



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Gevalstudie doeltreffendheid subsidie  
Vrije Tijd - *Provincie Zuid-Holland*



# Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Vrije Tijd

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, oktober 2012





# Voorwoord

---

Het is niet direct zichtbaar, maar heel veel activiteiten komen tot stand mede dankzij subsidies. Provinciale subsidies worden verstrekt om doelen te bereiken die de provincie zich heeft gesteld. Voorbeelden van dergelijke doelen zijn het vergroten van toeristische bestedingen in Zuid-Holland, het verbeteren van de luchtkwaliteit in Noord-Holland, het verminderen van files in Utrecht en het verhogen van de sociale kwaliteit in Flevoland.

Inzicht in de doeltreffendheid van subsidies is belangrijk en de uitvoering van evaluaties kan beter. Dat is gebleken uit ons eerder verschenen rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' (maart 2012). Met een handreiking voor het evalueren van subsidies wil de Rekenkamer de provincie hierbij ondersteunen. De bouwstenen voor deze handreiking zijn geleverd door evaluaties uit te voeren naar vier geselecteerde subsidies, waarvan de doelen hierboven zijn genoemd. Het is niet altijd eenvoudig om een complexe subsidie te evalueren. Vaak moet er worden gezocht naar passende oplossingen om toch iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van een subsidie. Tijdens de uitvoering van de evaluaties zijn we vraagstukken tegengekomen die vergelijkbaar zijn met die van andere subsidie-evaluaties.

Naast de uitwerking van de vier onderzoeken op papier hebben we, zoals gezegd, ook een handreiking opgesteld die de provincie kan helpen bij het opzetten en uitvoeren van subsidie-evaluaties. De handreiking is een digitaal hulpmiddel dat is te vinden op onze website [www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl). Hierin wordt per stap aangegeven waaraan gedacht kan worden bij het voorbereiden en uitvoeren van een evaluatie. Deze stappen zijn verduidelijkt met voorbeelden uit de gevalstudies van de vier onderzochte subsidies.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd, interviews gehouden met medewerkers van de provincie, alsmede enquêtes en interviews gehouden bij subsidieontvangers en enkele externe deskundigen. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

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

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



# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Conclusies .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>Nawoord Rekenkamer.....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1. Inleiding.....</b>  | <b>15</b> |
| 1.1 Aanleiding.....   | 15        |
| 1.2 Subsidieregeling Vrije Tijd.....  | 15        |
| 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....                                    | 16        |
| 1.4 Afbakening .....  | 16        |
| 1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader .....                        | 17        |
| <b>2. Beleidskader .....</b>  | <b>21</b> |
| 2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie .....  | 21        |
| 2.2 Beoogde doel en prestatie .....   | 23        |
| 2.3 Beoogde activiteiten en criteria voor subsidietoekenning en prioritering..... | 25        |
| 2.4 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten .....                    | 28        |
| <b>3. Middelen, activiteiten en prestaties.....</b>                               | <b>29</b> |
| 3.1 Middelen.....   | 29        |
| 3.2 Uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties .....                         | 31        |
| <b>4. Doelbereiking en doeltreffendheid .....</b>                                 | <b>33</b> |
| 4.1 Doelbereiking .....   | 33        |
| 4.2 Doeltreffendheid.....   | 36        |
| <b>BIJLAGE A Onderzoeksverantwoording.....</b>                                    | <b>41</b> |
| <b>BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>          | <b>45</b> |
| <b>BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>                             | <b>47</b> |





## **Inleiding**

Met de subsidieregeling Vrije Tijd zijn middelen ingezet met als doel om de toeristische bestedingen in Zuid-Holland te laten stijgen en de marktaandeelen van de iconen Kinderdijk, Keukenhof, Wierickerschans en Brouwersdam te verhogen. In 2011 is € 1,2 miljoen aan subsidies verstrekt voor activiteiten op en rond deze vier iconen. Voorbeelden van activiteiten die door de provincie zijn gesubsidieerd zijn de aanleg van een steiger bij Kinderdijk, de promotie van het Deltagebied of de organisatie van een workshop beeldende kunst en keramiek op de Keukenhof.

Per januari 2012 zijn de activiteiten binnen het vrijetijdsbeleid van de provincie teruggebracht en is de subsidieregeling stopgezet, omdat de provincie vrijetijd niet als één van haar kerntaken ziet. Desondanks acht de Rekenkamer het nuttig om de subsidieregeling te evalueren, zodat achteraf verantwoord kan worden of publieke middelen goed zijn ingezet.

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het algemene beeld is dat de provincies een gering inzicht hebben in de doeltreffendheid van de subsidies. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

In de tweede fase van het onderzoek naar subsidies heeft de Rekenkamer voor iedere provincie een evaluatie van een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Zuid-Holland is de doeltreffendheid van de subsidieregeling Vrije Tijd onderzocht. De lessen die getrokken kunnen worden uit de vier gevalstudies vormen de bouwstenen voor een separate handreiking voor het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies. Met de vier gevalstudies en de handreiking wil de Rekenkamer de provincies een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies. De vraagstelling voor de tweede fase van het onderzoek luidt:

|   |
|---|
| <p><b>Vraagstelling:</b> In hoeverre is aannemelijk dat de subsidieregeling Vrije Tijd doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?</p> |
|---|

De vraagstelling is uitgewerkt in 6 onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Vrije Tijd?
2. In welke mate zijn de middelen voor de subsidie Vrije Tijd beschikt en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor subsidieontvangers in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?
3. In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
4. In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
5. In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Vrije Tijd heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
6. Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

## Conclusies

**Algemene conclusie:** Het is aannemelijk dat de subsidieregeling Vrije Tijd niet doeltreffend is geweest. Hoewel de provincie de beschikbare middelen heeft beschikt en subsidieontvangers de gesubsidieerde activiteiten grotendeels hebben uitgevoerd, worden de doelen van de provincie niet gerealiseerd.

De algemene conclusie komt voort uit de deelconclusies. Deelconclusie 1 gaat in op de kwaliteit van het beleidskader zoals bij aanvang van de subsidieregeling is opgesteld (onderzoeksvragen 1 en 6). Deelconclusie 2 gaat in op de uitvoering van subsidieregeling en de doeltreffendheid (onderzoeksvragen 2 t/m 6).

**Deelconclusie 1:** De kwaliteit van het beleidskader is gering:

- De beoogde doelen, prestaties en activiteiten hangen in beperkte mate met elkaar samen. De doelen zijn onduidelijk, want deze zijn in verschillende documenten op verschillende wijze geformuleerd. De gehanteerde indicatoren zijn tussentijds aangepast en verbeterd. De indicator 'toeristische bestedingen' is gevoelig voor externe factoren. De keuze voor de indicator 'versterken marktaandeel daguitstapjes' is een goede aanpassing, omdat deze minder gevoelig is voor externe factoren. Gelet op de beschikbare middelen (voor 2011 € 1,2 miljoen) lijkt de Rekenkamer het doel om een toename van de toeristische bestedingen met 10% te bereiken ambitieus.
- De provincie kiest voor vier iconen, maar maakt niet duidelijk waarom en welke ontwikkelingen zij van de grond wil krijgen. Daarbij concretiseert de provincie dit verder niet in beoogde prestaties.
- Evenmin is specifiek omschreven welke activiteiten kunnen worden gesubsidieerd met als risico dat subsidieaanvragen met weinig toegevoegde waarde niet of moeilijker geweigerd kunnen worden.

In het beleid zijn nut & noodzaak en de beleidstheorie beperkt uitgewerkt. De provincie geeft aan te kiezen voor kansrijke projecten omdat vrije tijd een complex geheel is en dat dit vraagt om scherpe keuzes. Hierbij hanteert de provincie de methodiek van regionale beeldverhalen. De provincie geeft aan voor vier iconen te kiezen en dat hiermee het beleid is aangescherpt. Welke ontwikkelingen zij van de grond wil krijgen is echter niet duidelijk aangegeven. Tevens is er geen onderbouwing om alleen voor de icoonprojecten te kiezen.

De provincie heeft het beoogde doel niet duidelijk omschreven, omdat doelen in verschillende beleidsdocumenten op verschillende wijze zijn geformuleerd. In de Begroting 2011 zijn bij het doel de indicatoren 'toeristische bestedingen' en 'versterken marktaandeel daguitstapjes' opgenomen, terwijl in de 'Terugblik collegeperiode 2007-2011' ook een toename van de banengroei wordt genoemd.

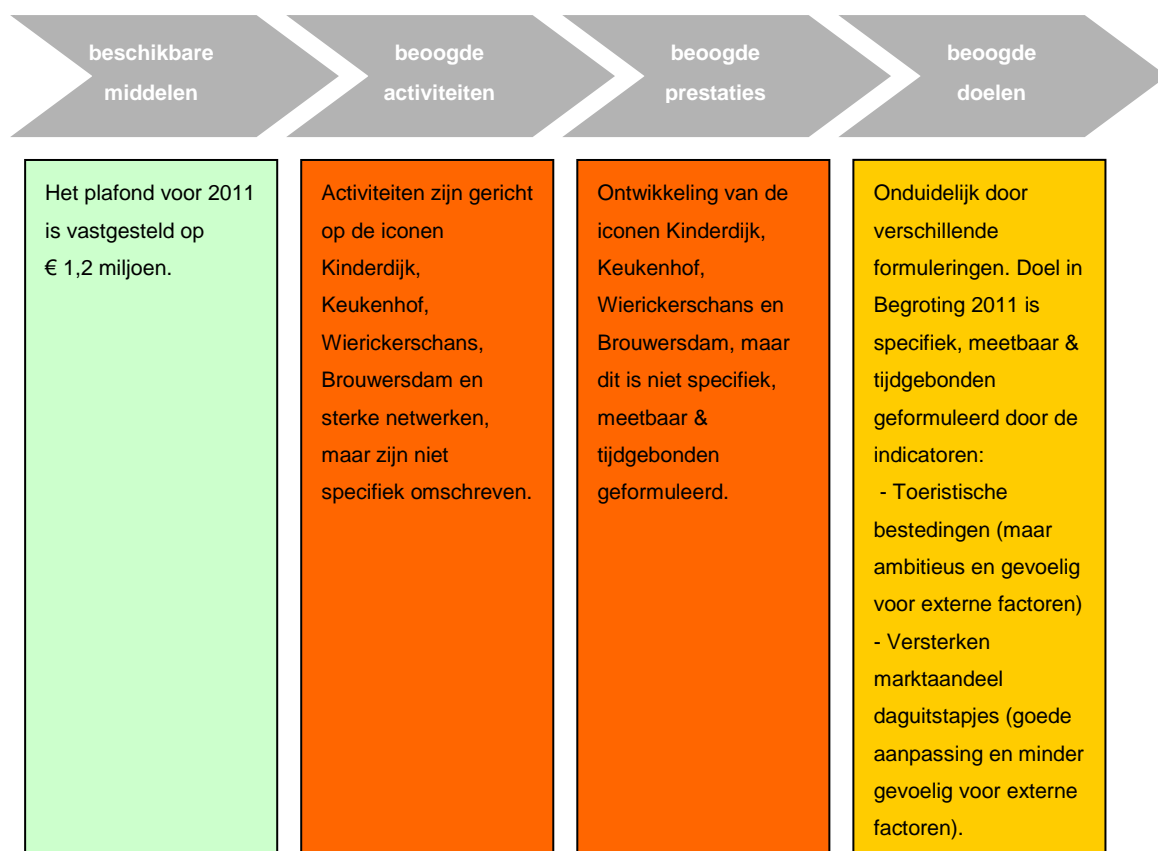
Het doel 'Versterken van de vrijetijdssector' uit de Begroting 2011 is specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt door de indicatoren 'toeristische bestedingen (+10% in de collegeperiode)' en 'versterken marktaandeel daguitstapjes (+3% in 2010 en + 2,5% in 2011)'. In 2010 is laatstgenoemde indicator toegevoegd, omdat dit volgens de provincie meer recht zou doen aan de provinciale rol binnen het vrijetijdsbeleid en deze indicator minder gevoelig is voor externe factoren. De Rekenkamer vindt dit een goede aanpassing. Een toename van de toeristische bestedingen met 10% lijkt de Rekenkamer ambitieus, omdat elke euro die de provincie inzet tot 60 euro meer aan toeristische bestedingen moet leiden (het is bij de Rekenkamer onbekend of de provincie hierbij rekening heeft gehouden met een destijds al aanwezige stijgende trend in de bestedingen).

De beoogde prestatie en prestatie-indicatoren zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De provincie geeft aan te willen inzetten op de vier iconen, de methodiek van regionale beeldverhalen en de sterke netwerken, maar concretiseert dit niet.

De provincie heeft in de subsidieregeling niet specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. Ook bij de selectiecriteria zijn onduidelijke begrippen opgenomen. De provincie loopt hiermee het risico dat subsidieaanvragen weinig toegevoegde waarde hebben, maar niet geweigerd kunnen worden, zolang het subsidieplafond niet bereikt is.

De beoogde doelen, prestaties en activiteiten hangen in beperkte mate met elkaar samen. Dit is door middel van kleurgebruik uitgedrukt in de onderstaande figuur. Met groen wordt een neutraal dan wel positief oordeel uitgedrukt, rood en oranje duiden op een meer of minder kritische beoordeling.

### Opzet subsidieregeling



**Deelconclusie 2:** Hoewel de provincie de beschikbare middelen (€ 1,2 miljoen in 2011) heeft beschikt en subsidieontvangers de gesubsidieerde activiteiten grotendeels hebben uitgevoerd, worden de doelen van de provincie niet gerealiseerd en heeft de subsidie hierop geen significant effect. Omdat de provincie geen concrete prestaties heeft geformuleerd, heeft de Rekenkamer niet kunnen toetsen of de beoogde prestaties zijn behaald. De subsidie van de provincie is volgens de ontvangers veelal noodzakelijk voor het uitvoeren van de activiteiten.

Het halen van de doelstelling 10% groei van de toeristische bestedingen in Zuid-Holland tussen 2007 en 2011 is zeer onwaarschijnlijk. Daarbij plaatst de Rekenkamer de kanttekening dat de realisatie van de doelstelling vooral afhangt van externe factoren, zoals de economie en het weer. De ontwikkeling van de bezoekersaantallen van de iconen (of attracties op de iconen) wijzen erop dat het doel om het marktaandeel te laten toenemen eveneens niet gehaald wordt. In de jaarstukken van de provincie wordt wel gerapporteerd dat het doel bereikt wordt. Dit is echter gebaseerd op prognoses en extrapolaties van prognoses en blijkt achteraf niet juist te zijn. Bij sommige nader onderzochte subsidies is sprake van een zwak verband tussen de uitgevoerde activiteiten en een toename van de bezoekers aan de iconen, waardoor aannemelijk is dat de subsidieregeling Vrije Tijd geen significant effect heeft gehad op het marktaandeel daguitstapjes.

De provincie heeft de beschikbare middelen voor 2011 (€ 1,2 miljoen) volledig beschikt. Opvallend is de verdeling over de vier iconen in 2011. Hoewel GS streven naar een gelijkwaardige verdeling van de middelen over de icoonprojecten heeft slechts 3% van de middelen betrekking op Kinderdijk. Het merendeel heeft betrekking op de Keukenhof (46%). De provincie heeft aangegeven dat evenredigheid niet altijd per subsidietranche is te regelen. De uitvoeringskosten en administratieve lasten staan, voor zover de Rekenkamer dat heeft kunnen onderzoeken, in redelijke verhouding tot de totale omvang van de verstrekte subsidie.

