

## Doeltreffendheid subsidie- regelingen provincie Zuid- Holland

Onderzoek naar de doeltreffendheid van subsidieregelingen van de provincie Zuid-Holland 2015-2018



**Restauratie 2e fase Korenmolen De Liefde Streefkerk**

Opdrachtgever: Stichting tot Instandhouding van Molens in de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden

Advisering: RACM  
Provincie Zuid-Holland bureau Cultuur

Aannemer: Molenmakers- en Aannemersbedrijf De Gelder b.v.

De uitvoering van dit project wordt mede mogelijk gemaakt door:

Provincie Zuid-Holland; Prins Bernhard Cultuurfonds; Rabobank; De Hollandsche Molen uit het molenbudget van de BankGiro Loterij; M.A.O.C. Gravin van Bylandt Stichting; A.A. de Haan Stichting; Mw Wijnaendts-Luijtenfonds; Stichting De Kaai, Verkoop boek Van Molens en Mensen; Molenaars Simav; Stichting Landschapsbeheer Alblasserwaard; Lionsclub en veel bedrijven, organisaties en personen.

Het bestuur van de Simav is allen zeer erkentelijk voor hun steun!

# Doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Zuid-Holland

Onderzoek naar de doeltreffendheid van subsidie-regelingen van de provincie Zuid-Holland 2015-2018

Bilthoven, 14 november 2018

## **Auteurs**

Peter Bex

Michel Bloemheuvel

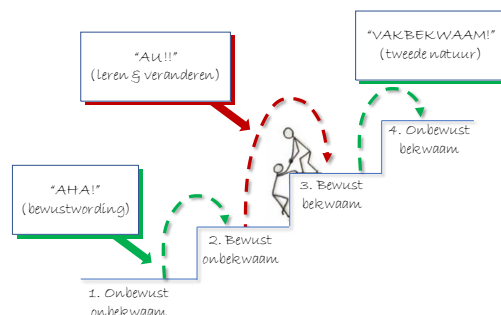
Lisanne Vis

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.

## Managementsamenvatting

### Aanleiding

Subsidieverstrekking is voor de provincie Zuid-Holland een belangrijk beleidsinstrument om provinciale beleidsdoelstellingen te realiseren. Zo bestond de afgelopen jaren tussen een derde en een kwart van de provinciale uitgaven uit het verstrekken van subsidies (rond € 200 miljoen). Om te bezien of het beleidsinstrument 'subsidies' doeltreffend is en om hiervan te leren, vinden evaluaties plaats, zoals gevraagd door de Randstedelijke rekenkamer in 2013 en zoals in dit rapport wordt weergegeven.



Zo informeert Gedeputeerde Staten in lijn met de Algemene subsidieverordening van de provincie Zuid-Holland tweemaal per coalitieperiode de Provinciale Staten over de doeltreffendheid van subsidies. De eerste keer is gerapporteerd via de halfwegrapportage doeltreffendheid 2015-2016<sup>1</sup>. Het voorliggende rapport is een vervolg op de halfwegrapportage en geeft een toelichting op de doeltreffendheid van 55 subsidieregelingen gedurende de periode 2015-2018. Een regelmatige evaluatie draagt bij aan het gericht sturen op beleidsdoelstellingen en maatschappelijke opgaven en derhalve aan een effectieve besteding en beheersing van overheidsuitgaven.

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in de mate van doeltreffendheid en de effecten van 55 subsidieregelingen. Per regeling is onderzocht in welke mate een beleidsdoelstelling dankzij de inzet van subsidie wordt gerealiseerd (doeltreffendheid van de subsidie). Tevens is de maatschappelijke doeltreffendheid onderzocht. Hierbij gaat het om de mate waarin het beleidsinstrument 'subsidie' bijdraagt aan de betreffende maatschappelijke opgave van de provincie.

### Doeltreffendheid subsidieregelingen versus maatschappelijke doeltreffendheid

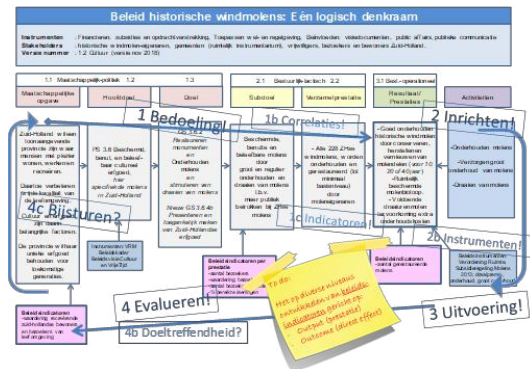
De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in de mate van doeltreffendheid en de effecten van 55 subsidieregelingen. Per regeling is onderzocht in welke mate een beleidsdoelstelling dankzij de inzet van subsidie wordt gerealiseerd (doeltreffendheid van de subsidie). Tevens is de maatschappelijke doeltreffendheid onderzocht. Hierbij gaat het om de mate waarin het beleidsinstrument 'subsidie' bijdraagt aan de betreffende maatschappelijke opgave van de provincie.

### Opzet evaluatie

De resultaten in deze rapportage zijn gebaseerd op de bij medewerkers van de provincie beschikbare kennis en informatie over subsidieregelingen en bijbehorende prestaties. Deze informatie is verzameld via een gestructureerde uitvraag per e-mail en via gesprekken met diverse medewerkers. Daarnaast is gebruik gemaakt van resultaten van eerder uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid van subsidieregelingen. Er is geen dossierstudie uitgevoerd. De resultaten zijn voorgelegd aan een bij het onderzoek betrokken projectgroep en getoetst met beleidsmedewerkers, AMT's en verantwoordelijke portefeuillehouders.

<sup>1</sup> 'Wanneer is subsidie doeltreffend? Evaluatie en doorkijk'; Provincie Zuid-Holland (2017)

## Conclusies



De provincie Zuid-Holland is met een stapsgewijze aanpak gericht bezig om inzicht te verkrijgen in de (maatschappelijke) doeltreffendheid van subsidieregelingen. Dit als input voor 'evidence-based policy making'. Sinds begin 2017 zijn voor meer dan 55 subsidieregelingen beleidstheorieën opgesteld en zijn stappen gezet met het ontwikkelen van beleidsindicatoren. Dit is nodig omdat de provincie beperkt inzicht heeft in

de causale verbinding tussen behaalde prestaties en de te bereiken (maatschappelijke) doelen. Bij het ontbreken van de causale verbinding blijven onderliggende assumpties in de beleidstheorie onduidelijk en heeft de provincie geen zicht of een interventie zinvol of noodzakelijk is.

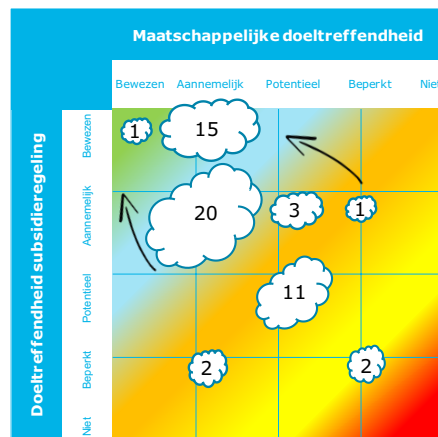
Voor 16 subsidieregelingen (15+1) is sprake van een aantoonbare causale relatie tussen de geleverde prestaties en de beoogde operationele en tactische doelen van de provincie (30%).

Voor 24 subsidieregelingen (20+3+1) geldt dat ze aannemelijk doeltreffend zijn (43%). Voor deze regelingen is het aannemelijk dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de beoogde operationele en tactische doelen, maar een aantoonbare causale relatie ontbreekt. De toegevoegde waarde van deze subsidieregelingen is gebaseerd op kwalitatieve aannames en veronderstellingen, zonder dat dit bewezen is met data en/of (onafhankelijk) onderzoek.

Voor 11 subsidieregelingen geldt dat ze potentieel doeltreffend zijn (20%). Voor deze regelingen zijn logische veronderstellingen opgenomen in beleidstheorieën, maar is het nog te vroeg om een effectmeting uit te voeren. Dit komt bijvoorbeeld doordat een regeling pas recent in werking is getreden en/of er nog geen gesubsidieerde projecten of activiteiten zijn afgerond.

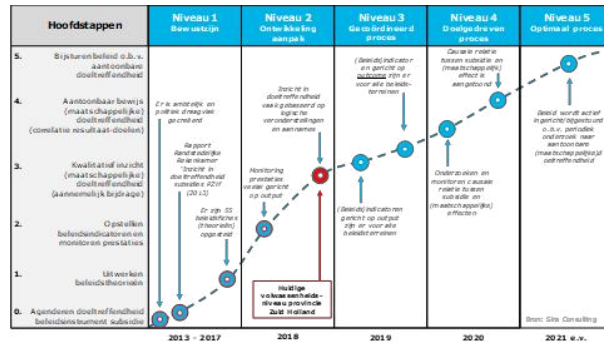
Voor 4 subsidieregelingen (2+2) geldt dat ze beperkt doeltreffend zijn (7%). De toegevoegde waarde van deze regelingen is beperkt, omdat operationele en tactische doelen onvoldoende worden gerealiseerd. Dit komt bijvoorbeeld doordat doelen niet specifiek en eenduidig zijn opgesteld, er geen (goede) beleidsindicatoren zijn om de prestaties te monitoren, de aanvraagprocedure te ingewikkeld is of omdat de doelgroep niet bekend is met de (voordelen van de) regeling. Nader onderzoek moet uitwijzen wat exacte de oorzaken zijn.

Met uitzondering van één subsidieregeling (2%), is geen enkele regeling *aantoonbaar* maatschappelijk doeltreffend. Voor twee derde van de regelingen is het aannemelijk dat ze maatschappelijk doeltreffend zijn en 14 regelingen zijn potentieel maatschappelijk doeltreffend (25%). Drie regelingen (5%) zijn beperkt maatschappelijk doeltreffend.



Op basis van de bij medewerkers beschikbare kennis en informatie, beschikbare evaluatieonderzoeken en overige relevante documenten, blijkt dat de provincie geen structureel overkoepelend onderzoek doet naar de toegevoegde waarde van beschikbare beleidsinstrumenten om beoogde doelen te realiseren. Dit betekent dat de provincie geen inzicht heeft in (a) de effectiviteit van een beleidsinstrument ten opzichte van andere instrumenten en (b) de kosten-batenverhouding van de verschillende beleidsinstrumenten.

### Hoe verder?



Om inzicht te krijgen in de aantoonbare (maatschappelijke) doeltreffendheid van subsidieregelingen, volgt de provincie een groeipad. Sinds begin 2017 heeft de provincie voor meer dan 55 subsidieregelingen beleidstheorieën opgesteld, waarin de relatie is gelegd tussen de maatschappelijke opgaven, provinciale doelen en concrete prestaties

van de subsidie. De volgende stap is het verder uitwerken van specifieke en meetbare beleidsindicatoren gericht op output en outcome. Door ook in de aankomende coalitieperiode beleidsindicatoren te ontwikkelen en zodoende meetgegevens te verzamelen, kunnen prestaties beter worden gemonitord. Meest effectief is om dit te doen in samenhang met de andere beleidsinstrumenten (zoals inkoop, wet- en regelgeving, communicatie), welke nog in het geheel niet zijn geëvalueerd. Vervolgens kan met nader onderzoek de causale relatie tussen de behaalde prestaties en de bereikte doelen worden aangetoond. Bij het niet doorzetten van deze ontwikkeling, blijven uitspraken over doeltreffendheid grotendeels kwalitatief van aard en gebaseerd op logische maar niet bewezen aannames.

### Aanbevelingen

1. Zet de doelgerichte en stapsgewijze aanpak in de nieuwe coalitieperiode voort zodat de toegevoegde waarde voor alle subsidieregelingen inzichtelijk is.
2. Zet de doelgerichte en stapsgewijze aanpak in de nieuwe coalitieperiode voort door periodiek de relatie tussen de behaalde prestaties en de beoogde (maatschappelijke) doelen te evalueren.
3. Voldoe aan randvoorwaarden om de causale relatie tussen de subsidie en beoogde (maatschappelijke) doelen inzichtelijk te maken. Om die aantoonbaar te maken zijn per regeling specifieke en meetbare output- en outcome-beleidsindicatoren.
4. Voer niet alleen een smalle beleidsevaluatie van subsidies uit, maar voer een brede(re) beleidsevaluatie uit om te bepalen welke beleidsinstrumenten geschikt zijn om (maatschappelijke) doelen te realiseren.

### Over Sira Consulting

Sira Consulting is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat al meer dan 15 jaar gespecialiseerd is in het adviseren van overheden op het gebied van wet- en regelgeving, beleid, uitvoering en toezicht. Onze belangrijkste opdrachtgevers zijn ministeries, decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties. Met betrekking tot beleid en subsidies doen wij onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Onze missie is het leveren van toegevoegde waarde voor een goed functionerende overheid en het versterken van de publieke verantwoording.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2 Aanpak en verantwoording</b>	<b>9</b>
2.1 Aanpak van de evaluatie	9
2.2 Verantwoording van de resultaten	13
<b>3 Ambitie: vergroten realisatiekracht</b>	<b>14</b>
<b>4 Ontwikkeling doeltreffendheid subsidies per thema 2015-2018</b>	<b>18</b>
4.1 Thema 'Water en Groen'	18
4.2 Thema 'Milieu'	32
4.3 Thema 'Cultuur'	37
4.4 Thema 'Economie'	45
4.5 Thema 'Energie'	52
4.6 Thema's 'Bestuur' en 'Gebiedsgerichte projecten'	56
4.7 Thema 'Mobiliteit'	60
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage</b>	
I Overzicht van onderzochte subsidieregelingen	78

# 1 Inleiding

Subsidies zijn voor de provincie Zuid-Holland een belangrijk beleidsinstrument. Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat activiteiten van de subsidieontvanger bijdragen aan de realisatie van de doelen en prestaties van het provinciale beleid. Voorbeelden zijn de instandhouding van publieke voorzieningen, het behoud van monumenten en cultureel erfgoed en het bevorderen van zuinig energiegebruik. Het totaal financieel belang dat met het verstrekken van subsidies is gemoeid, is aanzienlijk.

Het regelmatig evalueren van beleid en regelgeving is belangrijk, omdat het bijdraagt aan de beheersing van overheidsuitgaven. Daarnaast is er politiek en maatschappelijk een toenemende behoefte om meer zicht te krijgen op nut en noodzaak van verstrekte subsidies, ook in relatie tot de inzet van andere instrumenten.<sup>2</sup>

## **Aanleiding en doelstelling onderzoek**

In november 2017 heeft de provincie Zuid-Holland de halfwegrapportage 'Wanneer is subsidie doeltreffend?' uitgebracht. Hierin is per beleidsthema beschreven wat de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen zijn geweest en welke inzet is gepleegd om de doeltreffendheid van subsidies te vergroten. Een van de belangrijkste resultaten is dat sinds 2016 voor ruim 55 subsidieregelingen (paragrafen en begrotingssubsidies) een beleidstheorie is opgesteld, waarin de relatie tussen maatschappelijke opgaven, beleidsdoelen en de uitwerking naar concrete acties en prestaties is beschreven.

Conform artikel 7 van de Algemene Subsidieverordening van de provincie Zuid-Holland is aan het eind van de coalitieperiode 2015-2019 een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de (ontwikkeling van) doeltreffendheid van subsidieregelingen. Het resultaat van dit vervolgonderzoek is beschreven in de voorliggende rapportage.

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in de mate van doeltreffendheid en de effecten van ruim 55 subsidieregelingen. Het gaat hierbij om de doeltreffendheid van een individuele subsidieregeling, maar ook om de bijdrage van een subsidieregeling aan de maatschappelijke opgaven van de provincie. We spreken hier dan over de maatschappelijke doeltreffendheid.

## **Werkwijze en afstemming**

De evaluatie is uitgevoerd op basis van de informatie die bij de medewerkers van de provincie Zuid-Holland aanwezig is over de te onderzoeken subsidieregelingen. Om deze informatie te ontsluiten is gebruik gemaakt van een digitaal rapportageformat waarin de belangrijkste aspecten voor het beoordelen van doeltreffendheid zijn opgenomen. Ook zijn gesprekken gevoerd met diverse medewerkers en is gebruik gemaakt van resultaten uit eerder uitgevoerde evaluatieonderzoeken. Er is vanuit gegaan dat de aangeleverde informatie en cijfers voor de evaluatie juist en volledig zijn. De analyse van de verzamelde en getoetste gegevens heeft niet alleen geresulteerd in een beoordeling van de (maatschappelijke) doeltreffendheid per subsidieregeling, maar geeft ook inzicht in de vervolgstappen die binnen de provincie nodig zijn om de doeltreffendheid aantoonbaar te maken. De resultaten zijn voorgelegd aan een bij het onderzoek betrokken projectgroep en getoetst met beleidsmedewerkers, AMT's en verantwoordelijke portefeuillehouders.

---

<sup>2</sup> In artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht is vermeld dat tenminste éénmaal per vijf jaar een verslag over doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk wordt gepubliceerd. In de Algemene Subsidieverordening van de provincie Zuid-Holland is bepaald dat deze frequentie éénmaal per vier jaar bedraagt.

## **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak en verantwoording van de evaluatie. We leggen hierin onder meer uit op welke wijze we de doeltreffendheid hebben beoordeeld.

Vervolgens is in hoofdstuk 3 beschreven wat de ambitie van de provincie Zuid-Holland is ten aanzien van het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid. Hierin is aangegeven welke doelgerichte en stapsgewijze aanpak de provincie hanteert om dit te bereiken, maar is ook aangegeven welke vervolgstappen benodigd zijn om een causale relatie te leggen tussen maatschappelijke opgaven, (beleids)doelen, prestaties en activiteiten. Dit als input voor het uiteindelijk gericht (bij)sturen van beleid en uitvoering.

In hoofdstuk 4 is de beoordeling van de doeltreffendheid van de onderzochte subsidieregelingen per thema toegelicht. Het gaat om de thema's 'Water en groen', 'Milieu', 'Cultuur', 'Economie', 'Energie', 'Bestuur', 'Gebiedsgerichte projecten' en 'Mobiliteit'.

Het rapport sluiten we af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).



## 2 Aanpak en verantwoording

### 2.1 Aanpak van de evaluatie

#### Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek 'Doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Zuid-Holland' is als volgt:

*Het actualiseren van de Halfwegrapportage (2017) door inzicht te geven in de mate van doeltreffendheid en de effecten van 55 subsidieregelingen. Het gaat hierbij om de doeltreffendheid van de subsidieregelingen, alsmede de bijdrage van de regelingen aan de maatschappelijke opgaven (maatschappelijke doeltreffendheid).*

In het onderstaande tekstkader is de doelstelling uitgewerkt in de onderzoeksvragen. Ook is aangegeven in welk hoofdstuk van het rapport dit is beantwoord. De onderzoeksvragen zijn in samenwerking met de provincie Zuid-Holland bepaald.

#### Tekstkader 1. Onderzoeksvragen 'Doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Zuid-Holland'

Onderzoeksvragen	Beantwoorden we in
1. Welke subsidieregelingen komen in aanmerking voor een onderzoek naar doeltreffendheid?	Bijlage I
2. Welke maatschappelijke opgave en onderhavige doelstellingen worden met de subsidie nagestreefd (art. 2:1 lid a Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE))?	Hoofdstuk 4
3. In hoeverre is de subsidieregeling doeltreffend (art. 2:1 lid b RPE)?	Hoofdstuk 4
4. In hoeverre is de subsidieregeling maatschappelijk doeltreffend?	Hoofdstuk 4
5. Welke conclusies en aanbevelingen zijn van toepassing ten aanzien van de doeltreffendheid van de onderzochte subsidieregelingen?	Hoofdstuk 5

#### Begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin een beoogde (beleids)doelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (artikel 1 Regeling periodiek evaluatieonderzoek). Het verstrekken van subsidies is een van de beleidsinstrumenten van de overheid om een bepaald doel te bereiken.

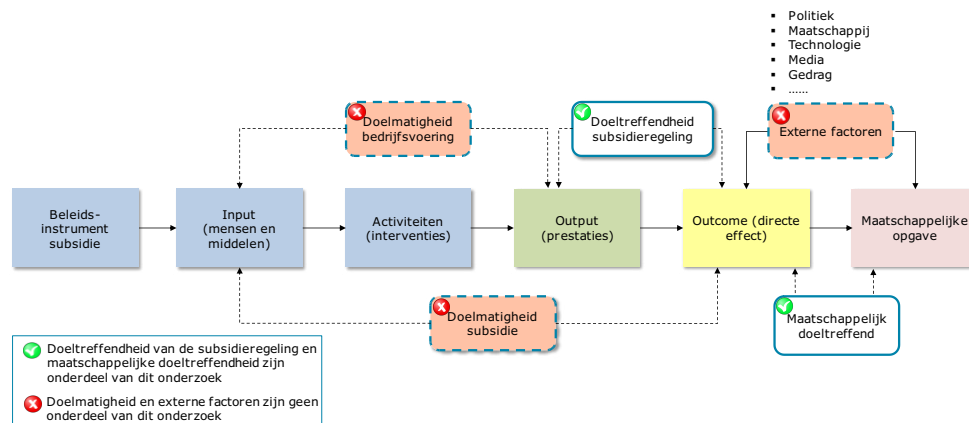
In dit onderzoek is de doeltreffendheid van het beleidsinstrument subsidie op twee niveaus beoordeeld:

- I. Doeltreffendheid van de subsidie: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de subsidieregeling wordt gerealiseerd;
- II. Maatschappelijke doeltreffendheid: de mate waarin het beleidsinstrument 'subsidie' bijdraagt aan de maatschappelijke opgaven van de provincie.

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

In figuur 1 zijn deze begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid geïllustreerd aan de hand van een resultatenketen.

**Figuur 1.** Relatie doeltreffendheid versus doelmatigheid



### Bepalen van doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de 55 subsidieregelingen, alsmede de maatschappelijke doeltreffendheid is beoordeeld met behulp van de doeltreffendheidsladder (figuur 2). Het resultaat van deze beoordeling is opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 4 is de beoordeling zichtbaar aan de hand van de volgende symbolen:

**5** Het 'vierkant' geeft aan dat het om de '*doeltreffendheid van de subsidieregeling*' gaat: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de subsidieregeling wordt gerealiseerd. De kleur en het cijfer corresponderen met het niveau van de doeltreffendheidsladder (figuur 2). In dit voorbeeld geeft 'een vierkant met een vijf' aan dat de regeling als *aantoonbaar* doeltreffend is beoordeeld.

**2** De 'driehoek' geeft aan dat het om de '*maatschappelijke doeltreffendheid*' gaat: de mate waarin het beleidsinstrument 'subsidie' bijdraagt aan de maatschappelijke opgave van de provincie. De kleur en het cijfer corresponderen met het niveau van de doeltreffendheidsladder (figuur 2). In dit voorbeeld geeft 'de driehoek met een twee' aan dat maatschappelijke doeltreffendheid als *beperkt* is beoordeeld.

Door de doeltreffendheid van de subsidieregelingen twee keer te beoordelen, wordt tevens een beoordeling gemaakt van het ontwikkelstadium waarin de provincie zich bevindt bij het aantoonbaar maken van de (maatschappelijke) doeltreffendheid. Indien een regeling bijvoorbeeld beperkt doeltreffend is, dan moet nader onderzoek uitwijzen wat de oorzaken zijn. Zo kan het zijn dat het doel van de regeling niet specifiek en eenduidig is opgesteld, er geen beleidsindicatoren zijn die de prestaties monitoren of dat de doelgroep niet bekend is met de regeling. Inzicht in de oorzaken leidt ertoe dat de doeltreffendheid gericht kan worden verbeterd.

De praktijk wijst uit dat het voor bepaalde subsidieregelingen complex is om aantoonbaar doeltreffend te zijn. Dit geldt vooral wanneer een regeling gericht is op het realiseren van een bepaalde impact in de maatschappij, waarbij bovendien sprake is van meerdere externe factoren die ook invloed uitoefenen. Het bewijzen van de doeltreffendheid is in dit geval een tijdrovende en kostbare exercitie. De provincie kan dan de keuze maken om te volstaan met een aannemelijke doeltreffendheid in plaats van een aantoonbare doeltreffendheid.

**Figuur 2.** Doeltreffendheidsladder



De doeltreffendheidsladder kent vijf niveaus die aangeven hoe effectief een subsidieregeling is. Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de verschillende niveaus.

*Niveau 5: de subsidieregeling is bewezen doeltreffend*

Op niveau 5 bevat de subsidieregeling duidelijke, eenduidige en specifieke doelstellingen. De beleidstheorie is uitgewerkt en er zijn specifieke en meetbare beleidsindicatoren opgesteld gericht op output en outcome. De beleidstheorie en de beleidsindicatoren zijn in de praktijk getoetst en worden onderbouwd met onderzoeksresultaten. De interne organisatie monitort de voortgang van de effectiviteit aan de hand van de beleidsindicatoren en bewijst met behulp van herleidbare onderzoeksresultaten de causale relatie tussen de maatschappelijke opgave, provinciale doelen en de met de subsidie gerealiseerde prestaties. Tevens heeft de organisatie inzicht in de (invloed van) externe factoren op de outcome. De bijdrage van de subsidieregeling aan de beleidsdoelen en maatschappelijke opgaven is aantoonbaar bewezen.

*Niveau 4: de subsidieregeling is aannemelijk doeltreffend*

Net als op niveau 5 bevat de subsidieregeling duidelijke, eenduidige en specifieke doelstellingen, is de beleidstheorie uitgewerkt en zijn beleidsindicatoren opgesteld. Het verschil met niveau 5 is dat de causale relatie tussen de maatschappelijke opgave, provinciale doelen en de met subsidie gerealiseerde prestaties aannemelijk is gemaakt, maar (nog) niet is bewezen met behulp van herleidbare onderzoeksgegevens. Het lijkt er dan ook op dat de subsidieregeling een bijdrage levert aan de beleidsdoelen en maatschappelijke opgaven, maar deze beoordeling is kwalitatief van aard en is gebaseerd op logische veronderstellingen en redenties. Het ontbreekt op dit niveau aan onderzoeksgegevens die de bewijskracht van het beleidsinstrument 'subsidies' aantonen.

*Niveau 3: de subsidieregeling is potentieel doeltreffend*

Idealiter zijn op dit niveau de subsidiedoelstellingen eenduidig en specifiek, is de beleidstheorie uitgewerkt en zijn specifieke en meetbare beleidsindicatoren opgesteld. Het is echter nog te vroeg om een causale relatie aan te tonen tussen de maatschappelijke opgave, provinciale doelen en de met de subsidie beoogde doelen. Dit komt bijvoorbeeld doordat de gesubsidieerde activiteiten dusdanig omvangrijk of complex zijn, dat er nog geen prestaties zichtbaar zijn of doordat het nog te vroeg is om een effectmeting uit te voeren.

### Niveau 2: de subsidieregeling is beperkt doeltreffend

Op niveau 2 worden de doelstellingen van de subsidieregeling slechts ten dele gerealiseerd. Mogelijke oorzaken zijn: de doelstellingen zijn onvoldoende concreet, er is een disbalans tussen output- en outcome-indicatoren, de aanvraagprocedure is ingewikkeld of de regeling is onvoldoende bekend bij de doelgroep. Nader onderzoek moet uitwijzen wat exact de oorzaken van de beperkte doeltreffendheid zijn.

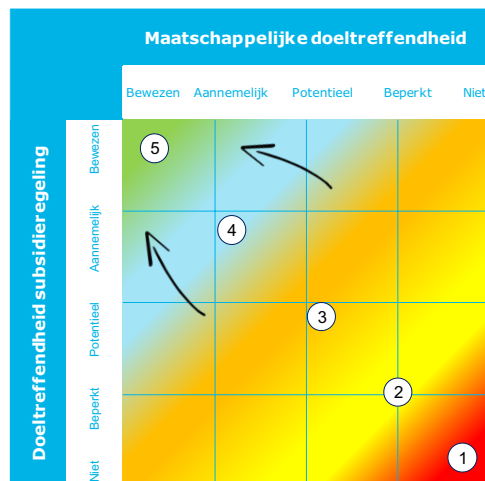
### Niveau 1: de subsidieregeling is niet doeltreffend

Op niveau 1 worden doelstellingen van de subsidieregeling niet gerealiseerd. Dit komt bijvoorbeeld doordat er geen concrete doelstellingen en/of beleidsindicatoren zijn, gesubsidieerde activiteiten niet het gewenste effect hebben of doordat er geen aanvragen worden ingediend. Nader onderzoek moet uitwijzen wat exact de oorzaken van de beperkte doeltreffendheid zijn.

### Consolidatie van de resultaten in een matrix

In hoofdstuk 4 is per thema<sup>3</sup> een beoordeling gemaakt van in totaal 55 subsidieregelingen. Per thema is de beoordeling samengevat in de onderstaande matrix. De kleuren en de cijfers in de onderstaande matrix corresponderen met de kleuren en cijfers van de doeltreffendheidsladder (figuur 2).

**Figuur 3.** Matrix met samenvatting van de beoordeling doeltreffendheid



Subsidieregeling '5' bevindt zich in het groene gedeelte: de regeling is aantoonbaar/bewezen (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen subsidie, prestaties en bijdrage aan (maatschappelijke) doelen is bewezen.

Subsidieregeling '4' bevindt zich in het blauwe gedeelte: de regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend. De beleidstheorie is opgesteld op basis van logische veronderstellingen, maar is (nog) niet aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.

Subsidieregeling '3' bevindt zich in het oranje gedeelte: de regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd van de regeling) nog niet mogelijk om een effectmeting uit te voeren.

Subsidieregeling '2' bevindt zich in het gele gedeelte: de regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De met subsidie gerealiseerde prestaties dragen onvoldoende bij aan de (maatschappelijke) doelen. Nader onderzoek moet uitwijzen wat exact de oorzaak is.

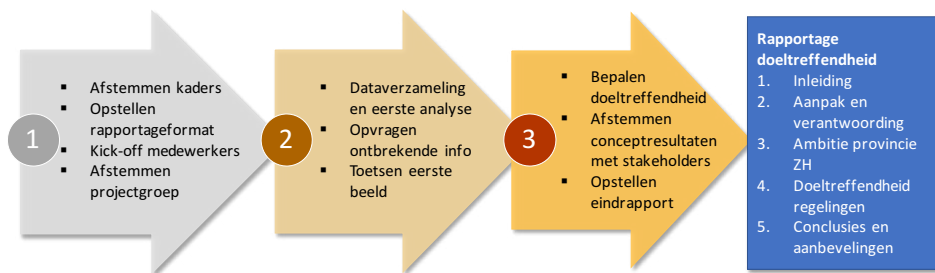
Subsidieregeling '1' bevindt zich in het rode gedeelte: de regeling is niet doeltreffend. De (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat er geen gebruik van wordt gemaakt of omdat de gesubsidieerde activiteiten niet leiden tot de gewenste resultaten. Ook hier moet nader onderzoek uitwijzen wat exact de oorzaak is.

