



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Rapport Evaluatie subsidiesystematiek DGPV

definitief

Colofon

Titel	Rapport Evaluatie subsidiesystematiek DGPV
Uitgebracht aan	DGPV
Datum	29 juni 2017
Kenmerk	2017-0000127367

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Samenvatting	4
1 Aanleiding, aanpak en afbakening	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Aanpak	7
1.4 Afbakening	8
1.5 Beantwoording van de onderzoeksvragen	9
1.6 Leeswijzer rapport	10
2 Beeld op DGPV-niveau	11
3 Bevindingen PO	13
3.1 Context directie PO	13
3.2 Overall beeld over redeneerlijn bij in te zetten instrumenten PO	14
3.3 Per subsidie/organisatie	15
4 Bevindingen VO	17
4.1 Context directie VO	17
4.2 Overall beeld over redeneerlijn bij in te zetten instrumenten VO	18
4.3 Per subsidie/organisatie	19
5 Reflectie op bevindingen; OCW-breed beeld	35
5.1 Algemeen beeld: OCW bewuster en zakelijker	35
5.2 Rode draden en suggesties: Wat staat OCW nog te doen?	36
Ondertekening	47
Bijlage 1: Redeneerlijn financierings-instrumenten (hulpmiddel)	48
Bijlage 2: Onderzochte instellingen voor PO en VO	50
Bijlage 3: Kader m.b.t. EU regelgeving over staatssteun (beknopt)	52

Samenvatting

Doelstelling

Dit onderzoek is uitgevoerd om een bijdrage te leveren aan het verder verbeteren van de rechtmatigheid (waaronder het voldoen aan Europese regels) en het minimaliseren van diverse risico's, bij het door de beleiddirecties beschikbaar stellen van financiële middelen aan niet-(onderwijs)instellingen.

Aanleiding

Uit het in 2015 door de ADR uitgevoerde onderzoek bij de directie MBO is gebleken dat de mogelijkheid van staatssteun zich vooral voordoet in het geval van de subsidieverstrekking. Dat onderzoek was voor het MT-OCW begin 2016 aanleiding om bij alle overige beleiddirecties van OCW na te gaan of daar vergelijkbare problematiek speelt opdat zij zo nodig gepaste actie kan nemen. Daarom is aan de ADR gevraagd bij de drie beleid-DG's gelijktijdig vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd die zich vooral richten op de subsidiesystematiek, met name de beginfase. In die fase wordt de instrumentkeuze gemaakt om financiële middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van beoogde activiteiten. Een goede afweging in de beginfase vermindert diverse risico's.

Aanpak

Van alle beleiddirecties van de beleid-DG's zijn bijna alle lopende subsidies 2015/2016 onderzocht vooral met het oog op de wijze hoe tot de instrumentkeuze is gekomen. De gehanteerde afwegingen zijn tegen het licht gehouden van de tijdens het MBO-onderzoek opgestelde 'redeneerlijn voor instrumentkeuze'. De nieuwe Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS is daarin inmiddels verwerkt. De redeneerlijn is een (eenvoudig) hulpmiddel om tot een eerste afweging van in te zetten financieringsinstrument te komen.

Bevindingen DGPV

De bevindingen van de onderzochte subsidies zijn per beleidsdirectie in aparte hoofdstukken (3 en 4) opgenomen. In hoofdstuk 2 is het beeld op DGPV-niveau beschreven, in essentie is dat:

- De achtergronden van de ingezette subsidie instrumenten zeer divers zijn.
- Enkele subsidies betreffen projecten die een beperkt aantal jaar duren en daarna weer worden opgeheven. Een aanzienlijk deel betreft subsidierelaties met een meerjarige looptijd die herhaaldelijk worden verlengd.
- Door de directie PO is in samenwerking met DG-control van FEZ in 2016 een gedegen doorlichting naar haar subsidies uitgevoerd en zijn diverse

logische acties in gang gezet. De afwegingen en (voorgenomen) aanpassingen worden voor het overgrote deel door de ADR onderschreven.

- Enkele organisaties die bijzondere aandacht vragen zijn onder anderen Stichting Cito en Stichting Kennisnet. Bij Stichting Cito is het van belang om het lopende overleg om tot een bij deze tijd passende relatie tussen Stichting Cito en OCW te komen, gestaag voort te zetten en te streven naar een strikte scheiding tussen publieke en private activiteiten. Bij Stichting Kennisnet speelt onder andere de vraag in hoeverre gezien de huidige marktontwikkelingen en het belang die onderwijsinstelling zelf hebben bij een goede ICT-voorziening of subsidiering vanuit OCW nog gewenst is.

OCW-breed beeld

Doordat dit onderzoek bij alle drie beleid-DG's is uitgevoerd, kan op basis van de bevinden een OCW-breed beeld gegeven worden. Dit is in iedere rapportage per DG identiek opgenomen.

Het OCW-brede beeld is dat OCW steeds bewuster om gaat met de wijze hoe financiële middelen voor gewenste activiteiten worden ingezet. De ADR constateert zo bijvoorbeeld in toenemende mate aandacht voor mogelijkheden om activiteiten door de markt te laten uitvoeren waar dat mogelijk lijkt. Ook in situaties waarin al langdurige subsidierelaties bestaan en OCW met taakuitvoering bekend is geraakt, worden nieuwe of hernieuwde wijze van financieren met bijbehorende afspraken gemaakt. Het (maatschappelijk) werkveld per beleidsterrein verschilt sterk. Dat heeft ook invloed op de wijze waarop financiering voor beoogde activiteiten geregeld wordt.

Dit alles neemt niet weg dat er in dit onderzoek diverse aandachtspunten voor verdere verbetering naar voren zijn gekomen. In het laatste hoofdstuk zijn diverse 'rode draden' genoemd en worden bijbehorende suggesties voor OCW geschetst. De belangrijkste daaruit zijn:

- Geef op MT-OCW-niveau richting over de mate van wenselijkheid van het 'benutten van de markt' en 'gebruik van subsidies'.
- Neem de beoogde activiteit(en) als startpunt en bepaal vervolgens op grond daarvan wat het best passende financieringsinstrument is. Laat daarbij de overweging om middelen rechtmatig en zo doelmatig mogelijk in te zetten, leidend zijn.
- Implementeren van beleid kost tijd; dat lijkt soms onderschat te worden. Geef meer aandacht aan voorbereiding van implementatie en uitvoering.

1 Aanleiding, aanpak en afbakening

1.1 Aanleiding

In 2015 onderzocht de ADR mogelijke knelpunten in het financieel beheer bij het beschikbaar stellen van (extra) financiële middelen binnen het beleidsterrein MBO (Middelbaar Beroeps Onderwijs). De aanleiding was de constatering dat op enkele onderdelen in het financieel beheer mogelijke sprake was van onrechtmatigheid. Daarnaast speelde ook specifieke casuïstiek mee waarin vanuit historisch gegroeide situaties mogelijk sprake is van strijdigheid met geldende Europese regels. Soms gaven enkele subsidieverstrekingen aanleiding voor de Tweede Kamer om vragen te stellen. Ook werd vanuit OCW het beeld geschetst dat voor het beleidsdomein MBO bestaande (onderwijs)wetten en (subsidie)regelingen soms onvoldoende mogelijkheden geven om volledig rechtmatig financiële middelen beschikbaar te stellen indien dat beleidsmatig noodzakelijk wordt geacht.

In het MT-OCW van 29 januari 2016 is het rapport van de ADR over de wijze van subsidiering in het MBO-beleidsterrein besproken. Dat rapport gaf gedetailleerde adviezen bij specifieke onderwerpen en/of specifieke organisaties. Tevens is een algemene redeneerlijn (schema) ontwikkeld. Daarin is aangegeven, geredeneerd vanuit beleidsdoelstellingen, welk 'instrument' (o.a. subsidieverstreking) het meest passend is om financiële middelen beschikbaar te stellen. Op een hoger abstractieniveau zijn in dat rapport door de ADR een viertal aanbevelingen gedaan:

1. Bewuster te kiezen aan welke doelstellingen actieve uitvoering gegeven wordt (WAT).
2. Bewuster te kiezen voor de manier waarop uitvoering aan beleid wordt gegeven (HOE).
3. Dossierhouden en beheer versterken.
4. (Gebruik van) de Regeling BVE-subsidies af te bouwen.

In het MT-OCW is besloten om voor alle andere beleiddirecties van de drie beleids-DG's (DGPV, DGHWE en DGCM) door de ADR na te laten gaan of vergelijkbare problematiek aan de orde is en na te gaan in hoeverre de verworven inzichten en adviezen ook daar van toepassing zijn. Door MT-OCW is verzocht om dit 'vervolg'-onderzoek door de ADR op een pragmatische wijze uit te voeren waarbij o.a. gebruik gemaakt wordt van reeds door beleiddirecties uitgevoerde (zelf)evaluaties.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het leveren van een bijdrage aan het verder verbeteren van de rechtmatigheid (waaronder het voldoen aan Europese regels) en het minimaliseren van diverse risico's bij het door de beleiddirecties beschikbaar stellen van financiële middelen aan niet-(onderwijs)instellingen die bijdragen aan het realiseren van het beleid van OCW (vaak middels subsidies).

Onderzoeksvragen

Om deze doelstelling te realiseren zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze hebben de beleiddirecties in de afgelopen periode vanaf 2015 financiële middelen verstrekt aan niet-onderwijsinstellingen, gezien in het licht van de redeneerlijn?
2. Wat valt de ADR daarbij op, ook gezien vanuit relevante thema's en risico's die bij het verstrekken van middelen kunnen spelen?
3. Welke problematiek en risico's worden ervaren door betrokkenen van de beleiddirecties?
4. Wat zijn volgens betrokkenen en ADR mogelijke oorzaken van de beleefde problematiek (zoals onrechtmatigheid, naleving Europese regels, verwevenheid)?
5. Welke praktisch toepasbare aanpassingen dragen bij aan het vergroten van de rechtmatigheid en minimaliseren van bestaande risico's?

1.3 Aanpak

De volgende activiteiten zijn bij deze opdracht uitgevoerd:

1. Verkennende gesprekken met o.a. DG-controllers en (f-hoofden van) beleiddirecties om de problematiek per beleiddirectie in kaart te brengen en de eerste relevante documenten te verzamelen. Daarbij is nagegaan welke acties bij en door de beleiddirecties ondernomen zijn in het licht van de doelstelling van dit onderzoek.
2. In overleg met iedere beleidsdirectie heeft de ADR een afweging en keuze gemaakt ten aanzien van de te onderzoeken financiële (subsidie)stromen en/of te onderzoeken (ontvangende) organisaties en/of specifieke thema's en (minimaal) te bevragen personen en te gebruiken beschikbare informatie zoals (zelf)evaluaties. De afweging en keuze is uitgevoerd op basis van een totaalijst van alle verstrekte subsidies in 2015, rekening gehouden met afbreukrisico's en omvang van de (financiële) posten. De selectie is afgestemd met de betreffende beleidsdirecties. Subsidies die in 2016 gestopt worden of kortlopend en van zeer beperkte omvang zijn, niet nader onderzocht.
3. Uitvoering van een eerste analyse;

Bestudering van documentatie en opstellen van een overzicht met eerste resultaten door het vergelijken van de gekozen casussen met het referentiekader (de redeneerlijn en relevante thema's zoals ontwikkeld tijdens het voorgaande MBO-onderzoek). Inzichten zijn vastgelegd in een 'analysematrix'.

4. Gerichte verdiepende gesprekken en informatieverzameling;
Waar nodig is aanvullende informatie verzameld bij relevante betrokkenen en dossierhouders van de betreffende beleiddirectie.
5. Aanpassen van de gehanteerde 'redeneerlijn';
Op basis van verworven inzichten, is de eerder ontwikkelde redeneerlijn op onderdelen geactualiseerd, met name als gevolg van de inmiddels bestaande Kaderregeling Subsidies OCW, VWS en SZW. De bijgestelde 'redeneerlijn' is in bijlage 1 weergegeven.
6. Het opstellen van een conceptrapportage per beleids-DG die voor hoor-en-wederhoor is voorgelegd aan betrokken beleiddirecties. Waarna dit rapport is opgesteld.

Dit qua opzet vergelijkbare onderzoek is parallel bij de drie beleids-DG's van het ministerie van OCW uitgevoerd. De rapportages per DG zijn gelijktijdig uitgebracht. Door de uitvoering van deze onderzoeken is over de gehele breedte van OCW inzicht verkregen. Op grond van die inzichten heeft de ADR ook op het niveau van OCW (als geheel) een beeld ten aanzien van de gehanteerde subsidiesystematiek gegeven. Dit beeld is in ieder van de drie rapportages, identiek, opgenomen.

1.4 Afbakening

De beginfase, als het gaat om het maken van een instrumentkeuze om financiële middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van beoogde activiteiten, is mede bepalend voor eventuele rechtmatigheids- en andere problematiek. Problematiek, zoals de mogelijkheid van staatssteun, doet zich vooral voor in het geval van de verstrekking van subsidies. Dit is o.a. gebleken uit het voorgaande MBO-onderzoek. Dit nu uitgevoerde onderzoek richtte zich daarom vooral op de 'voorkant' van het proces om al dan niet tot subsidieverstrekking over te gaan. De focus was daarbij om aan de hand van actuele casussen waarbij van subsidieverstrekking sprake was eventuele aandachtspunten te benoemen en suggesties voor verbetering zichtbaar te maken.

Dit onderzoek heeft geen betrekking op de reguliere bekostiging van bekostigde (onderwijs)instellingen. Reguliere bekostiging wordt in dit onderzoek gezien als dat deel van de bekostiging dat via 'vaste' rekenregels of rekenmodellen wordt toegekend aan onderwijsinstellingen.

Er is geen controle/beoordeling van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het verstrekken van geld en de juiste naleving van de geldende procedures uitgevoerd. Evenmin is er onderzoek gedaan naar de operationele en administratieve werkzaamheden die bij het verstrekken van middelen (bijvoorbeeld door DUS-I of fondsen) uitgevoerd worden.

Dit onderzoek heeft betrekking op DGPV; de directies PO (Primair onderwijs , begrotingsartikel 1) en VO (Voortgezet onderwijs, begrotingsartikel 3). In bijlage 2 zijn de nader onderzochte subsidie ontvangende organisaties genoemd.

Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

Verspreiding rapport

De opdrachtgever is eigenaar van dit rapport. De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

1.5 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Met behulp van een analysematrix is geïnventariseerd en vastgelegd op welke wijze iedere beleiddirectie in de afgelopen periode vanaf 2015 financiële middelen verstrekt heeft aan niet-onderwijsinstellingen (onderzoeksvraag 1). Op grond van de redeneerlijn, gesprekken met betrokken (beleids)medewerkers en inzichten uit het eerder uitgevoerde 'MBO-onderzoek' (2015) zijn eventuele problematiek en risico's benoemd. Ook deze onderwerpen zijn ook in de analysematrix opgenomen (onderzoeksvraag 2 en 3).

Op basis van de uitgewerkte informatie uit de analysematrix en gevoerde gesprekken is deze rapportage opgesteld. Verzamelde inzichten van diverse oorzaken zijn benoemd in het hoofdstuk 'Reflectie op bevindingen' (onderzoeksvraag 4). Praktisch toepasbare aanpassingen die bijdragen aan het vergroten van de rechtmatigheid en minimaliseren van bestaande risico's zijn met kopjes 'handelingsperspectief' aangegeven zowel specifiek voor betreffende organisaties per beleiddirectie (in de hoofdstukken 'Bevindingen per

beleidsdirectie') en tevens in meer algemene zin als 'rode draden' op OCW-breed niveau (in het hoofdstuk 'Reflectie op OCW-niveau') (onderzoeksvraag 5).

1.6 Leeswijzer rapport

In het volgende hoofdstuk 2 is een samenvattend beeld geschetst van de bevindingen op DGPV-niveau. Die zijn gebaseerd op het onderzoek en bevindingen van de afzonderlijke directies; directie PO – Primair onderwijs (hoofdstuk 3) en directie VO – Voorgezet Onderwijs (hoofdstuk 4). Per directie komen van de onderzochte subsidies alleen die onderzochte organisaties aan de orde waarover de ADR aandachtspunten te melden heeft. Tevens zijn in die gevallen onder de kopjes 'handelingsperspectief' suggesties gegeven voor te nemen acties.

Afsluitend is in hoofdstuk 5 'Reflectie op bevindingen' het OCW-brede beeld beschreven gebaseerd op de drie parallel uitgevoerde onderzoeken bij iedere beleids-DG. Dit laatste hoofdstuk is in iedere rapportage identiek opgenomen.

2 Beeld op DGPV-niveau

Op grond van onderzoek naar een groot aantal subsidies vanuit de afzonderlijke directies is in dit hoofdstuk het beeld op DG-niveau beschreven. In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen van de afzonderlijke directies weergegeven met betrekking tot de gehanteerde subsidie systematiek. Hoofdstuk 3 gaat over directie PO en hoofdstuk 4 over directie VO. Daar wordt op specifieke subsidie ontvangende organisaties in gegaan die extra aandacht vragen.

Overall beeld over redeneerlijn bij in te zetten instrumenten

De achtergronden van de ingezette subsidie-instrumenten zijn zeer divers. Enkele subsidies betreffen projecten die een beperkt aantal jaren duren en daarna weer worden opgeheven (bijvoorbeeld Leraren met Lef). Het merendeel echter betreft subsidierelaties met een meerjarige looptijd die herhaaldelijk worden verlengd. Aan een enkele subsidie ligt (gedeeltelijk) een wettelijke taak ten grondslag bijvoorbeeld Stichting Cito.

Het thema staatssteun is bij de subsidies regelmatig aan de orde. Diverse subsidies worden jaren achter elkaar aan dezelfde instellingen verstrekt, waarbij niet altijd een gedegen marktverkenning is uitgevoerd of is herhaald. Tevens wordt niet altijd nagegaan of de langlopende subsidies wel het gewenste effect sorteren en of deze (in die vorm) nog nuttig en noodzakelijk zijn. Onduidelijk is in die gevallen of aan de subsidie nog steeds een duidelijk probleem ten grondslag ligt en of subsidie aan betreffende instelling het geëigende instrument is. Door de directie PO is in samenwerking met DG-control van FEZ in 2016 een gedegen doorlichting naar haar subsidies uitgevoerd en zijn diverse acties in gang gezet. Acties die er op gericht zijn om gesignaleerde risico's weg te nemen en in de toekomst beter te kunnen sturen en evalueren onder andere door het vooraf formuleren van prestatie-indicatoren.

Soms is onduidelijk of de achterliggende beleidsdoelstellingen worden gehaald. Over het algemeen wordt wel gekeken of de afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd, en of de werkelijke kosten overeenkomen met de aangevraagde subsidie en of deze voldoen aan de financieel administratieve voorwaarden.

-

Als achterliggende oorzaken voor de geconstateerde problematiek zijn de volgende argumenten als rode draad in door beleidsmedewerkers genoemde en beleefde omstandigheden te zien:

- Een instelling waar al jarenlang een subsidierelatie mee bestaat heeft een onvervangbaar netwerk. Marktpartijen die een dergelijk uitgebreid netwerk en kennisniveau hebben ontbreken. Kennis en ervaring dient dan eerst weer opgebouwd te worden, waaraan een langdurig en waarschijnlijk kostbaar traject vooraf gaat. Het wordt daarom als meest efficiënt en effectief ervaren om subsidie aan dezelfde organisatie te continueren.
- Korte doorlooptijd bij het inzetten van het instrument subsidie (zeker bij een partij die bekend is met de handelingswijze om subsidie te verkrijgen) en de ondersteuning vanuit DUS-I in tegenstelling tot de lange doorlooptijd en de grote beheerslast bij het uitzetten van een (Europese) aanbesteding.
- De wens en/of druk vanuit 'de politieke en ambtelijke top' op de beleidsdirectie om een toezegging aan een organisatie vorm te geven weegt soms zwaarder dan 'het volgen van de regels'.

Enkele organisaties die bijzondere aandacht vragen zijn Stichting Cito en Stichting Kennisnet. Bij Stichting Cito is het van belang om het lopende overleg om tot een bij deze tijd passende relatie tussen Stichting Cito en OCW te komen, gestaag voort te zetten. Bij Stichting Kennisnet speelt onder andere de vraag in hoeverre gezien de huidige marktontwikkelingen en het belang dat onderwijsinstellingen zelf hebben bij een goede ICT-voorziening of subsidiering vanuit OCW nog gewenst is. In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op deze en andere organisaties.

3 Bevindingen PO

3.1 Context directie PO

De directie PO heeft de volgende onderwijsonderwerpen in haar portefeuille o.a. (speciaal) primair onderwijs, passend onderwijs, onderwijsachterstanden, onderwijs aan asielzoekerkinderen en kwaliteit van leraren.

De directie Primair Onderwijs (PO) werkt langs verschillende lijnen aan het handhaven en vergroten van de onderwijskwaliteit in de sector PO. Een belangrijke prioriteit is het verbeteren van de resultaten op het gebied van taal en rekenen. Als in het primair onderwijs een goede basis wordt gelegd, kunnen leerlingen hun talenten ook in hun verdere schoolloopbaan optimaal ontwikkelen. Hiertoe werkt de directie nauw samen met andere betrokkenen, zoals de PO-Raad, scholen en schoolbesturen, gemeenten en andere partners. PO werkt natuurlijk ook samen met andere directies binnen OCW.

Bij Directie PO bestaan de uitgaven grotendeels uit bekostiging van onderwijsinstellingen (€ 9,4 miljard). Naast de bekostiging zijn in de begroting 2016 (artikel 1) bijdragen opgenomen voor subsidies (€ 119 mln.), voor opdrachten (€ 11,4 mln.) en bijdragen aan ZBO's/RWT's (€ 15,7 mln.).

Kengetallen (indicatief):

Aantal verstrekte subsidies:	ca 70 (o.b.v. doorlichting PO)
Aantal gesubsidieerde instellingen:	ca 35 (o.b.v. doorlichting PO)
Subsidiebudget in 2016:	119 mln. (uit begroting 2016)

Gemiddeld aantal jaar subsidierelaties:

gevarieerd: van eenmalig, enkele jaren tot meerjarig (meer dan 5 jaar)

Langst durende subsidierelatie: meer dan 20 jaar

Aantal verdragen: geen benoemd

Gangbare subsidieregeling:

WPO art180, Regeling ander eindtoetsen PO, Regeling onderwijsvoorzieningen jonggehandicapten, WOOS en Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, Regeling Stichting Nederlands Onderwijs in het buitenland, Wet subsidiëring landelijke ondersteunende activiteiten (Wet SLOA).

3.2 Overall beeld over redeneerlijn bij in te zetten instrumenten PO

Doorlichting naar subsidies in 2016 door directie PO voortvarend uitgevoerd

In 2016 heeft de directie PO in samenwerking met DG-control van FEZ een gedegen doorlichting naar haar subsidies uitgevoerd. Daarbij zijn alle subsidierelaties systematisch en kritisch bezien aan de hand van 10 evaluatievragen. Deze gingen zowel over het procesmatige als (beleids)inhoudelijke aspecten van de subsidies. De evaluatievragen waren:

Over het proces:

- Is subsidie het juiste instrument?
- Is de subsidie bedoeld voor een project of gaat het om een structurele bijdrage?
- Is voor de subsidie de juiste grondslag gekozen?
- Is er reeds een evaluatie uitgevoerd of in de planning?
- Spelen er bij deze subsidie op dit moment nog andere vragen?

(Beleids)inhoudelijk:

- Wat is het hogere beleidsdoel en wat is de doelomschrijving van de subsidie?
- Is de subsidie doeltreffend?
- Is de subsidie doelmatig?
- Heeft de subsidie het gewenste effect? / Wordt het hogere beleidsdoel bereikt?
- Voldoet de subsidiënt aan de randvoorwaarden van de beschikking?

Bij ieder vraag was nadere toelichting gegeven. De beantwoording is in samenwerking met beleidsinhoudelijke en financiële medewerkers van de directie gedaan. Waar nodig is advies door directie PO bij WJZ gevraagd. Op basis van de opgedane inzichten zijn adviezen opgesteld om waar nodig tot aanpassing in de subsidierelaties te komen: doorgaan op huidige wijze, ombuigen naar instellingssubsidie, ombuigen naar opdracht of stoppen. Binnen de directie PO zijn daarop inmiddels diverse wijzigingen in gang gezet. In februari 2016 is hierover een interne voortgangsrapportage opgesteld.

De ADR ondersteunt het initiatief en de manier van evalueren van PO en heeft de informatie uit deze doorlichting gebruikt om haar beeld te vormen in het kader van dit onderzoek.

Overall beeld ADR over subsidies PO

De ADR onderschrijft voor het overgrote deel de analyses en (voorgenomen) aanpassingen die door PO zijn genoemd in hun eigen doorlichting.

Op basis van de door PO uitgevoerde analyses en (voorgenomen) aanpassingen wordt een deel van de huidige subsidies voortgezet. Daarnaast zijn of worden diverse subsidierelaties gestopt. Waar voortzetting van de activiteiten vanuit de overheid gewenst is, worden er waar mogelijk activiteiten via opdrachten in de markt gezet. Enkele gevallen vragen nader onderzoek of evaluatie alvorens een optimale keuze te kunnen maken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij activiteiten die nu worden uitgevoerd door Kennisnet.

Voor een totaal overzicht van alle door PO onderzochte subsidierelaties, constatering en (voorgenomen) aanpassingen wordt naar hun doorlichting verwezen. In bijlage 2 is de lijst van de onderzochte organisaties opgenomen.

Hierna worden in dit hoofdstuk uitsluitend een beperkt aantal organisaties en subsidies behandeld waarbij de ADR tot andere of aanvullende inzichten dan in de doorlichting door de directie PO zelf is aangegeven. Als algemene opmerking over de wijze waarop PO haar doorlichting heeft uitgevoerd, zou volgens de ADR bij PO de vraag 'of een activiteit op de markt verkrijgbaar is' duidelijker aan de voorkant gesteld mogen worden.

Handelingsperspectief:

- Neem mee om bij een volgende evaluatie van subsidies ook het aspect van marktverkenning duidelijker mee.

3.3 Per subsidie/organisatie

Stichting School en Veiligheid

Stichting School & Veiligheid ondersteunt scholen bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat. Een nadere toelichting is verderop beschreven in het hoofdstuk over bevindingen VO. Deze stichting ontvangt nu zowel instellingssubsidie als specifieke projectsubsidies met betrokkenheid van PO, VO, en MBO. Om de mogelijkheid van staatssteun te minimaliseren, voert OCW nu marktverkenning uit. Ondanks de positieve ervaringen met het werk van de stichting is er nog beperkt zicht op effecten.

Handelingsperspectief

- Voer een effectmeting / evaluatie uit naar de resultaten van activiteiten en de producten die vanuit de stichting zijn geleverd.

- Continueer de lopende verkenning naar mogelijke alternatieven (inclusief marktverkenning) en rechtvaardig expliciet de besluitvorming als wordt besloten om op deze manier de subsidie aan Stichting School en Veiligheid voort te zetten.

Stichting Koningsspelen

Deze stichting heeft tot doel om leerlingen in het PO te stimuleren om goed te ontbijten en voldoende te bewegen. Beleidsmatig gezien biedt deze subsidie vanuit PO weinig toegevoerde waarde omdat scholen toch al zelf sportdagen organiseren. Vanuit VWS wordt deze subsidie met financiële steun van OCW voortgezet. Naast puur beleidsmatige overwegingen spelen ook andere motieven van politiek-bestuurlijke aard een rol om vooralsnog de subsidiering aan deze stichting voort te zetten. Tevens is de ervaring van OCW dat deze subsidie een verdringingseffect heeft op een deel van de sportdagen die scholen eerder zelf organiseerden zonder rijksbijdrage.

Handelingsperspectief

- Neem nut- en noodzaak van financiering in heroverweging, daarbij rekening houdend met de bijeffecten.

PO-Raad

De PO-Raad ontvangt voor verschillende activiteiten subsidie. Onder anderen voor Actieplan implementatie passend onderwijs en Coaches voor Caribisch Nederland. De directie PO beziet momenteel diverse activiteiten die door de PO-Raad worden uitgevoerd en mogelijke wijzigingen daarin waarbij ook het door anderen laten uitvoeren van activiteiten aan de orde is.

Handelingsperspectief

- Zet de herbezinning op optimale inzet van de PO-Raad (en andere organisaties) voort.
- Neem daarbij mee in hoeverre de advisering door Coaches voor Caribisch Nederland door marktpartijen verzorgd kan worden.

