



Handreiking effectevaluaties van subsidies

Randvoorwaarden, uitvoering en benutting



Handreiking effectevaluaties van subsidies

Randvoorwaarden, uitvoering en benutting

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Belang van goede effectevaluaties	5
1.2	Doel en doelgroep van deze handreiking	6
1.3	Thematische afbakening	6
1.4	Relatie met beleidsdoorlichtingen	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Stap 1: randvoorwaarden creëren	8
2.1	Gestructureerd voorbereiden	8
2.2	Vastleggen van doelen en beleidstheorie	9
2.3	Plannen van evaluatie en monitoring	12
3	Stap 2: voorbereiden en uitvoeren van de evaluatie	15
3.1	Evaluatiedeskundigen betrekken	15
3.2	Uitbesteden of zelf doen?	16
3.3	Bruikbare opbrengst waarborgen	16
3.4	Doelen van de subsidie afbakenen	17
3.5	Kwaliteit van de metingen bewaken	18
3.6	Kwalitatief goede conclusies formuleren	20
3.7	Onafhankelijkheid bewaken	21
4	Stap 3: resultaten van de evaluatie bruikbaar maken	22
4.1	Evaluatie bruikbaar maken voor afleggen van verantwoording	22
4.2	Evaluatie bruikbaar maken voor trekken van lessen	23
5	Tot slot	25
	Literatuur	26

I Inleiding

1.1 Belang van goede effectevaluaties

In 2010 verstrekten de rijksoverheid volgens het Subsidieoverzicht Rijk 2010 633 verschillende subsidies, waaraan ze in dat jaar naar verwachting circa € 6,06 miljard zou uitgeven (Financiën, 2010).

Het is belangrijk voor de rijksoverheid om na verloop van tijd te weten welke subsidies het gewenste effect sorteren, en welke niet. Daarom is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een evaluatieplicht vastgelegd. Over subsidies met een wettelijke grondslag moet eens per vijf jaar een verslag worden gepubliceerd waarin de doeltreffendheid en effecten in de praktijk staan beschreven (artikel 4:24 Awb).

Een goede effectevaluatie kan bijdragen aan de effectiviteit van subsidies, de beheersing van de overheidsuitgaven en een goede verantwoording over het subsidiebeleid. Veel subsidie-evaluaties bieden echter niet genoeg informatie over de bereikte resultaten om een goed onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de subsidie. Uit ons onderzoek *Leren van subsidie-evaluaties* (Algemene Rekenkamer, 2011) blijkt dat van alle effectevaluaties van subsidies gepubliceerd in de periode januari 2005 tot juli 2009 slechts 17% volgens ons met zekerheid iets zeggen over (in)effectiviteit.

Voor de gebrekkige kwaliteit van veel effectevaluaties is een aantal verklaringen te geven. Zo is er bij de publicatie van een evaluatierapport meestal meer aandacht voor de bruikbaarheid van de conclusies in de politieke context dan voor de kwaliteit van de onderbouwing ervan. Daarnaast is het zo dat sommige subsidies zich minder goed lenen voor een echte effectevaluatie. Dit geldt vooral voor zogeheten exploitatie-subsidies. Dat zijn subsidies die jaarlijks aan dezelfde instelling worden verstrekt voor de instandhouding van de instelling als zodanig.¹

Ook de kostenfactor leidt soms tot effectevaluaties van mindere kwaliteit. Voor een kleine subsidie kan een goede effectevaluatie onevenredig veel kosten. Wanneer dan voor (te) weinig geld toch een effectevaluatie wordt uitgevoerd, is deze vaak van onvoldoende kwaliteit.

Er zijn tal van redenen om aan de kwaliteit van de effectevaluaties, ook al zijn ze niet altijd even gemakkelijk uitvoerbaar, veel aandacht te besteden. Goed evalueren van subsidies op effectiviteit kan namelijk veel opleveren:

- Bewijs voor effectief beleid:
Wanneer overtuigend is aangetoond dat (en hoe) een subsidie werkt, is deze minder kwetsbaar voor ongefundeerde kritiek of ongefundeerde voorstellen tot aanpassing of afschaffing.
- Basis voor effectiever en efficiënter beleid:
Wanneer overtuigend is aangetoond dat een subsidie niet, of niet optimaal werkt (en waarom niet), kan goed onderbouwd worden besloten tot aanpassing of stopzetting.
- Basis voor verbetering van ander beleid:
Kennis over de effecten van een subsidie en over de manier waarop deze tot stand komen, biedt ook aanknopingspunten voor de verbetering van andere soortgelijke subsidies.

¹ Met name het aantonen van het causale verband tussen subsidie en effect is in deze gevallen lastig; zie ook § 3.5.

- Basis voor goede verantwoording:

Aan de hand van objectieve gegevens over bereikte effecten kan op een goede en geloofwaardige manier verantwoording worden afgelegd aan de Tweede Kamer en de Nederlandse burger over de besteding van belastinggeld.

1.2 Doel en doelgroep van deze handreiking

Met deze handreiking richten wij ons op beleidsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving en evaluatie van subsidies. Wij hopen hen te kunnen ondersteunen met inzichten en adviezen die de kwaliteit van effectevaluaties en het gebruik ervan kunnen vergroten. Op die manier hopen wij eraan bij te dragen dat bij de instelling van nieuwe subsidies, de aanpassing van bestaande subsidies en de verantwoording over subsidie-uitgaven gebruikgemaakt kan worden van betrouwbare en adequate informatie over de effectiviteit.

Naast deze handreiking is er op onze internetpagina een webdossier geopend, waarin meer tips en voorbeelden zijn opgenomen. U vindt dit dossier op onze internetpagina: www.rekenkamer.nl/subsidie-evaluaties.

1.3 Thematische afbakening

We richten ons in dit document specifiek op ex-post-effectevaluaties van subsidies. Onder een ‘subsidie’ verstaan wij in dit document “een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager” (artikel 4:21 Awb). Veel van onze adviezen zullen wel breder toepasbaar zijn dan alleen bij de evaluatie van subsidies.

Onder een effectevaluatie verstaan we in dit document “onderzoek naar de vraag in hoeverre dankzij het regeringsbeleid [in dit geval dus een subsidie] de gewenste beleidsresultaten worden bereikt” (Algemene Rekenkamer, 2005).² Andere evaluaties dan ex-post-effectevaluaties zoals procesevaluaties of ex-ante-evaluaties, vallen buiten het kader van deze handreiking.

1.4 Relatie met beleidsdoorlichtingen

In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2011 worden twee vormen van ex-post-evaluatie-onderzoek onderscheiden:

- a de beleidsdoorlichting: een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen;
- b het effectenonderzoek ex post: het meten van de netto-effecten van beleid.

Effectevaluaties vallen in categorie b: ‘effectenonderzoek ex post’. Dit type evaluatie-onderzoek is echter wel gerelateerd aan het onderzoek uit categorie a, zoals ook in de rijksbegrotingsvoorschriften wordt benadrukt: in beleidsdoorlichtingen wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van effectenonderzoek ex post.

² Deze definitie hanteert de Algemene Rekenkamer voor doeltreffendheids-onderzoek.

Voor meer informatie over beleidsdoorlichtingen verwijzen we naar het Bureau Beleidsonderzoek van het Ministerie van Financiën.

1.5 Leeswijzer

In dit document reiken we een aantal praktische adviezen aan die het evalueren van subsidies (als proces) kunnen vergemakkelijken en die de kwaliteit en bruikbaarheid van het eindresultaat (de evaluatie zelf) ten goede kunnen komen.