De beoogde activiteiten zijn in grote mate uitgevoerd. De Rekenkamer kan niet toetsen of de beoogde prestaties zijn behaald, omdat de provincie geen concrete prestaties heeft geformuleerd. De verantwoording van de provincie over de prestaties is weinig specifiek, zo is bijvoorbeeld aangegeven dat twee subsidietenders zijn uitgevoerd, maar is niet aangegeven tot welke prestaties de verleende subsidies hebben geleid.

De ontwikkeling van de bezoekersaantallen van de iconen (of attracties op de iconen) wijzen erop dat het doel om het marktaandeel te laten toenemen niet gehaald wordt. De provincie geeft in de jaarstukken 2010 en 2011 aan dat de doelstelling toename marktaandeel daguitstapjes voor 2010 en 2011 gehaald zijn, maar deze cijfers zijn afwijkend van de gegevens over de bezoekersaantallen. Voor de berekening van het marktaandeel daguitstapjes in 2010 heeft de provincie gebruik gemaakt van een rekensleutel. De toegepaste rekenmethode vindt de Rekenkamer onjuist, omdat geen rekening is gehouden met de weging van de verschillende marktaandelen. In haar berekening is de provincie uitgegaan van de toen beschikbare (nog niet definitieve) cijfers. De afwijking van het cijfer over 2010 kan verklaard worden door het verschil tussen de geprognosticeerde en definitieve cijfers en een fout in de optelling bij de prognose voor 2010 bij het marktsegment Keukenhof en Kinderdijk. Voor 2011 heeft de provincie de rekensleutel niet gebruikt en is uitgegaan van een inschatting.

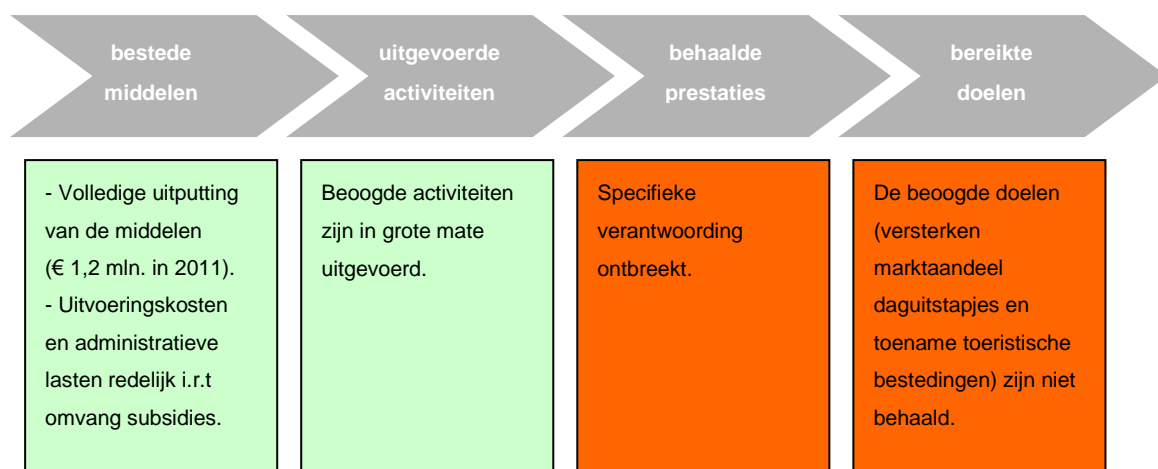
Op basis van de beschikbare data kan gesteld worden dat het halen van de doelstelling (10% groei van bestedingen tussen 2007 en 2011) zeer onwaarschijnlijk is. De ontwikkeling van de toeristische bestedingen tussen 2007 en 2011 kan echter niet exact worden weergegeven, omdat onderliggende data deels beschikbaar zijn.

De subsidie heeft geen significant effect op het marktaandeel. Naast de constatering dat de beoogde doelen niet gerealiseerd worden, constateert de Rekenkamer op basis van vijf van de 20 nader geanalyseerde subsidies dat

er slechts een zwak verband is tussen de uitgevoerde activiteiten en het betreffende icoon. Door subsidieontvangers wordt wel aangegeven dat de verstrekte subsidies noodzakelijk zijn voor het realiseren van de activiteiten. Hieruit blijkt ook dat de individuele ontvangers de baten van een project dusdanig laag inschatten dat zij het project zonder subsidie niet willen of kunnen uitvoeren.

In welke mate de subsidies een bijdrage leveren aan de toeristische bestedingen is niet vast te stellen. Het patroon dat de toeristische bestedingen achterblijven bij de ambitie is vooral afhankelijk van externe factoren, zoals de economie en het weer. De indicator toeristische bestedingen is weliswaar specifiek, meetbaar en tijdgebonden, maar is minder geschikt als effectindicator voor het vrijetijdsbeleid.

### Werking subsidieregeling



### Aanbevelingen

De Rekenkamer doet geen aparte aanbevelingen die gericht zijn op de doeltreffendheid van de subsidieregeling Vrije Tijd, omdat de regeling per 1 januari 2012 is stopgezet. Wel doet de Rekenkamer in een separate handreiking algemene aanbevelingen voor het evalueren van de doeltreffendheid van de provinciale subsidies.





## Reactie Gedeputeerde Staten

---

Op 29 augustus jongstleden hebben wij uw Bestuurlijke nota 'Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Vrije Tijd' in concept ontvangen. Conform uw verzoek geven wij in deze brief onze reactie op deze nota. Wij hebben geconstateerd dat de opmerkingen zoals opgenomen in de feitelijke wederhoor van 18 juli 2012 grotendeels zijn verwerkt waarvoor onze dank.

De Bestuurlijke nota is kritisch ten aanzien van de samenhang tussen de doelen, prestaties en de activiteiten waarvoor subsidie is verleend. U heeft geconstateerd dat de doelen in verschillende beleidsdocumenten op verschillende wijze zijn geformuleerd. Zoals u zelf opmerkt komt dit voort uit voortschrijdend inzicht. Wij zijn met u van mening dat de beleidsdoelen en prestaties zoveel mogelijk meetbaar gemaakt moeten worden. Dit is echter lastig bij een aanpak waarbij het gaat om kwalitatieve doelen, afhankelijkheid van diverse exogene factoren en de realisatie in een netwerkaanpak waarbij de provincie mede afhankelijk is van de inzet van andere partijen.

In uw nota geeft u daarnaast aan dat het lastig is om te onderzoeken of de doelen waarvoor de subsidieregeling in het leven is geroepen zijn bereikt en of dit een direct gevolg is van de inzet van het subsidie-instrument. De resultaten van de gesubsidieerde activiteiten zijn niet altijd rechtstreeks te relateren aan geformuleerde beleidsdoelen. Wel constateren wij dat de activiteiten die zijn uitgevoerd met subsidies in het kader van de subsidieregeling Vrije Tijd een positief effect hebben gehad op het toeristisch-recreatieve aanbod in Zuid-Holland. De subsidieregeling en de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn natuurlijk ook rechtmatig uitgevoerd conform de daarvoor geldende regels.

Zoals u opmerkt in uw nota is de subsidieregeling Vrije Tijd 2011 per 31 december 2011 stopgezet. U doet daarom geen aparte aanbevelingen voor de subsidieregeling Vrije Tijd. Uw onderzoek biedt ons echter wel leerpunten die onze organisatie helpen bij het duidelijk formuleren van doelen en resultaten. Dit zal doorwerken in nieuw vast te stellen beleid. Met scherpere doelen, indicatoren, passende instrumenten en via een procesmatige aanpak (proces subsidies en proces beleidsontwikkeling) kunnen subsidies in de toekomst doeltreffender worden gekoppeld aan beleidsdoelen. Dit was echter nog niet aan de orde bij de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011.

Zoals wij tijdens het onderzoek al hebben aangegeven, is Zuid-Holland bezig met de professionalisering van het subsidieproces. De separate handreiking met algemene aanbevelingen voor het evalueren van de doeltreffendheid van provinciale subsidies, die u ons in oktober zal toesturen, zal ons helpen om de doeltreffendheid van subsidies verder te verbeteren.







## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat GS opmerken dat, ondanks het feit dat de subsidie Vrije Tijd inmiddels is beëindigd, het onderzoek leerpunten biedt voor het duidelijk formuleren van doelen en resultaten. In dit verband constateren wij ook dat de provincie mede naar aanleiding van ons eerdere rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' is gestart met een proces om tot verbetering van het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies te komen. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek van voorliggende gevalstudie is van de zijde van de Rekenkamer eveneens een bijdrage aan dit provinciale verbeterproces geleverd door inbreng bij enkele bijeenkomsten in het kader van de quick scan doeltreffendheid provinciale subsidies. Wij hopen dat de gevalstudies voor Zuid-Holland en de andere drie provincies en de handreiking verder zullen bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies en daarmee ook aan een doeltreffender inzet van het subsidie-instrument.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de reactie van PS op de handreiking en het onderzoek tegemoet.





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De Rekenkamer is hierbij nagegaan – op basis van uitgevoerde evaluaties – wat er met de inzet van de provinciale subsidies wordt bereikt in termen van beoogde prestaties en maatschappelijke effecten. Het algemene beeld is dat het inzicht van de provincies in de doeltreffendheid van de subsidies gering is. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

De Rekenkamer heeft aangegeven dat zij ook zelf een specifieke subsidie per provincie zal evalueren. Daarnaast heeft de Rekenkamer besloten om een separate handreiking voor het evalueren van subsidies op te stellen. De bouwstenen voor deze handreiking worden geleverd door de evaluaties van de specifieke subsidie per provincie. Hiervoor hebben we bij elk van de Randstadprovincies op vergelijkbare wijze een gevalstudie naar een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Zuid-Holland heeft de Rekenkamer besloten om de subsidieregeling Vrije Tijd te evalueren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuze voor de subsidieregeling Vrije Tijd. Hierna worden de probleemstelling, de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria gepresenteerd en toegelicht. In de hoofdstukken daarna worden de bevindingen van de gevalstudie gepresenteerd, waarbij wordt ingegaan op het beleidskader (hoofdstuk 2), de middelen, activiteiten en prestaties (hoofdstuk 3) en doelbereiking en doeltreffendheid (hoofdstuk 4).

### 1.2 Subsidieregeling Vrije Tijd

Met de subsidieregeling Vrije Tijd stelde de provincie Zuid-Holland middelen beschikbaar voor de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van de iconen Kinderdijk, Keukenhof, Wierickerschans en Brouwersdam. Met de projectsubsidies is bijgedragen aan bijvoorbeeld de aanleg van een steiger bij Kinderdijk, promotie van het Deltagebied of een workshop beeldende kunst en keramiek op de Keukenhof. De subsidieregeling is één van de uitvoeringsinstrumenten geweest bij het vrijetijdsbeleid van de provincie. Andere instrumenten die door de provincie werden ingezet voor de uitvoering van het beleid zijn opdrachtverlening, verlening van begrotingssubsidies (Zuid-Hollands Bureau voor Toerisme) en het ruimtelijk instrumentarium (Provinciale Structuur Visie).<sup>1</sup> In 2011 was het budget van de provincie voor het vrijetijdsbeleid € 2,3 miljoen. Hiervan was € 1,2 miljoen gereserveerd voor de subsidieregeling Vrije Tijd. In 2011 is het subsidieplafond bereikt en zijn 20 subsidies verleend tussen de € 25.000 en € 150.000.

---

<sup>1</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 21 december 2011

---

Per januari 2012 is de subsidieregeling stopgezet. Ook de activiteiten die binnen het vrijetijdsbeleid worden uitgevoerd zijn teruggebracht en zijn in dienst komen te staan van het beleid omtrent recreatie en toerisme. GS hebben eind 2011 de Uitvoeringsimpuls Recreatie en Toerisme (2012-2015) vastgesteld. Deze impuls vormt geen nieuw beleid, maar faciliteert ontwikkelingen die bijdragen aan de realisatie van andere beleidsdoelstellingen van de provincie.<sup>2</sup> In het 'Hoofdlijnenakkoord 2011-2015' is aangegeven dat op subsidies zal worden bezuinigd. Het vrijetijdsbeleid is geen kerntaak van de provincie en besloten is hierop te bezuinigen.<sup>3</sup> Ten tijde van de selectie van de te onderzoeken regeling was nog niet bekend dat de regeling Vrije Tijd zou stoppen. Een evaluatie van de subsidieregeling acht de Rekenkamer nuttig, omdat het ook voor tijdelijke maatregelen goed is dat overheidsorganen zich achteraf verantwoorden of publieke middelen goed zijn ingezet. Ook kan de provincie de leerpunten gebruiken voor toekomstig beleid of toekomstige subsidieregelingen. De Rekenkamer voegt de leerpunten uit de vier gevalstudies daarom samen tot een handreiking die hiervoor gebruikt kan worden.

### 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

**Doelstelling:**

Aan de hand van een onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidieregeling Vrije Tijd wil de Rekenkamer een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies.

**Vraagstelling:**

In hoeverre is aannemelijk dat de subsidieregeling Vrije Tijd doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van zes onderzoeksvragen. Een uitwerking hiervan is in paragraaf 1.5 opgenomen.

### 1.4 Afbakening

De gevalstudie richt zich op:

- de doeltreffendheid van de subsidieregeling Vrije Tijd;
- de subsidies die in 2011 zijn verstrekt.

Bij het selecteren van de subsidie zijn we uitgegaan van de volgende criteria:

- een financieel relatief omvangrijke subsidie;
- een subsidie die wordt verstrekt vanwege een autonome taak van de provincie, omdat de provincie hierbij veel zeggenschap heeft over het wijzigen en/of opheffen van het beleid en subsidie-instrument;
- een subsidie waarvan de beoogde prestaties en doel(en) concreet zijn opgesteld;
- een subsidie die langer dan 1 jaar bestaat, zodat prestaties en effecten kunnen worden onderzocht;
- een subsidie die de komende jaren naar verwachting zal worden gecontinueerd.

<sup>2</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 4 mei 2012

<sup>3</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie bezuinigen op subsidie, p. 4

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het in de praktijk voor de provincie Zuid-Holland niet mogelijk was om een subsidie te selecteren die aan alle criteria voldeed.

De gevalstudie richt zich **niet** op:

- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten die als kader dienen voor de inzet van subsidies als beleidsinstrument;
- een analyse van deze subsidie vanuit de invalshoek rechtmatigheid.

## 1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader

In Tabel 1 zijn de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria uitgewerkt. Deze gaan in op de mate van doeltreffendheid van de subsidie Vrije Tijd.