Stichting Cito

Directie PO en VO trekken samen op in dit dossier. Een nadere toelichting is opgenomen in hoofdstuk 5 over bevindingen bij VO. Het is zaak om op dit dossier gestaag voortgang te blijven boeken.

4 Bevindingen VO

4.1 Context directie VO

De directie VO omvat: vwo, havo, vmbo, vso en praktijkonderwijs. Dit raakt op veel vlakken het basis- en vervolgonderwijs. Bij ons onderzoek zien wij regelmatig een wisselwerking tussen VO-dossiers en PO-, MBO- en/of HO&S-dossiers. Deze worden vanuit OCW veelal directieoverstijgend opgepakt.

De directie Voorgezet Onderwijs (VO) zet zich in voor voortgezet onderwijs dat leerlingen uitdaagt en helpt hun talenten zo goed mogelijk te ontwikkelen. Dat is voor hen persoonlijk van belang maar ook voor onze maatschappij. In een samenleving waarin kennis steeds belangrijker wordt zijn goed opgeleide burgers onmisbaar. Daarbij draait het in het voortgezet onderwijs niet alleen om kennis en vaardigheden, maar ook om persoonlijke ontwikkeling en het overdragen van waarden die wij als samenleving essentieel vinden.

De directie VO zoekt bij haar inzet voor goed onderwijs altijd naar balans. Ze geeft scholen de ruimte om hun leerlingen maatwerk te bieden, maar zorgt ook voor heldere en verantwoorde kaders op onderwijsinhoudelijk, financieel, juridisch en personeelsgebied.

Het werkveld van de directie bestaat enerzijds uit het onderhoud en de ontwikkeling van het stelsel en anderzijds uit beleidsprioriteiten. Voorbeelden van stelseltaken zijn vakontwikkeling, toezicht en bekostiging. Actuele voorbeelden van beleidsprioriteiten zijn: het lerarenbeleid, leerlingendaling, vereenvoudiging van bekostiging, meer ruimte voor nieuwe scholen en de invoering van de nieuwe profielen in het vmbo.

De bekostiging van onderwijsinstellingen beslaat het grootste deel van de uitgaven van directie VO (7,5 miljard euro). Daarnaast zijn in de begroting 2016 (artikel 3) bijdragen opgenomen voor subsidies (55 mln. euro), bijdragen aan ZBO's/RWT's (45 mln. euro) en voor opdrachten (in- en uitbesteding 1,8 mln. euro). Er is ook een bedrag gereserveerd voor bijdragen aan (inter)nationale organisaties (238 duizend euro).

Kengetallen (indicatief):

Aantal verstrekte subsidies:	70
Aantal gesubsidieerde instellingen:	66
Subsidiebudget in 2016:	55 mln. euro
Gemiddeld aantal jaar subsidierelaties:	10
Langst durende subsidierelatie:	20 > jaar
Aantal verdragen:	geen
Gangbare subsidieregelingen:	WOOS, Wet SLOA en Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS.

4.2 Overall beeld over redeneerlijn bij in te zetten instrumenten VO

Gedeelde subsidierelatie met PO en vanuit PO uitgevoerde subsidiedoorlichting

Directie PO voerde in 2016 een uitgebreide subsidiedoorlichting naar nut, noodzaak, knelpunten en aanbevelingen ter verbetering. De onderzochte aspecten zijn grotendeels overlappend aan dit ADR-onderzoek. De ADR heeft aanvullend onderzocht in hoeverre voorafgaand aan het besluit om aan een bepaalde instelling subsidie te verstrekken, marktverkenningen zijn uitgevoerd. Veel vanuit PO onderzochte subsidierelaties zijn instellingen die ook vanuit VO worden gesubsidieerd. In die gevallen hebben wij in onze bevindingen en aanbevelingen aansluiting gezocht bij het PO-onderzoek.

Gebruik van subsidieregeling en afweging alternatieven

Verreweg de meeste subsidies zijn verstrekt op grond van de Wet Overige OCW-subsidies, waarbij verwezen wordt naar artikelen 2 en 4 en op de Regeling OCW-subsidies. De meer recent aangegane subsidies berusten op de Kaderregeling Subsidies OCW, SZW en VWS. Voor enkele partijen geldt specifieke wet- en regelgeving, zoals de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 (Cito en SLO). Elk van de onderzochte subsidierelaties is te relateren aan deze wet- en regelgeving. Wij hebben geen casussen gesignaleerd waarbij de inhoudelijke activiteiten niet passend waren.

De inhoudelijke beoordeling is overal zichtbaar gemaakt met genoteerde parafen. De daadwerkelijke inhoudelijke analyse is echter weinig transparant. Veelal zijn alleen vinkjes gezet en is niet duidelijk welke beleidsproblematiek achter de aanvraag ten grondslag ligt en of er überhaupt sprake is van een probleem. Uit de dossiers is niet op te maken welke afwegingen, analyses of veldonderzoeken hebben plaatsgevonden voorafgaand aan besluitvorming over het al dan niet verstrekken van subsidie. Daardoor is niet aangetoond dat een marktverkenning is uitgevoerd waarbij alternatieven zijn overwogen.

Wij merken op dat een deel van de instellingen door de jarenlange subsidierelatie omvangrijk is geworden en is geïnstitutionaliseerd. Die instellingen met veel fte's hebben daarom te maken met aanzienlijke kosten voor panden, ICT en administratie dat nagenoeg volledig wordt gefinancierd vanuit de subsidies van OCW. Daarbij zijn tot op heden inhoudelijke effectmetingen beperkt uitgevoerd. Ook bestaat hierdoor het risico dat een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie bestaat die de mededinging van andere partijen op voorhand in de weg staat.

Handelingsperspectief:

- Wees steeds alert op een ongewenst 'institutionaliseringeffect'.
- Leg waar passend in de subsidieovereenkomst met een organisatie vast dat het uitgangspunt is dat de relatie van tijdelijke aard is en zie erop toe dat hiernaar wordt gehandeld.
- Bekijk alternatieve mogelijkheden, zoals het opnemen als wettelijke taak, als op voorhand blijkt dat er geen sprake is van een tijdelijk karakter van de beoogde activiteiten.

4.3 Per subsidie/organisatie

In bijlage 2 is de lijst van de onderzochte organisaties opgenomen. Hierna komen uitsluitend die organisaties aan de orde waarover in het licht van dit onderzoek iets te melden valt.

Stichting Kennisnet

Kennisnet ondersteunt scholen met ICT. Kennisnet zorgt voor een landelijke ICT-basisinfrastructuur, adviseert de sectorraden en deelt haar kennis met het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Zo laat Kennisnet ict werken voor het onderwijs. Kennisnet wordt gefinancierd vanuit het bestuursakkoord het doorbraakproject onderwijs en ict 2014-2017 en ontvangt zowel instellingssubsidie als verschillende projectsubsidies.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Kennisnet is zowel voor PO, VO als MBO actief. Directie Kennis verstrekt de subsidie (regievoering);
- vanuit OCW en voor het doorbraakproject onderwijs en ict komt ook financiering vanuit EZ;
- nauwe samenwerking met VO-Raad, PO-Raad en MBO-Raad;
- Kennisnet ontvangt zowel project- als instellingssubsidies.

Problematiek

Directie Kennis is verantwoordelijk voor de administratieve afwikkeling van de subsidie aan Kennisnet. Initiatieven voor projecten zijn veelal het resultaat van in overleg tussen de Raden en OCW bepaalde projecten en programma's. Kennisnet komt dan met een programma- of projectvoorstel zonder dat hieraan een expliciete marktverkenning vooraf gaat. Betrokkenen medewerkers geven aan dat indien hier aanleiding toe is, zij een signaal afgeven dat nagegaan moet worden of Kennisnet (met de kennis en de dienstverleners op ICT gebied van nu) niet marktverstoring werkt. Deze signalen worden binnen de beleidsdirecties besproken.

Over Kennisnet bestaat tussen de betreffende directies binnen OCW discussie over zaken als op de markt beschikbare alternatieven, de manier van financieren en de hoogte van de subsidie(s). Kennisnet ontvangt naast een instellingssubsidie ook subsidie voor specifieke projecten. Die projecten zouden wellicht ook als opdracht kunnen worden gekenmerkt. Directie Kennis voert vanuit OCW de regie over de (subsidie)relatie met Kennisnet. Ook de VO-Raad, stichting Schoolinfo, PO-Raad, MBO-Raad en saMBO-ICT zijn medebepalend voor beleidsontwikkeling op het gebied van ict. Deze partijen formuleren namens het onderwijs de ICT-behoefte van scholen. De raden zijn sinds 2104 mede bepalend voor de jaarprogrammering van Kennisnet.

Een vraag die tijdens dit onderzoek bij de ADR-onderzoekers rijst, is of de overheid als ict-infrastructuurleverancier op zou moeten willen/mogen treden. De overweging die hier 15 jaar geleden bij de oprichting van Kennisnet aan ten grondslag lag, was dat marktpartijen uiteenlopende niveaus van kwaliteit leverden en aspecten als privacy en beveiliging een rol speelde. Ons inziens zijn deze laatste factoren bij elke uitbestede ict-dienst van de overheid aan de orde en zijn marktpartijen prima – en soms beter dan de overheid – in staat om de beveiliging en privacy te garanderen.

Voor wat betreft de financiering speelt het vraagstuk om (vergelijkbaar met SURF) Kennisnet om te (laten) vormen tot een vereniging waarvoor contributie moet worden betaald door belanghebbende onderwijsinstellingen. Voor de HO sector is deze ICT dienst in de vorm van een coöperatie ingericht, naar tevredenheid instellingen.

Handelingsperspectief

- Verken in welke mate het mogelijk is om (een deel van) de projectmatige activiteiten van Kennisnet als opdracht in de markt te zetten. Benader dit in onderlinge afstemming met de overige betrokken OCW-directies.
- Ga na of ook marktpartijen de producten en diensten van Kennisnet bieden.
- Laat een effectmeting/evaluatie uitvoeren om de behaalde doelstellingen inzichtelijk te maken en op basis van de resultaten beslissingen over het vervolg te kunnen nemen.
- Verken als alternatief de mogelijkheden om op termijn Kennisnet als vereniging te laten opereren waarbij vanuit de VO-instellingen contributie wordt betaald en of eventuele extra middelen via de 'lumpsum' worden verstrekt.

Stichting Cito

Tijdens een studiereis in Amerika ontdekte Adriaan de Groot dat willekeur in het onderwijs te voorkomen was door kinderen onafhankelijk en objectief te toetsen. Met meerkeuzevragen van een centraal toetsinstituut. Terug in Nederland legde De Groot de basis voor de Cito-toets en voor Cito als organisatie. Goed en eerlijk toetsen werd de missie van Cito. Cito bestaat inmiddels bijna vijftig jaar. De activiteiten zijn verbreed tot in het hoger onderwijs, het buitenland en het bedrijfsleven. Cito ontwikkelt instrumenten die kinderen en (jong)volwassenen inzicht geven in hun kennis, vaardigheden en mogelijkheden. Op allerlei belangrijke punten in hun (school)loopbaan.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Vanuit het Rijk door EZ en OCW ondersteund;
- vanuit OCW door MBO, PO en VO ondersteund;
- zowel project- als instellingssubsidies;
- zowel commerciële activiteiten (Cito-BV) als niet commerciële activiteiten (Stichting Cito voor uitvoering wet SLOA);
- potentiële organisatorische samenwerking tussen zowel Stichting Cito als Cito-BV

Problematiek

Cito is een organisatie die in 2018 haar 50 jaar bestaan viert. Cito bestaat uit een Stichting en een BV en is in 1968 gestart als overheidsinstelling. Op verzoek van de overheid is de organisatie in 1999 verzelfstandigd. Er is door de overheid op aangedrongen dat Cito ook op de markt ging opereren om financiële middelen aan te trekken. Dit was destijds overheidsbeleid. Cito heeft dat opgepakt. Inmiddels is bepaald dat Stichting Cito o.a. rekentoetsen moet opstellen die scholen kunnen gebruiken. Daarnaast brengt Cito BV op commerciële basis andere toetsen en leermiddelen uit.

Rondom Cito zijn knelpunten ontstaan op het gebied van marktwerking. Dit komt mede doordat zowel commerciële activiteiten vanuit de BV en wettelijke (SLOA) taak activiteiten vanuit de stichting worden uitgevoerd. De stichting is 100% eigenaar van de BV. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de regelgeving is hierdoor een onwenselijke situatie ontstaan. Cito kon enkele jaren geleden niet aannemelijk maken dat in de praktijk de kennis die door haar wettelijke taak is opgebouwd niet wordt gebruikt voor commerciële taken. Dit roept discussie op omdat er een (schijn van) marktverstoring ontstaat. Beide organisaties hebben immers toegang tot dezelfde informatiebronnen en resources en soms werken dezelfde personen voor zowel de Stichting als de BV. OCW is met Cito in constructief overleg om gewenste veranderingen te realiseren. Ook is er aandacht vanuit de Tweede Kamer voor deze casus.

Begin 2011 is een onderzoek door de toenmalige auditdienst van OCW uitgevoerd. Daarin is geconstateerd dat de stichting en BV administratief los van elkaar stonden en dat organisatorische samenwerking plaatsvond waarbij medewerkers werkzaamheden voor beide organisaties uitvoerden. Verder bleek het financieel zicht vanuit OCW op Cito destijds beperkt te zijn.

Vanaf 2011 zijn OCW en Cito in overleg om tot een betere gewenste situatie te komen die past bij de veranderende opvattingen en regelgeving. De wetgeving is aangescherpt, resulterend in de Wet SLOA 2013. OCW heeft meer inzicht gekregen in de financiële positie en huishouding van CITO. Op basis hiervan zijn stappen gezet voor een verdere uitsplitsing tussen stichting en BV. OCW kan bovendien meer invloed uitoefenen op de keuzes, inhoudelijk en financieel, die door CITO worden gemaakt ten aanzien van de financiële huishouding. Gezien de veelheid aan activiteiten die door Cito worden uitgevoerd en de relevantie daarvan voor het onderwijsveld is dit echter een complex vraagstuk.

