

IBO Evaluatie subsidies Rijk



IBO Evaluatie subsidies Rijk

Auteurs

drs. ing. P.M.H.H. Bex

drs. M.A. Bloemheuvel

S.A. Prij LL.M.

Bilthoven, 9 februari 2017

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

Inhoudsopgave

| | | |
|---------------------|--|-----------|
| 1 | Managementsamenvatting | 4 |
| 2 | Inleiding | 6 |
| 3 | Evaluatie van rijkssubsidies | 9 |
| 3.1 | Overzicht rijkssubsidies | 9 |
| 3.2 | Het uitvoeren van evaluaties | 12 |
| 3.3 | Samenvatting | 13 |
| 4 | Kwaliteit van geëvalueerde rijkssubsidies op basis van de RPE | 15 |
| 4.1 | Beschikbaarheid evaluaties | 15 |
| 4.2 | Beoordeling evaluaties aan RPE-vereisten | 16 |
| 4.3 | Samenvatting | 18 |
| 5 | Publicatie | 20 |
| 5.1 | Publicatie | 20 |
| 5.2 | Samenvatting | 21 |
| 6 | Conclusies | 22 |
| Bijlagen | | |
| I | Projectorganisatie | 25 |
| II | Projectaanpak | 26 |
| III | Belangrijkste uitgangspunten | 28 |
| IV | Overige aandachtspunten | 32 |

1 Managementsamenvatting

De Rijksoverheid stelt subsidie beschikbaar voor het ondersteunen van (maatschappelijke) initiatieven en ontwikkelingen. Het voorliggende rapport beschrijft of rijkssubsidies in de periode 2012-2015 zijn geëvalueerd en wat met de uitkomsten van evaluaties is gedaan. Het onderzoek is gebaseerd op de gegevens beschikbaar via www.rijksbegroting.nl en beperkt aanvullend onderzoek wanneer gegevens hierop niet beschikbaar waren. Daarnaast zijn de resultaten van het onderzoek teruggekoppeld met de departementen. De informatie van de departementen heeft allereerst geleid tot bijstelling op basis van feitelijke onjuistheden conform de gehanteerde uitgangspunten.

Uit de terugkoppeling van de departementen bleek daarnaast dat de brongegevens minder goed waren dan vooraf gedacht, met name voor de eerste jaren (2012, 2013 en 2014). Departementen geven aan dat in deze jaren werd gewerkt aan een verbeteringslag naar aanleiding van de uitkomsten van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar evaluaties van subsidies. Op de overzichten staan items die geen subsidie blijken te zijn. Ook is soms informatie wegge gevallen, waardoor een onvolledig beeld ontstaat. Om deze reden presenteren we aanvullend ook de uitkomsten op basis van de extra (niet-openbare) informatie die we van de departementen hebben ontvangen. In tekstkaders proberen we zo goed mogelijk aan te geven waar de bevindingen worden gekleurd door mankementen van de brongegevens.

Binnen het bereik van dit rapport is niet specifiek gekeken naar type subsidies (bijvoorbeeld subsidieregeling, instellingssubsidies en incidentele subsidies) en budgettaire omvang van subsidies. Deze elementen komen aan bod in het hoofd rapport van het IBO subsidies.

Resultaten

1. Op basis van de brongegevens is 69% van de subsidies geëvalueerd of wordt volgens planning nog geëvalueerd. Op basis van de extra informatie van de departementen is dit 73%.

In het onderzoek is voor 874 rijkssubsidies nagegaan of een evaluatie is uitgevoerd. Hieruit blijkt dat 38% is geëvalueerd en dat voor 31% een evaluatie is gepland op basis van de brongegevens. Van alle subsidies is 30% niet geëvalueerd. Voor 5 subsidies (1%) bleek niet te achterhalen of een evaluatie heeft plaatsgevonden. Het aantal geëvalueerde subsidies is door de jaren constant gebleven. Wel is in 2015 vaker sprake van geplande evaluaties.

Indien er rekening wordt gehouden met de extra departementale informatie is van de 807 rijkssubsidies 45% geëvalueerd en voor 28% een evaluatie gepland.

2. Op basis van de brongegevens is 30% van de subsidies is niet geëvalueerd en wordt volgens planning ook niet geëvalueerd. Op basis van de extra informatie van de departementen is dit 25%.

Van de niet geëvalueerde subsidies (264) is voor 78% op www.rijksbegroting.nl niet aangegeven waarom geen evaluatie is uitgevoerd. Voor de overige 22% is op www.rijksbegroting.nl wel een toelichting opgenomen. Hieruit blijkt dat het in de meeste gevallen gaat om subsidies met een incidenteel karakter. Dit is ook de belangrijkste reden die genoemd wordt in de extra informatie die van departementen is ontvangen ten aanzien van andere subsidies die niet zijn geëvalueerd.

3. Op basis van de brongegevens is voor 59% van de geëvalueerde subsidies een rapport beschikbaar. Op basis van de extra departementale informatie is dit 65%.

Van de 335 geëvalueerde subsidies is van 78 een evaluatierapport beschikbaar op basis van de brongegevens. Van 120 geëvalueerde subsidies is een evaluatierapport beschikbaar, dat niet inhoudelijk is beoordeeld omdat het betrekking heeft op een subsidie die afliep vóór 2012. Deze rapporten zijn voor een groot deel opgesteld in 2010 of 2011. Voor de overige 41% is volgens de informatie in de begrotingsbijlage wel geëvalueerd maar bleek hiervan geen rapport beschikbaar.

4. De doelmatigheid en doeltreffendheid, alsmede de (on)mogelijkheden deze vast te stellen komen in evaluatierapporten vaak niet of beperkt aan de orde.

De beschikbare evaluatierapporten, met uitzondering van de jaarverslagen, zijn beoordeeld aan de vereisten van de RPE. Hieruit blijkt dat 8 subsidies volledig voldoen. De overige 55 voldoen niet volledig aan de RPE. Het doel van de subsidie is vaak nog wel vermeld, maar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de (on)mogelijkheden om dit vast te stellen komen in evaluatierapporten vaak niet of beperkt aan de orde.

5. Het merendeel van de beschikbare evaluatierapporten is gepubliceerd.

De evaluatierapporten van 65 van de 78 subsidies (83%) zijn gepubliceerd op een website van de overheid.

2 Inleiding

Achtergrond

De Rijksoverheid stelt subsidie beschikbaar voor het ondersteunen van (maatschappelijke) initiatieven en ontwikkelingen. Subsidies vormen daarmee een belangrijk sturingsinstrument voor de Rijksoverheid bij het realiseren van haar beleidsdoelen. Artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat indien een subsidie berust op een wettelijk voorschrift, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.

De kwaliteitseisen voor het uitvoeren van evaluaties van subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹, meer specifiek in artikel 2 lid 1. De kwaliteitseisen stellen vast welke onderwerpen minimaal aan de orde moeten komen in een subsidie-evaluatie.

De Algemene Rekenkamer heeft eind 2011 onderzocht in hoeverre de Rijksoverheid subsidies adequaat evalueert op doeltreffendheid en hoe wordt omgegaan met de lessen die hieruit worden getrokken.² Een van de conclusies van dit onderzoek is dat subsidies op gebrekkige wijze werden geëvalueerd.

Doelstelling

Ieder jaar geeft het kabinet opdracht tot het uitvoeren van een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO). Een van de IBO's richt zich op de kwaliteit van de gemaakte afweging om te komen tot de keuze voor het instrument subsidie op rijksniveau (ex-ante en ex-post). Een van de geformuleerde onderzoeksvragen van het IBO is vertrekpunt van dit onderzoek:

Hoe worden subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten van evaluaties gedaan?

Deze onderzoeksvraag is opgedeeld in de volgende deelonderzoeksvragen:

1. Welke evaluaties zijn er gedaan sinds het onderzoek "Leren van subsidie-evaluaties" van de AR (dus sinds 2012)?
2. Zijn er rijkssubsidies die niet zijn geëvalueerd binnen de gestelde 5-jaars termijn? Zo ja, waarom zijn deze niet geëvalueerd? Is die motivatie vastgelegd?
3. Voldoen evaluaties aan de vereisten van de RPE (primair artikel 2 lid 1, subsidiair lid 2 t/m 4)? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waaruit blijkt dat/waar is dat vastgelegd/gepubliceerd?
4. Op welke wijze is het evaluatieonderzoek gepubliceerd?

