

SUBSIDIE-EVALUATIES ONDER DE LOEP: ONVOLDOENDE EVIDENCE VOOR EFFECTIVITEIT

De rijksoverheid kent meer dan vijfhonderd verschillende subsidieregelingen. In totaal wordt daarmee in 2012 bijna 8 miljard euro uitgegeven. Subsidies moeten bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Maar is er wel voldoende *evidence* dat de subsidie-budgetten goed besteed worden? En in hoeverre wordt de kennis die evaluaties opleveren eigenlijk politiek benut door bijvoorbeeld ineffectieve subsidies aan te passen of stop te zetten?

Peter van der Knaap, Marieke Gorree en Erik Israel

Dr. P. van der Knaap, drs. M. Gorree en drs. F. Israel zijn als respectievelijk directeur doelmatigheidsonderzoek en EU, senioronderzoeker en projectleider verbonden aan de Algemene Rekenkamer. Deze bijdrage schrijven zij op persoonlijke titel.

Op basis van een groot onderzoek dat de Algemene Rekenkamer vorig jaar heeft uitgevoerd, geeft dit artikel antwoord op deze vragen. Er blijkt veel ruimte voor verbetering: doordat subsidieregelingen niet of niet goed worden geëvalueerd, kennen ministers het effect van miljarden aan overheidsuitgaven niet. De lessen uit subsidie-evaluaties worden bovendien in beperkte mate geleerd en de Tweede Kamer wordt niet altijd juist geïnformeerd. Betere evaluaties zijn nodig

voor een overheid die streeft naar *evidence-based* beleid en een Tweede Kamer die daarop toeziet.

Beleidsevaluatie: zoeken naar evidence en inzicht voor verantwoording en leren

Eén van de oudste principes van de rechtspraak is 'onschuldig tot bewezen'. In de wereld van beleid en politiek lijkt het vaak wel of een omgekeerd principe van toepassing is. Beleidsmaatregelen worden vaak verondersteld te werken,

tenzij bewezen is dat het tegendeel waar is. Doelmatig tot anderszins bewezen dus. Eigenlijk is dat raar: we besteden dan veel geld aan maatregelen waarvan we niet weten of ze eigenlijk wel werken. Dat kans bestaat dat het beleid vooral symbolisch is of zelfs contraproductief uitpakt. En daarmee hebben we de bedoeling van evidence-based beleid te pakken: ervoor zorgen dat kennis over de werkzaamheid van maatregelen gebruikt wordt in de politieke besluitvorming, zodat die besluitvorming ten minste *evidence-informed* kan zijn en effectief beleid een duwtje in de rug krijgt.

De kernvraag ‘Hoe effectief is het beleid?’ ligt ten grondslag aan veel evaluatieonderzoek. Per jaar worden er door de rijksoverheid honderden evaluaties uitgevoerd (ministerie van Financiën, 2010a). Onder evaluaties en evaluatieonderzoek wordt vervolgens een heel scala aan activiteiten en processen verstaan. Gemeenschappelijk is dat een evaluatie een waardering of een oordeel bevat. Aangezien veel evaluatie betrekking heeft op beleid, wordt binnen het openbaar bestuur veelal gesproken over beleidsevaluatie. Het vooraf inschatten en waarderen van de mogelijke effecten van beleid (evaluatieonderzoek *ex ante*) en het achteraf bepalen en waarderen van beleid en de effecten van beleid achteraf (evaluatieonderzoek *ex post*), zijn daarbij de belangrijkste doelstellingen (Stake, 2004; vergelijk Van der Knaap en Schilder, 2004).

In Nederland heeft beleidsevaluatie van oudsher sterk in het teken gestaan van de beheersing van de overheidsuitgaven en het afleggen van verantwoording. Om die reden heeft het ministerie van Financiën traditioneel een grote rol gespeeld bij het op de agenda plaatsen

van zowel de resultaatgerichte begroting als evaluatieonderzoek. Al in 1971 werd op initiatief van het ministerie van Financiën besloten tot een op elkaar afgestemde inzet van beleidsanalyse, prestatiebegroting en meerjarenramingen. In de Comptabiliteitswet is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw bepaald dat ‘onze ministers’ verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt. Diezelfde wet stelt dat er ‘periodiek onderzoek’ uitgevoerd moet worden om een en ander vast te stellen (ministerie van Financiën, 2005).

