

Evaluatie Subsidieregeling SVO

rapportnr. 1533

april 2017

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties, directie Ambtenaar en Organisatie




Evaluatie Subsidierege- ling SVO

Peter Wilms
Stefan van der Veen

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, april 2017

 rapport nr. 1533

© APE Public Economics
Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

1	Achtergrond en probleemstelling	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
2	Aanpak Evaluatie	9
2.1	Effectketen	9
2.2	Evaluatiekader en -methode	10
3	Beleidsreconstructie	14
4	Doelmatigheid	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Omvang en verdeling	21
4.3	Besteding	23
4.4	Activiteiten en doelstellingen	26
4.5	Ledentallen	27
4.6	Oordeel doelmatigheid	30
5	Doeltreffendheid	32
5.1	Inleiding	32
5.2	Nut en noodzaak subsidie	32
5.3	Kwaliteit van het overlegstelsel	33
5.4	Oordeel doeltreffendheid	34
6	Andere werkgeversbijdragen	36
7	Conclusie en aanbevelingen	39
	Bijlage 1 Bestudeerde bronnen	43
	Bijlage 2 Brief bestuur SVO	45

1 Achtergrond en probleemstelling

1.1 Aanleiding

In 1973 is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken (BZK) een subsidie ingesteld gericht op het scholings- en vormingswerk ten behoeve van de vakbondsvertegenwoordiging in de overheidssector. Deze subsidie vormt de oorsprong van de subsidieregeling aan de Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO) waarmee in 2016 een bedrag van € 1,4 miljoen is gemoeid.

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de werking van het stelsel waarin (organisaties van) werkgevers en werknemers in verschillende overheids- en onderwijssectoren afspraken maken over collectieve arbeidsvoorwaarden.¹ Met de subsidie aan de SVO beoogt de minister van BZK een bijdrage te leveren aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel bij de overheid. Daartoe subsidieert de minister scholings- en vormingswerk en kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen in de overheidssector.

In de begroting van het ministerie van BZK is opgenomen dat de subsidieregeling in 2016 wordt geëvalueerd. Hiermee wordt voldaan aan de verplichting op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:24 Awb) om subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar te evalueren. In het Kaderbesluit BZK-subsidies is eveneens opgenomen dat subsidieontvangers verplicht zijn medewerking te verlenen aan evaluatieonderzoek.²

Aan het bestuur van de SVO is bij brief van 23 september 2016 medegedeeld dat de uitkomst van de evaluatie wordt betrokken bij de het besluit over het verlenen van subsidie na het jaar 2017. Het ministerie van BZK heeft onderzoeksbureau APE gevraagd de evaluatie van de subsidieregeling uit te voeren.

¹ Dit is vastgelegd in onder meer de Ambtenarenwet, de Wet privatisering ABP en de regeling Raad voor het overheidsperoneelsbeleid.

² Kaderbesluit BZK-subsidies, artikel 21 (d).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De volgende probleemstelling lag ten grondslag aan de evaluatie van de subsidie-regeling SVO:

In welke mate draagt de subsidie aan de SVO bij aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel bij de overheid?

Om deze centrale vraag te beantwoorden is inzicht verkregen in de *doelmatigheid* en *doeltreffendheid* van de subsidie aan de SVO. Daartoe zijn zeven deelvragen geformuleerd:

Doelmatigheid

1. Wat was de omvang van de jaarlijkse subsidie aan de SVO? En hoe is deze verdeling van de SVO-subsidie naar de centrales en bonden?
2. Wat was het aandeel van de SVO-subsidie in de totale besteding van centrales en bonden aan scholings- en vormingswerk aan de ene kant, en vergaderkosten aan de andere kant? En past de besteding van de middelen door de centrales en bonden binnen de doelstelling van de subsidie?
3. Welke concrete activiteiten zijn bekostigd met de SVO subsidie en welke doelstellingen zijn daarbij geformuleerd?
4. In hoeverre correleren de gemaakte kosten van het vormings- en scholingswerk met (de samenstelling van) het ledenaantal (inactieven en actieven)?
5. Is de huidige verdeling en besteding van de SVO-middelen doelmatig?

Doeltreffendheid

6. Wat zijn de gevolgen van het afnemend ledenaantal van de vakbonden voor het nut en de noodzaak van de subsidie vanuit BZK?
7. Wat is het effect op de kwaliteit van het overlegstelsel wanneer de subsidie wordt beëindigd of verlaagd?
8. Is de subsidiëring van de centrales en bonden via de stichting SVO doeltreffend?

Werkgeversbijdragen in de sector overheid

Daarnaast is onderzocht welke andere decentrale werkgeversbijdragen worden verstrekt aan overheidsbonden en –centrales, welke verantwoordings- en controle-eisen hieraan worden gesteld. Daarbij is de volgende vraag geformuleerd:

9. Welke andere decentrale werkgeversbijdragen worden verstrekt aan overheidsbonden en –centrales? Welke doelstelling heeft de werkgever daarbij? En welke verantwoordings- en controle-eisen worden daarbij gehanteerd?