Het voorliggende rapport geeft antwoord op de deelonderzoeksvragen en daarmee op de centrale onderzoeksvraag.

¹ De wettelijke basis voor deze regeling is de Comptabiliteitswet, Art. 38.

² "Leren van subsidie-evaluaties", Algemene Rekenkamer, 27 september 2011.

Werkwijze en verantwoording

Uitgangspunt voor het onderzoek is www.rijksbegroting.nl, omdat op deze website de departementen alle informatie over verstrekte subsidies opnemen. Het gaat dan onder meer over alle rijkssubsidies, of hiervoor een evaluatie is uitgevoerd en waar het betreffende rapport of informatie hierover te vinden is. Dit uitgangspunt is op hoofdlijnen gelijk aan het in 2011 door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoek.

Tijdens het onderzoek bleek echter dat rijksbegroting.nl op onderdelen niet volledig is. Daarom zijn – weliswaar beperkt – aanvullende bronnen gebruikt zoals Tweedekamer.nl en rijksoverheid.nl. Er is voor gekozen om alleen van openbare bronnen gebruik te maken, er is dan ook geen informatie rechtstreeks uitgevraagd bij de departementen, omdat verondersteld mag worden dat rijksbegroting.nl actueel en volledig is. De departementen is wel gevraagd om een terugkoppeling te geven op de conceptonderzoeksresultaten. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in de definitieve rapportage op basis van feitelijke onjuistheden. Ook wordt in het rapport in tekstkaders aangegeven op welke wijze de onvolledigheid van de brondata van invloed is op de duiding van de onderzoeksuitkomsten. Daarnaast worden de resultaten gepresenteerd op basis van de extra (niet-openbare) informatie die we van de departementen hebben ontvangen.

Tijdens het onderzoek zijn in samenwerking met de opdrachtgever keuzes gemaakt ten aanzien van de afbakening en werkwijze. Deze zijn vertaald in uitgangspunten en zijn uitgebreid beschreven in bijlage III.

Tekstkader 1. Verwerking van terugkoppeling van departementen

Gedurende het onderzoek zijn de conceptresultaten voorgelegd aan de verschillende departementen. Na inhoudelijke bestudering van de terugkoppeling blijkt dat de informatie op www.rijksbegroting.nl op onderdelen niet volledig en actueel is. De belangrijkste opmerkingen van de departementen zijn:

1. Bepaalde subsidies zijn in de conceptresultaten dubbel vermeld, onder andere als gevolg van verlenging van subsidies en verschuiving van begrotingsartikelen door reorganisatie binnen een departement.

Voor dit onderzoek zijn de brondata alleen ontdebeld als de subsidies volledig identiek zijn. Subsidies die enigszins verschilden (in totaal 69) zijn afzonderlijk beoordeeld.

In de resultaten op basis van de extra departementale informatie is in alle gevallen ontdebeld.

2. Sommige resultaten zijn gebaseerd op onvolledige gegevens. Op www.rijksbegroting.nl ontbreekt soms bepaalde informatie, bijvoorbeeld omdat toelichtingen zijn weggefallen. Enkele departementen hebben aanvullende informatie nagestuurd.

Voor dit onderzoek is de brondata hier intact gelaten omdat de functie ook een belangrijke informatiebron naar bijvoorbeeld de Tweede Kamer betreft. Tegelijkertijd geldt juist hier dat er feitelijk meer is gedaan ten aanzien van evaluaties dan wordt gerapporteerd. In de resultaten op basis van de extra departementale informatie is deze informatie wel verwerkt.

3. In de resultaten is geen rekening gehouden met de verschillende typen subsidies. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om subsidieregelingen, incidentele subsidies of subsidies met het karakter van bekostiging. Departementen hebben voor in totaal 84 subsidies aangegeven dat geen evaluatieverplichting geldt vanwege het type subsidie. Wanneer deze subsidies buiten beschouwing zouden zijn gelaten, zouden procentueel meer subsidies zijn geëvalueerd.

4. In de resultaten zijn 16 subsidies meegenomen die feitelijk geen subsidie zijn, zoals de Kadastrale bijdrage Waterschappen en de Subsidie CBR (I&M). Hierop zijn de brongegevens gecorrigeerd.

Leeswijzer

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in welke evaluaties wel en niet zijn uitgevoerd (deelonderzoeksvragen 1 en 2). Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag en geeft daarmee inzicht of en in welke mate uitgevoerde evaluaties voldoen aan de kwaliteitseisen van de RPE. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de wijze waarop evaluatieonderzoeken zijn gepubliceerd (deelonderzoeksvraag 4). Een samenvattende conclusie is opgenomen in hoofdstuk 6.

3 Evaluatie van rijkssubsidies

3.1 Overzicht rijkssubsidies

Om de (deel)onderzoeksvragen te beantwoorden, is het belangrijk om een totaaloverzicht beschikbaar te hebben van alle subsidies die lopen (of beëindigd zijn) in de periode 2012 tot en met 2015. Belangrijkste bron hiervoor zijn de bijlagen van de departementale rijksbegroting, zoals beschikbaar op rijksbegroting.nl. De subsidies zijn per begrotingswet geïventariseerd. De werkwijze en uitgangspunten voor het opstellen van het totaaloverzicht zijn opgenomen in bijlage II en III.

Resultaten

In totaal zijn 874 rijkssubsidies geïventariseerd. Deze zijn verdeeld over 13 begrotingswetten en onderstaand weergegeven.

Tabel 1. Aantal rijkssubsidies per begrotingswet in de periode 2012 tot en met 2015.

| Begrotingswet ³ | | Aantal subsidies |
|--|--------|------------------|
| Economische Zaken | EZ | 265 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | OCW | 141 |
| Infrastructuur en Milieu | I&M | 126 |
| Veiligheid en Justitie | V&J | 70 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | BZK | 66 |
| Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking | BHOs | 49 |
| Buitenlandse Zaken | BuZa | 45 |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport | VWS | 33 |
| Defensie | Def | 30 |
| Wonen en Rijksdienst | W&R | 27 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | SZW | 18 |
| Financiën en Nationale Schuld | Fin&NS | 3 |
| Koninkrijksrelaties | Krr | 1 |
| Totaal | | 874 |

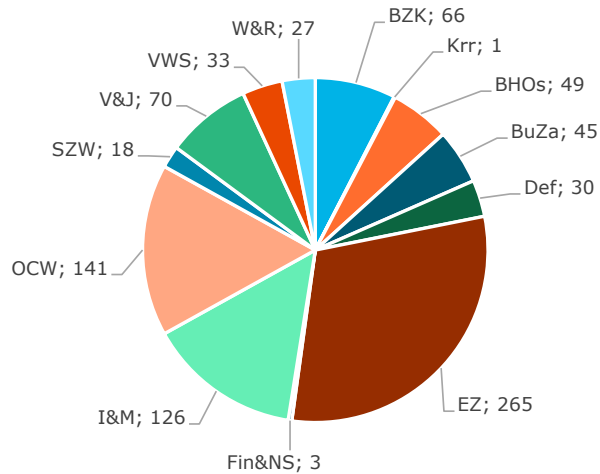
³ Een aantal begrotingswetten komen niet terug in het overzicht, omdat op grond daarvan geen subsidies zijn verstrekt. Het gaat om Algemene Zaken, De Koning, Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs, Staten-Generaal en diverse fondsen. Defensie en Veiligheid en Justitie hebben geen zitting in de IBO werkgroep vanwege de relatief kleine omvang van hun subsidie-uitgaven.

Tekstkader 2. Alternatieve resultaten als gevolg van terugkoppeling departementen

De verificatie van deze uitkomsten bij de departementen heeft een aantal reacties opgeleverd t.a.v. van de volledigheid van de gegevens. In dit onderzoek is primair vastgehouden aan de informatie zoals die op de begrotingsbijlage is opgenomen. Indien deze aanvullingen vanuit de departementen zouden worden overgenomen, zouden de resultaten t.a.v. het aantal subsidies als volgt veranderen.