<sup>3</sup> Het gaat hier om de thema's 'Water en Groen', 'Milieu', 'Cultuur', 'Economie', 'Energie', 'Bestuur', 'Gebiedsgerichte projecten' en 'Mobiliteit'.

## 2.2 Verantwoording van de resultaten

De evaluatie is stapsgewijs en methodisch uitgevoerd. Hiermee waarborgen we dat we transparant en navolgbaar uitspraken doen over de doeltreffendheid van de subsidieregelingen en de bijdrage ervan aan de maatschappelijke opgaven. Een belangrijk uitgangspunt in dit onderzoek is dat beoordelingen omtrent doeltreffendheid gebaseerd zijn op de informatie die medewerkers van de provincie beschikbaar hebben gesteld. In de onderstaande figuur is de projectaanpak samengevat.

**Figuur 4.** Samenvatting onderzoeksplan



### Stap 1 - Opstellen toetsingskader evaluatie provincie Zuid-Holland

In stap 1 is in overleg met de projectgroep van de provincie Zuid-Holland de aanpak afgestemd en is bepaald welke subsidieregelingen beoordeeld worden op doeltreffendheid. Tevens hebben we de aspecten die inzicht geven in de doeltreffendheid vertaald naar vragen en uitgewerkt in een rapportageformat. Dit format, dat als doel heeft om informatie te verzamelen over de subsidieregelingen en de maatschappelijke opgaven, is getoetst met de projectgroep.

Vervolgens is een interactieve bijeenkomst georganiseerd met medewerkers van de provincie die verantwoordelijk zijn voor de betreffende subsidieregelingen. Tijdens deze bijeenkomst is het doel en de aanpak gepresenteerd en is het rapportageformat toegelicht. Tevens is medewerkers de mogelijkheid geboden om aandachtspunten voor hun subsidieregelingen aan te geven.

### Stap 2 - Inventariseren data en informatie

In overleg met de projectgroep is bepaald om de doeltreffendheid te beoordelen op basis van de bij medewerkers beschikbare informatie en geen dossieronderzoek uit te voeren. Met behulp van een rapportageformat is informatie bij medewerkers opgevraagd dat inzicht geeft in de beschikbare middelen (input), de hiervoor uitgevoerde activiteiten, de prestatie die dit heeft opgeleverd (output) en de doelbereiking die hiermee is gerealiseerd (directe outcome van de regeling en bijdrage ervan aan de maatschappelijke opgave). Ook is geïnventariseerd of en welke beleidsindicatoren gehanteerd worden om de prestaties van een subsidieregeling te monitoren. Op basis van de ingevulde rapportageformats is een eerste beeld geschetst van de (maatschappelijke) doeltreffendheid van de subsidieregeling. Ook is een overzicht gemaakt van de nog ontbrekende informatie. De nog ontbrekende informatie is in een tweede ronde opgevraagd bij medewerkers. Tevens zijn de eerste beelden omtrent de doeltreffendheid bij de medewerkers getoetst.

### Stap 3 – Toetsen en aanvullen van geïnventariseerde data en informatie

In stap 3 is, op basis van de verzamelde data en bronnen, de doeltreffendheid beoordeeld. We hebben dit gedaan voor (a) de doeltreffendheid van de subsidieregeling en (b) de bijdrage van de subsidieregeling aan de maatschappelijke opgave. De voorlopige resultaten hebben we voorgelegd aan de projectgroep en zijn vervolgens besproken met de AMT's en de verantwoordelijke portefeuillehouders.

### 3 Ambitie: vergroten realisatiekracht

Subsidieverstrekking is voor de provincie Zuid-Holland een belangrijk beleidsinstrument om provinciale beleidsdoelstellingen te realiseren. Zo bestaat een derde tot een kwart van de provinciale uitgaven (rond € 200 miljoen per jaar) uit het verstrekken van subsidies. Met subsidies worden door de ontvanger activiteiten verricht, waarmee prestaties en doelstellingen worden behaald. Het uiteindelijke doel van deze financiële ondersteuning is het realiseren van de maatschappelijke doelen van de provincie Zuid-Holland.

**Tekstkader 2.** Wettelijke plicht om subsidies te evalueren

#### **Wettelijke plicht om subsidies te evalueren op doeltreffendheid**

Artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt het verplicht om subsidies elke vijf jaar te evalueren op doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. De eisen waaraan een subsidie-evaluatie moet voldoen zijn vastgelegd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (artikel 2:1). In afwijking van artikel 4:24 van de Awb heeft de provincie ervoor gekozen om elke vier jaar een evaluatie uit te voeren en om tweemaal per coalitieperiode de Provinciale Staten te informeren over de doeltreffendheid van subsidies.<sup>4</sup> Een regelmatige evaluatie draagt bij aan het gericht sturen op beleidsdoelstellingen en maatschappelijke opgaven en derhalve aan effectieve besteding en beheersing van overheidsuitgaven.

#### **Conclusies uit eerder onderzoek**

De afgelopen jaren zijn binnen de provincie Zuid-Holland diverse onderzoeken uitgevoerd naar de doeltreffendheid van subsidies. Enkele voorbeelden zijn de provinciale halfwegen-eindevaluaties in 2012 en 2014<sup>5</sup>, een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer in 2013<sup>6</sup> en de halfwegrapportage doeltreffendheid 2015-2016<sup>7</sup>. Daarnaast zijn er worden diverse individuele subsidieregelingen geëvalueerd waarbij uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid<sup>8</sup>.

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer in 2013 was dat de provincie beperkt inzicht had in de doeltreffendheid van subsidies. Ondanks de wettelijke verplichting werd slechts een klein deel van de subsidies geëvalueerd. En van het deel dat werd geëvalueerd was volgens de Rekenkamer de kwaliteit vaak gering, omdat niet werd gerapporteerd over de doelbereiking en omdat niet aannemelijk werd gemaakt of de doelen waren bereikt door het behalen van prestaties. Een andere belangrijke conclusie was dat het vaak ontbrak aan meetgegevens, waardoor geen inzicht werd verkregen in het verloop van het effect van een subsidie over een langere periode.

Het gebrek aan inzicht was te verklaren door het in de basis ontbreken van integraal uitgewerkte en beschreven beleidstheorieën en beleidsindicatoren. In een beleidstheorie wordt de huidige situatie beschreven en worden aannames gedaan en onderbouwd hoe de gesubsidieerde activiteiten naar verwachting leiden tot de gewenste (en waar mogelijk SMART-geformuleerde) prestaties en effecten op (maatschappelijke) doelen. Beleidsindicatoren ondersteunen hierbij en maken het effect van een prestatie kwantitatief en kwalitatief zichtbaar. Zonder beleidstheorieën en beleidsindicatoren is het niet mogelijk om

<sup>4</sup> Artikel 7 van de Algemene subsidieverordening Zuid-Holland 2013.

<sup>5</sup> Evaluatie doeltreffendheid subsidies; Provincie Zuid-Holland (2013).

<sup>6</sup> Inzicht in doeltreffendheid van subsidie; Randstedelijke Rekenkamer (2013).

<sup>7</sup> 'Wanneer is subsidie doeltreffend? Evaluatie en doorkijk'; Provincie Zuid-Holland (2017).

<sup>8</sup> Recent voorbeeld is het onderzoek 'Factfinding voor evaluatie subsidieregelingen cultuurbeleid 2015-2018 (2018)'.

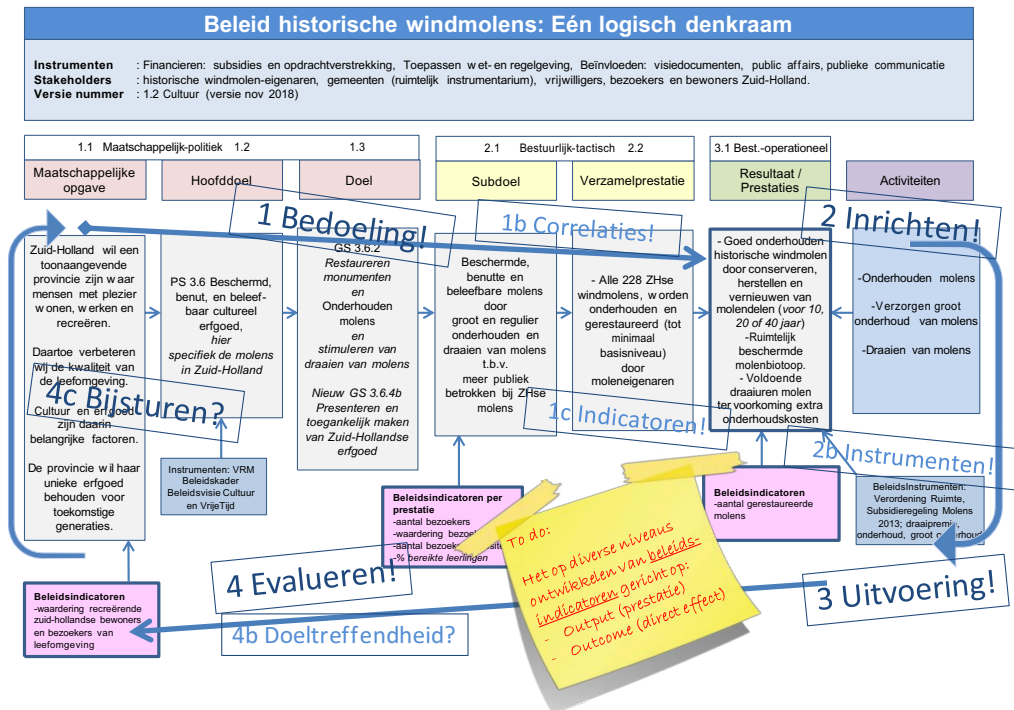
de subsidies te evalueren op doeltreffendheid. Dit betekent dat geen inzicht wordt verkregen in hoeverre een subsidie bijdraagt aan het realiseren van (beleids)doelen en maatschappelijke opgaven.

### Ontwikkelen van beleidstheorieën per subsidie

In navolging van de aanbevelingen uit de eerdere onderzoeken heeft de provincie Zuid-Holland sinds begin 2017 voor meer dan 55 subsidieregelingen beleidstheorieën opgesteld. Hierin is de relatie (of logisch denkraam) gelegd tussen de maatschappelijke opgaven, provinciale doelen en concrete prestaties van de subsidie. Het resultaat van deze actie is vastgelegd in afzonderlijke beleidsfiches.<sup>9</sup> Als een subsidieregeling meerdere inhoudelijke paragrafen bevat, dan is per paragraaf een beleidsfiche opgesteld.

Overigens wordt een beleidstheorie idealiter vooraf, bij instelling van een subsidieregeling, opgesteld. Omdat subsidieregelingen vaak al in werking zijn, zijn voor deze regelingen de beleidstheorieën op basis van bestaand beleid gereconstrueerd.

**Figuur 5.** Voorbeeld van een beleidsfiche met logisch denkraam



### Ontwikkeling beleidsindicatoren per subsidie

Om te weten of (beleids)doelen en maatschappelijke opgaven worden bereikt door de met subsidie behaalde prestaties, zijn meetgegevens benodigd. Deze meetgegevens worden verkregen via beleidsindicatoren. De provincie is inmiddels gestart met het opstellen en waar nodig herijken van beleidsindicatoren per subsidieregeling of -paragraaf. Ook voor de aankomende coalitieperiode is het wenselijk deze actie te continueren, omdat nog lang niet voor alle subsidieregelingen relevante beleidsindicatoren zijn opgesteld en dus meetgegevens verzameld en gemonitord kunnen worden.

<sup>9</sup> De beleidsfiches zijn als bijlage opgenomen in de Halfwegrapportage uit november 2017, maar ook beschikbaar via <https://www.zuid-holland.nl/loket/subsidies/>

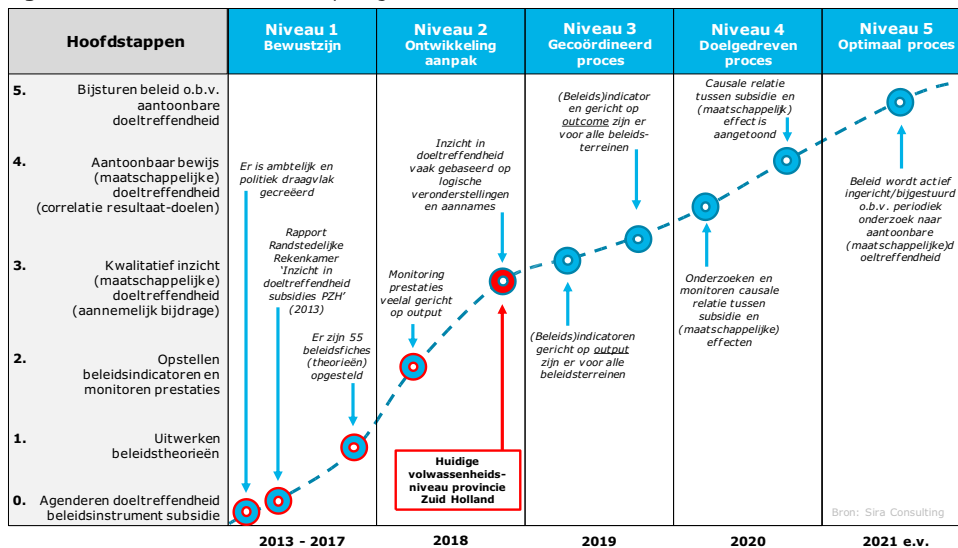
Belangrijk hierbij is een balans te vinden tussen output- en outcome-indicatoren. Bij output-indicatoren gaat het om inzicht in de geleverde prestatie, zoals het aantal bezoekers of het aantal kilometers aangelegd wandelpad. Bij outcome-indicatoren gaat het om de directe effecten van de behaalde prestaties, zoals een gedragsverandering in fietsprojecten of een aantrekkelijkere leefomgeving door instandhouding van cultureel erfgoed. Door het verloop van output- en outcome-indicatoren vervolgens te meten en over een langere periode te monitoren wordt het effect van een subsidie zichtbaar. Deze informatie is nodig om gericht te kunnen (bij)sturen op beleid en uitvoering. De provincie dient hierbij oog te hebben voor externe factoren die van invloed zijn op de outcome, bijvoorbeeld als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit kan door naast de indicatoren ook de ontwikkeling van kengetallen te monitoren en daarover te rapporteren.

### Opgave voor de toekomst

Politiek en maatschappelijk is er een toenemende behoefte om zicht te krijgen op nut en noodzaak van subsidies. Dit inzicht beantwoordt niet alleen de vraag in hoeverre een subsidie bijdraagt aan de beoogde doelen en maatschappelijke opgaven, maar is ook input om na te gaan of andere beleidsinstrumenten wellicht effectiever zijn.

Om zicht te krijgen op nut en noodzaak van het beleidsinstrument subsidies heeft de provincie voor ruim 55 subsidieregelingen en –paragrafen beleidstheorieën ontwikkeld en worden beleidsindicatoren opgesteld. Hiermee is de provincie op de goede weg en behoort het tot een van de koplopers binnen de Nederlandse overheid. In de onderstaande figuur is aangegeven waar de provincie Zuid-Holland zich op dit moment bevindt (niveau 2) op de weg naar het aantoonbaar maken van doeltreffendheid als input voor (bij)sturing van beleid en uitvoering (niveau 5). De tijdsplanning in de figuur is indicatief.

**Figuur 6.** Volwassenheidsniveau op weg naar doeltreffendheid



Om de weg naar een optimaal proces te vervolgen zijn vervolgstappen noodzakelijk. Dit begint met het verder uitwerken van specifieke en meetbare beleidsindicatoren gericht op output en outcome (niveau 3). Deze beleidsindicatoren genereren kwantitatieve en kwalitatieve meetgegevens, waardoor de prestaties van een subsidie gericht gemonitord kunnen worden. Indien de provincie ervoor kiest om deze stap niet te nemen, dan blijven uitspraken over doeltreffendheid grotendeels kwalitatief van aard en gebaseerd op logische veronderstellingen en redenties (niveau 2).

Om vervolgens de stap naar een doelgedreven proces te maken (niveau 4) is het van belang de relatie tussen gemeten prestaties, doelen en maatschappelijke opgaven te



onderbouwen met onderzoeksgegevens, zodat een beleidstheorie in de praktijk wordt bewezen. Dergelijke onderzoeksgegevens zijn afkomstig uit bijvoorbeeld de wetenschap, best practices van andere overheden, maar kunnen ook (steekproefsgewijs) door de provincie zelf worden verzameld.

Om te komen tot een optimaal proces (niveau 5) dienen de verzamelde, gemonitorde en geanalyseerde meetgegevens te worden geïntegreerd in de beleidscyclus ten behoeve van een optimale uitvoering van beleid.

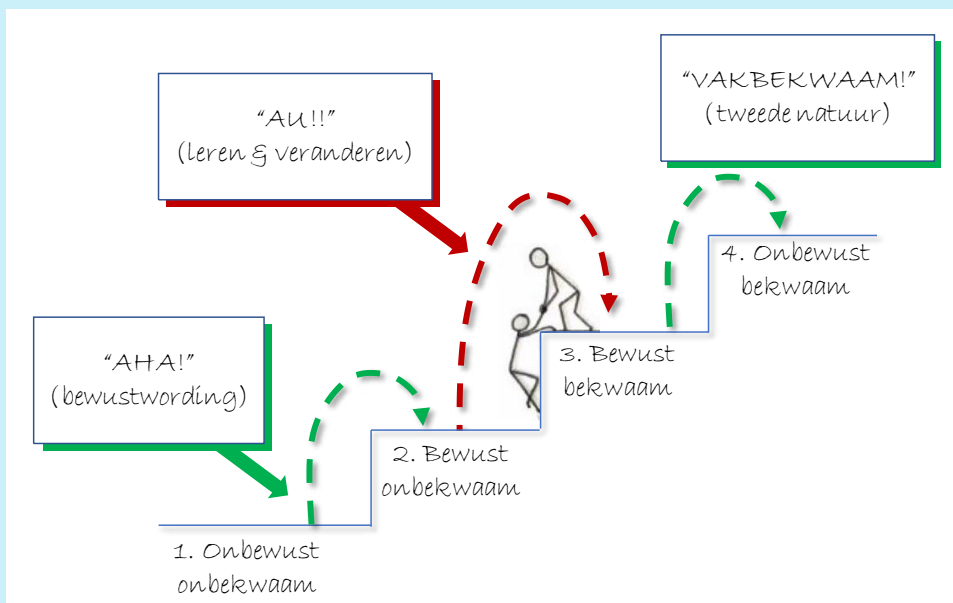
### Inzicht in doeltreffendheid van de beleidsinstrumentenmix

Stapsgewijs ontwikkelt de provincie een methodiek om gericht en aantoonbaar inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van subsidieregelingen. Naast het directe effect van de regeling op de beoogde beleidsdoelen, gaat het hierbij ook om het effect ten behoeve van de maatschappelijke opgave.

Om integraal inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van alle door de provincie gehanteerde beleidsinstrumenten, zal de aanpak verbreed moeten worden naar de mix van beleidsinstrumenten. Door periodiek het beleid en onderhavige mix van beleidsinstrumenten te evalueren, ontstaat inzicht of de provincie de juiste interventies doet en of zij dit goed uitvoert. Daarnaast levert het transparant maken van keuzes, overwegingen en effecten een bijdrage aan het lerend vermogen van de interne organisatie: mensen worden zich bewust van hun bijdrage, zien de effecten van hun handelen en gaan waar nodig op zoek naar verbeteringen. Hierbij kan ook de doelmatigheid (per instrument) in de besluitvorming worden betrokken.

#### Tekstkader 3. Inzicht in doeltreffendheid gaat gepaard met persoonlijke ontwikkeling

De instrumentele weg naar het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid gaat gepaard met een leerproces in de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. Dit leerproces is gericht op bewustwording en bekwaamheid. Bij bewustwording gaat het bijvoorbeeld om te weten welke invloed een subsidie heeft op de te realiseren doelen. Bij bekwaamheid gaat het bijvoorbeeld om het beheersen van vaardigheden om de opgedane kennis bewust toe te passen in het (bij)sturen van beleid en uitvoering. Net als bij het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid van subsidies, gaat de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers ook in fasen. Deze zijn geïllustreerd in de onderstaande figuur.



## 4 Ontwikkeling doeltreffendheid subsidies per thema 2015-2018

### 4.1 Thema 'Water en Groen'

De provincie Zuid-Holland werkt aan een aantrekkelijke leefomgeving in de dichtstbevolkte provincie van Nederland. Zorg voor groene ruimte, zoals landschap, natuur, recreatie en landbouw is hierin belangrijk. In de Beleidsvisie Groen zijn de ambities van de provincie als volgt omschreven:

- Groenbeleving: meer en beter groen om de stad, meer en betere fiets-, wandel- en vaarroutes.
- Agrarisch ondernemerschap: een gezonde basis voor agrariërs.
- Biodiversiteit: het aanleggen en beheren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen Ecologische Hoofdstructuur EHS), inclusief de internationaal belangrijke Natura 2000-gebieden.

In dit kader is de maatschappelijke opgave door de provincie als volgt omschreven:

*De provincie Zuid-Holland is een toonaangevende provincie waar mensen met plezier wonen, werken en recreëren. Met een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving wil de provincie tevens een bijdrage leveren aan de versterking van de mondiale biodiversiteit.*

Om dit te realiseren heeft de provincie voor diverse beleidsonderwerpen subsidieregelingen opengesteld. De in dit onderzoek onderzochte regelingen zijn:

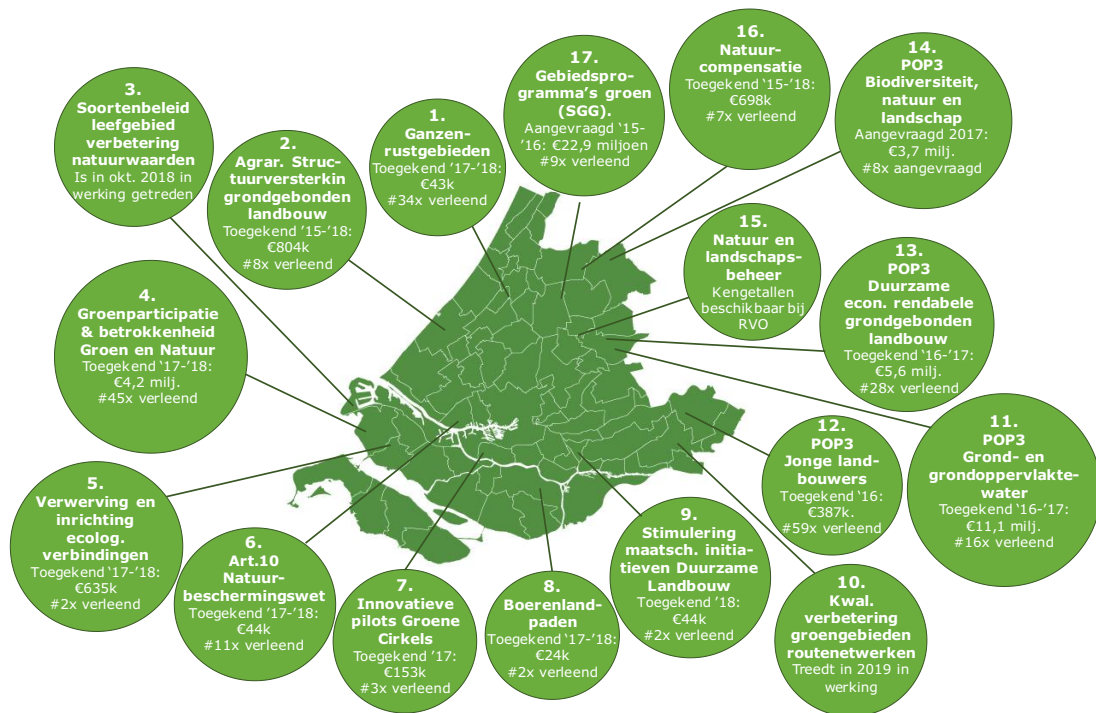
- Subsidieregeling Groen Zuid-Holland 2016 (Srg). Met de Srg worden projecten gesubsidieerd die een bijdrage leveren aan de bevordering van de groenbeleving, biodiversiteit en agrarisch ondernemerschap. De volgende 10 onderwerpen zijn onderzocht:
  1. Ganzenrustgebieden (§2.1)
  2. Agrarische structuurversterking voor de grondgebonden landbouw (§2.2)
  3. Soortenbeleid leefgebied en maatregelen verbetering natuurwaarden (§2.3)
  4. Groenparticipatie (§ 2.4) en Betrokkenheid Groen en Natuur (§2.5)
  5. Verwerving en inrichting ecologische verbindingen (§2.6)
  6. Subsidie ingevolge artikel 10 Natuurbeschermingswet 1998 (§2.7)
  7. Innovatieve pilots Groene Cirkels (§2.8)
  8. Boerenlandpaden (§2.9)
  9. Stimulering maatschappelijke initiatieven op Duurzame Landbouw (§2.10)
  10. Kwaliteitsverbetering groengebieden en recreatieve routenetwerken (§2.23)
- Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3). POP3 is een Europees subsidieprogramma en biedt financiële ondersteuning aan projecten die bijdragen aan een duurzame en concurrerende agrarische sector en een leefbaar platteland. De Europese middelen worden verstrekt onder voorwaarde van cofinanciering van de lidstaten. In samenwerking met het Rijk bepalen provincies de kaders voor de inzet van POP3-middelen. De provinciale cofinanciering is opgenomen in programma 1 van de begroting 'groen, waterrijk en schoon' en omvat de begrotingsdoelen:
  11. Goede kwaliteit en kwantiteit grond- en oppervlaktewater
  12. Behouden en versterken van biodiversiteit, natuur en landschap

- 13. Duurzame economische rendabele grondgebonden landbouw
- 14. Ondersteunen jonge landbouwers

- Er zijn een drietal subsidieregelingen onderzocht die verband houden met het behoud en de ontwikkeling van (agrarische)natuurgebieden en landschappen. Het gaat hierbij om:
  - 15. Natuur- en landschapsbeheer (SNL)
  - 16. Natuurcompensatie
  - 17. Gebiedsprogramma's groen (SGG)

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode.

**Figuur 7.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen het thema 'Water en Groen'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.

## **Subsidieregeling Groen Zuid-Holland 2016**

### **1. Ganzenrustgebieden (Srg §2.1)**

Vanuit de internationale verantwoordelijkheid voor het bieden van leefruimte aan trekvogels, wil de provincie Zuid-Holland overwinterende ganzen de gelegenheid geven hun vetreserves op te bouwen. Zo kunnen zij in het voorjaar in goede conditie terugvliegen naar hun broedgebieden in de poolstreken. Agrariërs die rust bieden aan ganzen in de ganzenrustgebieden krijgen te maken met landbouwschade (opbrengstverlies). Als gevolg van de geleden schade hebben agrariërs aanspraak op een vergoeding van € 50 per schadehectare. De vergoeding van € 50 is een premie, bovenop de reguliere vergoeding van 'belangrijke landbouwschade'. Faunafonds/BIJ12 voert deze regeling uit in opdracht van zes provincies.

In de winter van 2016/2017 is de regeling in werking getreden en loopt af op 31 december 2019. Het jaarlijks subsidieplafond bedraagt € 130.000. In 2017 zijn 24 aanvragen toegekend voor een subsidiebedrag van € 33.000. In 2018 zijn 10 aanvragen toegekend voor een subsidiebedrag van € 10.000.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: op basis van deze regeling zijn en worden premies uitgekeerd daar waar in ganzenrustgebieden belangrijke landbouwschade optreedt en wordt vergoed. Daarnaast blijkt uit de jaarverslagen van het Faunafonds van 2015 en 2016 dat de schade door ganzen jaarlijks toeneemt en de uitgekeerde tegemoetkomingen een grote kostenpost is voor het Faunafonds. In de praktijk betekent dit dat het aantal en de omvang van foerageergebieden toeneemt en meer ganzen met rust worden gelaten. Monitoring door het Faunafonds/BIJ12 vindt plaats aan de hand van het aantal aanvragen, uitgekeerde premies en schadehectares.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Doordat agrariërs gebruik maken van de regeling gaan zij een versnippering van gebieden tegen. Dit heeft een positief effect op de groenbeleving en de natuurdoelen. Een te grote versnippering van ganzenrustgebieden leidt tot het niet functioneren van dergelijke gebieden en heeft een negatief effect op de biodiversiteit.

### **2. Agrarische structuurversterking voor de grondgebonden landbouw (Srg §2.2)**

De regeling heeft betrekking op het met subsidiemiddelen faciliteren van agrarische structuurversterking in de vorm van vrijwillige kavelruil, gericht op verbeterde ligging van agrarische kavels ten opzichte van de boerderij. Dit moet leiden tot een meer efficiënte agrarische bedrijfsvoering en – op hoger abstractieniveau – een sterkere sector. Een agrarisch bedrijf bepaalt zelf of het deelneemt aan een kavelruilproject. Dit besluit is onder andere gebaseerd op zijn economische sterkte, maar ook op zijn perceptie van de maatschappelijke context en van de toekomstbestendigheid van zijn bedrijf.

De huidige regeling is begin 2015 in werking getreden en loopt eind 2019 af. Het jaarlijkse subsidieplafond voor de jaren 2015 tot en met 2017 bedroeg € 500.000. Voor de jaren 2018 en 2019 bedraagt het jaarlijkse subsidieplafond € 410.000. In de periode 2015-2018 zijn in totaal 10 aanvragen ingediend, waarvan 8 toegekend. In een kavelruilproject zijn meerdere bedrijven betrokken; zij ruilen immers onderling kavels. Dit betekent dat per aanvraag meerdere bedrijven betrokken zijn. Het totaal toegekende subsidiebedrag in de periode 2015-2018 bedraagt € 800.000. Dit betekent dat het beschikbare subsidiebedrag in deze periode voor circa een derde is benut.

2

De subsidieregeling is beoordeeld als beperkt doeltreffend. Door de vrijwillige deelname en begeleiding in de uitvoering is er sprake van een verbeterde kavelstructuur voor agrarische bedrijfsvoering. Dit wordt gemonitord aan de hand van diverse outputindicatoren, zoals het aantal agrarische bedrijven dat deelneemt aan

vrijwillige kavelruil, het aantal afgesloten kavelruilprojecten, de optelling van de projecten, de oppervlakte landbouwgrond dat een verbeterde kavelstructuur heeft bereikt en door optelling van de oppervlakte gronden. Door het ontbreken van outcome-indicatoren is onduidelijk wat de impact van de subsidieregeling is op het doel: een verbeterde bedrijfsvoering als gevolg van de agrarische structuurversterking. Een mogelijke bijvangst is dat door een verbeterde structuur de kansen voor weidegang toenemen. Dit is geen doel op zich en wordt ook niet gemeten. Verder is het niet duidelijk waarom het beschikbare subsidiebedrag in de periode 2015-2018 voor een derde is beschikbaar. De provincie geeft aan dat deelname vrijwillig is en er geen andere prikkels zijn dan de ambitie van een ondernemer, druk van collega-boeren of grondeigenaren, de werving door kavelruilcoördinatoren of het aanbod vanuit de subsidieregeling.