De in de Comptabiliteitswet voorgescreven beleidsevaluaties en het streven naar evidence-based beleid zijn beide gestoeld op een resultaatgericht sturingsmodel. In dit model wordt actief gestuurd op de door de overheid te leveren prestaties en de effecten die daarmee bereikt moeten worden. Daarbij geldt voor een deel van de stuurinformatie, zoals prestatiegegevens en sommige effectindicatoren, dat zij op reguliere wijze meetbaar is. Dat wil zeggen dat zij op gezette tijden uit monitorsystemen kan worden gedistilleerd. Als voorbeeld noemen we het aantal verkeerscontroles dat wordt uitgevoerd of het aantal ongelukken op snelwegen dat gerapporteerd wordt.

Maar tussen meten, weten en vooral begrijpen bestaat verschil. Met name als het gaat om doeltreffendheid, om de vraag *of* – en zo ja: *in welke mate* – de ingezette instrumenten daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen, is vaak aanvullend onderzoek nodig. De beleidstheorie wordt op de proef gesteld (vergelijk Van der Knaap, 2006). In het voorbeeld van de verkeersveiligheid

gaat het dan om de causaliteitsvraag: in welke mate is een geboekte veiligheidswinst *te danken* aan de snelheidscontroles die uitgevoerd zijn en hoe *significant* is die bijdrage? Klopten de veronderstellingen achter het beleid? Of: waarom wijkt het resultaat af van de verwachting? Bij het vaststellen van dergelijke causale verbanden en het begrijpen van het verband tussen oorzaak en gevolg moet gecorrigeerd worden voor rivaliserende verklaringen, zoals het veiliger worden van auto's of de invloed van het weer. Vaak is hiervoor een experimentele opzet nodig. Dergelijk onderzoek is vaak pas na enige tijd mogelijk. Het kost geld, tijd en moeite en wordt daarom in de regel periodiek uitgevoerd.

Rekenkameronderzoek naar subsidie-evaluaties

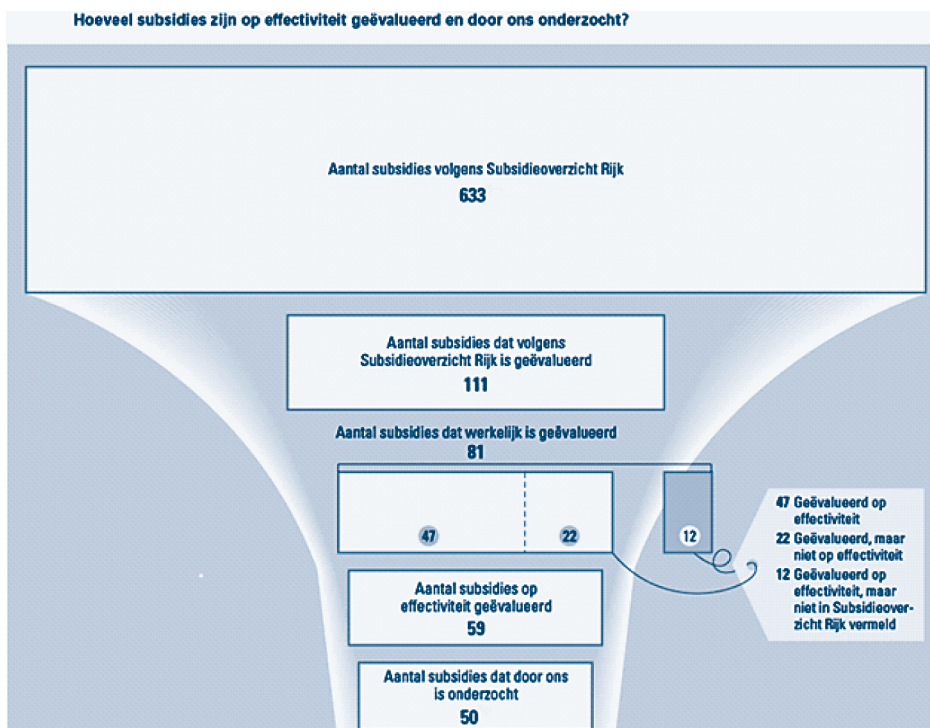
Subsidies vormen een belangrijk beleidsinstrument voor de rijksoverheid om beleidsdoelen te realiseren. Een subsidie is volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Volgens het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* verstrekte de rijksoverheid in dat jaar 633 verschillende subsidies, waaraan ze ruim 6 miljard euro zou uitgeven (ministerie van Financiën, 2010a). Wanneer de internetbijlagen bij de begrotingen voor 2012 bij elkaar worden opgeteld, geldt voor 2012 zelfs een bedrag van bijna 8 miljard euro.

