste bron. SUM bevat namelijk nog weinig relevante informatie voor de onderzochte regelingen. De directe link tussen de individuele zaken in SUM en de bijbehorende dossiers in DocBase bleek waardevol om de benodigde informatie te kunnen achterhalen.

De provincie werkt op dit moment aan de ontwikkeling van indicatoren. Die kunnen in SUM/Subs4.u (subsidiesysteem) worden opgenomen en zo worden gemonitord. Via SUM/Subs4.u kunnen er straks ook voortgangsrapportages worden gemaakt. Zoals opgemerkt is een aandachtspunt wel, dat het een uitdaging lijkt te zijn om te komen tot die indicatoren.

3. Resultaat is te herleiden, maar neemt veel tijd in beslag

Zoals beschreven zijn de dossiers in DocBase compleet. Naast het aanvraagformulier, beschikking en verantwoording bevatten ze ook e-mailwisselingen met de aanvrager. Daarnaast bevat DocBase lege formats van besluiten en zijn bijvoorbeeld inhoudelijke rapportages dubbel opgenomen, omdat zij zowel digitaal zijn verzonden als per post zijn verstuurd en vervolgens gescand. Dit kan worden verklaard door de verantwoordelijkheid die de provincie draagt voor de bewijslast in het geval van een bezwaarprocedure.

Beoogde en behaalde resultaten zijn uiteindelijk goed terug te vinden in de dossiers, maar het kost veel tijd om de juiste documenten te vinden. Het gebruik van eenduidige benaming van documenten zou hierbij helpen. Ook is het opschonen van de dossiers nuttig. Zo worden resultaten inzichtelijker voor de provincie zelf.

4. Doelenbomen zijn lastig te traceren

Voor zowel het onderzoeksteam als de provincie waren doelenbomen uit de onderzoeksperiode en de budgetten van de subsidieregelingen lastig te traceren. Doelenbomen kwamen pas tijdens de interviews 'tevoorschijn'; die bleken vaak een bijlage te zijn van een uitvoeringsprogramma. Omdat het een belangrijk sturingsinstrument is, is het aan te raden de doelenbomen op een centrale plek op te slaan.

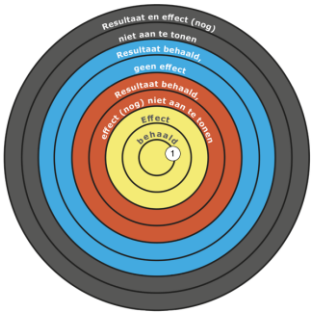
5. Financiële sturingsinformatie is zeer lastig te traceren

Van budgetten en financiële sturingsinformatie is op het niveau van de subsidieregelingen geen volledig overzicht beschikbaar in de financiële administratie. De huidige systemen en/of processen zijn niet in staat om per subsidieregeling financiële sturingsinformatie (zoals plafondbedragen, uitputting, verplichtingen, meerjarig e.d.) boven tafel te halen. Het is aan te raden een systeem zodanig in te richten dat de actuele financiële situatie per regeling voortdurend in beeld kan worden gebracht.

5 Uitkomsten per subsidieregeling

5.1 Categorie 1: In de roos! Resultaat én effect behaald

4.1.1. Beleef de Waal (SvG 4.2.4)



Het beoogde resultaat van deze regeling was meer levendigheid langs en gebruik van de Waal. In het Uitvoeringsprogramma Beleef de Waal 2017 zijn voor het deelproject Beleef de Waal, dat onderdeel is van Waalweelde, doelen, activiteiten en financiering uitgewerkt. De subsidieregeling is een van de instrumenten om de doelen van Beleef de Waal te bereiken.

Die doelen zijn een betere beleving van de Waal(oevers) als onderdeel van de leefomgeving, het ontstaan van netwerken, duurzame ontwikkeling van het Waalgebied, impuls aan vrijetijdseconomie, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit in ontwikkeling vrijetijdseconomie en verbeteren draagvlak voor herinrichtingsprojecten en gebiedsontwikkelingen langs de Waal. Op Plandoelniveau moet de regeling bijdragen aan het (oude) Plandoel Gelderse Gebiedsontwikkeling (GGO).

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview kan worden gesteld, dat zowel het resultaat als het effect zijn behaald:

- Op regelingniveau beoogde de provincie met deze subsidieregeling meer levendigheid langs en gebruik van de Waal te stimuleren. De provincie lijkt erin te zijn geslaagd dit resultaat te behalen:
  - Activiteiten zijn doorgaans conform de aanvraag uitgevoerd. Samengevat zijn er meerdere dwaal-, beleef-, vaar-, scooter- en fietsroutes uitgezet die worden gepromoot met apps, boekjes, folders, websites en informatieborden, vaak met verwijzingen naar en in samenwerking met ondernemers (bv. horeca). Er zijn ook voorstellingen, tentoonstellingen, workshops en (waal)evenementen langs de Waal georganiseerd.
  - Er is een indicator opgesteld aan de hand waarvan de provincie de resultaten van de regeling monitort, namelijk de bezoekerswaardering van de bezochte evenementen. Deze is gemeten door een onderzoek van de beleefmakelaar dat is uitgevoerd in overleg met de organisatoren van de evenementen. In 2014 en 2015 trokken de evenementen 31.937 bezoekers en de organisatoren waren zeer tevreden over het evenement.
- Uit het onderzoek blijkt dat de regeling effect heeft en bijdraagt aan het Plandoel van de provincie Gelderland (destijds GGO) en de beleidsdoelen die zijn gesteld in het Uitvoeringsprogramma Beleef de Waal 2017. Dit is op basis van kwalitatieve informatie geconstateerd:
  - De provincie heeft geen indicatoren aan de hand waarvan de provincie het effect op beleidsniveau actief monitort. Tijdens het interview gaf het Programma aan dat op basis van kwalitatieve input uit het netwerk in de regio blijkt dat het Waalgebied levendiger is geworden en meer wordt gebruikt.

- Daarnaast wordt het gebied volgens het Programma weer omarmd, zijn bezoekers enthousiast, zijn er netwerkcontacten gelegd, kennismakingen tussen bewoners van verschillende dorpen geweest, samenwerkingsverbanden voor vergelijkbare projecten ontstaan en zijn aanvragers steeds beter in staat om activiteiten zonder provinciale subsidie te financieren.

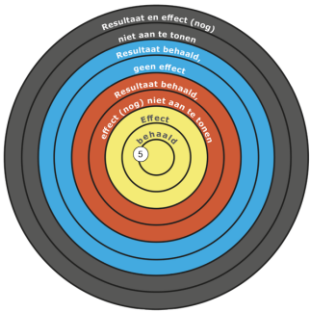
Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren van Beleef de Waal?

Het inhuren van een (beleef)makelaar kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben voor het goed functioneren van een subsidieregeling. Bij Beleef de Waal heeft de provincie hier positieve ervaringen mee. De makelaar optimaliseert het gebruik van de regeling door het vergroten van de bekendheid en het stimuleren van initiatieven van (potentiële) subsidieaanvragers. Daarnaast ondersteunt hij aanvragers bij het indienen van goede aanvragen die voldoen aan de subsidievoorwaarden. Ook kan de makelaar na afloop van de regeling monitoren in hoeverre de beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid verbeteren?

De provincie kan zelf meer informatie verkrijgen over resultaten door in de verleningsbeschikking actief te vragen naar beoordelingscijfers voor de activiteiten. Hiermee wordt ook het onderscheid tussen activiteiten en prestaties duidelijker. Vervolgens komt dan bij de vaststelling naar voren wat de resultaten en effecten zijn (in het geval van subsidies in arrangementen 2 en 3). Geïnterviewden geven aan dat juridische eisen ten tijde van het opstellen van de regeling het sturen op meetbare resultaten niet toestonden.

4.1.2. Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien (SvG 3.1.3)[10]



Deze subsidieregeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden'. De beoogde resultaten zijn het inzetten van gehoede schaapskudde voor het begrazen van één of meerdere gebieden; en het gebruik van een schaapskooi door een gehoede schaapskudde. Daarnaast moet aanvrager bijdragen aan de doelen uit het Natuurbeheerplan en publieksactiviteiten organiseren ten behoeve van natuurbeleving en natuureducatie.

Doeltreffendheid

Omdat de subsidies nog niet zijn vastgesteld, is het nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over resultaten en effecten. Op basis van het dossieronderzoek, de interviews met de provincie en het veldonderzoek kan voorlopig worden gesteld dat zowel resultaten als effecten zijn behaald:

- De subsidie is door meerdere terreinbeheerders gebruikt om gehoede schaapskuddes in te zetten voor het begrazen van een of meerdere gebieden. Hierbij is ook gebruikgemaakt van schaapskooien. De subsidie is ingezet als aanvulling op de SNL subsidie, voor bijzonder beheer in gebieden waar extra aandacht of herstel nodig is.
- Uit de dossierstudie blijkt dat herders in opdracht van de TBO's (Terrein Beherende Organisatie) gezamenlijk 3.620,35 hectare grond laten begrazen door schapen en daarbij schaapskooien zullen gebruiken. Rondom de schaapskooien zullen meer dan 30 publieksactiviteiten worden georganiseerd die bijdragen aan de natuurbeleving en natuureducatie. Of deze resultaten zijn behaald, is nog niet bekend, omdat de subsidies nog niet zijn vastgesteld.
- Afgaande op de ervaringen van TBO's is het aannemelijk dat de subsidieregeling een effect zal hebben op Plandoelniveau. Sommige terreinbeheerders hebben luchtfoto's van het begraasde terrein genomen, waarop de verandering van de heide is te monitoren. Ook zetten TBO's in het kader van de monitoring voor de SNL ecologen in om de heide te onderzoeken. Zo is vergrassing tegengegaan en de heidevegetatie in stand gehouden. Het is echter niet op alle terreinen gelukt om de opslag van houtige gewassen tegen te gaan, althans niet door middel van begrazing door schaapskuddes.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Kennisuitwisseling tussen terreinbeheerders en herders is een belangrijke succesfactor. Traditionele herders hebben op basis van hun praktijkervaring over het algemeen veel specifieke expertise over natuurbeheer door schaapskuddes. Door subsidieaanvragen gezamenlijk op te stellen en tijdens de uitvoering structureel te overleggen, leren terreinbeheerders en herders van elkaar. Samen zoeken zij naar de juiste locatie en het juiste moment voor de begrazing. Dit maatwerk legt de basis voor een doeltreffend natuurbeheer.

[10] Bij onderhavige subsidieregeling zijn aangevraagde subsidies nog niet vastgesteld. Desondanks is de regeling geëvalueerd omdat de provincie wilde weten welke verbeteringen nodig zijn. De aanvragen, interviews met de verschillende stakeholders en medewerkers van de provincie gaf voldoende materiaal moeten geven om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de regeling.

Een leerpunt is de gekozen constructie om de subsidie te verstrekken aan terreinbeheerders, waarna deze een opdracht uitzetten onder herders. Hierdoor heeft de subsidieregeling een aantal neveneffecten met nadelen voor alle partijen:

- Herders zien hun inkomsten dalen, enerzijds omdat btw en inkomstenbelasting moeten worden betaald en anderzijds, omdat sommige terreinbeheerders de eigen bijdrage afromen. Daarnaast ondervinden zij concurrentie van andere beheervormen die volgens hen minder effectief zijn. Zo dingen ook graasbedrijven met rasterkuddes mee naar de opdrachten van terreinbeheerders, terwijl bovendien onduidelijk is of deze bedrijven voldoen aan de subsidievoorwaarden.
- Het kost terreinbeheerders in de gekozen tenderconstructie veel tijd en moeite om contact te onderhouden met alle meedingende herders.
- De provincie heeft een minder directe invloed op het realiseren van de beoogde effecten van de subsidieregeling. Terreinbeheerders richten zich vooral op het beheren van natuurterreinen en hebben niet altijd oog voor andere effecten, zoals het ontwikkelen van cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarden en het in stand houden van zeldzame huisdierrassen.
- Volgens een geïnterviewde is een tenderconstructie nuttig om herders te vinden die natuur op de meest effectieve en efficiënte manier kunnen beheren, maar niet geschikt om doelen op het gebied van cultuur, recreatie en educatie te behalen. Een aparte subsidie voor ambachtelijke herders uit de regio is wenselijk.

Hoe kan de doeltreffendheid worden vergroot?

Uit het Innovatielab komt naar voren dat de provincie in overleg met alle betrokken partijen een gezamenlijk 'aanvalsplan' kan opstellen voor het realiseren van de natuurbeheerdoelen. Hiervoor kan een platform worden ingesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting. In het platform kunnen herders eventueel ook onderlinge afspraken maken over de verdeling van de te begrazen percelen. De provincie heeft een faciliterende rol. Door onderlinge afstemming tussen verschillende partijen, wordt de kennis van traditionele herders beter benut.

Het gezamenlijke overleg in het platform moet leiden tot een subsidieaanvraag door de terreinbeheerder en de herder. Dit geeft de herder ook een bepaalde mate van zekerheid van inkomsten, omdat een deel van het subsidiebedrag rechtstreeks naar de herder gaat. Bovendien houdt de herder netto meer over, omdat over subsidiegeld geen inkomstenbelasting en btw hoeven te worden betaald. De subsidieaanvraag betekent dat de tenderconstructie wordt losgelaten. Hierbij is het wel zaak om te kijken of er in deze constructie sprake is van staatssteun.[11] Een alternatief is een gezamenlijke opdracht aan een TBO en een herder om structuurrijkere heide te realiseren en een jaarlijks beheerplan op te stellen. In dat geval kan staatssteun worden voorkomen.