**Tabel 1**      **Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria**

| Nr. | Onderzoeksvraag  |
|-----|--|
| 1.  | Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Vrije Tijd?   |
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie.</li> <li>b. De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.</li> <li>c. De provincie heeft in de subsidieregeling specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend.</li> <li>d. De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.</li> </ul> |
| 2.  | In welke mate zijn de middelen voor de subsidie Vrije Tijd beschikbaar en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor subsidieontvangers in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?  |
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>e. De subsidiemiddelen zijn beschikbaar.</li> <li>f. De uitvoeringskosten en administratieve lasten staan in een redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie.</li> </ul>   |
| 3.  | In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?   |
|     | g. De beoogde activiteiten en prestaties zijn uitgevoerd c.q. behaald.   |
| 4.  | In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?  |
|     | h. De beoogde doelen worden c.q. zijn bereikt.   |
| 5.  | In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Vrije Tijd heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?  |
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is de subsidie noodzakelijk gebleken.</li> <li>j. De subsidie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen.</li> </ul>  |
| 6.  | Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?   |

### *Toelichting onderzoeksvraag 1: Kwaliteit beleidskader*

Het beleidskader is een startpunt voor de inzet van subsidies. De kwaliteit hiervan is bepalend voor een effectieve inzet van dit beleidsinstrument én voor de verantwoording en evaluatie ervan. Voor een beoordeling van de kwaliteit van het beleidskader is – op hoofdlijnen – gekeken naar de mate waarin de provincie verschillende onderdelen van het beleidskader heeft uitgewerkt. Daarbij gaat het om de analyse van nut en noodzaak (probleemanalyse), de beleidstheorie, de formulering van doelen, prestaties en activiteiten in het beleidskader én in de subsidieregeling, en de samenhang tussen deze onderdelen. De beoordeling en waardering voor elk van deze onderdelen bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van het beleidskader.

Onder de noemer ‘nut en noodzaak’ gaat het erom dat de provincie helder en eenduidig beargumenteerd heeft waarom zij beleid ontwikkelt en daarbij kiest voor de inzet van het subsidie-instrument. Hiervoor moeten de problemen en/of kansen beschreven zijn, die aanleiding zijn voor het ontwikkelen van beleid. Een goede onderbouwing, bijvoorbeeld geëxpliciteerd op grond van uitgevoerd onderzoek of een verkenning van beschikbare kennis, is uiteraard een pre. Een onderscheidend aspect hierbij is of de analyse van ‘nut en noodzaak’ alleen in termen van beschrijving wordt gepresenteerd, of dat daarbij ook wordt ingegaan op onderliggende oorzaken en gevolgen.

Ook van belang is dat de provincie beschikt over een beleidstheorie. Het gaat hierbij primair om een handelingstheorie, dat wil zeggen een theorie die bruikbaar is in de beleidspraktijk. Deze theorie wint uiteraard aan kracht wanneer daarbij ook kan worden teruggevallen op beschikbare wetenschappelijke inzichten (‘bewezen beleid’). De beleidstheorie behelst uitspraken over de perceptie van problemen, de relatie tussen oorzaken en gevolgen en tussen doelen en middelen (instrumenten, maatregelen e.d.). De Rekenkamer stelt vast in hoeverre het beleidskader hierover duidelijkheid verschaft, zowel op basis van documentenanalyse als interviews.

Bij de formulering van doelen en prestaties is in deze gevalstudie vooral gekeken naar de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden van de inmiddels welbekende SMART-criteria.

- Specifiek: voor alle betrokkenen is voor elk onderdeel van het doel duidelijk wat bereikt moet worden en dit is niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- Meetbaar: het doel is kwantitatief of kwalitatief meetbaar gemaakt, zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van het doel;
- Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel gerealiseerd dient te zijn.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat doelen en prestaties SMART gemaakt kunnen worden door het gebruik van indicatoren en/of een goede uitleg en toelichting.

Het criterium ‘specifiek’ is ook toegepast op de omschrijving van de activiteiten in de subsidieregeling, waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Is duidelijk voor wie de regeling is bedoeld? Is duidelijk voor welke activiteiten wel en voor welke geen subsidie kan worden verleend? Het is belangrijk dat de omschreven activiteiten logisch samenhangen met de beoogde doelen en prestaties van de subsidieregeling. Een heldere omschrijving hiervan maakt het beter mogelijk om aanvragen te beoordelen. Dat draagt ook bij aan een doelmatige uitvoering van de subsidieregeling.

Tenslotte en logisch volgend uit het voorgaande is nagegaan in hoeverre sprake is van samenhang tussen de beoogde doelen, prestaties en activiteiten. Deze samenhang kan gevisualiseerd worden door een zogenoemde doelenboom, waarin de doel-middelrelaties zijn weergegeven. Als sprake is van samenhang, dan is daarmee voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffende inzet van subsidies.

*Toelichting onderzoeksvraag 2: Middelen, uitvoeringskosten en administratieve lasten*

Met de inzet van subsidies streeft de provincie ernaar de beoogde doelen en prestaties te realiseren. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de begrote subsidiemiddelen daadwerkelijk zijn beschikbaar. De verstrekking van subsidies is vanzelfsprekend geen doel op zich, maar een grote mate van onderuitputting kan erop duiden dat de subsidie niet doeltreffend is. Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn de mate waarin bekendheid is gegeven aan de subsidieregeling en specifieke voorwaarden voor subsidieontvangers. Zo zouden er in de verordening en/of regeling voorwaarden kunnen zijn opgenomen die potentiële aanvragers ervan weerhouden subsidie aan te vragen.

Vanuit de invalshoek van doelmatigheid kijkt de Rekenkamer op twee manieren naar de uitvoering van de subsidieregeling. Enerzijds gaat het hierbij om de verhouding tussen de omvang van de subsidies in financiële zin en de hiermee gemoeide uitvoeringskosten voor de provincie. Anderzijds gaat het om de administratieve lasten die aan de subsidie zijn verbonden voor de aanvragers c.q. ontvangers hiervan. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan lasten in de sfeer van administratieve verplichtingen verbonden aan de uitvoering van de subsidieregeling. Dit zijn bijvoorbeeld informatie-eisen bij de aanvraag en verantwoordings-eisen gedurende de uitvoering of ten behoeve van de vaststelling van de subsidie. Proportionaliteit is hierbij een belangrijk uitgangspunt: er dient sprake te zijn van een redelijke verhouding tussen de omvang van de subsidie en de uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten. Voor omvangrijke subsidies zijn deze anders dan voor kleine subsidies. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het onderscheiden van verschillende subsidiearrangementen in het Rijksbrede subsidiekader.

De Rekenkamer heeft in dit kader het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) geconsulteerd met de vraag in hoeverre er voor het vraagstuk van de uitvoeringskosten en administratieve lasten normen bestaan. Daarbij is als vuistregel voor de omvang van de administratieve lasten maximaal 5% van de ontvangen subsidie genoemd, met de kanttekening dat dit geen lineaire relatie is. Anders gezegd, voor een subsidie van € 50.000 ligt dit anders dan voor een subsidie van bijvoorbeeld € 1 mln. Het vraagstuk van de uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker valt buiten het werkterrein van Actal. Uitvoeringskosten hebben betrekking op de inzet vanuit de provincie zelf en op de eventuele inzet van externen, bijvoorbeeld bij het beoordelen van subsidieaanvragen. Er bestaan voor de uitvoeringskosten geen ondubbelzinnige normen, die hierbij a priori gehanteerd zouden kunnen worden. De aard van subsidie en het hiermee gemoeide budget spelen hierbij ook een rol. Het ontbreken van enig houvast in de vorm van bestaande normen neemt niet weg dat nagegaan kan worden of bij de provincies aandacht bestaat voor de aspecten uitvoeringskosten en administratieve lasten, bijvoorbeeld in de vorm van het vooraf begroten van de uitvoeringskosten of het monitoren van het tijdsbeslag dat is gemoeid met de uitvoering van de subsidie. Hiermee kan enig inzicht worden verkregen in de vraag of deze kosten c.q. lasten in een redelijke verhouding staan tot de omvang van het subsidiebudget c.q. de verstrekte subsidie aan een individuele subsidieontvanger. Opgemerkt wordt dat administratieve lasten en uitvoeringskosten in zekere zin wel communicerende vaten zijn, in die zin dat een doelmatige inrichting van de subsidie en uitvoering daarvan van invloed is op de mate waarin subsidieaanvragers worden geconfronteerd met administratieve lasten.

*Toelichting onderzoeksvragen 3 t/m 6: Activiteiten en prestaties, doelbereiking en doeltreffendheid*

De beoordelingscriteria die de Rekenkamer hierbij hanteert zijn in essentie eenvoudig. Enerzijds is nagegaan in hoeverre de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd én in hoeverre de beoogde prestaties hiermee zijn gerealiseerd. Anderzijds is nagegaan of de doelen waarvoor de subsidieregeling in het leven is geroepen zijn bereikt én, zo ja, of deze doelbereiking het gevolg is van de inzet van het subsidie-instrument. Dit betreft het onderscheid tussen doelbereiking en doeltreffendheid.

In de praktijk is het onderzoeken hiervan lastig. Om uitspraken over de doelbereiking te kunnen doen, moet aan verschillende randvoorwaarden zijn voldaan. Deze zijn voor een deel al aangestipt bij de kwaliteitsaspecten voor het beleidskader. In vervolg hierop is de verzameling van allerlei gegevens in het kader van verantwoording, monitoring en evaluatie noodzakelijk om over de doelbereiking relevante uitspraken te kunnen doen. Hierbij kan gedacht worden aan het houden van interviews bij subsidieontvangers of het opvragen van gegevens bij het CBS.

Met de gevalstudie wil de Rekenkamer – binnen aanvaardbare marges van kosten en tijd – komen tot een zo groot mogelijk aannemelijk inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie, waarbij zo expliciet mogelijk duidelijk wordt of de doelen worden c.q. zijn bereikt, of de subsidie noodzakelijk is geweest voor de verrichte activiteiten en geleverde prestaties en of de subsidie voldoende substantieel is geweest voor het bereiken van de doelen. Deze analyse biedt tevens zicht op de factoren die bijdragen aan het succes dan wel falen van de subsidieregeling.

#### *Toelichting onderzoeksmethode*

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd, een vragenlijst gestuurd naar alle subsidieaanvragers uit 2011 en interviews gehouden. Bij de documentanalyse zijn relevante documenten doorgenomen zoals beleidsnota's vrije tijd en subsidiedossiers. Een enquête is gehouden onder alle subsidieaanvragers uit 2011. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen subsidieontvangers en niet-subsidieontvangers. Met vijf subsidieontvangers zijn diepte-interviews gehouden. Aan de hand van deze interviews hebben we meer inzicht gekregen in de werking van deze subsidies. Ook zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Zuid-Holland en met het Zuid-Hollands Bureau voor Toerisme (ZHBT). Een meer uitgebreide verantwoording van de werkwijze is opgenomen in bijlage A.



# HOOFDSTUK 2

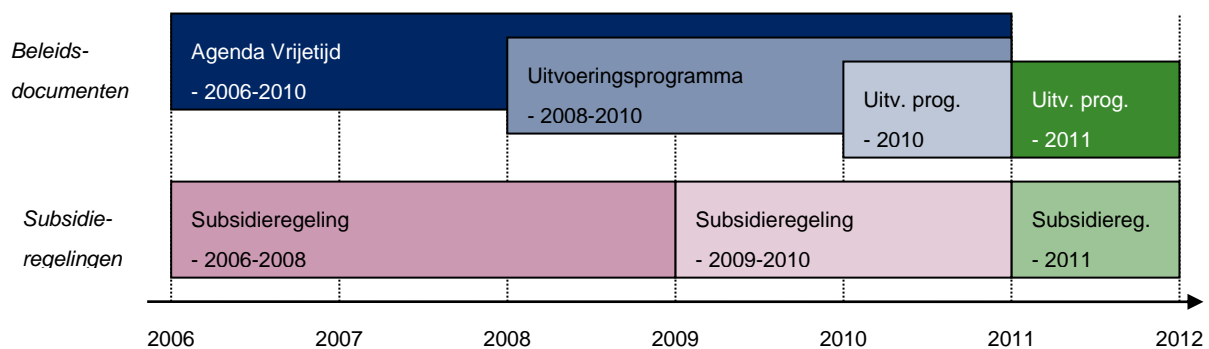
## Beleidskader

### 2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie

**Bevinding 1:** In het beleid zijn nut & noodzaak en de beleidstheorie beperkt uitgewerkt. Zo geeft de provincie aan dat de toeristische bestedingen in Zuid-Holland gemiddeld gezien achter blijven en dat er mede door de druk op de ruimte een tekort dreigt aan recreatiemogelijkheden. Daarbij geeft de provincie aan te kiezen voor kansrijke projecten omdat vrije tijd een complex geheel is en dat dit vraagt om scherpe keuzes. Hierbij hanteert de provincie de methodiek van regionale beeldverhalen. De provincie geeft aan voor vier iconen te kiezen en hiermee is het beleid aangescherpt. Welke ontwikkelingen zij van de grond wil krijgen is echter nog niet duidelijk aangegeven. Tevens is er geen onderbouwing om alleen voor de icoonprojecten te kiezen.

#### Toelichting

Voordat de provincie Zuid-Holland besloot om haar inspanningen op het gebied van vrije tijd af te bouwen is het beleid in de jaren daarvoor een aantal keer bijgesteld. Het beleid en daarmee ook de beleidstheorie is in de loop van de jaren ontwikkeld. In Figuur 1 zijn de voornaamste beleidsdocumenten en subsidieregelingen vanaf 2006 in een overzicht weergegeven. Het provinciale vrijetijdsbeleid bestond al wel voor 2006.



**Figuur 1** Schematische weergaven voornaamste beleidsdocumenten en subsidieregelingen vrije tijd

In de 'Agenda Vrijetijd 2006-2010' was het beleid van de provincie breed ingestoken. Bij de thema's Kust, Cultuur, Water en Algemeen waren agendapunten geformuleerd, waaronder projecten werden uitgevoerd. De projecten uit de 'Agenda Vrijetijd 2006-2010' werden in het 'Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2010' (als deze nog niet waren afgerond) op 'enkele aanscherpingen en accent verschillen' na voortgezet.<sup>4</sup> In de Agenda Vrijetijd 2006-2010 en het Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2010 gaat de provincie in op de nut en noodzaak van het beleid. Zo zijn onder andere de belangrijke bijdrage van de vrijetijdssector aan de economie en werkgelegenheid en de positieve invloed op de leefomgeving genoemd.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Provincie Zuid-Holland (2008), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2011, p. 26

<sup>5</sup> Provincie Zuid-Holland (2006), Agenda Vrijetijd 2006-2010, p. 7 en Provincie Zuid-Holland (2008), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2011, p. 6

In het 'Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2010' blijft de bestaande thema-indeling centraal staan, maar is er versterkt ingezet op 'succesvolle icoonprojecten'.<sup>6</sup> De icoonprojecten zijn de Keukenhof, Kinderdijk, Wierickerschans en Brouwersdam.<sup>7</sup> Hiermee is het voorgaande beleid aangescherpt. In het 'Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2010' is ook ingegaan op het nut, de noodzaak en de beleidstheorie. De provincie stelt dat de hoeveelheid vrije tijd van mensen toeneemt en dat er een grotere behoefte is aan hoger opgeleide mensen. Volgens de provincie vragen hoger opgeleide mensen om hoogwaardige culturele- en vrijetijdsvoorzieningen. De provincie geeft ook aan dat de toeristische bestedingen in Zuid-Holland gemiddeld gezien achter blijven en dat er mede door de druk op de ruimte een tekort dreigt aan recreatiemogelijkheden.<sup>8</sup>

Het 'Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011' volgt op de Agenda Vrijetijd 2006-2010, het Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2010 en het Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2010 en moet gezien worden als een verlenging van het voorgaande beleid.<sup>9</sup> Het Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2011 omvat minder projecten dan de voorgaande agenda en programma's. De focus in het programma 2011 is gelegd op 'zichtbare iconen' en 'sterke netwerken'. De provincie wil de iconen toeristisch recreatief verder (laten) ontwikkelen en daarbij gebruik maken van de methodiek van regionale beeldverhalen.<sup>10</sup> Deze methodiek komt voort uit het VROM advies Groeten uit Holland. Landelijk worden er pilots uitgevoerd met deze methodiek en de provincie Zuid-Holland is hiervan de trekker. Vanuit een landelijke adviescommissie vindt de coördinatie plaats.<sup>11</sup> In het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 geeft de provincie aan de vrijetijdssector als 'gefragmenteerd' en 'versnipperd' te zien. Daardoor mist deze volgens de provincie voldoende slagkracht, organiserend vermogen en investeringsbereidheid om ontwikkelingen van de grond te krijgen. De provincie, die de rol van procesregisseur heeft aangenomen, wil op regionaal niveau succesvolle coalities sluiten. De provincie geeft aan dat vrije tijd een complex geheel is en dat dit vraagt om scherpe keuzes. De provincie kiest voor kansrijke projecten.<sup>12</sup> Hoewel de provincie aangeeft voor de vier iconen te kiezen is de Rekenkamer van mening dat de provincie niet concreet heeft weergegeven welke ontwikkelingen zij van de grond wil krijgen en wat de scherpe keuzes zijn. De beleidstheorie is te globaal beschreven.