De subsidieregeling levert een beperkte bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Een verbeterde verkaveling is gerealiseerd voor een beperkt aantal bedrijven. Daarnaast is het, vanwege het ontbreken van outcome-indicatoren, onduidelijk of een verbeterde verkaveling leidt tot een sterkere positie voor duurzame en rendabele grondgebonden landbouw. Dit wordt door de provincie impliciet verondersteld, maar wordt niet gemeten.

### **3. Soortenbeleid leefgebied en maatregelen verbetering natuurwaarden (Srg §2.3)**

De regeling heeft betrekking op het versterken en bescherming van leefgebieden van Zuid-Hollandse iconsoorten. Deze iconsoorten staan symbool voor de diversiteit aan plant- en diersoorten die Zuid-Holland rijk is. De regeling wordt ieder jaar opnieuw vastgesteld. Gedurende een bepaald tijdvak kunnen subsidieaanvragen worden ingediend.

Het subsidieplafond bedraagt jaarlijks € 180.000. In de jaren 2015, 2016 en 2017 zijn respectievelijk de volgende bedragen gegund: € 144.620, € 93.534, € 150.013. De huidige regeling is op 18 september 2018 door GS vastgesteld en trad op 2 oktober 2018 in werking. Tot 15 november konden partijen projectvoorstellen indienen die bijdragen aan het leefgebied van iconsoorten. De hoogte van de subsidie bedraagt maximaal 100% van de subsidiabele kosten.



Op basis van ervaringen met de voorgaande regelingen is de subsidieregeling beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: op basis van de beleidstheorie dragen de gesubsidieerde activiteiten naar verwachting bij aan het versterken en beschermen van leefgebieden van iconsoorten. Ervaringen opgedaan in het verleden hebben ervoor gezorgd dat de provincie nu gekozen heeft voor een systematiek waarbij de subsidieaanvragen onderling met elkaar worden vergeleken en worden gerangschikt, zodat het beschikbare budget zo effectief mogelijk wordt ingezet. De verwachting is dat de huidige regeling een aantal positieve effecten heeft. Ten eerste de verbetering van leefgebieden en daarmee het behoud van populaties iconsoorten, en daarnaast ook de betrokkenheid van maatschappelijke partners om projecten en maatregelen voor leefgebied van iconsoorten uit te voeren. Via natuurmonitoring (monitoring soorten) wordt zo goed mogelijk in beeld gehouden hoe populaties van soorten zich ontwikkelen en wat de trends zijn in aantallen en verspreiding. Deze informatie is volgens de provincie belangrijk om inzicht te hebben in de huidige situatie, voor het bepalen van (tussen)doelen en als monitoringsinstrument voor de komende jaren. De provincie heeft geen kwantitatieve doelen gesteld.



Kijkend naar de ervaringen van de voorgaande regelingen, dan is de huidige regeling als aannemelijk maatschappelijk doeltreffend beoordeeld. Leefgebieden worden versterkt en beschermd ten behoeve van de diversiteit aan plant- en diersoorten in Zuid-Holland. Dit draagt naar verwachting bij aan een groene en gezonde leefomgeving.

#### **4. Groenparticipatie (§2.4) en Betrokkenheid groen en natuur (Srg §2.5)**

De regeling beoogt een intensiever gebruik van de groen- en recreatiegebieden in Zuid-Holland. Om deze omgeving te behouden en te versterken is een sterke verbinding van de bewoners en gebruikers met deze omgeving van belang. Door de focus te leggen op initiatiefnemers en mensen die al aan de slag gaan, wil de provincie het klimaat voor groenparticipatie versterken. Hierbij is het versterken van het eigenaarschap bij met name de gemeenten een belangrijk doel.

De huidige regeling is in 2016 in werking getreden en loopt eind 2019 af. Het subsidieplafond in 2017 bedroeg € 3,4 miljoen en in 2018 € 1 miljoen. In de jaren 2017 en 2018 zijn respectievelijk 24 en 21 aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 4.2 miljoen.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: de projecten die de afgelopen jaren zijn gerealiseerd dragen bij aan de beschreven doelen. Voor de projecten die onderdeel uitmaken van het programma Groen doet Goed wordt dit door het Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN) gemonitord. Daarnaast is het jaarlijks beschikbare subsidiebedrag bijna volledig beschikt. Behalve het aantal projecten en het monitoren van de afspraken per project, hanteert de provincie geen andere beleidsindicatoren om de prestaties en het effect van de subsidieregeling te monitoren.

2

De subsidieregeling is beoordeeld als maatschappelijk beperkt doeltreffend. Enerzijds is het aannemelijk dat de uitgevoerde projecten een bijdrage leveren aan een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving. Zo worden kinderen meegenomen op avontuur in het groen, worden mensen bereikt middels communicatie-uitingen en worden vrijwilligers aangetrokken. Anderzijds heeft de provincie geen beleidsindicatoren om het effect van de subsidieregeling inzichtelijk te maken. Verder blijkt het in de praktijk lastig om de activiteiten te borgen na de subsidieperiode. Het verdient aanbeveling om samen met partners verder te werken aan een sterke ondersteuning vanuit gemeenten voor de thema's 'jeugd en natuur' en 'groen vrijwilligerswerk'.

Overigens wordt opgemerkt dat dankzij de subsidieregeling ook resultaten zijn behaald die buiten het groene domein liggen en meer op het maatschappelijk vlak, zoals een sociale cohesie en participatie.

#### **5. Verwerving en inrichting ecologische verbindingen (Srg §2.6)**

De subsidieregeling is bedoeld voor de verwerving en inrichting van gronden in de ecologische verbindingen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN, de voormalige Ecologische Hoofdstructuur). Het NNN is een samenhangend netwerk van natuurgebieden van (inter)nationaal belang met als doel de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten. De provincie Zuid-Holland wil de realisatie van ecologische verbindingen zoveel mogelijk overlaten aan andere partijen. Volgens het ontwerp Programma Zuid-Hollands Groen 2019-2033 is het de ambitie om in de periode tot en met 2027, 113 kilometer te realiseren. Bij het in werking treden van de regeling subsidieerde de provincie maximaal 50% van de gemaakte kosten. Omdat het aantal gerealiseerde kilometers achterblijft bij de ambitie, heeft GS inmiddels besloten om het subsidiepercentage te verhogen naar maximaal 85% voor de periode van 2019 tot en met 2027.

De huidige subsidieregeling is eind 2016 in werking getreden waarbij het subsidieplafond in 2017 € 1,5 miljoen bedroeg en in 2018 € 2,5 miljoen. In 2017 zijn twee aanvragen toegekend voor een subsidiebedrag van € 635.000. In 2018 zijn nog geen aanvragen ingediend. De regeling loopt eind 2019 af.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling en zijn voorgangers (delen van) ecologische verbindingen gerealiseerd. Aandachtspunt is wel dat het aantal aanvragen volgens de

provincie achterblijft bij wat wenselijk is. Aan de andere kant is de periode waarbinnen 113 kilometer moet zijn gerealiseerd (uiterlijk in 2027) nog niet ten einde. Belangrijkste indicator voor de provincie is het aantal gerealiseerde kilometers. Echter, aspecten als de breedte, aaneengeslotenheid van gebieden en dergelijke bepalen ook de effectiviteit van de regeling en kunnen als indicator worden gebruikt.



Vanwege de periode waarbinnen effecten zichtbaar moeten zijn (uiterlijk in 2027) is het nog te vroeg om een definitief oordeel te geven over de maatschappelijke doeltreffendheid. Kijkend naar de doelen en de ambitie van de provincie, dan lijkt de subsidieregeling potentieel maatschappelijk doeltreffend: de subsidie is een belangrijke katalysator voor gemeenten en waterschappen om ecologische verbindingen te realiseren. Over een aantal jaren wordt pas zichtbaar of de beoogde natuurbeheertypen aanwezig zijn conform de SNL-beoordelingssystematiek.

### **6. Subsidie ingevolge artikel 10 Natuurbeschermingswet 1998 (Srg §2.7)**

Deze paragraaf voorziet in de subsidiëring van beheermaatregelen voor natuurgebieden die op basis van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen en door particulieren worden beheerd. De subsidie wordt per jaar verstrekt voor activiteiten in het kader van beheer, onderhoud en inrichting van een klein aantal specifieke natuurgebieden. Voorbeelden zijn het realiseren van geschikt weidevogelgrasland en het op orde houden van de kwaliteit van het bos, grasland, oevers en waterpartijen.

De huidige regeling is eind 2016 in werking getreden en loopt eind 2019 af. Het subsidieplafond bedraagt jaarlijks € 135.000. In 2017 zijn 10 aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 42.000. In 2018 is tot nu toe 1 aanvraag toegekend voor een bedrag van € 2.500.



De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling activiteiten uitgevoerd voor het beheer, onderhoud en inrichting van een klein aantal specifieke gebieden. Het beheer wordt uitgevoerd op basis van een mede door de provincie vastgesteld beheerplan en onderliggende beheervoorschriften. De provincie geeft aan dat beheerders van de gebieden door de subsidie gestimuleerd worden het beheer uit te voeren. Het is niet duidelijk waarom in de jaren 2017 en 2018 niet alle beheerders van de gebieden subsidie hebben aangevraagd.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De specifieke natuurgebieden worden beheerd volgens het beheerplan en onderliggende beheervoorschriften, waardoor de biodiversiteit in Zuid-Holland kan worden behouden of versterkt voor een aantal specifieke natuurgebieden. Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft op een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving.

### **7. Innovatieve pilots Groene Cirkels (Srg §2.8)**

De subsidies voor Innovatieve Pilots Groene cirkels zijn gericht op pilots op het gebied van een duurzame economie, een aantrekkelijke leefomgeving en/of functionele biodiversiteit (functioneel voor de onderneming). Daarbij geldt dat de natuur als partner wordt gezien. Een pilot wordt uitgevoerd in samenwerking met een onderneming, een overheid, een kennisinstelling en andere relevante partijen uit de omgeving van de onderneming

De huidige regeling is in 2016 in werking getreden en loopt eind 2019 af. Het subsidieplafond bedroeg in 2017 € 175.000 en in 2018 € 200.000. In 2017 zijn drie aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 155.000. In 2018 is één aanvraag ingediend á € 40.000.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling pilots gestart, waarbij (meer dan verwacht) groenblauwe infrastructuur in het gebied rond Heineken is gerealiseerd binnen de groene cirkel bijenlandschap. Ook de groene corridor Heineken - Havenbedrijf Rotterdam is gestart. Een zuiveringsmoeras is nog in voorbereiding. Binnen de groene cirkel bijenlandschap worden de kilometers groenblauwe infrastructuur bijgehouden. Daarnaast is er een nulmeting wat betreft het aantal soorten wilde bijen en zweefvliegen. In 2020 wordt opnieuw geteld. De groene cirkel bijenlandschap is een pilot die omgezet is in een campagne. Diverse partijen zijn aangesloten en er is een netwerk van honderden kilometers groenblauwe infrastructuur aangelegd. Daarnaast is de methodiek landelijk overgenomen in het programma 'Nederland Zoemt'.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De groene cirkel bijenlandschap is gestart met een klein aantal partijen. De motivatie om te starten was de grote bijensterfte en het sterk verminderen van het voedselaanbod van de wilde bij. De subsidie was vooral gericht op het ontwikkelen van een netwerk, wetenschappelijk onderzoek en ondersteuning (helpdesk). Naast een aantal kleine pilots is gekozen voor een campagne waarin zoveel mogelijk partijen enthousiast zijn gemaakt. Inmiddels zijn diverse partijen, waaronder multinationals, NGO's en gemeenten aangesloten en is honderden kilometers bijenlandschap aangelegd.

## 8. Boerenlandpaden (Srg §2.9)

De provincie Zuid-Holland heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in een provinciedekkend en aantrekkelijk wandelroutenetwerk. Onderdeel van dit routenetwerk zijn de boerenlandpaden. Met de regeling boerenlandpaden wil de provincie het openstellen van agrarische gronden ten behoeve van de recreatie bevorderen. Agrariërs/pachters kunnen hiervoor een subsidie krijgen. De totale lengte van het wandelroutenetwerk is 2.800 kilometer (peiljaar 2016). De langeafstand wandelroutes (circa 500 kilometer) en boerenlandpaden (circa 80 kilometer met provinciale bijdrage) maken hier onderdeel van uit. Om witte vlekken in het netwerk op te vullen en de netwerken op elkaar aan te sluiten, wordt in de periode 2015-2019 nog eens 2.000 kilometer wandelroutenetwerk aangelegd. Boerenlandpaden zijn onderdeel van dit wandelroutenetwerk.

De subsidieregeling is in 2016 in werking getreden en kent geen einddatum. Het subsidieplafond bedraagt jaarlijks € 100.000. In 2017 zijn twee aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 24.000. In 2018 is één aanvraag ingediend á € 9.000.

2

De subsidieregeling is beoordeeld als beperkt doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling agrarische gronden opengesteld, wat bijdraagt aan een provinciedekkend wandelroutenetwerk. Inmiddels is met behulp van de regeling 83 kilometer boerenlandpad opengesteld. De ambitie is om dit komende jaren verder uit te breiden. De provincie geeft aan dat zij de kwalitatieve indicator 'zoveel mogelijk onverharde wandelverbindingen' belangrijk vindt. Een getalsmatig indicator uitgedrukt in kilometers is dan ook niet bepaald. Tezamen met de beperkt beschikte subsidiebedragen, lijkt het effect van de regeling in de praktijk dan ook beperkt. Wel wordt er door het NBTC-onderzoek gedaan naar beleving van wandelaars (en fietsen), maar dit is niet direct te relateren aan de effecten van de subsidie. De provincie geeft verder aan dat het te verwachten jaarlijkse aantal aanvragen moeilijk is in te schatten.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Door het openstellen van particuliere agrarische gronden ontstaat een aantrekkelijke leefomgeving en waardering voor de verbeterde recreatieve routestructuren. Aansluiting vanuit stedelijk gebied past bij de wensen van de recreant. De bijdrage aan de maatschappelijke opgave kan verder verbeterd worden door meer bekendheid te geven aan wandelaars over de mogelijkheden van een provinciedekkend wandelroutenetwerk.



### **9. Stimulering maatschappelijke initiatieven op Duurzame Landbouw (Srg §2.10)**

De regeling ondersteunt initiatieven die de ontwikkeling van duurzame landbouw willen versnellen door bijvoorbeeld aan de slag te gaan met meer biodiversiteit in de landbouw, meer duurzame schakels in de voedselketen, groengebieden voedselrijk maken, verkorten en sluiten van kringlopen, educatieprogramma's en de oprichting van communities. Initiatieven moeten passen bij de ambities en doelen uit de Innovatieagenda Duurzame Landbouw van de provincie. De hoogte van de subsidie is maximaal 50% van de subsidieabele kosten en bedraagt maximaal € 25.000.

De subsidieregeling is begin 2018 van start gegaan en loopt eind 2019 af. Het subsidieplafond in 2018 bedraagt € 100.000. In 2018 zijn twee aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 45.000. Er is volgens de provincie nog zicht op circa vier nieuwe aanvragen in 2018. De intentie is om deze regeling na 2019 te continueren onder dezelfde voorwaarden.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling projecten uitgevoerd waarmee volgens de provincie de landbouw- en voedselketen aantoonbaar verduurzaming laat zien via proeftuinen en kennisontwikkeling. Er is door de provincie niet aangegeven op welke wijze de verduurzaming daadwerkelijk is aangetoond, anders dan het aantal geslaagde projecten en proeven op operationeel niveau.

3

De maatschappelijk doeltreffendheid van de subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend. De regeling is in 2018 nieuw gestart en er zijn een beperkt aantal projecten uitgevoerd of nog in uitvoering. Daardoor is het te vroeg om een nadere duiding van de regeling te geven aan de maatschappelijke doeltreffendheid. Aandachtspunt is dat de provincie niet over aantoonbare beleidsindicatoren beschikt, die deze nadere duiding wel kunnen geven.

### **10. Kwaliteitsverbetering groengebieden en recreatieve routenetwerken (§2.23)**

De regeling heeft betrekking op de kwaliteitsverbetering van groengebieden en recreatieve routenetwerken. Door het aan elkaar verbinden van verschillende groengebieden wordt de onderlinge samenhang versterkt en worden recreatiegebieden in de toekomst beter gebruikt en hoger gewaardeerd. Dit heeft naar verwachting een positief effect op de biodiversiteit en leefbaarheid van de provincie. De regeling is op 2 oktober 2018 door GS vastgesteld en treedt in werking per 1 januari 2019. Het subsidieplafond voor 2019 bedraagt € 3,3 miljoen.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er zijn nog geen subsidieaanvragen ingediend, maar er is wel een beleidstheorie opgesteld. In de beleidstheorie is de aanname gedaan dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan een kwalitatief goed hersteld of ingericht openbaar toegankelijk en/of recreatief routenetwerk en beheerde en onderhouden ruiter- en menpaden.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel maatschappelijk doeltreffend: in de beleidstheorie is verondersteld dat een openbaar toegankelijk en/of recreatief routenetwerk en beheerde en onderhouden ruiter- en menpaden zorgen voor een gevarieerder aanbod van recreatieve voorzieningen. Het behoud en de ontwikkeling van natuurgebieden, heeft naar verwachting een positief effect op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de provincie.

## **Plattelandontwikkelingsprogramma (POP3)**

### **11. Goede kwaliteit en kwantiteit grond- en oppervlaktewater (begrotingsdoel 1.2)**

Deze uitvoeringsregeling bevat drie typen maatregelen waarvoor subsidie wordt verleend: (1) investeringen ten behoeve van goede kwaliteit en kwantiteit grond- en oppervlaktewater, (2) kennisoverdracht en voorlichting om de goede kwaliteit en kwantiteit van grond- en oppervlaktewater te bereiken en (3) samenwerken voor innovaties om goede kwaliteit en kwantiteit grond- en oppervlaktewater te bereiken.

De regeling is in 2015 in werking getreden waarbij het subsidieplafond voor de jaren 2016, 2017 en 2018 respectievelijk € 5,2 miljoen, € 5,9 miljoen en € 6,9 miljoen bedraagt. Jaarlijks worden gemiddeld 15 aanvragen toegekend, waarbij het volledige beschikbare subsidiebudget wordt beschikt.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van de regeling projecten uitgevoerd om de kwaliteit en kwantiteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Projecten worden geselecteerd door een comité van deskundigen. Een van de criteria waarop geselecteerd wordt is de effectiviteit van een project. Naast effectiviteit wordt ook gekeken naar de schaal waarop een activiteit betrekking heeft. Subsidieontvangers moeten verplicht één keer per jaar rapporteren over de bereikte resultaten. In het Nederlandse POP-programma zijn indicatoren opgenomen met betrekking tot overheidsuitgaven, totale investeringen (publiek en privaat) en aantal hectare verbetering waterkwaliteit. Overigens is het zo dat nog niet alle gesubsidieerde activiteiten zijn afgerond. Het effect van maatregelen, bijvoorbeeld de aanleg van een natuurvriendelijke oever, op de waterkwaliteit is pas na enkele jaren zichtbaar.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave: het met financiële ondersteuning ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van het Nederlandse platteland, zodat een positieve bijdrage wordt geleverd aan de landbouw-, water- en klimaatdoelen. Zoals hierboven is aangegeven is (bewezen) effectiviteit een belangrijk criterium voor toewijzing van de subsidie.

### **12. Behouden en versterken van biodiversiteit, natuur en landschap (begrotingsdoel 1.4)**

De regeling is gericht op investeringen voor het verbeteren van de leefgebieden voor boerenlandvogels, behoud en verbetering van de biodiversiteit en de ontwikkeling van waardevolle en aantrekkelijke agrarische landschappen.

De regeling is in 2015 in werking getreden waarbij het subsidieplafond voor 2017 € 3,7 miljoen bedraagt. In 2017 zijn acht aanvragen ontvangen die nog in behandeling zijn.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er worden op basis van deze regeling projecten gestart gericht op onder andere het verbeteren van leefgebieden voor weide- en akkervogels. Ook zullen herstel- of inrichtingsmaatregelen in het landelijk gebied worden uitgevoerd en zullen landschapselementen worden aangelegd. Dergelijke gesubsidieerde activiteiten zijn nog niet in uitvoering, waardoor er nog geen zicht is op aantoonbare resultaten. Het is echter aannemelijk dat gesubsidieerde activiteiten een gerichte bijdrage leveren aan het doel van de regeling. Aanvragen worden beoordeeld door een comité van deskundigen dat onder andere toetst op de mate van effect van de uit te voeren maatregelen.

3

Omdat de projecten nog niet zijn gestart, is het te vroeg om een nadere duiding te geven aan de maatschappelijke doeltreffendheid van de regeling. De maatregelen ten behoeve van boerenlandvogels worden uitgevoerd op zogenaamde hotspots (plekken waar veel weidevogels zijn). Voor de biodiversiteit en het landschap

geldt dat uitgaande van het subsidieplafond van € 3,6 miljoen, slechts op enkele plaatsen maatregelen getroffen kunnen worden.

### **13. Duurzame economische rendabele grondgebonden landbouw (begrotingsdoel 1.5)**

Het doel van deze regeling is gericht op verduurzaming van de landbouwketen en voedselketen, alsmede het bevorderen van de economische ontwikkeling en werkgelegenheid op het platteland. Om de sprong naar een sterke, duurzame en toekomstbestendige grondgebonden landbouw te maken, hebben PS op 29 juni 2016 het Ambitiedocument InnovatieAgenda Duurzame Landbouw vastgesteld. Centraal staat een veranderaanpak met proeftuinen.

De regeling is in 2015 in werking getreden waarbij het subsidieplafond voor de jaren 2016, 2017 en 2018 respectievelijk € 3,8 miljoen, € 8 miljoen en € 6,3 miljoen bedraagt. Jaarlijks worden gemiddeld 15 aanvragen toegekend. In de jaren 2016 en 2017 is voor respectievelijk € 2,1 miljoen en € 3,5 miljoen aan subsidie toegekend.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling proeftuinen gestart gericht op innovatie van grondgebonden landbouw. Zonder subsidie zullen grondgebonden landbouwers, vanwege de financiële risico's, niet snel investeren in innovaties. Via voortgangsrapportages en de verantwoording bij vaststelling wordt over het succes van de gesubsidieerde activiteiten gerapporteerd. Projecten worden geselecteerd door een comité van deskundigen, waarbij vooral gekeken wordt naar het effect van de uit te voeren activiteiten. Daarnaast wordt bezien of de innovatie breder toepasbaar is en of er verschillende relevante partijen betrokken zijn bij de innovatie. Bij keteninnovatie is het effectiever als er partijen uit de hele keten meedoen, dan wanneer een landbouwer alleen samenwerkt met een toeleverancier. Monitoring wordt gedaan door de provincie, het Rijk en de Europese Unie en vindt vooral plaats op basis van het aantal proeftuinen dat is gestart en het bestede budget. Voorts worden subsidieontvangers uitgenodigd om deel te nemen in het Voedselfamilienetwerk om hun ervaringen te delen (ook wanneer de innovatie niet geslaagd is).

Het is opvallend dat in Zuid-Holland de beschikbare subsidie in 2016 en 2017 voor circa de helft is beschikt. De provincie geeft aan dat binnen de regeling twee onderdelen zijn te onderscheiden: de innovatieve landbouw en de plaatselijke ontwikkeling (LEADER). Het deel innovatieve landbouw loopt goed. De reden dat het aantal LEADER-projecten achterblijft is tweeledig. De uitvoering van het LEADER-programma is in 2016 gestart en heeft tijd nodig om op gang te komen; het kost tijd voordat projecten rijp genoeg zijn om een aanvraag in te dienen. De tweede reden is dat de eisen en voorwaarden die aan de subsidie verbonden zijn (vanuit de EU), zwaar zijn. Aanvragers zien om die reden af van een aanvraag.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Met behulp van de subsidie worden investeringen gedaan om te innoveren/pionieren. Dit draagt bij aan de verduurzaming van de Nederlandse landbouwketen en voedselketen. Opgemerkt wordt dat ondanks dat er diverse proeftuinen zijn gestart, de resultaten van deze proeftuinen pas vanaf 2020 zichtbaar worden.

### **14. Ondersteunen jonge landbouwers (begrotingsdoel 1.5)**

Vanwege de vergrijzing van de agrarische sector is het doel van deze regeling erop gericht om jonge landbouwers tot 41 jaar te stimuleren om duurzaam te investeren in hun bedrijf middels de aanschaf van moderne installaties en machines. Voorbeelden van duurzame investeringen zijn zonnepanelen, systemen voor precisielandbouw, machines voor niet kerende grondbewerking en mestvergisters. De subsidie bedraagt 30% van het investeringsbedrag. De subsidie is maximaal € 20.000 en moet minimaal € 10.000 bedragen om

voor deze regeling in aanmerking te komen. De provincie voert naast deze regeling geen specifiek beleid voor jonge landbouwers.

De regeling is in 2015 in werking getreden waarbij het subsidieplafond voor de jaren 2016, 2017 en 2018 respectievelijk € 1,2 miljoen, € 870.000 en € 600.000 bedraagt. Jaarlijks worden gemiddeld 50 aanvragen toegekend. In 2016 bedroeg het vastgestelde subsidiebedrag circa € 385.000.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling jonge agrariërs ondersteund bij het moderniseren en verduurzamen van het bedrijf. De jonge landbouwer is verplicht een aanvraag tot vaststelling van de subsidie te doen. Hieruit blijkt of de investering is uitgevoerd. De provincie geeft aan dat de subsidie gericht is op het verkleinen van de investeringsdip. Het is bij de provincie echter onduidelijk of een investeringsdip door de subsidie kleiner wordt. Het is opvallend dat in Zuid-Holland de beschikbare subsidie in 2016 voor maar een derde is beschikt. De oorzaak hiervan is dat in 2016 de regeling voor de eerste keer is opengesteld en enkele aanloopproblemen kende. De tweede openstelling leverde al meer aanvragen op. De effecten van de gesubsidieerde activiteiten worden landelijk gemonitord door het Regiebureau POP en RVO. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de effecten van gedane investeringen. Er wordt ook gekeken naar aspecten zoals totale investeringen en het aantal ondersteunde jonge landbouwers.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Met behulp van de subsidie worden investeringen gedaan om bedrijven te moderniseren en te verduurzamen. Dit draagt bij aan de verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Verder is er een landelijke werkgroep die de openstellingen voorbereid en de openstellingen die geweest zijn ook evalueert. De resultaten van de evaluatie worden onder andere gebruikt als input voor het opstellen van criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen. In de werkgroep zijn de jonge landbouwers vertegenwoordigd via het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK).

## Overige regelingen m.b.t. behoud en ontwikkeling van (agrarisch) natuurgebied en landschappen

### **15. Natuur- en landschapsbeheer (SNL)**

De subsidie wordt verstrekt voor het beheer van (agrarische) natuurbeheertypen en beheer van landschapsbeheertypen. De regeling wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In de SNL zit zowel het beheer van natuurgebieden als het agrarisch natuurbeheer. In de begroting 2019 is de meetwaarde 2017 voor met SNL beheerde natuur op 27.616 ha gesteld. Het aantal hectare leefgebied (=agrarisch natuurbeheer) staat op 15.768 ha per jaar.

De regeling is in 2015 in werking getreden en kent geen einddatum. De provincie geeft aan dat RVO inzicht heeft in kengetallen, zoals aantallen aanvragen en toegekende subsidiebedragen.

4

Ondanks dat de provincie geen inzicht heeft in de kengetallen, is de subsidieregeling beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: met behulp van subsidie is er sprake van meer hectares leefgebied binnen het nieuwe stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer (open grasland, natte en droge dooradering, open akkerland). De provincie geeft aan dat zonder de subsidie er geen activiteiten tot stand komen ten behoeve van het natuur- en landschapsbeheer.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Door natuurbeheer financieel te ondersteunen ontstaan natuurgebieden van de juiste kwaliteit die geschikt zijn voor diverse diersoorten. Dit draagt bij aan een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving en de biodiversiteit.

De provincie geeft aan dat de kwaliteit van de natuur binnen het natuurnetwerk sinds 2012 volgens een landelijk ontwikkelde methode wordt onderzocht. Het betreft een vlakdekkende monitoring, die in een periode van zes jaar in het hele natuurnetwerk wordt uitgevoerd. Aan het eind van elke periode van zes jaar wordt een kwaliteitsbeoordeling uitgevoerd; hieruit volgt een oordeel (laag/midden/hoog) per beheertype per beoordelingsgebied. Een aandachtspunt is dat de landelijke monitoringsystematiek nog in ontwikkeling is. De komende jaren worden er nog aanvullingen en verbeteringen doorgevoerd, mede daarom is het niet mogelijk om een eindoordeel te geven. De resultaten moeten dan ook niet gezien worden als een beoordeling of eindoordeel, maar meer als een mogelijkheid om op een (landelijk) gestandaardiseerde wijze over deze gebieden te praten.

### **16. Natuurcompensatie**

De Subsidieregeling Natuurcompensatie Zuid-Holland heeft betrekking op de gevallen waarin de provincie initiatiefnemer is van projecten ten gevolge waarvan natuurwaarden verloren gaan, waarbij natuurcompensatie aan de orde is en waarbij de compensatiemaatregelen op gronden van derden worden uitgevoerd. Zo wordt er met behulp van subsidie geschikt weidegrasland gerealiseerd ter compensatie van verdwijnend leefgebied van weidevogels als gevolg van bijvoorbeeld de aanleg van provinciale infrastructuur.

De subsidieregeling is in 2015 in werking getreden, kent geen einddatum en heeft sinds 2017 geen subsidieplafond. In 2015 zijn zes aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 445.000. In 2016 is één aanvraag toegekend voor een subsidiebedrag van € 253.000. In 2017 en 2018 waren er geen provinciale projecten waarvan de provincie de negatieve effecten met deze regeling wilde compenseren.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling compensatiegraslanden voor weidevogels gerealiseerd. Daarnaast worden agrariërs of andere grondeigenaren actief benaderd door georganiseerde weidevogelcollectieven om hen te wijzen op de subsidieregeling. Echter, over langere termijn ontstaat pas inzicht in wat dit voor gevolgen heeft voor het aantal broedparen aan weidevogels. Voor de provincie is een belangrijke indicator het aantal hectares compensatiegrasland. Op dit moment loopt het aantal gerealiseerde hectares aan agrarisch natuurbeheer (circa 45 hectare) gelijk op met de doelstelling van de provincie.

3

De subsidieregeling is als potentieel maatschappelijk doeltreffend beoordeeld, omdat het aannemelijk is dat het realiseren van geschikt weidevogelgrasland een bijdrage levert aan een groene leefomgeving en de biodiversiteit. Omdat het nog te vroeg is om inzicht te hebben in het daadwerkelijke effect van gerealiseerd weidevogelgrasland, is het nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over de maatschappelijke doeltreffendheid.