De evaluatie richt zich op de periode 2011 tot en met 2015.

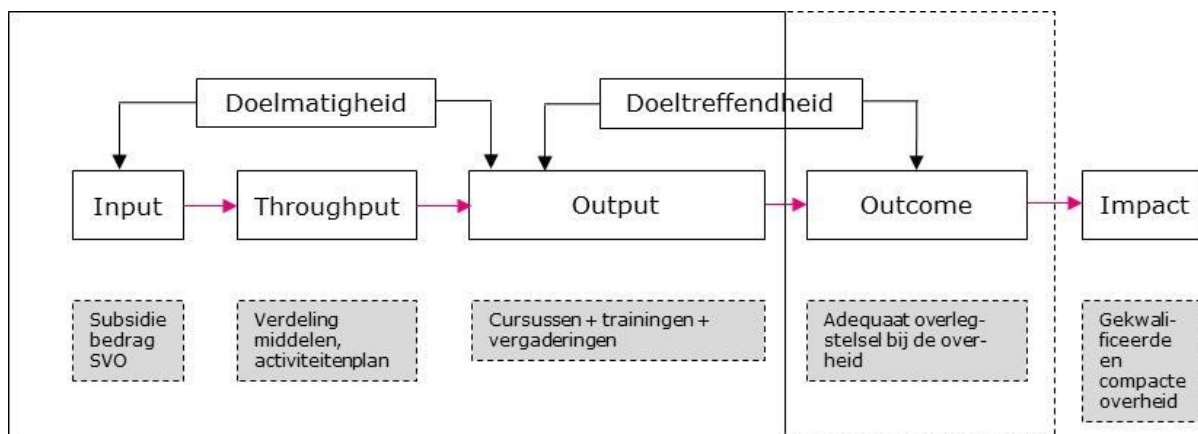
2 Aanpak Evaluatie

2.1 Effectketen

De minister van BZK beoogt met de subsidie een bijdrage te leveren aan het scholings- en vormingswerk en in de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen. Dat moet hen in staat stellen hun taak in het overlegstelsel op passende wijze te vervullen, als gevolg waarvan een bijdrage wordt geleverd aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel bij de overheid. Dit is in het kort de *interventiologica* van de subsidie. Het beschrijft de aannames die ten grondslag liggen aan het beleid.

We kunnen de *interventiologica* schematisch weergeven in een effectketen. De effectketen beschrijft stapsgewijs de wijze waarop de SVO-subsidie gedacht wordt een bijdrage te leveren aan het beoogde doel: een adequaat overlegstelsel bij de overheid. We tonen de effectketen van de subsidie aan de SVO in Figuur 2-1.

Figuur 2-1 Effectketen subsidieregeling SVO



De schakels vormen tezamen de effectketen:

- *Input*: Bij de input gaat het om de *middelen* die in de effectketen worden ingebracht en waar het gewenste effect beoogd wordt mee gerealiseerd te worden. In dit geval de jaarlijkse subsidiebijdrage aan SVO.
- *Throughput*: Dit zijn de *activiteiten* die de SVO uitvoert (de verdeling van de subsidiemiddelen door de SVO onder de betrokken centrales). Daarnaast rekenen we hiertoe de activiteiten van de centrales en de bonden (verdeling

middelen van centrales naar bonden, het opstellen en indienen van activiteitenplannen en het uitvoeren van de activiteiten).

- *Output*: De output zijn de *directe resultaten van de activiteiten* van de besteding van de subsidiegelden. In dit geval worden de subsidiegelden ingezet om scholing en vorming te verzorgen (cursusdagen, aantal trainingen, aantal deelnemers) en worden vergaderkosten hiervan betaald.
- *Outcome*: Onder de outcome verstaan we de mate waarin het *beoogde resultaat* wordt behaald. In dit geval gaat het om de mate waarin een adequaat overlegstelsel bij de overheid in stand wordt gehouden door de activiteiten die met de SVO-bijdrage worden gefinancierd.
- *Impact*: Op het niveau van impact bevinden zich de *brede effecten* die worden gerealiseerd. De subsidieregeling SVO is in de BZK begroting 2017 opgenomen onder beleidsartikel 7. De algemene doelstelling van dit artikel luidt: “een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten.”

Een niveau boven de effectketen bevinden zich de evaluatietermen. Wij onderscheiden er twee:

- *Doelmatigheid*: De doelmatigheid, of efficiëntie van beleid kan bepaald worden door het resultaat van de besteding van de middelen te relateren aan de ingezette middelen. Er ontstaat zodoende een beeld van het directe resultaat dat wordt geboekt met de beschikbare subsidiegelden.
- *Doeltreffendheid*: De doeltreffendheid, of het effect van beleid kan bepaald worden door het resultaat van de besteding van de subsidiegelden te confronteren met de mate waarin het beleidsdoel gerealiseerd wordt. Hierbij is het van belang dat het gerealiseerde effect toegewezen kan worden aan de output, c.q. is het aannemelijk dat de mate waarin het beoogd effect is gerealiseerd toe te schrijven is aan de uitkomsten van de activiteiten die worden gesubsidieerd?