Met de verschillende aanscherpingen van het beleid die vanaf 2006 tot 2012 zijn doorgevoerd zijn ook de subsidieregelingen aangepast. De subsidieregeling Vrije Tijd 2011 is anders ingericht dan de voorgaande twee regelingen. Het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 is doorvertaald naar de subsidieregeling.

---

<sup>6</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2010, p. 3

<sup>7</sup> Art 1, Subsidieregeling Vrije Tijd 2011, provincie Zuid-Holland

<sup>8</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2010, p. 1

<sup>9</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2011, p. 1

<sup>10</sup> "Een regionaal beeldverhaal schetst een beeld van de unieke identiteit van een regio. Het is een middel voor het stimuleren van regionale gebiedsontwikkeling en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Het prikkelt ondernemers, sectororganisaties en overheden om samen nieuwe product-markt combinaties te ontwikkelen. Zo trekt een regionaal beeldverhaal meer recreanten en toeristen naar de regio en zorgt voor economische groei. Die groei kan weer gebruikt worden om de kwaliteit van de omgeving op peil te houden." Stichting Innovatie Recreatie & Ruimte (2011), [www.recreatieenruimte.nl](http://www.recreatieenruimte.nl) en Provincie Zuid-Holland (2011), Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011, pp. 3 en 4

<sup>11</sup> Provincie Zuid-Holland, reactie in kader van feitelijk wederhoor, 17 juli 2012

<sup>12</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011, p.1

## 2.2 Beoogde doel en prestatie

**Bevinding 2:** De provincie heeft het beoogde doel niet duidelijk omschreven, omdat doelen in verschillende beleidsdocumenten op verschillende wijze zijn geformuleerd. In de Begroting 2011 zijn bij het doel de indicatoren 'toeristische bestedingen' en 'versterken marktaandeel daguitstapjes' opgenomen, terwijl in de 'Terugblik collegeperiode 2007-2011' ook een toename van de banengroei wordt genoemd.

De provincie heeft aangegeven dat de Rekenkamer in haar evaluatie uit moet gaan van het doel 'versterken van de vrijetijdssector' dat in de begroting 2011 is opgenomen. Dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt door de indicatoren 'toeristische bestedingen (+10% in de collegeperiode)' en 'versterken marktaandeel daguitstapjes (+3% in 2010 en + 2,5% in 2011)'. In 2010 is laatstgenoemde indicator toegevoegd, omdat dit volgens de provincie meer recht zou doen aan de provinciale rol binnen het vrijetijdsbeleid en deze indicator minder gevoelig is voor externe factoren. De Rekenkamer vindt dit een goede aanpassing. Een toename van de toeristische bestedingen met 10% vindt de Rekenkamer ambitieus, omdat elke euro die de provincie inzet tot 60 euro meer aan toeristische bestedingen moet leiden (het is bij de Rekenkamer onbekend of de provincie hierbij rekening heeft gehouden met een destijds al aanwezige stijgende trend in de bestedingen).

De beoogde prestatie en prestatie-indicatoren zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De provincie geeft aan te willen inzetten op de vier iconen, de methodiek van regionale beeldverhalen en de sterke netwerken, maar concretiseert dit niet.

### Toelichting

De doelen van het vrijetijdsbeleid voor 2011 zijn opgenomen in de 'Begroting 2011' en in het 'Uitvoeringsprogramma Vrije Tijd 2011' en zijn, eventueel met bijbehorende indicatoren, weergegeven in Tabel 2.

**Tabel 2 Beoogde doelen uit Begroting 2011 en Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011<sup>13</sup>**

| Document                            | Beoogde doelen |   |
|-------------------------------------|----------------|---|
| Begroting 2011                      | I              | Doel:<br>Indicator:<br>Versterken van de vrijetijdssector.<br>Toeristische bestedingen (+10% in collegeperiode, waardoor groei werkgelegenheid wordt bewerkstelligd) 2007 = 100.  |
|                                     | II             | Speerpunt:<br>Indicatoren:<br>Verhogen toeristische bestedingen in de vrijetijdssector.<br>- Versterken marktaandeel daguitstapjes (2,5% in 2011).<br>- Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 (uitvoeren).  |
| Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 | I              | Economische spin-off: meer toeristische bestedingen en in het bijzonder een groter marktaandeel daguitstapjes.<br>Het leveren van een positieve bijdrage aan de leefomgeving; betere toegankelijkheid van het vrijetijdsaanbod en vergroten van behoud, ontwikkelingen en benutting van cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten. |
|                                     | II             | Het beoogde effect is een economisch duurzame, krachtige en toeristisch aantrekkelijke regio.   |

<sup>13</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Begroting 2011, pp. 83 en 89 & Provincie Zuid-Holland (2011), Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011, pp. 2 en 3.

Naar aanleiding van de 'Halfwegevaluatie' in de vorige collegeperiode, die in 2009 heeft plaatsgevonden, is de indicator 'versterken marktaandeel daguitstapjes' in 2010 toegevoegd. De provincie geeft aan dat deze indicator meer recht doet aan de provinciale rol binnen het vrijetijdsbeleid en dat deze indicator minder gevoelig is voor externe factoren, omdat de referentiepartijen te maken hebben met dezelfde factoren. De Rekenkamer vindt dit een goede toevoeging. De financiële systematiek van de provincie laat aanpassing van de indicator in de verantwoording aan Provinciale Staten niet toe. Deze ligt namelijk voor vier jaar vast. Vandaar dat beide indicatoren in de begroting zijn opgenomen.<sup>14</sup> De Rekenkamer merkt hierbij op dat in het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 bij het beleidsdoel 'economische spin-off' zowel meer toeristische bestedingen als een groter marktaandeel daguitstapjes zijn genoemd.

In de 'Terugblik collegeperiode 2007-2011' is aangegeven dat het toeristisch beleid moet leiden tot een toename van de banengroei en bestedingen in de toeristische sector.<sup>15</sup> In verschillende beleidsdocumenten formuleert de provincie de doelen op verschillende wijze. Aspecten die in verschillende documenten genoemd worden naast het versterken van de vrijetijdssector zijn onder andere 'banengroei in de toeristische sector', 'positieve bijdrage aan de leefomgeving' en 'een economische duurzame, krachtige en toeristisch aantrekkelijke regio'. Het vrijetijdsbeleid kan natuurlijk bijdragen aan verschillende doelen, maar hierover moet dan eenduidig worden gerapporteerd. Een mogelijk gevaar van meerdere verschillende doelen is dat de focus van de verdere beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld het ontwerp van de regeling) onduidelijk is. Daarbij kan het ook moeilijker worden om in een later stadium de effecten van het beleid in kaart te brengen, omdat vooraf niet duidelijk was wat het beleid aan welk doel moest bijdragen.

De provincie heeft aangegeven dat de Rekenkamer in haar evaluatie uit moet gaan van het doel uit de Begroting 2011: 'Versterken van de vrijetijdssector'.<sup>16</sup> Dit doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt door de geformuleerde indicatoren (zie Tabel 2). In de subsidieregeling Vrije Tijd 2011 heeft de provincie omschreven wat onder toeristische bestedingen wordt verstaan. Het betreft de: *"optelsom van uitgaven van binnen- en buitenlandse bezoekers aan goederen en diensten, tijdens één of meerdaagse bezoeken met toeristische motieven."* De toeristische bestedingen in 2006 bedroegen € 5.698 miljoen.<sup>17</sup> Een toename van 10% komt neer op ongeveer € 550 tot € 600 miljoen in vier jaar tijd. De jaarlijkse toename bedraagt dan minimaal ongeveer € 137,5 miljoen. De Rekenkamer vindt dit een ambitieus doel, omdat het budget van de provincie voor dit doel € 2,3 miljoen per jaar bedraagt. Elke euro die door de provincie op het gebied van vrije tijd wordt geïnvesteerd zou tot een toename van de toeristische bestedingen met een factor 60 moeten leiden. Opgemerkt dient te worden dat bij de Rekenkamer onbekend is of de provincie bij het bepalen van de indicator rekening heeft gehouden met een al aanwezige stijgende trend. In paragraaf 4.2 is aandacht voor de factoren die van invloed zijn op de toeristische bestedingen.

In de Productenraming 2011 is de beoogde prestatie van het provinciale toeristische beleid opgenomen. Voor de Subsidieregeling Vrije Tijd 2011 heeft de provincie Zuid-Holland geen aparte prestatie geformuleerd. In het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 gaat de provincie nader in op deze beoogde prestatie. In Tabel 3 is de beoogde prestatie en bijbehorende indicator uit de Productenraming 2011 weergegeven.

---

<sup>14</sup> Provincie Zuid-Holland, reactie in kader van feitelijk wederhoor, 17 juli 2012

<sup>15</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Halfwegevaluatie coalitieakkoord 2007 - 2011, p. 14; Provincie Zuid-Holland (2010), Terugblik collegeperiode 2007-2011, p. 25

<sup>16</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 27 februari 2012

<sup>17</sup> Cijfer voor 2007 kan niet worden gegeven, zie paragraaf 4.1. ZHBT, e-mail, 11 juni 2012

**Tabel 3 Beoogde prestatie<sup>18</sup>**

| Prestatie  | Indicator  |
|--|--|
| <p>Wat het toeristische beleid betreft: inzetten op toeristisch recreatieve benutting van cultuurhistorische iconen Kinderdijk, Keukenhof, Wierickerschans en kusticoon Brouwersdam. Middels de methodiek regionale beeldverhalen zetten we in op de ontwikkeling van de iconen in relatie met en ter versterking van de regionale ontwikkeling. Daarnaast zetten we in op sterke netwerken.</p> | <p>Uitvoering producten (en fasering) opgenomen in Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keukenhof: ontwikkelingen bezien in relatie tot Duin- en Bollenstreek, Kust en Hollandse Plassengebied.</li> <li>▪ Kinderdijk: icoon staat in de belangstelling in verband met cultuurhistorisch themajaar en wordt meegenomen in landelijke pilot regionale beeldverhalen Dijk van een Delta.</li> <li>▪ Wierickerschans: ontwikkelingen bezien in relatie tot Groene Hart.</li> <li>▪ Brouwersdam: uitvoering van bestaande bestuurlijke afspraken en ontwikkeling bezien in relatie tot motie 168 - recreatievisie Goeree-Overflakkee.</li> <li>▪ Tenders Vrije tijd.</li> </ul> |

De prestatie is niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Hoewel concreet vier iconen bij naam worden genoemd is niet duidelijk welke ontwikkelingen de provincie voor ogen heeft. In het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011 is deze 'ontwikkeling' niet nader toegelicht. Wel is in het uitvoeringsprogramma ingegaan op de methodiek van regionale beeldverhalen en sterke netwerken van organisaties in de vrijetijdssector. De uitwerking van de prestatie in indicatoren is ook niet specifiek geformuleerd en sluit daarnaast niet helemaal op elkaar aan. Zo worden de regionale beeldverhalen en sterke netwerken niet in de indicatoren genoemd.

### 2.3 Beoogde activiteiten en criteria voor subsidietoekenning en prioritering

**Bevinding 3:** De provincie heeft in de subsidieregeling niet specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. De provincie loopt hiermee het risico dat subsidieaanvragen weinig toegevoegde waarde hebben, maar niet geweigerd kunnen worden, zolang het subsidieplafond niet bereikt is. Ook bij de selectiecriteria zijn onduidelijke begrippen opgenomen.

Het criterium 'voortvloeit uit bestuurlijke afspraken' kan ook gebruikt worden voor harde bestuurlijke toezeggingen. Bij de toekenning van een subsidie is hier sprake van geweest. De Rekenkamer is echter van mening dat het voor de transparantie van de besluitvorming beter is om de wijze van dekking in dergelijke gevallen vooraf met PS af te stemmen.

De subsidieregeling laat ruimte aan commerciële partijen om via een stichting subsidie aan te vragen. Een aanvraag van een commerciële partij is door de provincie afgewezen, maar dezelfde aanvraag is later via een aanvraag door een stichting wel toegekend.

#### Toelichting

In de subsidieregeling Vrije Tijd 2011 is weergegeven welke subsidiemogelijkheden er voor de aanvragers zijn. Subsidies konden gedurende twee periodes (tranches) worden aangevraagd. De provincie Zuid-Holland maakt geen promotie voor de subsidies. Via de openbare bekendmaking en het eigen netwerk van de provincie Zuid-Holland kwamen de aanvragen binnen. Het subsidieplafond in 2011 bedroeg € 1,2 miljoen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Productenraming 2011, p. 64

<sup>19</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Begroting 2011

In de subsidieregeling is aangegeven dat projectsubsidies worden verstrekt aan rechtspersonen (zonder op winst gerichte doelstellingen). Tijdens het bestuderen van de subsidiedossiers is het de Rekenkamer opgevallen dat een subsidieaanvraag in eerste instantie is afgewezen, omdat het een aanvraag van een op winst gerichte onderneming betrof. In een later stadium is via een stichting dezelfde aanvraag nogmaals gedaan en in dat geval is de subsidie toegekend. Op deze manier laat de subsidieregeling toch ruimte aan commerciële partijen. De te subsidiëren activiteiten zijn weergegeven in Tabel 4.