### **17. Gebiedsprogramma's groen (SGG)**

Lokale en regionale partners in Zuid-Holland zetten zich steeds meer in voor het behoud en de versterking van de groene leefomgeving. De provincie stelt zich op als aanjager, ondersteuner en cofinancier. Het provinciebestuur is ervan overtuigd dat participatie van gebruikers en belanghebbenden essentieel is voor het behoud en de verbetering van de leefomgeving. Sinds 2014 zijn om die reden de gemeenten, waterschappen en andere overheden per regio verenigd in zogenoemde 'landschapstafels', waaraan zij samen plannen maken voor het vergroenen van de provincie. In toenemende mate sluiten zich daarbij ook bedrijven en maatschappelijke organisaties aan. Waar voorheen al wel plannen voor natuur, groen en recreatie voor het komende jaar per deelgebied werden gemaakt,

is het nu nieuw dat de groene gebiedsontwikkeling voor een grotere regio en een langere periode geprogrammeerd is door meer partijen.

Zuid-Holland telt 14 landschapstafels. Niet alle landschapstafels doen een beroep op cofinanciering door de provincie. Soms wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van POP3 financiering. In juli 2018 heeft de provincie de voortgangsrapportages van de gesubsidieerde landschapstafels beoordeeld. Daarbij was de mate van voortgang bepalend voor de vraag of de programma's van de Landschapstafels ook volledig worden uitgevoerd, of dat er aanleiding was om te verwachten dat de subsidies niet of niet volledig worden benut. Mocht dat laatste het geval zijn, dan zou de provincie kunnen bijsturen door de subsidies aan de Landschapstafels tussentijds anders te verdelen (herijken). Het algemene beeld is dat alle landschapstafels inmiddels goed 'op stoom' zijn gekomen, maar dat het vaak extra tijd heeft gekost om op gang te komen, zoals in uitwerking van de visie, het aangaan van uitvoeringsovereenkomsten, het inregelen van de organisatie, waaronder de manier waarop het geld beschikbaar wordt gesteld aan de projecten. Ook het ontwikkelen van ideeën en plannen tot uitvoerbare projecten kost tijd. De uitvoering is daardoor wat langzamer op gang gekomen dan verwacht. De planningen laten echter zien dat nog steeds mag worden verwacht dat de programma's op tijd worden uitgevoerd en dat de beschikbare subsidies worden besteed.

Voor de meerjarenprogramma's 2016-2019 hebben diverse Landschapstafels een bod gedaan op provinciale cofinanciering: Landschapstafel Rijn- en Veenstreek € 1,5 miljoen, Landschapstafel Duin- en Bollenstreek € 2,25 miljoen, Landschapstafel Duin, Horst & Weide € 2,42 miljoen, Landschapstafel Hof van Delfland € 3,54 miljoen, Landschapstafel IJsselmonde € 2 miljoen, Landschapstafel Voorne-Putten € 2,5 miljoen, Landschapstafel Alblasserwaard-Vijfheeren landen € 1,2 miljoen, Landschapstafel Waterdriehoek € 2,5 miljoen, Landschapstafel 'Haringvliet in een stroomversnelling' € 5 miljoen. Het is niet duidelijk in hoeverre deze bedragen daadwerkelijk zijn beschikt.

3

Op dit moment is het aannemelijk dat de landschapstafels hun programma tijdig starten en voltooien. De doeltreffendheid van de regeling wordt per project gemonitord aan de hand van voortgangsrapportages. Hierbij wordt opgemerkt dat projecten waarvoor subsidie is verleend pas recent zijn gestart dan wel 'op stoom' zijn gekomen. Met het oog op de subsidiebedragen die met de regeling gemoeid zijn en de mate van onzekerheid of subsidiedoelen tijdig gerealiseerd gaan worden, is het wenselijk om deze regeling goed te monitoren.

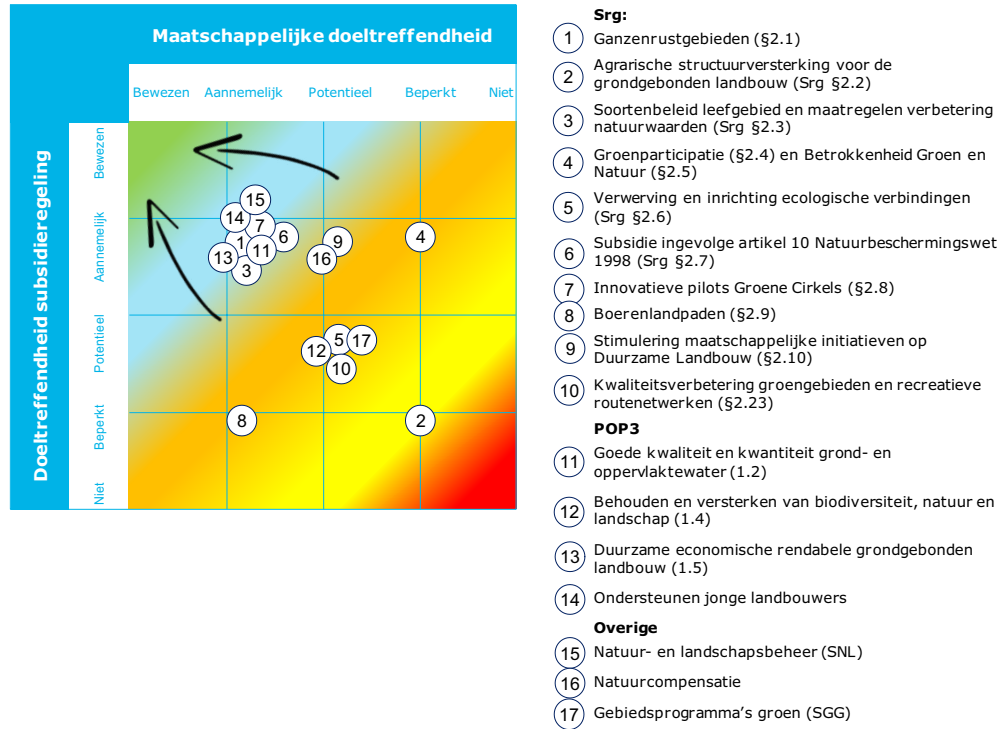
3

Omdat projecten pas recent zijn gestart, is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de maatschappelijke doeltreffendheid van de regeling. Deze is echter wel potentieel doeltreffend. Bij de totstandkoming van de Landschapstafelsprogramma's heeft de provincie gekeken naar de aansluiting bij beleidsdoelen zoals Biodiversiteit en Groenbeleving.

## Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de 17 onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 8.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Water en Groen'



### Legenda bij bovenstaande matrix

- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenatie gebaseerd veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.

## 4.2 Thema 'Milieu'

De provincie zet zich in voor een veilige en leefbare omgeving voor haar inwoners. Samen met andere overheden en maatschappelijke partners pakt de provincie verontreiniging aan en werkt aan de verbetering van het milieu. In de Beleidsvisie duurzaamheid en milieu 2013-2017, die is verlengd tot 2019, staat hoe de provincie de doelstellingen voor luchtkwaliteit, externe veiligheid, geluid en bodemsanering realiseert. Het uiteindelijke doel is de economie en de milieukwaliteit te versterken.

In dit kader is de maatschappelijke opgave door de provincie als volgt omschreven:

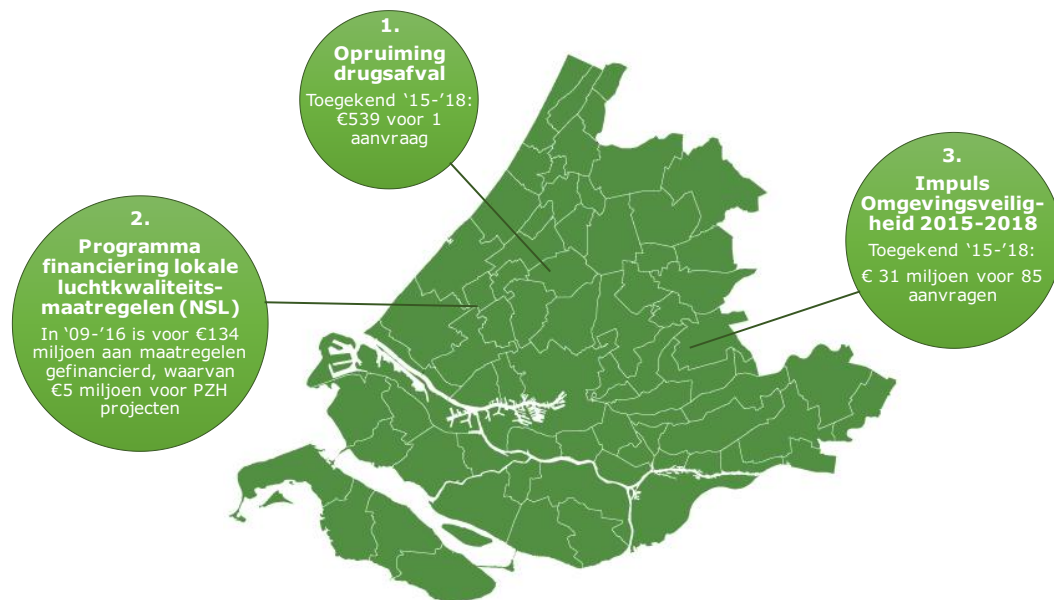
*De provincie Zuid-Holland is een toonaangevende provincie waar mensen met plezier wonen, werken en recreëren. Om een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving te creëren en te behouden, is het verbeteren van de (milieu)kwaliteit van de leefomgeving een belangrijke factor. Tevens is dit goed voor het economisch vestigingsklimaat en goed voor de biodiversiteit.*

Om dit te realiseren heeft de provincie voor diverse beleidsonderwerpen subsidieregelingen opengesteld. De in dit onderzoek onderzochte regelingen zijn:

1. Opruiming drugsafval Zuid-Holland 2018
2. Programma financiering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen Zuid-Holland (NSL)
3. Impuls Omgevingsveiligheid 2015 -2018

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode.

**Figuur 9.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen het thema 'Milieu'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.



### 1. Opruiming drugsafval Zuid-Holland 2018

De subsidieregeling opruiming drugsafval is een landelijke regeling die elk jaar opnieuw wordt vastgesteld. In 2018 wordt de subsidie voor de laatste keer in zijn huidige vorm vastgesteld, omdat het landelijke convenant waarop de subsidieregeling is gebaseerd afloopt. Uit de concept evaluatie van dit convenant is naar voren gekomen dat de huidige vorm niet de meest effectieve is. Belangrijke oorzaak is dat de subsidie pas kan worden aangevraagd in het jaar nadat een drugsdumping heeft plaatsgevonden. De urgentie bij een gedupeerde is op dat moment vaak al verdwenen. Een landelijke werkgroep werkt aan aanbevelingen voor een eventuele nieuwe (landelijke) subsidie.

Het doel van de huidige regeling is het verlenen van een financiële bijdrage aan gemeenten, terreinbeheerders en andere grondeigenaren die kosten hebben gemaakt voor het opruimen van drugsafvaldumpingen. De subsidie bedraagt maximaal 50% van de gemaakte opruimkosten en kan worden aangevraagd in de periode van 1 juli tot 30 september. De regeling wordt door de provincie Noord-Brabant voor alle provincies uitgevoerd; het budget voor alle provinciale subsidieregelingen is drie jaar lang op grond van het convenant door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking gesteld.

In Zuid-Holland wordt beperkt gebruik gemaakt van de regeling: in 2016 is € 7.157 beschikbaar (over het jaar 2015), in 2017 is € 445 beschikbaar (over het jaar 2016) en in 2018 is € 1.732 beschikbaar (over het jaar 2017). Over de periode 2015 tot en met 2017 bedraagt het gemiddelde subsidieplafond circa € 17.000, maar omdat de regeling nooit uitputtend is benut is het subsidieplafond voor 2018 opgelopen tot € 43.000. Deze onderbenutting wordt mede veroorzaakt doordat de problematiek in Zuid-Holland relatief beperkt is. Uit cijfers van de landelijke politie blijkt dat in 2015 acht drugsdumpingen in Zuid-Holland hebben plaatsgevonden. In 2016 en 2017 zijn respectievelijk vier en twaalf gevallen geregistreerd.

4

Vanuit het perspectief van de provincie Zuid-Holland is de subsidieregeling beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: de provincie levert een financiële tegemoetkoming aan de bij de provincie bekende gedupeerden in de kosten van het opruimen van drugsafvaldumpingen. In de periode 2015-2018 zijn vijf aanvragen toegekend voor een totaalbedrag van € 9.334. Op basis van de cijfers van de landelijke politie over het aantal geregistreerde drugsdumpingen valt af te leiden dat niet alle grondeigenaren waar een dumping heeft plaatsgevonden gebruik maken van de regeling. In de praktijk betekent dit dat niet alle kosten voor grondeigenaren zijn gecompenseerd. Dit ligt echter buiten de invloedssfeer van de provincie omdat (1) de landelijke regeling voorschrijft dat pas subsidie kan worden aangevraagd in het jaar nadat een drugsdumping heeft plaatsgevonden en (2) de provincie vanuit privacyoverwegingen geen inzicht heeft in de exacte locatie van een drugsdumping, zodat grondeigenaren niet actief benaderd kunnen worden. De provincie benaderd wel alle gemeenten waar een drugsdumping heeft plaatsgevonden, zodat zij actief geattendeerd worden op het bestaan van de subsidieregeling.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave: het conform landelijke afspraken compenseren van gedupeerden voor kosten die hen door criminele activiteiten zijn overkomen. Dit uitgangspunt en de vorm van de regeling vloeien voort uit de landelijke afspraken in het convenant dat aan deze subsidie ten grondslag lag.

De tendens is dat landelijk gezien het aantal drugsdumpingen toeneemt. De rijksoverheid heeft aangekondigd meer geld en mankracht in te zetten voor de aanpak van het dumpen van drugsafval.<sup>10</sup>

## **2. Programma financiering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen Zuid-Holland (NSL)**

Deze rijksbrede subsidieregeling heeft als doel het tijdig verbeteren van de luchtkwaliteit om te voldoen aan de Europese grenswaarden voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijnstof (PM<sub>10</sub>). Voorbeelden van maatregelen die met het NSL zijn gefinancierd zijn het verbeteren van de verkeersdoorstroming en het bevorderen van schoner openbaar vervoer.

De subsidieregeling is begin 2009 in werking getreden en liep af op 31 december 2016. In totaal is in de programmaperiode van het NSL € 134 miljoen aan maatregelen gefinancierd uit subsidiemiddelen, waarvan € 5 miljoen voor projecten van de provincie Zuid-Holland zelf.<sup>11</sup> Een aanvullende voorwaarde van de verstrekte NSL-middelen is de cofinanciering (100%). Dit houdt in dat er in het totaal circa € 330 miljoen is ingezet voor maatregelen inzake luchtkwaliteit in Zuid-Holland. Te weten € 134 miljoen subsidiemiddelen en circa € 200 miljoen aan eigen middelen van de partners en provincie. De provincie Zuid-Holland heeft € 4,9 miljoen aan subsidiemiddelen ingezet en € 6,8 miljoen eigen middelen.

**5** Deze subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend, omdat de doelstelling aantoonbaar is gerealiseerd: het beschikbaar stellen van financiële middelen en het uitvoeren van vooraf gedefinieerde projecten die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. In de Voortgangsrapportage Luchtkwaliteit wordt jaarlijks gerapporteerd over de resultaten van het provinciale luchtbeleid. Deze resultaten zijn onder meer gebaseerd op landelijke monitorgegevens van het RIVM en op meetgegevens van de DCMR. Uit deze voortgangsrapportages blijkt dat, mede dankzij de NSL en het provinciaal Actieprogramma Luchtkwaliteit, de luchtkwaliteit over de laatste jaren is verbeterd van een grootschalige overschrijding van grenswaarden in Zuid-Holland in 2009, naar een situatie waar grenswaarden nog op een beperkt aantal binnenstedelijke punten wordt overschreden.<sup>12</sup>

**4** De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De meeste maatregelen worden doorgerekend op hun bijdrage aan verbetering van de luchtkwaliteit. Naast het feit dat een verbeterde luchtkwaliteit een positief effect heeft op een gezonde leefomgeving, zijn er sinds de start van de regeling geen ruimtelijke projecten meer stopgezet op grond van een slechte luchtkwaliteit. Schone(re) lucht is daarmee een factor in een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

## **3. Impuls Omgevingsveiligheid 2015 -2018**

De Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) is een landelijk programma en bestaat uit vier deelprogramma's op het gebied van omgevingsveiligheid, die gedurende vier jaar worden uitgevoerd door omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en provincies, waarbij de provincie Zuid-Holland als secretaris optreedt. Het doel is het versterken en verankeren van de uitvoering van het omgevingsveiligheidsbeleid en de regelgeving, anticiperend op het in werking treden van de Omgevingswet. In 2014 zijn de middelen door het Bestuurlijk Omgevingsberaad toebedeeld.

<sup>10</sup> <https://www.nu.nl/binnenland/5506412/grapperhaus-meer-geld-en-mankracht-aanpak-dumpen-drugsafval.html>

<sup>11</sup> Bron: Memo eindafrekening ministerie IenW, 22 juni 2018.

<sup>12</sup> Bron: Achtste Voortgangsrapportage luchtkwaliteit Zuid-Holland, 13 februari 2018.

De huidige regeling is op 1 juli 2015 in werking getreden en loopt af op 31 december 2018. Het programma wordt minimaal met 1 jaar verlengd. Sinds het in werking treden van de regeling zijn 85 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 31 miljoen. Er is geen subsidieplafond.

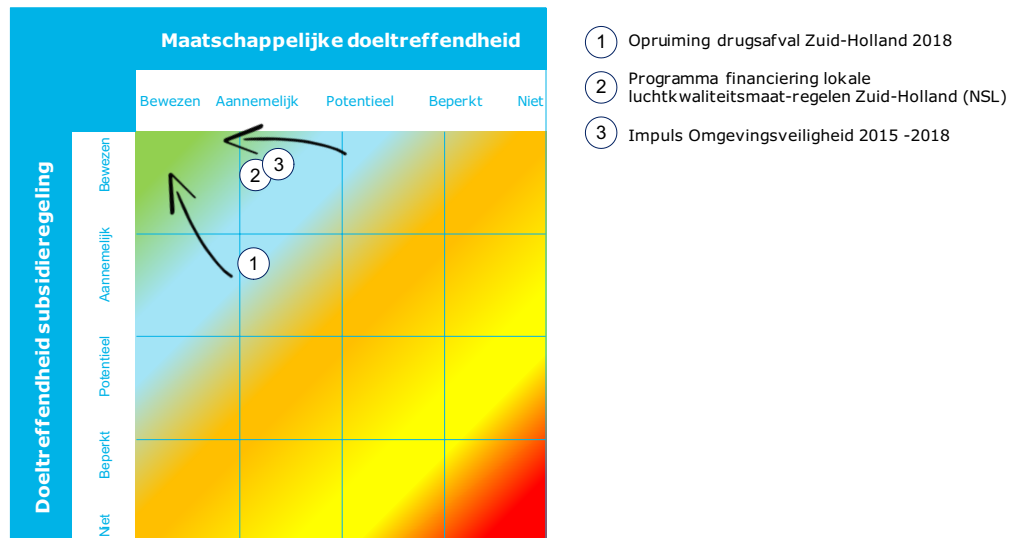
**5** Vanuit het perspectief van de provincie Zuid-Holland is de subsidieregeling beoordeeld als doeltreffend: het aantoonbaar toebedelen van financiële middelen aan derden, zoals omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, etc. Daarnaast wordt er door de provincie gemonitord aan de hand van kwantitatieve beleidsindicatoren die gericht zijn op aantallen producten, zoals het aantal verleende vergunningen en het aantal afgegeven RO-adviezen. Voor de provincie gaat het dan ook om een outputregeling. Het Bestuurlijk Omgevingsberaad, onder leiding van de staatssecretaris van het ministerie van IenW, stuurt het programma IOV, waarin wel aandacht is voor de effecten van de gesubsidieerde activiteiten (outcome).

**4** Het landelijk programma geeft geen directe bijdrage aan de maatschappelijke opgave van de provincie Zuid-Holland, maar een deel ervan is wel te herkennen in het externe veiligheidsprogramma van de provincie. De provincie regisseert zelf haar activiteiten binnen Zuid-Holland en zorgt voor voldoende aansluiting aan het landelijke programma. Mede op basis van de resultaten, zoals vermeld in de 'Eindejaarsrapportage Impuls Omgevingsveiligheid 2017' van 8 april 2018, levert de regeling een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave.

### Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de drie onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 10.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Milieu'



**Legenda bij bovenstaande matrix**

- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenering gebaseerd op veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.

## 4.3 Thema 'Cultuur'

De provincie werkt aan het behoud van uniek erfgoed voor toekomstige generaties door het beschermen, beleefbaar maken en (economisch) benutten van cultureel erfgoed. Om 'het bredere verhaal van de Zuid-Hollandse geschiedenis nog beter te vertellen en beleefbaar te maken' streeft de provincie naar nieuwe, eigentijdse (economisch rendabele) bestemmingen van erfgoed, goed gepresenteerde en toegankelijke archeologische vondsten en beeldbepalende, onderhouden molens in het Hollandse landschap. De basisprincipes van het erfgoedbeleid zijn verwoord in de Beleidsvisie Cultureel Erfgoed en Basisvoorzieningen Cultuur 2017 – 2020.

In dit kader is de maatschappelijke opgave door de provincie als volgt omschreven:

*De provincie Zuid-Holland wil een toonaangevende provincie zijn waar mensen met plezier wonen, werken en recreëren. Cultuur en erfgoed zijn daarin belangrijke factoren. De provincie wil haar unieke erfgoed behouden voor toekomstige generaties.*

Om dit te realiseren heeft de provincie voor diverse beleidsonderwerpen subsidieregelingen opengesteld. De in dit onderzoek onderzochte subsidieregelingen zijn:

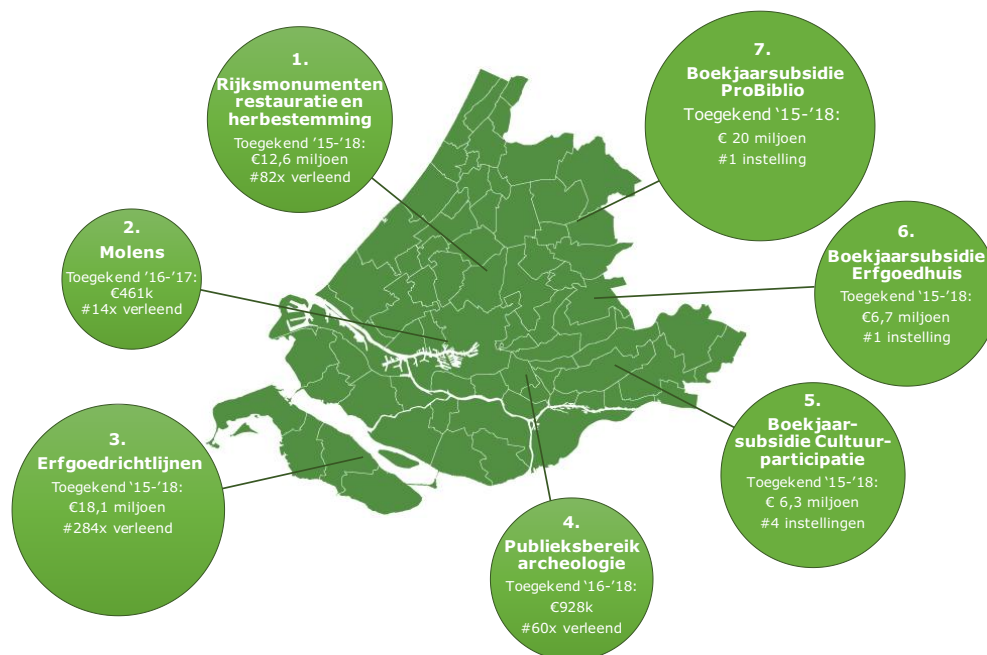
1. Rijksmonumenten restauratie en herbestemming
2. Molens 2013
3. Erfgoedlijnen
4. Publieksbereik archeologie

De provincie verstrekt daarnaast nog boekjaarsubsidies voor:

5. Cultuurparticipatie: dit betreft het in stand houden van een beperkte basisvoorziening voor de volgende vier instellingen: Kunstgebouw, Popunie, Jeugdtheaterhuis Zuid-Holland en Stichting Educatieve Orkest Projecten (SEOP).
6. Erfgoedhuis: subsidie voor het ondersteunen van de uitvoering van het provinciale erfgoedbeleid in brede zin.
7. ProBiblio: subsidie voor het ondersteunen van openbare bibliotheken in Zuid-Holland.

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode.

**Figuur 11.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen het thema 'Cultuur'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.

### 1. Rijksmonumenten restauratie en herbestemming

De subsidieregeling Rijksmonumenten restauratie en herbestemming is bedoeld om rijksmonumenten in stand te houden door middel van restauratie en herbestemming. Beschermen, beleven en (economisch) benutten vormen hierbij sleutelbegrippen die bijdragen aan een aantrekkelijke leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Tevens beoogt de regeling de toegankelijkheid te verbeteren voor mensen met een functiebeperking en duurzaamheidsmaatregelen te treffen ten behoeve van de herbestemming van monumenten. De subsidieregeling hangt samen met de subsidieregeling Erfgoedlijnen, die zich richt op een gebiedsgerichte aanpak van objecten (waaronder restauratie van rijksmonumenten) in combinatie met toerisme en recreatie.

De subsidieregeling is op 1 december 2013 in werking getreden. De provincie financiert maximaal 50% van de subsidiabele kosten. Het subsidieplafond is in 2014, 2016 en 2017 verhoogd om tegemoet te komen aan een groeiend aantal subsidieaanvragen. Sinds het in werking treden van de regeling zijn 136 subsidieaanvragen ingediend, waarvan 82 aanvragen zijn toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 12,6 miljoen.

5

De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend. Uit de evaluaties voor het onderdeel 'Restauratie' blijkt dat de subsidieregeling voor gewone rijksmonumenten erin slaagt om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden. Uit de evaluaties blijkt ook dat dit zonder subsidie beperkt tot stand komt. De provincie controleert zowel op papier, als in de praktijk de subsidieresultaten. Zij doet dit onder andere via voortgangsrapportages, bezoeken van bouwvergaderingen en werkbezoeken op locatie. Het onderdeel herbestemming blijkt goed aan te sluiten bij de behoefte om monumenten een goede herbestemming te geven. Dit voorkomt het voor langere tijd leeg staan – en daardoor snel achteruit gaan – van

monumenten. De provincie monitort de prestaties van de subsidie aan de hand van diverse (beleids)indicatoren, waaronder het aantal gesubsidieerde rijksmonumenten, het aantal maatadviezen voor herbestemming en de bouwkundige staat van een monument. Per jaar zijn per indicator streefcijfers opgesteld. Daarnaast monitort de provincie onder meer ook het aantal opgeleverde leerlingwerkplaatsen en werkgelegenheid. De regeling bereikt hiermee een breder maatschappelijk doel dan alleen erfgoed.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De verbeterde bouwkundige staat en de herbestemming van rijksmonumenten leidt tot behoud van cultureel erfgoed voor toekomstige generaties. Daarnaast levert goede zorg voor cultureel erfgoed een aannemelijke bijdrage aan een aantrekkelijke leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

NB. In de bovenstaande beoordeling is de subsidie voor agrarische rijksmonumenten buiten beschouwing gelaten. Een voor particuliere aanvragers ingewikkelde procedure is mogelijk de oorzaak dat het aantal aanvragen achterblijft bij de verwachtingen van de provincie. Onderzocht moet worden hoe de doelgroep gestimuleerd kan worden om meer aanvragen in te dienen. Dit kan bijvoorbeeld door de procedure te vereenvoudigen, door meer hulp te bieden en door de bekendheid van de regeling te vergroten. Ook kan de ondergrens van de Subsidieregeling restauratie rijksmonumenten voor agrarische rijksmonumenten worden verlaagd van € 100.000 naar € 50.000, zodat daarmee ook het herstel van rieten daken en bijgebouwen voor subsidie in aanmerking komen.

## 2. Molens 2013

De subsidieregeling Molens is uniek in Nederland en is gericht op behoud, in stand houden en draaien van molens in Zuid-Holland. Eigenaren van rijksmonumentale (incomplete) molens vormen de doelgroep van de subsidie. Voorwaarde voor de subsidie is dat molen-eigenaren deelnemen aan de landelijke Subsidieregeling instandhouding monumenten (Sim). In de provincie Zuid-Holland staan circa 230 molens die mogelijk in aanmerking komen voor de subsidie. De subsidie is gebaseerd op de Beleidsvisie Cultureel Erfgoed en Basisvoorzieningen cultuur 2017-2020 en het Hoofdlijnenakkoord.

Voor de jaren 2016 en 2017 zijn 31 aanvragen ingediend en 14 toegekend. Het totaal beschikte subsidiebedrag voor deze beide jaren bedraagt € 461.000, terwijl € 450.000 was begroot. Er wordt subsidie aangevraagd voor groot onderhoud, onderhoud en restauratie van molens.



De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend. Met behulp van de subsidie worden molens geconserveerd, hersteld en/of vernieuwd. Hierdoor kunnen molens niet alleen draaien, maar ook voldoende draaiuren maken. Deze voldoende draaiuren zijn belangrijk ter voorkoming van extra onderhoudskosten. Goed onderhouden en draaiende molens dragen bij aan het beleefbaar maken van het cultureel erfgoed in de provincie. Bovendien stimuleert het vrijwilligers om molens te laten draaien en open te stellen voor publiek. De voor de provincie belangrijke (beleids)indicatoren zijn het onderhoudsrapport van een molen en de tellerstand. Beide indicatoren zijn specifiek, meetbaar en controleerbaar. De subsidieaanvragen voor (groot) onderhoud dienen vergezeld te gaan van een actueel onderhoudsrapport. Dit geeft inzicht in de (kwalitatieve) staat van de molen. Daarnaast worden bij groot onderhoud de bouwvergaderingen bezocht, waardoor het proces nauwgezet wordt gevolgd. Ook is er een afgevaardigde van de provincie aanwezig bij de oplevering van het werk. Bij de vaststelling van subsidies wordt inhoudelijk bekeken of de werkzaamheden naar behoren zijn uitgevoerd. Kwaliteit is hierbij het belangrijkste criterium.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Het behouden en laten draaien van molens is belangrijk voor het in stand houden van cultureel erfgoed. Monitoring van onderhoud vindt plaats via de Erfgoedmonitor. Goede zorg voor cultureel erfgoed levert een aannemelijke bijdrage aan een aantrekkelijke leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

### **3. Erfgoedlijnen**

De subsidieregeling Erfgoedlijnen heeft betrekking op verschillende monumentale bezienswaardigheden in een bepaalde geografische locatie die een gezamenlijk verhaal vormen. De subsidie is gericht op het beschermen en beleefbaar maken van erfgoed en landschappen met grote cultuurhistorische waarde zodat een aantrekkelijke leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat ontstaan. De provincie heeft zeven erfgoedlijnen uitgezet die via een stakeholdernetwerk (erfgoedtafels) worden gerealiseerd. Elke erfgoedtafel heeft een ambitie bepaald en een lijst met activiteiten opgesteld om de ambitie te realiseren. De door de provincie toegekende projecten zijn vastgelegd in het Maatregelenpakket Erfgoedlijnen.