Tabel 2. Aantal rijkssubsidies per begrotingswet in de periode 2012 tot en met 2015.

| Begrotingswet | | Aantal subsidies |
|--|--------|-------------------------|
| Economische Zaken | EZ | 237 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | OCW | 131 |
| Infrastructuur en Milieu | I&M | 120 |
| Veiligheid en Justitie | V&J | 70 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | BZK | 61 |
| Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking | BHOs | 49 |
| Buitenlandse Zaken | BuZa | 52 |
| Volksgesondheid, Welzijn en Sport | VWS | 20 |
| Defensie | Def | 30 |
| Wonen en Rijksdienst | W&R | 19 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | SZW | 14 |
| Financiën en Nationale Schuld | Fin&NS | 3 |
| Koninkrijksrelaties | Krr | 1 |
| Totaal | | 807 |

Figuur 1. Verdeling rijkssubsidies over begrotingswetten**Tekstkader 3.** Correctie voor dubbeltellingen per jaar

Bij de inventarisatie van de 874 unieke rijkssubsidies op basis van de brongegevens is gecorrigeerd voor dubbelingen. Dit wordt veroorzaakt door vermelding van dezelfde subsidies bij verschillende jaren of onder meerdere begrotingswetten.

Voorbeelden

- De subsidie voor de Oorlogsgravenstichting komt voor bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zowel 2013, 2014 als 2015. Deze subsidie telt niet 3 keer, maar 1 keer mee.
- De subsidie voor Internationaal Cultuurbeleid komt voor bij zowel Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als Buitenlandse Zaken. Deze subsidie telt 1 keer mee.

Niet in alle gevallen is ontdebeld. Waar de subsidie niet volledig identiek was (bijvoorbeeld een andere looptijd) zijn beide subsidies als uniek aangemerkt. Subsidies die sterk op elkaar lijken, zijn hierdoor twee keer opgenomen. Deze subsidies zijn wel ontdebeld in de bevindingen op basis van de departementale uitkomsten.

3.2 Het uitvoeren van evaluaties

Voor alle rijkssubsidies is op rijksbegroting.nl door de verantwoordelijke departementen aangegeven of een evaluatie is uitgevoerd of dat deze gepland staat. Indien een subsidie niet is geëvalueerd, is achterhaald wat hiervoor de argumentatie is.

Aantal uitgevoerde evaluaties

Van de 874 rijkssubsidies is op rijksbegroting.nl aangegeven dat:

- 605 subsidies zijn geëvalueerd (335) of gepland (270)⁴;
- 264 subsidies niet zijn geëvalueerd en dit ook niet is gepland;
- 5 subsidies geen informatie beschikbaar hebben en onbekend is of een evaluatie heeft plaatsgevonden.

Tekstkader 4. Alternatieve resultaten als gevolg van terugkoppeling departementen

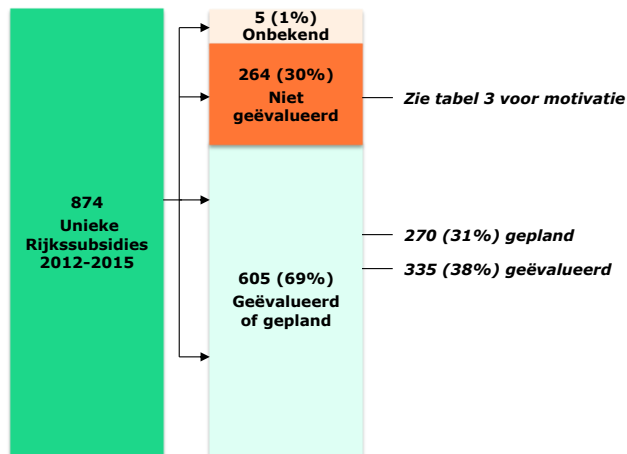
De verificatie van deze uitkomsten bij de departementen heeft een aantal reacties opgeleverd t.a.v. van de volledigheid van de gegevens. Volgens de departementen zou het daarbij in 68 van de gevallen gaan om subsidies die ten onrechte als niet geëvalueerd zijn opgenomen op de begrotingsbijlage. Zo zijn voor meerdere subsidies voetnoten met verwijzingen naar (geplande) evaluaties weggefallen. Indien deze aanvullingen vanuit de departementen worden overgenomen, zouden de resultaten t.a.v. het percentage geëvalueerde, geplande en niet geëvalueerde subsidies als volgt veranderen. Op het totaal van 807 subsidies zou 45% van de subsidies (366) zijn geëvalueerd, 28% zijn gepland (229) en 25% (202) niet zijn geëvalueerd.

Het deel van de subsidies dat is geëvalueerd, is door de jaren heen constant gebleven. Wel valt op dat departementen in 2015 relatief vaker dan in voorgaande jaren hebben aangegeven dat evaluaties zijn gepland.

Voor de 264 subsidies die niet zijn geëvalueerd, is nagegaan wat de motivatie hiervoor is. Voor 205 subsidies is op rijksbegroting.nl geen motivatie opgenomen. Voor de overige 59 is de motivatie wel beschikbaar en blijkt het meest voorkomende argument het incidentele karakter van subsidies te zijn. Ook voor de subsidies waar geen motivatie is opgenomen op www.rijksbegroting.nl wordt deze reden door departementen vaak genoemd. De andere argumenten, zoals aangegeven door de departementen, zijn samengevat in tabel 3. Deze zijn beperkt qua toelichting, er is geen verder onderzoek gedaan naar verdere achterliggende redenen.

In het onderstaande figuur is schematisch weergegeven in hoeverre rijkssubsidies zijn geëvalueerd.

⁴ Voor subsidies waarvoor een evaluatie is gepland, is ervan uitgegaan dat evaluatie nog tijdig (binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de subsidieregeling) plaatsvindt.

Figuur 2. Mate waarin de 874 rijkssubsidies wel of niet zijn geëvalueerd**Tabel 3.** Argumenten om niet te evalueren op rijksbegroting.nl.

| Motivatie | Aantal subsidies |
|--|------------------|
| 1. Subsidie heeft een incidenteel karakter | 19 |
| 2. Betreft een kaderregeling (onderliggende subsidies wel geëvalueerd) | 15 |
| 3. Subsidie is reeds beëindigd | 9 |
| 4. Betreft klein financieel belang door beperkte hoogte subsidiebedrag | 8 |
| 5. Subsidie heeft nog geen wettelijke basis | 5 |
| 6. Overig | 3 |
| Totaal | 59 |

3.3 Samenvatting

Deelonderzoeksvraag 1: Welke evaluaties zijn er gedaan sinds het onderzoek "Leren van subsidie-evaluaties" van de AR (dus sinds 2012)?

Er zijn 874 rijkssubsidies die liepen in de periode 2012 tot en met 2015. Volgens opgave van de ministeries op rijksbegroting.nl zijn 605 subsidies (69%) hiervan geëvalueerd. Hiervan is voor 335 subsidies een evaluatie uitgevoerd en voor 270 subsidies een evaluatie gepland. Op basis van de extra informatie van de departementen is dit 73%. Van de 807 rijkssubsidies is dan 45% geëvalueerd en voor 28% een evaluatie gepland.

Deelonderzoeksvraag 2: Zijn er rijkssubsidies die niet zijn geëvalueerd binnen de gestelde 5-jaars termijn? Zo ja, waarom zijn deze niet geëvalueerd? Is die motivatie vastgelegd?

Van de 874 rijkssubsidies die liepen in de periode 2012 tot en met 2015, zijn 264 subsidies (30%) niet geëvalueerd of gepland. Op basis van de extra departementale informatie zijn dit 202 (25%) van de 807 rijkssubsidies.

Voor de meeste hiervan (205) is hiervoor geen argumentatie opgenomen. Voor 59 subsidies is wel een argumentatie aangegeven op rijksbegroting.nl met als belangrijkste argument dat de subsidie een incidenteel karakter heeft. De vastlegging van de argumenten is overigens beperkt tot een beknopte omschrijving, nadere onderbouwingen zijn via rijksbegroting.nl niet gevonden. In de extra departementale informatie wordt deze reden ook vaak genoemd.

4 Kwaliteit van geëvalueerde rijks-subsidies op basis van de RPE

4.1 Beschikbaarheid evaluaties

Voor de 335 geëvalueerde rijkssubsidies zijn de evaluatierapporten gevonden. Hierbij is in eerste instantie uitgegaan van rijksbegroting.nl. Wanneer geen rapportage beschikbaar was of links naar documenten niet werkten, is beperkt een aanvullende zoekactie op internet uitgevoerd op een aantal overheidswebsites⁵ en via Google.

Vervolgens zijn de beschikbare evaluatierapporten inhoudelijk beoordeeld aan de vereisten van de RPE (jaarverslagen zijn hiervan uitgezonderd). Hiervoor zijn de verschillende onderdelen van de RPE gescoord.