Ongeacht de vorm waarin de provincie de natuurbeheerstaken neerlegt bij de uitvoerders, is het van belang om als provincie de juiste indicatoren te hanteren. In plaats van te sturen op een bepaald aantal begrazingsdagen (middelvoorschrift) zou de provincie moeten sturen op het realiseren van een bepaald resultaat (doelvoorschrift). De hoogte van de vergoeding kan worden vastgesteld met behulp van een standaardberekening van de arbeidskosten: op basis van de omvang van de schaapskudde wordt het te begrazen areaal bepaald en vervolgens wordt het aantal ha vermenigvuldigd met de standaardkostprijs per ha per jaar uit het rapport 'Wie stuurt de herder?' van Alterra[12]. Binnen de

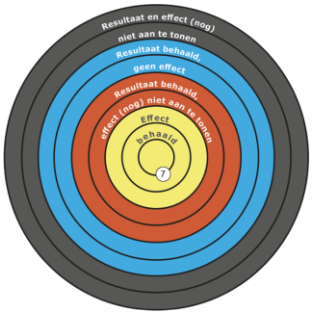
[11] Vergelijk het door de belastinginspecteur goedgekeurde voorbeeld van de provincie Overijssel, die deze constructie hanteert om subsidie te verstrekken aan rietTelers.

[12] Wie stuurt de herder?: Concurrentie of coöperatie? Natuur- en cultuurproductie met schaapskuddes, Alterra Wageningen UR, februari 2016.

totale kostprijs moeten uitvoerders dan meer vrijheid krijgen om het doel van effectief beheer te realiseren.

Om ook cultuurhistorische en recreatieve waarde te realiseren, zou de provincie binnen de nieuw op te stellen regeling moeten differentiëren tussen standkuddes met een recreatief doel en beheerkuddes met een natuurbeheerdoel. Voor beide typen dient voldoende geoormerkt budget beschikbaar te worden gesteld. Vervolgens is het van belang om duidelijke indicatoren op te stellen voor het realiseren van cultuurhistorische en recreatieve waarden en de realisatie hiervan te monitoren.

4.1.3. Verplaatsing Landbouwbedrijfsgebouwen (SvG 3.1.6 en RRvG 4.5)



De subsidieregeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden'. Dit is uitgewerkt in de Beleidsuitwerking Natuur en Landschap en in het Natuurbeheerplan.

Het beoogde resultaat van de regeling is de uitbreiding van het Gelders Natuurnetwerk (GNN) door het omvormen van landbouw tot natuur van de N00.01 gebieden op de Ambitiekaart.

De Ambitiekaart is onderdeel van het Natuurbeheerplan. Daarop is te zien waar de provincie een investering wil doen in nieuwe natuur. In 2025 moet de provincie de functie van 4273 hectare grond veranderd hebben naar natuur.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview kan worden gesteld dat zowel het resultaat als het effect zijn behaald:

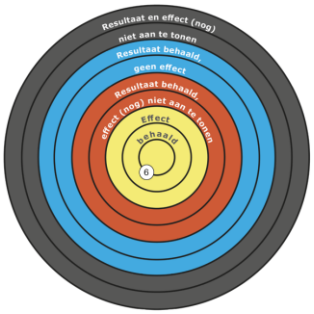
- Op regelingniveau heeft de provincie goed zicht op de resultaten en monitort deze jaarlijks nauwgezet op basis van de Ambitiekaart uit het Natuurbeheerplan. Jaarlijks worden er conform de Ambitiekaart zo'n twee of drie bedrijven verplaatst. Op basis van de dossierstudie is er ruim 11 hectare Natura2000 gebied gerealiseerd en ruim 16 hectare natuurgrond voor het GNN. Uit het interview komt naar voren dat specifiek in Stelkampsveld er 70 hectare nieuwe natuur is ontwikkeld vanaf 2015, in totaal gaat het om een paar honderd hectare.
- Hoewel het niet om grote hoeveelheden aangekochte grond gaat, levert de regeling een cruciale bijdrage aan het Plandoel van het uitbreiden en versterken van het GNN. Het gaat om strategische locaties tussen natuurgebieden in. Als de verplaatsingsregeling er niet was, was het niet mogelijk om het GNN te realiseren. De subsidieregeling heeft een vliegwieleffect; na aankoop van de ontbrekende hectaren kan de provincie gebieden met elkaar verbinden, waardoor het GNN als geheel wordt versterkt. De regeling heeft op die manier tot nu toe zorggedragen voor 10% tot 15% van de te realiseren natuurgrond.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Een succesfactor is de Ambitiekaart, waarmee de provincie gericht en nauwgezet de stand van zaken en de te nemen acties monitort. Op de Ambitiekaart is te zien waar de provincie een investering wil doen in nieuwe natuur, te weten type N00.01 (om te vormen van landbouw naar natuur, afwaardering + inrichting) en type N00.02 (omvorming van natuur naar natuur).

Een leerpunt is volgens het Programma dat de regels eerst te absoluut geschreven waren voor de praktijk. Art. 4.4 onder c stelde bijvoorbeeld, dat een aanvrager 20 hectare nieuwe natuur moest realiseren. Het was niet mogelijk minder hectare natuurgrond te realiseren. Het Programma heeft vervolgens meer flexibiliteit in de regeling gebracht en een ondergrens aangegeven; aanvragers moeten nu *tenminste* 10 hectare natuur realiseren. De aanvrager krijgt dan naar rato een vergoeding voor functieverlies.

4.1.4. Grondverwerving GNN (SvG 3.1.5 & RRvG 4.4)



Ook deze subsidieregeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden'. Dit is uitgewerkt in de Beleidsuitwerking Natuur en Landschap en in het Natuurbeheerplan.

Het beoogde resultaat van de regeling is de uitbreiding van het Gelders Natuurnetwerk (GNN) door het aankopen en omvormen van grond tot natuur van de N00.01 gebieden op de Ambitiekaart.

De Ambitiekaart is onderdeel van het Natuurbeheerplan. Daarop is te zien waar de provincie een investering wil doen in nieuwe natuur. In 2025 moet de provincie de functie van 4273 hectare grond veranderd hebben naar natuur.

Doeltreffendheid

Op basis van informatie die het Programma zelf bijhoudt kan worden geconstateerd dat zowel resultaten als effecten zijn behaald:

- Op regelingniveau heeft de provincie goed zicht op de resultaten en monitort deze jaarlijks nauwgezet op basis van de Ambitiekaart uit het Natuurbeheerplan. Zowel uit de dossierstudie als het interview blijkt dat voor wat betreft grondaankoop er subsidie is verleend aan terreinbeherende organisaties (TBO's) die 94 hectare grond hebben aangekocht.
- Hoewel het niet om grote hoeveelheden aangekochte grond gaat, levert de regeling een substantiële bijdrage aan het Plandoel over de ontwikkeling van natuurgebieden. Het gaat om strategische locaties tussen natuurgebieden in. De subsidieregeling heeft een vliegwieleffect; na aankoop van de ontbrekende hectare door een TBO kan de provincie gebieden met elkaar verbinden of wordt bestaande natuur uitgebreid met extra grond, met als effect dat het GNN als geheel wordt versterkt.
- Een kanttekening is dat het niet helder is of de TBO's de aangekochte grond ook hebben ingericht als natuur na de aankoop. Om daar zicht op te krijgen voert de provincie op dit moment gesprekken met TBO's.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Een succesfactor is de Ambitiekaart, waarmee de provincie gericht en nauwgezet de stand van zaken en de te nemen acties monitort.

De regeling stelt TBO's in staat om grond aan te kopen en schept de voorwaarden die nodig zijn om die grond om te vormen naar natuur. Na de aankoop krijgen TBO's een andere subsidie voor inrichting. De provincie kan nog meer zicht krijgen op de doeltreffendheid door te onderzoeken of de TBO's de aangekochte grond ook daadwerkelijk hebben ingericht als natuurgrond.

De provincie wil de verplichting tot inrichten beter gaan monitoren. Het Programma voert controles uit door veldbezoeken op percelen waarvoor subsidie is verstrekt. Dat gebeurt op basis van een (kleine) steekproef van 5% van de gesubsidieerde percelen. De status van de percelen worden vergeleken met wat de TBO's moeten aanleveren voor de Voortgangsrapportage Natuur.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

De vraag hoe de provincie samen met subsidieontvangers zicht kan krijgen op de inrichting van de 90.000 ha natuur in Gelderland speelt ook bij de Subsidieverordening

Natuur- en Landschap (SNL). Uit het Innovatielab kwam naar voren dat de provincie niet in een controle of reflex wil schieten en dit samen met subsidieontvangers op wil pakken. Op basis van vertrouwen, uitgaande van een gezamenlijk doel: werken aan 'de mooiste provincie van Nederland'. Dat betekent ook: samen investeren in natuurbeheer.

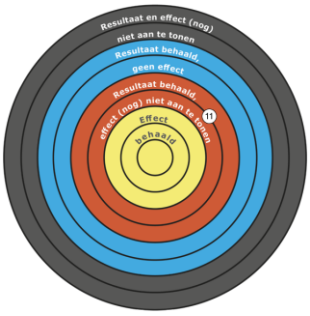
De doeltreffendheid van subsidies ten behoeve van het GNN en de SNL kan op de volgende manieren worden vergroot:

- Samen met het veld kan de provincie bepalen wat nodig is om bepaalde doelen op het gebied van natuurbeheer te bereiken, zowel qua aanpak als middelen. Daarbij zou de provincie aan moeten sluiten op signalen uit het veld. Zo'n aanpak kan goed werken voor bijvoorbeeld halfnatuurlijke graslanden en akkers.
- Een periodiek, gezamenlijk overleg met alle tbo's en andere grondbeheerders zou hier nuttig voor zijn. Tijdens het Innovatielab bleek dat het eerste overleg al stond gepland.
- Door nog beter en slimmer gebruik van data ('innovatie met informatie') kunnen provincie en subsidieontvangers op een efficiënte manier meer zicht krijgen op de ontwikkeling van natuurgebieden. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van drones, (google) streetview, infrarood, hoogte- en luchtkaarten en beelden van een satelliet.

  Een aantal van deze technieken wordt al toegepast. De provincie en subsidieontvangers kunnen data met elkaar delen en samen een digitaal monitoringssysteem ontwikkelen. De afdeling I&A van de provincie kan hierover meedenken. Vanuit de Omgevingswet/Visie loopt binnen de provincie al een initiatief om een netwerk van Datastewards op te zetten.
- Hiernaast kunnen zowel provincie als subsidieontvangers nog beter de praktijkkennis en ervaring gebruiken en uitwisselen van de mensen die dagelijks in de natuur werken; boswachters, herders, jagers etc. Zij nemen met eigen ogen de ontwikkeling van een gebied waar en hebben goed zicht op het effect van bepaalde beheermaatregelen. Om op een efficiënte manier zicht te krijgen op de ontwikkeling van natuurgebieden, is het zaak om de monitoring te vereenvoudigen. Deelnemers aan het Innovatielab gaven aan dat er nu meer data wordt verzameld dan nodig. Dit is al een punt van aandacht bij de provincie, maar door de landelijke systematiek achter de monitoring is dit niet eenvoudig te veranderen.

5.2 Categorie 2: Resultaat behaald, maar effect (nog) niet aan te tonen

4.2.1. Fietsvoorzieningen (RRvG 5.7 a en b & SvG2011 5.7)



De regeling moet bijdragen aan de Plandoelen over het instandhouden en verbeteren van het (fysieke) netwerk en verbeteren van de (sociale en economische) bereikbaarheid van drie stedelijke netwerken. De beoogde resultaten waren het realiseren van infrastructurele maatregelen, zoals verbrede fietsvoorzieningen en verkorte routes.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- Op regelingniveau zijn geen indicatoren opgesteld aan de hand waarvan de provincie de resultaten actief monitort. Er zijn meerdere fietsvoorzieningen gerealiseerd, maar niet bekend is in hoeverre sprake is van extra fietsers en extra fietskilometers als gevolg van de subsidieregeling. De verantwoording van de subsidies is met name gericht op het aanleggen van infrastructurele voorzieningen en het opleveren daarvan.
- De resultaten sluiten gedeeltelijk aan bij bovengenoemde Plandoelen van de provincie Gelderland. Uit het interview komt naar voren het niet goed mogelijk blijkt het effect te monitoren:
  - Vanwege het bestaan van meerdere stimuleringsregelingen die tot doel hebben om fietsgebruik te bevorderen, is de specifieke bijdrage van de subsidieregeling niet goed te onderscheiden.
  - Veel subsidieaanvragen hebben betrekking op grotere infraprojecten waarvan fietsvoorzieningen een relatief beperkt onderdeel uitmaken. Hierdoor is het moeilijk om te beoordelen in hoeverre de specifiek voor fietsvoorzieningen beoogde doelen zijn gerealiseerd.
- Uit de dossiers valt op te maken dat de gesubsidieerde activiteiten hebben bijgedragen aan een vergrote veiligheid en een verbeterde leefbaarheid en bereikbaarheid. Dit was echter niet het beoogde effect, maar is een positief neveneffect.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Het bestaan van meerdere stimuleringsregelingen met een soortgelijk doel maakt het moeilijk om een causaal verband te leggen tussen één specifieke regeling en de bijdrage aan het gewenste maatschappelijke effect.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

De provincie is reeds bezig met het aanpassen van de subsidieregeling. De regeling moet zorgen voor (extra) fietspaden en voorzieningen daarvoor (comfort, veiligheid en directheid) die optimaal aansluiten op het hoofdfietsnetwerk (HFN). Om het HFN te optimaliseren, zijn tijdens het Innovatielab de volgende oplossingen voorgesteld:

- Het is van belang niet alleen kleine onderdelen van het netwerk te verbeteren, maar gehele routes. De focus komt hierbij te liggen op de gehele reis van een fietser, van woonwijk naar werk. Dit betekent dat wijken en bedrijventerreinen worden

aangesloten op het HFN en ook aandacht nodig is voor wegen en fietspaden die geen onderdeel zijn van HFN. Hierbij ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burger, gemeente en provincie:

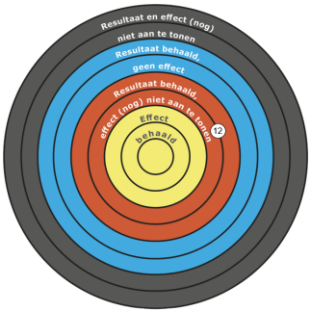
  - Burger: signaleren van problematiek en knelpunten
  - Gemeente: zorgen voor aansluiting op het HFN (+ subsidie aanvragen bij de provincie)
  - Provincie: verlenen van subsidie en faciliteren van een gezamenlijke dialoog over knelpunten, zodat een optimaal HFN ontstaat.
- Maak differentiatie mogelijk voor recreatieve routes, forenzenroutes en voor seizoensverkeer. Een verbreding van functionele verplaatsing moet zorgen voor bijvoorbeeld het combineren van recreatieve routes met het stimuleren van het toerisme.
- Vereenvoudig de regeling, zodat gemeenten via een penvoerder een gezamenlijke aanvraag in kunnen dienen. Hier kan worden aangesloten bij de rol van de regio's. Een voorbeeld waar dit al gebeurt, is de regeling Cultuur- en erfgoedpacten. Door daarnaast een meerjarenagenda Fiets per regio op te stellen, wordt het HFN stap voor stap verbeterd.