In de periode van 2015 tot en met 2018 zijn 284 aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van € 18,1 miljoen. Dit is in lijn met het beschikbare subsidieplafond. De meeste subsidies zijn aangevraagd voor de erfgoedlijn Landgoederenzone.



De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend: doelen van de subsidie worden aantoonbaar gerealiseerd. De provincie geeft aan dat zonder subsidie de projecten niet in de huidige omvang en kwaliteit tot stand komen. Door de erfgoedtafels wordt de bijdrage van de projecten aan de doelen van de betreffende erfgoedlijn beoordeeld via een afwegingskader dat is opgesteld door de erfgoedtafels, waardoor alle projecten in dienst staan van de ambitie van de erfgoedtafel. Alleen projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van de erfgoedlijn, zoals bepaald met de ambitie van de erfgoedlijn, worden opgenomen in het Maatregelenpakket. De regeling heeft niet alleen meerwaarde in materiële zin, maar zorgt ook voor inhoudelijke verbindingen (samenhang), samenwerking tussen regionale partijen en een groter toeristisch bereik. Daarnaast ontstaan er initiatieven buiten de subsidieregeling voor de erfgoedlijnen en is er dankzij de projecten meer betrokkenheid en draagvlak onder de beheerders van erfgoed. Ook wordt dankzij de projecten meer integraliteit en samenhang met andere beleidsterreinen (vooral 'groen' en 'water') gestimuleerd. Deze inhoudelijke samenhang zorgt voor een betere herkenbaarheid van het erfgoed. De erfgoedtafels monitoren de voortgang van projecten en de prestaties. De resultaten hiervan worden gerapporteerd in de Monitor Erfgoedlijnen.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave om uniek erfgoed voor toekomstige generaties te behouden. De waardering van bezoekers van de iconen van erfgoedlijnen en het aantal bezoekers geven een beeld van de bijdrage aan het maatschappelijke doel, waarbij de aanname is dat er een causaal verband is tussen de gestegen waardering en bezoekersaantallen en de prestaties die zijn geleverd met subsidie van de provincie.

### **4. Publieksbereik archeologie**

De subsidieregeling publieksbereik archeologie heeft als doel om een breed publiek kennis te laten maken met archeologie, zodat hiervoor meer draagvlak ontstaat onder de inwoners van Zuid-Holland. De provincie geeft met de subsidieregeling invulling aan artikel 9 van het Verdrag van Malta, waarin de verplichting is opgenomen om de toegankelijkheid van archeologisch erfgoed te bevorderen en tentoonstellingen van archeologische voorwerpen te stimuleren.



De subsidieregeling is op 1 juli 2016 in werking getreden en loopt af op 31 december 2019. Sinds het in werking treden van de regeling zijn 60 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van circa € 1 miljoen.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend. Met behulp van de subsidie zijn en worden diverse activiteiten georganiseerd die zorgen voor het vergroten van het publieksbereik. Voorbeelden van activiteiten zijn tentoonstellingen, persactiviteiten, inzet van sociale media, crowdfunding, publicaties, openbare lessen en het meedoen aan onderzoek. Lokale projecten dragen in versterkte mate bij aan draagvlak voor en waardering van archeologie. Er is een brede doelgroep bereikt zoals schoolklassen, jongeren, winkelend publiek, ouderen en buitenlandse toeristen (waaronder doelgroepen die gevestigde instellingen niet weten te vinden of weinig kennis hebben). De prestaties van de subsidie worden gemonitord aan de hand van outputindicatoren, zoals het aantal archeologische tentoonstellingen, het aantal openbaar toegankelijke opgravingen of het aantal interactieve presentaties. Omdat er niet gemonitord wordt op de effecten (outcome) van deze archeologische publieksactiviteiten, is het niet duidelijk wat de aantoonbare bijdrage van de subsidieregeling is aan het beschermen en beleefbaar maken van het cultureel erfgoed in Zuid-Holland.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Het is aannemelijk dat met behulp van subsidie activiteiten tot stand zijn gekomen die de verbinding tussen archeologie en de burger hebben bevorderd, teneinde het draagvlak onder de inwoners van Zuid-Holland voor archeologie te vergroten. Omdat monitoring alleen plaatsvindt aan de hand van kwantitatieve indicatoren, ontbreekt een aantoonbare onderbouwing van de daadwerkelijke bijdrage van de subsidieregeling aan de maatschappelijke opgave.

## 5. Cultuurparticipatie

De provincie Zuid-Holland ondersteunt gemeenten bij de uitvoering van hun taken op het gebied van cultuurparticipatie en -educatie. Cultuurparticipatie wordt gezien als een gemeentelijke taak. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt dan ook bij de gemeenten. Specifiek heeft de subsidie tot doel het primair onderwijs, gemeenten en culturele instellingen middels een basisvoorziening te verbinden met doorlopende leerlijnen voor cultuureducatie (ontwikkeling en distributie). Instellingen die als basisvoorziening zijn aangemerkt zijn Kunstgebouw, Jeugdtheaterhuis Zuid-Holland, Popunie Zuid-Holland en Stichting Educatieve Orkest Projecten (SEOP). Eens per kwartaal vindt een voortgangsoverleg plaats tussen de provincie en de instellingen, waarin de prestatieafspraken worden besproken.

Op basis van art.4:23, derde lid, onder c van de Algemene Wet Bestuursrecht wordt de subsidie rechtstreeks verleend aan de hierboven genoemde instellingen. Jaarlijks wordt € 1,6 miljoen subsidie verstrekt, waarbij Kunstgebouw met € 1,2 miljoen de grootste ontvanger is en SEOP de kleinste met ruim € 30.000. Het totale verstrekte subsidiebedrag in de periode 2015-2018 bedraagt ruim € 6,3 miljoen.

5

De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend: met behulp van subsidie wordt de basisvoorziening 'cultuurparticipatie' in stand gehouden. Jaarlijks wordt door de vier instellingen een activiteitenplan opgesteld, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen en uitvoeren van cultuur-educatieve programma's voor kinderen en jongeren en het voorlichten over (pop)muziek, theater, beeldende kunst, dans, cultuureducatie-projecten en andere cultuurvormen. De projecten en voorstellingen worden gewaardeerd en aantoonbaar afgenomen door gemeenten en onderwijsinstellingen. Dit blijkt ook uit de eerder uitgevoerde evaluatie naar de basisvoorzieningen cultuurparticipatie. De belangrijkste indicator om de prestaties te monitoren is de mate van cofinanciering (50%). Dit staat voor de afname van projecten en

voorstellingen door gemeenten en onderwijsinstellingen. Een andere indicator is het aantal bereikte kinderen en scholen. De indicatoren zijn vooral gericht op output en niet op outcome.



De subsidie levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave gericht op cultuureducatie om kinderen en jongeren in aanraking te laten komen met allerlei vormen van cultuur (zowel actief als passief) in Zuid-Holland. Met name gemeenten buiten de grote steden worden bereikt. Deze subsidie zorgt voor spreiding en ondersteuning van culturele infrastructuur voor kinderen en jongeren in gemeenten waar dit minder ontwikkeld is.

NB. De evaluatie die eerder is uitgevoerd naar de Begrotingssubsidie Cultuurparticipatie was ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

## 6. Erfgoedhuis

Het Erfgoedhuis vervult een belangrijke uitvoerende rol bij het realiseren van het provinciaal erfgoedbeleid. Het Erfgoedhuis voert ondersteunende werkzaamheden uit voor de erfgoedtafels en coördineert diverse samenwerkingstrajecten binnen de erfgoedlijnen. Voorbeelden van werkzaamheden zijn communicatie en promotie, ontwikkeling van lesmateriaal, trainen van vrijwilligers en (voorbereiding van) digitalisering van erfgoedcollecties.

Op basis van art.4:23, derde lid, onder c van de Algemene Wet Bestuursrecht wordt de subsidie rechtstreeks verleend. Jaarlijks wordt € 1,7 miljoen subsidie verstrekt aan het Erfgoedhuis. Het totale verstrekte subsidiebedrag in de periode 2015-2018 bedraagt ruim € 6,7 miljoen.



De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend: met behulp van subsidie wordt het Erfgoedhuis in stand gehouden. Volgens de provincie is financiële ondersteuning noodzakelijk om het Erfgoedhuis als organisatie voor de uitvoering van het provinciaal beleid te laten functioneren. Andere organisaties voorzien hierin niet. De mate waarin de gesubsidieerde activiteiten van het Erfgoedhuis bijdragen aan de provinciale doelen is complex om aantoonbaar vast te stellen, omdat de inzet van het Erfgoedhuis zich voor een groot deel richt op het ondersteunen van actoren die uiteindelijk de beoogde outcome mogelijk moeten maken. De rol van het Erfgoedhuis is hierbij vooral van belang om genoemde actoren voldoende toe te rusten voor het oppakken van de taak en/of rol. Zo worden gemeenteambtenaren toegerust om beleid te maken, vrijwilligers met elkaar in contact gebracht en van kennis voorzien en de provincie ondersteunt in informatiebehoefte, netwerkontwikkeling of praktisch binnen de Erfgoedlijnen. Het Erfgoedhuis verantwoordt zich jaarlijks over haar gesubsidieerde activiteiten in haar jaarverslag. Nadat de activiteiten zijn uitgevoerd en gecontroleerd door de provincie stelt de provincie de subsidie vast.



De subsidie levert een aannemelijke indirecte bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De bijdrage van de provincie is gericht op ondersteuning van andere actoren die bijdragen aan behoud van cultureel erfgoed en een aantrekkelijk Zuid-Holland waar mensen graag willen wonen en werken. Gezien het karakter van de werkzaamheden van het Erfgoedhuis is het aannemelijk dat deze een positief effect hebben op de maatschappelijke opgave. Het Erfgoedhuis draagt indirect bij aan een aantal effectindicatoren uit de begroting (2017), zoals het aantal bezoekers iconen erfgoedlijnen, waardering bezoekers iconen erfgoedlijnen, aantal bezoekers website geschiedenis van Zuid-Holland. Deze indicatoren worden kwantitatief gemeten over de jaren heen.

## 7. ProBiblio

De boekjaarsubsidie ProBiblio is gericht op het ondersteunen van het bibliotheeknetwerk in Zuid-Holland, zodat bibliotheken haar kernfuncties kunnen uitvoeren: informeren, leren, lezen, organiseren van ontmoeting en debat en laten kennismaken met kunst en cultuur. ProBiblio voert de provinciale taken uit op basis van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Het streven daarbij is dat bibliotheken inspelen op de technologische en maatschappelijke veranderingen die zich voordoen, de bibliotheken de beschikking hebben over een brede collectie om de inwoners van Zuid-Holland zo goed mogelijk te bedienen en dat het bibliothekennetwerk een goed functionerend systeem is. Hiertoe worden innovatieve projecten en programma's ontwikkeld voor lokale bibliotheken, fysieke werken vervoerd, het bibliothekennetwerk versterkt en de Koninklijke bibliotheek voorzien van data. Jaarlijks worden hierover prestatieafspraken gemaakt met de provincie en wordt daarover gerapporteerd in een jaarverslag.

De provincie hanteert sinds begin 2017 een toetsingskader met algemene prestatieverwachtingen voor de beoordeling van de activiteiten van ProBiblio. ProBiblio werkt dit uit in het jaarwerkplan en bespreekt deze met de provincie in de voortgangsgesprekken.

Op basis van art.4:23, derde lid, onder c van de Algemene Wet Bestuursrecht wordt de subsidie rechtstreeks verleend. Jaarlijks wordt € 5 miljoen subsidie verstrekt aan ProBiblio. Het totale verstrekte subsidiebedrag in de periode 2015-2018 bedraagt ruim € 20 miljoen.

5

De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend: met behulp van subsidie ondersteunt ProBiblio openbare bibliotheken in Zuid-Holland en geeft daarmee invulling aan wettelijke taken. Andere organisaties voorzien hierin niet. Afgesproken activiteiten worden uitgevoerd en beoogde resultaten worden behaald. Uit de doorlichting uitgevoerd door het onderzoeksbureau Lysias in 2016, blijkt dat innovatieve projecten en aandacht voor concrete doelen en monitoring hiervan kunnen bijdragen aan het bereiken van concrete resultaten. Op basis van het rapport van Lysias is door ProBiblio en de provincie een plan van aanpak opgesteld. De Staten zijn in 2017 en 2018 geïnformeerd over de voortgang.

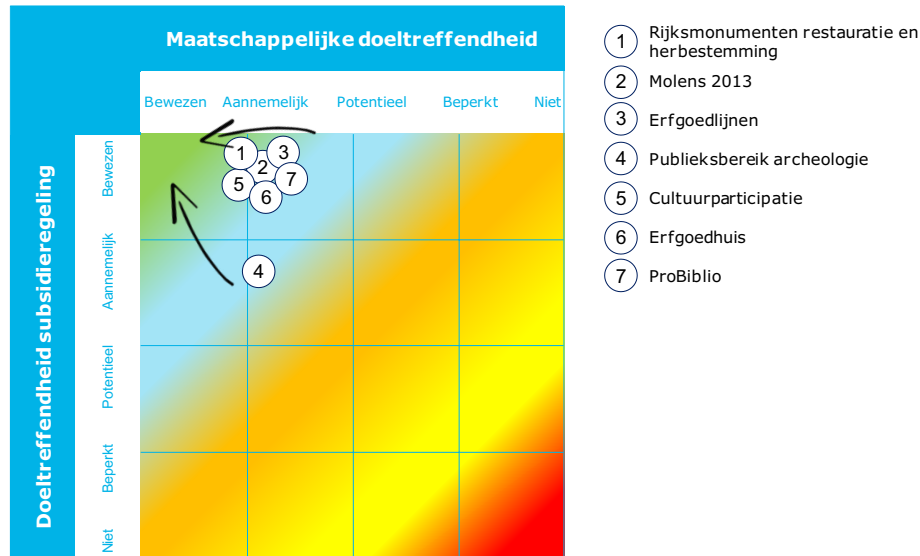
4

De subsidie levert een aannemelijke indirecte bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De bijdrage van de provincie is gericht op ondersteuning van het bibliothekennetwerk, zodat bibliotheken kernfuncties kunnen uitvoeren. Het beoogde maatschappelijke effect is door de provincie niet geoperationaliseerd, maar duidelijk is ook dat het resultaat niet alleen op het conto geschreven kan worden van de boekjaar-subsidie, maar dat ook andere (f)actoren een rol hebben gespeeld. De opgebouwde beleidstheorie maakt het echter wel aannemelijk dat de subsidie doeltreffend is.

## Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de zeven onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 12.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Cultuur'



### Legenda bij bovenstaande matrix

- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenatie gebaseerd veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.

## 4.4 Thema 'Economie'

De provincie bouwt aan een sterke regionale economie waarin door samenwerking de concurrentiepositie van de provincie verbetert en waarin innovatieve bedrijvigheid ontstaat die inspeelt op de groeimarkten van de toekomst. Het accent ligt daarbij op de ontwikkeling van een duurzame economie en de regionale kenniseconomie, de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis.

In dit kader is de maatschappelijke opgave door de provincie als volgt omschreven:

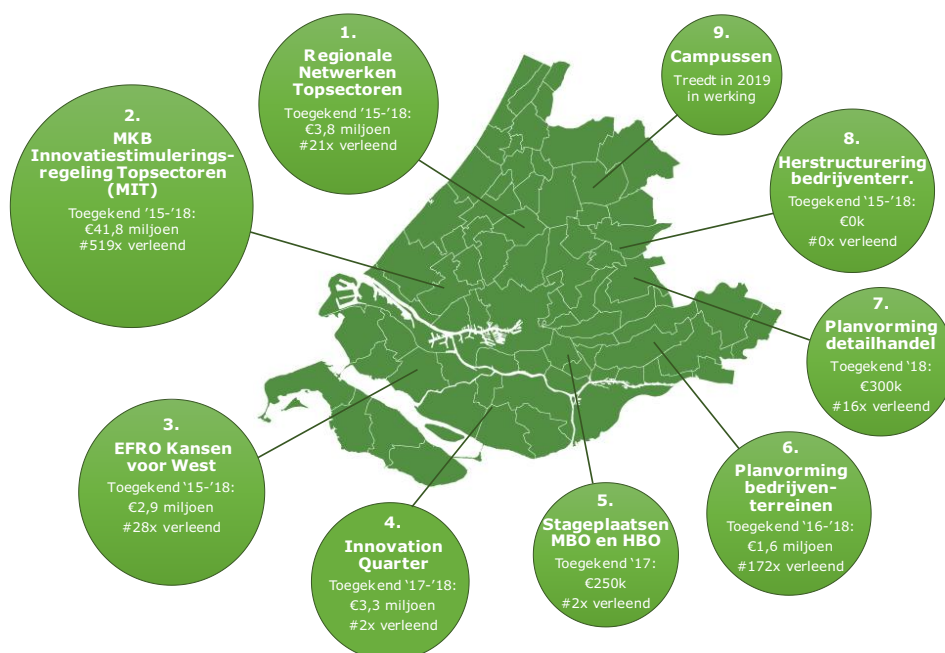
*De provincie Zuid-Holland wil een groeiende, duurzame en innovatieve economie voor een aantrekkelijk en concurrerend Zuid-Holland door (vooral internationale) concurrentiekracht/export te verbeteren voor bedrijven en talent. Tegelijkertijd wil zij een succesvolle transitie maken naar duurzame en digitale economie en de maximale werkgelegenheid behouden voor de provinciale welvaart.*

Om dit te realiseren heeft de provincie voor diverse beleidsonderwerpen subsidieregelingen opgesteld. De in dit onderzoek onderzochte subsidieregelingen zijn:

1. Regionale Netwerken Topsectoren
2. MKB Innovatiestimuleringsregeling Topsectoren (MIT)
3. EFRO Kansen voor West
4. InnovationQuarter
5. Stageplaatsen MBO en HBO Zuid-Holland
6. Planvorming bedrijventerreinen
7. Planvorming detailhandel
8. Herstructurering, ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen
9. Campussen

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode.

**Figuur 13.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen het thema 'Economie'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.

### **1. Regionale Netwerken Topsectoren**

De subsidieregeling Regionale Netwerken Topsectoren heeft als doel het aantal succesvolle productieve interacties tussen bedrijven onderling, bedrijven en kennisinstellingen en overheden (triple helix) te verhogen. De regeling is gericht op het ondersteunen van regionale netwerken waarin de triple helix partijen zijn vertegenwoordigd. Met de subsidieregeling wil de provincie het organiserend vermogen van de topsectoren en hun cross-overs versterken.

In totaal is er in 2015, 2016 en 2017 voor ruim € 3,8 miljoen door de provincie geïnvesteerd in Regionale Netwerken Topsectoren. In 2018 neemt het aantal aanvragen en subsidiabele bedragen af. Deze afname wordt veroorzaakt doordat partijen in 2015-2017 voor meerdere jaren subsidie hebben aangevraagd. Vanaf 2019 gaan veel van deze partijen opnieuw een aanvraag doen. De partijen die geïnteresseerd zijn hebben dus al eerder subsidie aangevraagd en in 2018 hebben er geen nieuwe partijen subsidie aangevraagd.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling bijeenkomsten georganiseerd waar de triple helix partijen bij elkaar komen. Daar worden gemeenschappelijke hindernissen, maar ook de wens voor bepaalde innovaties, gedeeld. De monitoring vindt plaats aan de hand van meetbare indicatoren. Er wordt meer gestuurd op opgeleverde producten (zoals het aantal bijeenkomsten), dan op de kwaliteit en de effecten van de regeling (zoals het aantal samenwerkingen<sup>13</sup>). Wanneer echter de tussentijdse evaluatie in ogenschouw wordt genomen (die inzicht geeft in de werking van de regeling) en als de aanbevelingen van de evaluatie (gericht op een nadere specificatie van de beleidstheorie van de regeling) worden geïmplementeerd, dan is het aannemelijk dat de subsidieregeling doeltreffend is.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Door samenwerking te stimuleren tussen bedrijven en kennisinstellingen komen er innovatieve projecten tot stand die weer kunnen zorgen voor meer innovatie binnen de bedrijven. Zo komt een positieve spiraal van innovatieve projecten op gang die bijdraagt aan een innovatieve en duurzame economie.

De subsidieregeling wordt vervangen door de regeling Regionale Netwerken voor Innovatie Zuid-Holland (RNIZ). Deze regeling geeft (nog) meer mogelijkheden om netwerken te kunnen weigeren die de Provincie niet (voldoende) vindt bijdragen aan de innovatieve economie van Zuid-Holland.

### **2. MKB Innovatiestimuleringsregeling Topsectoren (MIT)**

De subsidieregeling MIT heeft als doel het aantal haalbare innovaties in MKB in Zuid-Holland te verhogen door middel van een verhoging van het aantal innovatie- (samenwerking) projecten bij MKB. Sinds 2015 kent de MIT een nationale module en een regionaal/provinciaal deel. Zodoende richt de MIT zich op Regionale Innovatiestrategieën. De MIT voorziet in een duidelijke behoefte en ondersteunt het MKB in de eerste fase van innovatietrajecten. Het Rijk heeft een landelijke evaluatie naar de MIT uitgevoerd.

<sup>13</sup> Er is wél aandacht voor het aantal en de kwaliteit van samenwerkingen maar de informatie hierover ontvangt de provincie indirect van de programmamanager en andere partners in het netwerk.

In de periode 2016 tot 2018 neemt het aantal toegekende subsidies behoorlijk toe (de trendlijn is stijgend). Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de provincie hebben gezien de grote overvraag meer middelen beschikbaar gesteld. In totaal is er in 2015, 2016 en 2017 voor ruim € 28 miljoen door de provincie en het ministerie van EZK geïnvesteerd in 364 Zuid-Hollandse MKB-ers.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden samenwerking-, haalbaarheid- en innovatieadviesprojecten uitgevoerd. De monitoring vindt plaats aan de hand van meetbare indicatoren. Er wordt gestuurd op opgeleverde producten (de aantallen MKB-ers waar de provincie in heeft geïnvesteerd) en niet zozeer op de effecten van de regeling. De effecten van de regeling zijn namelijk pas te meten als daadwerkelijk projecten zijn afgerond en dat duurt meerdere jaren. Daarom evalueert de provincie de subsidieregeling om de 4 jaar. De MIT wordt in 2019 geëvalueerd. Wanneer echter ook de landelijke evaluatie in ogenschouw wordt genomen, dan is het aannemelijk dat de subsidieregeling doeltreffend is.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave: het lijkt erop dat econometrische resultaten positief zijn. Haalbaarheidsstudies en R&D-samenwerkingsprojecten lijken dus te zorgen voor additionele investeringen in innovatie door MKB-ers. Het Rijk heeft de resultaten van de MIT-regeling geëvalueerd en daar is Zuid-Holland in meegenomen.

### 3. EFRO Kansen voor West

De provincie Zuid-Holland geeft cofinanciering aan Europese projecten binnen het Kansen voor West II-programma. Projecten die voor subsidie in aanmerking komen moeten betrekking hebben op innovatie en duurzame energie. Het programma wordt voor een belangrijk deel gefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De regeling is in 2015 in werking getreden waarbij het subsidieplafond voor 2018 € 1,4 miljoen bedraagt. In totaal is er in 2015, 2016 en 2017 voor ruim € 2,5 miljoen door de provincie geïnvesteerd in de EFRO-regeling. In 2018 zijn 12 aanvragen ontvangen.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er zijn en worden op basis van deze regeling tientallen projecten uitgevoerd die betrekking hebben op innovatie en duurzame energie. De resultaten van projecten worden vaak pas over langere termijn zichtbaar. Er zijn echter géén beleidsindicatoren ontwikkeld die inzicht geven in de aantoonbare prestaties van de regeling.

3

De subsidieregeling levert potentieel een bijdrage aan de maatschappelijke opgave, maar het programma loopt nog en is nog niet geëvalueerd, bovendien zijn de doelen moeilijk kwantitatief te meten. In 2017 is wel een evaluatie op rijksniveau uitgevoerd voor het EFRO-programma voor de periode 2007-2013. Deze evaluatie bevestigt de door het ministerie van EZK beoogde doelen: groei in investeringen door het MKB, betere producten en diensten voor klanten en versterking van het vestigingsklimaat.

### 4. InnovationQuarter

De subsidie InnovationQuarter (IQ) betreft een (begrotings)boekjaarsubsidie. De subsidie heeft als doel de uitvoeringsorganisatie InnovationQuarter in staat te stellen om het innovatiepotentieel in Zuid-Holland beter te benutten. IQ heeft beter gepresteerd dan de beoogde resultaten. Het gaat om 56 aangejaagde business cases en innovatieprojecten en 50 bedrijven die van plan zijn zich te vestigen in ZH. IQ heeft over deze resultaten verantwoording afgelegd in het jaarverslag 2017.

De boekjaarsubsidie tot 2018 was € 1,5 miljoen. Met NJN 2018 wordt dit verhoogd met € 250.000. Dus vanaf 2018 wordt de boekjaarsubsidie € 1,75 miljoen. In 2018 ontvangt IQ daarnaast nog een incidentele subsidie van € 700.000.

5

Deze boekjaarsubsidie is doeltreffend: er zijn concrete business cases en innovatieprojecten uitgevoerd en tientallen bedrijven zijn van plan zich te vestigen in de regio. Er wordt gestuurd op de kwaliteit en de effecten van de subsidie. Als wij de resultaten uit het jaarverslag van IQ in ogenschouw nemen dan wordt de doelstelling van de subsidie aantoonbaar gerealiseerd.

4

De boekjaarsubsidie levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave: het realiseren van een duurzame en innovatieve economie in Zuid-Holland. Het is aannemelijk dat de bedrijven die betrokken zijn bij de uitgevoerde business cases, innovatieprojecten en FDI-projecten binnen drie jaar additionele arbeidsplaatsen realiseren in de regio.

### **5. Stageplaatsen MBO en HBO Zuid-Holland**

Studenten in het MBO en HBO hebben vaak moeite met het vinden van een stageplek waardoor zij mogelijk studievertraging oplopen en eventueel met een achterstand op de arbeidsmarkt komen. De Subsidieregeling stageplaatsen MBO en HBO Zuid-Holland kan worden aangewend voor juist die activiteiten die leiden tot de creatie van stageplaatsen voor MBO en HBO studenten. De provincie wil met deze subsidieregeling bijdragen aan het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, zodat de economie in de regio kan blijven beschikken over kwalitatief goed personeel.

Het subsidieplafond is € 250.000. Het maximaal aan te vragen subsidiebedrag is € 200.000 en het maximale subsidiebedrag per stageplaats bedraagt omgerekend € 2.500. Bij de aanvragen wordt het 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' principe toegepast. In 2017 zijn acht aanvragen ingediend voor in totaal € 827.000. Uiteindelijk zijn twee aanvragen voor een totaalbedrag van € 250.000 toegekend.

2

De subsidieregeling is beoordeeld als beperkt doeltreffend. Voor wat betreft het creëren van stageplaatsen is aan de doelstelling voldaan. Een voor de provincie belangrijke indicator is het aantal afgesloten beroepspraktijkovereenkomsten (BVPO's). Met de realisatie van extra stageplaatsen wordt gezorgd voor extra instroom en daarmee voor meer talent. Met betrekking tot de doelen over (a) meer (buitenlandse) vestigingen van bedrijven die dichtbij talenten willen zitten en (b) meer (intersectorale) mobiliteit door adaptieve arbeidskrachten, is niet bekend of en hoe deze zijn gerealiseerd.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De middelen worden ingezet om extra stageplaatsen te realiseren en daarmee voor instroom te zorgen in de sector. Nadeel is dat deze instroom niet is voorbehouden aan speerpunt- of transitie sectoren, maar breed is opgesteld. De doeltreffendheid kan mogelijk worden verhoogd door focus aan te brengen dat de stageplaatsen alleen in die sectoren zouden worden gerealiseerd die aansluiten op het bredere economische beleid van de provincie.

### **6. Planvorming bedrijventerreinen**

De subsidieregeling Planvorming bedrijventerreinen heeft als doel het verhogen en in stand houden van de kwaliteit en duurzaamheid van bestaande bedrijventerreinen.

De subsidieregeling is geëvalueerd. 174 bedrijventerreinen in Zuid-Holland (van de 600 die er in totaal aanwezig zijn) hebben in 2016/2017 een project doorlopen gericht op verhoging van de kwaliteit van hun terrein en het meer voldoen aan de eisen van de zittende ondernemers. Bijkomend effect is dat de samenwerking van de ondernemers op



het bedrijventerrein daarmee bevorderd wordt en de wil ontstaat om gezamenlijk aan de toekomst van hun terrein te werken.

**5** De subsidieregeling betreft een outputregeling, dat wil zeggen dat tussentijds vooral gestuurd wordt op opgeleverde producten en niet zozeer gekeken wordt naar de kwaliteit en de effecten van de regeling. Wanneer echter ook de (periodieke) evaluatie(resultaten) in ogenschouw wordt genomen, dan kan met zekerheid gezegd worden dat de subsidieregeling doeltreffend is.

**4** Op basis van de beleidstheorie is het duidelijk dat de subsidieregeling bijdraagt aan de maatschappelijke opgave. De subsidieregeling voorziet in de behoefte van de ondernemers om hun bedrijventerrein kwalitatief op orde te krijgen en te houden. De projecten die met de regeling worden uitgevoerd dragen bij aan een vitaal en krachtig bedrijfsleven.

### **7. Planvorming detailhandel**

Door onder andere de opkomst van internet en demografische ontwikkelingen functioneren niet alle winkel- en centrumgebieden naar behoren. In sommige gevallen nemen de kwaliteit en aantrekkelijkheid af. Dit beeld doet zich vooral voor bij middelgrote winkel- en centrumgebieden. De provincie Zuid-Holland heeft daarom de 'Subsidieregeling planvorming detailhandel Zuid-Holland' opgesteld. De subsidieregeling is bedoeld om de kwaliteit van winkel- en centrumgebieden te verhogen. Subsidie kan aangevraagd worden door gemeenten, winkeliers- en ondernemersverenigingen en stichtingen.

De regeling is eind maart 2018 voor 35 winkel- en centrumgebieden opengesteld. Deze gebieden zijn in het provinciaal detailhandelsbeleid specifiek benoemd als 'te optimaliseren centra' (middelgrote winkel- en centrumgebieden). Inmiddels is voor 16 aanvragen een subsidie verleend voor een totaalbedrag van circa € 300.000. Het jaarlijkse subsidieplafond bedraagt € 500.000. De regeling loopt af in 2021.