Aantal beschikbare evaluaties

Voor de 335 subsidies waarvoor op rijksbegroting.nl is aangegeven dat deze zijn geëvalueerd, is voor 198 subsidies een evaluatierapport gevonden (59%). Van 78 van de 198 subsidies heeft het evaluatierapport betrekking op de periode 2012-2015. Een belangrijk deel hiervan betreft een specifiek rapport met de resultaten van de evaluatie. Daarnaast zijn ook 15 jaarverslagen als evaluatierapport gevonden. Van 120 van de 198 subsidies bleek de evaluatie betrekking te hebben op subsidie van voor 2012. Hier is wel een evaluatie uitgevoerd, maar de betreffende evaluaties vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek en zijn derhalve niet beoordeeld.

Voor 137 subsidies is geen evaluatie vindbaar via rijksbegroting.nl. Ook niet na een aanvullende zoekactie op diverse overheidswebsites en via Google. Het is niet bekend wat de oorzaak hiervan is. Mogelijk dat deze evaluaties wel bij de departementen beschikbaar zijn maar om redenen niet openbaar.

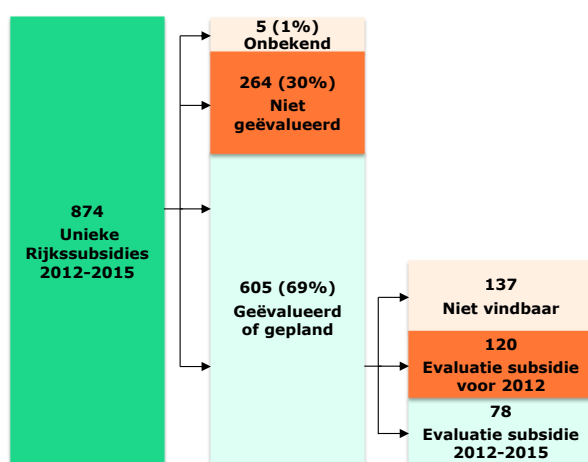
Tekstkader 5. Alternatieve resultaten als gevolg van terugkoppeling departementen

De departementen hebben in 21 gevallen aangegeven dat er wel degelijk een openbare evaluatie beschikbaar is bij subsidies waarvoor op basis van de brongegevens (rijksbegroting.nl + aanvullende zoekactie) is geconcludeerd dat deze niet beschikbaar zijn. Indien deze opmerkingen zouden worden overgenomen, zouden de resultaten ten aanzien van de beschikbaarheid als volgt veranderen: Op het totaal van 335 geëvalueerde subsidies (zie pagina 12 en 15) zou 65% van de geëvalueerde subsidies (219) vindbaar zijn, waarvan 45% evaluaties betrekking hebben op de periode 2012-2015 en 55% betrekking op een evaluatie voor 2012.

⁵ Het gaat om www.rijksoverheid.nl/documenten, www.tweedekamer.nl en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>.

In het onderstaande figuur is het resultaat van de inventarisatie van de beschikbaarheid van de evaluaties samengevat. De 78 subsidies waarvoor een rapport beschikbaar is, zijn, met uitzondering van de jaarverslagen, beoordeeld aan de RPE (paragraaf 4.2).

Figuur 3. Mate waarin de 335 evaluaties vindbaar en bruikbaar zijn



4.2 Beoordeling evaluaties aan RPE-vereisten

Van de 78 beschikbare evaluaties betreft het in 15 gevallen jaarverslagen. De evaluatierapporten van de overige 63 subsidies zijn beoordeeld aan de vereisten van artikel 2 RPE. Primair is getoetst aan lid 1, want hierin staan de kwaliteitseisen die gelden voor subsidie-evaluaties. In onderstaand tekstkader zijn deze toegelicht. Iedere kwaliteitseis is als volgt beoordeeld:

- Voldoet volledig (2 punten): het beoordeelde onderdeel is volledig opgenomen in het evaluatieonderzoek.
- Voldoet gedeeltelijk (1 punt): aan het beoordeelde onderdeel is wel aandacht geschonken in het evaluatieonderzoek, maar niet volledig. Bij de beoordeling is gemotiveerd waarom niet volledig aan de vereisten is voldaan.
- Voldoet niet (0 punten): het beoordeelde onderdeel is niet opgenomen in het evaluatieonderzoek.

Tekstkader 6. Toelichting vereisten RPE

De vereisten van artikel 2 RPE (zowel lid 1 als lid 2 t/m 4) zijn omgezet naar stellingen. Hierdoor was het mogelijk om de evaluaties te beoordelen op basis van een concreet en werkbaar toetsingskader. De stellingen zijn zoveel mogelijk een rechtstreekse vertaling van de vereisten van de RPE. De stellingen 1 t/m 8 zijn een vertaling van lid 1, die van toepassing is op subsidie-evaluaties:

- 1. Subsidie:** Het evaluatieonderzoek maakt duidelijk welke subsidie is geëvalueerd.
- 2. Doelstellingen:** Het evaluatieonderzoek maakt de doelstelling(en) van de subsidie duidelijk.
- 3. Doeltreffendheid:** Het evaluatieonderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre de subsidie doeltreffend is.
- 4. Doelmatigheid:** Het evaluatieonderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre de subsidie doelmatig is.
- 5. Conclusies:** De conclusies van het evaluatieonderzoek zijn onderbouwd door onderliggende bevindingen.
- 6. Validiteit en betrouwbaarheid:** De in het evaluatieonderzoek gebruikte onderzoeksmethodiek is valide en betrouwbaar.
- 7. Onderzoeksmethodiek:** Het evaluatierapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode.
- 8. Volledigheid:** Het evaluatierapport geeft inzicht in de (on)mogelijkheden om doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de subsidie vast te stellen.

Beoordeling evaluatierapporten aan RPE

In het onderzoek zijn rapporten van 63 subsidies bestudeerd en is nagegaan of deze rapporten aandacht besteden aan de vereisten van de RPE. Hieruit blijkt dat 13% alle vereisten van de RPE in het onderzoek heeft meegenomen. De overige evaluaties (87%) voldoen in meer of mindere mate niet volledig aan de kwaliteitseisen van de RPE.

In de overige 87% wordt verschillend gescoord op de onderdelen van de RPE. Opvallend is dat de RPE-vereisten met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid (lid 1b) en de (on)mogelijkheden om dit vast te stellen (lid 1d) vaak niet of beperkt aan de orde komen.

In de onderstaande tabel is aangegeven in welke mate evaluaties voldoen aan de RPE-vereisten. De evaluaties scoren goed op het vermelden van de geëvalueerde subsidie en de onderliggende bevindingen, maar minder goed op de vereisten volledigheid en doelmatigheid.

Tabel 4. Mate waarin de beoordeelde onderwerpen volledig terugkomen in de evaluaties.

| Stelling | Aantal evaluaties (van de 63) |
|--|--------------------------------------|
| 1. Het evaluatieonderzoek maakt duidelijk welke subsidie is geëvalueerd. | 46 (73%) |
| 2. Het evaluatieonderzoek maakt de doelstelling(en) van de subsidie duidelijk. | 45 (71%) |
| 3. Het evaluatieonderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre de subsidie doeltreffend is. | 30 (48%) |
| 4. Het evaluatieonderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre de subsidie doelmatig is. | 16 (25%) |
| 5. De conclusies van het evaluatieonderzoek zijn onderbouwd door onderliggende bevindingen. | 48 (76%) |
| 6. De in het evaluatieonderzoek gebruikte onderzoeksmethodiek is valide en betrouwbaar. | 44 (70%) |
| 7. Het evaluatierapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode. | 42 (67%) |
| 8. Het evaluatierapport geeft inzicht in de (on)mogelijkheden om doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de subsidie vast te stellen. | 9 (14%) |

4.3 Samenvatting

Deelonderzoeksvraag 3:

Voldoen evaluaties aan de vereisten van de RPE (primair artikel 2 lid 1, subsidiair lid 2 t/m 4)? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waaruit blijkt dat/waar is dat vastgelegd/gepubliceerd?

Van de 78 subsidies met een beschikbaar evaluatierapport, zijn er 63 beoordeeld aan de vereisten van de RPE. Hiervan voldoet de evaluatie van 8 subsidies volledig aan de vereisten van de RPE. De evaluaties van 55 subsidies voldoen niet volledig aan deze vereisten.

De meest voorkomende reden dat evaluaties niet volledig voldoen, is het ontbreken van een expliciete vermelding in het rapport over de (on)mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van de subsidie vast te stellen (volledigheid; vermeld in 14% van de evaluaties). Een andere reden is dat de meeste evaluatierapporten niet ingaan op de vraag of de subsidie doelmatig is (doelmatigheid; vermeld in 25% van de evaluaties).