Het oogmerk van de wetgever is dat subsidiebudgetten effectief moeten worden besteed: het moet kortom goed beleid zijn. Ministers dienen daartoe

subsidies met een wettelijke grondslag minstens eens per vijf jaar te evalueren (Awb, artikel 4:24). Wanneer uit een evaluatie blijkt dat een subsidie niet effectief is, kan vervolgens worden besloten deze aan te passen of stop te zetten. Dit algemene principe is met het *Kader financieel beheer rijkssubsidies* nog eens bevestigd: het periodiek evalueren van een subsidieregeling biedt de mogelijkheid om voor de regeling als geheel na te gaan in hoeverre deze effectief is (ministerie van Algemene Zaken, 2009). Het streven naar doelmatige subsidies kreeg met het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen overigens nog eens een stevige impuls: subsidies die bedoeld zijn om de positie van bedrijven en ondernemers te verbeteren mogen alleen worden verstrekt indien de effectiviteit ervan is *bewezen*.

Het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 2011 heeft gedaan naar de evaluatie van subsidies valt uiteen in twee delen. In het eerste deel hebben wij vastgesteld dat volgens de gegevens uit het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* meer dan de helft van de subsidies van vijf jaar of ouder niet is geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2010). In datzelfde onderzoek constateerden wij dat voor bijna een derde van de subsidies die liepen op 1 januari 2010 en die een verwachte looptijd hadden van meer dan vijf jaar, nog geen evaluatie was gepland en dat een derde van alle subsidies geen einddatum had (*ibid.*).

In het tweede deel, dat werd gepubliceerd in 2011, is door de Algemene Rekenkamer onderzocht wat de kwaliteit is van de subsidie-evaluaties die *wel* zijn uitgevoerd. Ook is gekeken hoe deze evaluaties zijn gebruikt bij de beslissing om beleid te stoppen of – eventueel in aangepaste vorm – voort te zetten.



Figuur 1: Aanwezigheid van subsidies met evaluaties

Verder hebben we onderzocht wat uit de uitgevoerde evaluaties bleek over de effectiviteit van de onderzochte subsidies. Tot slot is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de uitkomsten en het gebruik van de uitgevoerde evaluaties geanalyseerd (Algemene Rekenkamer 2011b). Om tot doorlezen te prikkelen: de uitkomsten waren niet bijzonder positief. Door ontbrekende of gebrekkige evaluaties kent de rijksoverheid het effect van miljarden aan subsidies niet. Wij werken dit uit in vier conclusies. Met voorbeelden uit het onderzoek maken wij deze conclusies concreet.

Eerste conclusie: subsidieregelingen worden te weinig geëvalueerd

Ondanks alle goede bedoelingen worden subsidies over het algemeen gebrekkig op effectiviteit geëvalueerd. Hierdoor blijft vaak onbekend of sub-

sidies effectief zijn. Uit de informatie van het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* kon worden afgeleid dat 111 van de 633 subsidies geëvalueerd zouden zijn in de periode 2005-2009 (zie figuur 1). De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat in werkelijkheid slechts voor 69 van deze subsidies ook werkelijk evaluaties uitgevoerd en beschikbaar zijn, waarvan 47 iets vermelden over de effectiviteit van de subsidie. De evaluaties van 22 andere subsidies werden wel aangetroffen, maar deze gingen niet in op effectiviteit. Daarnaast bleken er van twaalf subsidies wel effectevaluaties te bestaan, hoewel deze niet als geëvalueerd in het subsidieoverzicht stonden vermeld. In totaal zijn daarmee in deze periode 59 subsidies op effectiviteit geëvalueerd. De slotsom is dat iets meer dan de helft van de effectevaluaties die op grond van het *Subsidieoverzicht Rijk*

2010 verwacht mochten worden, daadwerkelijk zijn aangetroffen.

Volgens de wet moeten ministers subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar evalueren. Uit het Rekenkameronderzoek blijkt dat 59 procent van de subsidieregelingen die vijf jaar of langer lopen niet is geëvalueerd. Daarbij komt nog dat het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* veel fouten en onduidelijkheden bleek te bevatten, onder andere over de begindatum van een subsidie. Daardoor is niet alleen onzeker of het werkelijk aantal subsidies 633 bedraagt, maar is ook het aantal subsidies dat niet tijdig is geëvalueerd in feite onbekend. Nu valt over het belang van goede administratie natuurlijk altijd te twisten. Tegelijkertijd is het de bedoeling van de wetgever dat alle subsidieregelingen, ook regelingen die tussentijds worden aangepast, periodiek beoordeeld op hun effectiviteit.