2.2 Evaluatiekader en -methode

Evaluatiekader in theorie

De probleemstelling waar dit onderzoek zich over buigt legt een expliciete relatie tussen de *input* (de subsidieregeling SVO) en de *outcome* (het in stand houden van een adequaat overlegstelsel). De evaluatie moet inzicht geven in de efficiëntie van de regeling en het effect ervan op de mate waarin beoogd resultaat is bereikt. Daarmee ligt de ambitie van de evaluatie hoog. Realisme is echter geboden. In de eerste plaats is er methodologische grond voor realisme: er is geen een-op-eenrelatie tussen subsidieregeling en de beleidsdoelstelling. Er zijn tal van andere factoren die van invloed zijn op de instandhouding van een adequaat overlegstelsel. Daarbij dienen we voor ogen te houden dat de subsidieregeling een (zeer) beperkt

deel van de inkomsten van overheids- en onderwijscentrales en –bonden vormt. In de tweede plaats dienen de actuele, betrouwbare data beschikbaar te zijn voor elk van de schakels in de effectketen.

Wij beschouwen in deze evaluatie scholing, vorming en vergaderen als een randvoorwaarde voor het bereiken van de uiteindelijke doelstelling: een adequaat overlegstelsel. In het evaluatieonderzoek staat de doelmatigheid (efficiëntie) van de subsidie aan de SVO dan ook centraal. In Figuur 2-1 hierboven hebben we de begrenzing van het onderzoek grafisch weergegeven. De nadruk in de evaluatie ligt in het linker vierkant van de figuur, dat begrensd wordt door een ononderbroken lijn. Het rechthoekig gebied maakt eveneens onderdeel uit van deze evaluatie, maar dit krijgt minder nadruk om bovengenoemde redenen. Deze schakel staat daarom met een stippellijn omkaderd. De “impact” staat buiten het gestippelde blok omdat in dit onderzoek niet dient te worden beantwoord in hoeverre de subsidie heeft bijgedragen aan een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten.

De evaluatie beoogt op conceptueel niveau een relatie te leggen tussen input, throughput, output en outcome. Een belangrijk onderdeel hierbij is de beschrijving van het instrumentarium waarmee het gewenste doel wordt nagestreefd. Dit doen we in hoofdstuk 3. Vervolgens trachten we zowel kwantitatief als kwalitatief het resultaat van beleid te meten en te beschrijven. In hoofdstuk 4 komt de doelmatigheid van de subsidie aan bod en in hoofdstuk 5 de doeltreffendheid. In hoofdstuk 6 is aandacht gegeven aan andere werkgeversbijdragen in de overheids- en onderwijssector.

Evaluatiekader in de praktijk

Bij het opstellen van de aanpak zijn wij er vanuit gegaan dat wij de volgende informatiebronnen zouden kunnen raadplegen:

- Openbare bronnen (data en literatuur);
- Verantwoordings- en controle documenten die SVO in de periode 2011-2015 aan BZK heeft aangeleverd;
- Interviews met medewerkers van overheidswerkgevers;
- Interviews met (vertegenwoordigers) van Stichting-SVO;
- Interviews met de subsidieontvangers: de vier overheids- en onderwijscentrales en negen bonden en beschikbaar (cijfer) materiaal.

Bij brief van 27 oktober 2016 heeft het ministerie van BZK aan het bestuur van SVO medewerking gevraagd aan het evaluatieonderzoek (zie bijlage 2). In reactie hierop heeft SVO een overleg aangevraagd met het ministerie van BZK om te spreken over de aard en opzet van de evaluatie. Dit gesprek heeft halverwege no-

vember 2016 plaatsgevonden. Het ministerie van BZK heeft aan APE teruggekoppeld dat de uitkomst van dit gesprek was dat SVO medewerking zou verlenen aan het onderzoek vanuit de wettelijke verplichting en dat SVO de beschikbare data ter beschikking zou stellen die benodigd waren voor het onderzoek. Tevens heeft SVO aangegeven eerst een gesprek met APE te willen voeren over het evaluatieonderzoek alvorens zij toestemming zouden geven aan APE om interviewafspraken te maken met de centrales en bonden. Eind november en begin december 2016 hebben twee gesprekken plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van SVO en APE. In de twee gesprekken is APE gebleken dat de aangesloten centrales en bonden een aantal evaluatievragen niet kunnen beantwoorden. SVO stelt dat de activiteiten gefinancierd uit de subsidie niet gescheiden worden geadmistreerd.