Ten tijde van dit onderzoek heeft OCW in de bestuurlijke overleggen met Cito positief gereageerd op de missie van Cito, het nieuwe kostprijsmodel, het afstoten van onderdelen van de BV en de vereenvoudiging van de governancestructuur. In afgelopen jaren is de wetgeving is aangescherpt, resulterend in een nieuwe Wet SLOA 2013, heeft OCW meer inzicht gekregen in de financiële positie en huishouding van CITO. Op basis hiervan zijn stappen gezet voor een verdere uitsplitsing tussen 'de stichting' en 'de BV'. OCW kan nu meer invloed uitoefenen op de keuzes, inhoudelijk en financieel, die door CITO worden gemaakt ten aanzien van de financiële huishouding. Volgens betrokkenen is er inmiddels een goede dialoog met Cito ontstaan met veel meer openheid dan voorheen. Tegelijkertijd zijn er nog issues die geadresseerd moeten worden. In de kern is de governancestructuur van Stichting Cito en Cito BV nog steeds een ongelukkige structuur voor OCW. OCW is hoopvol over het vervolg omdat Cito al stappen heeft gezet. De toezichthouders en bestuurders van Cito tonen begrip voor het standpunt van OCW maar hebben hier tegelijkertijd zorgen over. Kort gezegd vrezen zij verlies van vernieuwingskracht, kennisuitwisseling en ondernemerschap wanneer Cito louter op wettelijke taken door zou gaan.

Handelingsperspectief:

- Zet de lopende inspanningen om tot de strikte scheiding tussen publieke en private activiteiten vanuit Cito gestaag voort.

Stichting Combo

COMBO – is in 1999 opgericht om ten behoeve van LAKS (Landelijk Actie Komitee Scholieren, voortgezet onderwijs) en JOB (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, mbo-sector) activiteiten te verrichten om het reguliere beleid alsmede overige, incidentele projecten uit te voeren. Voorts verzorgt COMBO de beheerstaken van deze belangenorganisaties. Dit betekent dat COMBO de werkzaamheden uitvoert die JOB en LAKS als belangenbehartigers willen realiseren. Stichting COMBO ontvangt subsidie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Voor zowel VO als MBO actief.

Problematiek

Vanuit het oogpunt van het beleid bezien is het van groot belang dat een belangeloze partij met hart voor het onderwijs LAKS en JOB ondersteunt bij de algemene bedrijfsvoering. Men name de betreffende LAKS-bestuursleden zijn scholieren die veelal zonder enige ervaring belast zijn met het uitvoeren van bestuurstaken. Ook kan vanwege een jaarlijks roulatiesysteem van LAKS niet worden toegewerkt naar een positie van zelfstandigheid. Vanuit de beleiddirectie VO wordt aangegeven dat er een stabiele, veilige basis moet bestaan zodat de LAKS-leden hun inhoudelijke taken optimaal kunnen uitvoeren.

De bestuursleden van COMBO hebben jarenlange ervaring binnen het domein onderwijs. Zij hebben echter inhoudelijk geen bemoeienis met LAKS en JOB. Het bestuur houdt zich alleen met zaken als de jaarrekening en de statuten e.d. bezig. Combo levert periodiek voortgangsverslagen aan OCW op die zowel inhoudelijk als financieel van aard zijn.

De activiteiten die COMBO uitvoert betreffen algemeen administratieve of beleidsmatig adviserende zaken die (grotendeels) ook op de markt verkrijgbaar zijn. De mogelijkheid van staatssteun zou aan de orde kunnen zijn. Voor de inzet van COMBO is weloverwogen gekozen omdat het belang van de kwetsbare groep jonge scholieren gegarandeerd voorop moest staan. Dit maakt het naar opvatting van de beleiddirectie VO lastig om dit aan een marktpartij over te dragen omdat dan andere belangen zoals het ontplooiën van commerciële activiteiten een rol kunnen gaan spelen.

Expliciete effectmetingen gerelateerd aan de inzet van COMBO worden niet uitgevoerd. Wel is op basis van de activiteiten van LAKS en JOB zichtbaar dat de belangen van VO en MBO studenten worden behartigd door vertegenwoordigers van de doelgroep zelf.

Handelingsperspectief:

- Verken serieus de marktmogelijkheden, met inachtneming van gewenste continuïteit, veilige omgeving (belang van studenten voorop), en deskundigheid t.b.v. LAKS en JOB.
- Om continuïteit te waarborgen kan eventueel opdracht voor onbepaalde tijd verstrekt worden, waarbij wel afspraken over periodieke evaluatie en opzeggingsmogelijkheden worden opgenomen.

Dedicon

Dedicon levert de omzetting van bestaande leermiddelen naar een toegankelijk formaat. Dedicon zet bestaande school- en studiematerialen om in verschillende alternatieve leesformaten. Hiermee krijgen leerlingen en studenten met een visuele beperking kans deel te nemen aan het onderwijs omdat zij school- en studiematerialen in leesvormen krijgen die voor hen bruikbaar zijn. Dedicon levert in dit kader: tactiele tekeningen (voelbare tekeningen), Daisy gesproken boeken, Edu-bestanden (digitale braille-bestanden), foto-pdf-bestanden, muziek braille en muziek audio.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Vanuit OCW door PO, VO, de KB (Koninklijke Bibliotheek) en DUO ondersteund.

De subsidie vanuit OCW is bestemd voor de activiteiten zoals het tijdig bieden van kwalitatief goede en technisch en didactisch aangepaste onderwijs- en vakmaterialen voor blinde of slechtziende leerlingen en studenten. Dit staat in het activiteitenplan en is voorzien in de begroting.

Problematiek

De relatie met Dedicon is ontstaan in een periode dat er geen alternatieven op de markt beschikbaar waren. Waar in het verleden visueel gehandicapten waren aangewezen op voorzieningen die door Dedicon verzorgd werden. Met de huidige stand van automatisering zijn voor diverse doelgroepen alternatieven breed verkrijgbaar. Voor blinden is dit nog niet het geval. De subsidierelatie met Dedicon bestaat langdurig. Gezien de huidige stand van de techniek kan men zich afvragen of dit instrument per se bij deze partij moet worden afgenomen. Het tijdelijke karakter van de samenwerking is hier niet duidelijk te herkennen. OCW onderzoekt nu welke alternatieven op de markt beschikbaar zijn en zal een aanbesteding starten om ook marktpartijen de kans te geven deze diensten te leveren met name op het terrein van dyslectici. Beleidsmedewerkers noemen als complicerende factor dat marktpartijen veelal uit zijn op intellectueel eigendom, wat in het kader van overdraagbaarheid en vrije toegankelijkheid onwenselijk is. Daarbij speelt de Auteurswet ook een rol. Tegelijk staat Dedicon in de begroting van 2017 nog genoemd als beoogde instelling voor de WOOS subsidie "aanpassen lesmaterialen ten behoeve van visueel gehandicapte en dyslectische

leerlingen". De dienstverleningsovereenkomst met Dedicon voor de levering van aangepast lesmateriaal voor leerlingen met dyslexie is echter per 2017 vanuit OCW opgezegd.

Betrokkenen noemen een aantal oorzaken voor de langdurige subsidierelatie. Enerzijds waren in het verleden gewoonweg geen alternatieven verkrijgbaar. Anderzijds spelen onbekendheid met aanbestedingsregelgeving, intellectueel eigendom en het gemak van het verlenen van subsidie versus het gedoe rondom aanbesteden een rol.

Handelingsperspectief:

- Zet de reeds in gang gezette acties ten aanzien van aanbesteden voort en volg de aanbevelingen vanuit de subsidiedoorlichting vanuit PO op.

Europees Platform V H Ned Onderwijs Stg (EP Nuffic)

Internationalisering vormt de basis voor sociaal-culturele ontwikkeling en economische groei. Daarop inspeland draagt EP Nuffic bij aan 'internationalising education'. EP Nuffic brengt internationalisering in het hart van het onderwijs, om zo het onderwijs te versterken.

De ambitie is dat vanaf 2020 elke leerling en student internationale ervaring kan opdoen. Dit sluit aan bij de landelijke ambitie om Nederland op het gebied van onderwijs en onderzoek bij de wereldtop te laten horen en bij de ambities van ons land op het gebied van global development.

De betreffende subsidie vanuit VO betreft de voorziening taalassistenten Frans.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Voor zowel VO, PO, MBO, HO&S als IB actief;
- vanuit het Rijk door OCW en BZ ondersteund;
- ook ondersteund vanuit de Europese Commissie (Programma Erasmus+).

EP Nuffic en OCW (en BZ) hebben een langdurige subsidierelatie. De subsidie vanuit de directie VO voor de taalassistenten Frans betreft met € 300.000,- een klein deel van de volledige lumpsumbeschikking van circa 23 miljoen euro (1%). De lumpsum-regeling is in 2014 overeengekomen namens de minister van OCW op basis van een bestuurlijke overeenkomst en het activiteitenplan 2015 – 2020.

Problematiek

De eerste subsidie voor de inzet van taalassistenten Frans is meer dan tien jaar geleden voor het eerst verleend. Sindsdien is niet meer heroverwogen of deze dienstverlening elders op de markt beschikbaar is. OCW heeft niet specifiek vastgelegd dat EP Nuffic de enige geschikte partij is voor deze diensten. EP Nuffic beschikt echter over in omvang en diepgang in Nederland unieke kennis en

ervaring in internationalisering van taalonderwijs. Zij zijn daarmee een voor de hand liggende partner. Puur uitgaande van de dienstverlening is het denkbaar dat ook andere partijen als intermediair voor de inzet van taalassistenten Frans kunnen optreden.

De subsidie heeft in de huidige constructie een looptijd van vijf jaar, tot 2020, en is ondergebracht in een bundelbeschikking. In de bestuurlijke overeenkomst staat dat de gezamenlijke OCW directies na afloop zullen evalueren of de bundelbeschikking het meest passende instrument is om de verschillende doelstellingen te ondersteunen of dat dit eventueel ondergebracht kan of moet worden in een wettelijke taak.

EP Nuffic wordt door OCW als deskundig en efficiënt ervaren vanwege het grote netwerk en jarenlange ervaring en kennis met het onderwerp. OCW vreest voor de continuïteit van de bevordering van de moderne talen in het VO als dit bij een andere instelling belegd zou moeten worden of als het programma (taalassistenten Frans) zou worden gestaakt. Als een dergelijke aanvraag nu opnieuw bekeken zou worden, dan is een belangrijke overweging dat het in de visie van "ons onderwijs 2032" past.

Handelingsperspectief:

- Continueer deze subsidie tot 2020, aangezien deze is aangegaan in het kader van het activiteitenplan 2015 – 2020.
- Overweeg in samenspraak met overige (primair) belanghebbende directies opvolging van de aanbevelingen vanuit de doorlichting vanuit PO.

Ingrado

Ingrado is een vereniging met als leden de gemeenten (i.k.v. leerplicht) en de RMC-regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt). Doel is het beschermen van het recht op onderwijs, het voorkomen en bestrijden van verzuim, thuiszitten en voortijdig schoolverlaten (vsv). Ingrado doet dit door hun beroepsgroepen te ondersteunen met de juiste kennis, informatie, professionaliseringsaanbod, hen te vertegenwoordigen (landelijk en regionaal) in contacten met ketenpartners en te adviseren in beleidsontwikkelingen. Landelijk ziet het verenigingsbestuur toe op de vereniging waarbij de statuten, de missie en het bedrijfsplan leidend zijn. Ingrado ontvangt instellingssubsidie vanuit OCW en voor een beperkt deel vanuit SZW. Daarnaast betalen de leden van Ingrado contributie.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- VO, PO en MBO dragen bij aan subsidie
- vanuit het Rijk door OCW en SZW ondersteund.

Problematiek

Ingrado is als vertegenwoordiger van alle aangesloten gemeenten specifiek gericht op ondersteuning van iedereen die betrokken is bij de handhaving van de leerplicht en rmc. Ingrado draagt bij aan het de professionalisering van leerplichtambtenaren en rmc'ers en ontvangt hiervoor voor ongeveer 80% instellingssubsidie vanuit OCW en voor ongeveer 20% aan gemeentelijke contributies. De bijdrage vanuit OCW is gebaseerd op de beleidsmatige stelselverantwoordelijkheid voor de wettelijke leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (voorkomen vsv).

Ingrado bestaat ruim 25 jaar en heeft een goed en krachtig netwerk opgebouwd. Volgens de beleidsmedewerker bestaat er niet iets vergelijkbaars op de markt. Gezien het karakter van de dienstverlening en de aard van de vereniging wordt overdragen aan een marktpartij niet als opportuun gezien. De instellingssubsidie wordt telkens voor één jaar verstrekt. Hierin signaleren wij geen afbouw. Enerzijds betreft het hier telkens kortlopende subsidies voor activiteiten die een structureel karakter hebben. Anderzijds betreft het ondersteuning van een taak die primair is belegd als handhaving en toezicht vanuit de gemeenten.

Handelingsperspectief:

- Bouw de jaarlijkse instellingssubsidie geleidelijk af tot een niveau, waarbij de bijdrage van OCW (en SZW), de ledencontributie vanuit gemeenten en mogelijk een bijdrage vanuit de VNG meer in evenwicht zijn.

KPC-Groep

KPC Groep is een landelijk opererend onderwijsadviesbureau en heeft als doel om samen met opdrachtgevers duurzame verbeteringen op het gebied van leren en opleiden te realiseren. Specifiek voor het onderzochte Playing for succes bundelden onderwijsorganisaties, gemeenten en betaald voetbalorganisaties met ondersteuning van KPC Groep hun krachten voor het opzetten van een bijzondere vorm van buitenschools leren. Jongeren van 16 tot 23 jaar kunnen in leercentra gevestigd in voetbalstadions een naschools programma volgen om leerachterstanden weg te werken en hun zelfbeeld en motivatie te verbeteren. Het betreffende project is inmiddels afgerond. Ten tijde van dit onderzoek is een ander project vanuit de KPC-Groep gaande, bijvoorbeeld de Landelijke ondersteuning van onderwijs aan woonwageningen, Roma en Sintikinderen 2017 (PO).