Het Plandoel van de nieuwe regeling (Ambitie Omgevingsvisie) is het laten toenemen van het aantal fietsbewegingen van 29% naar 35% van alle vervoersbewegingen. Om het percentage fietsbewegingen te vergroten, zijn tijdens het Innovatielab de volgende oplossingen voorgesteld:

- Het aanstellen van een fietsmakelaar om de bekendheid van de regeling te vergroten, een inventarisatie van de behoeften te maken en een eventuele lobby te organiseren.
- Het creëren van meer ruimte voor het parkeren van de fiets (comfort).
- Het uitbreiden naar bredere beleidsterreinen zoals bewegen/gezondheid/sport en recreatie/toerisme.
- Het verder uitbreiden van gedragsmaatregelen van o.a. Heel Gelderland fietst.
  - Stimuleringsregeling werkgever voor medewerkers per fiets naar het werk.
  - Gratis elektrische fietsen voor alle Gelderlanders.
- Het verminderen van het aantal autoparkeerplaatsen.

Om de monitoring te verbeteren, is onderdeel van de nieuwe regeling dat meer sturing plaatsvindt op het meten door aanvragers van de lengte van fietsroutes en op aantallen fietsers. Verder gaat de provincie de indieningsvereisten vereenvoudigen, omdat het hoge detailniveau hiervan weinig meerwaarde heeft gehad bij het realiseren van het beoogde resultaat.

4.2.2. Jeugdwerkloosheid (SvG 5.8.18)



De subsidieregeling moet bijdragen aan het Plandoel Versterking MKB. Daaronder viel het tactisch cluster Verkleinen arbeidsmarktdiscrepanties, waaronder de Robuuste Investeringsimpuls viel. De regeling Jeugdwerkloosheid was onderdeel van deze investeringsimpuls. De regeling zou moeten bijdragen aan het subdoel; het realiseren en in stand houden van extra werkgelegenheid in de jaren 2014 en 2015. Het beoogde resultaat was het creëren van 2.000 leerwerktrajecten voor 500 jongeren.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- Op het niveau van deze puur op resultaatgerichte subsidieregeling is het beoogde resultaat behaald; er zijn ruim 2.000 leerwerktrajecten gerealiseerd, waarmee 500 jongeren zijn geholpen.
- Uit het interview komt naar voren dat het niet bekend is of de gerealiseerde trajecten inderdaad tot het gewenste effect van structurele werkgelegenheid hebben geleid. Dat is niet gemonitord.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

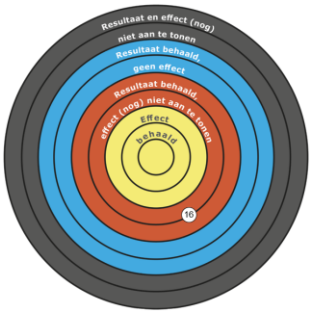
Op beleidsniveau is de monitoring door Bureau Economisch Onderzoek (BEO) een waardevol instrument voor 'evidence based' beleid maken en sturing op basis van kwantitatief onderbouwde trendanalyses. Monitoring door BEO kan daarom gezien worden als een best practice die ook nuttig is voor andere Programma's, waar op dit moment op beleidsniveau inzicht ontbreekt in de stand van zaken in de provincie en in effectiviteit.

Structurele werkgelegenheid is echter afhankelijk van meerdere factoren en de provincie heeft een beperkte invloed op de economie als geheel, waardoor het niet mogelijk is om een directe causale relatie te leggen tussen de subsidieregeling en de structurele werkgelegenheid.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

Deze ad hoc regeling is eenmalig opgesteld en is inmiddels afgelopen. In de toekomst kan de provincie aanvragers actief vragen naar het aantal gecreëerde banen. Aanvragers zouden aan moeten geven hoeveel BBL, leerwerkplekken en structurele banen de subsidie heeft opgeleverd. Om zicht te krijgen over de effecten, is monitoring op de langere termijn nodig. Hiervoor dient de provincie een eenduidige terminologie aan te houden, zodat prestaties vooraf en achteraf met elkaar kunnen worden vergeleken.

4.2.3. Sport en gezondheid bij mensen met een functiebeperking (SvG 5.6.6)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Gezond, vitaal én aantrekkelijk Gelderland'. Het Uitvoeringsprogramma Gelderland Sport! 2013-2016 bevat een doelenboom en een bijlage met daarin een uitwerking van het Plandoel in beleids(effect)indicatoren, Tactisch doel, Instrumentkeuze, concrete acties voor 2012 en prestatie-indicatoren voor 2012.

De streefwaarde voor 2016 was voor de beleids(effect-)indicator Breedtesport: in 2016 doet minimaal 75% van de Gelderse inwoners, met of zonder beperking, op de één of andere manier aan sport en bewegen. Op regelingniveau is geen beoogd resultaat geformuleerd.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- Uit de dossierstudie komt naar voren dat activiteiten meestal conform aanvraag zijn uitgevoerd of dat er meer is bereikt dan in de aanvraag was voorzien. In diverse gemeenten zullen sportloketten en regiocoördinatoren structureel worden ingezet en door de gemeenten zelf worden gefinancierd.
- De resultaten van de regeling dragen bij aan het doel van de provincie om 75% van alle Gelderlanders te laten sporten. Het causaal verband tussen de regeling en bovengenoemde doelstelling is niet goed te bepalen. Twee aanvragers maken in hun verantwoording melding van een stijging van de structurele sportparticipatie (lidmaatschap van een vereniging), maar zij onderbouwen dat niet consequent met cijfers. Verder is door aanvragers het bereik van hun activiteiten niet afgezet tegen een huidige stand van zaken over aangepast sporten in Gelderland. Daardoor is het niet mogelijk de waarde van dat bereik te duiden.
- Op basis van de resultaten kan wel worden aangenomen dat de regeling effect heeft gehad en dat de sportparticipatie van de doelgroep is gestegen. De provincie heeft ten tijde van deze subsidie de stand van zaken voor wat betreft sport echter niet gemeten. Het beleidsterrein was destijds nieuw en er was weinig bekend over kerncijfers. De Gelderse Sportmonitor is voor het laatst uitgevoerd in 2015.

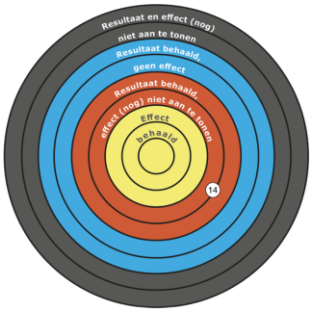
Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Een succesfactor is dat door het aanstellen van sportloketten en regiocoördinatoren voor aangepast sporten vraag en aanbod voor aangepast sporten bij elkaar bij elkaar komen. Bovendien worden scholen en sportorganisaties begeleid, is kennis over aangepast sporten overgedragen en is een integraal aanbod voor het aangepast sporten gecreëerd. Ook op andere beleidsterreinen zou de provincie met subsidie het opzetten van coördinerende functies kunnen stimuleren.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

Door cijfers uit een nulmeting af te zetten tegen resultaten kan in het vervolg meer inzicht worden verkregen in doeltreffendheid. In het geval van deze subsidie zou het gaan om het aanbod van aangepast sporten in de provincie en de mate van de sportparticipatie van mensen met een functiebeperking (lidmaatschap van een vereniging).

4.2.4. Sport en gezondheid bij jeugd (SvG 5.6.4)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Gezond, vitaal én aantrekkelijk Gelderland'. Net zoals bij voornoemde sportregeling was de streefwaarde van de beleids(effect-)indicator voor 2016 voor Breedtesport: in 2016 doet minimaal 75% van de Gelderse inwoners, met of zonder beperking, op de één of andere manier aan sport en bewegen. Op regelingniveau is geen beoogd resultaat geformuleerd.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- Uit de dossierstudie komt naar voren dat activiteiten meestal conform aanvraag zijn uitgevoerd. Aanvragers hebben diverse activiteiten (clinics, wedstrijden, lessen) georganiseerd om door middel van sporten en bewegen de fysieke inspanning door jongeren te bevorderen.
- Als bereik is genoemd in de verantwoording, hebben aanvragers dat niet afgezet tegen een huidige stand van zaken over sportparticipatie van jeugd in Gelderland. Daardoor is het niet mogelijk de waarde van dat bereik te duiden.
- De resultaten van de regeling dragen bij aan het doel van de provincie om 75% van alle Gelderlanders te laten sporten. Uit het interview komt echter naar voren dat het causaal verband tussen de regeling en bovengenoemde doelstelling kwantitatief niet is te bepalen. Op basis van de resultaten kan worden aangenomen dat de sportparticipatie van de doelgroep is gestegen. De provincie heeft ten tijde van deze subsidie de stand van zaken voor wat betreft sport echter niet gemeten. Het beleidsterrein was destijds nieuw en er was weinig bekend over kerncijfers. De Gelderse Sportmonitor is voor het laatst uitgevoerd in 2015.

Succes- en faalfactoren

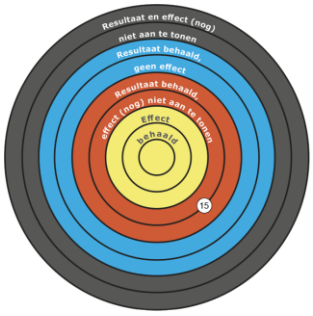
Door de aanvragers zijn erkende leefstijlinterventies (bijv. JOGG[13]) toegepast om zo de activiteiten effectief te laten bijdragen aan het verhogen van de fysieke inspanning onder jongeren.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

Door cijfers uit een nulmeting af te zetten tegen resultaten kan in het vervolg meer inzicht worden verkregen in doeltreffendheid. In het geval van deze subsidie zou het gaan om de mate van de sportparticipatie van jeugd (lidmaatschap van een vereniging).

[13] De Jongeren Op Gezond Gewicht (JOGG) aanpak is een leerstijlinterventie waarin de hele omgeving (gemeenten, scholen, verenigingen en ouders) van een jongere zich inzet om de jongere een gezonde jeugd te geven.

4.2.5. Sport en gezondheid bij mensen met een lage sociaaleconomische status (SvG 5.6.5)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Gezond, vitaal én aantrekkelijk Gelderland'. Net zoals bij voornoemde sportregeling was de streefwaarde van de beleids(effect-)indicator voor 2016 voor Breedtesport: in 2016 doet minimaal 75% van de Gelderse inwoners, met of zonder beperking, op de één of andere manier aan sport en bewegen. Op regelingniveau is geen beoogd resultaat geformuleerd.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

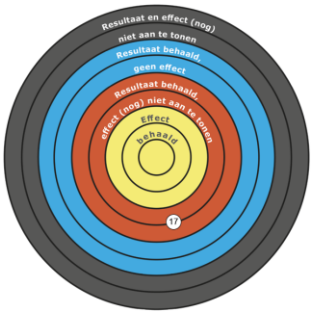
- Uit de dossierstudie komt naar voren dat activiteiten meestal conform aanvraag zijn uitgevoerd. Uit de dossiers blijkt dat minimaal 4.258 kinderen met een lage sociaal-economische status aangezet zijn om structureel te sporten en/of te bewegen. Volgens aanvragers heeft de toegenomen sportparticipatie op effect niveau geleid tot een verbeterde geestelijke en fysieke gezondheid van honderden mensen, een groter zelfvertrouwen en eigenwaarde van jongeren, vergrote sociale participatie, sterkere sociale cohesie en een beter leefklimaat op wijk-/dorpsniveau.
- Het causaal verband tussen de regeling en doelstelling van 75% is kwantitatief echter niet goed te bepalen. Door aanvragers is het bereik van hun activiteiten niet afgezet tegen een huidige stand van zaken over de sportparticipatie van mensen met een lage sociaal-economische status in Gelderland. Daardoor is het niet mogelijk de waarde van dat bereik te duiden. Uit verantwoordingen kwam geen kwantitatieve onderbouwing van bovengenoemde effecten door aanvragers naar voren.
- Op basis van de resultaten kan worden aangenomen dat de sportparticipatie van de doelgroep is gestegen. De provincie heeft ten tijde van deze subsidie de stand van zaken voor wat betreft sport echter niet gemeten. Het beleidsterrein was destijds nieuw en er was weinig bekend over kerncijfers. De provincie heeft formeel ook niet gestuurd op effecten, maar op prestaties en activiteiten.

Geconcludeerd kan worden dat gezien de behaalde resultaten het aannemelijk is dat deze subsidieregeling doeltreffend is geweest op regelingniveau, maar kan nog niet vastgesteld worden of de regeling ook doeltreffend is geweest op Plandoelniveau.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

Door cijfers uit een nulmeting af te zetten tegen resultaten kan in het vervolg meer inzicht worden verkregen in doeltreffendheid. In het geval van deze subsidie zou het gaan om de mate van de sportparticipatie van mensen met een lage sociaaleconomische status (lidmaatschap van een vereniging).

4.2.6. Excellente prestaties - Talentontwikkeling (SvG2011 & AsG2016 5.6.7)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Gezond, vitaal én aantrekkelijk Gelderland'. Net zoals bij voornoemde sportregeling was de streefwaarde van de beleids(effect-)indicator voor 2016 voor Breedtesport: in 2016 doet minimaal 75% van de Gelderse inwoners, met of zonder beperking, op de één of andere manier aan sport en bewegen.