De stelling van SVO is dat de subsidieregeling SVO een werkgeversbijdrage in een 'subsidiejasje' is. Dit zou volgens SVO ook blijken uit de overleggen die de stichting en het ministerie voorafgaand aan het instellen van de Subsidieregeling SVO 2015 hebben gevoerd. Naar aanleiding van deze overleggen heeft ambtelijk BZK er volgens SVO mee ingestemd dat de centrales niet hoeven te rapporteren over de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten (zie ook beleidsreconstructie in hoofdstuk 3). In de Subsidieregeling SVO 2015 staat vermeld dat verantwoording gebaseerd is op eindverslagen van centrales en bonden. De eindverslagen dienen inzicht te bieden in de besteding van de subsidiegelden zodat het mogelijk is te toetsen of de bestedingen conform artikel 2 van de Subsidieregeling zijn. Verantwoording is daarmee volgens SVO uitsluitend een rechtmatigheidstoets. Volgens SVO is dit passend voor een werkgeversbijdrage. De activiteiten gefinancierd uit de subsidie hoeven dan ook niet gescheiden geadmistreerd te worden.

Bij het ontwerp van de regeling is volgens SVO niet gesproken over de vijfjaarlijkse evaluatie en dat deze evaluatie ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling zal onderzoeken. Voortvloeiend uit het subsidiekader – waar de Subsidieregeling SVO 2015 onderdeel van is – heeft SVO echter de wettelijke verplichting mee te werken aan evaluatieonderzoek, zou zij de resultaten van gesubsidieerde activiteiten op verzoek van de minister openbaar dienen te maken en zijn de centrales en bonden verplicht voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen en voor de overige activiteiten een gescheiden administratie te voeren.³ De hiërarchie van subsidievoorschriften is: Kaderwet overige BZK-subsidies, Kaderbesluit BZK-subsidies en dan de Subsidieregeling SVO 2015. De subsidieontvanger heeft zich te houden aan alle verplichtingen die uit deze drie regelingen volgen.

³ Kaderbesluit BZK-subsidies, artikel 21 (c) en (d).

Voorzover er sprake is van strijdigheid, gaat dus eerst de wet voor, dan het besluit en daarna de regeling.

SVO is van mening dat de subsidie een werkgeversbijdrage betreft en dat zij geen inzicht hoeven te bieden in de resultaten van gesubsidieerde activiteiten. Wij hebben dus niet kunnen spreken met de centrales en bonden over de besteding en resultaten hier van.⁴ Tevens stelt SVO dat de aangesloten centrales en bonden geen inzicht kunnen geven in de resultaten van gesubsidieerde activiteiten omdat er voor de gesubsidieerde activiteiten en overige activiteiten geen gescheiden administratie wordt gevoerd. Dit heeft verregaande gevolgen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie is hierdoor beperkt.

⁴ In bijlage 1 is een lijst met bestudeerde bronnen en gesprekspartners opgenomen.

3

Beleidsreconstructie

Voordat we onze bevindingen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie presenteren beschrijven wij eerst de ontstaansgeschiedenis van de subsidie.

Motieven voor instellen subsidieregeling

De subsidie van overheidscentrales en –bonden is met ingang van 1973 ingesteld. De hoogte van het jaarlijkse subsidiebedrag bedroeg f 500 duizend, onafhankelijk van het aantal leden. Motieven om de subsidie in te stellen waren destijds:

- Erkenning door werkgevers van de waarde van het bestaan van een goed georganiseerd overleg;
- Erkenning van het feit dat de door de vakbondsleden betaalde contributie gedeeltelijk mede ten behoeve kwam van niet-aangesloten werknemers.

Om een bijdrage te leveren aan een goed georganiseerd overleg is de subsidie ingesteld en levert deze een bijdrage aan scholings- en vormingswerk en kosten voor het bijwonen van vergaderingen van werknemersorganisatie in de overheidssector.⁵

De SVO-subsidie in het kort

Sinds het eerste begin van de subsidiërelatie voor scholing, vorming en vergaderen tussen het ministerie van BZK en de overheids- en onderwijscentrales verleent BZK jaarlijks een subsidie aan de stichting SVO. De stichting wordt gevormd door de vier overheids- en onderwijscentrales: ACOP, CCOOP, AC en CMHF. De taak van de stichting is het verdelen van de subsidie over de vier centrales naar rato van het ledenaantal van elke centrale. Drie van de vier centrales verdelen de middelen vervolgens door naar de bij de centrales aangesloten bonden. ACOP verdeelt de subsidie door naar vijf bij haar aangesloten bonden. CCOOP verdeelt de subsidie ook door naar vijf bij haar aangesloten bonden (in 2015 naar vier bonden als gevolg van een fusie van twee bonden). Ook AC verdeelt de subsidie – na aftrek van de kosten met betrekking tot overleg op het centraal niveau (ongeveer 20% van de subsidie) – door naar de bij haar aangesloten bonden. Stichting SVO verantwoordt jaarlijks de besteding van de subsidie door de centrales (en aangesloten

⁵ Zie ook het onderzoek van Heetman (2012) voor een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de subsidieregeling-SVO.

bonden) ten behoeve van het ministerie van BZK. Daartoe vraagt zij de centrales de besteding te verantwoorden.