Voor de 8 subsidies waarvan de evaluatie wel volledig voldoet, heeft het betreffende evaluatierapport een bijlage waarin expliciet is vermeld dat de evaluatie voldoet aan de vereisten van de RPE.

In bijlage IV zijn de overige kwaliteitseisen voor het uitvoeren van evaluatieonderzoeken opgenomen. Deze kwaliteitseisen gelden voor evaluatieonderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, maar zijn niet verplicht voor subsidie-evaluaties.

5 Publicatie

5.1 Publicatie

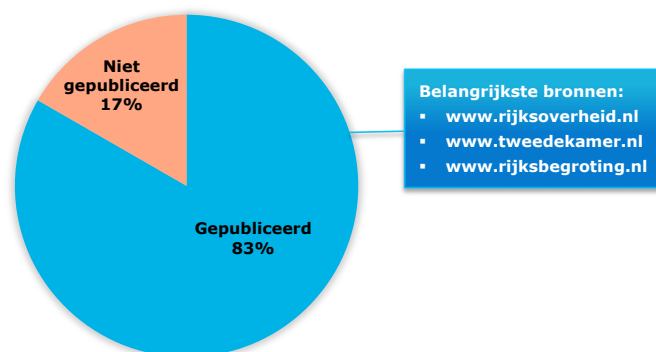
Nagegaan is in welke mate en op welke wijze evaluatieonderzoeken zijn gepubliceerd. Uitgangspunt bij publicatie is dat een evaluatieonderzoek door de overheid openbaar is gemaakt. Indien een evaluatieonderzoek niet door de overheid is gepubliceerd (en bijvoorbeeld uitsluitend openbaar is gemaakt door een andere organisatie), is het evaluatieonderzoek aangemerkt als niet gepubliceerd.

Publicatie van de evaluatieonderzoeken ligt op basis van artikel 4.23 lid 4 en artikel 4.24 Awb voor de hand, al is het denkbaar dat een departement hier op een andere wijze invulling aan geeft. In de praktijk worden bijvoorbeeld ook toelichtingen bij nieuwe subsidieregelingen die voortbouwen op een oude (geëvalueerde) regeling hiervoor benut.

Resultaten

Van de 78 beschikbare evaluatieonderzoeken uit de periode 2012-2015, heeft de overheid er 65 (83%) gepubliceerd. Deze publicaties zijn veelal beschikbaar via www.rijksoverheid.nl, maar ook via www.tweedekamer.nl en www.rijksbegroting.nl. 13 onderzoeken (17%) zijn niet door de overheid gepubliceerd, maar openbaar gemaakt door een andere organisatie (zoals het onderzoeksbureau dat het evaluatierapport heeft opgesteld in opdracht van een departement). In het onderstaande figuur is de mate van publicatie geïllustreerd.

Figuur 4. Publicatie van evaluatieonderzoeken door de overheid



5.2 Samenvatting

Deelonderzoeksvraag 4:

Op welke wijze is het evaluatieonderzoek gepubliceerd?

Van de 78 beschikbare evaluatieonderzoeken uit de periode 2012-2015 heeft de overheid er 65 (83%) gepubliceerd. Publicatie vindt plaats door openbaarmaking van het evaluatieonderzoek via een overheidswebsite. Publicaties zijn veelal beschikbaar via www.rijksoverheid.nl, maar ook via www.tweedekamer.nl en www.rijksbegroting.nl.

6 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is "Hoe worden subsidies van de Rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten van evaluaties gedaan?". Wanneer we deze vraagstelling als uitgangspunt gebruiken voor het interpreteren van de onderzoeksresultaten, dan komen hieruit de volgende conclusies naar voren:

1. Op basis van rijksoverheid.nl blijkt dat 69% van de rijkssubsidies is geëvalueerd of volgens planning nog wordt geëvalueerd. Op basis van de extra departementale informatie is dit 73%.
-

In de periode 2012-2015 verstrekke de Rijksoverheid 874 verschillende subsidies. Volgens de bijlagen van de departementale rijksbegrotingen op rijksoverheid.nl zijn 605 (69%) subsidies geëvalueerd (335; 38%) of gepland (270; 31%). Voor 264 subsidies (30%) heeft geen evaluatie plaatsgevonden en is deze ook niet gepland.

Het deel van de subsidies dat is geëvalueerd, is door de jaren heen constant gebleven. Wel valt op dat departementen in 2015 relatief vaker dan in voorgaande jaren hebben aangegeven dat evaluaties zijn gepland.

Indien er rekening wordt gehouden met de extra departementale informatie is van de 807 rijkssubsidies 45% geëvalueerd en voor 28% een evaluatie gepland.

2. De belangrijkste reden om niet te evalueren blijkt het incidentele of eenmalige karakter van een subsidie te zijn.
-

Uit de redenen om niet te evalueren zoals genoemd in de begrotingsbijlage en de terugkoppeling op de resultaten van het onderzoek blijkt dat het bij departementen gaat om incidentele subsidies of subsidies met een eenmalig karakter. Daarnaast wordt als redenen om niet te evalueren genoemd dat het gaat om subsidies gebaseerd op een begroting en algemeen kader. Deze onderverdeling is op rijksbegroting.nl niet voor alle departementen zichtbaar en kan dan alleen door de departementen worden aangegeven.

3. Informatie op rijksbegroting.nl is niet compleet en accuraat.
-

Voor het onderzoek is uitgegaan van de beschikbare informatie op rijksbegroting.nl. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat de informatie die hierop beschikbaar is niet altijd actueel en volledig is. Het gaat dan om het ontbreken van informatie als geheel, verkeerde verwijzingen of links naar documenten, weggevalven toelichtingen en voetnoten en opgevoerde posten die geen subsidie zijn.

Voor de 335 geëvalueerde subsidies zijn rapporten achterhaald via rijksbegroting.nl en, voor zover dit binnen het onderzoek mogelijk was, via aanvullende zoekacties op onder meer tweedekamer.nl en rijksoverheid.nl. Hierdoor zijn 198 rapportages gevonden die door de departementen zijn aangemerkt als evaluatie. Hiervan waren 78 rapportages uit de periode 2012-2015. Een deel hiervan bleek een jaarverslag te zijn. Van de 198 rapportages zijn er 120 niet inhoudelijk beoordeeld omdat zij betrekking hebben op een subsidie die afliep vóór 2012. Deze rapporten zijn voor een groot deel opgesteld in 2010 of 2011. Voor 137 van de 335 geëvalueerde subsidies (41%) bleek geen rapport beschikbaar, hoewel zij volgens het betreffende departement wel zijn geëvalueerd.

Bij de terugkoppeling van de resultaten aan de departementen bleek dat departementen aanvullende informatie beschikbaar hebben die niet op www.rijksbegroting.nl beschikbaar is.

4. Het geven van inzicht over de doeltreffendheid, doelmatigheid en het vaststellen hiervan ontbreekt bij veel evaluaties.

In het onderzoek zijn rapporten van 63 subsidies bestudeerd en is nagegaan of deze aandacht besteden aan de vereisten van de RPE (er is niet gekeken naar de kwaliteit van de evaluatie). Hieruit blijkt dat 13% alle vereisten van de RPE in het onderzoek heeft meegenomen.

In de overige 87% wordt verschillend gescoord op de onderdelen van de RPE. Opvallend is dat de RPE-vereisten met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid (lid 1b) en de (on)mogelijkheden om dit vast te stellen (lid 1d) vaak niet of beperkt aan de orde komen. Deze elementen zouden juist de essentie van een evaluatieonderzoek moeten vormen. Ondanks dat niet is gekeken naar de kwaliteit van het onderzoek, is geconstateerd dat conclusies dikwijls zijn gebaseerd op beperkte informatie.

5. Departementen interpreteren RPE eisen verschillend.

Artikel 2 van de RPE bevat kwaliteitseisen waar een evaluatieonderzoek aan moet voldoen. Op basis van de terugkoppeling van de departementen op de conceptresultaten blijkt dat met name de kwaliteitseisen betreffende de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksmethoden (lid 1d) leiden tot verschillende interpretaties bij departementen. Met betrekking tot de onderzoeksmethoden is niet altijd duidelijk in hoeverre de validiteit en betrouwbaarheid moet worden aangetoond.