**3** De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend. De eerste openstelling liep van 1 mei 2018 tot 1 september 2018. De uitvoering van gesubsidieerde projecten begint nu pas. Partijen hebben twee jaar de tijd om tot uitvoering van de projecten te komen. Er is in het beleidsschema voor detailhandel een effectindicator op tactisch niveau bepaald: Leegstandspercentage detailhandel vermindert. Er zijn twee prestatie-indicatoren op operationeel niveau bepaald: Percentage plancapaciteit concentratielocaties en aantal m2 herbestemde detailhandelsplannen.

**3** De subsidieregeling levert potentieel een bijdrage aan de maatschappelijke opgave, maar de regeling is nog jong en de projecten komen nu pas in uitvoering. Op basis van de beoordeling van de aangevraagde subsidies, ziet de provincie dat met subsidie wordt voorzien in een behoefte om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en winkel- en centrumgebieden ruimtelijk beter te laten functioneren. De verwachting van de provincie is dan ook dat de regeling doeltreffend zal zijn. Hiervoor is wel goed inzicht nodig in de resultaten van de individueel uitgevoerde projecten en mogelijk een heroriëntatie en aanvulling van de beleidsindicatoren.

### **8. Herstructurering, ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen**

De subsidieregeling Herstructurering, ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen had als doel het verbeteren van het vestigingsklimaat door het verhogen en in stand houden van de kwaliteit van de openbare ruimte op bestaande bedrijventerreinen. In 2013 is een nieuwe subsidieregeling vastgesteld voor uitsluitend planvorming bedrijventerreinen. De subsidieregeling herstructurering, ontwikkeling en planvorming is gelijktijdig in z'n geheel ingetrokken. Sinds die tijd zijn er geen subsidiegelden meer beschikbaar voor nieuwe aanvragen voor herstructurering. Wel zijn er nog enkele projecten in uitvoering, aangezien de looptijd van projecten varieert van 7 tot 10 jaar.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: aan de hand van meetbare indicatoren (zoals het aantal hectare geherstructureerd bedrijventerrein) is per project inzicht verkregen in de geleverde prestaties. De gemeenten die subsidie hebben ontvangen moesten jaarlijks een voortgangsrapportage indienen, met inhoudelijke en financiële informatie. Voortgangsrapportages en wijzigingsverzoeken zijn vaak aanleiding geweest voor overleg met de betreffende gemeenten en (soms ook) een bezoek aan bedrijventerreinen. Daarnaast werd gestuurd op het tijdig indienen van de jaarlijkse voortgangsrapportages. De provincie geeft aan dat de projecten over het algemeen succesvol en conform afspraken zijn uitgevoerd. Daarbij wordt opgemerkt dat de resultaten per project verschillend waren; sommige projecten waren succesvoller dan andere. De doelstellingen van de subsidieregeling zijn gedeeltelijk, d.w.z. voor 80% tot 90%, gerealiseerd.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave: door te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte zet de provincie aan tot private investeringen, zodat ook bedrijven investeren in hun gebouwen en in hun productieprocessen. De provincie geeft aan dat dit een belangrijke voorwaarde is bij het realiseren van toekomstbestendige bedrijventerreinen.

## 9. Campussen

De provincie Zuid-Holland zet met haar economisch beleid in op het creëren van een vruchtbaar regionaal ecosysteem voor innovatieve economie. Campussen nemen hier een belangrijke positie in als brandpunt voor innovatie en (nieuw) ondernemerschap. De subsidieregeling is van toepassing op activiteiten die plaatsvinden op de campussen Leiden Bio Science Park, TU Delft Campus en Space Campus Noordwijk. Met de Subsidieregeling campussen Zuid-Holland kan de provincie bijdragen aan de versterking en doorontwikkeling van campussen om zo innovatie, ondernemerschap en (nieuwe) werkgelegenheid te stimuleren. De regeling is op 30 oktober 2018 door GS vastgesteld en zal medio januari 2019 worden opengesteld. De subsidieplafonds voor 2019 en 2020 moeten nog worden vastgesteld, maar het voorstel is om € 1,5 miljoen per jaar beschikbaar te stellen. De hoogte van de subsidie bedraagt ten hoogste 50% van de subsidiabele kosten.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er zijn nog geen subsidieaanvragen ingediend, maar er is wel een beleidstheorie opgesteld. In de beleidstheorie is de aanname gedaan dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan het realiseren van onderzoeksinfrastructuur, de bouw en het upgraden van innovatieclusters en de exploitatie van innovatieclusters. Bij de beoordeling van de projectvoorstellen wordt, naast de beoordeling van de subsidiabele activiteiten, ook gekeken naar de ontwikkeling van de campus.

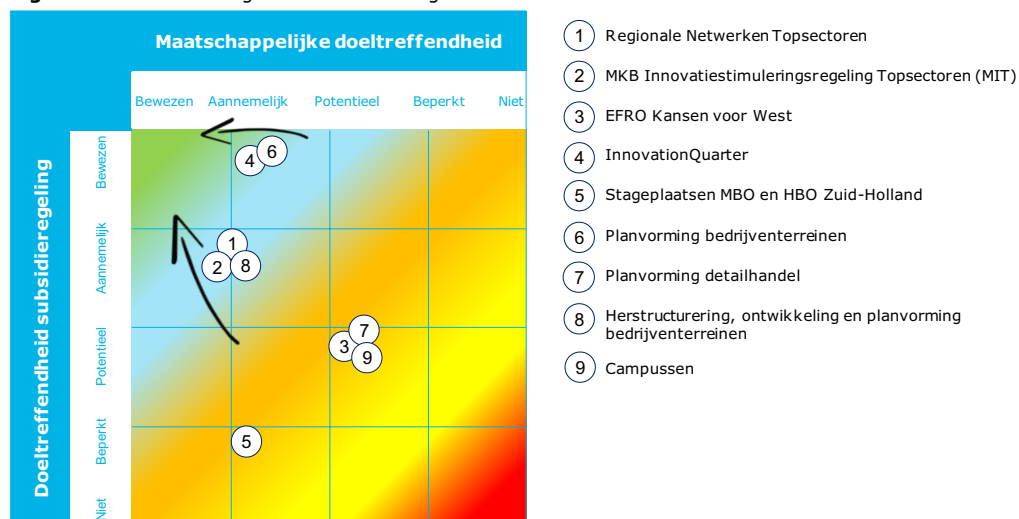
3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel maatschappelijk doeltreffend: in de beleidstheorie is verondersteld dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan meer productieve interacties gericht op groei en innovatie tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en kennisinstellingen op de campus. Een duurzame en innovatieve economie draagt naar verwachting bij aan een aantrekkelijk en concurrerend Zuid-Holland.

## Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de zeven onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 14.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Economie'



### Legenda bij bovenstaande matrix

- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenering gebaseerd op veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.

## 4.5 Thema 'Energie'

De provincie Zuid-Holland draagt bij aan een schone, betaalbare en toekomstbestendige energievoorziening. Het beperken van energieverbruik en de inzet van in Nederland opgewekte, schone energie biedt kansen om te innoveren en concurrerend te blijven en draagt bij aan het beschermen van het klimaat.

In dit kader is de maatschappelijke opgave door de provincie als volgt omschreven:

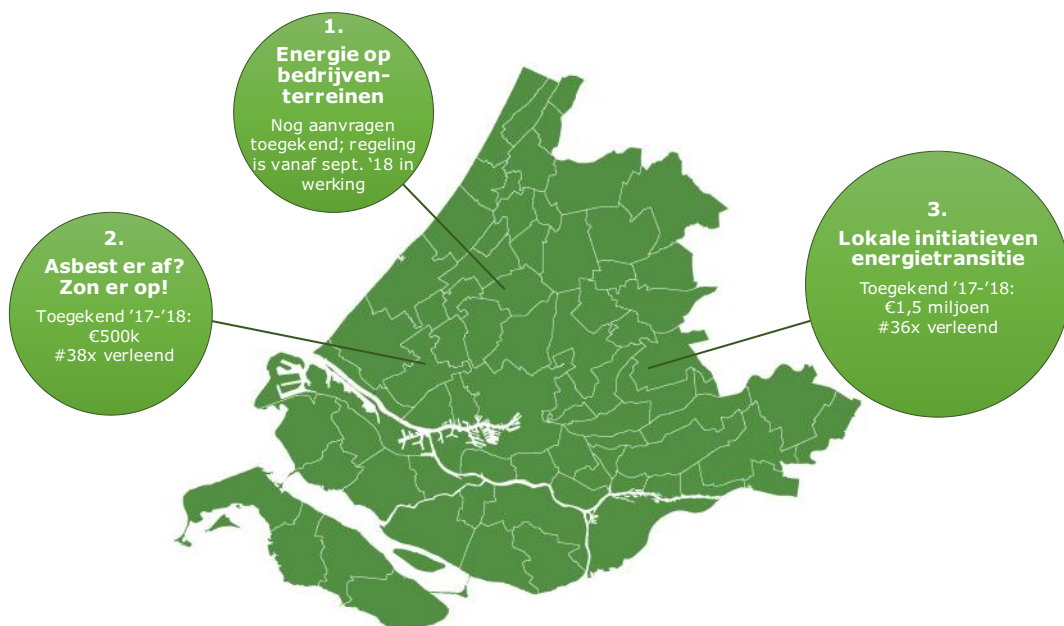
*De provincie Zuid-Holland wil een aantrekkelijke en concurrerende provincie zijn door het ontwikkelen van schone en toekomstbestendige energie en daarmee het beperken van de opwarming van de aarde door het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-emissies in Zuid-Holland.*

Om dit te realiseren heeft de provincie voor diverse beleidsonderwerpen subsidieregelingen opgesteld. De in dit onderzoek onderzochte subsidieregelingen zijn:

1. Energie op bedrijventerreinen
2. Asbest er af? Zon er op!
3. Lokale initiatieven energietransitie

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode.

**Figuur 15.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen het thema 'Energie'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.

## 1. *Energie op bedrijventerreinen*

De subsidieregeling Energie op bedrijventerreinen heeft als doel het verhogen van het gebruik en het opwekken van duurzame energie op bedrijventerreinen. Dit draagt bij aan het bereiken van het provinciale doel voor het energiebeleid: een CO<sub>2</sub>-neutrale omgeving in 2035. Tevens draagt het bij aan een toekomstbestendig vestigingsklimaat voor bedrijven en stimuleert het de samenwerking van bedrijven op bedrijventerreinen door de eis dat minimaal vijf bedrijven mee moeten doen. De provincie geeft 20% subsidie op de investering met een minimum van € 25.000 en een maximum van € 200.000. De openstelling van deze (nieuwe) regeling vindt plaats van 17 september 2018 tot 31 december 2018.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er zijn nog geen subsidieaanvragen ingediend, maar er is wel een beleidstheorie opgesteld. In de beleidstheorie is de aannahme gedaan dat met behulp van de subsidie energiebesparende maatregelen worden uitgevoerd met als doel de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren. Het is op dit moment niet duidelijk aan de hand van welke indicatoren de prestaties gemonteerd gaan worden.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel maatschappelijk doeltreffend: in de beleidstheorie is verondersteld dat het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot een positief effect heeft op het realiseren van vitale, krachtige en duurzame bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen die de opwarming van de aarde tegengaan zijn tevens belangrijk voor het realiseren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat en daarmee het creëren van werkgelegenheid.

## 2. *Asbest er af? Zon er op!*

De subsidieregeling Asbest er af? Zon er op! heeft als doel het stimuleren van de opwekking van duurzame energie, daarbij ligt de focus op grote daken met asbest. De regeling grijpt wetgeving die tot verwijdering verplicht aan om vervanging te combineren met het installeren van zonnepanelen en het opwekken van zonne-energie.

De subsidieregeling heeft een totaalbudget van € 850.000. De onttrekking is € 500.000 in 2018 en € 300.000 in 2019. In totaal gaat het om 38 toegekende aanvragen.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden grote daken met asbest vervangen en daarbij worden zonnepanelen geplaatst voor het opwekken van zonne-energie. De provincie geeft aan dat de subsidieregeling ondernemers helpt om hun asbestdak te vervangen en hiervoor zonnepanelen te investeren. Het alléén saneren van het asbestdak loont niet, de rijkssubsidie is hierbij niet toereikend genoeg. Opwekking van duurzame energie maakt het voor de doelgroep wel interessant, omdat diverse zaken gecombineerd kunnen worden. Afhankelijk van de omvang van het dak kan iemand in aanmerking komen voor rijkssubsidie (SDE of saldering), fiscale aftrekmogelijkheden, groene financiering bij een bank en een subsidie van de provincie. De populariteit van de aanvraag en de reacties van ondernemers bevestigen dit en de subsidieregeling draagt daardoor aantoonbaar bij aan de grotere opgave van 1,5 PJ zon in 2020.

4

Op basis van de beleidstheorie draagt de subsidieregeling aannemelijk bij aan de maatschappelijk opgave: het beperken van de opwarming van de aarde door het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-emissies in Zuid-Holland. Daarbij moet worden opgemerkt dat de regeling voor de doelgroep asbestdak verwijderen/zon PV terugplaatsen is. Voor die specifieke combinatie is de regeling succesvol en levert ze een (gedeeltelijke) bijdrage aan de opgave van 1,5 PJ zon in 2020.

### 3. Lokale initiatieven energietransitie

Met de deze subsidieregeling stimuleert de provincie lokale maatschappelijke initiatieven gericht op het realiseren van energiebesparing, het opwekken van duurzame warmte of duurzame energie of anderszins het terugdringen van de CO2-uitstoot. Daarnaast is het de bedoeling dat burgers zelf aan de slag gaan met energieopwekking, -besparing en isolatie. De taken die door de energietransitie bij inwoners terechtkomen, vragen veel juridische, technische en organisatiekennis, die met deze regeling gestimuleerd worden. Voorwaarde voor de subsidie is dat er naast de aanvrager ten minste twee andere partijen participeren.

Vanwege de grote belangstelling is het budget inmiddels verruimd van € 2 miljoen naar € 4,5 miljoen voor de periode 2017-2021. Dat is € 1,5 miljoen per jaar. In 2017 en 2018 zijn inmiddels 36 aanvragen toegekend.

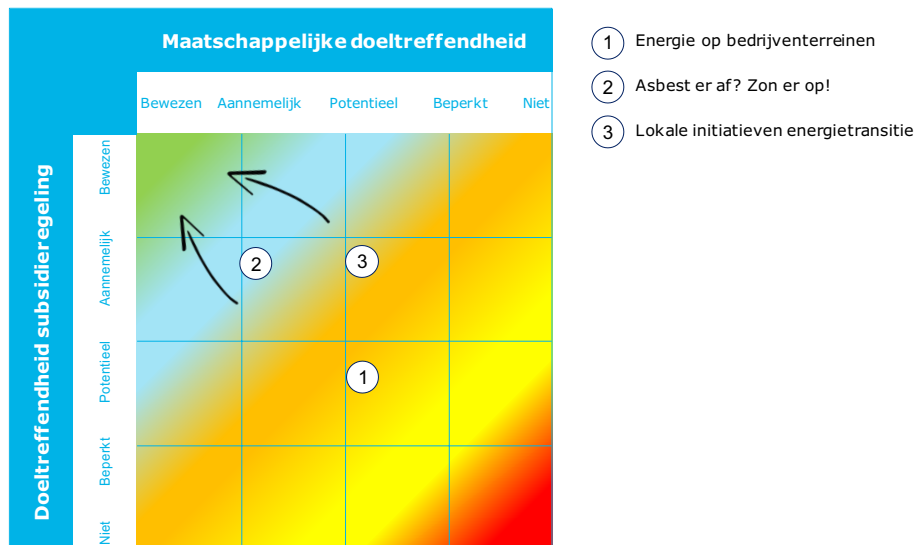
**4** De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend. Het aantal aanvragen overtreft de verwachtingen. Projecten worden in de basis beoordeeld op de bijdrage aan het terugdringen van de CO2-uitstoot. Los van de regeling laat de provincie een monitor maken van lokale initiatieven en die laat een sterke stijging zien van het aantal collectief opgewekte kWh. Ook bij besparing is een grote stijging te zien in Zuid-Holland die deels is toe te schrijven aan de inzet van de provincie. De flexibiliteit van de regeling draagt ook bij aan de doeltreffendheid: aanvragers hoeven zich niet in vele bochten te wringen om te voldoen aan de regels van de provincie.

**3** De subsidieregeling is in 2017 in werking getreden. Gezien de korte looptijd is het nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke doeltreffendheid van de regeling. Het is wel plausibel dat de projecten bijdragen aan de grotere opgave om de CO2-uitstoot terug te dringen.

### Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de drie onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 16.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Energie'



**Legenda bij bovenstaande matrix**

- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenatie gebaseerd veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.

## 4.6 Thema's 'Bestuur' en 'Gebiedsgerichte projecten'

De provincie Zuid-Holland kent één subsidieregeling in het bestuursdomein: Bevorderen intergemeentelijke samenwerking. De maatschappelijke opgave hieromtrent is door de provincie als volgt omschreven:

*Krachtige, slagvaardige en robuuste gemeenten en waterschappen in de provincie Zuid-Holland die als overheidslaag snel en daadkrachtig kunnen optreden. Zij hebben nu en in de toekomst toegevoegde waarde en maken inzichtelijk hoe beleid en besluiten tot stand komen en hoe publieke middelen worden besteed ten behoeve van burgers en organisaties.*

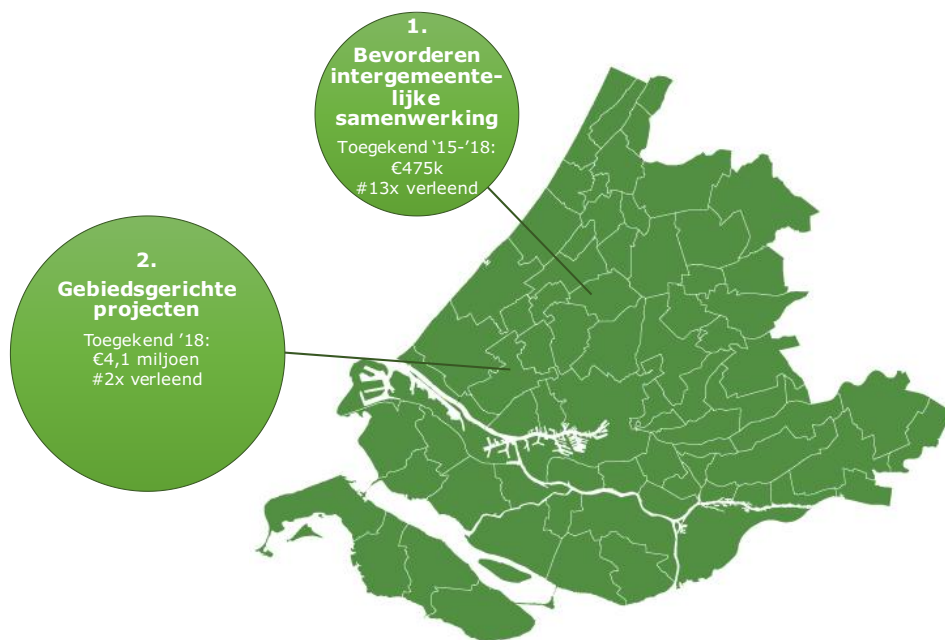
Een ander thema betreft gebiedsgerichte projecten. De maatschappelijke opgave hieromtrent is als volgt:

*Gebiedsgerichte projecten zijn bedoeld om de vijf Hoofdlijnen van het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 concreet te realiseren. Daarbij staan zes ambities uit de koepelnotitie centraal: (a) naar een klimaat-adaptieve Delta, (b) naar een nieuwe economie: the next level, (c) naar een levendige meerkernige metropool, (d) energie-vernieuwing, (e) moderne mobiliteit en (f) een aantrekkelijke leefomgeving.*

Om dit te realiseren bestaat er binnen de provincie de subsidieregeling Gebiedsgerichte projecten.

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode.

**Figuur 17.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen de thema's 'Bestuur' en 'Gebiedsgerichte projecten'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.



### 1. *Bevorderen intergemeentelijke samenwerking*

De subsidieregeling Bevorderen intergemeentelijke samenwerking Zuid-Holland heeft als doel het verhogen van het aantal krachtige, slagvaardige en robuuste gemeenten in de provincie Zuid-Holland. De provincie wil daarbij de helpende hand bieden door activiteiten te faciliteren die gericht zijn op het bevorderen of intensiveren van intergemeentelijke samenwerking in relatie tot de bestuurlijke toekomst. De regeling is in 2016 geëvalueerd. De belangrijkste aanpassing betrof dat bij de toekenning van de subsidie actief aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe deze bijdraagt aan de provinciale beleidsdoelen. Daarnaast is in de regeling de verplichting tot een afrondend evaluatiegesprek opgenomen.

In de periode 2015-2018 is € 900.000 beschikbaar, waarvan tot en met 2017 € 475.000 is verleend voor 13 aanvragen. Het betreft subsidies voor onderzoeken die in de bestuurlijk-politieke context plaatsvinden. De provincie is ambtelijk en in veel gevallen ook bestuurlijk voortdurend in gesprek met gemeenten over de samenwerking in de regio en over het functioneren van de gemeente zelf. Deze ambtelijke en bestuurlijke gesprekken die met de gemeente en/of de regio gevoerd worden zijn belangrijke informatiebronnen als het gaat om het beoordelen van het effect van de subsidieregeling.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn en worden activiteiten georganiseerd die gericht zijn op het bevorderen of intensiveren van intergemeentelijke samenwerking. In alle gevallen waarin een subsidie is verleend is een rapport opgeleverd dat voeding geeft aan de bestuurlijke discussie over samenwerking tussen gemeenten of de bestuurlijke toekomst van een gemeente. Afhankelijk van de politieke besluitvorming in gemeenteraden wordt een vervolg gegeven aan de activiteiten die zijn gesubsidieerd. Er wordt niet aanvullend gemonitord aan de hand van kwantitatieve beleidsindicatoren.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De rapporten geven input aan de bestuurlijke discussie in colleges van gemeenten en gemeenteraden. Dit beeld wordt door de provincie op diverse momenten bevestigd: in afrondende gesprekken, in het vervolgcontact en in het kader van nazorg. Overigens is naar aanleiding van een eerder uitgevoerde evaluatie de subsidieregeling aangepast, sindsdien wordt door de provincie actiever meegedacht met conceptaanvragen. Hierdoor is de doeltreffendheid van de regeling en de bijdrage aan de maatschappelijke opgave vergroot.

### 2. *Gebiedsgerichte projecten*

Met de subsidieregeling Gebiedsgerichte projecten zet de provincie zich in voor programma's en projecten die een bijdrage leveren aan de diverse maatschappelijke opgaven. Daarbij vindt de provincie het belangrijk om goed samen te werken met partijen die goed weten wat er in een gebied nodig is om een opgave op te pakken. De provincie zet zich in als partner en medefinancier in nieuwe, kansrijke coalities die starten op basis van dragende opgaven en energie in de regio zelf. Het Maatregelenpakket gebiedsgericht werken Zuid-Holland 2017 is een hulpmiddel om geld beschikbaar te stellen aan diverse maatwerkprojecten.

De provincie heeft in 2018 circa € 6 miljoen beschikbaar voor kansrijke, versterkende en gebiedsgerichte projecten.

3

De subsidieregeling is beoordeeld als potentieel doeltreffend: er zijn of worden vier gebiedsgerichte projecten uitgevoerd. De doeltreffendheid van de regeling wordt per project gemonitord aan de hand van voortgangsrapportages. Hierbij wordt opgemerkt dat projecten waarvoor subsidie is verleend pas recent zijn gestart. De regio Alphen aan den Rijn, Gouda en Woerden rapporteert bijvoorbeeld voor het eerst in maart 2019 over voortgang en resultaten van de projecten. Voor de regio AV is nog geen

uitspraak te doen over de realisatie, deze bijdragen worden binnenkort verstrekt. Voor de Hoeksche Waard is de aanvraag nu in voorbereiding. De aanvraag van Goeree Overflakkee is al toegekend, verder zijn de eerste projecten bij de gemeente ingediend. Projecten worden door de gebiedspartijen getoetst, onder meer aan de hand van doelstellingen van het Gebiedsprogramma.



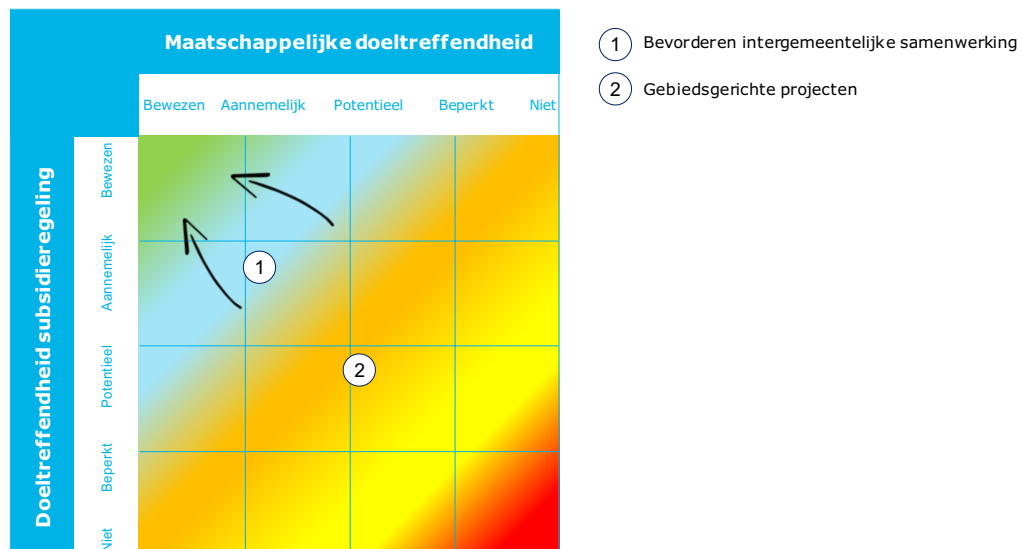
Omdat projecten pas recent zijn gestart, is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de maatschappelijke doeltreffendheid van de regeling. Deze is echter wel potentieel doeltreffend. Dit omdat bij de totstandkoming van het maatregelenpakket gericht is gestuurd op een aantal specifieke projecten. Daarbij zijn bestuurlijk met de regio afspraken gemaakt. Zo is de Maakfabriek een belangrijke impuls binnen de regio van de provincie en regio bestuurlijk vastgestelde economische agenda Drechtsteden. Voor de subsidie aan Alphen - Gouda - Woerden geldt dat alle projecten vallen onder gezamenlijke opgaven: duurzaamheid, verminderen bodemdaling, economische ontwikkeling van het Groene Hart en inzetten op versterking van toerisme en vrije tijd. Voor de projecten in de regio AV is er een koppeling met de opgaven van de regionale maatschappelijke agenda (RMA). Voor de Hoeksche Waard is er een gezamenlijk gebiedsprogramma waarin de dragende opgaven zijn benoemd en de projecten zijn hier weer aan gekoppeld. Dit geldt ook voor de regio Goeree Overflakkee, waar wederom dragende opgaven zijn benoemd waaraan verschillende (potentiële) projecten zijn gekoppeld.

NB. Opgemerkt wordt dat het maatregelenpakket door GS is beëindigd en dat er wordt gezocht naar een nieuwe manier om vanuit de provincie snel en gericht een integrale, financiële impuls te kunnen geven aan gebiedsgerichte projecten en programma's.

## Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de twee onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 18.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Bestuur'



**Legenda bij bovenstaande matrix**

- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenering gebaseerd op veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.

## 4.7 Thema 'Mobiliteit'

De Subsidieregeling mobiliteit Zuid-Holland (SRM 2017) is de subsidieregeling waarmee de provincie activiteiten subsidieert op het terrein van regionale infrastructuur en openbaar vervoer. De regeling is een provinciaal vervolg op de voormalige Brede Doeluitkering (BDU) van het Rijk. De doelstelling van de regeling is het realiseren van het verkeer- en vervoerbeleid op regionaal niveau in samenhang met het beleid op landelijk niveau.

Binnen het thema 'Mobiliteit' is er sprake van meerdere maatschappelijke opgaven. Onderstaand is per maatschappelijke opgave aangegeven via welke regelingen de provincie de opgaven probeert te realiseren.

*Maatschappelijke opgave: Een optimaal functionerend mobiliteitssysteem blijft een essentiële voorwaarde voor de economie van ZH. De provincie zet, naast het verbeteren van de bestaande en aanleg van nieuwe infrastructuur, ook in op het beter benutten en slimmer gebruiken van de bestaande capaciteit van het mobiliteitssysteem. Dit kan door de vraag naar mobiliteit meer af te stemmen op het aanbod van infrastructuur en vervoermiddelen. Daarbij is het streven de verkeersveiligheid te verbeteren en het aantal verkeersslachtoffers te verminderen.*

In dit kader zijn de volgende subsidieregelingen onderzocht:

1. Infrastructurele projecten (§2)
2. Bedrijfsvervoer Wet sociale werkvoorziening (§10)
3. Gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid (§11)
4. Veerprojecten (§12) en Veerinfrastructuur (§13)
5. Fietsprojecten (§14)
6. Energietransitie in mobiliteit (§16)

*Maatschappelijke opgave: De provincie wil (hoogwaardig) openbaar vervoer (OV), want OV levert een steeds grotere bijdrage aan het economisch vestigingsklimaat in Zuid-Holland. Ook levert OV een belangrijke bijdrage aan beheersbaar houden en waar mogelijk reduceren van congestie in stedelijk netwerk. OV heeft ook een belangrijke sociale functie. Want OV draagt bij aan vitaal en leefbaar houden van het landelijk gebied, met de doelstelling om OV efficiënter in te richten en beter aan te laten sluiten op de vraag, zodat kwetsbare groepen in de samenleving mobiel kunnen blijven.*

In dit kader zijn de volgende subsidieregelingen onderzocht:

7. Openbaar vervoer over weg, spoor, water (§3 en §4)
8. Buurtbussen (§6 en §7)
9. Toegankelijkheid bushaltelocaties (§8)
10. Sociale veiligheid (§9)

*Maatschappelijke opgave: Vitaal en leefbaar houden van het landelijk gebied door compleet maken van het mobiliteitsnetwerk gericht op vervoer van OV-reizigers. Nevenopgave: Verbeteren maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen door mobiel blijven van deze groepen waardoor zij kunnen participeren in onze samenleving.*

In dit kader is de volgende subsidieregeling onderzocht:

11. Collectief vraagafhankelijk vervoer (§5)

*Maatschappelijke opgave: Het bereiken van een optimale invulling van het openbaar vervoer waarbij de behoeften van de reiziger centraal staat.*

In dit kader is de volgende subsidieregeling onderzocht:

12. Reizigersplatform (§15)

*Maatschappelijke opgave: Ontwikkelen van een adequaat hoogwaardig regionaal openbaar vervoersaanbod voor een beter bereikbare en verbonden provincie*

In dit kader is de volgende subsidieregeling onderzocht:

13. R-net projecten (§16A)

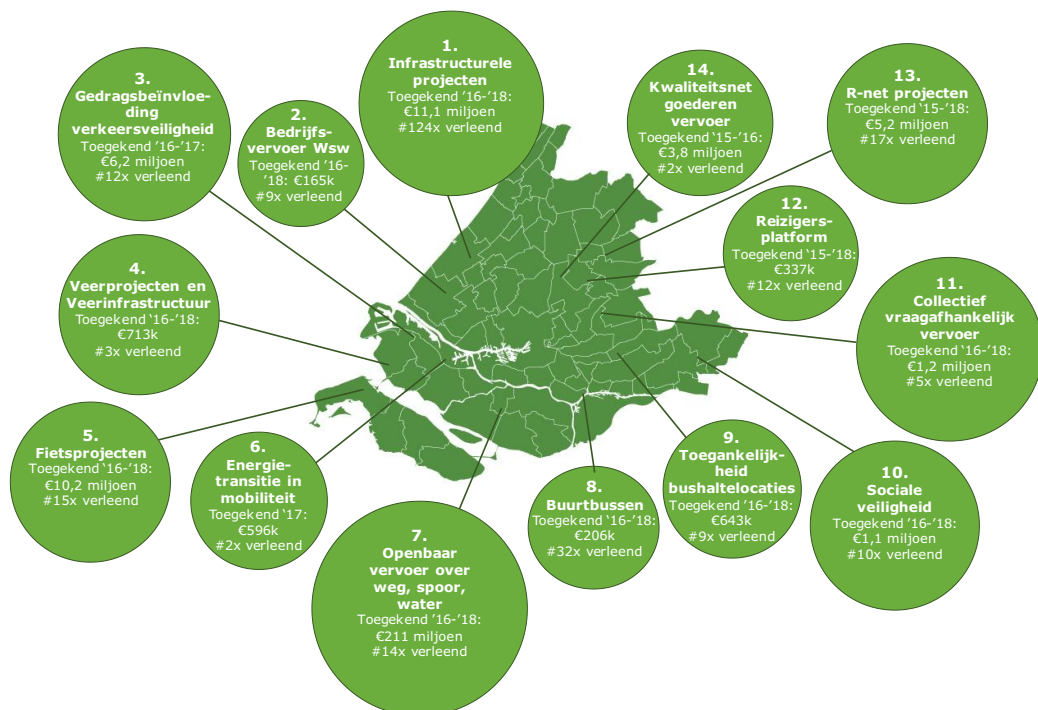
*Maatschappelijke opgave: Betere vestigingsplaatsfactoren door middel van betere doorstroming van het goederenvervoer vanuit het economisch belang van goederen.*

In dit kader is de volgende subsidieregeling onderzocht:

14. Kwaliteitsnet Goederenvervoer

In de onderstaande figuur is een samenvatting van de onderzochte regelingen weergegeven. Per regeling is aangegeven wat het totaal verleende subsidiebedrag is geweest in de periode 2015-2018, alsmede het aantal toegekende aanvragen in deze periode. Voor een aantal regelingen geldt dat deze in 2016 in werking zijn getreden.