Regels omtrent controle en verantwoording⁶

Met de instelling van de subsidie in 1973 is de Regeling financieel beheer opgesteld. Deze verplicht de stichting SVO alle ontvangsten en uitgaven in een overzichtelijke administratie bij te houden. De stichting stuurt hiertoe jaarlijks een overzicht van de inkomsten en uitgaven in de vorm van een jaarrekening en bijbehorende accountantsverklaring naar het ministerie van BZK. Tevens schrijft de Regeling financieel beheer van 1973 voor dat de aangesloten centrales jaarlijks een verklaring van een accountant of kascommissie (wanneer de vereniging niet over accountantscontrole beschikt) moeten afgeven over de besteding van de gelden aan de stichting. Uit deze verklaringen moest “blijken in hoeverre de verstrekte bijdragen zijn besteed voor scholings- en vormingswerk, dat de Centrales en de bij hen aangesloten verenigingen verzorgen [...] en ter bestrijding van de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen door vertegenwoordigers van deze organisaties.”⁷

De administratie werd oorspronkelijk jaarlijks door de Centrale Accountantsdienst van het Ministerie van Financiën gecontroleerd. De Centrale Accountantsdienst kreeg de jaarrekening inclusief bijbehorende accountantsverklaring van de stichting toegezonden en had inzage in de jaarcijfers (balans en rekening van uitgaven en ontvangsten) van de onder de stichting vallende centrales en bonden.⁸ Vanaf 1996 is het ministerie van Financiën gestopt met deze controles en is deze verantwoordelijkheid komen te liggen bij het ministerie van BZK.

In 2001 is er een nieuwe Regeling financieel beheer in werking getreden.⁹ Volgens deze nieuwe regeling heeft de accountantsdienst van het ministerie van BZK niet langer het recht op inzage in de jaarcijfers van de onder de stichting vallende centrales en bonden. Dit recht is vanaf dan voorbehouden aan de accountant van de stichting. Vanaf 2002 ontvangt het ministerie van BZK uitsluitend jaarlijks een jaarverslag van de stichting met bijbehorende accountantsverklaring waaruit nog slechts – naast de balans en de staat van baten en lasten van de stichting – de hoogte van de subsidie aan en het ledental van de betreffende centrales uit valt op te maken. Het ministerie van BZK heeft hierdoor niet langer inzicht in de besteding van de subsidiegelden door de centrales en bonden.

⁶ Zie ook het onderzoek van Heetman (2012) voor een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de subsidieregeling-SVO.

⁷ Brief minister van BZK met nummer AB74/4 van 1 februari 1974.

⁸ Brief minister van BZK met nummer AB78/U1108 van 4 augustus 1978.

⁹ Brief minister van BZK met nummer AB2000/U54567 van 2 februari 2000.

Ook de accountant van de stichting laat zich niet uit over de besteding van de subsidiegelden door de centrales en bonden. Deze stelt slechts dat de jaarrekeningen van de stichting naar hun oordeel “in alle van materieel belang zijnde aspecten, [is] opgemaakt in overeenstemming met de door de stichting gekozen en beschreven grondslagen”.¹⁰

De grondslagen van de stichting zijn als volgt geformuleerd: “de stichting stelt zich ten doel de gelden te verdelen welke jaarlijks van rijkswege ter beschikking gesteld worden aan de Centrales als bijdrage in de kosten van hun werkzaamheden t.b.v. het georganiseerd overleg met de Overheid”. Om het oordeel te vormen hoeft de accountant van de stichting geen zicht te hebben op de besteding van de subsidie door de centrales en aangesloten bonen. De controle door de accountant van de stichting is dus een controle op de rechtmatigheid van de verdeling tussen centrales en geen controle op de besteding van de subsidie door de centrales en aangesloten bonden.

Nieuwe regeling

Op 1 januari 2010 is bij de overheid het Uniform Subsidiekader (USK) van kracht geworden. Doel daarvan is door een eenvoudiger uitvoering en financieel beheer de lasten voor subsidieontvangers en de overheid bij de verstrekking van rijkssubsidies te verminderen. BZK heeft als gevolg hiervan vanaf 2010 de uitvoeringsbepalingen bij subsidieverstrekking zoveel mogelijk op één plek vastgelegd in plaats van in afzonderlijke regeling en verstrekkingen. Per 1 juli 2013 bestaat de wet- en regelgeving inzake de verstrekking van subsidies door BZK uit een drietal elementen:

1. Een Kaderwet overige BZK-subsidies, waarin enkele algemene bepalingen zijn opgenomen.
2. Het Kaderbesluit BZK-subsidies, waarin alle uitvoerende elementen van de subsidieverstrekking aan de orde zijn. Via dit besluit vindt de beoogde standaardisering en subsidieverstrekking plaats.
3. Subsidieregelingen die zoveel mogelijk zijn ontdaan van uitvoeringsbepalingen.

Als direct gevolg hiervan valt de subsidie aan de SVO per 1 september 2014 onder een nieuwe regeling: Subsidieregeling SVO 2015.¹¹ Belangrijkste bepalingen in deze regeling zijn:

¹⁰ Jaarverslagen en accountantsverklaringen van de Stichting Verdeling Overheidsbijdrage van 2011 en 2013.

¹¹ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 mei 2015, nummer 2015-0000255469.