We beschouwen subsidie-evaluatie in dit document als een proces waarin drie stappen zijn te onderscheiden. Stap 1 betreft het creëren van randvoorwaarden: bij het vormgeven van een subsidie moet al rekening worden gehouden met het feit dat er naderhand zal worden geëvalueerd (zie hoofdstuk 2). Stap 2 betreft de voorbereiding en uitvoering van de evaluatie: er moet van tevoren worden gezorgd voor voldoende deskundigheid en de kwaliteit van de evaluatie moet goed worden bewaakt, zowel bij de opzet als de uitvoering als de afronding van de evaluatie (zie hoofdstuk 3). Stap 3 betreft de benutting van de resultaten van de evaluatie: na afronding van het onderzoek moet ervoor worden gezorgd dat de evaluatie op een goede manier wordt gebruikt voor het afleggen van verantwoording over de subsidie-uitgaven en voor het trekken van lessen (zie hoofdstuk 4).



Bij elke stap geven wij in de nu volgende hoofdstukken een lijst met aandachtspunten. We lichten deze aandachtspunten steeds kort toe. Voor een uitgebreidere toelichting en meer tips en voorbeelden uit de praktijk verwijzen we naar het bij deze handreiking behorende webdossier: www.rekenkamer/subsidie-evaluaties.

2 Stap 1: randvoorwaarden creëren

Aandachtspunten bij de vormgeving van een nieuwe subsidie

- Voorbereiden van de nieuwe subsidie:
 - Pak de voorbereiding van de nieuwe subsidie gestructureerd aan: bouw de mogelijkheden voor een goede effectevaluatie van tevoren in.
- Vastleggen van doel en beleidstheorie:
 - Maak een probleemanalyse.
 - Beschrijf hoe de subsidie zou moeten leiden tot de gewenste activiteit en de activiteit tot de gewenste maatschappelijke effecten oftewel outcome (de beleidstheorie).
 - Formuleer de doelen zo specifiek en meetbaar mogelijk.
 - Formuleer zowel doelen op het niveau van de activiteit als op het niveau van de outcome.
 - Geef het doel zo mogelijk weer in de vorm van een streefwaarde.
 - Leg de doelen en de beleidstheorie vast, liefst in een openbaar document of in een goed toegankelijk digitaal bestand.
- Plannen van evaluatie en monitoring:
 - Plan al bij de start van de subsidie een evaluatie en voorkom dat deze plaatsvindt voordat de effecten zichtbaar kunnen zijn.
 - Weeg af of de subsidie het best afzonderlijk of in samenhang met andere maatregelen kan worden geëvalueerd.
 - Ga na welke gegevens straks nodig zijn voor de evaluatie en ontwikkel indien nodig een monitoringsysteem dat in deze gegevens voorziet.
 - Doe een nulmeting.
 - Onderzoek de mogelijkheid voor een experimentele opzet en schakel hierbij een evaluatiedeskundige in.
 - Leg de evaluatiedatum vast.

2.1 Gestructureerd voorbereiden

Een subsidie zou al bij de start zodanig moeten worden vormgegeven dat de mogelijkheden voor een goede effectevaluatie worden ‘ingebouwd’. Een aantal aspecten die een goede effectevaluatie mogelijk maken kán namelijk alleen maar vooraf worden geregeld.

Het ‘inbouwen’ van evalueerbaarheid vereist een gestructureerde voorbereiding van de subsidie, waarbij alle relevante aspecten in een logische volgorde aan bod komen en worden vastgelegd. Een instrument dat hierbij behulpzaam kan zijn is het ‘Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving’ (IAK).

In het IAK worden in een vaste volgorde de vragen beschreven die een beleidsambtenaar zich bij de voorbereiding van beleid zou kunnen/moeten stellen (zie <http://kennisbank.kc-wetgeving.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>). Voor een effectevaluatie zijn vooral de keuzes van belang die worden gemaakt aangaande:

- de doelen en de beleidstheorie;
- de evaluatieplannen en de monitoring.

We lichten deze keuzes hieronder toe.

2.2 Vastleggen van doelen en beleidstheorie

Kort gezegd werken subsidies als volgt: er wordt subsidie gegeven (input) voor het uitvoeren van een activiteit (output) en deze activiteit wordt verondersteld bij te dragen aan een gewenst maatschappelijke effect (outcome). Dit is een eenvoudige vorm van een beleidstheorie.³



Dit beeld is uiteraard een zeer versimpelde weergave van de werkelijkheid. Er kunnen om te beginnen tussen de activiteit en het gewenste maatschappelijke effect nog diverse schakels zitten. De keten van subsidie via activiteit naar maatschappelijk effect is bovendien vaak maar één van de ketens van factoren die de uiteindelijke outcome beïnvloeden. Gelijktijdig meespelende factoren kunnen bijvoorbeeld zijn: ander beleid of economische omstandigheden.

Een heldere beschrijving van de beleidstheorie is een essentieel onderdeel van een goede beleidsvoorbereiding. Ook voor de effectevaluatie achteraf is een duidelijke beleidstheorie van groot belang.

Vier punten die aandacht verdienen bij de beschrijving van een beleidstheorie zijn:

- 1 de probleemanalyse;
- 2 het verband tussen subsidie, activiteit en outcome;
- 3 de formulering van de doelen;
- 4 de vastlegging van de beleidstheorie en de doelen.

We bespreken hieronder wat er bij deze vier aandachtspunten zoal komt kijken.

Probleemanalyse

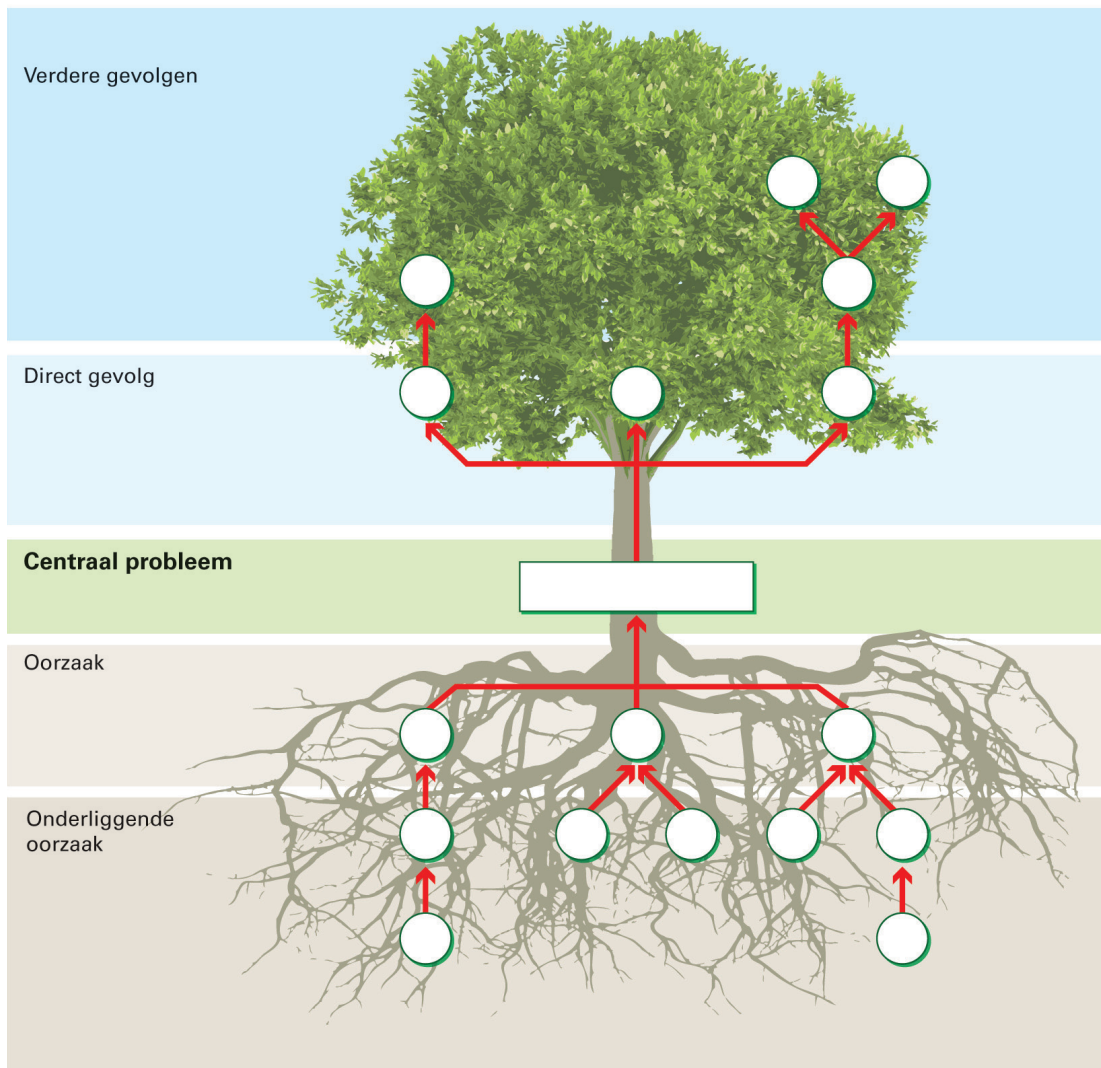
Een goede beleidstheorie is gebaseerd op een gedegen probleemanalyse. Zo'n probleemanalyse moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Welk probleem moet worden opgelost?
- Welke oorzaken liggen er aan dit probleem ten grondslag?
- Wat is het verband tussen de oorzaken en het probleem (waarom leiden deze oorzaken tot het probleem)?