Het beoogde resultaat van de subsidieregeling voor 2016 was dat meer sporters zich ontwikkeld hadden tot talenten en dat meer talenten toppers waren geworden: in 2016 maken 20% meer toptalenten en topsporters deel uit van de nationale top.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek, het interview met de provincie en het veldonderzoek is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- Uit de dossierstudie komt naar voren dat aanvragers in hun verantwoording niet altijd terugkomen op de vooraf beoogde activiteiten en prestaties. Hierdoor is onduidelijk of deze dan wel allemaal zijn gerealiseerd. Wel blijkt uit de dossiers en het veldonderzoek dat resultaten zijn gerealiseerd. Er is een infrastructuur gecreëerd waarin de optimale ontwikkeling van jonge sporttalenten in hun vertrouwde en directe leefomgeving centraal staat. Verder is een directe bijdrage geleverd aan structurele sportbeoefening, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat 185 kinderen lid zijn geworden van een judoclub.
- De specifieke doelstelling dat in 2016 20% meer Gelderse talenten en topsporters tot de nationale top behoren ten opzichte van 2013 bleek lastig te meten; volgens het Programma past de NOC*NSF de eisen gesteld aan de nationale top, om de zoveel tijd aan. Daarnaast duurt het meer dan vier jaar om te zien of een talent daadwerkelijk doorgestroomd is naar de nationale top. De streefwaarde is daardoor (nog) niet eenduidig te meten. Om zicht te krijgen op het aantal talenten dat doorstroomt naar de nationale top is monitoring voor een langere termijn nodig.
- Net als bij de andere sportregelingen is het causaal verband tussen de regeling en doelstelling op Plandoelniveau van 75% kwantitatief niet goed te bepalen. Omdat regeling focust op een doelgroep die al zeer actief sport, lijkt de regeling op het eerste gezicht ook weinig extra bij te dragen aan het Plandoel. Uit het veldonderzoek blijkt echter dat de oprichting van een RTC een positief (neven)effect heeft: het stimuleert de breedtesport.
- Uit het Innovatielab komt naar voren dat de Provincie zich bij deze subsidie wat afzijdig houdt. De provincie vindt het vooral van belang dat de driehoek (sporttechnisch, ouders/omgeving en opleiding) in evenwicht blijft. Tegelijkertijd moet de provincie wel de subsidieaanvragen beoordelen voor talentbegeleiding. Daarbij volgt zij vooral de doelen van sportbonden, die toe willen naar de eisen die NOC*NSF stelt. Deze doelen hebben echter een hoog abstractieniveau (Nederland in de top 7 landen bijvoorbeeld).

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Jonge sporters zien dat talentvolle leeftijdsgenoten naar het regionaal talentcentrum (RTC) gaan en van daaruit kans maken om zich te ontwikkelen tot topsporter. Zij

worden geprikkeld door dit toekomstperspectief en aangezet om te beginnen met de sport. Door de subsidie van de provincie en betrokkenheid van Topsport Gelderland kunnen RTC randvoorwaarden voor een juiste talentbegeleiding verbeteren en dit lijkt volgens geïnterviewden van sportbonden ook te zorgen voor een toename van het aantal Gelderlandse talenten in de Nationale top. Dit is echter niet te onderbouwen met cijfers.
Nadeel van de unieke focus op talentontwikkeling voor de nationale top is dat de ontwikkeling van talent net onder de nationale top in de eigen competities hierdoor afneemt. Bijvoorbeeld in het volleybal, waarin door strengere selectie het aantal talenten in RTC's en daarmee het aantal RTCs zelf, afneemt. Hierdoor gaat het doel van 75 procent van de Gelderlanders sport en het beoogde effect om de doorstroom van talenten uit Gelderland naar nationale selecties enigszins schuren. Door stringentere selectiecriteria te maken, komen er minder sporters bij RTC's terecht. Hierdoor neemt het effect van de uitstraling die RTC's op de regio hebben af.

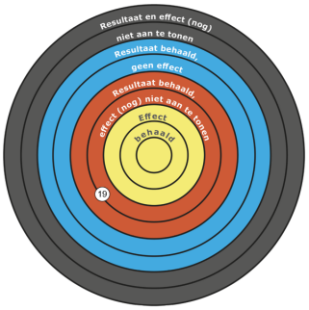
Hoe kan de provincie de doeltreffendheid verbeteren?

In de nieuwe sportregeling van Gelderland is het beleidsdoel de Vitale economisch sterke Samenleving. Daarbij heeft de provincie in de nieuwe subsidieregeling een drietal pijlers: maatschappelijk, economisch en talenten. Tijdens het Innovatielab is gefocust op talenten, omdat dit voor de provincie een relatief nieuw beleidsterrein is. Het doel van deze regeling is tweeledig:

- Juiste (infra)structuur voor talenten
- Evenwichtige ontwikkeling (mentaal en gezonde ontwikkeling)

De provincie kan overwegen om de subsidieregeling, met gebruik van integrale en meerjarige afspraken, onder te brengen bij Topsport Gelderland. Topsport Gelderland beschikt over de relevante sporttechnische kennis en weet daarvoor indicatoren op te stellen en deze te beoordelen. Topsport Gelderland meet effectiviteit van begeleiding af aan een lijst van indicatoren (aantal trainers, opleidingen trainers, accommodatie, aantal trainingsuren, mentale en fysieke begeleiding etc.). Zij hebben de kennis en expertise om de bonden te beoordelen op hun kwaliteit. Daarnaast heeft Topsport Gelderland kennis van het organiseren van (grote) evenementen en kan daarmee ook toezicht houden op de economische pijler van sport. Voor de maatschappelijke pijler kan de provincie (in overleg met Topsport Gelderland) indicatoren opstellen die kunnen worden meegenomen in de subsidieaanvraag/beoordeling.

4.2.7. Cultuur en Erfgoedpacten (RRvG 7.7 & SvG 5.2.2)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Instandhouding en versterking infrastructuur voor Gelderse podiumkunsten, beeldende kunst, mode, vormgeving en festivals en musea'.

In het Programma Cultuur en Erfgoed zijn elf programmathema's uit de beleidsnota Cultuur en Erfgoed 2013-2016 geoperationaliseerd in projecten en programma's.

Per thema zijn resultaten opgenomen. Relevant voor deze subsidieregeling zijn thema's 9 en 10:

- Het resultaat onder thema 9 over vrijetijdseconomie is dat er in zeven regio's een actief beleid moet zijn, om de vrijetijdseconomie te versterken met cultuurtoerisme. Ook moeten er meerjarige programma's in uitvoering zijn, die ertoe leiden dat het aantal bezoekers is toegenomen.
- Het resultaat onder thema 10 over cultuurparticipatie is dat het beleid van de gemeenten met betrekking tot cultuurparticipatie is versterkt door meerjarige programma's.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- De volgende resultaten zijn behaald:
  - Uit de dossierstudie komt naar voren dat er in zes van de zeven regio's een cultuur- en erfgoedpact is gerealiseerd. Activiteiten zijn meestal conform aanvraag uitgevoerd.
  - Enkele aanvragers geven concrete (beoogde en gerealiseerde) bezoekersaantallen en een enkele geeft daarnaast het aantal vrijwilligers dat helpt activiteiten te organiseren weer. Daarnaast geven diverse gemeenten aan dat zij een integrale benadering cultuur en erfgoed, in combinatie met het andere beleidsterreinen zoals onderwijs en arbeidsmarkt, realiseren.
- Volgens geïnterviewden is het aannemelijk dat de activiteiten op beleidsniveau een effect hebben behaald en bijdragen aan het Plandoel. Dit baseert het Programma op een onderzoek over de waarde van cultuurerfgoed in het algemeen (Platform 31, 2013).[14] Het effect kan de provincie voor wat betreft Gelderland niet kwantitatief onderbouwen:
  - Door het ontbreken van een nulmeting en monitoring is het niet mogelijk uitspraken te doen over de vraag of het beleid van de gemeenten met betrekking tot cultuurparticipatie is toegenomen (beoogd resultaat thema 10) en of de culturele infrastructuur is versterkt (beoogd effect op Plandoelniveau).
  - Uit het interview komt naar voren dat de provincie vooral heeft ingezet op het realiseren van de Cultuur- en Erfgoedpacten. Mogelijke effect van deze pacten, zoals een verhoogde cultuurparticipatie of een groter bezoekersaantal bij (kleine) culturele evenementen, worden daarom niet gemonitord. Voor wat betreft de onderhavige subsidie is dit ook gedeeltelijk aan de gemeenten zelf.

[14] Bron: Platform 31, Vrije Universiteit & Universiteit Twente (2013) Cultureel erfgoed op waarde geschat. Economische Waardering, verevening en erfgoedbeleid.

– De provincie heeft aanvragers niet af willen rekenen op bereik, omdat partijen vaak afhankelijk zijn van externe omstandigheden waarop ze geen invloed hebben (bijvoorbeeld slecht weer).

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

De provincie hecht veel waarde aan de regeling, omdat de provincie gemeenten wil helpen die verder afstaan van de stedelijke netwerken van cultuur. Uit ervaring met het Pact in de Achterhoek blijkt dat draagvlak voor de pacten bij en tussen gemeenten van belang is voor het slagen van het pact. Provincie heeft zelf het gevoel dat er wel draagvlak is vanuit individuele gemeenten, maar dat dit niet heel groot is.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid van de regeling vergroten?

In eerste instantie leek een manier om bij de start van de regeling al zicht te krijgen op het draagvlak is door de regeling aan te passen. Als voorwaarde kan de provincie stellen dat de aanvragen voor subsidie het eerste half jaar van de looptijd van de regeling al zijn ingediend bij de provincie. Als er onvoldoende aanvragen worden ingediend, is het draagvlak blijkbaar onvoldoende en kan de provincie besluiten de regeling niet voort te zetten.

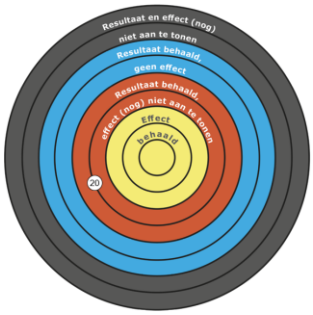
Uit het Innovatielab bleek echter dat er wel draagvlak is onder gemeenten en dat de subsidieregeling van grote toegevoegde waarde voor hen is; zonder de subsidie hadden bepaalde culturele activiteiten niet plaatsgevonden. Aan het uitblijven van aanvragen ligt een gebrek aan capaciteit bij gemeenten ten grondslag, in de vorm van zowel tijd als middelen. In veel gemeenten is op cultuur bezuinigd om tekorten in het sociaal domein op te kunnen vangen. Gezien de beperkte capaciteit ervaren gemeenten het als een intensief proces om de samenwerking met andere gemeenten te organiseren en een pact te formuleren. Het is niet haalbaar om dat in zes maanden te regelen. Daar komt bij dat een pact bestuurlijk moet worden goedgekeurd.

Voor de totstandkoming van een cultuur- en erfgoedpact is goede ondersteuning dus van groot belang. Op dit moment kunnen gemeenten ondersteuning krijgen van Cultuurmaatschappij Oost tot het moment dat het pact in de uitvoeringsfase is. Dat betekent in de praktijk echter dat gemeenten de helft van de subsidie aan ondersteuning besteden. Tijdens het Innovatielab bedachten deelnemers de volgende alternatieven:

a. De provincie stelt 15% van het budget beschikbaar voor ondersteuning, zonder dat dit gematcht hoeft te worden door gemeenten. Gemeenten kunnen zelf een partij kiezen om hen te ondersteunen;
b. De provincie neemt een faciliterende rol op zich en brengt gemeenten uit een regio met sterke overeenkomsten op het gebied van cultuur bij elkaar. Provincie en gemeenten bekijken samen wat de regio nodig heeft en ontwikkelen zo een regioprofiel. Op basis daarvan stellen provincie en gemeenten een 'programma op maat' op, waarvoor de gemeenten vervolgens subsidie aan kunnen vragen. Een open subsidieregeling zou goed bij deze aanpak passen.

Deze alternatieven vergroten de resultaten op regelingniveau en naar verwachting de effectiviteit op Plandoelniveau. In aanvulling hierop kan de provincie actief vragen naar het bereik (aantal bezoekers, aantal deelnemers) en naar effecten (bijdrage aan Plandoel). Dat betekent niet dat de provincie aanvragers daar ook op zal afrekenen; een niet behaald bereik of effect geeft in ieder geval inzicht bij de provincie en kan aanleiding zijn voor een gesprek over de kwaliteit van een pact. Hierbij zouden de accounthouders van de pacten een nuttige rol kunnen vervullen, zij gaan twee keer per jaar de provincie in om met de gemeenten te overleggen.