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Voor zowel VO, PO als MBO actief;
- incidenteel opdrachten / subsidies vanuit andere overheden;

Problematiek

De subsidierelatie gaat reeds lange tijd terug. KPC-Groep is een voormalig SLOA-instelling. Sinds de wijziging van de Wet SLOA vanaf 2014 ontvangt het geen stelselmatige subsidie meer. KPC is momenteel een op de markt opererend (onderwijs) adviesbureau, bestaande uit Stichting KPC Onderwijs Innovatie Centrum (h.o.d.n. KPC Groep), KPC Advies B.V., Stichting KPC Beheer, Stichting KPC, en KPC Holding B.V.. Beleidsmedewerkers geven aan dat de keuze voor deze partij soms mede voortkomt uit pragmatische overwegingen; de instelling beschikt over een goed netwerk, is bekend met OCW en de gang van zaken bij subsidies en levert goed werk. Echter, bij het op deze gronden verstrekken van subsidie bestaat de mogelijkheid van staatssteun en willekeur. Het betreft hier diensten die mogelijk ook door andere onderwijsadviesbureaus uitgevoerd kunnen worden.

Handelingsperspectief:

- Behandel toekomstige subsidieaanvragen vanuit KPC-Groep als opdrachten en voer voorafgaand aan opdrachtverlening een aanbesteding uit.

Stichting MBO Diensten

De PO-Raad, VO-raad en MBO Raad hebben de handen ineengeslagen voor een groter en beter sport-, bewegen- en gezonde leefstijlaanbod in en rondom po-, vo- en mbo-scholen. Van 2012 tot en met 2016 stellen de ministeries van OCW en VWS in totaal 4 miljoen euro beschikbaar voor de uitvoering van de Onderwijsagenda Sport, Bewegen en Gezonde Leefstijl. Bron

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW:

- Vanuit het Rijk door VWS en OCW ondersteund;
- vanuit OCW door PO en VO en MBO ondersteund;

Problematiek

De Stichting MBO diensten voert het programmamanagement dat inhoudelijk gecoördineerd wordt vanuit PO-Raad, VO-Raad en MBO-Raad. Vanuit de verschillende raden en het netwerk worden experts ingezet om het programma gestalte te geven en uit te dragen bij scholen. Deze experts beoordelen ook aanvragen om het vignet 'gezonde school' te mogen dragen. VO draagt aan dit traject bij. De centrale coördinatie van dit dossier ligt echter bij de directie MBO. Vanuit het ADR-onderzoek naar de vanuit directie MBO verstrekte subsidies zijn onder andere opmerkingen gemaakt over accounthouderschap (zorg ervoor dat OCW aangesloten blijft bij bestuurlijke beslissingen door MBO diensten) en inzicht in de financiële positie (zorg voor een transparante financiële verantwoording vanuit MBO diensten; niet alleen in de rechtmatig bestede subsidiegelden, maar ook over de financiële positie van de organisatie).

Het voeren van programmamanagement, wat in feite de aard is van de dienstverlening, zou ook kunnen worden belegd bij een marktpartij. Echter, gezien de directe relaties met de betrokken raden, de ervaring met dergelijke projecten en de bewezen deskundigheid is de keuze voor Stichting MBO diensten te rechtvaardigen.

Handelingsperspectief

- Stel kritische vragen aan de centrale coördinatie over de opvolging van aanbevelingen (o.a. transparantie en inzicht) ten aanzien van MBO diensten uit het eerder uitgevoerde ADR-onderzoek naar subsidies vanuit MBO.

Skills

Deze organisatie zet zich sinds 2002 in voor de promotie van het vakmanschap en beroepsonderwijs bij jongeren. De visie van Skills is om jongeren te inspireren en te motiveren voor beroepsonderwijs en vakmanschap. Dit doet zij door vakwedstrijden te organiseren in samenwerking met partners georganiseerd op scholen of op beroepsevenementen. Skills geeft daarmee jongeren de kans te excelleren in hun vak.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Vanuit het Rijk door EZ en OCW ondersteund;
- vanuit OCW door VO en MBO ondersteund;
- ontvangt eveneens sponsorgelden.

Problematiek

Skills staat expliciet op de OCW-begroting omdat het een unieke bijdrage levert aan de stimulans van excellentie in beroepsonderwijs door organisatie van vakwedstrijden nationaal en internationaal. Activiteiten zijn uitvoering ondersteunen en organiseren van vakwerkwedstrijden nationaal en internationaal. Skills Nederland is hiervoor ook aangesloten bij de Internationale Skills organisatie. De subsidie is in 2005 voor het eerst verstrekt en wordt nu gecontinueerd vanwege de reeds lopende (wereldwijde) activiteiten. Vanwege het structurele karakter en de aard van (een deel van) activiteiten die mogelijk ook door andere partijen kunnen worden geleverd, spelen hier aanbestedingsvraagstukken en de mogelijkheid van staatssteun.. VO heeft dit zelf voorafgaand aan dit onderzoek reeds onderkend en is gestart met een verkenning van alternatieven, waaronder het doen van een aanbesteding, het opstellen van een regeling of een combinatie van beide.

Handelingsperspectief:

- Continueer de verkenning naar mogelijke alternatieven en rechtvaardig expliciet de besluitvorming als wordt besloten om op deze manier de subsidie aan Skills voort te zetten.
- Ga bij Directie MBO na op welke manier opvolging is gegeven aan de met betrekking tot Skills naar aanleiding van het in 2015 uitgevoerde ADR-onderzoek.

Stichting School en Veiligheid

Stichting School & Veiligheid ondersteunt scholen bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat. Dit doet zij door het geven van actuele informatie en deskundig advies via de website, trainingen, conferenties en de helpdesk. Sociale veiligheid gaat over het bevorderen van sociaal gedrag door bijvoorbeeld gedragsregels op school en het tegengaan van grensoverschrijdend en ongewenst gedrag. Pesten, agressie, geweld, discriminatie, racisme, (homo)seksuele intimidatie, radicalisering en extremisme zijn hiervan voorbeelden. Stichting School & Veiligheid richt zich op schoolleiders, leraren, vertrouwenspersonen en leerlingen (Pestweb) en wordt gesubsidieerd door het Ministerie van OCW.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Zowel instellingssubsidie als specifieke projectsubsidies;
- vanuit OCW door VO, PO en MBO ondersteund.

Problematiek

De Stichting School en Veiligheid wordt door OCW gezien als waardevolle, deskundige partner. Aangegeven is dat de Stichting unieke kennis en ervaring heeft in het trainen van leraren en het op onderwijs gericht aanbieden van informatie, kennis en steun. De stichting is in 2013 opgericht door medewerkers van APS. APS was een SLOA-instelling waarmee de subsidierelatie met het wijziging van de Wet SLOA is komen te vervallen. De activiteiten die APS uitvoerde voor school en veiligheid zijn sindsdien voortgezet door de hiervoor opgerichte stichting. Ongeveer 80% van de baten van de stichting komt voort uit OCW subsidie. Daarnaast genereert de stichting inkomsten uit betaalde dienstverlening aan scholen (trainingen, scholing en deskundigheidsbevordering). OCW kan niet strikt uitsluiten dat hier ook een aandeel marktactiviteiten onder valt. De activiteiten van de stichting betreffen geen fysieke beveiligingsactiviteiten die vrij breed op de markt beschikbaar zijn.

Vanwege het structurele karakter en de aard van (een deel van) activiteiten die mogelijk ook door ander partijen kunnen worden geleverd spelen hier aanbestedingsvraagstukken en de mogelijkheid van staatssteun. Omdat OCW zich realiseert dat deze subsidierelatie volgens de huidige constructie niet permanent kan worden voortgezet is een marktverkenning gestart en worden de

alternatieven onderzocht. Daarnaast geven beleidsmedewerkers nadrukkelijk aan dat de kennis en ervaring van deze Stichting uniek en enorm waardevol is voor de onderwijsinstellingen en OCW. Verder geven zij aan dat met andere partijen bestaat de kans dat volledig opnieuw moet worden gestart met opbouwen van specifieke kennis en een breed netwerk. En stellen zij de vraag die zich daarbij aandient is of alternatieven in de praktijk dan niet duurder en/of minder effectief uitvallen. Om de effectiviteit inzichtelijk te kunnen maken zijn effectmetingen nodig. Deze zijn voor de activiteiten van de stichting echter nog niet uitgevoerd. De door de beleidsmedewerkers genoemde overwegingen zijn echter niet voldoende om niet aan de aanbestedingsregels te voldoen, ofwel als mocht blijken dat bepaalde activiteiten ook door andere organisaties uitgevoerd kunnen worden, is een aanbesteding daarvoor op zijn plaats.

Handelingsperspectief:

- Voer een effectmeting/evaluatie uit naar de resultaten van activiteiten en de producten die vanuit de stichting zijn geleverd.
- Continueer de lopende verkenning naar mogelijke alternatieven (inclusief marktverkenning) en rechtvaardig expliciet de besluitvorming als wordt besloten om op deze manier de subsidie aan Stichting School en Veiligheid voort te zetten.
- Voer, afhankelijk van de marktverkenning, aanbesteding uit voor betreffende activiteiten.

Stichting Innovatie Beroepsonderwijs; steunpunt taal- en rekenen VO

Het Steunpunt taal en rekenen VO ondersteunt VO-scholen bij het intensiveren van het taal- en rekenonderwijs. Doel daarvan is een verhoging van de taal- en rekenprestaties van leerlingen. Het Steunpunt is bedoeld voor de volle bandbreedte van het voortgezet onderwijs en voor alle betrokken medewerkers: docenten, sectieleiders, vakgroepvoorzitters, taal- en reken coördinatoren en –coaches, schoolmanagement en bestuurders. Het steunpunt biedt actuele informatie over nieuwe regelgeving, het referentiekader taal en rekenen en de betekenis daarvan voor VO-scholen. Vanuit dezelfde Stichting Innovatie beroepsonderwijs is ook een steunpunt taal- en rekenen MBO opgericht en actief.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Zowel instellingssubsidie als specifieke projectsubsidies;
- vanuit OCW door VO en MBO ondersteund.

Problematiek

De subsidie komt voort vanuit een toezegging aan de kamer dat OCW voor ondersteuning van scholen zal zorgen. Het betreft hier diensten vanuit een organisatie die voornamelijk voor het MBO actief is maar die de

steunpuntactiviteiten op eenzelfde manier aan VO kan aanbieden als zij deze aan MBO levert. De subsidie is specifiek verleend voor 2015 tot en met 2017. Het steunpunt is in het verleden gestart als helpdesk en gaandeweg zijn extra taken toebedeeld zoals de advisering over taal- en rekenbeleid en de uitvoering van intensiveringstrajecten.

De relaties met de stichting (en haar voorgangers) zijn jaren geleden ontstaan en één persoon is de drijvende kracht achter verschillende steeds nieuw op te richten of samen te voegen stichtingen (bijvoorbeeld Procesmanagement MBO 2010, MBO15, MBO in bedrijf). Deze persoon is de afgelopen 10 á 20 jaar bij alle verandertrajecten in het MBO betrokken geweest. De vraag die gesteld kan worden is of de activiteiten van de stichting voor dit specifieke VO-project activiteiten betreft die ook op de markt door een adviesbureau hadden kunnen worden uitgevoerd.

De stichting (en zijn voorgangers) ontvangt feitelijk structureel subsidies voor het uitvoeren van ondersteuning/implementatie trajecten met name in het MBO. De subsidie aan het steunpunt wordt in 2017 beëindigd. Met de kennis van nu zou een dergelijke kennisfunctie en helpdesk wellicht als opdracht uitgezet kunnen worden. Wel is het dan noodzakelijk dat vooraf duidelijk is welke dienstverlening precies wordt gevraagd en dient OCW proactief op de resultaten te sturen en deze in ontvangst te nemen. In wezen is dit echter niet heel veel anders dan bij een projectsubsidie.

Wij merken op dat de sterke afhankelijkheid van en de warme band met één persoon OCW kwetsbaar heeft gemaakt. Er is een risico van discontinuïteit aan de orde als de relatie met deze persoon onverwacht wordt beëindigd. Wij hebben echter geen signalen vernomen dat de markt is benadeeld. Mogelijk is hier sprake van 'quasi-inbesteden'. Omwille van continuïteit en het behoud van flexibiliteit en het aantoonbaar (blijven) voldoen aan aanbestedingsregelgeving achten wij het voor OCW van belang om voor de toekomst naar alternatieven te (onder)zoeken.

Ook in het ADR-rapport over het onderzoek naar subsidies bij MBO zijn opmerkingen en aanbevelingen gedaan ten aanzien van deze subsidierelatie. Er wordt aangegeven dat deze subsidierelatie na 2017 zal stoppen.

Handelingsperspectief:

- Voer bij een eventuele nieuw of vervolgproject een marktverkenning uit en leg de resultaten hiervan vast.

VO-Raad; Leerling 2020 / uitvoering doorbraakproject voortgezet onderwijs

De VO-raad is een vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs. De raad behartigt de belangen van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Daarnaast bevordert de VO-raad de kwaliteit van het onderwijs door schoolbestuurders en schoolleiders te faciliteren bij het vervullen van hun taak. De VO-raad vertegenwoordigt vrijwel alle schoolbesturen in Nederland en voert overleg met werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden van ruim 120.000 personeelsleden. De onderzochte subsidie betreft specifiek het doorbraakproject VO. Met het Doorbraakproject Onderwijs & ICT streeft de VO-raad naar een doorbraak en versnelling in het aanbod van digitaal leermateriaal en wordt met Leerling 2020 gestreefd naar een verbetering van vaardigheden in het gebruik van ICT door docenten.

Complexiteit van de subsidierelatie binnen OCW

- Zowel instellingssubsidie als specifieke projectsubsidies;
- vanuit OCW door VO en PO ondersteund.

Problematiek

De subsidie wordt verstrekt vanuit het Sectorakkoord VO (ambitie 2) en heeft relatie met de afspraken uit het Doorbraakproject ICT. Het sector akkoord is tussen OCW en de VO-raad afgesloten. Het betreffende project waarvoor deze subsidie is verkregen maakt tevens onderdeel uit van het doorbraakproject, waarbij veel partijen betrokken zijn. Deze opdracht is bij één partij uitgezet, de VO-Raad. Daarbij waren overwegingen om een marktpartij in te schakelen niet leidend, maar de afspraken over de uitvoering van het sectorakkoord. Schoolinfo voert het project Leerling 2020 vervolgens uit als onderafdeling van de VO-Raad. De vraag is of de ICT-projectmatige activiteiten van dit programma niet door een marktpartij gedaan had kunnen worden.