**Tabel 4 Te subsidiëren activiteiten<sup>20</sup>**

| Onderdeel        | Te subsidiëren activiteiten   |
|------------------|---|
| Zichtbare iconen | <p>Gedeputeerde Staten kunnen ter bevordering van de toeristisch recreatieve ontwikkeling van de Keukenhof/Kinderdijk/Wierickerschans/Brouwersdam tot regionaal vrijetijdsknooppunt, [...] projectsubsidies verstrekken voor activiteiten die gericht zijn op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ het ontwikkelen en aanbieden van meerdaagse arrangementen, die de verbinding tussen Keukenhof en omliggende regio versterken en die rechtdoen aan de ontstaansgeschiedenis van Keukenhof en omliggende regio.</li> <li>▪ het realiseren van nieuwe bezoekmotieven, passend bij de eigenheid en ontwikkelperspectief van Keukenhof.</li> <li>▪ het verbeteren van bereikbaarheid; de toeristisch recreatieve ontsluiting, bij voorkeur gericht op OV- en waterverbinding.</li> <li>▪ de ontwikkeling Keukenhof in perspectief van de ontwikkelingen in de regio; planvorming, uitwerking en uitvoering ten behoeve van wenkende- en ontwikkelperspectieven.</li> <li>▪ het verbeteren van de verbinding (fysiek/beleving) tussen het kasteel en de internationale bloementoonstelling (dit punt geldt alleen voor Keukenhof).</li> </ul> |
| Sterke netwerken | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ initiatieven die gericht zijn op het leggen van de verbinding tussen iconen Kinderdijk, Wierickerschans, Keukenhof en Brouwersdam.</li> <li>▪ planvorming te samen met opzetten en uitwerken van investeringsagenda en/of pilotprojecten op het snijvlak van cultuur en economie, bijvoorbeeld door middel van kennisuitwisseling met betrekking tot toeristisch recreatief gebruik van 'cultuur' (molens/landgoederen/historische vaarwegen).</li> <li>▪ planvorming, uitwerking en uitvoering ten aanzien van het opstellen van wenkende perspectieven, passend bij de dynamiek van de regio, daaruit voortvloeiende economisch duurzame initiatieven en initiatieven ten behoeve van verbetering ruimtelijke kwaliteit in andere regio's dan die zijn verbonden met iconen Kinderdijk, Keukenhof, Wierickerschans en Brouwersdam.</li> <li>▪ het leveren van een toeristisch-recreatieve bijdrage aan de provinciale themajaren Cultuur met betrekking tot promotie, bereikbaarheid en arrangementsontwikkeling.</li> </ul>   |

De keuze voor de iconen is concreet, maar de activiteiten die gesubsidieerd kunnen worden zijn niet specifiek omschreven. In de regeling zijn veel begrippen opgenomen die onduidelijk zijn. Wat valt er onder 'toeristisch recreatieve ontwikkeling'? Wat is een 'vrijetijdsknooppunt'? Wat wordt verstaan onder 'wenkende- en ontwikkelperspectieven'. Laatstgenoemd voorbeeld is in de begripsbepaling van de regeling weliswaar uitgewerkt, maar is nog steeds niet specifiek. De Rekenkamer wil hierbij opmerken dat de te subsidiëren activiteiten in de regeling best wat ruimte mogen laten. Dit is zelfs wenselijk als je de creativiteit van de ontvanger wilt stimuleren. Maar in het geval van de regeling Vrije Tijd is de formulering te breed waardoor ontvangers de mogelijkheid hebben om in de subsidieaanvraag 'toe te schrijven' naar de activiteiten. Indien er genoeg aanvragen zijn bestaat nog de mogelijkheid om de meeste geschikte projecten te selecteren, maar als hier geen sprake van is kan het

<sup>20</sup> Art. 3-7 Subsidieregeling Vrije Tijd 2011, provincie Zuid-Holland

moeilijk zijn om het project te weigeren. Bovenstaande willen we graag toelichten aan de hand van een voorbeeld uit het dossieronderzoek. Door de provincie is een subsidie verleend voor de verhoging van een brug. In het aanvraagformulier van deze subsidie is door de subsidieontvanger aangegeven dat hiermee de 'toeristische/recreatieve dynamiek' richting één van de iconen wordt gestimuleerd. Tevens is aangegeven dat: *"Dit uiteindelijk leidt tot meer economische spin-off dus meer toeristische bestedingen en in het bijzonder een groter marktaandeel daguitstapjes."* In de aanvraag en subsidiebeschikking is niet concreet aangegeven wat de toegevoegde waarde is voor het betreffende icoon. Een onderliggend onderzoek of een analyse waarin een schatting wordt gemaakt hoeveel meer bezoekers naar het icoon gaan zijn bijvoorbeeld afwezig.

Aan de hand van toetsingscriteria worden de subsidieaanvragen gerangschikt en vindt toewijzing van subsidies plaats tot het subsidieplafond is bereikt.<sup>21</sup> In Tabel 5 zijn de criteria uit de subsidieregeling overgenomen.

**Tabel 5 Criteria voor het rangschikken van de aanvragen<sup>22</sup>**

| Rangschikkingcriteria (ieder criterium krijgt een score van 0, 1 of 2) |  |
|--|--|
| a.   | de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011, betreffende de iconen Keukenhof, Kinderdijk, Wierickerschans of Brouwersdam;                                |
| b.   | de zichtbare en fysieke effecten in het landschap;   |
| c.   | de groei van de toeristische bestedingen, cq daguitstapjes;  |
| d.   | de kwaliteit van de leefomgeving, zoals bedoeld in het Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011;  |
| e.   | een versterking van de koppeling tussen stad, water/kust en haar directe omgeving van het betreffende icoon Keukenhof, Kinderdijk, Wierickerschans of Brouwersdam;     |
| f.   | de integraliteit van het project;  |
| g.   | het realiseren van onderscheidend aanbod, dat nieuwe bezoekmotieven genereert;   |
| h.   | de samenwerking van meerdere partijen en daarmee de cofinanciering van de activiteit;  |
| i.   | de versterking van de (culturele) identiteit van het betreffende gebied waartoe de activiteit plaatsvindt;   |
| j.   | de aansluiting op bestaande toeristenstromen;  |
| k.   | bijdraagt aan kennisuitwisseling en concrete samenwerkingsprojecten tussen verschillende deelsectoren, waaronder watersport, cultuur, toerisme, recreatie en economie; |
| l.   | voortvloeit uit bestaande bestuurlijke afspraken.  |

Ook in de rangschikkingcriteria zijn begrippen opgenomen die onduidelijk zijn. Hoe bepaal je de 'integraliteit' van een project? Wat is 'onderscheidend aanbod'? Wat wordt verstaan onder 'bestaande toeristenstromen'? Een toelichting op de criteria is niet in de regeling opgenomen.

Een risico van onduidelijke begrippen in de beschrijving van de selectiecriteria is dat dit kan leiden tot een uiteenlopende interpretatie. Naast de beoordeling van de afdeling subsidies beoordeelt ook de vakafdeling de rangschikking van de subsidieaanvragen en de rangschikking wordt voorgelegd aan de betrokken gedeputeerde.<sup>23</sup> Een ander risico is dat de toewijzing onvoldoende transparant is voor alle aanvragers. Laatstgenoemd criterium in de tabel 'voortvloeit uit bestaande bestuurlijke afspraken' lijkt voor onduidelijkheid te hebben gezorgd, omdat niet duidelijk is wat onder dit criterium wordt verstaan. Wat moet namelijk de status zijn van de bestuurlijke afspraak? Moet dit vastliggen in een document of kan het ook mondeling? De Rekenkamer merkt op dat dit criterium ook gebruikt kan worden voor harde bestuurlijke toezeggingen. Voor dergelijke toezeggingen, die niet bij voorbaat passen binnen de kaders die PS hebben gesteld is de Rekenkamer

<sup>21</sup> Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 21 december 2011

<sup>22</sup> Art. 9 Subsidieregeling Vrije Tijd 2011, provincie Zuid-Holland

<sup>23</sup> Provincie Zuid-Holland, reactie in kader van feitelijk wederhoor, 17 juli 2012

van mening dat het voor de transparantie van de besluitvorming beter is om de wijze van dekking vooraf met PS af te stemmen. Bij de toewijzing van de subsidies zijn bij één aanvraag in een laat stadium alsnog punten toegekend op dit criterium. In het kader van de regeling Groen zijn afspraken gemaakt tussen Zuid-Holland en verschillende andere partijen. Hiervoor is veelvuldig ambtelijk en bestuurlijk overleg geweest, maar de afspraken zijn niet schriftelijk vastgelegd. Toen de besluitvorming bij een aantal andere partijen rond kwam was het subsidieplafond van de regeling Groen al bereikt en omdat vervolgens is gestopt met de regeling is de subsidie vanuit de regeling Groen niet verstrekt. De provincie heeft aangegeven in het kader van de integraliteit van het bestuur, ook te kijken naar mogelijkheden buiten de betreffende vakafdeling en heeft de subsidieaanvrager gewezen op de mogelijkheid voor het aanvragen van een subsidie vanuit de subsidieregeling Vrije Tijd. Afspraken hierover zijn niet schriftelijk vastgelegd. Door de toewijzing van de punten kreeg de betreffende aanvraag net voldoende en een andere aanvraag net onvoldoende punten voor de toekenning van de subsidie. De provincie heeft de aanvrager die net buiten de selectie viel vervolgens laten weten dat de aanvraag toch niet wordt toegekend. De gedeputeerde vindt het logisch dat er op deze wijze door de provincie is gehandeld. Door de provincie zijn afspraken gemaakt en verwachtingen gewekt en het is belangrijk om een betrouwbare en navolgbare overheid te zijn. De gedeputeerde geeft aan dat de aanvraag valt binnen het bestaande beleid van de provincie en indien de subsidieregeling Vrije Tijd er niet was geweest er gezocht had moeten worden naar een separate dekking, zoals een incidentele subsidie.<sup>24</sup>

## 2.4 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten

|  |
|--|
| <p><b>Bevinding 4:</b> De beoogde doelen, prestaties en activiteiten hangen in beperkte mate met elkaar samen. De te subsidiëren activiteiten zijn door de provincie te breed omschreven, waardoor de mogelijkheid ontstaat dat activiteiten worden uitgevoerd die niet of nauwelijks samenhangen met de beoogde doelen.</p> |
|--|

### Toelichting

De samenhang tussen het beoogde doel, beoogde prestatie en de te subsidiëren activiteiten is beperkt. Het beoogde doel van de provincie is niet eenduidig en daardoor blijft onduidelijk wat de provincie met het vrijetijdsbeleid precies wil bereiken. In de beoogde prestatie is een concretisering aangebracht door de keuze van de provincie om vier iconen verder te ontwikkelen, maar wordt niet duidelijk welke ontwikkeling de provincie precies wil bereiken. In de beoogde prestatie is aangegeven dat de methodiek van regionale beeldverhalen wordt toegepast, maar in de subsidieregeling is deze methodiek niet met naam genoemd. De keuze voor de vier iconen is uitgewerkt in de subsidieregeling, maar de te subsidiëren activiteiten zijn te breed geformuleerd. Samen met onduidelijkheid over begrippen die in de subsidieregeling zijn opgenomen kan dit mogelijk leiden tot activiteiten die niet of nauwelijks samenhangen met het doel. Wij willen een voorbeeld noemen waaruit de beperkte samenhang tussen de selectiecriteria en het beoogde doel blijkt. Subsidieaanvragen die bij de provincie binnenkomen krijgen allemaal een score op basis van rangschikkingcriteria (per criterium 0, 1 of 2 punten, zie ook Tabel 5).<sup>25</sup> Het opvallende is dat criterium nummer c (de groei van de toeristische bestedingen, cq daguitstapjes) overeen komt met de indicator bij het beoogde doel uit de Begroting 2011. Het is dus mogelijk dat een subsidieaanvraag een 0 scoort op dit onderdeel, dus niet bijdraagt aan de toename van de toeristische bestedingen, maar wel subsidie krijgt, omdat het op de andere onderdelen hoog scoort. Uit ons onderzoek blijkt dat hier ook daadwerkelijk sprake van is. De bijdrage aan het doel 'toename van de toeristische bestedingen' zou een voorwaarde in de subsidieregeling moeten zijn in plaats van een selectie criterium.

<sup>24</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 2 juli 2012

<sup>25</sup> Art. 9 Subsidieregeling Vrije Tijd 2011, provincie Zuid-Holland



# HOOFDSTUK 3

## Middelen, activiteiten en prestaties

### 3.1 Middelen

**Bevinding 5:** De provincie heeft de middelen voor de subsidieregeling volledig beschikt.

GS streven naar een gelijkwaardige verdeling van de middelen over de iconprojecten. Gelijkwaardigheid is echter niet geoperationaliseerd en wordt ook niet meegenomen in het proces van subsidieverstrekking. De provincie heeft aangegeven dat evenredigheid niet altijd per subsidietranche is te regelen.

De uitvoeringskosten en administratieve lasten staan, voor zover de Rekenkamer dat heeft kunnen onderzoeken, in redelijke verhouding tot de totale omvang van de verstrekte subsidie.

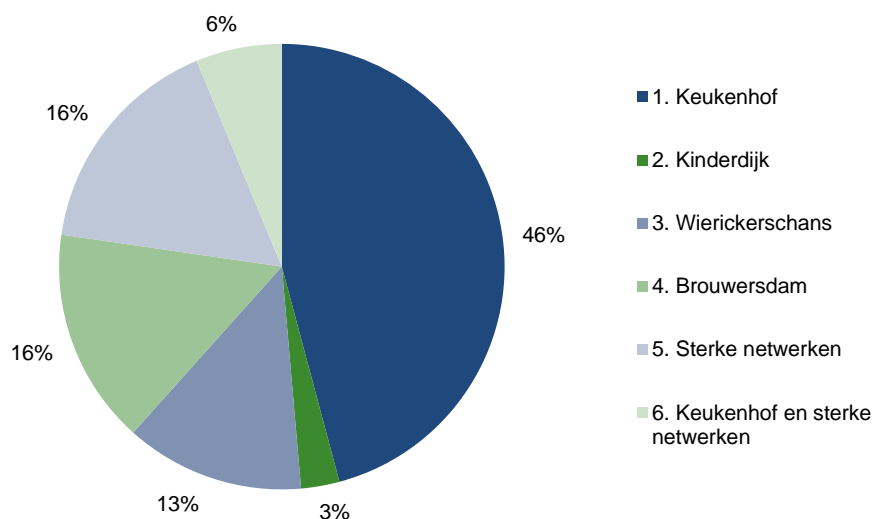
#### Toelichting

##### *Beschikking subsidiemiddelen*

De provincie Zuid-Holland heeft € 1,2 miljoen beschikt in 2011 en daarmee is het subsidieplafond bereikt. Op basis van de subsidieregeling en de subsidiebeschikkingen heeft de Rekenkamer onderzocht hoe de subsidies zijn verdeeld over de iconprojecten. In Tabel 6 is het aantal subsidies, het totaal toegewezen bedrag en de gemiddelde subsidie weergegeven. Naast de vier iconprojecten zijn ook de categorieën 'Sterke netwerken' en 'Keukenhof en sterke netwerken' toegevoegd. Laatstgenoemde categorie is ontstaan omdat één subsidie is toegewezen aan zowel 'Keukenhof' als 'Sterke netwerken'.