**Figuur 19.** Samenvatting van de onderzochte regelingen binnen het thema 'Mobiliteit'



Onderstaand is een nadere toelichting gegeven op de beoordeling van (a) de doeltreffendheid van een subsidieregeling en (b) de doeltreffendheid van een subsidieregeling in relatie tot de bijdragen aan de maatschappelijke opgave.

## 1. Infrastructurele projecten (§2)

De subsidieregeling Infrastructurele projecten heeft als doel het verbeteren van de verkeersveiligheid, bereikbaarheid of leefbaarheid. Jaarlijks wordt er voor regionale infra-projecten een bedrag van € 7,1 miljoen gereserveerd. In de jaren 2016 en 2017 werden deze bedragen opgenomen in het Bestedingsplan mobiliteit. Dit Bestedingsplan werd door GS vastgesteld en dit was het uitvoeringsplan voor de SRM en bevatte een overzicht van alle bestedingen en de financiële dekking. Vanaf 2018 wordt er geen Bestedingsplan meer opgesteld. Vanaf dat jaar worden de regionale infraprojecten opgenomen in het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI). Dit PZI is een financiële uitwerking van de ambitie van het bestuur van de provincie om de bereikbaarheid te verbeteren. Het PZI wordt jaarlijks vastgesteld als onderdeel van de begroting van de provincie.

Iedere regio stelt een zogenaamde gebiedsagenda mobiliteit op en deze bevat een opsomming van projecten die in het komende jaar worden uitgevoerd. Tevens is er een doorkijk naar de volgende jaren. De projecten van alle regio's tellen qua bedragen uiteindelijk op tot het jaarlijks gereserveerde bedrag van € 7,1 miljoen. Bij de verdeling van dat jaarbudget wordt gebruik gemaakt van een verdeelsleutel. De gebiedsagenda's van de verschillende regio's worden opgenomen in het PZI.

Er vindt veelvuldig overleg plaats met de regio's en gemeenten in het kader van het opstellen van de gebiedsagenda's mobiliteit. Er is dus actief contact vanuit de provincie met de doelgroepen. Dit contact ziet toe op het vullen van de gebiedsagenda's met projecten (vooraf) en het volgen van de voortgang van het indienen van concrete subsidieaanvragen en signaleren bij uitblijven daarvan (achteraf). Bij de verantwoording van de subsidie worden eisen gesteld, deze volgen uit de bepalingen in de subsidieregeling en de voorwaarden in de subsidiebeschikking. Indien prestaties en activiteiten niet worden geleverd of uitgevoerd, dan volgt een vaststelling lager dan maximaal. Afhankelijk van de hoogte van de verleende subsidie (USK-criteria) wordt bij het vaststellen van de subsidie om bewijslast van de subsidieontvanger gevraagd. Dat is veelal een financiële verantwoording maar kan ook uit fotomateriaal bestaan.

In de periode 2016-2018 zijn 124 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 11,1 miljoen.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn of worden projecten uitgevoerd gericht op het aanleggen van bijvoorbeeld snelheidsremmende maatregelen, weg- en bouwwerken of verkeersinrichting en verkeerscommunicatie. De provincie geeft aan dat alle uitgevoerde projecten conform de aanvraag zijn uitgevoerd (output). In hoeverre de met de subsidie gerealiseerde prestaties daadwerkelijk bijdragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid, bereikbaarheid en/of leefbaarheid (outcome) is niet aantoonbaar gemaakt, maar is gebaseerd op logische aannames en veronderstellingen.

In overleg met de regio's is de wens naar voren gekomen om subsidies te kunnen stapelen en om een hoger subsidiepercentage mogelijk te maken. In de wijziging van de SRM die op 2 oktober door GS is vastgesteld, wordt dit mogelijk gemaakt. Daarmee wordt de doeltreffendheid van de regeling naar verwachting verder verhoogd.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Samen met andere projecten en ontwikkelingen dragen de met de subsidie behaalde prestaties naar verwachting bij aan maatschappelijke opgaves zoals een optimaal functionerend mobiliteitssysteem, verbeterde verkeersveiligheid en het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Daarbij spelen ook exogene factoren een rol (zoals economische ontwikkeling, lokale gebeurtenissen, verkeersgedrag en weersomstandigheden). Het 1 op 1 koppelen van prestaties aan maatschappelijke effecten is hierdoor lastig. Voor sommige grotere projecten is het effect beter meetbaar (bijvoorbeeld bij een rondweg) dan kleine projecten met beperkt effect.

NB: Op 2 oktober 2018 is de regeling gewijzigd zodat projecten die meerdere beleidsdoelen dienen een hogere percentage bijdrage kunnen ontvangen (tot 75%), waardoor de gemeentelijke bijdrage kleiner wordt. In veel aanvragen ziet de Provincie namelijk het maximale subsidiepercentage terug in het gevraagde subsidiebedrag. De subsidie is dus nodig voor het bereiken van het beoogde doel. De subsidie is vaak ook een stimulans om projecten met *voorrang* te laten uitvoeren dan dat een gemeente of waterschap dit project volledig zelf moet financieren.

## **2. Bedrijfsvervoer Wet sociale werkvoorziening (§10)**

De subsidieregeling Bedrijfsvervoer heeft als doel het stimuleren van werkgevers om hun werknemers bedrijfsvervoer aan te bieden. Het betreft bedrijfsvervoer van alle werknemers van sociale werkvoorzieningen door hun bedrijven, in gebieden waar geen goed OV aanwezig is.

In de periode 2016-2018 zijn negen subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 165.000.

2

De subsidieregeling is beoordeeld als beperkt doeltreffend. De regeling was aanvankelijk bedoeld om werknemers van bedrijven te vervoeren in gebieden waar beperkte openbaarvervoervoorzieningen aanwezig waren. Met de aanpassing van de regeling naar Wsw-bedrijven is er voor gekozen om werknemers met een beperking te vervoeren. Er zijn bij sommige Wsw-bedrijven afspraken gemaakt met de regionale busvervoerder over het vervoer van werknemers waardoor de noodzaak om subsidie via deze regeling aan te vragen, is komen te vervallen. Op dit moment wordt nog maar beperkt gebruik gemaakt van deze regeling: in 2018 is nog één aanvraag toegekend. Daarnaast worden prestaties niet gemonitord aan de hand van specifieke en eenduidige beleidsindicatoren, maar wordt op hoog abstractieniveau gekeken naar indicatoren in de provinciale begroting (o.a. gemiddelde snelheid op provinciale wegen in spits en dal) en in begrotingen van gemeenten en waterschappen. Deels wordt ook gebruik gemaakt van monitoringsrapportages van het Rijk (filedruk Rijkswegen) en het Havenbedrijf Rotterdam voor wat betreft het Rotterdamse Havengebied.

2

De subsidieregeling levert een beperkte bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De koppeling van prestaties aan effecten is abstract, maar het is aannemelijk/plausibel dat de subsidieregeling in brede zin doeltreffend is. Echter, nadat eerder de doelgroep is beperkt tot alleen instellingen op grond van de Wsw, blijven hooguit vier potentiële aanvragers over. In het komend jaar zal de afweging moeten worden gemaakt of het nog langer zinvol is om deze regeling in stand te houden of aan te passen (verbreding).

## **3. Gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid (§11)**

Samen met de Regionale Projectgroepen Verkeersveiligheid (RPV) wordt buiten het kaderwetgebied van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag door de provincie gestreefd naar een structurele, praktische en effectieve gedragsbeïnvloeding in Zuid-Holland. Een groot aantal activiteiten is op grond van paragraaf 11 van de Subsidieregeling mobiliteit Zuid-Holland 2017 subsidiabel. Op basis van deze regeling is het mogelijk om provinciale subsidie te krijgen voor verschillende leeftijdsgroepen. Het indienen van projecten op het gebied van gedragsbeïnvloeding is alleen mogelijk via de RPV's binnen het regiegebied van de provincie Zuid-Holland. Verkeersveiligheidspartners binnen een regio dienen hun activiteiten of projecten bij de RPV aan te melden.

De huidige subsidieregeling is in 2016 vastgesteld. Subsidie aan subsidieontvangers wordt verleend voor de periode 2017 tot en met 2019. In de jaren 2016 en 2017 zijn jaarlijks zes subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 6,2 miljoen.

3

Omdat de subsidie wordt verleend voor de periode 2017 tot en met 2019, en vaststelling van de individuele subsidies plaatsvindt na afronding van de projecten in 2020, is het te vroeg om een definitieve beoordeling van de doeltreffendheid te maken. Er is immers nog geen zicht op geleverde prestaties en de effecten op de verkeersveiligheid. De subsidie is op dit moment als potentieel doeltreffend beoordeeld, omdat gesubsidieerde activiteiten gericht zijn op verkeerseducatie, communicatie, publiciteit en/of verkeersveiligheidsmaatregelen.

Het is echter op dit moment niet duidelijk aan de hand van welke (beleids)indicatoren, anders dan het aantal uitgevoerde activiteiten, de voortgang, prestaties en het effect worden gemonitord. Wel geeft de provincie aan dat door jarenlange intensieve samenwerking binnen de regio's, gemeenten, scholen, bedrijven en instellingen er steeds meer aandacht is voor verkeersveiligheid en met name de gedragscomponent. Ook worden gemeenten, instellingen en bedrijven gestimuleerd hun campagneactiviteiten te bundelen in de provinciale campagne 'Maak een punt van nul verkeersslachtoffers'.

3

De subsidieregeling is in 2016 vastgesteld. Aangezien er nog geen projecten zijn afgerond, is het niet mogelijk om op dit moment definitieve uitspraken te doen over de maatschappelijke doeltreffendheid van de regeling. Wel is het aannemelijk dat de projecten en activiteiten die gericht zijn op het beïnvloeden van gedrag, een bijdrage leveren aan het verbeteren van de verkeersveiligheid. Dit is echter een complexe opgave waar veel meer partijen dan alleen de provincie voor aan de lat staat.

Zowel voor de doeltreffendheid van de subsidieregeling, als voor de maatschappelijke doeltreffendheid geldt dat de provincie (beleids)indicatoren dient te ontwikkelen en te monitoren die niet alleen inzicht geven in de uitgevoerde activiteiten (output), maar ook in het effect van de uitgevoerde activiteiten op de verkeersveiligheid (outcome).

#### **4. Veerprojecten (§12) en Veerinfrastructuur (§13)**

De provincie Zuid-Holland kent veel veren, waarvan er thans 22 met name gericht zijn op forensen en scholieren. De provincie wil deze veren op een kwalitatief hoog niveau voor de toekomst behouden. Dit krijgt gestalte door het verstrekken van leningen aan veerexploitanten voor vernieuwing en renovatie van veerponten, in het kader van het revolverend verenfonds (§ 12). Het fonds heeft € 12 miljoen beschikbaar om subsidies in de vorm van leningen te verstrekken voor het renoveren of vervangen van veerponten. In periode 2016-2018 zijn twee subsidies verleend voor een totaalbedrag van € 630.920. Op dit moment is één subsidieaanvraag in behandeling á € 736.000.

Paragraaf 13 biedt de mogelijkheid om subsidie aan te vragen om de infrastructuur rond een veerpont te renoveren. Met de renovatie van de veerinfrastructuur wordt de ontsluiting van gebieden bij waterwegen gewaarborgd. Het subsidieplafond voor veerinfrastructuur ligt rond € 1,2 miljoen. In 2018 is een aanvraag toegekend á € 82.000.

5

Deze subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend, omdat de doelstelling aantoonbaar is gerealiseerd. Met behulp van subsidies in de vorm van een lening voor de veerprojecten (ingangsdatum regeling 24 mei 2016) en de subsidies voor de veerinfrastructuur (ingangsdatum regeling 1 januari 2016) is een tweedehands veerpont aangeschaft en zijn veerponten gerenoveerd en is de veerinfrastructuur verbeterd. Hiermee is er bijgedragen aan het in stand houden van de Zuid-Hollandse veren en veerinfrastructuur. Beleidsindicatoren voor de provincie zijn het aantal veerponten dat vervangen of gerenoveerd is (veerprojecten) en het aantal veerinfrastructuurprojecten. Daarnaast wordt in de voortgangsrapportages inzichtelijk gemaakt wat het effect is van de investering van het veerproject op het aantal reizigers. Uit de eerste voortgangsrapportages blijkt dat het aantal reizigers door de investering toeneemt. Jaarlijks wordt tevens het aandeel van het ingezet budget van het revolverend verenfonds (paragraaf 12 veerprojecten) bepaald.





De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave gericht op het realiseren van een optimaal functionerend mobiliteitssysteem. Deze aanname is gebaseerd op logische veronderstellingen en aannames dat een veerpont en de veerinfrastructuur een bijdrage leveren aan een openbaar toegankelijke infrastructuur ten behoeve van forenzen, scholieren en recreanten. Het is echter (nog) onduidelijk in hoeverre de veerprojecten en veerinfrastructuurprojecten een aantoonbare bijdrage leveren aan het beter benutten en slimmer gebruiken van de bestaande capaciteit van het mobiliteitssysteem, zodanig dat dit optimaal is ingericht.

### **5. Fietsprojecten (§14)**

De subsidieregeling Fietsprojecten heeft als doel het uitbreiden van het fietsnetwerk in de provincie Zuid-Holland onder andere door de aanleg van fietspaden, wegnemen van knelpunten, realiseren van snelfietsroutes en fietsparkeervoorzieningen. De doelgroep(en) voor deze regeling zijn publiekrechtelijke organisaties en beheerders van fiets- en parkeervoorzieningen.

In de periode 2016-2018 zijn 15 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 10,2 miljoen. Daarnaast is er sprake van een meerjarige samenwerking met de Fietsersbond. Het subsidieplafond voor deze samenwerking is vastgesteld op € 129.000 voor een periode van drie jaar.



Deze subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend. De projecten worden conform aanvraag uitgevoerd en de geleverde prestaties worden getoetst middels bewijs van oplevering. In specifieke gevallen worden enquêtes afgenomen bij gebruikers voor en na de realisatie van het project, zoals bij snelfietsroutes die in het kader van "Beter Benutten Vervolg" zijn gerealiseerd. Input vanuit de Fietsersbond heeft bijgedragen aan het verder verbeteren van het fietsnetwerk en uitvoeringsprojecten zoals "Fietsparkeren bij stations". Voorts zijn door het uitgebreide netwerk van vrijwilligers met lokale kennis verschillende knelpunten aangedragen en aangepakt die eerder niet bij de provincie bekend waren.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid. Zo zijn er fietsprojecten gerealiseerd waardoor het voor fietsers veiliger is geworden, bijvoorbeeld door de aanleg van vrijliggende fietspaden. De maatregelen op snelfietsroutes moeten er toe leiden dat fietsers overstappen vanuit auto en OV waardoor het fietsgebruik toeneemt. Het realiseren van stallingen bij stations moet leiden tot meer gebruik van de fiets in de gehele keten van de reis Fiets-OV. Het is echter (nog) niet aangetoond in hoeverre de projecten een bewezen bijdrage leveren aan het beter benutten en slimmer gebruiken van de bestaande capaciteit van het mobiliteitssysteem, zodanig dat dit optimaal is ingericht.

Overigens geeft de provincie aan dat zij niet de enige partij is die invloed heeft op het bereiken van de beleids- en maatschappelijke doelen. Andere wegbeheerders hebben hier ook een rol in. De doeltreffendheid van de subsidieregeling zou nog verder verhoogd kunnen worden door het nog beter combineren van communicatie, mobiliteitsmanagement en ROV-projecten.

## 6. *Energietransitie in mobiliteit (§16)*

De mogelijkheid voor het geven van een subsidie voor projecten, die bijdragen aan de doelen van energietransitie en innovatie bij mobiliteit, is een uitwerking van de in de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en de in het bijbehorende Programma mobiliteit opgenomen acties en doelen op het gebied van energietransitie. Onder energietransitie wordt verstaan de overgang naar een situatie waarin mobiliteit minder afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Het college van Gedeputeerde Staten heeft in haar hoofdlijnenakkoord 2015-2019 de VRM als uitgangspunt overgenomen, geeft extra inzet op het gebied van duurzame energie en benadrukt dat het innovatiepotentieel van Zuid-Holland beter benut moet worden. De subsidie is bedoeld als ontwikkelbudget bovenop de reguliere aanbesteding ten behoeve van aanloopkosten, die samenhangen met het op de markt introduceren van innovatieve oplossingen. De innovatie moet gericht zijn op nieuwe kansen voor energietransitie en moet meer leren over de mogelijkheden om de totale kosten van de levenscyclus van infrastructurele werken op termijn te verlagen. De provincie subsidieert circa 80% van de meerkosten.

Vanaf 2017 is er een totaal subsidiebedrag van € 2 miljoen beschikbaar. In 2017 zijn twee aanvragen toegekend voor een totaalbedrag van € 600.000. Dit betekent dat er nog € 1,4 miljoen beschikbaar is.

3

Aangezien de regeling op dit moment nog loopt en de projecten nog in uitvoering zijn, is het nog niet mogelijk om uitspraken omtrent doeltreffendheid te doen. Echter, de projecten sluiten wel aan op de doelstelling van de regeling: gericht op duurzame energieopwekking, -opslag en -besparing, waarvan de verwachting is dat deze in de toekomst breed toepasbaar zijn. Een voorbeeld van een project dat op dit moment wordt uitgevoerd is het realiseren van een geluidscherm met zonnepanelen. De provincie hanteert bij de beoordeling van subsidieaanvragen diverse toetsingscriteria die tevens gebruikt worden voor het monitoren van de prestaties. Het gaat hierbij onder andere om: de activiteit/het projectresultaat is innovatief en vernieuwend; de activiteit leidt direct of indirect tot energiebesparing, duurzame energieopwekking of CO<sub>2</sub>-reductie; de activiteit is potentieel breder toepasbaar; het is niet aannemelijk dat de activiteit zonder subsidie zal worden uitgevoerd.

3

Gezien de korte looptijd van de regeling en de complexiteit van projecten is het nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke doeltreffendheid van de regeling. De provincie geeft aan dat de eerste resultaten succesvol zijn en voldoen aan de criteria zoals hierboven vermeld. Voorts is de aanname dat innovatieve en vernieuwende concepten die duurzaam zijn, een bijdrage leveren aan de maatschappelijk opgave.

## 7. *Openbaar vervoer over weg, spoor, water (§3 en §4)*

De subsidieregeling Openbaar vervoer over weg, spoor, water heeft als doel het realiseren van sociaal veilig, betrouwbaar, betaalbaar, beschikbaar en comfortabel vervoer van OV-reizigers. Het voor de subsidieregeling benodigde bedrag is het resultaat van de contractuele verplichtingen die de provincie is aangegaan met verschillende vervoerders. Met de gecontracteerde vervoerders worden specifieke en concrete prestaties afgesproken zoals het aantal gereden dienstregelingsuren (DRU's).

In de periode 2016-2018 zijn 18 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 211 miljoen. Gemiddeld ligt het subsidiebedrag rond de € 70 miljoen per jaar.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn diverse vervoerders actief in de provincie die dagelijks volgens een vaste dienstregeling ernaar streven om een sociaal veilig, betrouwbaar, betaalbaar, beschikbaar en comfortabel vervoer aan reizigers aan te bieden. Op dit moment lopen er gesprekken ter voorbereiding van een discussie met PS over indicatoren, zodat prestaties gericht

gemonitord kunnen worden. In haar begroting en jaarrekening rapporteert de provincie al wel over het aantal instappers, het aantal reizigerskilometers (van bus, trein en waterbus apart) en de waarden van de klantenbarometer. De klantenbarometer is een door het CROW georganiseerde landelijk meting naar de mening van de reiziger over de kwaliteit van het openbaar vervoer en de sociale veiligheid. In de jaarrekening vermeldt de provincie - voor het OV dat onder de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland wordt verricht - zowel de algemene waardering alsmede de algemene waarde voor sociale veiligheid.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Met de subsidie wordt ongeveer 50% van de kosten die de vervoerder maakt gedekt. De resterende 50% komt uit de verkoop van vervoersbewijzen. Voor het beschikbaar stellen van sociaal veilig, betrouwbaar, betaalbaar, beschikbaar en comfortabel vervoer van OV-reizigers is de subsidie belangrijk en blijven bijvoorbeeld werkplekken, stadscentra, bedrijventerreinen en zorginstellingen bereikbaar. Het is dan ook aannemelijk dat een hoogwaardig openbaar vervoer een bijdrage levert aan het economische vestigingsklimaat en het reduceren van congestie in het stedelijk netwerk. De provincie heeft dit niet onderbouwd met (onderzoeks)gegevens, maar gebaseerd op aannames en veronderstellingen.

#### **8. Buurtbussen (§6 en §7)**

Buurtbussenverenigingen rijden busroutes met een vaste dienstregeling, waarbij de bussen worden bestuurd door vrijwilligers. Het materieel wordt ter beschikking gesteld door de vervoerder, die hiervoor een bijdrage van de provincie ontvangt. De buurtbusvereniging ontvangt ook een bijdrage van de provincie, voor het in stand houden van de vereniging (§ 7). Ook bestaat de mogelijkheid om eenmalig subsidie aan te vragen voor de oprichting van een nieuwe buurtbusvereniging (§ 6). Vrijwilligers hoeven daardoor niet te wachten tot zij een boekjaarsubsidie kunnen aanvragen en deze ook uitgekeerd krijgen, maar worden in staat gesteld om al gedurende het lopende jaar hun initiële kosten vergoed te krijgen. De subsidies voor de oprichting en instandhouding van buurtbusverenigingen kunnen, gelet op de hiermee gemoeide bedragen en rekening houdend met het Uniform Subsidiekader, direct worden vastgesteld zonder voorafgaande subsidieverlening.

Voor de jaren 2017 en 2018 is in totaal € 140.000 aan subsidie verleend, gebaseerd op in totaal 21 verleningen. Er is geen sprake van een subsidieplafond.



Deze subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend, omdat de doelstelling aantoonbaar is gerealiseerd: het beschikbaar stellen van financiële middelen voor het oprichten en in stand houden van buurtbussen. Hierdoor blijft het landelijk gebied leefbaar en blijven kwetsbare groepen mobiel. Daarnaast rijden alle bussen de dienstregeling zoals is afgesproken en wordt het aantal reizigers bijgehouden. De provincie heeft korte lijnen met de vervoerders onder andere om te beoordelen of de buslijn rendabel is.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De bijdrage van de subsidie aan het vergroten van de mobiliteit is door de provincie gebaseerd op logische veronderstellingen en aannames, maar niet onderbouwd met concrete cijfers. De provincie geeft aan dat een vervoersbewijs minstens twee keer zo duur zou zijn zonder subsidie. Dit zou een negatief effect hebben op het leefbaar houden van het landelijk gebied, mobiliteit van kwetsbare groepen en het economisch vestigingsklimaat.

## 9. Toegankelijkheid bushaltelocaties (§8)

De subsidieregeling Toegankelijkheid bushaltelocaties heeft als doel het realiseren van een groter aantal beter toegankelijke bushaltes voor mensen met een visuele of motorische beperking. Het gaat dan om aanpassing van hoogte halteperrons en breedte van de haltes. Voorbeelden zijn het aanbrengen van geleidelijnen met ribbelprofiel, attentiemarkering met noppenprofiel en visuele blokmarkering van de perronrand.

In de periode 2016-2018 zijn negen subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 642.000. Er zijn geen subsidieplafonds vastgesteld.

4

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: er zijn negen projecten uitgevoerd die hebben geleid tot een groter aantal beter toegankelijke bushaltes voor mensen met een visuele of motorische beperking. Bewijs van oplevering verkrijgt de provincie door het contact met de wegbeheerders (veelal gemeenten) alsook door te kijken naar het oordeel van reizigers/gebruikers (het gaat dan om het oordeel van reizigers ten aanzien van toegankelijkheid). Data over het aantal gerealiseerde aanpassingen zijn bekend bij de provincie, maar de provincie hanteert geen kwantitatieve doelstellingen. De provincie geeft aan behoefte te hebben aan aanvullende (beleids)indicatoren om nog beter de prestaties te kunnen beoordelen.

4

De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Het toegankelijk maken van bushaltes draagt bij aan vergroting van de sociale functie van het OV zodat de mobiliteit van met name kwetsbare groepen ook geborgd kan blijven. Voorts levert hoogwaardig OV (door middel van verbetering haltelocaties) aannemelijk een bijdrage aan een gezond economisch vestigingsklimaat. Dit is niet onderbouwd door de provincie met harde onderzoekscijfers.

## 10. Sociale veiligheid (§9)

Openbaar vervoer (OV) levert een grote bijdrage aan het economisch vestigingsklimaat in Zuid-Holland. Ook levert OV een belangrijke bijdrage aan het beheersbaar houden van congestie in het stedelijk netwerk. Tenslotte heeft OV een belangrijke sociale functie, want het draagt bij aan het vitaal en leefbaar houden van het landelijk gebied en dankzij OV kunnen kwetsbare groepen in de samenleving mobiel blijven.

De subsidieregeling Sociale veiligheid heeft als doel het realiseren van een adequaat aanbod OV en het uitvoeren van projecten en maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het OV. De subsidie wordt ingezet voor het realiseren van schoon en heel OV-materieel en adequaat opgeleid personeel voor verhoging Sociale veiligheid OV. Dit laatste op basis van een jaarlijks actieplan Sociale Veiligheid (met inzet van toezichthouders) en jaarlijks gezamenlijke actie(s) met politie en gemeente(n).

Het resultaat dat met de subsidieregeling Sociale veiligheid wordt nagestreefd bestaat uit het terugdringen van feitelijke incidenten, het vergroten van de pakkans van personen die de veiligheid verstoren en het vergroten van het *veiligheidsgevoel* van reizigers. De provincie meet de resultaten aan de hand van kwantitatieve indicatoren. De waardering van de OV-reizigers wordt gemeten t.a.v. sociaal veilig, betrouwbaar en comfortabel OV. De meting vindt plaats via de OV-klantenbarometer. Vervoerders moeten gelijk of hoger scoren dan het landelijk gemiddelde.

In de periode 2016-2018 zijn 10 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 1,15 miljoen. Gemiddeld bedraagt het subsidiabel bedrag ongeveer € 113.000.

5

De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend: aantoonbaar bewijs van de doeltreffendheid van de regeling wordt verkregen door de veiligheidsbeleving van de reizigers te meten. Het veiligheidsgevoel van reizigers wordt vergroot door het inhuren van extra personeel voor toezicht, het aanschaffen en plaatsen van technische hulpmiddelen en ICT, het opleiden en trainen van personeel, het

aanpassen van voertuig(en) of omgeving, het voorlichten van het publiek en het aangaan van samenwerkingsverbanden met politie, justitie en gemeenten. De middelen voor de vervoerders voor Sociale Veiligheid maken met ingang van nieuwe concessies/contracten vast onderdeel uit van de exploitatiebijdragen voor de vervoerders.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De subsidie heeft de basis gelegd voor aandacht bij de vervoerders voor sociale veiligheid en vormt een monitoringsaspect voor de uitvoering van de concessies. De subsidie heeft zijn doeltreffendheid bewezen en het is wenselijk dat de regeling in een andere vorm wordt voortgezet zodat ook samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, politie en vervoerders door kunnen gaan.

### **11. Collectief vraagafhankelijk vervoer (§5)**

De subsidieregeling Collectief vraagafhankelijk vervoer heeft als doel het realiseren van algemeen toegankelijk op maat gesneden openbaar vervoer. Het gaat dan om het vervoer van reizigers door collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) met regiotaxi's in gebieden waar onvoldoende regulier OV beschikbaar is. De subsidieregeling werd de afgelopen jaren (2016–2017) in het Bestedingsplan mobiliteit geformaliseerd en vastgesteld door GS. Dit Bestedingsplan was het uitvoeringsplan voor de SRM en bevatte een overzicht van alle bestedingen en de financiële dekking.

In de periode 2016-2018 zijn vijf subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 1,2 miljoen.



De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend. Het merendeel van de aangevraagde activiteiten worden conform aanvraag uitgevoerd. Aangezien de subsidieverlening is gebaseerd op een begroting waarin aannames van het verwachte vervoer zijn opgenomen, is pas na vaststellen van een jaarrekening duidelijkheid te verkrijgen over het daadwerkelijke vervoer. De subsidieontvanger dient rapportages aan te leveren om de subsidie na afloop van een kalenderjaar te kunnen laten vaststellen. De provincie monitort zowel het aantal reizigers, als de klanttevredenheid van reizigers die gebruik maken van het vraagafhankelijk vervoer.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De regeling is nodig om reizigers een goed alternatief te kunnen bieden in gebieden waar onvoldoende regulier OV beschikbaar is.