Het besef van nut en noodzaak van het doen van aanbestedingen en marktverkenningen is bij de betrokken beleidsmedewerkers aanwezig. Echter zij geven aan dat het bestaande scholennetwerk, de kennis en ervaring van Schoolinfo uniek en enorm waardevol is voor het bereiken van de projectdoelstelling binnen de gestelde termijn. Met andere partijen bestaat de kans dat veel tijd en geld geïnvesteerd moet worden doordat kennis en het netwerk opgebouwd moeten worden. Het risico daarbij is volgens de beleidsmedewerkers dat kosten stijgen terwijl de baten juist afnemen. Deze overwegingen op zich zijn niet voldoende om niet aan de aanbestedingsregels te hoeven voldoen.

Doordat op deze manier gekozen is voor het verstrekken van subsidie voor activiteiten die mogelijk ook op de markt verkrijgbaar zijn is de mogelijkheid van staatssteun aanwezig. Daarbuiten is ook het waarborgen van intellectueel eigendom van producten (lesmethodes, website, tools) die met geld van OCW

-

worden gecreëerd een aandachtspunt. Uit de formele stukken blijkt niet dat dit is geregeld. Het ontbreken van de expliciete claim vanuit OCW kan een afhankelijkheidsrelatie tussen de verschillende partijen in de hand werken.

Handelingsperspectief:

- Voer voorafgaand aan het verstrekken van een subsidie een marktverkenning uit en leg deze vast;
- Zorg voor het expliciet en formeel claimen van het intellectueel eigendom van de producten die vanuit Stichting Schoolinfo vanuit dit programma worden opgeleverd;
- Zorg vanuit OCW voor een goede sturings- en beheersingsstructuur over programma's waarbij veel verschillende partijen met elkaar samenwerken.

5 Reflectie op bevindingen; OCW-breed beeld

5.1 Algemeen beeld: OCW bewuster en zakelijker

OCW gaat steeds bewuster om met de wijze waarop financiële middelen voor gewenste activiteiten worden ingezet. De ADR constateert bijvoorbeeld in toenemende mate aandacht voor mogelijkheden om activiteiten door de markt te laten uitvoeren. Ook in situaties waarin al langdurige subsidierelaties bestaan en OCW met taakuitvoering bekend is geraakt, worden nieuwe of hernieuwde wijze van financieren ingezet en bijbehorende afspraken gemaakt.

Het (maatschappelijk) werkveld per beleidsterrein verschilt sterk. Dit heeft weerslag op de (on)mogelijkheden om activiteiten door de markt te laten uitvoeren. Hier benoemen we enkele voorbeelden:

- Het primair en voortgezet onderwijsveld kent enkele duizenden onderwijsinstellingen met diverse, inmiddels private, ondersteunende bedrijven die 'commercieel' in het onderwijsveld actief zijn en die via opdrachten ingeschakeld kunnen worden.
- Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het bevorderen van emancipatie waar de mogelijkheden om via marktwerking beleid te realiseren zeer beperkt zijn. Hier is het van belang om maatschappelijke (non-profit) organisaties, overheden en specifieke doelgroepen te beïnvloeden.
- In het cultuurdomein is met behulp van specifieke wetgeving ondersteuning van kunst en cultuur geregeld.
- Terwijl in het wetenschapsdomein bijvoorbeeld grote internationale onderzoeksorganisaties op grond van verdragen met langdurige onderzoekstrajecten worden ondersteund.

Deze diversiteit neemt niet weg dat er in dit onderzoek diverse generieke aandachtspunten voor verdere verbetering aan de orde zijn gekomen. In dit hoofdstuk worden de 'rode draden' met bijbehorende suggesties voor OCW geschetst. Daar waar bevindingen en suggesties heel specifiek zijn voor een bepaalde activiteit of subsidieregeling, is dat bij de bevindingen per beleiddirectie benoemd.

Geef op MT-OCW-niveau richting over de mate van wenselijkheid van het 'benutten van de markt' en 'gebruik van subsidies'

Hoewel bij het (verder) verstrekken van financiële middelen door beleidsdirecties regelmatig de vraag gesteld wordt of de beoogde activiteit door de markt uitgevoerd kan worden, is er soms de neiging om, als het even kan, toch het subsidie-instrument te gebruiken. Oorzaken hiervan zijn met name dat:

- Beleidsdirecties beter bekend zijn met subsidieverstrekking dan met het doen van aanbestedingen.
- De verwachting is dat aanbestedingen meer (doorloop)tijd vragen.
- Er goede ervaringen uit het verleden zijn met een gesubsidieerde organisatie die naar verwachting ook goed in staat is om deze (nieuwe) activiteiten uit te voeren en/of door deze organisatie in te schakelen, zaken snel geregeld kunnen worden. Ook in gevallen waar nog enige onduidelijkheid bestaat over de uit te voeren activiteiten bieden dergelijke organisaties uitkomst omdat dan in nadere overleg verdere invulling bepaald kan worden.
- Er incidenteel vanaf hoog politiek/bestuurlijk niveau een 'hoge wenselijkheid' van subsidieverstrekking aan een bepaalde organisatie wordt geuit.

Binnen OCW zijn er in de praktijk duidelijke verschillen te zien in de mate van wenselijkheid om de markt te benutten of van subsidies gebruik te maken om beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit is natuurlijk geen 'vrije keuze', immers de regelgeving geeft hierbij al kaders; duidelijke opdrachten waarvoor marktpartijen beschikbaar zijn, kunnen doorgaans niet via subsidie worden uitgevoerd zonder de mogelijkheid van staatssteun. In sommige situaties is er sprake van een 'grijs gebied' en kan men goed gemotiveerd en conform de regelgeving 'de markt' benutten of juist 'het subsidie-instrument' inzetten. Indien goed onderbouwd voor het 'subsidie-instrument' gekozen wordt, wordt voorkomen dat er 21% BTW betaald moet worden en zijn meer middelen beschikbaar voor de primaire taken. Dit geldt alleen bij vergelijkbare doelmatigheid in de uitvoering van de activiteiten. Om binnen OCW tot een meer eenduidige inzet van (financierings)instrumenten te komen, is het wenselijk hierover op MT-OCW niveau bewuste keuze te maken en richting te geven.

Als achtergrond informatie is in bijlage 3 is zeer beknopte informatie over staatssteun gegeven.

Handelingsperspectief:

- Bepaal met MT-OCW gezamenlijk de mate van wenselijkheid om 'de markt te benutten' versus het 'gebruik van subsidies' na te streven (zover dat binnen de regelgeving mogelijk is). Dat kan een OCW-brede gedragen eenduidige koers zijn, of bijvoorbeeld de afspraak dat iedere DG (of beleidsdirecteur) zelf die afweging dient te maken.
- Draag de gekozen koers OCW-breed uit.
- Om de mogelijkheid van staatssteun te minimaliseren raden we aan om OCW-breed te kiezen voor het 'benutten van de markt' als dat redelijkerwijs goed uitvoerbaar is om de beoogde (beleids)doelstellingen te realiseren.
- De in dit rapport geschetste redeneerlijn (bijlage 1) kan hierbij als hulpmiddel dienen.

Betrek in deze afweging de mate waarin het MT-OCW het wenselijk vindt dat bepaalde activiteiten door meerdere (markt)organisaties uitgevoerd worden, bijvoorbeeld om zo kwetsbaarheden en afhankelijkheid te verminderen en het innovatief vermogen in de markt/veld te vergroten, of juist om moverende redenen uitvoering van activiteiten bij één organisatie belegd dienen te worden, bijvoorbeeld om de werking van het (onderwijs)systeem te waarborgen (wettelijke taak/instellingssubsidie).

Opmerking bij de redeneerlijn (bijlage 1)

Als nuancering op de geschetste redeneerlijn (hulpmiddel) merken wij op dat dit juridisch gezien geen 'alles omvattend' schema is. Zo is het onder specifieke voorwaarden wel mogelijk om voor activiteiten die ook door marktpartijen uitvoerbaar zijn, subsidie te verstrekken. In dat geval is het dan bijvoorbeeld wel nodig dat het om een maatschappelijke gerichte activiteit gaat en er daarmee geenszins verder op de markt opereert wordt. Daarbij dient de subsidieverstrekking transparant en objectief tot stand te komen. Het voordeel van het verstrekken van subsidie kan zijn dat er geen BTW betaald hoeft te worden en meer middelen van het departement voor de uitvoering van het beleid ingezet kunnen worden. Anderzijds is het ook mogelijk om in gevallen 'de markt' niet kan en wil leveren, subsidie te verstrekken voor activiteiten en daarvoor in de subsidiebeschikking duidelijk op te nemen 'opdrachten' te formuleren.

Neem de beoogde activiteit(en) als startpunt.

Tijdens het onderzoek bleek dat in het verstrekken van financiële middelen vaak de vraag 'Gaaf het om een opdracht of subsidie?' voorop staat. Alvorens deze vraag te stellen, is het handiger om eerst goed naar de beoogde activiteiten te kijken. Uit de aard van de activiteiten zal wel blijken of het tot een opdracht, subsidie, uitvoering door de overheid zelf, of bijvoorbeeld betaling op grond van een verdrag of andere

financieringsvorm komt. Als het om verschillende (samenhangende) activiteiten gaat, kan het ook tot verschillende naast elkaar in te zetten instrumenten gaan.

De beoogde activiteiten (in het licht van de beleidsdoelstellingen), dienen zo goed en zo scherp mogelijk te beschrijven te worden. Soms is dat eenvoudig en duidelijk te doen. In andere gevallen is het onderwerp weerbarstig en zijn de activiteiten niet scherp te benoemen, maar de beoogde doelstellingen en effecten wel. Ben in ieder geval zo duidelijk als mogelijk is. Helderheid over de activiteit maakt het makkelijker om de juiste vervolgstappen te nemen als het om instrumentkeuze gaat. Aanvullend draagt het daarna bij aan monitoring, evaluatie en sturing op behaalde resultaten/effecten. Een mooi voorbeeld hiervan is dat de beleidsdirectie PO (Primair Onderwijs) systematisch bij de start al prestatie-indicatoren te benoemen voor het monitoren van de voortgang. Ook wordt die informatie gebruikt voor de latere (voorgeschreven) evaluatie van subsidie(regelingen). Deze werkwijze vermindert risico's in relatie tot onduidelijkheid over de te leveren prestaties en helpt bij het maken van keuzes om de mogelijkheid van staatssteun te beheersen.

Handelingsperspectief:

- Bepaal altijd eerst zo duidelijk mogelijk welke *beoogde activiteiten* uitgevoerd dienen te worden. Stel pas daarna vragen die gericht zijn op het bepalen op welke wijze en door welke organisatie die dan het beste uitgevoerd kunnen worden (door overheid zelf, opdracht, verdrag, subsidie ed).

Marktverkenning uitvoeren; hoe doe je dat? Wanneer is het goed genoeg?

Tijdens het onderzoek bleek dat sommige (beleid)medewerkers zich afvroegen 'wanneer in voldoende mate een marktverkenning is uitgevoerd' en 'hoe je een marktverkenning het beste kunt doen'. Ook werd soms gezegd 'dat er wel een marktverkenning was uitgevoerd' maar dat daarover niets vastgelegd was.

Er is geen pasklaar antwoord op de vraag 'wanneer in voldoende mate een marktverkenning is uitgevoerd', maar in relatie tot de mogelijkheid van staatssteun is het minimaal nodig dat OCW kan laten zien dat er op serieuze wijze naar eventuele uitvoering door de markt gekeken is. Of dat aangetoond wordt dat de beoogde activiteit redelijkerwijs niet aan een marktpartij gevraagd kan worden, bijvoorbeeld omdat deze partij voor het beoogde resultaat geen verantwoordelijkheid kan nemen vanwege bijvoorbeeld de afhankelijkheid van de medewerking van andere (netwerk)organisaties.

Handelingsperspectief:

Pragmatische suggesties om een marktverkenning uit te voeren zijn:

- Peil de interesse op de markt via Tendersnet ('lichte procedure').
- Benut inzichten van recente (niet geslaagde) aanbestedingen (tot circa 2 jaar terug) die voor vergelijkbare activiteiten zijn uitgevoerd.

- In het geval de verwachting is dat er een redelijke kans is dat de markt kan leveren, probeer die activiteit echt op de markt aan te besteden. Als dat niet lukt, is de marktverkenning in ieder geval gedegen uitgevoerd.
- Een andere manier is, waar mogelijk, duidelijk te maken dat een bedrijf/organisatie redelijkerwijs niet de volle verantwoordelijkheid kan nemen voor het uitvoeren van de beoogde activiteit. Hierbij speelt zowel de vraag of het bedrijf 'zeggen' heeft over de benodigde middelen om de activiteit te realiseren en/of het bedrijf ook kan beschikken over de daarvoor benodigde relaties/netwerk ('netwerk-argument'). Dit netwerk-argument is bijvoorbeeld relevant wanneer de realisatie van de activiteit vraagt om veel, bestaande (dekkende) relaties met een beleidsveld (zoals het (onderwijs)veld). Of wanneer wordt beoogd om samenwerking tussen (maatschappelijke) organisaties op gang te brengen (zoals de vorming van allianties). Leg deze motivering expliciet vast.

De wijze waarop een beoogde activiteit omschreven wordt, kan bepalend zijn voor de uitvoering van de marktverkenning. Bijvoorbeeld 'het verhogen van de acceptatie van thema X' of 'het geven van 10 voorlichtingsbijeenkomsten over ... thema X'.

Marktverkenningen vastleggen!

Zorg dat informatie over een uitgevoerde marktverkenning of een gedegen motivatie om niet de markt te benaderen, wordt vastgelegd in een opvraagbaar dossier. Dit is met name van belang wanneer voor subsidieverstreking wordt gekozen. Dit verkleint de mogelijkheid van staatssteun.

Handelingsperspectief:

- Leg marktverkenningen of gedegen motivatie om de markt niet te benaderen vast in een dossier, vooral in gevallen waar tot subsidieverstreking overgegaan wordt.

En als de markt wel kan, maar niet wil? Formuleer dan een duidelijk doel en activiteiten in de subsidiebeschikking.