**Tabel 6** Middelen naar iconproject / sterke netwerken

| Nr.           | Categorie-indeling toewijzingen | Aantal gesubsidieerde projecten | Totaal toegewezen  | Gemiddeld per gesubsidieerd project |
|---------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| 1.            | Keukenhof                       | 7                               | € 550.000          | € 78.571                            |
| 2.            | Kinderdijk                      | 1                               | € 33.430           | € 33.430                            |
| 3.            | Wierickerschans                 | 2                               | € 156.087          | € 78.044                            |
| 4.            | Brouwersdam                     | 3                               | € 188.000          | € 62.667                            |
| 5.            | Sterke netwerken                | 6                               | € 197.483          | € 27.697                            |
| 6.            | Keukenhof en sterke netwerken   | 1                               | € 75.000           | € 75.000                            |
| <b>Totaal</b> |                                 | <b>20</b>                       | <b>€ 1.200.000</b> | <b>€ 60.000</b>                     |



**Figuur 2 Verdeling in 2011 totaal toegewezen budget (€ 1,2 mln.) per categorie.**

In 2011 is zowel het aantal subsidies als het totaal bedrag per icoon niet evenredig over de categorieën verdeeld. De meeste subsidies zijn gegaan naar Keukenhof. Het gemiddelde subsidiebedrag is € 60.000. Ook is verreweg het grootste deel van de middelen naar Keukenhof (46%) gegaan. Het kleinste deel van de middelen is toegewezen aan Kinderdijk (3%). In artikel 9 van de subsidieregeling is aangegeven dat GS streven naar een gelijkwaardige verdeling over de iconen. Er is echter niet nader toegelicht wat een gelijkwaardige verdeling over de iconen is. De wijze van rangschikken (zie hoofdstuk 2) biedt hier echter geen mogelijkheid voor, omdat er geen deelplafonds zijn ingesteld. Het gevolg hiervan kan zijn dat er in de loop van meerdere jaren bij een bepaald icoon nauwelijks activiteiten worden gesubsidieerd. Indien hier daadwerkelijk sprake van zou zijn kan je op voorhand stellen dat de bijdrage aan de beoogde prestatie en het beoogde doel voor het betreffende icoon kleiner is. De gedeputeerde heeft aangegeven dat het niet altijd mogelijk is om de subsidies gelijkwaardig per subsidietranche te regelen, omdat de provincie afhankelijk is van de aanvragen die worden gedaan en de provincie een bepaalde flexibiliteit wil behouden om de beste aanvragen te selecteren. De gedeputeerde geeft daarnaast aan dat iconen ook vanuit bijvoorbeeld andere regelingen subsidie ontvangen.<sup>26</sup> Door de provincie is ook aangegeven dat met de opdrachtgelden, die ook voor het vrijetijdsbeleid waren gereserveerd, beter is te sturen en dat dit gelijk werd verdeeld over de vier iconen.<sup>27</sup>

#### *Uitvoerings- en administratieve lasten*

De uitvoeringslasten van de subsidieregeling Vrije Tijd 2011 beperken zich tot interne ureninzet. Binnen de provincie zijn meerdere personen van verschillende afdelingen betrokken. Het gaat hierbij om de subsidieverlener, begeleiding vanuit de beleidsafdeling en ondersteuning vanuit de afdelingen financiën en juridische zaken. De provincie heeft geen overzicht van het totaal aantal uren of fte's dat wordt ingezet voor deze subsidieregeling. Dit is door de provincie ook niet van te voren geraamd. Van een aantal medewerkers heeft de Rekenkamer het (geschatte) aantal ingezette uren opgevraagd. Volgens deze informatie is de inzet van de subsidieverlener en ondersteuning vanuit de beleidsafdeling samen ongeveer 0,4 fte en daarmee staat het in redelijke verhouding tot de totale omvang van de verleende projectsubsidies van € 1,2 miljoen en het aantal aangevraagde (34) en toegekende (20) subsidies.

<sup>26</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 2 juli 2012

<sup>27</sup> Provincie Zuid-Holland, reactie in kader van feitelijk wederhoor, 17 juli 2012

Uit de schriftelijke vragenlijst onder de subsidieaanvragers blijkt dat geen van de respondenten meldt veel tijd kwijt te zijn met het aanvragen van de subsidie. Ook tijdens de diepte-interviews is naar voren gekomen dat geen van de subsidieaanvragers veel tijd kwijt is met het aanvragen van de subsidie.

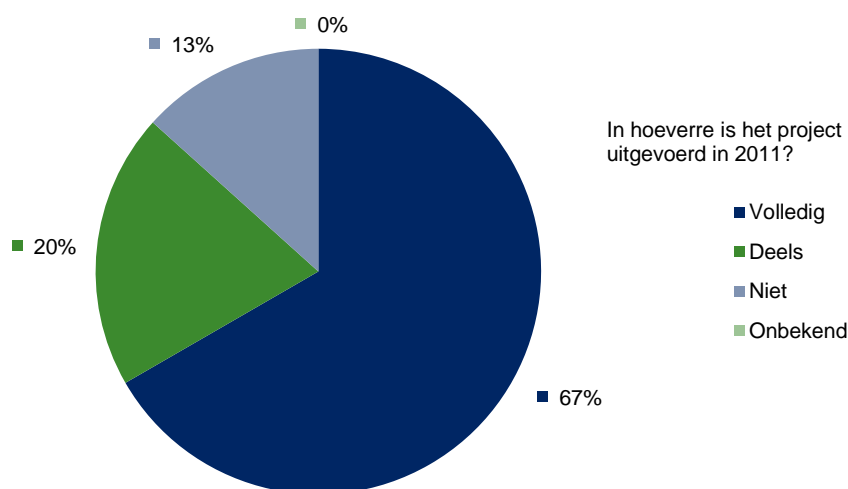
### 3.2 Uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties

**Bevinding 6:** De beoogde activiteiten zijn in grote mate uitgevoerd. De Rekenkamer kan niet toetsen of de beoogde prestaties zijn behaald, omdat de provincie geen concrete prestaties heeft geformuleerd. Ook de verantwoording over de prestaties is weinig specifiek, zo is bijvoorbeeld aangegeven dat twee subsidietenders zijn uitgevoerd, maar is niet aangegeven tot welke prestaties de verleende subsidies hebben geleid.

#### Toelichting

##### *Behaalde activiteiten*

De provincie Zuid-Holland heeft de subsidieontvangers in 2011 door middel van de subsidiebeschikkingen verplicht de activiteiten uiterlijk af te ronden op 31 december 2011. Eventueel kan uitstel worden aangevraagd op basis van de ASV.<sup>28</sup> Op basis van enquête is nagegaan in hoeverre de activiteiten daadwerkelijk in 2011 zijn uitgevoerd. Dit is weergegeven in Figuur 3.



**Figuur 3** Mate van uitvoering activiteiten in 2011 (n=15)

Door 10 subsidieontvangers (67%) is aangegeven dat de activiteiten volledig in 2011 zijn uitgevoerd, gekeken naar de middelen gaat het om 50% van het verstrekte subsidiebedrag.<sup>29</sup> Voor 3 ontvangers (20%) geldt dat de activiteiten deels zijn uitgevoerd en dit betreft 32% van het verstrekte subsidiebedrag. In al deze gevallen wordt verwacht dat de activiteiten na 2011 alsnog volledig worden uitgevoerd. Door twee ontvangers (13%) zijn er geen

<sup>28</sup> Provincie Zuid-Holland, reactie in kader van feitelijk wederhoor, 17 juli 2012

<sup>29</sup> Daar waar in de vragenlijsten door ontvangers 'deels' is aangegeven, omdat het project over meerdere jaren loopt zijn we in de analyse uitgegaan van 'volledig'. Dit is gedaan omdat het deel waar de subsidie voor geldt, in 2011 is uitgevoerd.

activiteiten uitgevoerd, waardoor 18% van de middelen niet in 2011 is besteed. Voor beide gevallen wordt verwacht dat deze na 2011 alsnog volledig worden uitgevoerd.

Een aantal subsidieontvangers hebben aangegeven dat het soms moeilijk is om het project volgens planning in één bepaald jaar af te ronden. Hierbij gaat het met name om grotere projecten (bijvoorbeeld ingrepen in het openbaar gebied) die ook afhankelijk zijn van andere factoren zoals vergunningverlening of fondsenwerving.

Voorbeelden van activiteiten die met de subsidies zijn/worden gerealiseerd:

- Verhoging van een brug zodat grotere pleziervaartboten onder de brug door kunnen varen en dus niet meer hoeven te wachten totdat de brug geopend wordt.
- Het realiseren en aanbieden van fluisterstille sloepen die door toeristen gehuurd kunnen worden om in de regio van het icoon rond te varen.
- Het aanbrengen van een nieuwe consistente bewegwijzering.
- De ontwikkeling en uitwerking van plannen voor voorzieningen zoals een wachttoren, landschapsboerderij en servicepunt recreatievaart.
- Het verbeteren van strandopgangen door onder andere de toegankelijkheid te vergroten, verromeling tegen te gaan en het realiseren van openbare voorzieningen.

#### *Behaalde prestaties*

In de GS rapportage over de indicator uit de productenraming is aangegeven dat de beoogde prestatie is behaald. Daar is de volgende toelichting bij opgenomen:<sup>30</sup> *“Voor de iconen Keukenhof en Wierickerschans is een regionaal beeldverhaal opgesteld om de ontwikkeling van het icoon in relatie tot de omgeving te bezien en voor Wierickerschans zijn 2 arrangementen ontwikkeld. Rond Kinderdijk zijn projecten uitgevoerd in het kader van het themajaar 2011, zoals fietsroutes en 'verhalen terwijl u vaart' en Kinderdijk is ontwikkellocatie binnen Dijk van een Delta. Bij Brouwersdam zijn projecten ontwikkeld conform bestuurlijke afspraken en Brouwersdam is onderdeel van regionaal beeldverhaal als uitvoering van motie 168. Er zijn 2 subsidietenders uitgevoerd.”*

De beoogde prestatie en bijbehorende indicatoren zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden opgesteld (zie hoofdstuk 2). De verantwoording die daarover volgt is (logischerwijs) ook weinig specifiek. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat bedoeld wordt met 'de ontwikkeling van het icoon in relatie tot de omgeving te bezien'. Dit is zo breed geformuleerd dat elke activiteit op of rond een icoon (al dan niet gesubsidieerd) bijdraagt aan de 'ontwikkeling'. Daarnaast is aangegeven dat twee subsidietenders zijn uitgevoerd, maar niet tot welke prestaties dat heeft geleid. De twee regionale beeldverhalen die zijn uitgevoerd hebben slechts betrekking op een klein deel van de beschikbare subsidiemiddelen, namelijk € 30.000 en € 75.000.

---

<sup>30</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 24 april 2012



# HOOFDSTUK 4

## Doelbereiking en doeltreffendheid

---

### 4.1 Doelbereiking

**Bevinding 7:** De ontwikkeling van de bezoekersaantallen van de iconen (of attracties op de iconen) wijzen erop dat het doel om het marktaandeel te laten toenemen niet gehaald wordt. De provincie geeft in de jaarstukken 2010 en 2011 aan dat de doelstelling toename marktaandeel daguitstapjes voor 2010 en 2011 gehaald zijn, maar deze cijfers zijn afwijkend van de gegevens over de bezoekersaantallen. Voor de berekening van het marktaandeel daguitstapjes in 2010 heeft de provincie gebruik gemaakt van een rekensleutel. De toegepaste rekenmethode vindt de Rekenkamer onjuist, omdat geen rekening is gehouden met de weging van de verschillende marktaandelen. In haar berekening is de provincie uitgegaan van de toen beschikbare (nog niet definitieve) cijfers. De afwijking van het cijfer over 2010 kan verklaard worden door het verschil tussen de geprognosticeerde en definitieve cijfers en een fout in de optelling bij de prognose voor 2010 bij het marktsegment Keukenhof en Kinderdijk. Voor 2011 heeft de provincie de rekensleutel niet gebruikt en is uitgegaan van een inschatting.

Op basis van de beschikbare data kan gesteld worden dat het halen van de doelstelling (10% groei van bestedingen) zeer onwaarschijnlijk is. De ontwikkeling van de toeristische bestedingen tussen 2007 en 2011 kan echter niet exact worden weergegeven, omdat onderliggende data deels beschikbaar zijn.

### Toelichting

#### *Marktaandeel daguitstapjes*

Het marktaandeel daguitstapjes en de toeristische bestedingen worden door de provincie gemonitord. De provincie rapporteert in de Jaarstukken 2010 en 2011 over het versterken van het 'marktaandeel daguitstapjes'. Dit marktaandeel is gebaseerd op bezoekcijfers van de iconen (of attracties op de iconen) ten opzichte van vergelijkbare toeristische attracties. Deze referentiebedrijven vormen 'marktsegmenten' en zijn in het geval van de Keukenhof bijvoorbeeld het Van Goghmuseum en de Zaanse Schans.<sup>31</sup> In Tabel 7 zijn de bezoekcijfers weergegeven van de marktsegmenten en de iconen (of attracties op het icoon) en tussen haakjes de marktaandelen. De bezoekcijfers worden namens de provincie door het ZHBT verzameld.

---

<sup>31</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail, 8 juni 2012

**Tabel 7 Bezoekersaantallen marktsegmenten en attracties iconen en marktaandelen 2009-2011<sup>32</sup>**

| Marktsegment / attractie                             | 2009             | 2010             | 2011             |
|--|------------------|------------------|------------------|
| <i>Marktsegment Keukenhof en Kinderdijk</i>          | 5.690.863        | 6.117.416        | 6.467.531        |
| - Keukenhof (park)                                   | 868.000<br>(15%) | 780.000<br>(13%) | 885.000<br>(14%) |
| - Bezoekersmolen Werelderfgoed Kinderdijk            | 109.485<br>(2%)  | 125.303<br>(2%)  | 130.000<br>(2%)  |
| <i>Marktsegment Fort Wierickerschans</i>             | 507.093          | 508.042          | NB               |
| - Bezoekerscentrum Fort Wierickerschans <sup>a</sup> | 12.273<br>(2%)   | 12.273<br>(2%)   | NB               |
| <i>Marktsegment Brouwersdam</i>                      | 48.512           | 47.082           | 50.122           |
| - RTM Trammuseum                                     | 9.872<br>(20%)   | 10.738<br>(23%)  | 11.357<br>(23%)  |
| <i>Buiten marktsegmenten</i>                         |                  |                  |                  |
| - Kasteel Keukenhof                                  | 64.000           | 75.000           | 80.000           |
| - Natural High Kitesurfschool (Brouwersdam)          | 6.689            | 8.735            | 9.836            |
| - Waterjump (Brouwersdam)                            | 675              | 2.083            | 2.803            |
| <b>Totaal attracties iconen<sup>b</sup></b>          | <b>1.070.994</b> | <b>1.014.132</b> | <b>1.118.996</b> |

<sup>a</sup> In 2011 zijn geen bezoekgegevens verzameld

<sup>b</sup> Exclusief cijfers bezoekerscentrum Fort Wierickerschans

Tussen 2009 en 2010 is het totaal aantal bezoekers van de iconen (of attracties op de iconen) iets afgenomen (5%), maar in 2011 is het aantal weer gestegen (10%).

In Tabel 8 is weergegeven hoe in de jaarstukken over de doelen voor 2010 en 2011 is gerapporteerd.