6. Van de uitgevoerde subsidie-evaluaties wordt 83% gepubliceerd.

Van de 78 rapportages (inclusief jaarverslagen) zijn er 65 (83%) gepubliceerd via overheidswebsites (zoals www.rijksoverheid.nl, www.tweedekamer.nl en www.rijksbegroting.nl), waarmee deze voldoen aan de Awb.

Voor 13 evaluatierapporten (17%) is geen publicatie beschikbaar via overheidswebsites. Het komt wel voor dat een dergelijk onderzoek via een andere organisatie (zoals het verantwoordelijke bureau voor de uitvoering van de evaluatie) is gepubliceerd.

Bijlagen bij rapportage:

IBO Evaluatie subsidies Rijk

| | | |
|-----|------------------------------|----|
| I | Projectorganisatie | 25 |
| II | Projectaanpak | 26 |
| III | Belangrijkste uitgangspunten | 28 |
| IV | Overige aandachtspunten | 32 |

I Projectorganisatie

Het project 'Evaluatie subsidies Rijk' is uitgevoerd door Sira Consulting en begeleid door het ministerie van Financiën met als doel na te gaan hoe rijkssubsidies worden geëvalueerd en wat er met de uitkomsten wordt gedaan.

Uiteraard zijn de uitkomsten van dit onafhankelijk onderzoek uitsluitend de verantwoordelijkheid van Sira Consulting B.V. en niet van de bij het onderzoek betrokken personen en organisaties.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de betrokken personen.

Tabel 5. Projectbegeleiding.

| Organisatie | Naam |
|----------------------------|----------------------------|
| Secretariaat IBO subsidies | J.A. (Jaap) Sleifer |
| Secretariaat IBO subsidies | M.A.A. (Maayke) van Berkum |
| Secretariaat IBO subsidies | R.J. (Ruud) van Druenen |

Tabel 6. Projectteam Sira Consulting.

| Rol | Naam |
|-------------------|------------------------------------|
| Projectleider | drs. M.A. (Michel) Bloemheugel |
| Projectmedewerker | drs. ing. MBA M. (Michiel) Cleeren |
| Projectmedewerker | A. (Lize) Kooijman MSc. |
| Projectmedewerker | S.A. (Stefan) Prij LL.M. |
| Kwaliteitsbewaker | drs. ing. P.M.H.H. (Peter) Bex |

II Projectaanpak

Voor het beantwoorden van de deelonderzoeksvragen is een fasegewijze aanpak gehanteerd. Hieronder zijn de werkzaamheden en resultaten per fase beschreven.

Fase 1

In fase 1 is de aanpak van het onderzoek afgestemd met de opdrachtgever en een overzicht opgesteld van alle rijkssubsidies in de onderzoeksperiode 2012-2015. Concreet zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

1. Afbakenen van het onderzoek door het maken van werkafspraken en het afstemmen van een aantal belangrijke uitgangspunten. Het ging onder andere om de wijze van het vastleggen van gegevens, de gewenste vormgeving van de onderzoeksresultaten en de planning en organisatorische aspecten van het onderzoek. De afspraken met de opdrachtgever zijn vastgelegd in een plan van aanpak.
2. Opstellen van een overzicht van alle subsidies in de periode 2012-2015 op basis van de bijlagen van de departementale rijksbegrotingen op www.rijksbegroting.nl. Per subsidie zijn in het overzicht de volgende gegevens overgenomen:
 - Jaar
 - Incidentele karakter
 - Begrotingsartikel
 - Begrotingswet(ten)
3. Verwijderen van Europese (op verzoek opdrachtgever) en dubbel vermelde subsidies (opgenomen bij verschillende subsidiejaren of onder meerdere begrotingswetten). Hierdoor ontstond een compleet overzicht met unieke rijkssubsidies.

Fase 2

In fase 2 is het overzicht met rijkssubsidies aangevuld door aan te geven of subsidies wel of niet zijn geëvalueerd. Voor de niet uitgevoerde evaluaties zijn de aangevoerde motivaties achterhaald. Concreet is het overzicht per subsidie aangevuld met:

- Wel of niet geëvalueerd
- Type evaluatie
- Jaar evaluatie
- Hyperlink naar evaluatie
- Motivatie om niet te evalueren

Fase 3

In fase 3 is beoordeeld of de uitgevoerde evaluaties voldoen aan de vereisten uit de RPE. Concreet zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

1. Selecteren van uitgevoerde evaluaties. Voor de subsidies waarvan de evaluatie niet op www.rijksbegroting.nl staat, is een beknopte aanvullende zoekactie uitgevoerd op een aantal overheidswebsites⁶ en via Google. Evaluaties die betrekking hebben op subsidies die afliepen vóór 2012, zijn buiten beschouwing gelaten. De overige gevonden evaluaties zijn geselecteerd voor een beoordeling aan de RPE.

⁶ Het gaat om www.rijksoverheid.nl/documenten, www.tweedekamer.nl en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>.

2. Beoordelen van de evaluaties. De vereisten van de RPE (primair artikel 2 lid 1, subsidair lid 2 t/m 4) zijn vertaald naar stellingen waaraan iedere evaluatie is getoetst. De resultaten zijn vastgelegd in een format per evaluatieonderzoek. Per stelling was het mogelijk om 2 punten, 1 punt of 0 punten te scoren. De score was afhankelijk van de volledige vermelding van het betreffende RPE-onderdeel in het onderzoek.

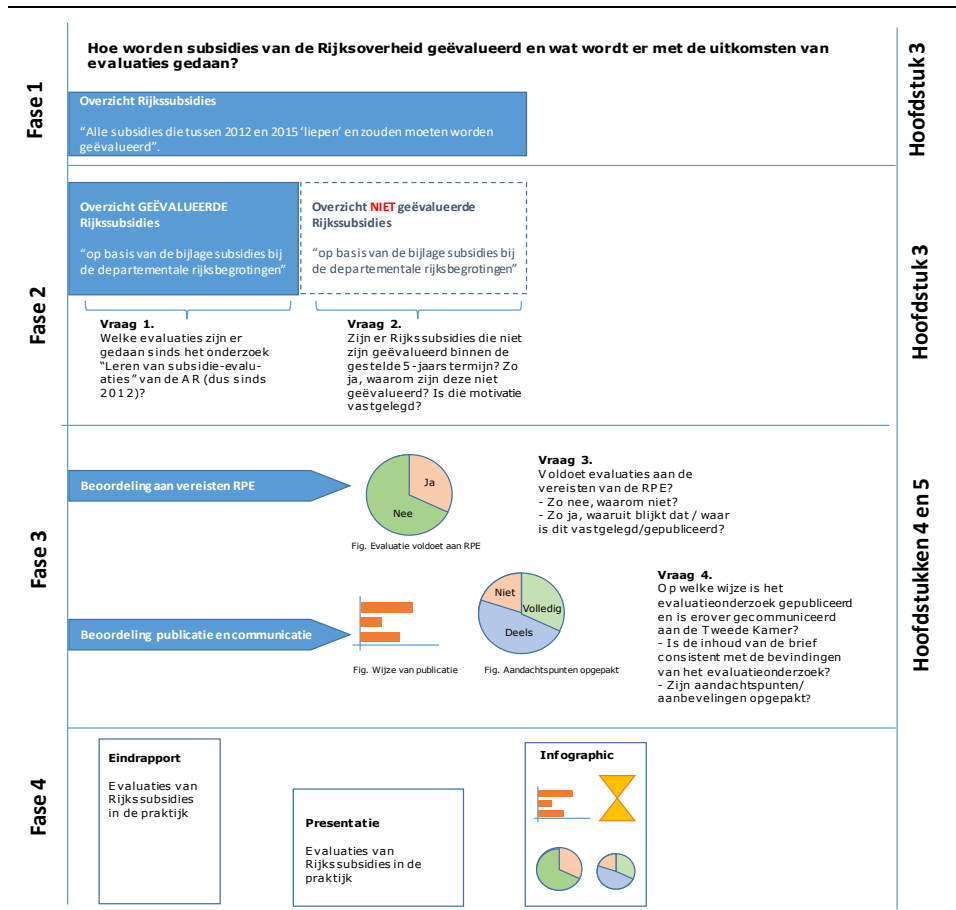
Ook is geïnventariseerd of het evaluatieonderzoek is gepubliceerd via een overheidswebsite (publicatie) en of het onderzoek is voorzien van een Kamerbrief (communicatie). Indien een Kamerbrief communiceert over evaluatiebevindingen, is nagegaan of dit consistent is met de inhoud van het onderzoek. Verder is aangegeven wat in Kamerstukken is opgenomen over het oppakken van aanbevelingen uit de evaluatie. De resultaten van de beoordeling zijn vanuit de individuele formats samengevoegd in een overkoepelende database. De database is gebruikt om een integrale beoordeling te geven over de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties.