4.2.8. Functioneel hergebruik erfgoed (SmpG 2013 3.7 & RRvG 7.4)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'We versterken het maken van cultuur, ontwikkelen van erfgoed en de beleving van cultuur en erfgoed' (Cultuur en erfgoed, 2013). Dit Plandoel is uitgewerkt in een doelenboom (november 2017), maar de resultaten genoemd in de doelenboom lijken niet van toepassing te zijn op deze subsidieregeling. Door monitoring via geldstromen van provincie, gemeente en Rijk aan monumenten heeft het Programma wel een indicatie voor de opgave van de restauratie van cultureel erfgoed.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek, het interview met de provincie en het veldonderzoek is de conclusie dat op regelingniveau resultaten zijn behaald, maar dat het effect (nog) niet is aan te tonen:

- De provincie heeft in de aanvraagformulieren en startgesprekken normen weergegeven aan de hand waarvan de provincie de resultaten op regelingniveau en de bijdrage daarvan op beleidsniveau zou kunnen monitoren. De streefwaarde voor het monitoren van de resultaten is het aantal gerestaureerde en in (her)gebruik genomen erfgoederen. In de verantwoording handelt het programma op basis van vertrouwen en legt niet meer (schriftelijk) vast of en in welke mate de normen behaald zijn. Hierdoor heeft het Programma geen volledig beeld van de activiteiten en de resultaten.
- Een voorwaarde was dat erfgoed ook daadwerkelijk is opengesteld en 'beleefbaar' is. De provincie had er geen zicht op of het erfgoed conform de subsidievoorwaarden minimaal 5 jaar na het in hergebruik nemen open is gebleven. Dit is getoetst in het veldonderzoek. Daaruit blijkt dat een groot deel van de onderzochte monumenten is opengesteld. Zes onderzochte monumenten zijn nog niet opengesteld omdat de restauratie nog niet is begonnen, de restauratie nog bezig is of de subsidieaanvraag slechts een (voor)onderzoek betrof. Daarnaast is van één erfgoed onduidelijk of dit is opengesteld.
- De provincie heeft de effecten niet gemonitord. Tijdens het interview is op basis van logica en een studie gesteld, dat de verbetering of het in (her)gebruik nemen van cultureel erfgoed leidt tot een grotere waardering van een gebied.[15] Op basis daarvan zou de regeling een effect hebben en een bijdrage leveren aan het Plandoel, ofwel de 'beleefbaarheid' van cultuur en erfgoed.
- Zowel het Programma als de subsidieontvangers geven aan, dat zij deze subsidieregeling als goede regeling ervaren. De regeling is goed bekend in het veld en wordt gewaardeerd. Dat blijkt onder andere uit de overvraging van het budget.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Het Programma gaf in het interview aan dat er studies zijn die aantonen dat aanwezigheid van (gerestaureerde) monumenten leidt tot een grotere waardering van de omgeving. De provincie heeft een studie (Platform 31, 2013) aangedragen. Doordat deze studie een verband toont tussen de aanwezigheid van erfgoed en monumenten en de waardering van de omgeving, zou er volgens de provincie minder monitoring op bepaalde aspecten

[15] Bron: Platform 31, Vrije Universiteit & Universiteit Twente (2013) Cultureel erfgoed op waarde Geschat. Economische Waardering, verevening en erfgoedbeleid, o.a. pagina's 133, 134 en 135

(zoals op activiteiten of bezoekersaantallen) hoeven plaats te vinden. Om te concluderen dat de subsidieregeling effectief is geweest, is meer onderbouwing wel wenselijk.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid van de regeling vergroten?

Door alleen te monitoren welke gebouwen wanneer gerestaureerd of in hergebruik genomen zijn, had het Programma geen zicht op de 'beleefbaarheid' van erfgoed. Om daar een beter beeld van te krijgen, is meer sturing op en kennis over openstelling aan het publiek en de waardering van panden nuttig. In het onderhavige onderzoek is dit apart getoetst, maar het is wenselijk om hier tijdens het subsidieproces op te sturen.

Hiernaast kan de provincie in de verantwoording actief vragen naar de beleving van het erfgoed of eventueel steekproefsgewijs (controle) bezoeken uitvoeren. Dat is uiteraard alleen gewenst als de baten daarvan opwegen tegen de kosten.

Het is wel van belang dat de provincie aan aanvragers duidelijk maakt wat 'beleefbaar' inhoudt en aan welke criteria zij moeten voldoen. Uit het Innovatielab kwam naar voren dat 'beleefbaarheid' een breed begrip is. Om als criterium te stellen dat erfgoed toegankelijk moet zijn voor het publiek is te beperkt; dat doet geen recht aan bijvoorbeeld erfgoed dat zich onder de grond bevindt (zoals archeologische opgravingen) en sluit erfgoed dat in particulier bezit is uit van subsidie. Voor de uitstraling van een gebied kan het al voldoende zijn als een gerestaureerd pand zichtbaar is vanaf de openbare weg. Erfgoed kan ook digitaal 'beleefbaar' worden gemaakt of door vrijwilligers of scholieren mee te laten werken aan de restauratie. Kosten voor het digitaal 'beleefbaar' maken zijn echter nu niet subsidiabel.

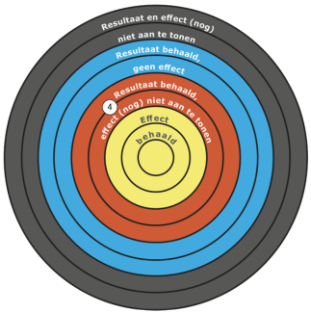
Kortom; het is complex en mogelijk niet wenselijk om 'beleefbaarheid' te vangen in regels. Voor aanvragers is het behulpzamer om op de website of in een toelichting goede, inspirerende voorbeelden op te nemen van 'beleefbaar' erfgoed. Zo blijft de regeling toegankelijk en voorkomt de provincie onnodige administratieve lasten.

Voor wat betreft de verantwoording van 'beleefbaarheid' op de langere termijn komt uit het Innovatielab naar voren dat de provincie dit samen met aanvragers op een positieve manier wil oppakken en niet in een controlereflex wil schieten. Aanvragers kunnen zelf goed aangeven hoe zij invulling geven aan de verantwoording.

Het delen van foto's en reacties van bezoekers op social media kunnen efficiënte manieren zijn om aan te tonen dat erfgoed na een aantal jaren nog steeds beleefbaar is. De provincie kan die uitingen op een positieve manier benutten door ze te delen via de provinciale website. Zo draagt de provincie zelf bij aan de beleefbaarheid van haar erfgoed, waardoor de subsidieregeling naar verwachting nog meer slagkracht krijgt.

Voor grote subsidiebedragen kan een steeksproefsgewijze controle na een aantal jaren ter plaatse wel zinvol zijn. De provincie kan ook samen met gemeenten optrekken; zij hebben goed zicht op de status van lokaal erfgoed.

4.2.9. Haarlose Veld en Olden Eibergen



Het Plandoel waar deze regeling aan moet bijdragen is Drinkwaterbescherming. Dit hoofddoel is uitgewerkt in het Waterplan 2010-2015. Doel van het Gelderse grondwaterbeschermingsbeleid is ervoor te zorgen dat grondwater op een eenvoudige wijze kan worden gebruikt voor de bereiding van drinkwater. Eenvoudig wil zeggen zonder ingrijpende en kostbare zuivering. Het beoogde resultaat voor de subsidieregeling is 'Met een verbeterde bodemkwaliteit naar een betere waterkwaliteit voor Haarlose Veld en Olden Eibergen.'

Doeltreffendheid

Op basis van de dossierstudie het veldonderzoek en de interviews kan worden geconcludeerd dat door deze regeling een sterk netwerk van agrariërs in de regio is ontstaan en er toename is in het organische stofgehalte, maar dat de bijdrage aan het Plandoel beperkt is:

- In dit geval heeft de provincie ervoor gekozen om bij wijze van een pilot de uitvoering van de regeling uit te besteden aan een lokale stichting (HOE Duurzaam). Deze werkwijze heeft goed gewerkt, maar het uiteindelijke effect op de kwaliteit van het water is waarschijnlijk klein:
  - De Stichting heeft met de lokale werkwijze veel draagvlak gecreëerd voor het verrijken van de bodem; de dekkingsgraad van deelnemende agrariërs in het gebied was 40%. Uit de dossierstudie komt naar voren dat jaarlijks er steeds ongeveer 90 ha verrijkt is met organisch materiaal.
  - Hoewel het Programma de waarde van het bereik nog niet goed kan inschatten, omdat er geen vergelijkbaar project is uitgevoerd, lijkt de deelname een goed resultaat. Het enige vergelijkbare project is Vruchtbare Kringloop Achterhoek, waar 200 boeren aan meedoen in een gebied van 2.000 boeren (dekkingsgraad is 10%).
  - De effecten van het verrijken van de grond zijn op lange termijn pas zichtbaar en ingewikkeld om te meten door alle andere factoren die hier van invloed op zijn. Voor wat betreft de regeling zijn effecten (= toename organisch stofgehalte en verbetering van de waterkwaliteit) gebaseerd op waarnemingen van de aanvrager zelf. De Stichting geeft in voortgangsrapportages bijvoorbeeld aan waar te nemen dat de akkers groener worden door het gras dat tussen het mais was gezaaid.
  - Sinds de start van het project hebben waterbedrijf Vitens, Universiteit Wageningen University en Alterra, jaarlijkse tussenrapportages gerapporteerd. Uit de metingen onder de wortelzone blijkt dat de kwaliteit van het grondwater niet significant verbeterd is. De veronderstelde samenhang tussen aanwezigheid van organische stoffen en verbetering van grondwaterkwaliteit kon daardoor nog niet hardgemaakt worden.
  - De provincie monitort de algehele kwaliteit van drinkwater in de provincie wel op basis van de normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), maar niet specifiek voor deze regeling. Omdat er kortdurende contracten zijn afgesloten en niet elke boer heeft meegedaan, is het uiteindelijke effect op de kwaliteit van het bodemwater waarschijnlijk heel klein. Het effect is zogezegd 'verdund' met water uit gronden die niet zijn verrijkt.

  - De Stichting heeft zelf gekeken naar de waterkwaliteit direct onder de percelen omdat dit een goed inzicht geeft op kortere termijn, maar deze metingen worden door de jaarlijks fluctuerende groeiomstandigheden beïnvloed.
- Bovenstaande betekent dat de subsidieregeling een stap in de goede richting heeft gezet, maar (nog) niet (aantoonbaar) heeft bijgedragen aan het overkoepelende doel van het Gelderse grondwaterbeschermingsbeleid, te weten ervoor zorgen dat grondwater op een eenvoudige wijze kan worden gebruikt voor de bereiding van drinkwater.
- Wel heeft de voorlichting aan agrariërs volgens geïnterviewden geleid tot meer kennis over een goed beheer van de bodem en het uitrijden van mest, waardoor het aannemelijk is dat de kwaliteit van het drinkwater op de lange termijn zal verbeteren.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

De uitbesteding aan de Stichting heeft goed gewerkt, doordat zo de 'eigen mensen aan de keukentafel' de regeling uitvoerden bij de boeren. Zo is er een sterk netwerk met kennisdeling en veel draagvlak ontstaan voor maatregelen om bodem- en waterkwaliteit verder te verbeteren. Vanuit dit project wil het gebied graag door met deze aanpak. Uit het Innovatielab komt naar voren dat de constructie van uitbesteding ook op andere beleidsterreinen kan worden ingezet, voor onderwerpen als:

- Eenzaamheid bij ouderen, waarbij een stichting ervoor zorgt dat ouderen in contact komen of blijven met anderen.
- Sport, waarbij bijvoorbeeld de talentsubsidie wordt belegd bij Topsport Gelderland. Door dit te doen, wordt de regeling dichter bij de kennis neergezet en kan de provincie een meer faciliterende rol vervullen.

Voor het op afstand zetten van een subsidieregeling gelden echter wel enkele voorwaarden:

- De ontvanger moet uiteindelijk onafhankelijk worden van de subsidie. De subsidieregeling moet eindig zijn, omdat (zoals in dit geval) boeren doorhebben dat het gedifferentieerd toevoegen van mest en andere organische stoffen een toegevoegde waarde heeft voor de boer zelf. Het moet echter niet vanzelfsprekend worden dat iemand subsidie ontvangt voor iets waar hij zelf ook beter van wordt. In dit geval dient de regeling vooral als sturing voor een gedragsverandering op de lange termijn.
- Functiescheiding binnen de stichting is van belang. Een lid van de stichting kan een agrariër niet tegelijk helpen met een subsidieaanvraag om deze vervolgens zelf te beoordelen (bij HOE duurzaam is deze functie dan ook gescheiden door voorzitter en secretaris).
- Hulp bij de opstart door de provincie is van groot belang. Te denken valt aan de manier van verantwoording en het waarborgen van de liquiditeit van de Stichting (wel of geen voorschot).
- De regeling en de stichting moeten zich blijven focussen op kleinschalige ondersteuning, omdat juist de kracht van de stichting ligt in het meekrijgen van de agrariër van onderop.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid verbeteren?

Aangezien het causale verband tussen verbetering van de bodemkwaliteit en verbetering van de waterkwaliteit moeilijk blijkt aan te tonen, dient te worden geaccepteerd dat sturen op het verbeteren van de bodemkwaliteit de meest concrete rol is die de provincie kan invullen. Als gevolg van de langetermijneffecten van bodemverbetering op de waterkwaliteit ziet de provincie zich min of meer gedwongen om de agrariërs de tijd te geven voor het verbeteren van de bodemkwaliteit. Hierbij zijn de positieve effecten op de waterkwaliteit een onderbouwde aanname en kan de provincie het effect van de

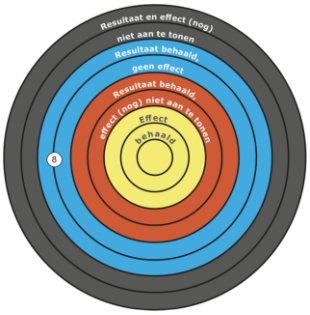
regeling op de bodemkwaliteit al op kortere termijn verduidelijken door bijvoorbeeld het percentage organisch stofgehalte op verschillende percelen (steekproefsgewijs) te meten. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met omstandigheden zoals het type grond en het weer. Het beter meten helpt agrariërs ook met hun derogatie (maximum uitrijden mest per jaar). De derogatie mag in 2018 en 2019 meer zijn, waardoor agrariers hun mest nog gevarieerder uit kunnen rijden dan voorheen.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid verbeteren?

In de toekomst kan de provincie nog meer gebruikmaken van collectieven zoals Stichting HOE Duurzaam. Ook op andere gebieden zoals Weidevogelbeheer, hergebruik bermmaaisel, circulaire economie en eventueel ganzenrustgebieden kan een collectief zorgen voor een groter effect. Om nog doeltreffender te werken en meer draagvlak te creëren voor maatregelen kan de provincie ook werken met 'pakketten', waarbij de boer bepaalde prestaties levert op verschillende terreinen tegen een bepaalde vergoeding. Door pakketten aan te bieden, krijgen boeren de mogelijkheid om zich voor meerdere doelen tegelijkertijd in te zetten.