NB: De provincie geeft aan behoefte te hebben aan aanvullende (beleids)indicatoren om de prestaties nog beter te kunnen beoordelen.

### **12. Reizigersplatforms (§15)**

De maatschappelijke participatie van reizigers in het openbaar vervoer wordt geregeld via de Wet personenvervoer 2000. De provincie geeft hieraan invulling door het instellen van Reizigersplatforms en stelt deze financieel in staat de belangen van de reizigers op een goede wijze te behartigen.

Voor de jaren 2015 en 2016 was er sprake van een subsidieplafond van € 80.000 per jaar. Voor de overige jaren is er geen sprake meer van een subsidieplafond. Jaarlijks worden drie aanvragen toegekend voor een totaal subsidiebedrag van tussen de € 80.000 en € 90.000 per jaar.



De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend: de subsidie ziet toe op het in stand houden van het reizigersplatform, waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan (reizigers)inspraak conform de Wet- en Besluit Personenvervoer 2000. Belangrijke beleidsindicatoren zijn het aantal ontvangen directe en indirecte adviezen, aantal bezwaar-/beroepsprocedures en de reizigerstevredenheid/klantenoordeel

(OV-klientenbarometer). Dit is input voor het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer, waarbij de behoefte van de reiziger centraal staat.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De directe betrokkenheid van reizigersplatforms leidt tot breder gedragen beleid en een hogere waardering door OV-reizigers over het aanbod (regulier) van het openbaar vervoer met betrekking tot sociaal veilig betrouwbaar, betaalbaar, beschikbaar en comfortabel OV.

### **13. Subsidieregeling R-net (§16A)**

De subsidieregeling R-net heeft als doel het bevorderen van de totstandkoming van Randstadnet (R-net) in Zuid-Holland. Daartoe subsidieert de provincie de voorbereiding en uitvoering van noodzakelijke maatregelen door gemeenten, ter vergroting van het gemak en comfort van de reiziger, waaronder verbetering van de aansluiting van openbaar vervoer met andere vervoerbewijzen of verbetering van de informatievoorziening voor de reiziger. Gemeenten hebben met de subsidie uitvoering gegeven aan het HOV of R-net maatregelenpakket zoals overeengekomen in de Samenwerkingsovereenkomst of Realisatieovereenkomst tussen PZH en gemeente.

In de periode 2015-2018 zijn 17 subsidies verleend voor een totaal subsidiebedrag van € 5,2 miljoen. De subsidieplafonds voor R-net zijn per medio 2017 vervallen.



De subsidieregeling is beoordeeld als aannemelijk doeltreffend. De primaire functie van een R-net subsidie is de volledige vergoeding van de kosten die een gemeente maakt voor ontwerp en uitvoering. Dit komt tot uiting in het subsidiepercentage dat standaard 100% is van de projectkosten en ertoe strekt maatregelen voor HOV/R-net door gemeenten gerealiseerd te krijgen conform Voorlopig Ontwerp (VO) of Definitief Ontwerp (DO). Met behulp van de subsidie ontstaat een OV-netwerk waarmee het provinciale doel van een adequaat hoogwaardig vervoeraanbod dichterbij komt. Door monitoring na introductie R-net kan het succes van de nieuwe lijn worden bepaald, bijvoorbeeld in termen van reizigerstoename.



De subsidieregeling levert een aannemelijke bijdrage aan de maatschappelijke opgave. Het bestaan van de subsidieregeling is namelijk een randvoorwaarde voor gemeenten die zelf verantwoordelijk willen zijn voor de uitvoering van de R-netmaatregelen. De subsidieregeling stelt gemeenten in staat R-netmaatregelen voor te bereiden en uit te voeren en draagt zo bij aan de ambitie van de provincie voor een adequaat hoogwaardig regionaal OV.

NB: Vanuit de uitvoeringspraktijk bereiken het Programmteam HOV/R-net signalen dat de doelgroep (gemeenten) de subsidieregeling omslachtig en ondoorzichtig vindt. Afschaffing van de regeling en deze vervangen voor een simpel kostenvergoedingssysteem zou in een behoefte voorzien. Sowieso is een verbetering dat behalve gemeenten bij een recente aanpassing van de SRM in oktober 2018 nu ook andere publieke partijen zijn toegevoegd als subsidieontvangers (provincies, waterschappen, uitvoerende rijkspartijen als Rijkswaterstaat). Ook private partijen zouden wellicht van de subsidieregeling gebruik kunnen maken als zij maatregelen voor R-net uitvoeren; dit staat de regeling (nog) niet toe. Tenslotte is de regeling bedoeld voor vergoeding van ontwerp- en uitvoeringskosten door gemeenten, en niet voor vergoeding van de beheer & onderhoudskosten die na oplevering van de maatregelen ten laste komen van gemeenten (althans: voor zover die opgeleverde maatregelen onder de verantwoordelijkheid van een gemeentelijke wegbeheerder vallen). In de R-net uitvoeringspraktijk lopen veel gemeenten aan tegen de vermeende meerkosten die aan het beheer van R-netmaatregelen verbonden zijn.

#### 14. Kwaliteitsnet Goederenvervoer

Voor de economische ontwikkeling van de topsectoren in Zuid-Holland is een optimale logistiek een belangrijke randvoorwaarde. In het kwaliteitsnet goederenvervoer zijn de voor het goederenvervoer belangrijke infrastructurele verbindingen opgenomen. Het kwaliteitsnet goederenvervoer vormt een multimodaal netwerk waarover de belangrijkste goederenstromen in Zuid-Holland op een maatschappelijk verantwoorde wijze worden afgewikkeld. Naast faciliterend van goederenstromen moet het kwaliteitsnet ook richtinggevend zijn bij de locatiekeuze van nog te ontwikkelen gebieden met goederenvervoer genererende activiteiten. Het kwaliteitsnet omvat wegen, vaarwegen en spoorwegen van verschillende wegbeheerders (Rijk, Provincie, gemeente, waterschap, havenbedrijf).

De te subsidiëren maatregelen voor de regeling Kwaliteitsnet Goederenvervoer omvatten de uitvoering van kleine infrastructurele aanpassingen en verbeteringen. Van de in het kwaliteitsnet opgenomen wegen voldeed een deel namelijk niet aan de beoogde kwaliteitseisen. Denk hierbij aan eisen met betrekking tot de fysieke bereikbaarheid, de fysieke toegankelijkheid, de verkeersveiligheid, de leefbaarheid en de robuustheid van het netwerk. De knelpunten zijn in samenwerking met bedrijfsleven en andere overheden in beeld gebracht. Per regio is aangegeven waar er problemen zijn om de gestelde kwaliteitseisen te halen. De problemen en knelpunten varieerden van een voor het vrachtverkeer te krappe rotonde tot het ontbreken van een verbindingsweg. Genoemde knelpunten hadden tot gevolg dat de doorstroming en de afwikkeling van goederenstromen niet optimaal konden plaatsvinden waardoor er geen sprake was van een optimale logistiek en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven in Zuid-Holland dientengevolge zou verslechteren. De slechte doorstroming van het vrachtverkeer had ook een negatief effect op de luchtkwaliteit en de leefbaarheid in Zuid-Holland.

De subsidieregeling kwaliteitsnet goederenvervoer is een inmiddels gesloten regeling. De knelpunten, oplossingsrichting en de uitvoerende partijen liggen vast in de maatregel-pakketten kwaliteitsnet. In de periode 2015-2016 is € 3,8 miljoen uitgegeven aan twee projecten. De subsidieregeling dooft uit; er is alleen nog sprake van monitoring en vaststelling. Er waren geen plafonds vastgesteld voor de regeling.

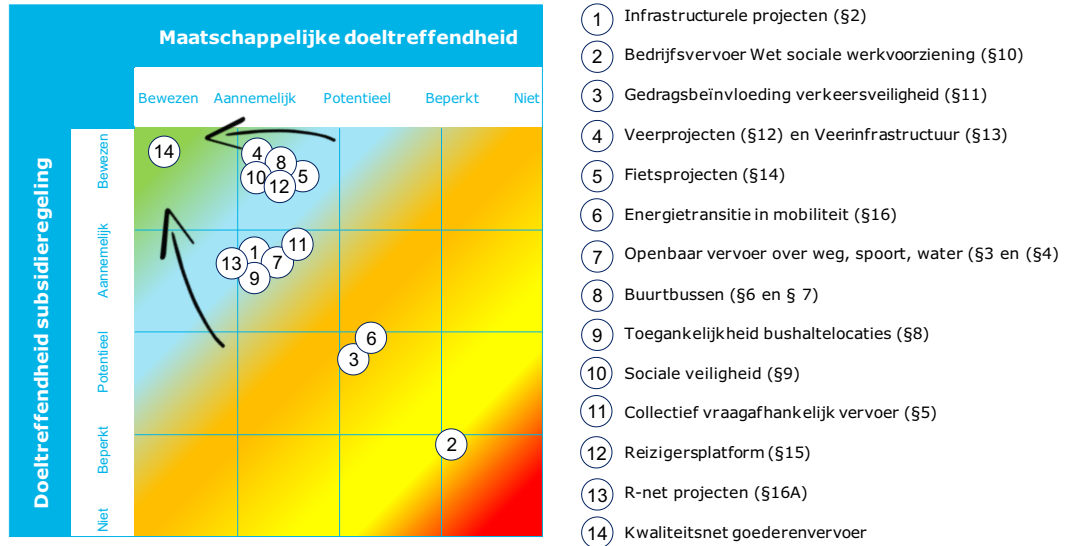
**5** De subsidieregeling is beoordeeld als doeltreffend: aantoonbaar bewijs van de doeltreffendheid van de regeling bestaat uit de reconstructie van de Rijkweg en het Rijnveld, de aanpassing van de wegen rondom containertransferium Alblasersdam, het realiseren van de verbindingsweg N209-N470, de ontsluiting van het bedrijventerrein Doelwijk, de ontsluiting van het tuinbouwgebied in de gemeente Pijnacker Nootdorp en de ontsluiting van de Coolport Waal/Eemhaven. Door deze inframaatregelen is de doorstroming van het vrachtverkeer verbeterd. Dit wordt ook als zodanig gemonitord.

**5** De subsidieregeling levert een aantoonbare bijdrage aan de maatschappelijke opgave. De met behulp van subsidie uitgevoerde infrastructurele aanpassingen en verbeteringen is de doorstroming van het vrachtverkeer aantoonbaar verbeterd, waardoor de bereikbaarheid van het goederenvervoer, de leefbaarheid, de robuustheid en de verkeersveiligheid is toegenomen. Zonder subsidie zou geen van de genoemde maatregelen kwaliteitsnet goederenvervoer zijn uitgevoerd. De genoemde maatregelen hebben een duidelijk nationaal /regionaal belang. Het gaat over de optimalisatie van bijvoorbeeld de greenport-mainport relatie of de containerafwikkeling van en naar de Maasvlakte. Het is logisch dat de provincie bijdraagt in investeringen, omdat deze door gemeenten zelf niet (kunnen) worden gedragen. Voor de uitvoering van de maatregelen was de subsidie derhalve noodzakelijk.

## Samenvatting

In onderstaande figuur is een samenvatting weergegeven van de 14 onderzochte subsidieregelingen.

**Figuur 20.** Samenvatting van de beoordeling van doeltreffendheid binnen het thema 'Mobiliteit'



### Legenda bij bovenstaande matrix

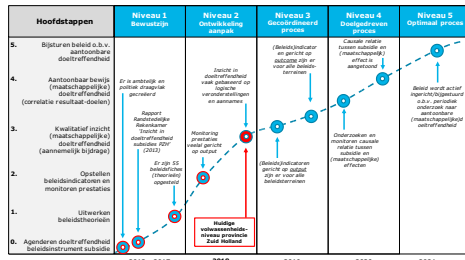
- Groene gedeelte: een regeling is aantoonbaar – en dus bewezen – (maatschappelijk) doeltreffend. De causale relatie tussen de subsidie, prestaties en (maatschappelijke) doelen is aangetoond met data en/of onderzoeksgegevens.
- Blauwe gedeelte: een regeling is aannemelijk (maatschappelijk) doeltreffend, maar dit is (nog) niet onderbouwd met data en/of onderzoeksgegevens. Er is sprake van een logische redenatie gebaseerd veronderstellingen en aannames.
- Oranje gedeelte: een regeling is potentieel (maatschappelijk) doeltreffend, maar het is (bijvoorbeeld vanwege de korte looptijd) te vroeg om een effectmeting uit te voeren.
- Gele gedeelte: een regeling is beperkt (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden onvoldoende gerealiseerd.
- Rode gedeelte: een regeling is niet (maatschappelijk) doeltreffend. De beoogde (maatschappelijke) doelen worden niet gerealiseerd.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in figuur 2.



## 5 Conclusies en aanbevelingen

- De provincie Zuid-Holland maakt progressie in het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid van subsidieregelingen (output en outcome) en de bijdragen daarvan aan de maatschappelijke opgaven (outcome), maar kan ook nog stappen maken.**



De provincie Zuid-Holland is aan de hand van een doelgerichte en stapsgewijze aanpak actief bezig om inzicht te verkrijgen in de (maatschappelijke) doeltreffendheid van subsidieregelingen. Inmiddels zijn voor ruim 55 subsidieregelingen beleidstheorieën opgesteld en zijn eerste stappen gezet met het (door)ontwikkelen van beleidsindicatoren. Deze indicatoren zijn op

dit moment vooral gericht op output, maar nog niet op outcome. Beleidstheorieën en beleidsindicatoren gericht op output en outcome vormen de basis voor het leggen van causale relaties en het expliciet maken van verbanden tussen gesubsidieerde activiteiten, gerealiseerde prestaties, bereikte doelen en het effect daarvan op de maatschappelijke opgaven. De provincie Zuid-Holland is met haar doelgerichte en stapsgewijze aanpak een koploper binnen de Nederlandse overheid.<sup>14</sup>

### **Aanbeveling 1. Zet de doelgerichte en stapsgewijze aanpak in de nieuwe coalitieperiode voort zodat de toegevoegde waarde voor alle regelingen inzichtelijk is.**

Door het in de nieuwe coalitieperiode verder uitwerken van deze aanpak – en de volgende stap in het volwassenheidsniveau te maken - is de verwachting dat vanaf 2019 een onderbouwd beeld ontstaat van de nut en noodzaak van de provinciale subsidies. Dit inzicht dient als input voor het aan- of bijsturen van het beleid conform de beleidscyclus. Bij de voortzetting van de huidige aanpak kan parallel het lerend vermogen van de organisatie worden versterkt door onder andere:

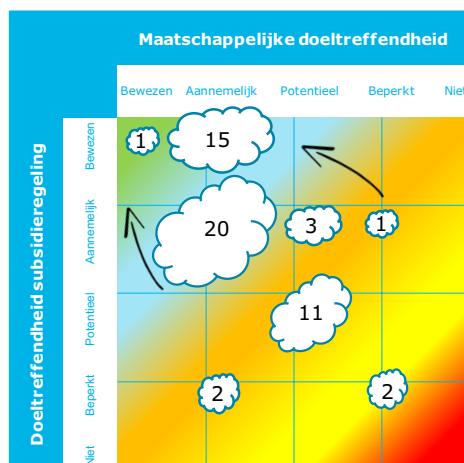
- het formuleren van een visie op het monitoren en evalueren van subsidies;
- het vanuit bestuurlijk perspectief formuleren van bij welke subsidie- of beleidsonderwerpen een evaluatie gewenst is;
- het opstellen van een expliciete up to date evaluatie-agenda (op basis daarvan worden bijv. om de drie maanden subsidie-evaluatieprojecten opgevoerd en besproken);
- het kritisch te volgen of beleid achteraf vaak niet de gewenste effecten of de gewenste mate van effectiviteit heeft (in dat geval is het wenselijk om vaker ex ante evaluaties uit te voeren. Dit kan ertoe leiden dat van beleid wordt afgezien of dat beleid vooraf nog bijgesteld kan worden vanuit meer gefundeerde en realistische veronderstellingen, doelstellingen of instrumentenkeuze).

<sup>14</sup> De afgelopen jaren vond op decentraal niveau een aantal onderzoeken plaats naar de evaluaties van subsidies. Zo concludeerde in 2012 de Randstedelijke Rekenkamer dat provincies beperkt inzicht hebben in de doeltreffendheid van provinciale subsidies. In evaluaties wordt vaak gerapporteerd over de behaalde prestaties, maar niet over behaalde doelen. De causale verbinding tussen behaalde prestaties en te bereiken doelen wordt dikwijls gemist. In 2013 stelt ook de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen in haar synthesestudie van 18 rapporten van gemeentelijke en provinciale rekenkamers dat doelen van subsidies slechts beperkt worden uitgedrukt in te realiseren maatschappelijke effecten. In 2017 is op rijksniveau het interdepartementale beleidsonderzoek 'IBO Subsidies: robuust en proportioneel' uitgevoerd. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat subsidie-evaluaties slechts in beperkte mate uitspraken doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.

**Aanbeveling 2. Zet de doelgerichte en stapsgewijze aanpak in de nieuwe coalitieperiode voort door periodiek de relatie tussen de behaalde prestaties en de beoogde (maatschappelijke) doelen te evalueren.**

Iedere stap in het beleidsproces kan worden gemonitord. Hiervoor dienen goede indicatoren opgesteld te worden gericht op output én outcome. Vervolgens moeten indicatoren worden voorzien van kwalitatieve en kwantitatieve meetgegevens. Hiervoor kan de provincie (jaarlijks) eigen metingen uitvoeren, maar ook kan gebruik gemaakt worden van openbare data en informatie. Inzicht in actuele en geanalyseerde gegevens stellen de provincie in staat om frequent de behaalde prestaties versus de (maatschappelijke) doelen te monitoren. Dit geeft inzicht in de effectiviteit van subsidies. De resultaten dienen als input voor de reguliere planning & control cyclus. Daarbinnen wordt immers gerapporteerd over met welke middelen, welke resultaten zijn behaald en of bijsturing nodig is.

**2. Van de 55 onderzochte subsidieregelingen is 30% (16) bewezen doeltreffend. Dit betekent dat beoogde operationele en tactische doelen met behulp van deze subsidies aantoonbaar worden gerealiseerd. Vrijwel geen enkele subsidieregeling is bewezen maatschappelijke doeltreffend.**



Voor 16 subsidieregelingen (15+1) is sprake van een aantoonbare causale relatie tussen de geleverde prestaties en de beoogde operationele en tactische doelen van de provincie (30%). In de doeltreffendheidsladder is dit het hoogste niveau (niveau 5).

Voor 24 subsidieregelingen (20+3+1) geldt dat ze aannemelijk doeltreffend zijn (43%). Voor deze regelingen is het aannemelijk dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de beoogde operationele en tactische doelen, maar een aantoonbare causale relatie ontbreekt. De toegevoegde waarde van deze subsidieregelingen is gebaseerd

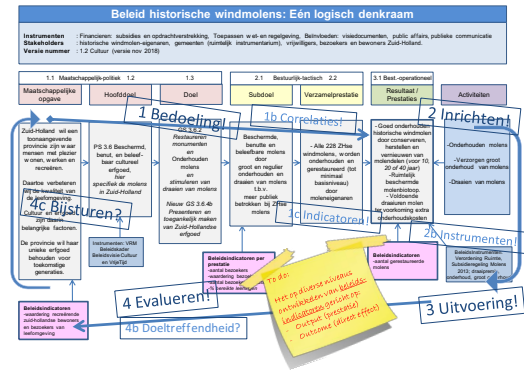
op kwalitatieve aannames en veronderstellingen, zonder dat dit bewezen is met data en/of (onafhankelijk) onderzoek. In de doeltreffendheidsladder is dit niveau 4.

Voor 11 subsidieregelingen geldt dat ze potentieel doeltreffend zijn (20%). Voor deze regelingen zijn logische veronderstellingen opgenomen in beleidstheorieën, maar is het nog te vroeg om een effectmeting uit te voeren. Dit komt bijvoorbeeld doordat een regeling pas recent in werking is getreden en/of er nog geen gesubsidieerde projecten of activiteiten zijn afgerond. In de doeltreffendheidsladder is dit niveau 3.

Voor 4 subsidieregelingen (2+2) geldt dat ze beperkt doeltreffend zijn (7%). De toegevoegde waarde van deze regelingen is beperkt, omdat operationele en tactische doelen onvoldoende worden gerealiseerd. Dit komt bijvoorbeeld doordat doelen niet specifiek en eenduidig zijn opgesteld, er geen (goede) beleidsindicatoren zijn om de prestaties te monitoren, de aanvraagprocedure te ingewikkeld is of omdat de doelgroep niet bekend is met de (voordelen van de) regeling. Nader onderzoek moet uitwijzen wat exact de oorzaken zijn. In de doeltreffendheidsladder is dit niveau 2.

Met uitzondering van één subsidieregeling (2%), is geen enkele regeling *aantoonbaar* maatschappelijk doeltreffend. Voor twee derde van de regelingen is het aannemelijk dat ze maatschappelijk doeltreffend zijn en 14 regelingen zijn potentieel maatschappelijk doeltreffend (25%). Drie regelingen (5%) zijn beperkt maatschappelijk doeltreffend.

**3. De causale verbinding tussen behaalde prestaties en te bereiken (maatschappelijke) doelen is nog onvoldoende inzichtelijk.**



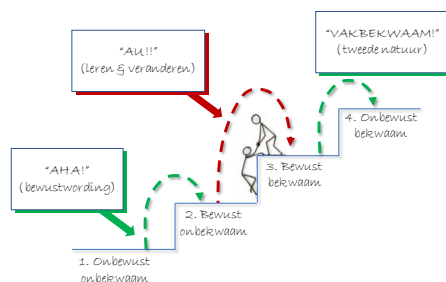
Voor 54 van de 55 onderzochte subsidieregelingen is de beleidstheorie impliciet: de causale relatie tussen de geleverde prestaties en de beoogde (maatschappelijke) doelen is gebaseerd op kwalitatieve veronderstellingen en aannames (logisch denkraam), maar is op dit moment nog niet aantoonbaar gemaakt. Om de causale relatie inzichtelijk te maken dienen bepaalde randvoorwaarden te worden gecreëerd, zoals (a) specifieke en eenduidige doelen, (b)

specifieke en eenduidige beleidsindicatoren gericht op output en outcome, (c) specifieke en meetbare afspraken met subsidieontvangers, (d) uniforme en brede(re) communicatie naar de doelgroep en/of (e) inzicht in het krachtveld waarbinnen een subsidieregeling wordt uitgevoerd.

**Aanbeveling 3. Voldoe aan randvoorwaarden om de causale relatie tussen de subsidie en beoogde (maatschappelijke) doelen inzichtelijk te maken**

De inmiddels gereconstrueerde beleidstheorieën vormen de basis voor het bepalen van de doeltreffendheid. Om die aantoonbaar te maken – en daarmee de volgende stap in het volwassenheidsniveau te maken - zijn per subsidieregeling specifieke en meetbare doelen en indicatoren nodig. Zo wordt zichtbaar welke prestaties concreet behaald zijn (output) en wat het directe effect van deze prestaties is (outcome). Vaak zijn er al output-indicatoren aanwezig, maar deze kunnen worden doorontwikkeld. De grootste uitdaging ligt bij het ontwikkelen van outcome-indicatoren, alsmede de monitoring daarvan. Hiervoor is het nodig om de causale verbanden tussen output en outcome (effecten) te identificeren en expliciet te maken met behulp van tussenliggende variabelen. Het is daarbij zinvol om ook externe factoren die van belang zijn voor het slagen van beleid te identificeren en expliciet te maken zodat eventueel flankerend of gedifferentieerd beleid ontwikkeld kan worden.

**4. In tegenstelling tot het beleidsinstrument subsidies heeft de provincie Zuid-Holland nauwelijks inzicht in de toegevoegde waarde van doeltreffendheid bij andere beleidsinstrumenten, maar wil leren.**



Op basis van de bij medewerkers beschikbare kennis en informatie, beschikbare evaluatieonderzoeken en overige relevante documenten, blijkt dat de provincie geen structureel overkoepelend onderzoek doet naar de toegevoegde waarde van beschikbare beleidsinstrumenten om beoogde doelen te realiseren. Dit betekent dat de provincie geen inzicht heeft in (a) de effectiviteit van een beleidsinstrument ten opzichte van andere instrumenten en (b) de kosten-batenverhouding van de verschillende beleidsinstrumenten.

Keuzes voor beleidsinstrumenten zijn gebaseerd op kwalitatieve aannames en veronderstellingen. Overigens is de keuze tussen beleidsinstrumenten niet eenvoudig, vooral omdat de verschillen juridisch gezien nauw luisteren.

**Aanbeveling 4. Voer niet alleen een smalle beleidsevaluatie van subsidies uit, maar voer een brede(re) beleidsevaluatie uit om te bepalen welke beleidsinstrumenten geschikt zijn om (maatschappelijke) doelen te realiseren.**

Beleid beoogt het realiseren van gewenste effecten. Beleid wordt geëvalueerd om na te gaan of en hoe die effecten bereikt worden. De uitvoering van een beleidsinstrument kan misschien wel goed gebeuren, maar als het instrument er niet in slaagt om de beoogde (maatschappelijke) doelen te realiseren, dan is het niet effectief. Door een brede(re) beleidsevaluatie uit te voeren - met daarin aandacht voor de kosten en baten van de verschillende beleidsinstrumenten - krijgt de provincie een samenhangend overzicht van de voor- en nadelen van elk beleidsinstrument en de mate waarin een gekozen instrument, ten opzichte van andere beleidsinstrumenten, bijdraagt aan het bereiken van het gestelde beleidsdoel. De brede(re) evaluatie heeft als doel om de ingezette beleidsinstrumentenmix te onderbouwen of bij te stellen.

Voorafgaand aan een brede(re) beleidsevaluatie moet de provincie vaststellen voor welk beleid een evaluatie van de beleidsinstrumentenmix het meest relevant is. Een brede(re) evaluatie is relevant voor beleid dat:

- behoort tot de autonome beleidsruimte van de provincie en te beschouwen is als een reactie op een weerbarstig of controversieel probleem. Deze problemen impliceren dat de kennis over beleid beperkt is en consensus over het beleidsprogramma moeilijk bereikt wordt.
- behoort tot de speerpunten van de provincie.
- aanzienlijk budget heeft of wanneer een aanzienlijke bezuiniging wordt overwogen.
- verplicht moet worden geëvalueerd
- betrekking heeft op sterke gedragsveranderingen van burgers (aangezien het niet aanmerkelijk is dat burgers eenvoudig tot gedragsveranderingen komen, gaan er waarschijnlijk veronderstellingen achter het beleid schuil).
- niet met andere verantwoordingsinstrumenten wordt afgedekt.
- al enige tijd niet aan evaluatie is onderworpen.
- een pilot is voor anderen en waarvoor belangstelling bestaat.

## Bijlage bij rapportage:

Doeltreffendheid subsidieregelingen provincie Zuid-Holland

I	Overzicht van onderzochte subsidieregelingen	78
---	--	----

# I Overzicht van onderzochte subsidieregelingen

Onderstaand het overzicht van de 55 onderzochte subsidieregelingen.

## **Subsidieregelingen thema 'Water en Groen':**

1. Ganzenrustgebieden (Srg §2.1)
2. Agrarische structuurversterking voor de grondgebonden landbouw (Srg §2.2)
3. Soortenbeleid leefgebied en maatregelen verbetering natuurwaarden (Srg §2.3)
4. Groenparticipatie (§ 2.4) en Betrokkenheid Groen en Natuur (Srg §2.5)
5. Verwerving en inrichting ecologische verbindingen (Srg §2.6)
6. Subsidie ingevolge artikel 10 Natuurbeschermingswet 1998 (Srg §2.7)
7. Innovatieve pilots Groene Cirkels (Srg §2.8)
8. Boerenlandpaden (Srg §2.9)
9. Stimulering maatschappelijke initiatieven op Duurzame Landbouw (Srg §2.10)
10. Kwaliteitsverbetering groengebieden en recreatieve routenetwerken (Srg §2.23)
11. Goede kwaliteit en kwantiteit grond- en oppervlaktewater (POP3)
12. Behouden en versterken van biodiversiteit, natuur en landschap (POP3)
13. Duurzame economische rendabele grondgebonden landbouw (POP3)
14. Ondersteunen jonge landbouwers (POP3)
15. Natuur- en landschapsbeheer (SNL)
16. Natuurcompensatie
17. Gebiedsprogramma's groen (SGG)

## **Subsidieregelingen thema 'Milieu':**

18. Opruiming drugsafval Zuid-Holland 2018
19. Programma financiering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen Zuid-Holland (NSL)
20. Impuls Omgevingsveiligheid 2015 -2018

## **Subsidieregelingen thema 'Cultuur':**

21. Rijksmonumenten restauratie en herbestemming
22. Molens 2013
23. Erfgoedlijnen
24. Publieksbereik archeologie
25. Cultuurparticipatie (Kunstgebouw, Popunie, Jeugd-theaterhuis Zuid-Holland en Stichting Educatieve Orkest Projecten (SEOP))
26. Erfgoedhuis
27. ProBiblio

**Subsidieregelingen thema 'Economie':**

28. Regionale Netwerken Topsectoren
29. MKB Innovatiestimuleringsregeling Topsectoren (MIT)
30. EFRO Kansen voor West
31. InnovationQuarter
32. Stageplaatsen MBO en HBO Zuid-Holland
33. Planvorming bedrijventerreinen
34. Planvorming detailhandel
35. Herstructurering, ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen
36. Campussen

**Subsidieregelingen thema 'Energie':**

37. Energie op bedrijventerreinen
38. Asbest er af? Zon er op!
39. Lokale initiatieven energietransitie

**Subsidieregeling thema 'Bestuur':**

40. Bevorderen intergemeentelijke samenwerking

**Subsidieregeling thema 'Gebiedsgerichte projecten':**

41. Gebiedsgerichte projecten

**Subsidieregelingen thema 'Mobiliteit':**

42. Infrastructurele projecten (SRM §2)
43. Bedrijfsvervoer Wet sociale werkvoorziening (SRM §10)
44. Gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid (SRM §11)
45. Veerprojecten (SRM §12) en Veerinfrastructuur (SRM §13)
46. Fietsprojecten (SRM §14)
47. Energietransitie in mobiliteit (SRM §16)
48. Openbaar vervoer over weg, spoor, water (SRM §3 en SRM §4)
49. Buurtbussen (SRM §6 en SRM §7)
50. Toegankelijkheid bushaltelocaties (SRM §8)
51. Sociale veiligheid (SRM §9)
52. Collectief vraagafhankelijk vervoer (SRM §5)
53. Reizigersplatform (SRM §15)
54. R-net projecten (SRM §16A)
55. Kwaliteitsnet Goederenvervoer