- Het doel van de regeling, vastgelegd in artikel 2: “De minister verstrekt aan de stichting een subsidie met het oog op het subsidiëren van de Centrales ten behoeve van scholings- en vormingswerk, dat de Centrales en de bij hen aangesloten bonden en verenigingen verzorgen teneinde de (aspirant)leden van overlegcommissies de nodige opleiding en vorming te geven om hun taak als zodanig op adequate wijze te kunnen vervullen en ter bestrijding van de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen door vertegenwoordigers van deze organisaties”. Dit doel is niet gewijzigd ten opzichte van de tot dan toe geldende uitgangspunten voor subsidieverstrekking aan de stichting.
- De regels omtrent subsidieverlening: “De [subsidie] aanvraag gaat vergezeld van een opgave van de ledenaantallen van de bij de Centrales aangesloten bonden. Bij deze opgave van de ledenaantallen wordt een uitsplitsing naar werkende leden en gepensioneerde leden gemaakt.” (artikel 5, lid 2).
- Regels die de stichting SVO dient te hanteren met betrekking tot het verstrekken van subsidies aan de centrales (artikel 7):
 - o “De verdeling van de subsidiegelden vindt plaats op basis van de ledenaantallen van de bij de Centrales aangesloten bonden.”
 - o “De aanvraag tot subsidievaststelling gaat vergezeld van een eindverslag omtrent de uitvoering van de activiteiten dan wel van de gebundelde eindverslagen en, voor zover beschikbaar, controleverklaringen van de bonden.”
- Regels omtrent de subsidievaststelling: “De aanvraag [van de stichting aan BZK] tot subsidievaststelling hoeft niet vergezeld te gaan van een controleverklaring”.

In de toelichting op de regeling valt tevens te lezen dat het – evenals de tot dan toe geldende vorm van de subsidieverstrekking aan de stichting – een getrapte vorm van subsidieverlening betreft. De Minister van BZK subsidieert de stichting, die op haar beurt het geld “doorsubsidieert” aan de centrales. Drie van de vier centrales subsidiëren vervolgens de bij hen aangesloten bonden.

In de toelichting worden tevens de bepalingen uit artikel 7 over het aanleveren van een eindverslag toegelicht:

- Centrales moeten voor de verantwoording aan de stichting een eindverslag opstellen. Het staat centrales vrij om op vrijwillige basis een controleverklaring te laten opstellen en die in de verantwoording aan de stichting mee te leveren.
- De vorm van het eindverslag dat de centrales aan de stichting aanleveren kan – zo staat in de toelichting te lezen – “in de vorm van een bundeling van alle stukken (controleverklaringen en/of eindverslagen) die door de bonden ter verantwoording aan de desbetreffende centrale zijn gestuurd”.

De eindverslagen die de centrales aan de stichting dienen te sturen hebben dus de vorm van een eindverslag of een bundeling van eindverslagen omtrent de uitvoering van de activiteiten van de bij de betreffende centrale aangesloten bonden. Centrales en bonden kunnen de eindverslagen op vrijwillige basis vergezeld laten gaan van een controleverklaring. In de toelichting op de regeling staat tevens dat het in de rede ligt “dat bij het eindverslag aan de minister van BZK [...] ook inzicht wordt gegeven in de besteding van de gelden door de centrales respectievelijk de bij hen aangesloten bonden of verenigingen”.

Hetgeen hierboven beschreven is betekent dat de verantwoording van de subsidiebijdrage van BZK aan de stichting SVO sinds 2014 een andere vorm moet hebben. De verantwoordingen van de subsidie voor 2014 en 2015 zien er dan ook anders uit dan de verantwoordingen van de subsidie voor 2011, 2012 en 2013. De verantwoording van de subsidie voor 2011 tot en met 2013 betrof een, van accountantscontrole voorziene jaarrekening van de stichting met daarin opgave van de balans, de staat van de baten en lasten, het ledental van de centrales en de verdeling van de subsidie over de centrales.

De verantwoordingen van de subsidie voor 2014 en 2015 betreffen een bundeling van in totaal 12 (11 in 2015 wegens een fusie van 2 bonden) accountantsverklaringen. De accountants van de centrales en bonden verklaren dat de subsidie door de bonden is besteed aan scholing, vorming en/of vergaderen. Zij doen dit door verschillende kosten die zijn gemaakt en die vallen onder de noemer scholing en vorming of vergaderen op te tellen. Vervolgens stellen zij dat dit bedrag groter is dan de bijdragen die de centrales en bonden hebben ontvangen van het ministerie van BZK.

Evaluatieplicht van BZK en Subsidieregeling SVO 2015

De verantwoordingen bieden het ministerie van BZK een globaal inzicht in de besteding van de subsidie: de subsidie is door de centrales en bij hen aangesloten bonden besteed aan scholing, vorming en/of vergaderen. Het ministerie heeft echter de verplichting om eens in de vijf jaar verslag te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie. Het ministerie van BZK heeft op grond van de Algemene wet bestuursrecht de verplichting om over subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar verslag uit te brengen “over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk” (Awb artikel 4:24).