5.3 Categorie 3: Resultaat behaald, geen effect

4.3.1. Rustgebieden voor ganzen



De subsidie draagt bij aan doelen op het gebied van soortenbescherming, die voortvloeien uit Natura2000 en de Wet Natuurbescherming. Het huidige Plandoel is Beheren en beschermen. Op basis van Natura2000 heeft de provincie een instandhoudingsdoelstelling voor beschermde soorten ganzen. Het aantal ganzen is niet gespecificeerd. Het beoogde resultaat van de regeling, is het bieden van rust aan overwinterende ganzen, in perioden dat buiten deze gebieden ganzen opzettelijk verstoord dan wel verjaagd mogen worden met ondersteunend afschot. De provincie wijst elk jaar rustgebieden aan. De omvang daarvan is sinds 2015 vrijwel ongewijzigd.

De regeling Rustgebieden voor ganzen bestaat uit twee onderdelen:

- een schadevergoeding van 100% van de schade die ganzen hebben veroorzaakt op percelen van grondbezitters in de rustgebieden. Deze schadevergoeding wordt uitgekeerd op basis van de Wet Natuurbescherming;
- een toeslag van 50% voor het nalaten van activiteiten om ganzen te verjagen.

Doeltreffendheid

Op basis van de interviews met de provincie, de subsidieverstrekker, de taxateur en de grondgebruikers is de conclusie dat er resultaten zijn behaald op regelingniveau, maar dat de regeling geen effect heeft op Plandoelniveau of bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstelling:

- In de periode 2015-2017 is 1.516 keer subsidie verstrekt aan grondgebruikers die ganzen in de winter met rust hebben gelaten. Dat blijkt uit cijfers van BIJ12, die de regeling uitvoert in opdracht van de provincie. Het gaat om ongeveer 9.000 hectare grond waarop schade is geconstateerd.
- Uit metingen van de provincie Gelderland en de Living Planet Index van het CBS blijkt, dat het doel van Natura2000 om beschermde soorten ganzen in stand te houden, is gerealiseerd. Er zijn namelijk meer ganzen dan er hoeven te zijn en diverse soorten ganzen behoren over de periode 1990-2014 tot de 'stijgers' in de provincie.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat andere factoren meer invloed hebben op de ganzenpopulatie dan de subsidieregeling:
  - Autonome natuurlijke ontwikkeling. Nederland is voor ganzen simpelweg aantrekkelijk: er is voldoende voedsel, broedgebied en water en alles is geconcentreerd in een klein gebied. Gebleken is ook dat een deel van de ganzen na de winter niet wegtrekt.
  - Grondgebruikers zeggen een beperkte invloed te hebben op de aanwezigheid van ganzen. Het maakt weinig verschil of zij de ganzen wel of niet proberen te verjagen. Het verbod op afschieten is bepalender voor de instandhouding van de ganzenpopulatie, dan de subsidie om ganzen met rust te laten.
- De specifieke bijdrage van de subsidieregeling aan dit doel is niet goed te onderscheiden. Wel staat het volgens geïnterviewden vast dat het in provincies zonder zo'n regeling ook goed gaat met de trekganzen. Dit geeft het beeld dat de regeling vooral moet worden gezien als een middel om draagvlak te creëren voor het aanwijzen van rustgebieden voor ganzen.

- Aanwezigen bij het Innovatielab plaatsen hier de volgende kanttekeningen bij:
  - Het bieden van rust aan ganzen is belangrijk voor het beperken van schade. Wanneer ganzen worden verjaagd, kost hen dat veel energie; ze hebben dan meer voedsel nodig. Daardoor ontstaat meer schade in gebieden waar zij vervolgens neerstrijken.
  - Met de schadevergoeding en de toeslag toont de provincie waardering voor de maatschappelijke bijdrage van grondeigenaren.
  - Voor grondeigenaren met veel grond is de regeling ook financieel van groot belang; de schade kan oplopen tot in de tienduizend euro.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Het vaststellen van de rustgebieden is een politiek besluitvormingsproces; volgens enkele geïnterviewden zijn daardoor mogelijk niet de meest optimale gebieden aangewezen als rustgebied, maar gebieden waar voldoende draagvlak voor bestond. Leerpunt is dat rustgebieden moeten worden aangewezen op basis van ecologische argumenten, die de kans op het realiseren van het beleidsdoel direct vergroten. De provincie geeft aan dit niet te herkennen, omdat ecologische criteria zoals voldoende omvang, aanwezigheid van ganzen en grote wateren nabij om te rusten onderdeel uitmaakten van het selectieproces.

Hoe kan de doeltreffendheid worden vergroot?

Voor deze subsidieregelingen zijn geen aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid te vergroten. Belangrijke redenen hiervoor zijn:

1. Het gaat goed met de ganzenpopulatie in Gelderland. Er zijn zelfs meer ganzen dan er hoeven te zijn. Het is daarom niet nodig om de doeltreffendheid te vergroten.
2. Het is aannemelijk dat andere factoren bepalender zijn voor het realiseren van het beleidsdoel dan de subsidieregeling. Het heeft daarom weinig toegevoegde waarde om de regeling aan te passen.

Verbeterpunten uit Innovatielab: vaste vergoeding voor elke grondeigenaar

Uit het Innovatielab kwamen wel oplossingsrichtingen naar voren om de doelmatigheid van de regeling te vergroten. De regeling blijkt namelijk duurder uit te pakken dan voorzien. Waar de provincie eerst uitging van € 300.000,- is de laatste raming van BIJ12 over 2018 al richting bijna € 500.000,-. Waarschijnlijk is door de automatische taxatie de schade beter in beeld gekomen en in ieder geval laagdrempeliger geworden.

De provincie kan zowel de uitvoeringskosten als administratieve lasten beperken en draagvlak krijgen bij grondeigenaren:

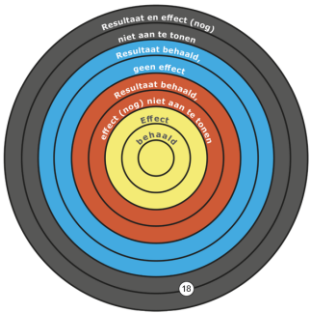
- Het automatisch taxeren kan worden afgeschaft. In plaats daarvan kan de provincie grondeigenaren binnen een rustgebied een vaste vergoeding toekennen. Zij dragen immers allemaal bij aan de beleidsdoelen van de provincie door ganzen niet te verjagen, ongeacht of er schade optreedt.
- De hoogte van die vergoeding kan de provincie bepalen op basis van de gemiddelde, getaxeerde schade van de afgelopen vijf jaar. Door het automatisch taxeren heeft de provincie immers een goed beeld van de schade.
- Periodiek (bijvoorbeeld om de vijf jaar) kan de provincie steekproefsgewijs laten taxeren hoe de schade zich ontwikkelt en zo bepalen of de hoogte van de vaste vergoeding nog correct is. Voor gebieden waar aantoonbaar een knelpunt is, kan de provincie maatwerk verrichten door deze apart te laten taxeren.

- Om zo'n vaste vergoeding rechtmatig en conform (Europese) regelgeving omtrent subsidies te verstrekken, kan de vergoeding opgesplitst worden in (a) een deel subsidie voor het nalaten van activiteiten om ganzen te verjagen en (b) een schadevergoeding.

Aanwezigen tijdens het Innovatielab droegen verder aan dat het nuttig is om een maximum te stellen aan het aantal ganzen per rustgebied. Zo kan overbelasting van de grond worden voorkomen.

5.4 Categorie 4: Resultaat en effect (nog) niet aan te tonen

4.4.1. Kernsportbonden Programmatische subsidies (AsG 1998 & SvG 5.6.12)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Gezond, vitaal én aantrekkelijk Gelderland'. Net zoals bij voornoemde sportregelingen was de streefwaarde van de beleids(effect-)indicator voor 2016 voor Breedtesport: in 2016 doet minimaal 75% van de Gelderse inwoners, met of zonder beperking, op de één of andere manier aan sport en bewegen. Op regelingniveau is geen beoogd resultaat geformuleerd.

Doeltreffendheid

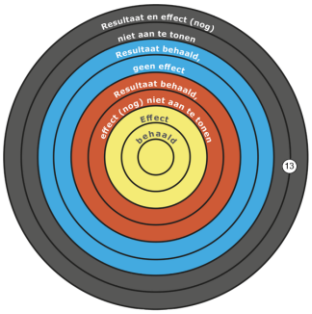
Op basis van het dossieronderzoek en het interview met de provincie is de conclusie dat het (nog) niet mogelijk is om resultaten en effecten aan te tonen:

- Door het ontbreken van gerichte sturing door de provincie middels een verplicht (structurerend) aanvraagformulier, sturen aanvragers omvangrijke plannen op waarin een grote hoeveelheid projecten wordt beschreven en waarin moet worden gezocht naar de relevante kenmerken hiervan. Aanvragers beschrijven resultaten vaak niet SMART. Uit de dossierstudie ontstaat geen duidelijk beeld van het resultaat. Honderdduizenden mensen hebben deelgenomen aan wedstrijden en toernooien. Uit een dossier komt naar voren dat minimaal 271 senioren door de subsidieregeling zijn aangezet om structureel te sporten en/of bewegen.
- Omdat er veel activiteiten hebben plaatsgevonden met een groot bereik, is het aannemelijk dat de prestaties bijdragen aan het doel van de provincie om 75% van de Gelderlanders te laten sporten. Uit het interview komt naar voren dat het causaal verband tussen de regeling en deze doelstelling niet goed is te bepalen. Het is niet altijd duidelijk of de deelnemers aan wedstrijden en toernooien het sporten ook structureel hebben opgepakt. De provincie heeft ten tijde van deze subsidie de stand van zaken voor wat betreft sport bovendien niet gemeten. Het beleidsterrein was destijds nieuw en er waren weinig kerncijfers bekend.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid verbeteren?

De provincie heeft het programmatisch subsidiëren van de kernsportbonden inmiddels losgelaten. Door het maken van SMART afspraken met kernsportbonden en het monitoren van de sportparticipatie in de provincie kan de provincie meer zicht krijgen op effecten.

4.4.2. Actieve senioren (SvG 5.6.3)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel 'Gezond, vitaal én aantrekkelijk Gelderland'. Net zoals bij voornoemde sportregelingen was de streefwaarde van de beleids(effect-)indicator voor 2016 voor Breedtesport: in 2016 doet minimaal 75% van de Gelderse inwoners, met of zonder beperking, op de één of andere manier aan sport en bewegen. Op regelingniveau is geen beoogd resultaat geformuleerd.

Doeltreffendheid

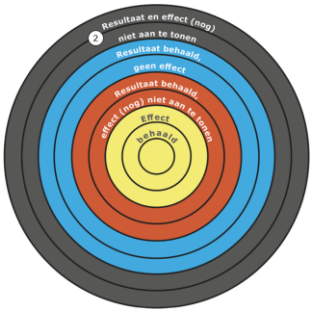
Op basis van het dossieronderzoek en de interviews met de provincie, blijkt dat zowel het resultaat van deze regeling, als het effect (nog) niet zijn aan te tonen:

- Uit de dossierstudie komt naar voren dat activiteiten meestal conform aanvraag zijn uitgevoerd. Het bereik van de activiteiten is echter onvoldoende bekend. Slechts een van de zeven onderzochte aanvragers geeft het bereik op; op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat minimaal 1003 senioren zijn aangezet zijn om structureel te sporten.
- In tegenstelling tot de andere sportsubsidies Vitaal Gelderland, verantwoorden de andere aanvragers het bereik van gesubsidieerde activiteiten niet. De provincie heeft hier ook niet op gestuurd langs de formele weg. Het bereik dat wel is genoemd, is niet afgezet tegen een huidige stand van zaken over sporten door senioren in Gelderland. Daardoor is het niet mogelijk de waarde van dat bereik te duiden.
- Het causaal verband tussen de regeling en bovengenoemde doelstelling is dus niet te bepalen. De provincie heeft ten tijde van deze subsidie de stand van zaken voor wat betreft sport door senioren niet gemeten. Het beleidsterrein was destijds nieuw en er was weinig bekend over kerncijfers. De Gelderse Sportmonitor is voor het laatst uitgevoerd in 2015. Op dit moment zijn er nog steeds geen cijfers bekend over de sportparticipatie.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid verbeteren?

Door cijfers uit een nulmeting af te zetten tegen resultaten kan in het vervolg meer inzicht worden verkregen in doeltreffendheid. In het geval van deze subsidie zou het gaan om de mate van de sportparticipatie van senioren (lidmaatschap van een vereniging).

4.4.3. Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt



De regeling moest bijdragen aan de Plandoelen Steengoed Benutten en Wonen naar behoefte. Het beoogde effect was om de ruimtelijke kwaliteit te behouden en te versterken en Gelderland nog mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken door pieken in de vraag naar sociale huurwoningen te kunnen opvangen met tijdelijke en flexibele huisvesting.

Onder de subsidieregeling konden aanvragen worden ingediend voor verkenningen en investeringsprojecten. Voor een verkenning was het beoogde resultaat een convenant tussen een huisvester, opleider en werkgever waaruit blijkt dat partijen een samenhangende, gezamenlijke en procesmatige aanpak hanteren voor de integratie van statushouders of gezamenlijk een huisvestingslocatie of -project realiseren. Voor een investeringsproject was het beoogde resultaat minimaal 10 wooneenheden in bestaand gemeentelijk vastgoed en minimaal 20 wooneenheden op nieuwe tijdelijke locaties. Het beoogde resultaat in de zin van bereik (aantal huishoudens/personen) van de regeling is niet bekend.