**Tabel 8 Realisatie versterken marktaandeel daguitstapjes<sup>33</sup>**

|              | 2010 | 2011 |
|--------------|------|------|
| Doelstelling | 3%   | 2,5% |
| Realisatie   | 6%   | 2,5% |

De genoemde versterkingen van het marktaandeel in 2010 met 6% en 2011 met 2,5% zijn afwijkend ten opzichte van de ontwikkeling van de bezoekcijfers van de iconen (of attracties op de iconen). De bezoekcijfers laten namelijk een daling zien ten opzichte van de marktsegmenten. Voor 2010 heeft de provincie gebruik gemaakt van een rekensleutel. Het percentage is berekend door de marktaandelen van de iconen (of attracties op de iconen) bij elkaar op te tellen en dit te vergelijken met het jaar ervoor.<sup>34</sup> De Rekenkamer vindt deze manier van optellen onjuist, omdat er geen rekening is gehouden met de weging van de verschillende marktaandelen. Bij het

<sup>32</sup> ZHBT (2012), Marktaandelen – Iconen 2011

<sup>33</sup> Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010; Provincie Zuid-Holland (2010), Begroting 2011; Provincie Zuid-Holland (2011), Jaarrekening 2010 en Provincie Zuid-Holland (2012), Jaarrekening 2011

<sup>34</sup> In de prognose uit 2010 zijn de marktaandelen van de attracties Kasteel Keukenhof, Natural High Kitesurfschool en Waterjump in het totaal meegenomen. De marktaandelen zijn bepaald door het aantal bezoekers af te zetten tegen de categorie overig. In de rapportage over de definitieve cijfers, die door de Rekenkamer in Tabel 7 is gebruikt, is dit niet meer gedaan.

berekenen van het marktaandeel daguitstapjes ten behoeve van de jaarrekening had de provincie alleen de beschikking over gegevens op basis van een prognose. De afwijking van het cijfer over 2010 kan verklaard worden door het verschil tussen de geprognosticeerde en definitieve cijfers<sup>35</sup> en een fout<sup>36</sup> in de optelling bij de prognose voor 2010 bij het marktsegment voor Keukenhof en Kinderdijk.<sup>37</sup> Voor 2011 heeft de provincie de rekensleutel niet gebruikt en is uitgegaan van een inschatting.<sup>38</sup>

Bij de wijze waarop het marktaandeel van het icoon Brouwersdam wordt bepaald is sprake van een grote afstand tussen de indicator en het icoon. Voor de berekening van het marktaandeel is het bezoekerscijfer van het RTM Trammuseum gebruikt. De strandbezoeken en andere watersport gebonden uitstapjes bijvoorbeeld vallen buiten de berekening van het marktaandeel. De bezoekersaantallen van de Natural High Kitesurfschool en de Waterjump worden overigens wel verzameld. Het verzamelen van de daadwerkelijke bezoekersaantallen wordt niet gedaan, omdat dit te tijdrovend en kostbaar zou zijn.<sup>39</sup>

#### *Toeristische bestedingen*

Voor het berekenen van de toeristische bestedingen wordt de landelijke R&T standaard gebruikt. Deze standaard is in 2009 gelanceerd en is in IPO verband en in overleg met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) tot stand gekomen.<sup>40</sup> De berekening van de toeristische bestedingen gebeurt op basis van data die door derden wordt verzameld. De afbakening van definities in de landelijke standaard maakt een vergelijking tussen provincies alsmede een vergelijking in tijd mogelijk.<sup>41</sup>

In Tabel 9 zijn de toeristische bestedingen vanaf 2006 t/m 2011 weergegeven. Bij de berekening van de gegevens over alle jaren is uitgegaan van de huidige standaard, zodat vergelijking tussen jaren mogelijk is.

**Tabel 9 Toeristische bestedingen Zuid-Holland 2007-2011 (x € mln.)<sup>42</sup>**

| Jaar                                   | 2006         | 2007       | 2008         | 2009       | 2010         | 2011       |
|--|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| Toeristische vakanties Nederlanders    | 131          | 137        | 125          | 130        | 151          | 159        |
| Vaste standplaatsen Nederlanders       | 23           | 42         | 26           | 29         | 24           | 33         |
| Toeristische vakanties buitenlanders   | 272          | 285        | 263          | 171        | 173          | 175        |
| <i>Subtotaal vakanties</i>             | <i>425</i>   | <i>464</i> | <i>413</i>   | <i>329</i> | <i>348</i>   | <i>366</i> |
| Uitstapjes Nederlanders                | 5.273        | NB         | 5.001        | NB         | 4.830        | NB         |
| <b>Totaal toeristische bestedingen</b> | <b>5.698</b> |            | <b>5.414</b> |            | <b>5.178</b> |            |

NB = niet beschikbaar

De toeristische bestedingen kunnen niet gegeven worden voor de jaren 2007, 2009 en 2011, omdat gegevens over 'uitstapjes Nederlanders' niet in oneven jaren worden verzameld. Vanuit de R&T standaard wordt afgeraden

<sup>35</sup> Uit de definitieve cijfers blijkt dat een aantal referentiebedrijven meer bezoekers hebben getrokken dan verwacht. De bezoekersaantallen van de iconen (of attracties op de iconen) zijn ongeveer gelijk gebleven aan de prognose. Gevolg hiervan is dat het aandeel van een aantal iconen (of attracties op de iconen) kleiner is geworden.

<sup>36</sup> Het totaal van de bezoekers in het marktsegment Keukenhof en Kinderdijk in 2010 is verkeerd opgeteld. De markt is dus groter en gevolg hiervan is dat de marktaandelen kleiner worden.

<sup>37</sup> ZHBT (2010), Marktaandelen – Iconen 2010 (prognose) en ZHBT (2012), Marktaandelen – Iconen 2011

<sup>38</sup> Provincie Zuid-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 26-juli-2012

<sup>39</sup> ZHBT, interview, 7 maart 2012

<sup>40</sup> IPO (2009), De Landelijke R&T Standaard

<sup>41</sup> ZHBT, interview, 7 maart 2012

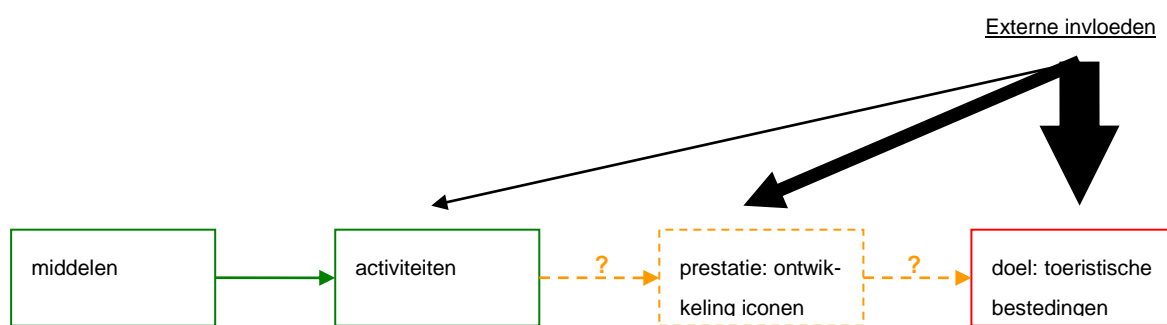
<sup>42</sup> Bron Toeristische vakanties Nederlanders en Vaste standplaatsen Nederlanders: Continu Vakantie Onderzoek (CVO). Bron Toeristische vakanties buitenlanders: Statistiek Inkomend Toerisme (SIT). Bron Uitstapjes Nederlanders: Continu vrijetijdsonderzoek (CVTO). ZHBT, interview, 7 maart 2012 en ZHBT, e-mails, 30 mei en 11 juni 2012.

om deze gegevens te ramen op basis van gegevens uit andere jaren.<sup>43</sup> Het beoogde doel was een groei van de toeristische bestedingen van 10% tussen 2007 en 2011. De beschikbare gegevens hierover bieden echter niet de mogelijkheid om hier een exact antwoord op te geven. Een analyse van wel beschikbare gegevens laat zien dat een toename van 10% zeer onwaarschijnlijk is. Als we kijken naar de ontwikkeling tussen 2006 en 2010 zien we namelijk een daling van de toeristische bestedingen met 9,1% (tussen 2006 en 2008 is er 5% daling en tussen 2008 en 2010 is er 4,4% daling). Het 'subtotaal vakanties' is tussen 2007 en 2009 sterk afgenomen en tussen 2009 en 2011 weer iets toegenomen. Het subtotaal vakanties in 2011 ligt echter nog steeds 21,1% lager dan in 2007. De bestedingen van de 'toeristische vakanties Nederlanders' ligt in 2011 daarentegen hoger (16,5%) dan het niveau in 2007. In de Jaarrekening 2009 geeft de provincie aan dat door de economische recessie verwacht wordt dat mensen hun vakantie dichterbij huis vieren en dat de doelstelling van 10% groei een lastige opgave is.<sup>44</sup> Achteraf kan gesteld worden dat dit inderdaad het geval is.

## 4.2 Doeltreffendheid

**Bevinding 8:** De subsidie heeft geen significant effect op het marktaandeel. Naast de constatering dat het beoogde doelen niet gerealiseerd wordt, constateert de Rekenkamer op basis van vijf van de 20 nader geanalyseerde subsidies dat er slechts een zwak verband is tussen de uitgevoerde activiteiten en het betreffende icoon. Door subsidieontvangers wordt wel aangegeven dat de verstrekte subsidies noodzakelijk zijn voor het realiseren van de activiteiten. Aan de andere kant laat de noodzaak van de subsidies ook zien, dat de individuele ontvangers het effect te laag inschatten om het project ook zonder subsidie uit te voeren.

In welke mate de subsidies een bijdrage leveren aan de toeristische bestedingen is niet vast te stellen. Het patroon dat de toeristische bestedingen achterblijven bij de ambitie is vooral afhankelijk van externe factoren, zoals de economie en het weer. De indicator toeristische bestedingen is weliswaar specifiek, meetbaar en tijdgebonden, maar is minder geschikt als effectindicator voor het vrijetijdsbeleid.



<sup>43</sup> In een aantal andere gevallen kan wel geëxtrapoleerd worden. Dit kan echter zorgen voor (kleine) afwijkingen in de gegevens. Ook het steeds moeilijker verzamelen van data, omdat accommodaties minder bereid zijn om mee te werken, kan zorgen voor (kleine) afwijkingen in de gegevens. ZHBT, interview, 7 maart en e-mails, 7 maart en 11 juni 2012.

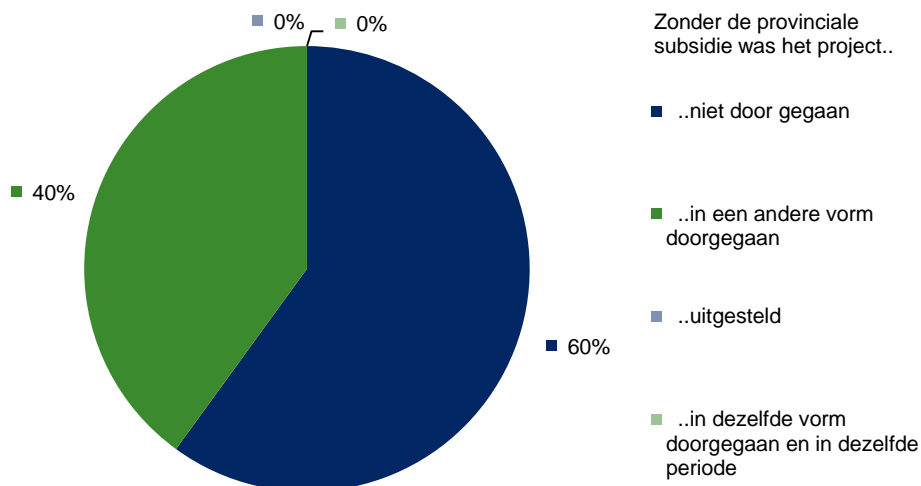
<sup>44</sup> Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarrekening 2009, p. 80



## Toelichting

### Noodzaak subsidieregeling Vrije Tijd

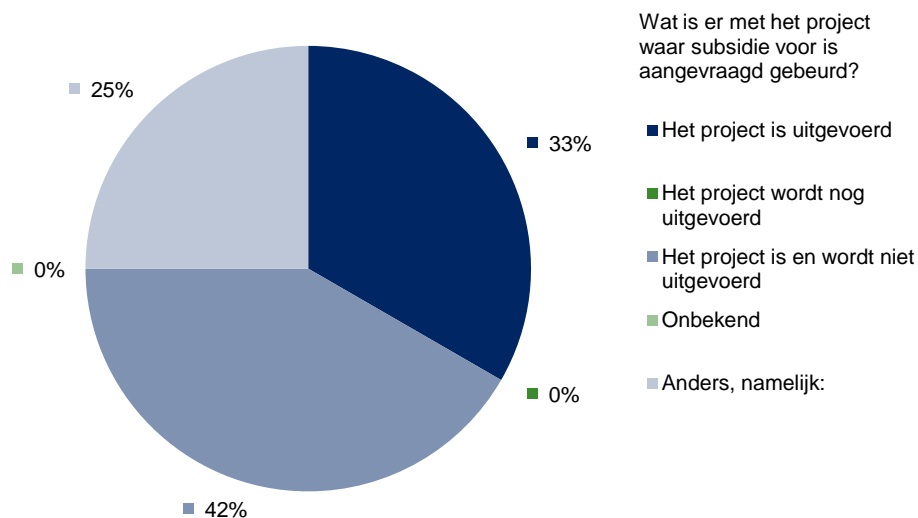
Uit de enquête blijkt dat subsidies noodzakelijk zijn voor het realiseren van de activiteiten. Zie Figuur 4.



**Figuur 4** Noodzaak subsidies – ontvangers (n=15)

In geen van de gevallen is aangegeven dat het project op dezelfde manier zou zijn doorgegaan als er geen subsidie was ontvangen. Voor negen projecten (60%) is aangegeven dat de subsidie noodzakelijk is geweest voor het sowieso doorgaan van het project. Deze projecten hebben betrekking op 74% van het verstrekte subsidiebedrag. Voor zes projecten (40%) is aangegeven dat het project in een andere vorm zou zijn doorgegaan, dit betreft 26% van het verstrekte subsidiebedrag. Dit is onder andere het geval bij de aanleg van de strandopgangen. Zo zou een verhard pad bijvoorbeeld wel worden aangelegd, maar de openbare douches niet.

Het beeld dat naar voren gekomen is tijdens de vijf gehouden diepte-interviews sluit aan bij de uitkomsten van de enquête. In vier van de vijf gevallen is aangegeven dat de subsidie noodzakelijk is geweest voor het (nog) doorgaan van het project. Eén geïnterviewde heeft aangegeven contact te hebben gezocht met commerciële partijen. De medewerking was echter beperkt, waardoor de subsidie noodzakelijk blijft. Een andere geïnterviewde ziet samenwerking met commerciële partijen als mogelijke optie voor een vervolgproject: *“In de toekomst dragen ondernemers mogelijk financieel bij aan de ontwikkeling van de voorzieningen in de wijde omgeving van het icoon. Ik zie potentie in het verhandelbaar maken van zogenaamde ‘stepstones’. Dit zijn stukjes natuur die door bedrijven aangelegd en beheerd worden.”*



**Figuur 5 Noodzaak subsidies – niet-ontvangers (n=12)**

In 2011 zijn twaalf aanvragen voor subsidies afgewezen. Vier van deze projecten zijn alsnog uitgevoerd. Vijf projecten zijn en worden niet uitgevoerd. In drie gevallen is aangegeven dat nog gezocht wordt naar middelen voor het laten doorgaan van het project.

#### *Bijdrage aan doelbereiking*

De individuele subsidieontvangers geven aan dat de subsidie van de provincie noodzakelijk is voor het uitvoeren van de activiteiten. In die zin is de subsidie van de provincie een belangrijke voorwaarde om effect te kunnen genereren. Hierbij is overigens nog niet gezegd dat de uitgevoerde activiteiten ook daadwerkelijk het gewenste effect genereren. Aan de andere kant laat de noodzaak van de subsidies ook zien, dat de ontvanger het effect te laag inschat om het project, eventueel met commerciële partijen, ook zonder subsidie uit te voeren. Belangrijk is om hierbij op te merken dat onder de aanvragers stichtingen zitten die beperkte financiële middelen hebben.

Vijf van de 20 subsidies zijn door de Rekenkamer nader onderzocht. Hierbij is met name gekeken naar de invloed die de uitgevoerde activiteiten hebben op een toename van de bezoekers van de iconen. Hierbij merken we op dat het gaat om bezoekers van een icoon in algemene zin en niet uitsluitend om de bezoekers van een attractie op een icoon, zoals gedaan is bij de indicator marktaandeel daguitstapjes. In het geval van de Brouwersdam gaat het dus niet alleen om de bezoekers aan het RTM Trammuseum, maar ook over bijvoorbeeld de strandbezoekers.