Fase 4

In fase 4 van het onderzoek is een presentatie gegeven aan de interdepartementale werkgroep. Tijdens de presentatie is inzicht gegeven in de aanpak en de belangrijkste resultaten van het onderzoek. Vervolgens is het voorliggende eindrapport opgesteld. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten samengevat in een infographic.

In het onderstaande figuur zijn de werkzaamheden en resultaten per fase samengevat.

Figuur 5. Schematisch overzicht van de werkzaamheden en resultaten per fase



III Belangrijkste uitgangspunten

Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn verschillende uitgangspunten gehanteerd. Hieronder zijn de uitgangspunten per fase beschreven.

Fase 1

Onderstaande uitgangspunten zijn leidraad bij het opstellen van het subsidieoverzicht 2012-2015. De uitgangspunten zijn nodig om te bepalen welke subsidies in het overzicht behoren. Het subsidieoverzicht is de basis voor het verdere vervolg van het onderzoek, waarin is geïnventariseerd in hoeverre evaluaties hebben plaatsgevonden, in welke mate zij voldoen aan de vereisten van de RPE en op welke wijze zij zijn gepubliceerd en gecommuniceerd.

- De bijlagen van de departementale rijksbegrotingen, beschikbaar op www.rijksbegroting.nl, zijn de leidende bron voor het opstellen van het subsidieoverzicht 2012-2015.
- Een subsidie maakt onderdeel uit van het onderzoek indien:
 - Een subsidie loopt of beëindigd is in de periode van 2012 tot en met 2015.
 - Een subsidie regulier, incidenteel of overig van aard is. Een subsidie is regulier, incidenteel of als overig benoemd indien dit expliciet is vermeld in de bijlagen van de departementale rijksbegrotingen.
- Een subsidie maakt geen onderdeel uit van het onderzoek indien het een Europese subsidie betreft.
- Subsidies die als deelsubsidie onder een overkoepelende subsidie zijn opgenomen, tellen niet afzonderlijk mee. Alleen de overkoepelende subsidie maakt onderdeel uit van het onderzoek.
- Subsidies die meermaals onder (nagenoeg) dezelfde naam zijn opgenomen, tellen mee als één unieke subsidie. Dit geldt niet indien:
 - De subsidie is verstrekt op grond van een ander begrotingsartikel.
 - De hyperlink leidt naar een andere subsidieregeling met een andere wettelijke grondslag en andere geldigheidsperiode.
- Subsidies die meermaals onder (nagenoeg) dezelfde naam zijn opgenomen, maar waarvan het begrotingsartikel gedurende de periode 2012-2015 is gewijzigd van een nummer naar een code, tellen mee als één unieke subsidie.
- Subsidies die bij meerdere jaren zijn vermeld, waarvan het begrotingsartikel gedurende de onderzoeksperiode is gewijzigd van een nummer naar een code en die in verschillende jaren zijn gebaseerd op een verschillend aantal begrotingsartikelen, tellen net zo vaak mee als het maximale aantal vermelde begrotingsartikelen per jaar.
- Subsidies die bij meerdere jaren zijn vermeld en waarbij in een van deze jaren geen hyperlink beschikbaar is naar de wettelijke grondslag, tellen voor dat jaar mee als dezelfde subsidie als in het naastgelegen jaar.
- Subsidies die bij meerdere begrotingswetten zijn vermeld onder (nagenoeg) dezelfde naam, tellen mee als één unieke subsidie mits een eventuele hyperlink naar de wettelijke grondslag steeds naar dezelfde subsidieregeling met dezelfde geldigheidsperiode leidt.
- Subsidies die bij meerdere begrotingswetten zijn vermeld en als één unieke subsidie meetellen, zijn toegekend aan het departement dat de subsidieregeling als eerste heeft ondertekend.

- Subsidies die bij meerdere begrotingswetten zijn vermeld, als één unieke subsidie meetellen en waarbij een functionerende hyperlink naar de subsidieregeling ontbreekt, zijn toegekend aan:
 - Buitenlandse Zaken, wanneer de subsidie is vermeld bij Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
 - Buitenlandse Zaken, wanneer de subsidie is vermeld bij Buitenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
 - Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wanneer de subsidie is vermeld bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Wonen en Rijksdienst.
 - Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wanneer de subsidie is vermeld bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie.
- Subsidies die bij meerdere begrotingswetten zijn vermeld en die zijn gebaseerd op een verschillend aantal begrotingsartikelen, tellen net zo vaak mee als het maximale aantal vermelde begrotingsartikelen per begrotingswet per jaar.

Fase 2

Onderstaande uitgangspunten zijn gehanteerd om te bepalen welke subsidies zijn geëvalueerd. Hiermee zijn deze uitgangspunten bepalend voor het antwoord op de eerste twee deelonderzoeksvragen.

- De bijlagen van de departementale rijksbegrotingen, beschikbaar op www.rijksbegroting.nl, zijn de leidende bron voor het inventariseren welke subsidies wel en niet zijn geëvalueerd. Dit geldt ook voor het inventariseren van het jaar waarin een evaluatie is uitgevoerd en voor de motivatie waarom een subsidie niet is geëvalueerd.
- Subsidies zijn geëvalueerd wanneer minimaal eenmaal is vermeld dat een evaluatie heeft plaatsgevonden. Dit geldt ook wanneer voor dezelfde subsidie bij een ander jaar niet is vermeld dat een evaluatie heeft plaatsgevonden.
- Subsidies waarbij in de bijlagen is vermeld dat ze zijn geëvalueerd en waarbij voor de evaluatie is verwezen naar beschikkingen, jaarrekeningen, jaarverslagen, kamerstukken of andere vormen van verantwoording, zijn in het onderzoek aangemerkt als geëvalueerd.
- Subsidies waarbij is aangegeven dat zij 'jaarlijks', 'periodiek (visitatie)', 'doorlopend' of 'permanent' worden geëvalueerd of waarvan is vermeld dat de evaluatie een 'intern document' is, zijn in het onderzoek aangemerkt als 'geëvalueerd'.
- Subsidies waarbij is aangegeven dat de evaluaties 'divers' zijn uitgevoerd, zijn in het onderzoek aangemerkt als 'onduidelijk'. Het is niet duidelijk of een evaluatie is uitgevoerd.
- Subsidies waarbij is aangegeven dat het onbekend is of een evaluatie is uitgevoerd, zijn in het onderzoek aangemerkt als 'niet geëvalueerd'.
- Subsidies waarbij in de kolom 'Volgende evaluatie (jaartal)' een hyperlink is opgenomen naar een evaluatierapport, zijn beoordeeld als 'geëvalueerd' in het in die kolom vermelde jaar. Dit ongeacht het vermelde in de kolom 'Laatste evaluatie (jaartal met hyperlink naar vindplaats)'.
- De motivatie uit het meest recente jaar is leidend bij het inventariseren van de motivatie om niet te evalueren.

Fase 3

Onderstaande uitgangspunten zijn gehanteerd om te bepalen in hoeverre evaluatieonderzoeken voldoen aan de vereisten van de RPE en op welke wijze zij zijn gepubliceerd en gecommuniceerd. Hiermee zijn deze uitgangspunten bepalend voor het antwoord op de derde en vierde deelonderzoeksvraag.