Tweede conclusie: wel uitgevoerde evaluaties zijn van onvoldoende kwaliteit

Van de subsidies die wél op effectiviteit zijn geëvalueerd, is dat zelden deugdelijk gebeurd: de evaluaties maken feitelijk niet duidelijk of de subsidies effectief zijn of niet. De onduidelijkheid over de effectiviteit van geëvalueerde subsidies is in de meeste gevallen terug te voeren op een gebrekkige onderzoeksopzet. In slechts zes van de 53 evaluaties voldeden zowel alle gebruikte indicatoren voor het bepalen van de doelrealisatie, als de manier waarop die indicatoren zijn gemeten. In alle overige gevallen bestonden er onzekerheden over de keuze van de indicatoren, de kwaliteit van de meting of beide.

De variabelen voor doelrealisatie worden niet altijd specifiek en meetbaar

gedefinieerd. Een voorbeeld is een evaluatie van een subsidieregeling die beoogde om 'samenwerking' bij innovatieve projecten in de veehouderij te bevorderen. Niet in de regeling zelf, noch in de evaluatieopzet werd het begrip geoperationaliseerd met behulp van criteria of indicatoren. In het evaluatierapport staat desalniettemin dat de subsidie 'een extra stimulans aan de samenwerking' heeft gegeven. Dat is natuurlijk voor meerdere uitleg vatbaar.

Ten tweede wordt vaak niet of onvoldoende onderzocht of er sprake is van een causale relatie tussen de subsidie, de activiteit en het vermeende effect. De vraag of een bepaalde activiteit (mede) tot stand komt dankzij de subsidie, en of het uiteindelijk te bereiken effect vervolgens (mede) veroorzaakt wordt door die activiteit, wordt niet beantwoord. Voor het bepalen van effectiviteit en doelmatigheid is dit problematisch. Als het verband tussen subsidie en effect niet bewezen kan worden of aannemelijk kan worden gemaakt, is er in feite geen sprake van een effectiviteitsmeting maar van een meting van de mate waarin het beleidsdoel bereikt is. Wat de subsidie heeft bijgedragen aan het bereiken van dit doel, blijft ongewis.

Een voorbeeld is een subsidie ten behoeve van 'humanitair ontmijnen' in Angola en Cambodja. Het evaluatierapport vermeldt: 'Mine clearance in Angola and Cambodia was highly effective.' Er wordt in het rapport inderdaad aangetoond dat er mijnen verwijderd zijn, maar tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat de relatie tussen 'mine-clearance en casualty reduction' (het uiteindelijke doel) niet 'straightforward' is.

Opgemerkt moet worden dat onderzoek waarin de causaliteit tussen in-

greep en effect echt wordt bewezen ingewikkeld en zeldzaam is. Illustratief hiervoor is dat wij slechts bij één van de 53 nader onderzochte evaluaties een (quasi)-experimentele opzet aantreffen. Deze 'zwarte zwaan' maakt tegelijkertijd duidelijk dat dit type onderzoek wel degelijk mogelijk is (vergelijk Leeuw & Vaessen, 2009; Webbink, 2010).

Een derde probleem met de kwaliteit van de evaluaties raakt de evidence-base: de conclusies die in evaluatierapporten worden getrokken zijn niet altijd (voldoende) onderbouwd door onderzoek. In 38 van de 53 evaluaties wordt een conclusie over de effectiviteit van een subsidie getrokken op grond van bevindingen die volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende bewijskracht hebben, of waarvan op basis van de rapportage onduidelijk is hoe deze tot stand zijn gekomen. Zo ontbreekt in de doelomschrijving van diverse subsidies een maatstaf op grond waarvan kan worden geconcludeerd of de subsidie voldoende effectief is. Toch wordt in de evaluaties van deze subsidies een uitspraak gedaan over de effectiviteit.

In het hiervoor genoemde voorbeeld over humanitair ontminnen is onduidelijk op welke maatstaf het oordeel is gebaseerd. Bij welke mate van effectiviteit spreekt men van 'highly effective' en wanneer moet worden gesproken van 'less effective'?

Het vierde aandachtspunt voor de kwaliteit: in de evaluatierapporten staat vaak onvoldoende informatie om te kunnen beoordelen *hoe* het onderzoek is uitgevoerd. Zo geldt voor elf van de 53 evaluaties dat voor alle variabelen onduidelijk is op welke manier ze zijn gemeten.

Een mogelijke verklaring voor de kwaliteitsproblemen is het feit dat de huidige wet- en regelgeving rond beleidsevaluatie onvoldoende houvast biedt. De Awb regelt bijvoorbeeld wel de evaluatieplicht voor subsidies, maar deze plicht is niet uitgewerkt of toegelicht, niet naar inhoud, noch naar vorm. Ook de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2011* bieden geen soelaas. Hoewel hierin wel is opgenomen dat een verantwoorde effectevaluatie vergt dat een situatie mét beleid kan worden afgezet tegen de situatie zónder beleid, is dit geen voorschrift. De wel opgenomen voorschriften betreffen hooguit randvoorwaarden:

- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het totstandkomingsproces moeten helder zijn verdeeld en het totstandkomingsproces moet achteraf reconstrueerbaar zijn.
- De onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken moet zijn gewaarborgd.
- Van de beleidsinformatie moet duidelijk zijn aangegeven wat de bron is (ministerie van Financiën, 2010b).