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview is de conclusie dat het niet mogelijk is om de resultaten en effecten vast te stellen:

- Het gaat om een tijdelijke regeling, die onder hoge (politieke en maatschappelijke) druk is opgezet met als doel gemeenten te helpen statushouders huisvesting te bieden. Het is niet bekend of dit doel is bereikt:
  - Er zijn voornamelijk arrangement 1 subsidies, waarvan geen informatie bekend is over het effect. Op basis van 1 case in arrangement 2 komt uit de dossierstudie naar voren dat er 22 woningen van Think Concept zijn gerealiseerd, waarmee 50 statushouders zijn gehuisvest.
  - Er zijn geen indicatoren opgesteld op regelingniveau aan de hand waarvan de provincie de resultaten en effecten actief monitort. Tijdens het interview is aangegeven dat met name subsidie is aangevraagd voor het uitvoeren van verkenningen en dat niet bekend is wat deze verkenningen uiteindelijk hebben opgeleverd aan resultaten en effecten.
- Door het ontbreken van inzicht in resultaten is het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre wordt aangesloten bij het beleidsdoel van de provincie Gelderland. Op basis van de Plandoelen Steengoed Benutten in combinatie met Wonen naar Behoefte, was het gewenste effect om ruimtelijke kwaliteit te behouden en versterken. Ook was het doel om Gelderland nog mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken. Dat wilde de provincie bereiken door pieken in de vraag naar sociale huurwoningen op te vangen met tijdelijke en flexibele huisvesting.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Hoewel gemeenten in eerste instantie veel interesse toonden in de subsidieregeling, viel het aantal subsidieaanvragen tegen. Belangrijkste oorzaak hiervan was dat de subsidievoorwaarden niet goed aansloten op de praktijk. Het ging met name om de voorwaarde dat het gemeentelijke vastgoed om niet beschikbaar moest worden gesteld. Op het moment dat deze oorzaak duidelijk werd, was de politieke aandacht voor het onderwerp alweer geluwd. Leerpunt is derhalve dat sneller een tussenevaluatie moet worden ingebouwd bij subsidieregelingen die onder politieke druk tot stand komen.

Verder is gebleken dat een gedetailleerde formulering en onderverdeling onnodig complicerend en beperkend kunnen werken.

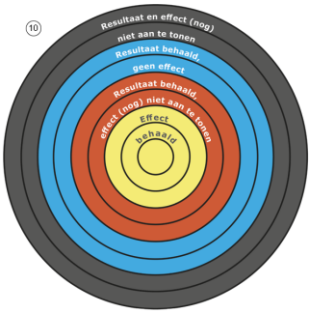
Hoe kan de doeltreffendheid worden vergroot?

Het betreft een tijdelijke regeling, die inmiddels is afgelopen. De volgende leerpunten kunnen nuttig zijn voor een vergelijkbare acute situatie en regeling in de toekomst:

- De provincie zou bij het opstellen van een subsidieregeling uitgebreider moeten nagaan of subsidie wel het meest geschikte instrument is. Eventueel bestaan andere vormen van stimulering of financiering die meer effect sorteren.
- Bij de keuze voor subsidie kan de provincie meer sturen op resultaten en effecten door in het aanvraagformulier, de beschikking en de verantwoording actief te vragen naar het bereik (bijvoorbeeld aantal statushouders) en naar effecten (bijdrage aan Plandoel). Hiermee krijgt de beschikking ook meer het karakter van een subsidie en minder van een opdrachtverlening voor het bouwen van woningen.

5.5 Categorie 5: Misgeschoten: geen resultaat, geen effect

4.5.1. Wandelen, fietsen en varen (SvG 5.8.11)



De regeling moet bijdragen aan het Plandoel Versterking vrijetijdssector. In een doelenboom (2011-2015) is het doel wel uitgewerkt in een tactisch en operationeel doel. Het tactische doel is het versterken van routenetwerken; het operationeel doel is het verbeteren kwaliteit en beleving van fiets-, wandel-, paardrij- en vaarroutes. Het beoogde resultaat voor de regeling is kwaliteitsverbetering van regiodekkende routestructuren door een infrastructuur/netwerk van paden (routes met borden).

Doeltreffendheid

Op basis van het dossieronderzoek en het interview kan worden geconcludeerd dat deze subsidieregeling resultaat noch effect heeft behaald:

- Met deze regeling beoogde de provincie de kwaliteit en de beleving te verbeteren van routenetwerken (fiets-, wandel-, paardrij- en vaarroutes). Dat resultaat lijkt niet te zijn gehaald:
  - Uit het dossieronderzoek blijkt dat er één wandelroute is gerealiseerd (NS Wandelroute Park Lingezegen Arnhem-Elst). Daarnaast zijn in totaal 117 steigers aan het water vernieuwd, gerenoveerd, verlengd of verbeterd en zijn 4 nieuwe steigers gerealiseerd.
  - Voor zover meetbare afspraken over resultaten worden gemaakt (bijvoorbeeld 120-150 km route), komt de subsidieontvanger er niet altijd op terug in de verantwoording.
- De regeling lijkt ook geen effect op beleidsniveau te hebben gehaald:
  - Om het effect op beleidsniveau (Plandoel: versterken van de vrijetijdssector) te meten heeft de provincie meetbare en relevante streefwaarden opgesteld. Deze komen echter niet terug in de dossiers. De provincie vraagt niet naar bezoekersaantallen en bestedingen van toeristen en de subsidieontvangers geven hier geen informatie over.
  - Uit het interview komt naar voren dat het effect niet is gemeten door de provincie. De kosten daarvan staan niet in verhouding tot het budget van deze kleine regeling. Informatie over het gebruik van de route is in principe wel te achterhalen. Op een hoger niveau doet het Bureau Economisch Onderzoek jaarlijks onderzoek naar de vrijetijdssector en vergelijkt dit met andere regio's. De autonome groei van toerisme en de inzet van andere instrumenten maakt het moeilijk om een causaal verband te leggen tussen deze specifieke subsidieregeling en de groei van toerisme en recreatie.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Hoewel het wenselijk is om meer inzicht te hebben in het gebruik van routes, is het niet altijd mogelijk om te sturen op het realiseren van het effect of een kwantitatief geformuleerd resultaat. Hiervoor zijn de met subsidie gemoeide bedragen soms te klein, waardoor de baten van nul- en één-metingen niet opwegen tegen de kosten.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

In dit soort gevallen zal de provincie moeten accepteren dat er geen zicht op resultaten zal komen of alternatieve manieren moeten bedenken dat toch (en eventueel op effecten) te verkrijgen. Tijdens het Innovatielab is de vraag gesteld hoe de provincie dat op een efficiënte manier kan doen. Daaruit kwamen de volgende oplossing naar voren:

- De provincie kan een brugfunctie aanstellen (net als de Beleefmakelaar bij Beleef de Waal) om gevoel te houden bij aanvragers en hun projecten. De persoon of organisatie die deze functie vervult, kan aanvragers adviseren, een netwerk opbouwen en monitoren.
- De provincie kan de slagkracht van kleine subsidies vergroten door partijen bij elkaar te brengen en de totstandkoming van een samenwerkingsovereenkomst tussen meerdere partijen stimuleren. Partijen ontvangen dan een subsidie waarmee ze binnen een bepaalde termijn een samenwerkingsverband op kunnen richten. Eenzelfde idee werd geopperd voor de subsidieregeling Cultuur- en erfgoedpacten.
- Verder kunnen de provincie en subsidieontvangers meer planmatig werken om stap voor stap richting het hoofddoel te werken. Beide partijen kunnen mijlpalen afspreken, waarna steeds wordt bekeken waar een project staat. Op die momenten kan de provincie ook bezien of de beoogde resultaten al in zicht zijn of dat de provincie bij moet sturen.

Hoe kan de provincie de doeltreffendheid vergroten?

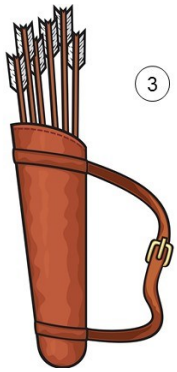
Bij het uitvoeren van effectmetingen kan de provincie in de toekomst eventueel gebruikmaken van big data-analyse, bijvoorbeeld op basis van telefoonverkeer. Daarnaast kan het interessant zijn om de monitoring te focussen op de behoeften van toeristen en de toeristische sector.

Zonder zelf een meting uit te hoeven voeren, kan de provincie al een stap zetten door meer te sturen op resultaten en in het aanvraagformulier en in de verantwoording actief te vragen naar de lengte van de aangelegde routes (indien relevant) en het aantal bezoekers.

Voor zover de provincie daar nog niet over beschikt, is het interessant om – net als de Ambitiekaart waarmee de ontwikkeling van het GNN wordt gemonitord – een kaart te maken met daarop het huidige routenetwerk in de provincie. Op basis van zo'n kaart kan de provincie gericht subsidies verstrekken voor ontbrekende elementen. Zo kan de provincie beter sturen op resultaten en de voortgang van het routenetwerk monitoren.

5.6 Categorie 6: Nog af te vuren

4.6.1. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) (RRvG 2.4. CPO)



CPO is een nog lopende regeling met als doel goede en fijne buurten in gemeenten te creëren. Omdat het aantal aanvragen achterbleef, was het niet mogelijk uitspraken te doen over resultaten en effecten. Doordat de provincie vanaf september 2018 jl. aanpassingen in de regeling wilde invoeren, had zij graag daarvoor input vanuit deze evaluatie. Deze subsidieregeling is op verzoek van de provincie daarom anders geëvalueerd dan de rest van de subsidieregelingen. De hoofdvraag was waarom, of het aantal aanvragen achterbleef ten opzichte van vorige jaren. Adviezen die uit dit onderzoek naar voren kwamen, zijn al verwerkt in de nieuwe subsidieregeling.

Succes- en faalfactoren: wat kan de provincie leren?

Hoewel meerdere collectieven in eerste instantie interesse hebben getoond in de subsidieregeling, valt het aantal subsidieaanvragen tegen. Een van de oorzaken hiervan is dat de subsidievoorwaarden niet goed aansluiten op de praktijk. Het gaat met name om de voorwaarden dat het collectief moet zijn verenigd in een rechtspersoon en moet beschikken over een beoogde locatie en een intentieverklaring van de grondeigenaar en de gemeente. Leerpunt is derhalve dat het grootste deel van de doelgroep moet kunnen voldoen aan de subsidievoorwaarden.

Verder is gebleken dat niet alle gemeenten bekend zijn met de CPO-regeling. Hiermee wordt een kans gemist om CPO als prioritair onderwerp op de politieke agenda van gemeenten te laten zetten. Voor een subsidieaanvrager bemoeilijkt dit het aanvraagproces, omdat hij wel een intentieverklaring van de gemeente nodig heeft. Met name vanwege de ontwikkelingen op de woningmarkt, is de aanvrager juist in deze tijd aangewezen op de politiek-bestuurlijke wil van gemeenten om CPO te faciliteren. Leerpunt is derhalve dat alle actoren in het subsidieproces moeten weten van het bestaan van de regeling.

Hoe kan de doeltreffendheid worden vergroot?

Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie initiatiefnemers al in de opstartfase van een CPO-traject ondersteuning kan bieden. Mogelijke vormen van ondersteuning zijn subsidie voor een procesbegeleider in de opstartfase of het beschikbaar stellen van personele capaciteit voor begeleiding. Deze begeleider kan bijvoorbeeld helpen bij het oprichten van de rechtspersoon, het opstellen van de statuten en het bemiddelen tussen collectief en gemeente.

Daarnaast kan de provincie de bekendheid van de regeling verder vergroten. Bij het promoten van de regeling kan de provincie uitleggen wat CPO is en wat het doel en de voordelen hiervan zijn. De promotie is in eerste instantie gericht op potentiële initiatiefnemers en gemeenten.

Bijlagen bij rapportage:

Doeltreffendheid subsidies provincie Gelderland

I	Overzichtstabel subsidieregelingen	69
II	Werkwijze voor de selectie van de steekproef	71
III	Rapportageformats	73
IV	Geraadpleegde partijen	77

I Overzichtstabel subsidieregelingen

Nr.	Subsidieregeling	Totaal vastgesteld	Steekproef	Arrangement 2 & 3	Arrangement 1 en overig[16]
1.	Beleef de Waal (SvG 4.2.4 en RRvG 2.5)	44	18	12	
2.	Tijdelijke Stimulering Sociale Woningmarkt (RRvG 2.7)	23	1	1	22
3.	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) (RRvG 2.4)	89	0	0	3
4.	Subsidieverordening en Tijdelijke regels Bodemverbetering Haarlose Veld en Olden Eibergen en Opdracht uitvoering regeling én Begrotingssubsidie 2013-253	0	2	0	2
5.	Natuurbeheer met schaapskuddes en schaapskooien (SvG 3.1.3)	0	0	0	17
6.	Grondverwerving Ecologische Hoofdstructuur (EHS)(SvG 3.1.5) en Grondverwerving ten behoeve van het Gelderse Natuurnetwerk (RRvG 4.4)	20	13	13	
7.	Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen t.b.v. het Gelders Natuurnetwerk SvG (3.1.6 en RRvG 4.5)	2	2	2	
8.	Rustgebieden voor ganzen (SvG 3.1.8 en RRvG 4.7)	1.516	30	0	30
9.	Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland (SNL 2009 en 2016)	0	0	0	0
10.	Wandelen, fietsen en varen ('routes aanleggen') (SvG 5.8.11)	7	3	3	4
11.	Fietsvoorzieningen (RRvG 5.7.a en 5.7.b)	251	30	15	0
12.	Jeugdwerkloosheid (SvG 5.8.18)	8	7	7	
13.	Vitale samenleving – actieve senioren (SvG 5.6.3)	9	7	7	
14.	Vitale samenleving – sport en gezondheid bij jeugd (SvG 5.6.4)	15	13	11	
15.	Vitale samenleving – sport en gezondheid bij mensen met een lage sociaaleconomische status (SvG 5.6.5)	6	5	5	
16.	Vitale samenleving – sport en gezondheid bij mensen met een functiebeperking (SvG 5.6.6)	5	5	5	

[16] Bij gebrek aan vastgestelde subsidies zijn soms ook begrotingssubsidies, opdrachten of gecommitteerde subsidies onderzocht.