Een handig instrument voor het maken van een probleemanalyse is een *probleemboom*. In het eerder genoemde IAK wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

³ Een bekende definitie van het begrip beleidstheorie is die van A. Hoogerwerf: "het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan beleid ten grondslag ligt" (Hoogerwerf, 1989).

Probleemboom



Bron: <http://www.kc-wetgeving.nl/kennisbank>

Vormgeving: Joris Fiselier Infographics

Verband tussen subsidie, activiteit en outcome

Een beleidstheorie is in essentie een beschrijving van hoe een beleidsinstrument (in dit geval: een subsidie) zou moeten leiden tot het beoogde maatschappelijk effect (de outcome). Een heldere beschrijving van het verband tussen subsidie, activiteit en outcome biedt de mogelijkheid om naast de realisatie van de doelen ook de aannames over deze verbanden achteraf te toetsen. Als uit zo'n toets blijkt dat beleid niet zo werkt als werd aangenomen, kan dit eventueel aanknopingspunten bieden voor aanpassing ervan.

Uitgaande van een ingevulde probleemboom kan een beleidstheorie worden opgesteld door de volgende stappen te doorlopen:

- Zet de problemen in de probleemboom om in doelen door te formuleren wat de gewenste omstandigheden zijn.
- Zet de oorzaken om in gewenste activiteiten, door aan te geven wat er moet gebeuren om de oorzaken te verminderen of weg te nemen.
- Valideer de doelenboom, kloppen de verbanden tussen activiteiten en doelen?
- De gesubsidieerde activiteit: geef aan op welke activiteit de subsidie zich richt.

- Verband subsidie —> activiteit: geef aan waarom de subsidie zou leiden tot deze activiteit.
- Beoogde outcome: Geef aan aan welk(e) doel(en) de gesubsidieerde activiteit bijdraagt en zo mogelijk in welke mate.
- Verband activiteit —> outcome: Geef aan waarom de activiteit zou bijdragen aan deze doelen.

Formulering van de doelen

Om het effect van een subsidie te kunnen meten, is het in de eerste plaats nodig dat de doelen van de subsidie zijn geformuleerd in *specifieke en meetbare termen*. Als er geen specifieke, meetbare doelen zijn, wordt het lastig om in een evaluatie uitspraken te doen over de effectiviteit van de subsidie. Je weet dan immers niet welke effecten er bereikt hadden moeten worden.

De uiterste consequentie in zo'n situatie is dat de evaluator achteraf geen uitspraak doet over de effectiviteit, zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt.

Onduidelijke doelen belemmeren meten effectiviteit ex post

Bij de evaluatie van de subsidieregeling voor passend onderwijs geven de evaluatoren aan dat het onduidelijk is wat er in de subsidieregeling precies onder “passend onderwijs” en onder “realisatie van een onderwijscontinuüm” wordt verstaan. De evaluatoren geven aan dat zij niet kunnen zeggen of de doelen bereikt zullen worden “zonder een antwoord op de vraag wát er dan precies ‘af’ moet zijn” (Pranger et al., 2009).

Ook de adviescommissie die de evaluatie heeft laten uitvoeren constateert: “De doelstellingen die middels de interventies bereikt moeten worden, moeten duidelijk geoperationaliseerd zijn om na te kunnen gaan of zij ook worden bereikt. Een dergelijke opzet van de evaluatie is niet goed mogelijk gezien het gebrek aan vaste, eenduidig en meetbaar geformuleerde doelen” (ECPO, 2009).

Voor de formulering van beleidsdoelen hanteert de Algemene Rekenkamer de normen SMART+C: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. Voor een evaluatie zijn vooral de eerste twee normen uit deze systematiek van belang.

Specifiek	Bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.
Meetbaar	Gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn. Eenduidige begrippen zijn daarvoor vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.

Om goed te kunnen evalueren is het in de tweede plaats belangrijk dat doelen niet alleen zijn vastgelegd op het niveau van de te subsidiëren *activiteit* (welke output moet zijn geleverd?), maar ook op het niveau van de *outcome* (welk maatschappelijk effect moet zijn opgetreden?). Alleen dan is het mogelijk een effectevaluatie uit te voeren met daadwerkelijke relevantie voor Tweede Kamer en burgers.

Een voorbeeld: de relevantie van het halen van een doelstelling in termen van aantallen in auto's ingebouwde roetfilters (de gesubsidieerde activiteit) wordt pas duidelijk als kan worden aangegeven dat hierdoor minder uitstoot van roetdeeltjes door auto's heeft plaatsgevonden, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in schonere lucht langs wegen. Denk wel van tevoren goed na over het *niveau van de outcomedoelen*.

Een outcomedoel op het niveau ‘minder roetdeeltjes uitgestoten door auto’s’ zal gemakkelijker te relateren zijn aan de werking van de subsidie dan een doel op het niveau van ‘schonere lucht’. Dit laatste doel zal wel weer relevanter zijn voor burgers zoals de bewoners langs wegen. Bij de keuze voor het outcomedoel speelt dus een afweging tussen maatschappelijke relevantie en de mogelijkheid het doel te koppelen aan de subsidie.

Het is ten slotte aan te raden om een doel te formuleren in termen van een *streefwaarde* of *norm*. Dan is namelijk duidelijk bij welk niveau van het effect je een positief oordeel kunt geven over de effectiviteit. Hoeveel roetfilters moeten er dankzij de subsidie extra zijn verkocht? Bij welke concentratie fijnstof langs de weg wordt de roetfiltersubsidie effectief geacht?

Let op dat een streefwaarde op outcomeniveau wel iets moet zeggen over het succes van de subsidie. Dat betekent dat je een vergelijking moet inbouwen met een referentiesituatie zonder subsidie. Bijvoorbeeld: de fijnstofconcentratie moet zoveel procent lager zijn dan in een situatie zonder gesubsidieerde roetfilters.

Vastleggen van beleidstheorie en doelen

Het is belangrijk om de beleidstheorie en de doelen vast te leggen. Daarmee voorkom je dat deze later bij de start van een effectevaluatie gereconstrueerd moeten worden (zie § 3.4). Wanneer dit vastleggen gebeurt in openbare stukken of op een openbare website, maakt dit het gekozen beleid bovendien transparanter en beter controleerbaar voor het parlement.

Vastlegging is mogelijk in het afwegingsdossier van het ‘Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving’ (IAK). Daarnaast ligt het bij een subsidie op basis van een aparte subsidieregeling voor de hand om de doelstelling en beleidstheorie ook op te nemen in de subsidieregeling zelf en de bijbehorende memorie van toelichting.