Soms gaat het bij de activiteit om een duidelijk te specificeren 'product of dienst', maar blijkt er geen bedrijf/organisatie in de markt tot leveren bereid of beschikbaar. In dat geval kan gewerkt worden met het (gemotiveerd) verstrekken van een subsidie. Naast de toelichting van bovenstaande situatie, is het van belang dat het doel en de uit te voeren activiteiten duidelijk worden vastgelegd in de beschikking. Dit vergroot de mogelijkheden van de subsidieverstrekker om te sturen op het resultaat. Ook wordt een sterkere verplichting aan de organisatie meegegeven om het gevraagde te leveren. In dit onderzoek komt naar voren dat deze mogelijkheid wel eens over het hoofd wordt gezien.

Handelingsperspectief:

- Formuleer waar mogelijk een duidelijke doel en uit te voeren activiteiten ook in subsidiebeschikkingen, zeker in het geval marktpartijen niet bereid/beschikbaar zijn om te leveren.

Blijf maatschappelijke- en marktontwikkelingen volgen en reageer alert.

Sommige subsidierelaties bestaan en ontwikkelen zich al vele jaren. Doorgaans is dat naar wederzijdse tevredenheid gebeurd en heeft dat de nodige resultaten opgeleverd. Door wijzigingen in bijvoorbeeld beschikbare technologie (ICT-ontwikkelingen), (EU)regelgeving en marktontwikkelingen is het nodig subsidierelaties periodiek te evalueren. Als hier te lang mee gewacht wordt, is het steeds moeilijker om de benodigde aanpassingen te realiseren.

Handelingsperspectief:

- Evalueer met regelmaat bestaande subsidierelaties in het licht van maatschappelijke, technologische en marktontwikkelingen.
- Pas bestaande subsidierelaties waar nodig hier tijdig op aan.

Tijdens dit onderzoek hebben we geconstateerd dat er met Kennisnet, CITO, PBT en Nuffic langlopende subsidierelaties zijn. Bij deze organisaties zouden dergelijke ontwikkelingen tot aanpassingen in de subsidieverstrekking kunnen leiden. Betrokkenen geven aan dat hiertoe diverse gesprekken binnen en met OCW worden gevoerd.

Ook de wijze waarop financiële middelen worden verstrekt, zal steeds (her)overwogen moeten worden. Deze kan zich verschillende kanten op bewegen: van meer uitvoering door de markt tot het benoemen van wettelijke taken. Ook hier is een goed inzicht in de verschillende activiteiten en ontwikkelingen belangrijk.

Langdurig subsidiëren werkt wederzijdse afhankelijkheid in de hand; wees alert op institutionalisering.

Een aantal organisaties die grotendeels of geheel uit subsidie wordt gefinancierd, neemt qua omvang in de loop der jaren bijna als vanzelfsprekend toe (bijvoorbeeld COC, Kennisnet, PBT). Hoge apparaatskosten (administratie, ICT, huisvesting etc.) zijn gemoeid met het in stand houden van deze organisatie. Soms met als gevolg dat reserves van miljoenen opgebouwd (moeten) worden. Subsidie-uitgaven zijn daardoor minder direct gerelateerd aan de te behalen beleidsdoelstellingen. Het stopzetten van deze subsidierelaties kan niet zomaar, zonder financiële en maatschappelijke schade. Hiervoor zal een redelijke afbouwtermijn in acht genomen

moeten worden, ook als op basis van bijvoorbeeld een wetswijziging wordt besloten om voor het betreffende beleidsterrein geen subsidie meer te verlenen. Door dit mechanisme neemt de wederzijdse afhankelijkheid tussen OCW en de subsidieontvangende organisatie toe. In enkele gevallen is de wederzijdse afhankelijkheid gewenst, bijvoorbeeld voor de uitvoering van wettelijke taken, maar vaak ook niet. Het is daarom belangrijk dit 'institutionaliseringeffect' te monitoren en hierop bij te sturen.

Handelingsperspectief:

- Wees steeds alert op een ongewenst 'institutionaliseringeffect'.
- Leg waar passend in de subsidiebeschikking met een organisatie vast dat het uitgangspunt is dat de relatie van tijdelijke aard is en zie erop toe dat hiernaar wordt gehandeld.
- Bekijk alternatieve mogelijkheden (zoals wettelijke taak) als op voorhand blijkt dat er geen sprake is van een tijdelijk karakter van de beoogde activiteiten.

Periodiek evalueren: doen!

Sommige subsidierelaties bestaan al lang, terwijl er weinig aantoonbaar zicht is of gewenste effecten zijn gerealiseerd. Gezien de bedragen die met deze subsidies gemoeid zijn, zou daar meer aandacht aan besteed mogen worden. De eerder genoemde aanpak door de beleidsdirectie PO (Primair Onderwijs) is een mooi voorbeeld van hoe dit meer structureel kan worden aangepakt.

In artikel 4:24 van de Awb is bepaald dat bij subsidies die op een regeling zijn gebaseerd, iedere 5 jaar worden geëvalueerd.

Strikt genomen is het voorschrift om periodiek te evalueren voor subsidies die (jaarlijks) in de begroting zijn opgenomen niet van toepassing, omdat via de begroting jaarlijks publieke controle aanwezig is. Het is echter niet meer dan logisch dat in het kader van beleidsevaluatie ook deze subsidies periodiek worden heroverwogen.

Handelingsperspectief:

- Evalueer in ieder geval alle substantiële subsidies binnen maximaal 5 jaar, ongeacht de gebruikte juridische grondslag. De inspanningen en middelen die voor het uitvoeren van een evaluatie nodig zijn, dienen daarbij in redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie te staan.

Beleg de logistieke uitvoering van het verstrekken van subsidies als overheid bij voorkeur binnen de eigen overheidsinstantie.

In enkele gevallen is aan een organisatie subsidie gegeven voor a) het geven van adviezen over projectvoorstellen (waarna de Minister over toekenning beslist) én b) voor het logistieke proces voor het verstrekken van de subsidie. Feitelijk gaat het hier om twee verschillende activiteiten: ad a) advies geven en ad b) logistieke financiële handelingen.

Handelingsperspectief:

- In het geval de Minister besluiten neemt over het toekennen van subsidies, is het logischer om de verdere verstrekking door de overheid (DUS-I) uit te laten voeren. Zo gaat dit bijvoorbeeld ook bij de toekenning van cultuursubsidies.

Een praktische kanttekening hierbij is het genoemde dilemma dat de extra middelen voor de uitvoering door het Rijk (bijvoorbeeld door DUS-I) uit de APK-middelen gefinancierd moeten worden en op grond van de beleidsregels van BZK geen extra middelen vanuit programmageld hiervoor mogen worden ingezet. Dit vraagstuk geldt voor alle directies die samenwerken met DUS-I. Vanuit FEZ wordt hieraan momenteel aandacht besteed om tot een werkende oplossing te komen. Door uitvoering via subsidie buiten het Rijk te financieren kan wel programmageld ingezet worden. De cultuurfondsen dragen wel zelf zorg voor de logistieke voering van subsidies doch deze zijn als ZBO's aangemerkt.

Specificeer de verschillende activiteiten ook bij bundelingsbeschikkingen.

Wanneer aan één organisatie voor verschillende activiteiten verschillende subsidies worden verstrekt, wordt er soms een 'bundelbeschikking' opgesteld. Hierbij wordt de administratieve last beperkt. Soms wordt in de bundelbeschikking bewust enige 'ruimte' ingebouwd om meer uitvoeringsflexibiliteit aan de subsidieontvanger te geven. Uit het oogpunt van goede sturing en verantwoording is dit niet gewenst.

Handelingsperspectief:

- Zorg bij het opstellen van bundelbeschikkingen om de administratieve lasten te beperken, ook voor voldoende duidelijkheid over de uit te voeren activiteiten en gerelateerde kosten om zo optimaal te kunnen sturen.

Overweeg wettelijke taken voor enkele activiteiten.

Enkele organisaties voeren al vele jaren activiteiten uit ten behoeve van het onderwijsveld die, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van netwerkvorming, niet als opdracht in de markt gezet kunnen worden. Dergelijke activiteiten zijn een onmisbaar onderdeel van het onderwijssysteem geworden. Het kan voor die specifieke activiteiten gewenst zijn om deze als wettelijke taak aan te merken, zeker in het geval dat een stabiele langdurende vervulling van de taak noodzakelijk is. Hierbij merken we wel op dat het niet automatisch gaat om *alle* activiteiten die op dit moment door deze organisaties worden uitgevoerd. Om dit te bepalen zal per (groep van) activiteiten een zorgvuldig beoordeling en periodieke geëvalueerd moeten worden.

Het benoemen van activiteiten als wettelijk taak ligt voor de hand als het gaat om:

- Langdurige uitvoering activiteiten,
- die onmisbaar onderdeel van het (onderwijs)stelsel uit maken, en
- waarbij langdurige stabiliteit gewenst is.

Handelingsperspectief:

- *Overweeg of specifieke activiteiten uitgevoerd door Nuffic, CITO en PBT als wettelijk taak op kunnen worden genomen.*

Overigens biedt de 'nieuwe' Kaderwet Subsidies OCW, SZW en VWS ook de mogelijkheid om langdurig instellingssubsidies te verstrekken. Een wettelijk taak ligt dan ook alleen voor de hand als extra waarborg voor stabiliteit gewenst is.

Zend ook een beschikking toe voor bijdragen op grond van verdragen

Soms worden bijdragen betaald op grond van internationale verdragen. Soms al meer dan 20 jaar achtereen. Betaling daarvan is prima. Het heeft de voorkeur om bij de subsidietoekenningen ook een beschikking toe te zenden waarin de voorwaarden waaronder de subsidie wordt toegekend zijn opgenomen.

Schoon bestaande subsidieregelingen op met behulp van de 'nieuwe' kaderregeling

Op 1 april 2016 is de 'nieuwe' Kaderregeling Subsidies OCW, VWS en SWZ in werking getreden. Deze regeling kan direct als grondslag gebruikt worden om project- of instellingssubsidies te verlenen. Ook heeft de minister de mogelijkheid om in een ministeriële regeling of te publiceren beleidsregel nadere bepalingen op te nemen over de activiteiten en voorwaarden waaronder een subsidie wordt verstrekt.

Zaken die die in al in de Kaderregeling zijn opgenomen, hoeven hierin niet opnieuw te worden opgenomen. Hierdoor is het mogelijk om bepaalde regelingen te vereenvoudigen of in te trekken.

Handelingsperspectief:

- Trek de volgende regelingen in en/of vereenvoudig deze met een nieuwe ministeriële regeling of in een te publiceren beleidskader:
- de OWB-kaderregelingen; Kaderregeling exploitatiesubsidies onderzoek en wetenschap, Kaderregeling subsidiering projecten tbv onderzoek en wetenschap
- de Regeling BVE-subsidies (aan vervanging wordt reeds gewerkt)
- de Subsidieregeling LAKS, JOB en Combo.

Vergroot de eenduidigheid in de presentatie van subsidies in de begroting

Strikt genomen is het door de nieuwe kaderregeling niet meer nodig om instellingen in de begroting op te nemen om als juridische grondslag te dienen. Immers de Kaderregeling biedt al direct de grondslag voor het verstrekken van een project- of instellingssubsidie. Uit het oogpunt van transparantie kan dit wel zeer gewenst zijn.

De wijze van presenteren van subsidies in de begroting van OCW is nu verschillend bij diverse beleidsartikelen. Soms zijn de subsidies per regeling gepresenteerd, soms per ontvangende organisatie. Als de ontvangende organisatie niet vermeld wordt, is het in de begroting niet duidelijk hoeveel middelen er naar een bepaalde organisatie gaan, ook als het om aanzienlijke bedragen gaat.

Handelingsperspectief:

- Overweeg om tot een meer eenduidige OCW-brede lijn te komen om uitgaven aan subsidies en ontvangende organisaties in de begroting te presenteren.
- Laat hierbij het geven van een voldoende transparant beeld leidend zijn.

Intellectueel eigendom: maak goede aanvullende afspraken.

Bij langdurige subsidieverstrekkings, zoals ICT-voorzieningen voor het onderwijsveld (bijvoorbeeld een website), wordt de afhankelijkheid van de gesubsidieerde organisatie vergroot als er geen goede afspraken over intellectueel eigendom gemaakt zijn. OCW is dan niet in staat om marktpartijen in te schakelen zonder kapitaalvernietiging.

Zowel voor het verstrekken van subsidies (Kaderregeling) als bij aanbesteding van opdrachten (standaardvoorwaarden) worden basisafspraken over meewerken aan

overdracht van eigendomsrecht en intellectueel eigendom geregeld. Dat is echter niet voldoende omdat zij slecht in de basis de mogelijkheid bieden om die zaken verder te regelen. Het is dus steeds belangrijk om bij een subsidieverstrekking of het verstrekken van een opdracht duidelijke afspraken te maken over de overdracht van eigendomsrecht en intellectueel eigendom en deze vast te leggen. Het kan dan gaan om met overheidsgeld ontwikkelde methodieken en vergaarde kennis. Bijvoorbeeld met een CCL (Creative Commons-Licentie) waarvoor ook standaard modellen bestaand. Die moeten dan bijvoorbeeld wel in de subsidievoorwaarden benoemd worden.

Handelingsperspectief:

- Zorg, waar nodig, dat bij de subsidieverstrekking of opdrachtbevestiging het intellectueel eigendom passend nader geregeld is, om flexibiliteit te waarborgen en kapitaalverlies te voorkomen.
- Bij financiering voor de activiteiten vanuit de Staat zorg dan dat de intellectuele eigendomsrechten aan de Staat toe komen.

Implementeren van beleid kost tijd; geef meer aandacht aan implementatie en uitvoering.

Het ontwikkelen van beleid en beschikbaar krijgen van financiële middelen zijn belangrijke stappen om het beleid te implementeren. In de praktijk blijkt dat de tijd en aandacht die nodig is om tot goede implementatie en uitvoering te komen als zeer beperkt wordt ervaren. Dit werkt in de hand dat voor de verdere implementatie en uitvoering van het beleid door OCW regelmatig gebruik wordt gemaakt van bekende organisaties waarmee een subsidierelatie bestaat.

In dit kader werd zo ook de wens geuit om over een 'implementatie-organisatie' te kunnen beschikken.

Handelingsperspectief:

- Het zou goed zijn als OCW nagaat in hoeverre er structureel meer aandacht voor het voorbereiden van de implementatie en de uitvoering van beleid gewenst is, vooral vanuit beleidsdirecties zelf.
- Een adequatere ondersteuning lijkt daarbij gewenst, zowel met betrekking tot het benaderen van de markt (met betere inkoopdeskundigheid) als voor het voorbereiden van de inrichting en uitvoering van een eventueel subsidietraject.