Uit het onderzoek komt naar voren dat er op de departementen weinig aandacht is voor de kwaliteit van evaluatieonderzoek. Hoewel verreweg de meeste respondenten aangeven tevreden te zijn met de kwaliteit van de evaluatie, is er slechts in één evaluatie gelet op de kwaliteit van de meting en slechts in zes gevallen op de kwaliteit van de onderzoeksopzet. De conclusie van de Rekenkamer is eufemistisch: 'Bij de rijksoverheid bestaat het risico dat beslissingen om subsidies (ongewijzigd) voort te zetten, worden genomen op basis van informatie uit effectevaluaties die niet of onduidelijk onderbouwd is' (Algemene Rekenkamer, 2011a).

Derde conclusie: lessen uit subsidie-evaluaties worden in beperkte mate geleerd

Positief is dat de uitkomsten van evaluaties vaak worden benut: de uitkomsten van de door de Algemene Rekenkamer nader onderzochte effectevaluaties zijn voor het merendeel gebruikt om subsidieregelingen aan te passen. De wijzigingen hebben betrekking op de subsidiedoelen, de subsidievoorwaarden, de uitvoering en/of de financiering. Saillant is evenwel dat de uitkomsten van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte evaluaties in geen enkel geval hebben geleid tot het stopzetten van de subsidie: alle geëvalueerde subsidies zijn – al dan niet in gewijzigde vorm – voortgezet.

Een voorbeeld vormen de evaluaties van de subsidieregeling 'Buitenlandse arthousefilms' en van de subsidieregeling 'Distributie buitenlandse jeugdfilms'. Deze studies roepen vragen op over de doeltreffendheid van de subsidies. Zo blijkt het vooruitzicht van subsidie bij de beslissing van distributeurs over de aankoop van een specifieke arthousefilm niet in hun (risico)afweging te worden meegenomen. Subsidies voor de distributie van buitenlandse jeugdfilms worden nauwelijks aanvraagd. Er is op basis van deze uitkomsten echter niet tot stopzetting besloten.

Dat een negatieve evaluatie niet altijd leidt tot het stopzetten van een subsidieregeling, heeft volgens de betrokken beleidsambtenaren verschillende achtergronden:

- de reikwijdte van het evaluatieonderzoek is (te) beperkt;
- de subsidie dient (ook) andere doelen dan de doelen die in de evaluatie zijn betrokken;
- ook al toont de evaluatie dat niet aan, de subsidie wordt door betrokkenen wel degelijk als noodzakelijk beschouwd;

- de evaluatie bevat tegenstrijdige conclusies en aanbevelingen (Algemene Rekenkamer, 2011a).

Naast deze argumenten, die terug te voeren zijn op gereede twijfel aan al dan niet bewezen werkzaamheid, worden ook redenen genoemd die daar minder mee te maken hebben:

- 'niets doen' is moreel gezien geen optie (e.g. noodhulp of alternatieve strafoplegging);
- er bestaat breed politiek draagvlak voor de subsidie;
- er spelen belangen en afwegingen op een hoger beleidsniveau (subsidieren van de beleidssector wordt bijvoorbeeld belangrijker gevonden dan de effectiviteit ervan);
- er is geen alternatief beleidsinstrument voorhanden;
- de doelen van de subsidie zijn niet helder geformuleerd, waarmee het mogelijk is om de subsidie te laten aansluiten op verschuivende beleidsprioriteiten.

Vierde conclusie: Tweede Kamer wordt niet goed geïnformeerd

De Tweede Kamer heeft het budgetrecht: zij geeft ministers formeel toestemming om begrotingsgeld uit te geven. Gelet op het streven naar doeltreffend en doelmatig beleid is het dus zaak dat de Kamer goed over de resultaten van subsidie-evaluaties wordt geïnformeerd. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt iets anders: over de uitkomsten van een derde van de onderzochte subsidie-evaluaties hebben de ministers zelfs helemaal geen informatie naar de Tweede Kamer gestuurd.