Andere documenten om de doelen en beleidstheorie van een subsidie in vast te leggen zijn beleidsnota’s waarin de subsidie wordt aangekondigd en de subsidieoverzichten die zullen verschijnen als gevolg van de wijzigingen in verantwoording en begroting in het kader van verantwoord begroten.⁴

2.3 Plannen van evaluatie en monitoring

Plannen van de evaluatie

Wanneer je al bij de vormgeving van het beleid een evaluatie inplant, komt deze niet ‘onverwacht’ en kan er genoeg tijd worden ingeruimd om de kwaliteit van de evaluatie te waarborgen.

Er is geen standaardtermijn waarbinnen een subsidie moet worden geëvalueerd. Wel eist de Awb op grond van artikel 4:24 dat subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar geëvalueerd worden. Bij het plannen van een evaluatie spelen echter ook andere factoren een rol. Eén aspect dat speciaal voor effectevaluaties van belang is, is dat er een bepaalde tijd moet zijn verstreken voordat effecten zichtbaar zijn. Een effectevaluatie moet niet zo vroeg worden gepland dat de effecten nog niet goed kunnen worden vastgesteld.

⁴ Brief van de minister van Financiën d.d. 22 maart 2011 met voorstellen voor de verbetering van de verantwoording en de begroting. Kamerstukken II, 2010-2011, 31865, nr. 26.

Evalueren in samenhang met ander beleid

Het is goed om van tevoren na te denken of het zinnig is om een subsidie in samenhang met andere beleidsinstrumenten te evalueren. Dit is zeker bij subsidies die een niet al te grote omvang hebben een kostenbesparende optie. Ook wanneer een subsidie onderdeel is van een samenhangend pakket maatregelen gericht op het bereiken van één doelstelling kan dit zinnig zijn.

Wanneer je kiest voor het inplannen van een gezamenlijke evaluatie blijft het wel van belang dat deze evaluatie ook informatie levert over de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten. Deze informatie is nodig voor de onderbouwing van besluiten over de meest effectieve mix van instrumenten om het doel te bereiken.

Bij het uitvoeren van een evaluatie van zo'n samenhangend pakket kan het verstandig zijn contact op te nemen met Bureau Beleidsonderzoek van het Ministerie van Financiën. Hier is veel deskundigheid aanwezig over het in samenhang evalueren van beleid door middel van beleidsdoorlichtingen.

Gegevens en monitoring

Het is verstandig om al bij de vormgeving van een subsidie na te gaan welke gegevens straks voor de evaluatie nodig zullen zijn. Indien nodig kun je dan een systeem opzetten om deze gegevens (periodiek) te verzamelen. Zo voorkom je dat op het moment van evaluatie noodzakelijke gegevens ontbreken.

Het valt te overwegen om de verantwoordelijkheid voor het bijhouden van deze gegevens bij de subsidieontvanger neer te leggen. Het is wel van belang dat de subsidieverstrekker in dit geval duidelijk aangeeft welke gegevens in ieder geval gemonitord moeten worden voor een goede meting van de doelrealisatie.

Voor het opzetten van een monitoringsysteem zijn geen standaardmethoden voorhanden. Dit is uiteraard afhankelijk het soort gegevens dat benodigd is. Periodieke, bijvoorbeeld jaarlijkse, monitoring kan nuttig zijn zodat ook trends in de analyse van de effectiviteit van een subsidie kunnen worden meegenomen. Het is wel belangrijk om af te blijven wegen of de kosten van het monitoringsysteem in verhouding staan tot het uit te keren subsidiebedrag.

Nulmeting

Om achteraf te kunnen bepalen of een subsidie effect heeft gehad, is het onontbeerlijk dat de situatie vóór invoering van de subsidie wordt vastgelegd door middel van een nulmeting. Het is daarom aan te bevelen om (nadat je hebt vastgesteld welke gegevens nodig zullen zijn voor de effectmeting) nog vóór de start van de subsidie een nulmeting te doen waarin je vaststelt wat de stand van zaken is op het terrein waar de subsidie een maatschappelijk effect teweeg moet gaan brengen, en/of wat de stand van zaken is rond activiteit die met de subsidie moet worden bevorderd (wanneer deze activiteit al plaatsvindt zonder subsidie).

Nadenken over een experimentele opzet

In een goede effectevaluatie ga je niet alleen na of de doelen zijn bereikt, maar beantwoord je ook de vraag of de activiteit (mede) tot stand kwam dankzij de subsidie en het effect (mede) veroorzaakt werd door de activiteit.

De meest overtuigende manier om deze causaliteit aannemelijk te maken is het maken van een vergelijking tussen een groep die subsidie ontving en een vergelijkbare groep die deze niet (of minder) ontving. De ideale opzet hiervoor is onderzoek waarbij sprake is van:

- een voor- en een nameting;
- een groep die de subsidie ontvangt; en
- een goed vergelijkbare controlegroep waarbij dit niet het geval is.

Op deze manier kunnen de effecten die optreden bij de subsidieontvangers zowel worden vergeleken met de situatie vóór invoering van de subsidie, als met de effecten die optreden in een controlegroep die geen subsidie heeft ontvangen.

Deze experimentele opzet is een mogelijkheid die vaker zou kunnen worden gekozen dan nu gebeurt. Maar een voorwaarde is wel dat de vergelijkende effectmeting al wordt geregeld op het moment dat de subsidie wordt ingesteld.

Consultatie van evaluatiedeskundigen bij het vormgeven van beleid kan heel nuttig zijn om de mogelijkheden voor een meer experimentele opzet van subsidies te verkennen.

Een experimentele opzet van een subsidieregeling zal niet altijd mogelijk zijn. Andere mogelijke evaluatiemethoden om in een evaluatie achteraf toch inzicht in de effectiviteit te krijgen bespreken we in § 3.5.

Vastleggen

Het is aan te raden om de geplande evaluatiedatum van tevoren vast te leggen. Dat kan in de subsidieoverzichten die in het kader van verantwoord begroten jaarlijks bij de begroting zullen verschijnen.

3 Stap 2: voorbereiden en uitvoeren van de evaluatie

Aandachtspunten voor een goede effectevaluatie

- Betrek evaluatiedeskundigen bij het onderzoek.
- Weeg af of uitbesteden zinvol is. Zo ja:
 - Selecteer een uitvoerder die goede kwaliteit kan leveren.
 - Denk mee met de uitvoerder gedurende opzet en uitvoering.
 - Maak goede afspraken over de rapportage. Laat hierin goed vastleggen: wat gemeten is, hoe dit gemeten en geanalyseerd is en hoe hierop de conclusies zijn gebaseerd.
 - Beoordeel rapport en conclusies op kwaliteit.
- Zorg voor een evaluatie die praktisch nut heeft voor de gebruikers.
 - Bedenk van tevoren waarvoor de resultaten van de evaluatie zullen worden gebruikt en welke gegevens daarvoor vereist zijn.
 - Onderzoek mogelijke verklaringen voor de mate van effectiviteit van de subsidie.
- Baken de doelen van de subsidie af.
 - Ga na of het doel en de beleidstheorie van de te evalueren subsidie helder genoeg is voor evaluatie, en zo nee of reconstructie mogelijk is.
 - Kader de evaluatie duidelijk in: welke doelen worden meegenomen?
- Bewaak de kwaliteit van de metingen.
 - Validiteit: denk goed na over de juistheid van de indicatoren.
 - Betrouwbaarheid: gebruik en vergelijk verschillende metingen en meetmethoden voor de effectiviteit. Beschrijf de gevolgde methoden goed.
 - Causaliteit: denk samen met de uitvoerder en evaluatiedeskundigen na over hoe het causale verband tussen subsidie en het gemeten effect aannemelijk wordt gemaakt. Blijf alert op de (on)mogelijkheden van de voorgestelde methoden.
- Bewaak de kwaliteit van de conclusies.
 - Zorg voor heldere conclusies over effectiviteit.
 - Onderbouw conclusies met valide en betrouwbare bevindingen.
 - Geef bij oordelende conclusies de norm expliciet weer, of vervang het oordeel door een meer feitelijke conclusie.
- Zorg voor een zo groot mogelijke mate van onafhankelijkheid in de uitvoering van de evaluatie.