De wettelijke verplichting die het ministerie van BZK bij een dergelijke evaluatie heeft is dus strenger dan de jaarlijkse verantwoordingseisen die aan de centrales worden gesteld in de directe subsidieregeling. Waar de centrales voldoen aan hun jaarlijkse verplichtingen die voortvloeien uit de Subsidieregeling SVO 2015 door

ministerie van BZK inzicht te bieden in de besteding van de subsidiegelden, verplicht de Awb ministerie van BZK ten minste eens in de vijf jaar verslag uit te brengen over de “doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk”. Inzicht in de besteding is noodzakelijk, maar niet voldoende om iets te zeggen over de effecten in de praktijk. Daartoe zou er zicht moeten zijn op de *resultaten van de activiteiten* van de besteding van de subsidiegelden. Of in evaluatietermen: de *output*. Tevens vraagt de Awb verslag over de doeltreffendheid waarmee er ook inzicht is vereist in de *outcome*.

Het ministerie van BZK heeft volgend uit de Awb de verplichting periodiek te rapporteren over de doeltreffendheid en effecten van subsidie. De jaarlijkse verantwoordingseisen die het ministerie van BZK heeft vastgelegd in de Subsidieregeling SVO 2015 (inzicht in besteding is voldoende) zijn minder verstrekkend. Dit is het gevolg van overleg tussen de SVO en BZK dat is gevoerd bij het opstellen van de regeling in 2015, zo blijkt uit de beleidsreconstructie die is gemaakt als onderdeel van deze evaluatie. Zoals beschreven heeft ministerie van BZK naar aanleiding van het instellen van het USK in 2010 de Subsidieregeling SVO 2015 ontworpen. Dit is gebeurd in overleg met de SVO. Uit mailwisselingen die wij hebben geraadpleegd en gesprekken die wij hebben gevoerd met (ex-)medewerkers van ministerie van BZK en de SVO blijkt dat het ministerie in eerste instantie andere verantwoordingseisen wilde vastleggen in de regeling. Het ministerie wilde dat de centrales verslag zouden uitbrengen over de *resultaten* van de besteding van de subsidiegelden. Het ministerie was voornemens dit op te nemen in de regeling. Dit is in lijn met de verplichting die het ministerie heeft volgend uit de Awb. In de mailwisseling die wij hebben geraadpleegd schrijft de stichting dat zij voorziet dat dit “problemen” oplevert. Na overleg tussen het ministerie en SVO is besloten om verslag over de “resultaten” niet op te nemen als verantwoordingseis in de subsidieregeling. Een ambtenaar van het ministerie van BZK schrijft hierover: “daarmee wordt verduidelijkt dat de centrales als eindverslag kunnen volstaan met de verklaring dat de activiteiten zijn verricht conform artikel 2 van de regeling”.¹² Toch is SVO volgens de andere geldende subsidievoorschriften (kaderwet en kaderbesluit) verplicht mee te werken aan evaluatieonderzoek, zou zij de resultaten van gesubsidieerde activiteit op verzoek van de minister openbaar dienen te maken en zouden de centrales en bonden voor de gesubsidieerde en overige activiteiten een gescheiden administratie moeten voeren.

Conclusie

Sinds 1973 verstrekt het ministerie van BZK een bijdrage ten behoeve van scholings- en vormingswerk, dat de centrales en de bij hen aangesloten bonden ver-

¹² Mailwisseling tussen BZK en SVO dd 13 maart 2015.

zorgen, alsmede ter bestrijding van de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen door vertegenwoordigers van deze organisaties. De verantwoordingseisen die gesteld werden aan de stichting SVO en de aangesloten bonden zijn door de jaren heen gewijzigd. De bijdragen verstrekt voor 2011 tot en met 2013 zijn verantwoord door middel van een accountantsverklaring op de verdeling tussen de bonden en de opgegeven ledentallen. De stichting voldeed hiermee aan haar verplichting tegenover het ministerie. Per subsidiejaar 2014 zijn nieuwe verantwoordingseisen voor de stichting SVO en de centrales vastgelegd. De stichting hoeft niet langer een accountantsverklaring aan te leveren over de verdeling. De centrales dienen een eindverslag (of bundeling van eindverslagen) en op vrijwillige basis een accountantsverklaring aan te leveren. De eindverslagen moeten BZK inzicht bieden in de besteding van de gelden en of deze conform artikel 2 van de regeling zijn besteed.

Volgend uit de Awb heeft BZK een verplichting om eens per vijf jaar verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. De verantwoordingstukken volstaan niet om hier verslag over uit te brengen. Daartoe zijn aanvullende data en informatie noodzakelijk. SVO en de centrales en bonden zijn echter beperkt in staat gebleken inzicht te verstrekken in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie. SVO stelt dat de activiteiten gefinancierd uit de subsidie niet gescheiden worden geadmistreerd. Zij verantwoorden dit door te stellen dat de subsidieregeling hen hiertoe niet verplicht. Toch is SVO volgens de geldende subsidievoorschriften verplicht inzicht te bieden in de resultaten van gesubsidieerde activiteiten. Een gescheiden administratie is hiervoor noodzakelijk en vereist volgens het Kaderbesluit BZK-subsidies.