De informatie die de ministers aan de Tweede Kamer sturen is voor een deel aantoonbaar ondeugdelijk onderbouwd; voor een ander deel geldt dat er onze-

kerheid bestaat over de juistheid van de onderbouwing. Deze problemen spelen bij in totaal twintig van de 36 subsidies waarover de Tweede Kamer evaluatie-informatie heeft ontvangen. De betrokken ministers hebben in deze twintig gevallen conclusies over de effectiviteit aan de Tweede Kamer gemeld waarvan de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat ze onjuist zijn dan wel dat onbekend is of ze juist zijn. Daar komt bij dat de informatievoorziening aan de Kamer in een aantal gevallen gekleurd is. Over drie subsidies verstrekten de ministers in hun beleidsreactie de positieve uitkomsten van de evaluaties en lieten ze de minder positieve uitkomsten achterwege.

Een voorbeeld is de Subsidie Atlantische Commissie waarover in 2010 een evaluatierapport verscheen. De minister van BuZa heeft alleen de zes positieve hoofdbevindingen uit het rapport aan de Tweede Kamer gemeld, de drie bevindingen die minder positief waren niet.

Opvallend genoeg zijn bij een andere subsidie juist de positieve conclusies niet gemeld. Ook de kwaliteit van het rijkswide *Subsidieoverzicht Rijk 2010* – dat voor de informatievoorziening aan de Kamer van belang is – schiet op diverse punten tekort. In de eerste plaats blijkt de informatie niet altijd juist te zijn: niet alle vermelde financiële bijdragen zijn ook echt subsidies en, opvallender nog, niet alle vermelde evaluaties bestaan ook echt. Daar staat tegenover dat er ook evaluaties bestaan die niet in het overzicht zijn vermeld. Verder bestempelt de Algemene Rekenkamer de informatie als ‘niet consistent’. Zo blijken ministeries verschillend om te gaan met subsidies die berusten op een kaderwet.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) benoemt bij

voorbeeld alle incidentele subsidies die op grond van de Kaderwet SZW-subsidies worden verstrekt apart in het overzicht, terwijl het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) dat niet doet en de Subsidieregeling VWS-subsidies als één subsidieregeling telt, hoewel onder die paraplu zeer veel incidentele subsidies worden verstrekt.

Ook de begindata van subsidies worden in het overzicht niet consistent vermeld. Sommige ministeries noemen hier de instellingsdatum van de subsidie, andere ministeries de datum waarop de subsidieregeling voor het laatst is aangepast. Overigens is ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over subsidies vooraf beperkt. De Tweede Kamer krijgt maar weinig rijkssubsidieregelingen vooraf te zien, namelijk alleen de regelingen die de status van formele wet hebben. Dat zijn meestal de kaderwetten, waarin doelstellingen slechts globaal staan omschreven. Een en ander heeft tot gevolg dat de Tweede Kamer op basis van de door ministers verstrekte informatie geen goed beeld krijgt van de effectiviteit van subsidies.

Aanbevelingen, weerklank en opvolging

Vanuit het evidence-based gedachtegoed is geen enkel beleidsinstrument een doel op zich. Dat geldt onverkort voor subsidies: zij moeten bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Toch lijkt het wel alsof dat vaak anders wordt gevoeld: als het gaat om kritische evaluaties en het heroverwegen van subsidieuitgaven die niet kunnen bogen op evidence voor effectiviteit, moet en kan het nog een stuk beter. Dat geldt zowel voor het beleid zelf als voor het debat erover.

De Algemene Rekenkamer formuleerde daartoe een aantal aanbevelingen. Voor goede evaluaties is het bijvoorbeeld nodig dat subsidieregelingen duidelijke doelstellingen krijgen en dat er kwaliteitscriteria voor evaluaties worden vastgelegd. Verder beveelt de Rekenkamer aan dat elke minister een publiek toegankelijk overzicht van subsidieregelingen maakt. Voor een goed beheer van de rijksbegroting zou daarnaast van subsidies waarvan niet is aangetoond dat zij effectief zijn, overwogen moeten worden of deze stopgezet kunnen worden. Nota bene: dit is geen pleidooi voor het rücksichtslos afschaffen van niet-bewezen effectieve regelingen. Wil of moet een minister toch anders besluiten, dan is het zaak dat hij dat beargumenteert en de Tweede Kamer daarover informeert (Algemene Rekenkamer, 2011a). Overigens is het blind handhaven van subsidies niet zonder risico: naast ondoelmatig kan een regeling immers ook contraproductief zijn of onverwachte schadelijke effecten hebben. Een gewetensvolle overheid is zich hiervan bewust en evalueert dus.