3.1 Evaluatiedeskundigen betrekken

Goed evalueren vraagt andere methodologische kennis dan het maken van beleid. Het is daarom geen zwaktebod om deskundigen op dit gebied te betrekken bij alle belangrijke keuzes die moeten worden gemaakt in de evaluatie. Dit kunnen interne deskundigen zijn, zoals vertegenwoordigers van:

- de Directie Kennis van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie;
- het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

5

Het is vooral van belang dat uit de rapportage duidelijk blijkt (a) wat gemeten is en hoe dit gemeten en geanalyseerd is (zie § 3.5) en (b) hoe op basis hiervan tot conclusies is gekomen (zie § 3.6).

Het is ook goed evaluatiedeskundigen van de afdeling Financieel-Economische Zaken binnen een ministerie te betrekken. Ten slotte kan het verstandig zijn een externe deskundige te vragen om mee te denken over een net iets andere invalshoek. Denk hierbij aan vertegenwoordigers van planbureaus of universiteiten.

3.2 Uitbesteden of zelf doen?

Je kunt een effectevaluatie zelf uitvoeren of de uitvoering uitbesteden. Aan beide keuzes zijn voor- en nadelen verbonden. Zelf uitvoeren heeft als voordeel dat er tijdens de uitvoering al lessen kunnen worden getrokken. Ook houd je op deze manier direct greep op de kwaliteit van het onderzoek. Uitbesteden heeft als voordeel dat je daarmee bent voorzien van de benodigde evaluatiedeskundigheid en capaciteit.

Wanneer de evaluatie wordt uitbesteed is één van de manieren om de kwaliteit van het evaluatieonderzoek te garanderen uiteraard de selectie van een deskundig onderzoeksbureau. Bij de beoordeling van een onderzoeksbureau kun je gebruikmaken van informatie die op veel ministeries aanwezig is, zoals standaardlijsten met kwaliteitscriteria en lijsten van eerder ingeschakelde bureaus.

Ook wanneer een kwalitatief goed onderzoeksbureau is geselecteerd blijft het echter belangrijk om niet blind te varen op de expertise van de uitvoerder. Het is niet verstandig om diens conclusies zonder meer over te nemen. Het is aan te raden om:

- mee te denken met de uitvoerder over de keuzes rond opzet en uitvoering van het onderzoek die in de hiernavolgende paragrafen worden beschreven;
- goede afspraken te maken over de rapportage zodat de onderbouwing van de resultaten en conclusies straks goed kan worden beoordeeld;⁵
- op basis van de aandachtspunten in de hierna volgende paragrafen een eigen oordeel te vormen over de geldigheid van de conclusies.

De hierna volgende aandachtspunten voor een goede evaluatie zijn dus zowel van belang voor beleidsambtenaren die zelf de evaluatie uitvoeren als beleidsambtenaren die de evaluatie hebben uitbesteed. In dit laatste geval dienen ze als aandachtspunten bij het sparren met het onderzoeksbureau en het beoordelen van het eindrapport. Ook hiervoor zijn bij sommige ministeries (bijvoorbeeld bij Buitenlandse Zaken en bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid) checklists aanwezig.

3.3 Bruikbare opbrengst waarborgen

Het is van belang om helder voor ogen te hebben welke kennis de evaluatie moet opleveren en waar deze voor gaat worden gebruikt. Dit voorkomt dat de uiteindelijke opbrengst van de evaluatie niet aansluit bij wat beleidsmakers, bestuurders en politici ervan verwachtten.

Een effectevaluatie heeft uiteraard allereerst het doel de effectiviteit van de subsidie zo goed mogelijk te meten. In veel gevallen zal een tweede doel zijn om te leren hoe het beleid (nog) effectiever zou kunnen worden. In veel evaluaties worden mogelijkheden tot verbetering gezocht in de wijze waarop processen verlopen. Maar is het onduidelijk

of deze processen wel de verklaring zijn voor eventueel achterblijvende effecten. Het is dus de vraag of dit wel het soort lessen is dat je in een effectevaluatie zou moeten aandragen.

Om te komen tot daadwerkelijk bruikbare leerpunten is meer aandacht nodig voor werkingsmechanismen: waarom werkt deze subsidie wel of niet? In een beleidstheorie met voldoende diepgang zullen de aannames over deze achterliggende mechanismen zijn uitgeschreven. Deze kunnen dan in de evaluatie worden getoetst. De beleidstheorie zal echter niet altijd voldoende diepgang hebben. In dat geval kunnen aanvullende aannames over hoe een subsidie werkt worden geformuleerd en in het onderzoek getoetst. Een goed voorbeeld hiervan is de evaluatie van de Haltbureaus.

Evaluatie Haltbureaus: onderzoek naar effectiviteit en oorzaken

Jongeren van 12 tot 18 jaar die zijn aangehouden voor bijvoorbeeld vernieling of winkeldiefstal kunnen kiezen: naar de officier van justitie of naar Halt. In een Halt-afdoening kunnen jongeren rechtzetten wat zij fout hebben gedaan, zonder dat zij in aanraking komen met het Openbaar Ministerie.

Haltbureaus ontvangen subsidie voor het uitvoeren van Haltafdoeningen. De effectiviteit van deze afdoeningen is in 2006 geëvalueerd. De probleemstelling van de evaluatie luidde: “Wat is de effectiviteit van de Haltafdoening en wat zijn werkzame en niet-werkzame bestanddelen van een effectieve afdoening?”

Antwoord op deze vragen werd verkregen door een groep van bijna duizend jongeren in een experimentele groep en een controlegroep te verdelen en een jaar lang te volgen. Kenmerken van de jongeren en onderdelen van de Haltafdoening werden met succes onderzocht als mogelijk verklarende factor voor de effectiviteit van de Haltafdoening. Zo bleek dat jongeren die hun excuses aan het slachtoffer aanboden als onderdeel van de Haltafdoening, naderhand minder en/of minder ernstige strafbare feiten pleegden (Ferwerda et al., 2006).

Onderzoek naar verklaringen voor effectiviteit kan ook op een andere manier vorm krijgen dan door het toetsen van mogelijke verklarende factoren. Vaak zal meer explorerend onderzoek worden gedaan om mogelijke oorzaken te achterhalen. Hierbij kan gedacht worden aan enquêtes, interviews, casestudies enzovoort.

3.4 Doelen van de subsidie afbakenen

Is het doel helder of moet het worden gereconstrueerd?

Als al bij de vormgeving van een subsidie een specifiek en meetbaar doel is geformuleerd (zie § 2.2.3), kun je dit gebruiken als basis voor een effectevaluatie. Wanneer dit niet het geval is, zul je een doel moeten reconstrueren. Het is mogelijk de beleidsmedewerker of beleidsdirectie die de subsidie heeft ingesteld het doel te laten reconstrueren, of dit over te laten aan het onderzoeksbureau dat de effectevaluatie uitvoert.

Reconstructie van de doelen zou altijd mogelijk moeten zijn. Wanneer er geen doel kan worden vastgesteld, zou overwogen moeten worden om de subsidie te stoppen. Beleid zonder doel heeft in principe immers geen reden van bestaan.

Inkadering: welke doelen worden geëvalueerd?