Uit de nadere analyse van vijf subsidies blijkt namelijk dat er in sommige gevallen sprake is van een zwak verband tussen de uitgevoerde activiteiten en een toename van de bezoekers aan de iconen. Twee van de vijf subsidies zijn beperkt gerelateerd aan de iconen. Bij deze subsidies gaat het om projecten die in de nabijheid van een icoon worden uitgevoerd. Een eerste geïnterviewde heeft aangegeven dat er sprake is van een indirect verband tussen het project en het icoon en dat de koppeling hiertussen niet één op één te leggen is. Over de invloed van het project op de bezoekersaantallen in algemene zin wordt gezegd dat dit moeilijk te concretiseren is en dat hier geen onderbouwing voor is. Over het project is aangegeven dat het wellicht een kleine toevoeging heeft. Een tweede geïnterviewde geeft aan dat het project voor het icoon niet belangrijk is, omdat het icoon gezien moet worden als een opzichzelfstaand project: *“Het project heeft geen of slechts een hele geringe invloed op de bezoekersaantallen”*. Wel is door de geïnterviewde aangegeven dat het project een positief effect heeft op

het imago van het omliggende gebied. Wij willen hierbij overigens opmerken dat beide subsidies wel betrekking hebben op activiteiten die vallen binnen de sector vrije tijd. Met andere woorden ze dragen niet tot weinig bij aan de bezoekersaantallen van een icoon, maar kunnen op een andere manier wel bijdragen aan een toename van de toeristische bestedingen. Hoe groot deze bijdrage is kan niet concreet worden gemaakt. De andere drie onderzochte subsidies zijn verstrekt aan activiteiten die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de iconen. Een derde geïnterviewde heeft aangegeven dat er een indirect effect is op de bezoekersaantallen in algemene zin: *“De aandacht die het icoon krijgt in het buitenland van hoog geplaatste politici aldaar en mond tot mond reclame zorgen voor veel bekendheid en dus bezoekers. Met het project wordt de kwaliteit van het gebied verhoogd en dat zou uiteindelijk moeten leiden tot meer bezoekers in de toekomst”*. In weer een ander geval geeft de geïnterviewde aan dat er sprake is van een direct verband tussen de activiteiten en een toename van de bezoekers in algemene zin: *“Door het project worden laagdrempelige activiteiten aangeboden waar mensen op afkomen”*. In één geval geeft een andere geïnterviewde aan niet te weten tot hoeveel extra bezoekers het project leidt. In dit geval is sprake van een pakket aan maatregelen dat zorgt voor een kwaliteitsverbetering. Door deze geïnterviewde wordt verondersteld dat een hogere kwaliteit zorgt voor meer bezoekers.

Gekeken naar deze vijf subsidies vermoeden wij dat het effect te klein is om te kunnen meten. Mogelijk hebben andere activiteiten binnen het vrijetijdsbeleid van de provincie meer invloed gehad, zoals activiteiten van het ZHBT en de inzet van het ruimtelijk instrumentarium meer invloed gehad. Daarnaast wijst de ontwikkeling van de bezoekersaantallen van de iconen (of attracties op de iconen) ook niet op een toename van de marktaandeelen. De gedeputeerde geeft aan dat het verband tussen de subsidies en de bezoekers aan de iconen soms direct is en soms indirect en dat bij de toekenning van de subsidies breder is gekeken dan een verwachte toename van de bezoekersaantallen. Als voorbeeld noemt de gedeputeerde het verbeteren van de waterverbindingen. De iconen moeten volgens de gedeputeerde ook gezien worden als trekkers. Bezoekers die voor de iconen komen bezoeken ook andere attracties en horeca gelegenheden in de omgeving.<sup>45</sup>

In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat de provincie een ambitieus doel heeft geformuleerd als het gaat om de toeristische bestedingen (10% groei in vier jaar). Daar komt bij dat dit doel ver afstaat van de uitgevoerde activiteiten. Er zijn namelijk tal van factoren van invloed op de toeristische bestedingen in de provincie Zuid-Holland. In de evaluatie van het NBTC door Berenschot zijn drie oorzaken genoemd die het lastig maken om de effecten in beeld te brengen.<sup>46</sup>

- Exogene factoren. De economische crisis en het (tijdelijk) invoeren van de vliegtaks worden als voorbeelden genoemd die naast de activiteiten van het NBTC invloed hebben op het inkomend toerisme.
- Directe en indirecte beïnvloeding. De activiteiten van het NBTC zijn deels gericht op de bekendheid van Nederland bij potentiële bezoekers of tussenpersonen (reisbureau's en pers). Naarmate de activiteiten een meer indirect verband hebben wordt het moeilijker om de effectiviteit aan te tonen.
- Samenwerken. De activiteiten van het NBTC worden vaak uitgevoerd in samenwerking met andere partijen. Een bijdrage van het NBTC aan betere relaties in een netwerk kan later leiden tot nieuwe initiatieven en indirect het toerisme stimuleren.

Bovengenoemde oorzaken hebben betrekking op het inkomend toerisme in Nederland en hebben daarmee ook indirect invloed op de toeristische bestedingen in de provincie Zuid-Holland. Een ander belangrijk onderdeel dat de toeristische bestedingen bepaalt, zijn de uitstapjes van de Nederlanders. In het onderzoek van NBTC-NIPO Research uit 2009 wordt onder andere de economische crisis genoemd als verklaring voor de daling van het aantal uitstapjes. Uit het onderzoek blijkt dat een derde van de Nederlanders heeft aangegeven dat de economische crisis invloed heeft op de vrijetijdsbesteding. De personen die hun gedrag hebben aangepast doen dit door minder geld uit te geven tijdens uitjes (80%), vervangen van kostbare uitjes door uitjes die minder kosten

---

<sup>45</sup> Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview, 2 juli 2012

<sup>46</sup> Berenschot (2011), Evaluatie NBTC

(68%), minder ver reizen (62%), vaker thuis blijven (58%) en stopzetten abonnementen voor vrijetijdsactiviteiten (39%). Daarnaast worden twee andere mogelijke verklaringen genoemd. Door de opkomst van nieuwe media wordt meer tijd thuis doorgebracht en door de vele vakanties van Nederlanders neemt het aantal uitstapjes af (deze vallen namelijk buiten deze categorie).<sup>47</sup>

De toeristische bestedingen in de provincie Zuid-Holland worden beïnvloed door de subsidieregeling Vrije Tijd. Maar hoe groot de bijdrage is valt eigenlijk niet te zeggen. Het is in de eerste plaats namelijk niet vast te stellen of de uitgevoerde activiteiten een substantiële bijdrage hebben geleverd aan de 'totale ontwikkeling' van het icoon en in de tweede plaats wat de invloed van het 'ontwikkelde icoon' is geweest op de toeristische bestedingen.

De indicator toeristische bestedingen is weliswaar specifiek, meetbaar en tijdgebonden, maar is minder geschikt als effectindicator voor het vrijetijdsbeleid.

---

<sup>47</sup> NBTC-NIPO Research (2009), Continu VrijeTijdsOnderzoek 2008



# BIJLAGE A

## Onderzoeksverantwoording

---

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd, een enquête gehouden onder alle subsidieaanvragers uit 2011 en interviews gehouden. Bij de documentanalyse zijn relevante documenten doorgenomen zoals beleidsnota's vrije tijd en subsidiedossiers.

De enquête was gericht op de subsidieaanvragen uit 2011. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen subsidies die zijn toegekend en subsidies die niet zijn toegekend. Sommige aanvragers hebben meerdere vragenlijsten toegestuurd gekregen, omdat zij in 2011 meerdere aanvragen hebben gedaan. De respons is bijna 80%, zie Tabel 10.

**Tabel 10 Respons enquête**

| Aanvraag       | Aantal aanvragen | Respons aantal | Respons (%) |
|----------------|------------------|----------------|-------------|
| Toegekend      | 20               | 15             | 75,0        |
| Niet toegekend | 14               | 12             | 85,7        |
| <b>Totaal</b>  | <b>34</b>        | <b>27</b>      | <b>79,4</b> |

De vragenlijsten (zie hieronder) zijn per e-mail onder de subsidievragers uitgezet. In de vragenlijsten is onder andere gevraagd of de activiteiten zijn uitgevoerd en naar het belang van de subsidie. Daarbij zijn wij ons er van bewust dat in de vragenlijsten mogelijk sociaal wenselijk is geantwoord. Op basis van de documentenanalyse, de interviews met de provincie en de enquêtes hebben we een algemene indruk gekregen van de werking van de subsidieregeling.

Met vijf subsidieontvangers zijn diepte-interviews gehouden (drie op locatie en twee telefonisch). Wij hebben per icon de grootste subsidie nader onderzocht (bij het icon Keukenhof zijn dit er twee). Aan de hand van deze interviews en de analyse van de subsidiedossiers hebben we meer inzicht gekregen in de werking van deze specifieke subsidies. In het rapport is er voor gekozen om de subsidieontvangers en subsidies niet bij naam te noemen.

Daarnaast zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Zuid-Holland en met het Zuid-Hollands Bureau voor Toerisme (ZHBT).

### Vragenlijst gebruik subsidieregeling Vrije Tijd

--- *Toegekende subsidie* ---



*Antwoorden graag aankruisen en indien van toepassing invullen in de grijze kaders.*

**Project:** <NAAM PROJECT>

Vraag 1: Kunt u aangegeven of de hieronder genoemde bedragen bij projectkosten en provinciale subsidie juist

---

zijn? De projectkosten betreffen het bedrag bij aanvang en zijn inclusief btw.

- Projectkosten: € <BEDRAG>

- Provinciale subsidie: € <BEDRAG>

Juist

Niet juist, dit moet zijn: - Projectkosten: €  
- Provinciale subsidie: €

Vraag 2: Zijn er voor het project naast de provinciale subsidie nog meer middelen van derden verkregen?

Nee

Ja, totaal verkregen (zonder provinciale subsidie): €

Vraag 3: Zijn er voor het project ook eigen middelen ingebracht?

Nee

Ja, totaal eigen middelen ingebracht: €

Vraag 4: In hoeverre is het project uitgevoerd in 2011?

Volledig (100%)

→ ga door naar vraag 6

Deels, ongeveer: % , omdat:

▼ wilt u dit hieronder toelichten

Niet (0%), omdat:

▼ wilt u dit hieronder toelichten

Onbekend, omdat:

▼ wilt u dit hieronder toelichten

**toelichting:**

Vraag 5: In hoeverre is / wordt het project na 2011 uitgevoerd?

Volledig (100%)

Deels, ongeveer: % , omdat:

▼ wilt u dit hieronder toelichten

Niet (0%), omdat:

▼ wilt u dit hieronder toelichten

Onbekend, omdat:

▼ wilt u dit hieronder toelichten

**toelichting:**

Vraag 6: Zonder de provinciale subsidie was het project..

..in dezelfde vorm doorgedaan en in dezelfde periode.

..uitgesteld.

..in een andere vorm doorgedaan.

..niet doorgedaan.

Vraag 7: Wat vindt u goede aspecten van de subsidieregeling en wat zijn aspecten die beter kunnen?

**goede aspecten:**

**aspecten die beter kunnen:**

Dit was de laatste vraag. Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking. Voor een verdere uitwerking van ons onderzoek nemen wij mogelijk contact met u op. Wij hopen dat u ook dan bereid bent om mee te werken.

## Vragenlijst gebruik subsidieregeling Vrije Tijd

--- Niet toegekende subsidie ---

Antwoorden graag aankruisen en indien van toepassing invullen in de grijze kaders.

**Project:** <NAAM PROJECT>

Vraag 1: Wat is er met het project waar subsidie voor is aangevraagd gebeurd?

- Het project is uitgevoerd.
- Het project wordt nog uitgevoerd.
- Het project is en wordt niet uitgevoerd. → ga door naar vraag 3
- Onbekend. → ga door naar vraag 4
- Anders, namelijk: → ga door naar vraag 2, 3 (indien van toepassing)

Vraag 2: Het project is doorgedaan / gaat door, omdat..

- ..het project in een kleinere vorm door kon gaan.
- ..subsidie beschikbaar is gesteld vanuit een andere provinciale subsidieregeling.
- ..op een andere manier middelen beschikbaar zijn gekomen, namelijk:

→ ga na het beantwoorden van deze vraag door naar vraag 4

Vraag 3: Waarom is / wordt het project niet uitgevoerd?

- De subsidie vanuit de regeling Vrije Tijd is noodzakelijk voor het doorgaan.
- Anders, namelijk:

Vraag 4: Wat vindt u goede aspecten van de subsidieregeling en wat zijn aspecten die beter kunnen?

**goede aspecten:**

**aspecten die beter kunnen:**

Dit was de laatste vraag. Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking. Voor een verdere uitwerking van ons onderzoek nemen wij mogelijk contact met u op. Wij hopen dat u ook dan bereid bent om mee te werken.







# BIJLAGE B

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

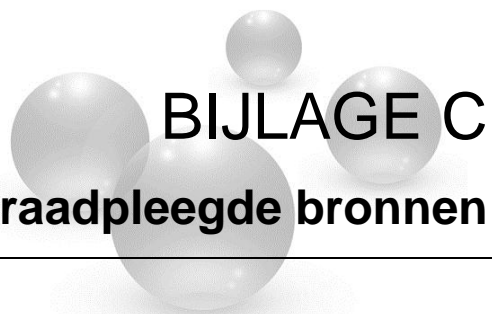
### **Provincie Zuid-Holland**

- Mevrouw N. Dierdorp, senior beleidsadviseur
- Mevrouw S. Doerga, subsidieverlener
- Mevrouw N. van den Heuvel, beleidsmedewerker
- De heer R. van der Sande, gedeputeerde middelen, recreatie en toerisme, Europa en internationaal beleid en IRP Zuidplaspolder
- Mevrouw A. de Wolf, senior beleidsmedewerker cultuur en vrijetijd

### **Overig**

- De heer J. Woudenberg, adjunct-directeur, ZHBT
- Zes medewerkers van de vijf organisaties die subsidie hebben ontvangen.





# BIJLAGE C

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### **Provincie Zuid-Holland**

- Provincie Zuid-Holland (2006), Agenda Vrijetijd 2006-2010
- Provincie Zuid-Holland (2008), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2011
- Provincie Zuid-Holland (2009), Halfwegevaluatie coalitieakkoord 2007 – 2011
- Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010
- Provincie Zuid-Holland (2009), Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2010
- Provincie Zuid-Holland (2010), Begroting 2011
- Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarrekening 2009
- Provincie Zuid-Holland (2010), Terugblik collegeperiode 2007-2011
- Provincie Zuid-Holland (2011), Jaarrekening 2010
- Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie bezuinigen op subsidie
- Provincie Zuid-Holland (2011), Uitvoeringsprogramma Vrijetijd 2011
- Provincie Zuid-Holland (2012), Jaarrekening 2011

### **Wetgeving**

- Subsidieregeling Vrije Tijd 2011, provincie Zuid-Holland

### **Overig**

- Berenschot (2011), Evaluatie NBTC
- IPO (2009), De Landelijke R&T Standaard
- NBTC-NIPO Research (2009), Continu VrijeTijdsOnderzoek 2008
- ZHBT (2010), Marktaandelen – Iconen 2010 (prognose)
- ZHBT (2012), Marktaandelen – Iconen 2011

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

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

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