Anno 2012 lijkt het tij voor evidence-based beleid – en dus voor deze aanbevelingen – gunstig: belastingbetalende burgers en bedrijven willen waar voor hun geld. Ook in de Tweede Kamer en op lokaal niveau ontmoet het rapport veel weerklank: beleid is geen doel op zich en uitvoeringsorganisaties zijn geen banenmachines. Het rapport en de aanbevelingen komen bovendien op het moment dat gewerkt wordt aan het uitvoeren van Verantwoord Begroten: de opvolger van VBTB waarin de beoogde effecten van beleid centraal staan. Een van de onderdelen van deze operatie is dat met ingang van de begrotingen 2012 elke departementale begroting een subsidiebijlage heeft.

Ook gaf de minister aan dat de rijksbrede rapportage over de evaluaties van subsidies per 2013 verder zal verbeteren door – in navolging van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer – de volgende elementen toe te voegen aan de internetbijlage bij de begroting: de vindplaats van de subsidieregeling (via hyperlink), de einddatum van de subsidieregeling, de datum en vindplaats van de laatst verschenen evaluatie (via hyperlink), het jaar van de eerstvolgende evaluatie (zoals ook nu al opgenomen) met als toelichting indien van toepassing: de reden dat voor deze subsidie geen evaluatie is gepland.

Deze toezeggingen en acties van het ministerie van Financiën zullen naar onze mening een positieve impuls kunnen geven aan een evidence-based debat in de Tweede Kamer. Voor Kamerleden wordt het nu immers een stuk gemakkelijker om informatie over de effectiviteit van subsidies te vinden, in te zien en te gebruiken in hun debat met de bewindspersonen. Daarbij tekenen wij aan dat evidence zowel om inhoudelijke redenen (effectiever beleid) als retorische redenen (betere argumenten) voor politici interessant kan zijn.

Ook positief is dat het ministerie van Financiën actie neemt op het punt van de kwaliteit van de evaluaties: in het debat met de Kamer over het Rekenkamerrapport zegde men toch toe om enkele criteria voor een goede evaluatie op te nemen in de regelgeving (ministerie van Financiën, 2011b). Terecht stelt de minister trouwens op dit punt ook dat uitvoerig wetenschappelijk onderzoek vaak kostbaar is en dat de kosten van een evaluatie in verhouding moeten staan tot de kosten van de subsidie zelf. Het belangrijkste effect van het onderzoek van de Rekenkamer is even-

wel dat de ministerraad op voorstel van minister De Jager van Financiën in april 2012 heeft ingestemd met de introductie van deze wettelijke horizonbepaling voor Rijkssubsidieregelingen. Dit houdt concreet in dat subsidieregelingen voortaan na maximaal vijf jaar automatisch worden beëindigd. Als het goed wordt toegepast, dwingt een benadering van evidence-based beleid een overheid ertoe om gericht 'effectiviteitsbewijs' te verzamelen over de werking van dat en om op basis van de resultaten daarvan – ook in politiek opzicht! – kleur te bekennen. Wanneer we uitgaan van het adagium dat beleid alleen in uitzonderingssituaties niet bewezen effectief hoeft te zijn, is deze horizonbepaling een goede zaak.

De bekende vragen uit de begroting 'wat wil de minister bereiken, wat gaat hij daarvoor doen en wat mag dat kosten' moeten daarom gekoppeld worden aan de volgende, evidence-based vragen (zie ook Algemene Rekenkamer 2011b):

1. (Voorafgaand aan invoering) Waarom is de minister van mening dat de subsidiemaatregel effectief kan zijn? Welke ervaringen zijn er eerder of elders met de gekozen beleidsinterventie? Op welke gedragsmotieven grijpt de maatregel in?
2. (Vooraf en tijdens de uitvoering) Hoe kan de minister (later, gaandeweg) vaststellen dat het werkt of dat bijstelling nodig is? Welke nulmeting moet uitgevoerd worden? Welke doelstelling is reëel? Welke monitorgegevens zijn er nodig om tussentijds te kunnen bijsturen? Welke evaluatieopzet is later vereist om uitspraken te kunnen doen over effectiviteit?
3. (Tijdens de uitvoering en achteraf) Is het beleid effectief geweest? Wat moeten we verbeteren om ervoor te zorgen dat we alsnog een goed re-

sultaat boeken? Of was de gekozen doelstelling wellicht irreëel en moeten we het ambitieniveau bijstellen? Welke neveneffecten treden op en hoe zijn die te waarderen? Kan het beleid verbeterd worden of is het verstandiger de subsidiemaatregel stop te zetten?

Reflectie: bijdragen aan een lerende, evidence-based overheid?