Door duidelijk aan te geven welke doelen wél en welke geen deel zullen uitmaken van de effectevaluatie voorkom je onduidelijkheid over de reikwijdte van de evaluatie achteraf. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Als er meer dan één doel is waarop de subsidie zich richt: worden al deze doelen dan in de evaluatie meegenomen?
- Richt de evaluatie zich op de activiteit, op de outcome of op beide? Een evaluatie heeft een grotere bruikbaarheid en zeggingskracht wanneer beide niveaus in de evaluatie worden betrokken.
- Richt de evaluatie zich ook op effecten die buiten de doelstelling vallen, de neveneffecten?

3.5 Kwaliteit van de metingen bewaken

Validiteit

Validiteit gaat over de juistheid van de indicatoren en de meting. Kies de juiste indicatoren en meetmethode om te kunnen beoordelen of het doel van de subsidie bereikt is. Bedenk hierbij welke opbrengst je beoogt met de evaluatie (zie § 3.3) en of de indicatoren ook aansluiten bij de gekozen afbakening (zie § 3.4). Vooral wanneer het subsidiedoel niet specifiek en meetbaar is geformuleerd, is het goed om extra aandacht aan de indicatoren te besteden.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is een maat voor de kans dat een gemeten waarde representatief is voor de werkelijke waarde. Er is een aantal maatregelen dat genomen kan worden om een indruk van de betrouwbaarheid van de meting te verkrijgen:

- Een voldoende grote steekproef. De spreiding in de meetgegevens geeft een indruk van de betrouwbaarheid.
- Vergelijking van uitkomsten bij meting op verschillende tijdstippen. Kunnen eventuele verschillen hierin worden verklaard?
- Gebruik en vergelijking van verschillende soorten data. Denk aan kwantitatieve gegevens van fysieke metingen of uit enquêtes, of meer kwalitatieve gegevens uit interviews of casestudies. Vergelijk en combineer de data voor een indruk van de betrouwbaarheid en een overall uitspraak over de effectiviteit.
- Een goede beschrijving van de manier waarop toevalsfactoren in de meting worden uitgesloten.

Causaliteit

Soms is het mogelijk om alsnog achteraf een experiment op te zetten om de effectiviteit te meten (zie § 2.3.5). Vaak zal dit echter niet meer haalbaar blijken. Daarom is het raadzaam ook oog te hebben voor andere manieren om het oorzakelijk verband tussen effect en subsidie aannemelijk te maken. Schakel een evaluatiedeskundige in om hierover mee te denken. We bespreken hieronder enkele varianten die je kunt overwegen.

Wanneer je gebruikmaakt van een controlegroep die op een natuurlijke manier is ontstaan, spreken we van een *natuurlijk experiment*. Pilots en gefaseerd ingevoerd beleid bieden hiervoor vaak goede mogelijkheden, aangezien niet iedereen tegelijkertijd subsidie ontvangt. Maar: niet iedereen die geen ontvanger is van de te evalueren

subsidie is zonder meer geschikt om deel uit te maken van de controlegroep. Bij subsidie is vaak sprake van het fenomeen ‘zelfselectie’. Veel subsidies zijn in principe voor iedereen uit de doelgroep beschikbaar. De keuze om er wel of niet gebruik van te maken wordt dus door de potentiële ontvanger zelf gemaakt. Het is heel goed mogelijk dat de wel-aanvragers van de niet-aanvragers op meer punten verschillen dan alleen op het punt van het al dan niet aanvragen van de subsidie. Dit blijkt uit het voorbeeld van de innovatievouchers (zie kader).

Onderzoek naar causale verbanden bij de innovatievouchers

MKB-ondernemers konden tot voor kort een innovatievoucher krijgen om kennis in te kopen bij een kennisinstelling. De voucher was een tegoedbon waarmee zij kennis konden inkopen bij een hogeschool, een universiteit of een andere kennisinstelling. De bedoeling was dat deze kennis hen zou helpen bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld een nieuw product.

De innovatievoucherregeling is in 2008 geëvalueerd. In de evaluatie is ook een referentiegroep van niet-voucherbezitters bevraagd. De evaluatoren kwamen echter al snel tot de conclusie dat voucherbezitters “doorgaans meer innovatieve ondernemingen zijn dan niet-bezitters (...).

Onderzoek naar effecten van de voucher op basis van een vergelijking tussen de experimentele en de referentiegroep is dus niet zonder meer mogelijk. Alleen al op de dimensie innovatieprofiel zijn beide groepen te verschillend om conclusies over causale verbanden te trekken” (Bongers et al., 2008).

Wanneer een (natuurlijk) experiment niet mogelijk is, is het statistisch aantonen van effectiviteit in feite niet mogelijk. We bespreken hieronder enkele alternatieven waarmee je in dat geval toch inzicht in de relatie tussen subsidie en het gemeten effect kunt krijgen.

- Een verdiepende *casestudy* waarin de verwachte relatie tussen subsidie en effect wordt getoetst kan inzicht geven in de relatie tussen de subsidie en het gemeten effect.
- Een andere methode die in subsidie-evaluaties vaak wordt toegepast is het *bevragen van de subsidieontvangers over de noodzaak van de subsidie*: had u deze activiteit ook verricht zonder de subsidie? Deze vraag kan inzicht geven in een eventueel cadaueffect, de gevallen waarin het effect ook zonder subsidie was bereikt. De methode is minder geschikt voor het aannemelijk maken van causaliteit vanwege het risico dat subsidieontvangers geneigd zullen zijn een (te) positief beeld te schetsen van de noodzaak van een subsidie. Ze hebben er immers belang bij deze te (blijven) ontvangen.
- In sommige effectevaluaties wordt gebruikgemaakt van een redenering waarom het verband tussen subsidie en effect plausibel is: de zogenaamde *plausibiliteitsredenering*. Onderbouw een plausibiliteitsredenering met zoveel mogelijk bewijs uit diverse bronnen. Bijvoorbeeld: verschillende metingen en signalen uit het onderzoek zelf, gegevens uit ander onderzoek of de mening van onafhankelijke deskundigen op het terrein. Een plausibiliteitsredenering voegt alleen iets toe als deze meer is dan het opnieuw formuleren van de al bekende beleidstheorie.

- Bij exploitatiesubsidies⁶ is vaak sprake van een subsidie aan een voor Nederland unieke instelling, wat vergelijken met andere instituten die geen subsidie krijgen onmogelijk maakt. In dit geval kan *benchmarken* met enigszins vergelijkbare instellingen, eventueel in het buitenland, inzicht in de effectiviteit van de subsidie geven. Hier zitten wel haken en ogen aan. De benchmarkinstellingen zijn niet gelijk aan het gesubsidieerde instituut en ze ontvangen waarschijnlijk ook vaak een vorm van exploitatiefinanciering.
- In sommige gevallen is een *meting van doelrealisatie* zonder verder inzicht in de causaliteit het hoogst haalbare. Als de doelen niet worden gehaald is dit wel een relevant signaal over de effectiviteit van de subsidie. Het kan reden zijn om uit te gaan zoeken waaraan dit kan liggen (werkt de subsidie niet of ligt het aan andere externe factoren?). Bij onderzoek waarin alleen naar doelrealisatie wordt gekeken is het wel zaak deze beperking in de rapportage goed aan te geven.

3.6 Kwalitatief goede conclusies formuleren

De conclusies zijn in de praktijk het meest gebruikte deel van een effectevaluatie. De conclusies worden gebruikt voor verantwoording en het trekken van lessen. Het is daarom van belang dat de conclusies helder zijn over de effectiviteit, goed zijn onderbouwd en zijn gebaseerd op duidelijke normen.

Heldere conclusie over effectiviteit

De conclusie moet duidelijk aangeven of een subsidie wel of niet effectief is.

Kwalificaties als ‘potentieel bijzonder waardevol instrument’ of ‘nuttig en vooral uniek instrument’ geven geen uitsluitsel over de effectiviteit.