Nr.	Subsidieregeling	Totaal vastgesteld	Steekproef	Arrangement 2 & 3	Arrangement 1 en overig[16]
17.	Excellente prestaties – Talentenontwikkeling (SvG 5.6.7), regionale talentondersteuning (RRvG 6.28) en regionaal multisporttalentencentrum (RRvG 6.29)	11	9	8	
18.	Kernsportbonden - Programmatische subsidiëring (SvG 5.6.12)	5	5	5	
19.	Cultuur en Erfgoedpacten (SvG 5.2.2 en RRvG 7.7)	11	11	11	
20.	Herbestemming (SmpG 2013 3.7) en Functioneel hergebruik erfgoed (RRvG 7.4)	140	30	9	10
21.	Behoud van prioritaire soorten (SvG 3.1.7 en RRvG 4.6)	0	0	0	0
22.	Waalpleisterplaatsen (SvG 4.2.5 en RRvG Paragraaf 2.6)	0	0	0	0
Totaal		**2.162**	**211**	**121**	**90**

II Werkwijze voor de selectie van de steekproef

1 Inleiding

Voor het trekken van een steekproef van de subsidieregelingen voor Fase 1 is van de provincie Gelderland het bestand 'Bijlage 4: Omvang Subsidieregelingen v24 mei' ontvangen. In dit bestand stonden 2.139[17] aanvragen voor diverse subsidieregelingen. Op basis van een aantal criteria is een selectie gemaakt van te onderzoeken subsidieaanvragen. Binnen die selectie is vervolgens een aselecte steekproef getrokken. Er is geen sprake van een statistische steekproef, de steekproef is vooral gebruikt om een representatief beeld van de subsidieaanvragen van elke regeling te krijgen.

2 Aanpassingen bestand

Om het bestand geschikt te maken voor het trekken van een steekproef hebben wij diverse aanpassingen gedaan:

1. Na overleg met de provincie is besloten een aantal subsidieregelingen niet in Fase 1 te betrekken. Deze regelingen worden niet meegenomen, omdat zij bijvoorbeeld nog geen vastgestelde subsidies hebben (VECG en Beter Benutten), op een ander moment apart geëvalueerd worden (CPO en Waalpleisterplaatsen) of (nog) geen data in het bestand hebben (Schaapskooien, Prioritaire Soorten).
2. Enkel individuele subsidies, waarvan de status 'Vastgesteld'[18] van toepassing is, zijn geselecteerd. Van deze documenten is zeker dat er in ieder geval gedeeltelijke verslaglegging beschikbaar is. Om deze reden zijn de ingetrokken, afgewezen, gecommitteerde en lopende subsidieaanvragen, niet meegenomen in de steekproef.
3. Verder zijn alleen de subsidieaanvragen meegenomen, waarvan de einddatum van het subsidieproject niet in de toekomst ligt. Afgesproken is om 17 juli 2018 als peildatum voor het onderzoek te hanteren en alleen subsidies te onderzoeken die voor deze datum zijn vastgesteld.
4. Wanneer er nog een te boeken bedrag openstaat of het geboekte bedrag niet gelijk is aan het vastgestelde bedrag, worden deze subsidies toch meegenomen in de steekproef.
5. Tot slot worden subsidieaanvragen, die vallen in Arrangement 1 (subsidiebedragen onder de €25.000,- niet meegenomen in de steekproef in Fase 1. Deze subsidieaanvragen worden meegenomen in het veldonderzoek in Fase 2 om te toetsen of het resultaat is behaald en te leren over de effecten. Ter voorbereiding op interviews worden, waar nodig, een aantal Arrangement 1 dossiers doorgenomen.

Deze aanpassingen resulteren in een databestand met **1594** subsidieaanvragen waarvan 1032 (Arrangement 2 (625) & Arrangement 3 (407) waarop een aselecte steekproef per regeling getrokken is. Daarnaast betreft het bestand 2078 Arrangement 1 subsidieaanvragen. Het overgrote deel daarvan betreft aanvragen in het kader van Ganzenrustgebieden (1516).

[17] Het gebruikte bestand is te vinden op Sharepoint. Dit bestand wordt als basis gebruikt voor dit onderzoek.

[18] In de nieuwste versie zijn door provincie Gelderland 24 nieuwe vastgestelde projecten aangegeven. Deze hebben de status 'Vastgesteld (nieuwe versie).'

3 Trekken steekproef

Voor regelingen met minder dan 30 individuele aanvragen (N<30), worden alle subsidie-aanvragen onderzocht. Onder dit aantal is het niet nuttig om een steekproef te trekken. Voor de regelingen met meer dan 30 individuele subsidieaanvragen (N>30), wordt een aselecte steekproef getrokken. Om een representatief beeld te krijgen van deze subsidieregelingen, zijn maximaal 30 individuele subsidies geselecteerd.

Als tijdens de dossierstudie gaandeweg blijkt, dat er steeds hetzelfde beeld uit de dossiers naar voren komt zijn er, in overleg met het projectteam van de provincie, conclusies op basis van een beperkter aantal dossiers getrokken.

III Rapportageformats

1 Rapportageformat subsidie(deel)regeling

Rapportageformat 'Kennis en inzicht subsidieregelingen'
Provincie Gelderland **Versie 0.2.2 - 10 augustus 2018**

Voortgang: 0 van de 38 velden ingevuld (0%)

A.	**Algemeen**	
A1	Naam en paragra(a)f(en) van de subsidieregeling:	
A2	Inwerking treding van de subsidieregeling:	
A3	Einddatum van de subsidieregeling:	
	Looptijd van de regeling:	Geen startdatum
A4	Peildatum evaluatie subsidieregeling:	
A5	Arrangementen 1, 2 en/of 3 (conform USB-kader):	☐ Arrangement 1 (<25K) ☐ Arrangement 2 (25k-150k) ☐ Arrangement 3 (>125k)
A6	Subsidieplafond van de regeling (€):	
A7	Totaal vastgesteld subsidiebedrag op peildatum (€):	
	Verschil subsidieplafond en totaal vastgesteld subsidiebedrag:	Geen subsidieplafond
A8	Aantal aanvragen op peildatum:	
A9	Aantal vastgestelde subsidies op peildatum:	
	Verschil aantal aanvragen en aantal vastgestelde subsidies:	Geen aantal aanvragen
A10	Aan welk(e) beleids- of Plandoel(en) draagt de regeling bij (maatschappelijk effect)?	
A11	Specificeer het type regeling (output of output en outcome):	
A12.1	Is het plandoel specifiek en meetbaar geformuleerd?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt)
A12.2	Toelichting:	
A13	Doelgroepen op wie de subsidieregeling van toepassing is:	
A14	Subsidiabele activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend:	
A15	Beoogde output (indicatoren):	
A16	Gerealiseerde output volgens dossieronderzoek/veldonderzoek:	
A17.1	Oordeel over de mate waarin de beoogde en gerealiseerde output overeen komen (percentage):	
A17.2	Toelichting:	
A18	Beoogde outcome (indicatoren):	
A19	Gerealiseerde outcome volgens dossieronderzoek/veldonderzoek:	
	Ruimte voor opmerkingen:	
	Deelscore: 0 van de 2 punten (0%)	

B. Evaluatie inzicht Programma

B1. Inzicht in beleids- of Plandoel(en)

B1.1	Is bij het Programma bekend aan welk(e) beleids- of Plandoel(en) de regeling bijdraagt?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt)
B1.2	Toelichting:	

Deelscore: 0 van de 2 punten (0%)

B2. Inzicht Programma in output

B2.1	Is bij het Programma bekend wat de gerealiseerde output van de subsidieregeling is?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt)
B2.2	Toelichting: (Output van de regeling: prestaties die met de gesubsideerde activiteiten zijn geleverd en hoe dit zich verhoudt t.o.v. een eventuele streefwaarde)	
B2.5	Is bij het Programma bekend of de doelgroepen, zoals benoemd in de regeling, zijn bereikt (indien van toepassing)?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt) ○ Niet van toepassing
B2.6	Toelichting	

Deelscore: 0 van de 4 punten (0%)

B3. Inzicht Programma in outcome

B3.1	Is bij het Programma bekend wat de bijdrage van de subsidie aan het beleids- of Plandoel (outcome) is?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt)
B3.2	Toelichting: (Outcome van de regeling: directe effecten die met de prestaties (output) zijn bereikt)	

Deelscore: 0 van de 2 punten (0%)

C. Administratief inzicht Programma

C1. Administratief inzicht in output

C1.1	Administratief inzicht: is de output volledig en inzichtelijk opgenomen en terug te vinden in de administratie?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt)
C1.2	Toelichting	

Deelscore: 0 van de 2 punten (0%)

C2. Administratief inzicht in outcome

C2.1	Administratief inzicht: is de outcome volledig en inzichtelijk opgenomen en terug te vinden in de administratie?	○ Ja (2 pt) ○ Gedeeltelijk (1 pt) ○ Nee (0 pt)
C2.2	Toelichting	

Deelscore: 0 van de 2 punten (0%)

D. Leerpunten aangedragen door het Programma

D1	Hoe kan volgens het Programma de monitoring van de output en outcome beter worden georganiseerd?	
D2	Wat zijn volgens het Programma overige leerpunten:	
D3	Wat zijn leerpunten aangedragen door andere organisatieonderdelen:	

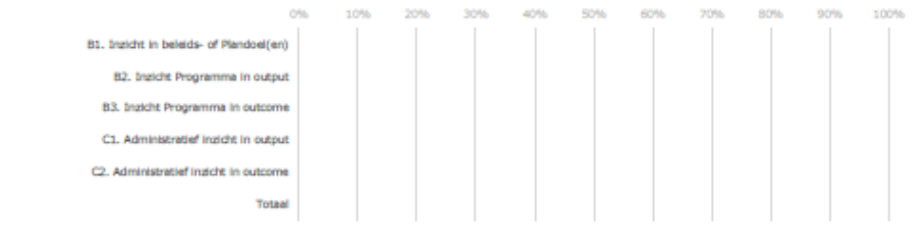
E. Eindoordeel en adviezen Sira Consulting

E1	Eindoordeel door Sira Consulting (kwalitatief)	
E2	Op welke wijze kan de provincie de subsidieregeling doelmatiger en/of doeltreffender maken.	

Eindoordeel: inzicht in output en outcome

Let op, het formulier is niet compleet ingevuld!

Totaalscore: 0% (0 van de 14 punten)



2 Rapportageformat subsidiedossier

Rapportageformat 'Beoordeling subsidiedossier'
Provincie Gelderland Versie 0.2.2 - 10 augustus 2018

Voortgang: 0 van de 24 velden ingevuld (0%)

A. Informatie over de regeling

A1	Naam en paragra(a)f(en) van de subsidieregeling:	-
A2	Arrangementen 1, 2 en/of 3 (conform USB-kader):	Arrangement 1 (<25K) Arrangement 2 (25k-150k) Arrangement 3 (>125k)
A3	Beoogde Plandoel(en) (maatschappelijk effect):	-
A4	Doelgroepen:	-
A5	Subsidiabele activiteiten:	-
A6	Beoogde output (indicatoren):	-
A7	Beoogde outcome (indicatoren):	-

B. Informatie over het dossier

B1	Dossier	
B2	Zaaknummer	
B3	Naam subsidieaanvrager:	
B4	Arrangement	
B5	Datum indiening aanvraag:	
B6	Datum van de beschikking:	
B7	Verstreken tijd tussen aanvraag en beschikking:	
B8	Datum vaststelling:	
B9	Looptijd van het project (beschikking tot vaststelling):	
B10	Gecommiteerd subsidiebedrag:	
B11	Vastgesteld subsidiebedrag:	
B12	Verschil gecommiteerd en vastgesteld subsidiebedrag:	€ 0
B13	Specificeer het type (output of output en outcome):	
B14	Contactpersoon bij de aanvrager	
B15	E-mailadres	
B16	Telefoonnummer	

IV Geraadpleegde partijen

Tijdens Fase 1 zijn medewerkers van de volgende programma's geraadpleegd:

Programma Cultuur en Erfgoed
Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving
Programma Mobiliteit
Programma Natuur en Landschap
Programma Toerisme en Recreatie
Programma Regionale economie
Programma Sport
Programma Water
Programma Wonen

Tijdens Fase 2 (veldonderzoek) zijn de volgende partijen geïnterviewd:

Bodemverbetering Haarlose veld en Olden Eibergen
- Melkveebedrijf (3)
- Stichting Haarlose veld en Olden Eibergen
- Waterbedrijf Vitens

Natuurbeheer met Schaapskuddes en schaapskooien
- Gemeente Harderwijk
- Natuurmonumenten
- Stichting het Geldersch landschap
- Zelfstandig schaapherders (2)

Rustgebieden voor ganzen
- Agrariër (2)
- BIJ12
- Wiberg Taxaties

Excellente prestaties- Talentontwikkeling
- JBN
- KNWU
- Nevobo
- RTC Judo Heerde
- RTC Volleybal Apeldoorn/Nijmegen
- Topsport Gelderland

Functioneel (her)gebruik Erfgoed
- Kroonluchters Grote Kerk Apeldoorn
- Landgoed Zelle BV
- Stadsmuseum Bergh
- Stichting Behoud Landgoed Sevenaer

Tijdens Fase 3 hebben de volgende partijen deelgenomen aan de Innovatielabs:

Innovatielab Natuur en Landschap:

Gemeente Harderwijk

LTO

Staatsbosbeheer

Stichting Haarlose veld en Olden Eibergen

Vleesveebedrijf

Waterbedrijf Vitens

Zelfstandig schaapsherders

Provincie Gelderland:

- Afdeling juridische zaken
- Afdeling subsidieverlening
- Programma Natuur- en landschap
- Team ProgrammaControl

Innovatielab Cultuur en Erfgoed:

Festivalorganisatie

Gemeente Apeldoorn

Gemeente Ede

Gemeente Rheden

Landgoed

Nevobo

Regio Rivierenland

Topsport Gelderland

Provincie Gelderland:

- Afdeling juridische zaken
- Afdeling subsidieverlening
- Bureau economisch onderzoek
- Programma Cultuur en Erfgoed
- Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving
- Programma Mobiliteit
- Programma Sport
- Programma Toerisme en Recreatie
- Programma Water
- Team ProgrammaControl