Voorgaande vragen, en dat geldt met name voor de laatste vraag, zijn vooral in tijden van budgettaire krapte aan de orde. Een wrange constatering is dat het huidige EMU-saldo hoop biedt voor kritische evaluaties en het zoeken naar evidence voor effectiviteit. En dus voor een lerende overheid: het vaststellen en waarderen van de effecten van beleid is immers zowel voor het afleggen van verantwoording als voor beleidsgericht leren relevant. Het leidt tot inzicht in wat werkt en wat niet en kan daarmee bijdragen aan de kwaliteit van zowel het politieke debat als de beleidsinterventie zelf.

Het belang van dit traditionele, door sommigen als 'rationalistisch' geduide model van beleidsevaluatie mag volgens ons niet worden onderschat: beleidsdoelen en beleid komen immers op een democratisch gelegitimeerde wijze, na afweging van belangen, kosten en baten tot stand. Er mag dus verwacht worden dat onderzocht wordt of met het beleid de beoogde effecten ook worden bereikt. Wanneer dit niet zo is, kan het beleid en/of de uitvoering ervan op basis van evaluatie worden bijgesteld of zelfs worden stopgezet. Of kan daar tenminste het debat over worden gestart.

Natuurlijk: sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt een meer responsief,

argumentatief model van beleidsevaluatie bepleit en toegepast (vergelijk Van der Knaap, 2006 en 2011). Door de gezichtspunten van verscheidene belanghebbenden naar voren te brengen en door middel van een dialoog tot een gedeelde visie op een beleidsprobleem te komen wordt daarbij gepoogd bij te dragen aan de kwaliteit van besluitvorming over beleid. Op die manier is evaluatie ook een middel om beleidsmakers responsiever te maken voor ervaringen en zienswijzen van betrokken partijen ('stakeholders'). In ons voorbeeld van verkeersveiligheid: naast inzicht in de effectiviteit van snelheidscontroles kunnen ook de perverse effecten ervan of de mogelijkheden van een slimme weginrichting worden verkend. Net als wanneer weinig effectiviteit wordt vastgesteld kunnen evaluaties ook op die manier een stimulans vormen tot reflectie op nut en noodzaak van bestaand beleid.

Steeds meer wordt in dat verband ingezien dat het bij beleidsevaluaties niet gaat om de vraag of het moet leiden tot een betere verantwoording over doelmatigheid of tot lessen voor een lerende overheid. Het gaat om allebei. In de politieke arena gaat het bovendien ook om het afleggen van verantwoording over leerprocessen. Elliot Stern formuleert het treffend: *'We are moving from a period in which we were "learning to be accountable" into an era in which the executive should be held "accountable for learning". The way in which policy actors organise and use learning experiences becomes part of being responsible and, hence, accountable'* (Stern, 2003). Voor zowel evidence-based beleid als een evidence-informed beleidsdebat is inzicht in de manier waarop beleidsevaluatie daarbij wordt ingezet en benut van groot belang. Want dat het lou-

ter voortzetten van beleid omdat een (coalitie)meerderheid dat wil, of omdat het in een ideologische overtuiging te pas komt, iets anders is dan evidence-based, dat staat wel vast.

Noot

1 De auteurs bedanken drs. M. van den Dongen voor haar bijdrage aan het artikel.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010). *Inzicht in belasting-uitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2011a). *Leren van subsidie-evaluaties*. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2011b). *Handreiking effectiviteits-evaluaties van subsidies*. Den Haag: Sdu.
- Knaap, P. van der, & N.A.C. Schilder (2004). *Resultaatgericht leren en evalueren – Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumentatie en beleidsevaluatie*. Den Haag: Sdu.
- Knaap, P. van der (2006). Theoriegerichte beleidsevaluatie. *Bestuurskunde*, 4, 78-87.
- Knaap, P. van der (2011). Sense and complexity: Initiatives in responsive performance audits. *Evaluation*, 17(4), 351-363.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009). Regeling van de Minister-President houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Den Haag: Staatscourant, nr. 20306.
- Ministerie van Financiën (1990). *Subsidies – Een analyse van de actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Financiën (2005). *Comptabiliteitswet 2001*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2010a). *Subsidieoverzicht Rijk 2010*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2010b). *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2011a). Antwoord op schriftelijke vragen over het rapport 'leren van subsidie-evaluaties'. *Algemene Rekenkamer*.
- Ministerie van Financiën (2011b). brief over 'Tussenevaluatie Verantwoord Begroten' aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 23 december 2011.
- Stake, R.E. (2004). *Standards-Based and Responsive Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stern, E. (2003). *The Rationale & Challenges for Evaluation of Public Policies*, Keynote Speech to the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds. Budapest: June 2003.
- Wildavsky, A. (1987). *Speaking truth to power – The art and craft of policy analysis*. New Brunswick: Transaction Books.