Versterk de afstemming binnen OCW naar organisaties die meerdere subsidies ontvangen vanuit verschillende directies.

Diverse organisaties krijgen vanuit verschillende OCW directies subsidie. In diverse gevallen, zoals bij Cito, is de onderlinge samenwerking tussen betrokken beleidsdirecties goed geregeld. In enkele gevallen is er wel afstemming, maar deze lijkt meer van procedurele aard dan dat het tot echte goede inhoudelijke en zakelijke afstemming komt.

Handelingsperspectief:

- Versterk waar nodig de onderlinge afstemming en coördinatie naar een (subsidie) ontvangende organisatie.

Aanbesteden kost meer tijd dan subsidie verstrekken; is dat zo? Geef meer inzicht in voor- en nadelen van inkoop versus subsidie.

'Onbekend maakt onbemind'; vaak zijn de mogelijkheden van aanbesteden bij beleidsmedewerkers niet voldoende bekend. Dat leidt dan soms tot het kiezen voor de bekende weg, namelijk: subsidie. Goed inzicht in de voor- en nadelen van de uitvoering van activiteiten door de markt laten doen en het verstrekken van een subsidie draagt bij aan een betere afweging.

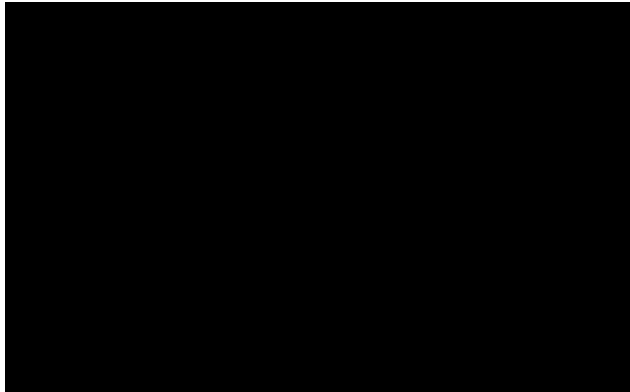
Binnen OCW leeft de opvatting dat het doen van een aanbesteding meer tijd kost dan het verstrekken van een subsidie. Meer tijd zowel om de aanbesteding voor te bereiden, als meer doorlooptijd voordat een geschikte organisatie geselecteerd is. Een deel van de benodigde werkzaamheden zullen in beide gevallen goed uitgevoerd moeten worden: goede duiding en beschrijving van activiteiten en nader te bepalen van voorwaarden (o.a. overdracht van intellectueel eigendom ed). Met een goede inkoopdeskundigheid kunnen, zeker als er raamcontracten beschikbaar zijn, aanbestedingstrajecten snel doorlopen worden. Hoewel dit in dit onderzoek niet nader onderzocht is, is het maar de vraag of aanbesteden echt altijd meer tijd kosten dan subsidieverstrekking.

Handelingsperspectief:

- Vergroot het inzicht bij beleidsmedewerker over de voor- en nadelen van opdrachtverstrekkingen versus subsidieverstrekking
- Versterk de inkoopdeskundigheid en ondersteuning aan beleidsmedewerkers.

Ondertekening

Den Haag, 29 juni 2017



Auditmanager / projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Redeneerlijn financieringsinstrumenten (hulpmiddel)

Voor de leesbaarheid is het schema met de redeneerlijn op de volgende pagina 'bladvullend' weergegeven.

OVERWEGINGEN – DIE GEBRUIKT KUNNEN WORDEN OM TOT EEN INSTRUMENTKEUZE TE KOMEN VOOR VERSTREKKEN FINANCIËLE MIDDELEN										'INSTRUMENTEN'				
START (doorloop het schema van links naar rechts)														
Is er een probleem dat om overheidshandelen vraagt?	nee									niets (zelf) doen en/of door anderen				
Beleidsmatige afweging: Waaruit zal het benodigde overheidshandelen bestaan; welke activiteiten moeten hiervoor verricht/gerealiseerd worden. NB: Activiteiten (in brede zin) zo concreet mogelijk benoemen; het kan dan bijvoorbeeld gaan om verlangde producten/diensten en/of te realiseren doelstelling. Vereisen de gewenste activiteiten uitvoering, initiatief en/of regie vanuit de rijksoverheid?	nee									niets (zelf) doen en/of door anderen				
	ja	Uitvoering van activiteit(en) passend binnen een bestaande overheids(taak)organisatie (bv DUO) en/of uitvoering door Rijksoverheid zeer gewenst/verplicht?	ja							Uitvoeren door Rijksdienst, bijvoorbeeld door beleidsdepartement zelf (bv wetgeving opstellen, bestuurlijke afspraken maken etc) of bijvoorbeeld een taakorganisatie (bv DUO), financieel instrument o.a.; Bijdrage aan agentschap		RIJKSDIENST		
NB: uitgaande van beleidslijnen Rijksoverheid, o.a. streven naar compacte Rijksdienst .				nee	Activiteit(en) in de (EU) markt verkrijgbaar?	ja					Opdracht; aanbesteden / inkopen OF Consessie verlenen (met eventueel 'opstart-subsidie') conform gebruikelijke voorschriften		OPDRACHT	
					misschien / onduidelijk	Uitvraag via Tendermet uitzetten om interesse te peilen (lichte procedure); kandidaten geïnteresseerd?	ja	Aanbesteding / inkoop starten; verwerving geslaagd?	ja	Klaar, na Opdracht: aanbesteden / inkopen conform gebruikelijke voorschriften. Zonodig opdracht verbreden.				
						OF Test-opdracht' uitzetten in de (EU) markt. Succesvol ?	ja	ga door naar 'Niet in EU-markt verkrijgbaar'	nee	ga door naar 'Niet in EU-markt verkrijgbaar'	Klaar, na Opdracht: aanbesteden / inkopen conform gebruikelijke voorschriften. Zonodig opdracht verbreden.			
						OF Aanbesteding / inkoop starten; verwerving geslaagd? (alleen in geval inschatting is dat dit redelijke kans van slagen heeft)	ja	ga door naar 'Niet in EU-markt verkrijgbaar'	nee	ga door naar 'Niet in EU-markt verkrijgbaar'	Klaar, na Opdracht: aanbesteden / inkopen conform gebruikelijke voorschriften			
						OF Activiteit in consessie laten uitvoeren; voor eigen rekening en risico (!); 'opstart-subsidie' is toegestaan. Consessie succesvol verleend?	ja	ga door naar 'Niet in EU-markt verkrijgbaar'	nee	ga door naar 'Niet in EU-markt verkrijgbaar'	Klaar, na Opdracht: consessie verlening conform daarvoor gebruikelijke regels, vergelijkbaar met wize aanbesteden.			
					nee (Niet in (EU) markt verkrijgbaar)	Kan of zal met een (internationaal) verdrag bijdragen aan het realiseren van de gewenste activiteiten? En/of zijn er in verdragen al afspraken over financiële bedragen of contributies gemaakt?	ja					Financiële bijdrage betalen op grond van Verdrag (wel zicht houden op verantwoording en wenselijkheid periodiek evalueren)		VERDRAG
						Gewenste activiteiten en/of inspanningen vormen een samenhangend en benoembaar geheel en zijn tijdelijk van aard (maximaal 5 jaar)	ja	Nadere bepalingen m.b.t. de activiteiten en/of voorwaarden door de Minister gewenst?	ja	Projectsubsidie, na opstellen van te publiceren Ministeriele regeling of Beleidsregel. (max. 5 jaar)		SUBSIDIE		
									nee	Projectsubsidie, direct o.b.v. Kaderregeling (doorgaans in zeer specifieke unieke gevallen, max. 5 jaar)				
						Gewenste activiteiten en/of inspanningen hebben een voortdurend en structureel karakter, uit te voeren door (of onder regie van) een organisatie. De beoogde termijn hoeft niet bekend te zijn en kan langer zijn dan 5 jaar.	ja	Nadere bepalingen m.b.t. de activiteiten en/of voorwaarden door de Minister gewenst?	ja	Instellingssubsidie, na opstellen van te publiceren Ministeriele regeling of Beleidsregel. (geen verplichte eindtermijn, wel periodiek evalueren)				
									nee	Instellingssubsidie, direct o.b.v. Kaderregeling (doorgaans in zeer specifieke unieke gevallen, geen verplichte eindtermijn, wel periodiek evalueren)				
						(zeer) langdurig, structureel en/of stelselmatig van karakter; maakt (inmiddels) onmisbaar onderdeel van het stelsel uit?	ja	Volledig of grotendeels direct dienstbaar aan onderwijsinstellingen zelf?	ja	Opnemen in 'lumpsum' voor onderwijsinstellingen (via bekostiging)		LUMP-SUM		
									nee	NB: zo gewenst kunnen onderwijsinstellingen (in samenwerking met hun brancheverenigingen/Raden) zelf een organisatie (bijvoorbeeld een vereniging) oprichten om in behoeften te voorzien. Regelen bij wet: 'Opnemen als Wettelijk taak' indien een wettelijke verankering (voor o.a. stabiliteit) gewenst is, anders is Instellingssubsidie meer gepast.		afzonderlijke situatie		
						Alle voorgenoemde instrumenten bieden GEEN mogelijkheid om vanuit de overheid gewenste activiteiten te financieren	ja					Subsidie verstrekking (ieder jaar) vermelden in Rijksbegroting (bedrag en naam van de organisatie)		SUBSIDIE
NB's: Deze redeneerlijn is een praktisch hulpmiddel om een eerste afwijzing te maken, maar is geen alles omvattend en juridisch volledig sluitend overzicht. Buiten beschouwing gebleven zijn o.a. de instrumenten: bijdragen aan (mede)overheden, bijdragen aan RWT's/ZBO's en overboekingen naar andere departementen Tevens is bekostiging aan (onderwijs)instellingen buiten beschouwing gelaten														
NB: Bij verstrekken van subsidies en bijdragen (verdragen) altijd wel periodiek evalueren. Daarbij ook nagaan of marktomstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen gewijzigd zijn en bijvoorbeeld uitvoering van activiteiten nu wel door de markt gedaan kan worden.														

Bijlage 2: Onderzochte instellingen voor PO en VO

PO – PRIMAIR ONDERWIJS

- Academische Ziekenhuizen
- Algemene Onderwijsbond
- Arbeidsmarktplatform PO en VOION
- Brancheorganisatie Kinderopvang
- CED Groep
- CITO
- Dedicon
- Dienstencentrum GVO/HVO
- Edventure
- EP-Nuffic
- FODOK
- INOP
- Kennisnet
- KPC Advies
- Nationaal Onderwijsmuseum
- Nederlands Gebarencentrum
- Nederlands Instituut van Psychologen NIP
- Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
- Onderwijscoöperatie
- Oogvereniging
- Ouders en Onderwijs
- Platform Beta Techniek
- PO-Raad
- Stichting Gedragswerk
- Stichting Kentalis Onderwijs
- Stichting Koningsspelen
- Stichting Leraren met Lef
- Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (SNOB)
- Stichting Ondersteuning Scholen en Ouders
- Stichting Onderwijsgeschillen
- Stichting Rutgers WPF
- Stichting School en Veiligheid
- UWV
- Vereniging voor Openbaar Onderwijs
- Voion en AP-PO
- World Education Forum

VO – VOORTGEZET ONDERWIJS

- Arbeidsplatform PO
- Backstage stichting
- CITO
- Combo Stichting
- Ced Groep
- Charistar
- Dedicon
- Edventure
- EP Nuffic
- Ingrado
- Junior Science Olympiade Stichting
- Kennisnet ICT op School Stichting
- KCP Onderwijs Innovatie Centrum Stichting
- Leraren met Lef 2016
- MBO Diensten
- MBO Raad
- Nederlands Jeugdinstituut
- Open Universiteit Studiedagen
- Platform VMBO Stichting
- Plexs
- Procesmanagement MBO 2010
- Reg Bek Reg Procesbegeleiding PO/VO
- RVC-VO Landelijk
- Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven Stichting
- Skills Netherlands
- Slo
- Stichting Loot
- Stichting School en Veiligheid
- TedxAmsterdam Education 2016
- Vfvo Vereniging Filosofie Voorgezet Onderwijs
- VNG
- VO Raad

Bijlage 3: Kader m.b.t. EU regelgeving over staatssteun (beknopt)

Wat is staatssteun?

Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. [Verbod op staatssteun - artikel 107, eerste lid, VWEU]

Waarom is staatssteun verboden?

1. Voorkomen van subsidieconcurrentie
2. gelijk speelveld voor alle Europese ondernemingen
3. economische efficiency.

Welke elementen zijn van belang?

Er is alleen sprake van staatssteun indien voldaan wordt aan **elk** van de volgende criteria.

1. Overheidsmiddelen (in welke vorm is geen criterium)
2. De steun gaat naar een onderneming die economische activiteiten verricht (rechtsvorm/doelstelling niet van belang)
3. Voordeel genieten (economisch voordeel wordt genoten die langs normale commerciële weg niet verkregen zou zijn)
4. Selectief (alléén bepaalde organisaties krijgen voordeel)
5. Concurrentievervalsing speelt op de Europese markt

In het geval aan elk van deze criteria voldaan wordt, dient melding van staatssteun gedaan te worden aan de EC (Europese Commissie). Voor de aan te melden steun geldt een 'standstill' bepaling: de steunmaatregel mag niet uitgevoerd worden voordat de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven.

Uitzondering hierop is als de staatssteun in de de-minimisverordening past (maximale steun van 200.000 euro per 3 belastingjaren aan een onderneming) of onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) valt. In de AGVV zijn veel steuncategorieën (o.a. opleidingssteun) vrijgesteld van aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie. Dan kan met een kennisgeving volstaan worden.

Wat zijn de gevolgen van het geven van staatssteun?

1. Steun die niet binnen een vrijstelling valt of is goedgekeurd is onrechtmatig.
2. EC kan bij het vermoeden van staatssteun onderzoek instellen, bevelen tot terugvordering met rente of aanpassing steunmaatregelen gelasten.
3. Schending van de steunregels door overheid, brengt geen gerechtvaardigd vertrouwen met zich mee voor het bedrijfsleven.

Of er sprake is van geoorloofde of ongeoorloofde staatssteun is ter beoordeling van de Europese Commissie.

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00