- Evaluatieonderzoeken zijn niet bruikbaar voor een beoordeling aan de vereisten van de RPE, wanneer zij betrekking hebben op vóór 2012 aflopende subsidies of als het jaarverslagen betreft.
- Evaluatieonderzoeken waarnaar is verwezen via de tabbladen 2013, 2014 en 2015 onder rijksbegrotingen op www.rijksbegroting.nl, die zijn opgesteld vanaf 2012 en die betrekking hebben op subsidies die liepen tussen 2012 en 2015, zijn getoetst aan de RPE-vereisten, ongeacht vorm of inhoud van het document waarnaar is verwezen.
- Wanneer voor een subsidie meerdere evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn, is het meest recente evaluatieonderzoek getoetst aan de vereisten van de RPE.
- Subsidies zijn individueel beoordeeld aan de vereisten van de RPE. Dit betekent dat wanneer in evaluatieonderzoek meerdere subsidies zijn geëvalueerd, iedere afzonderlijke subsidie is beoordeeld aan de vereisten van de RPE.
- Om te beoordelen of een subsidie binnen uiterlijk 5 jaar is geëvalueerd, is de inwerkingtreding van de subsidieregeling vergeleken met de datum waarop het evaluatieonderzoek is uitgebracht. Indien deze periode meer dan 5 jaar bedraagt, is de subsidie beoordeeld als 'niet tijdig geëvalueerd'.
- Indien de subsidieregeling niet beschikbaar is via www.rijksbegroting.nl, dan is de in het evaluatieonderzoek vermelde inwerkingtredingsdatum van de subsidieregeling leidend voor het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van de subsidieregeling.
- Indien de datum van een evaluatieonderzoek alleen een maand en jaartal vermeldt (en geen specifieke datum), dan is de laatste dag van de vermelde maand aangehouden.
- Een evaluatieonderzoek is gepubliceerd, als deze via een website van de overheid is gepubliceerd (zoals www.overheid.nl, www.tweedekamer.nl, etc.). Indien een evaluatieonderzoek uitsluitend via de organisatie die het onderzoek heeft uitgevoerd, is openbaar gemaakt, dan is deze als 'niet gepubliceerd' aangemerkt.
- Een evaluatieonderzoek is gecommuniceerd, indien een begeleidende Kamerbrief is gestuurd naar de Tweede Kamer.
- De conclusies van het evaluatieonderzoek zijn onderbouwd door onderliggende bevindingen indien deze onderliggende bevindingen ook elders in het evaluatieonderzoek zijn opgenomen.
- Onderzoeksmethodieken zijn valide en betrouwbaar tenzij het tegendeel evident naar voren komt uit de evaluatie.
- Het evaluatieonderzoek geeft inzicht in de (on)mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van de subsidie vast te stellen indien expliciet is vermeld dat het geven van dit inzicht mogelijk dan wel onmogelijk is.
- Deskundigen zijn onafhankelijk indien zij bij de klankbordgroep aansluiten of de klankbordgroep voorzitten, waarbij de klankbordgroep niet hetzelfde is als een werkgroep die als opdrachtgever functioneert.
- Onafhankelijke deskundigen geven een onafhankelijk oordeel over uitgevoerde evaluaties indien een brief met daarin hun oordeel als bijlage is toegevoegd aan naar de Kamer verstuurde evaluatieonderzoeken en kabinetsreacties.

Fase 4

In fase 4 zijn geen uitgangspunten gehanteerd die bepalend zijn voor het antwoord op de deelonderzoeksvragen.

IV Overige aandachtspunten

In het onderzoek is ook in kaart gebracht in hoeverre wordt voldaan aan enkele niet verplichte onderdelen met betrekking tot subsidie-evaluaties. Het gaat om kwaliteitseisen voor het uitvoeren van evaluatieonderzoeken en om de communicatie over de resultaten van subsidie-evaluaties.

Kwaliteitseisen evaluatieonderzoeken

Hieronder zijn kwaliteitseisen beschreven voor het uitvoeren van evaluatieonderzoeken, maar die niet verplicht zijn voor subsidie-evaluaties.

Tekstkader 7. Extra vereisten voor evaluatieonderzoeken

De kwaliteitseisen voor het uitvoeren van evaluatieonderzoeken zijn vastgelegd in de RPE. In artikel 2 lid 1 t/m 4 RPE staan de eisen die gelden voor evaluatieonderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Specifiek voor subsidie-evaluaties gelden uitsluitend de eisen van lid 1. In lid 2 t/m 4 zijn de volgende eisen opgenomen:

- 9. Onafhankelijkheid deskundige:** Uit het evaluatierapport blijkt de betrokkenheid van minimaal één onafhankelijke deskundige bij het evaluatieonderzoek.
- 10. Onafhankelijkheid oordeel:** Uit het evaluatierapport blijkt dat een onafhankelijke deskundige een onafhankelijk oordeel geeft over de uitgevoerde evaluatie.
- 11. Onafhankelijkheid in rapport beschreven:** Het rapport beschrijft hoe een of meer onafhankelijke deskundigen bij het onderzoek betrokken zijn geweest.

De stellingen 9 t/m 11 zijn een vertaling van lid 2 t/m 4, die niet van toepassing zijn op subsidie-evaluaties. Ze gaan in op de onafhankelijkheid van de evaluatie. Over de interpretatie van onafhankelijkheid bestaat discussie tussen de departementen. De interpretatie die hieraan in dit onderzoek is gegeven, is opgenomen in bijlage III.

De bovenstaande eisen zijn niet van toepassing op evaluaties van subsidies, uitsluitend verplicht voor beleidsevaluaties. In het onderzoek is wel nagegaan of de uitgevoerde evaluaties hieraan voldoen. Dit bleek echter voor geen van de evaluaties het geval te zijn.

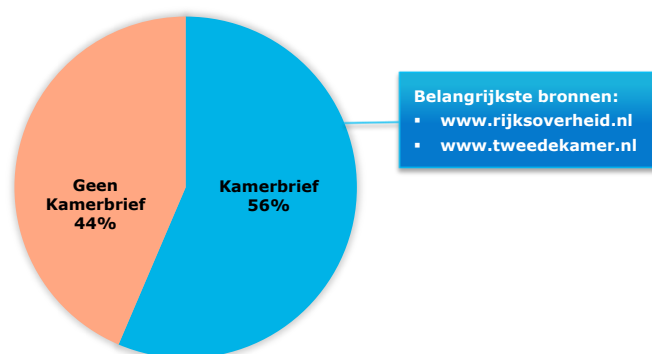
Communicatie

Nagegaan is of over evaluaties is gecommuniceerd aan de Tweede Kamer. Indien sprake is van communicatie, is tevens onderzocht of de inhoud van de Kamerbrief consistent is met de bevindingen van het evaluatieonderzoek en of is aangekondigd om de aanbevelingen op te pakken. Uitgangspunt bij communicatie is dat de Tweede Kamer door middel van een Kamerbrief inhoudelijk is geïnformeerd over de resultaten van het evaluatieonderzoek.

Het communiceren over de resultaten van een evaluatieonderzoek aan de Tweede Kamer is niet bij wet geregeld en daarmee facultatief.

Van de 78 beschikbare evaluatieonderzoeken in de periode 2012 tot 2015, is de Tweede Kamer 44 keer (56%) geïnformeerd over de resultaten van het evaluatieonderzoek. Zoals hierboven staat aangegeven bestaat hiertoe niet alleen geen verplichting, maar is het bovendien denkbaar dat departementen de Tweede Kamer op een andere wijze informeren dan door toezending van een evaluatierapport. Bijvoorbeeld door bevindingen te verwerken in de toelichting bij een nieuwe (voortzetting van) een subsidiegeleding. Uit de reacties van departementen blijkt dat de Tweede Kamer aanmerkelijk beter wordt geïnformeerd dan wij met onze strikte definitie hebben kunnen vaststellen. De Kamerbrieven zijn veelal beschikbaar via www.rijksoverheid.nl en www.tweedekamer.nl. Voor 34 (44%) van de evaluatieonderzoeken is geen Kamerbrief vindbaar. Voor 2 van de 78 (3%) evaluatieonderzoeken geldt dat deze niet door de overheid zijn gepubliceerd, maar wel een Kamerbrief aan de Tweede Kamer is verstuurd waarin inhoudelijk is ingegaan op de resultaten van het evaluatieonderzoek. In het onderstaande figuur is de mate van communicatie geïllustreerd.

Figuur 6. Communicatie van evaluatieonderzoeken door de overheid



Van de 44 beschikbare Kamerbrieven is 39 keer (89%) inhoudelijk ingegaan op de resultaten van het evaluatieonderzoek. De Kamerbrief gaat hierbij in op aspecten zoals doelmatigheid en doeltreffendheid, maar (indien vermeld) ook op aanbevelingen om onderdelen van een subsidie aan te scherpen of aan te passen om zo de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen. In vijf Kamerbrieven (11%) zijn de resultaten van het evaluatieonderzoek niet inhoudelijk vermeld.

Van de 39 Kamerbrieven waarin inhoudelijk is ingegaan op de resultaten van het evaluatieonderzoek, komt de inhoud van 38 Kamerbrieven (97%) overeen met de bevindingen van het evaluatieonderzoek. In één Kamerbrief (3%) is dit gedeeltelijk het geval.

In 22 Kamerbrieven (56%) is aangegeven of en op welke manier de aanbevelingen worden opgepakt.