Aansluiting op valide en betrouwbare bevindingen

Het moet duidelijk zijn op welke valide en betrouwbare bevindingen een conclusie is gebaseerd. Bijvoorbeeld door in een tabel bij iedere conclusie de onderbouwende bevindingen te vermelden.

Expliciete norm

Extra waakzaamheid is geboden bij het formuleren van oordelende conclusies in termen van goed/slecht, weinig/veel, voldoende/onvoldoende, positief/negatief, belangrijk/niet belangrijk enzovoort. In deze gevallen wordt een bevinding vergeleken met een norm. Wanneer deze norm impliciet blijft c.q. niet duidelijk is, is de conclusie niet goed te wegen.

6

Exploitatiesubsidies zijn subsidies die jaarlijks aan dezelfde instelling worden verstrekt voor de instandhouding van de instelling als zodanig.

7

'Beleidsverkenning Subsidieregeling Kwaliteit Arbeidsverhoudingen' (2008), opgesteld door A. Boughaf.

Voorbeelden van oordelende conclusies in subsidie-evaluaties waar de toegepaste norm onduidelijk is

“De IIV-regeling is een effectief instrument vanwege het feit dat de regeling duidelijk bijdraagt aan het ‘over de streep trekken’ van partijen” (Bureau Bartels B.V., 2008; 2009) —> wanneer is sprake van een duidelijke bijdrage?

“Er waren maar weinig projecten die in onvoldoende mate een bijdrage leverden aan de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen” (interne evaluatie SZW, 2008)⁷ —> hoeveel is ‘weinig’ en wanneer is een bijdrage ‘onvoldoende’?

Het is beter om bij het formuleren van een oordelende conclusie een expliciete norm te hanteren, zodat de gebruiker van de evaluatie na kan gaan of hij dezelfde norm zou willen hanteren. Als het niet mogelijk is de norm expliciet te maken is het beter de conclusie alleen feitelijk te verwoorden: ‘vijf van de acht projecten leverden bijdrage X’. De gebruikers van de evaluatie kunnen dan hun eigen norm bepalen en op grond hiervan een eigen oordeel vellen.

3.7 Onafhankelijkheid bewaken

Het is belangrijk om te zorgen voor een zo groot mogelijke mate van onafhankelijkheid bij de uitvoering van de evaluatie. Je kunt dit bevorderen door het onderzoek te laten begeleiden of uitvoeren door iemand van een gespecialiseerde kennis- of evaluatie-eenheid binnen het betreffende ministerie. Blijf als beleidswerker echter wel betrokken zodat de bruikbaarheid gewaarborgd blijft en ook de mogelijkheden om te leren tijdens het proces van evalueren aanwezig blijven.

Zowel bij zelf uitvoeren als bij uitbesteden kan verder onafhankelijke feedback worden georganiseerd, bijvoorbeeld door een klankbordgroep in te stellen.

4 Stap 3: resultaten van de evaluatie benutten

Aandachtspunten bij bruikbaar maken van de resultaten

- Met het oog op benutting van de evaluatie voor het afleggen van verantwoording:
 - Stuur de evaluatie in zijn geheel aan de Tweede Kamer.
 - Vermeld in een eventuele beleidsreactie alleen goed onderbouwde effectiviteitsconclusies of geef aan dat de effectiviteit niet kan worden aangetoond.
 - Vat de resultaten evenwichtig samen.
 - Maak duidelijk onderscheid tussen de resultaten en oordelen uit de evaluatie en de mening/ reactie van de bewindspersoon hierover.
- Met het oog op benutting van de evaluatie voor het trekken van lessen:
 - Bespreek al tijdens uitvoering van het onderzoek de voorlopige resultaten in de beleidsdirectie.
 - Verspreid de evaluatie onder *alle* belanghebbenden (niet alleen de direct bij het beleidsveld betrokkenen) en zorg voor discussie.
 - Gebruik alleen voldoende onderbouwde conclusies voor aanpassingen in de subsidie.
 - Besteed aandacht aan signalen dat de subsidie (deels) ineffectief is (cadeaueffect).

4.1 Evaluatie benutten voor afleggen van verantwoording

Een effectevaluatie wordt in veel gevallen aangeboden aan de Tweede Kamer, samen met een beleidsreactie waarin de voornaamste conclusies worden samengevat en waarin de visie hierop van de verantwoordelijke bewindspersoon of het kabinet wordt vermeld. De beleidsreactie is uiteraard de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon, maar deze wordt in grote lijnen voorbereid door de betrokken beleidsambtenaar.

Rapport naar de Tweede Kamer

Het is raadzaam om niet alleen óver het evaluatierapport te rapporteren aan de Tweede Kamer, maar ook het evaluatierapport zelf integraal openbaar te maken. Zo kunnen de Kamerleden (en andere geïnteresseerden) zich zelf een oordeel vormen over de onderzoeksresultaten en nagaan of dit oordeel overeenkomt met dat van de bewindspersoon. Op deze manier kan de Tweede Kamer haar controlerende taak beter uitoefenen.

Alleen goed onderbouwde conclusies in de beleidsreactie

De Algemene Rekenkamer publiceerde in 2011 het onderzoek *Leren van subsidie-evaluaties* (Algemene Rekenkamer, 2011). In 39 van de 53 onderzochte evaluaties bleek een conclusie over effectiviteit te zijn getrokken op grond van bevindingen die onvoldoende aantoonde of de subsidie werkte of waarvan op basis van de rapportage onduidelijk was hoe ze tot stand waren gekomen. In twintig gevallen waren deze conclusies zonder kanttekening over de kwaliteit aan de Tweede Kamer gemeld.

Tweede Kamerleden zullen vaak niet het hele evaluatierapport doorlezen. Daarom mogen aan een samenvatting van het rapport in de beleidsreactie hoge eisen worden gesteld. Neem alleen de goed onderbouwde conclusies over in het advies aan de bewindspersoon (zie hiervoor de aandachtspunten in § 3.5 en § 3.6). Wanneer er geen

goed onderbouwde conclusies zijn, geef dan aan dat het onderzoek geen uitsluitsel kon geven over de effectiviteit.

Wanneer het relevant is om naast de goed onderbouwde conclusies ook andere, minder goed onderbouwde bevindingen uit het rapport te vermelden, geef hierbij dan aan dat het om een indicatie gaat en vermeld ook de onzekerheden of kanttekeningen.

Evenwichtig samenvatten

Het is belangrijk om bij het samenvatten van de resultaten alle conclusies die relevant zijn voor de effectiviteit evenwichtig weer te geven. Voor een goed verantwoordingsdebat zijn zowel de positieve als de negatieve conclusies van belang.

Samenvatting en reactie minister goed scheiden

Ongekleurd en evenwichtig samenvatten wil niet zeggen dat een beleidsreactie niet de mening van de bewindspersoon mag weerspiegelen. Integendeel; het betreft hier immers een reactie op het rapport, niet het rapport zelf. Wel is het van belang dat in de reactie duidelijk gemarkeerd is in welke passages de resultaten van de evaluatie worden samengevat, en in welke passages de mening van de bewindspersoon hierover aan de orde is.

4.2 Evaluatie benutten voor trekken van lessen

Leerpunten bespreken tijdens uitvoering

Vaak ontbreekt bij publicatie van het evaluatierapport het momentum om lessen te trekken. Het kan bijvoorbeeld al te laat zijn voor bijsturing van het beleid. Ook heeft een effectevaluatie vaak een verantwoordingsdoel. Op moment van publicatie kunnen er dan politieke redenen zijn waardoor sommige conclusies meer belicht worden dan andere.

Als je leerpunten al tijdens de uitvoering bespreekt, kunnen ze soms beter worden opgepakt in de betrokken beleidsdirectie. Je zou bijvoorbeeld een discussie kunnen organiseren over de eerste resultaten in de klankbordgroep, en daarvoor ook alle betrokken beleidsambtenaren uitnodigen. Zo'n discussie tijdens de uitvoering biedt ook mogelijkheden om in het vervolg van het onderzoek eventueel nog vragen te laten uitdiepen. Meedenken in de uitvoering vergroot bovendien het begrip over wat er in een effectevaluatie mogelijk is.

Rapport verspreiden en bediscussiëren

Je kunt bevorderen dat er lessen worden getrokken uit de effectevaluatie door het evaluatierapport breed te verspreiden onder personen die er gebruik van zouden kunnen maken. Denk aan collega's die vergelijkbare subsidies onder hun hoede hebben of die verantwoordelijk zijn voor een beleidsterrein waar vergelijkbare ontwikkelingen gaande zijn. Organiseer debatten en paneldiscussies, zodat er over de resultaten wordt gediscussieerd (zie ook: SZW, 2011).

Alleen voldoende onderbouwde conclusies gebruiken

Het is belangrijk om uitsluitend goed onderbouwde conclusies te gebruiken voor aanpassingen van de subsidie. Wanneer veranderingen in de subsidie worden aangebracht op grond van niet of onvoldoende onderbouwde conclusies, kan dit ertoe

leiden dat de effectiviteit van de subsidie niet verbetert of zelfs verslechtert. Het gebruiken van een slecht onderbouwd positief oordeel over de effectiviteit als argument voor voortzetting van de subsidie kan leiden tot het voortzetten van mogelijk ineffectief beleid.

Signalen voor ineffectief beleid serieus nemen

Signalen dat een subsidie (voor een deel) niet effectief is vormen mogelijk aangrijpingspunten om een subsidie effectiever te maken. Het is daarom zinvol om deze signalen op te pakken en verder uit te zoeken. Waarom is de subsidie voor een deel van de doelgroep mogelijk niet effectief?

Dergelijke signalen kunnen ook worden opgepikt uit onderzoek waarmee de effectiviteit van de subsidie niet valide kon worden aangetoond. De hieronder beschreven evaluatie van een onderdeel van het Filmfonds (zie kader) is hiervan een voorbeeld.

Het grootste methodische manco aan dit onderzoek was dat het oordeel over de effectiviteit voornamelijk werd gebaseerd op de mening van de doelgroep, die er belang bij had dat de subsidie zou blijven bestaan. Het risico dat er een te positief beeld van de effectiviteit ontstaat, is daarmee groot. Wanneer desondanks alle ontvangers aangeven dat de subsidie hun gedrag niet beïnvloedt, vormt dit een sterke indicatie dat er sprake kan zijn van een ineffectieve subsidie.

Evaluatie van de Subsidieregeling buitenlandse arthousefilms door het Filmfonds

In 2007 is de Subsidieregeling buitenlandse arthousefilms geëvalueerd (Verstraeten, 2007). Via deze regeling kan een filmdistributeur een subsidie krijgen voor het distribueren van een buitenlandse arthousefilm die een substantiële kwalitatieve bijdrage levert aan het filmklimaat in Nederland.

Uit de evaluatie kwam naar voren dat geen enkele distributeur meer of andere titels had aangekocht en uitgebracht vanwege de subsidieregeling. Representatief voor de rol van de subsidieregeling voor het aankoopbeleid van de distributeurs, aldus het evaluatierapport, waren de volgende woorden van één van de distributeurs: “De subsidie is een kadootje achteraf. De regeling beïnvloedt niet onze acquisitie.”

Ook de vertoners van arthousefilms hadden blijkens het evaluatierapport niet de indruk dat de invoering van de subsidieregeling invloed had op het aankoopbeleid van de distributeurs. Zij waren het erover eens dat het aanbod min of meer gelijk was gebleven.

Ondanks deze bevindingen beveelt de evaluatie aan de regeling (met enkele aanpassingen) te handhaven.

Hoewel de resultaten van de evaluatie van de Subsidieregeling buitenlandse arthousefilms alle aanleiding gaven tot een kritisch vervolgonderzoek naar de effectiviteit, is dit (geheel in lijn met de aanbeveling uit het rapport) niet gebeurd.

5 Tot slot

Deze handreiking is geschreven om beleidsambtenaren te ondersteunen met tips die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van een effectevaluatie en die het gebruik van dergelijke evaluaties kunnen bevorderen. Wij hebben de handreiking geschreven op grond van een beoordeling van ruim vijftig subsidie-evaluaties die zijn verschenen in de periode 2005-2009. We hebben een concept van de handreiking voorgelegd aan een aantal deskundigen op het gebied van het evalueren van beleid en aan enkele ervaringsdeskundigen: beleidsambtenaren die deze handreiking zouden moeten gaan gebruiken.

De handreiking moet zich nu gaan bewijzen in de praktijk. Dat willen we op twee manieren bevorderen.

Ten eerste willen we de handreiking niet alleen op papier uitbrengen, maar ook workshops organiseren waarin we aan de hand van praktijkvoorbeelden ook echt aan de slag gaan met de handreiking. Als u interesse heeft in zo'n workshop kunt u contact met ons opnemen via effectevaluaties@rekenkamer.nl.

Ten tweede willen we ervaringen uit de praktijk weer verwerken in onze handreiking en ons webdossier. Wij zouden het daarom zeer op prijs stellen om uw praktijkervaringen met het evalueren van subsidies en het gebruiken van onze handreiking te vernemen. Werken de aandachtspunten? Zijn er zaken die niet in de handreiking worden behandeld, maar die wel belangrijk zijn voor een kwalitatief goede evaluatie? Zijn er mooie praktijkvoorbeelden van het opzetten van een goed evalueerbare subsidie of een goede evaluatie? Zijn er vragen? Wij horen dit graag. U kunt hiervoor ook contact opnemen met effectevaluaties@rekenkamer.nl.

Onze intentie is de feedback die we ontvangen te gebruiken om de handreiking periodiek te verbeteren.

Periodiek verbeteren betekent dat deze handreiking af en toe zal worden aangepast. Naast de papieren versie is de meest recente versie van deze handreiking daarom terug te vinden in het webdossier op onze internetpagina www.rekenkamer.nl/subsidie-evaluaties.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. Den Haag: Sdu.

Bongers, F., P.d. Hertog, B. Kaashoek, R. Bekkers & R. Brennenraedts (2008). *Evaluatie innovatievoucherregeling 2005/2006*. Utrecht: Dialogic.

Bureau Bartels B.V. (2008). *Procesevaluatie innovatieregeling intensieve veehouderij; Eindrapport*. Amersfoort: eigen beheer.

Bureau Bartels B.V. (2009). *Effectevaluatie innovatieregeling intensieve veehouderij; Eindrapport*. Amersfoort: eigen beheer.

ECPO (2009). *Op weg naar passend onderwijs; Advies over de voortgang*. Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs.

Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts & A.R. Hauber (2006). *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Den Haag: Boom.

Financiën (2010). *Subsidieoverzicht Rijk 2010*. Den Haag: eigen beheer.

Hoogerwerf, A. (1989). De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans. *Beleidswetenschap* jaargang 1989 nr. 3 p. 320-341.

Pranger, R. et al. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

SZW (2011). *Evalueren in 14 stappen, alles wat je wilt weten als je een evaluatie opzet*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Verstraeten, P. (2007). *Een waarborg voor continuïteit. Evaluatie subsidieregeling buitenlandse arthouse films*. Amsterdam: Paul Verstraeten Communicatie.

Onderzoeksteam

Mw. drs. M. Gorree (projectleider)
Mw. drs. M.E. van den Dongen
Dhr. drs. F.J. Israël
Dhr. drs. ing. M.A.T. van der Kraan
Mw. A.N. de Witte MSc

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
www.rekenkamer.nl

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Jan Oldenburger / Nationale beeldbank
(Moderne versie van Rodin's 'De Denker' in
winkelcentrum De Kopermolen te Leiden)

Infographics

Joris Fiselier Infographics

Den Haag, oktober 2011