4 Doelmatigheid

4.1 Inleiding

BZK heeft invulling gegeven aan haar evaluatieverplichting door APE te vragen onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bijdrage die zij aan SVO heeft verdeeld in de periode 2011 tot en met 2015. De verantwoordingsstukken die SVO jaarlijks aan het ministerie zendt geven hiervoor niet voldoende inzicht. Zodoende is aanvullend onderzoek gedaan. Zoals gezegd is beperkt zicht verkregen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie omdat SVO en de centrales en bonden een aantal van de evaluatie-vragen niet kunnen beantwoorden omdat zij geen gescheiden administratie voeren.

4.2 Omvang en verdeling

De vier centrales voor overheids- en onderwijspersoneel ontvingen in 2011 in totaal € 1.520.093 van BZK. In 2015 ontvingen zij € 1.430.919. In de tabel hieronder zijn voor de periode 2011 tot en met 2015 de ontvangen en verdeelde bedragen door de stichting opgenomen:

Tabel 4-1 Overzicht inkomsten en uitgaven Stichting SVO (bron: jaarverslagen SVO)

		2011	2012	2013	2014	2015
Baten	Totale bijdrage BZK	€ 1.520.093	€ 1.497.292	€ 1.474.832	€ 1.452.710	€ 1.430.919
	Rente	€ 33	€ 59	€ 44	€ 37	€ 27
	Totaal	€ 1.520.126	€ 1.497.351	€ 1.474.876	€ 1.452.747	€ 1.430.946
Lasten	Totaal verdeeld	€ 1.516.000	€ 1.494.292	€ 1.471.832	€ 1.449.710	€ 1.428.919
	Overige lasten SVO	€ 3.048.00	€ 3.029.00	€ 4.052.00	€ 1.412.00	€ 5.350.00
	Totaal	€ 1.519.048	€ 1.497.321	€ 1.475.884	€ 1.451.122	€ 1.434.269
Saldo*		€ 1.078	€ 30	-€ 1.008	€ 1.625	-€ 3.323

* Dit betreft een eigen berekening (totale baten-totale lasten).

De stichting SVO verdeelt nagenoeg het totale bedrag die zij jaarlijks ontvangt van het ministerie van BZK. De lasten van de stichting zijn beperkt (tussen de 0,2% en 0,4% van de ontvangen subsidie) en bestaan uit administratiekosten en de kosten voor de accountantsverklaring. SVO verdeelt de subsidie over de vier centrales. In de tabel hieronder wordt de verdeling tussen de centrales weergegeven:

Tabel 4-2 Overzicht verdeling tussen centrales (bron: jaarverslagen SVO)

Centrale	2011	2012	2013	2014	2015
ACOP	€ 860.437	€ 848.116	€ 830.053	€ 819.420	€ 793.874
	56,8%	56,8%	56,4%	56,5%	55,6%
CCOOP	€ 361.719	€ 356.539	€ 352.572	€ 350.439	€ 343.092
	23,9%	23,9%	24,0%	24,2%	24,0%
AC	€ 159.416	€ 157.133	€ 148.785	€ 142.213	€ 149.722
	10,5%	10,5%	10,1%	9,8%	10,5%
CMHF	€ 134.428	€ 132.503	€ 140.423	€ 137.644	€ 142.231
	8,9%	8,9%	9,5%	9,5%	10,0%
Totaal	€ 1.516.000	€ 1.494.292	€ 1.471.832	€ 1.449.710	€ 1.428.919

De verdeling wordt gemaakt op basis van het ledenaantal van de bij de centrales aangesloten werknemers in de sector overheid en onderwijs. We zien dat het aandeel in de totaal verdeelde subsidie het grootst is bij het ACOP. We zien ook dat het aandeel in de totaal verdeelde subsidie van het ACOP is afgenomen in de periode 2011 tot en met 2015. Dit komt doordat het ledenaantal bij deze centrale tussen 2011 en 2015 is afgenomen. Bij het CCOOP en het AC is het aandeel gelijk gebleven. Het aandeel van dat het CMHF ontvangt is toegenomen. Dit komt doordat het ledenaantal van deze centrale is toegenomen tussen 2011 en 2015.

De omvang van de subsidie is afgenomen. In 2011 heeft de stichting € 1.520.093 ontvangen. In 2015 heeft zij € 1.430.919,10 ontvangen. Dit is een nominale afname van 5,9%. Gecorrigeerd voor inflatie is de omvang van de subsidie 11,8% afgenomen tussen 2011 en 2015 (2011 als basisjaar).

Drie van de vier centrales verdelen de bijdrage vervolgens door naar de bonden. Per 2014 verantwoordden twee van deze centrales de bijdrage op het niveau van de bonden, AC doet dit niet. Tabel 4-3 geeft de verdeling over de bonden van deze twee centrales weer voor 2014 en 2015.

Tabel 4-3 Overzicht verdeling tussen bonden (bron: accountantverklaringen bonden)*,**

Centrale	Bond	2014	Bond	2015
ACOP	ABVAKABO/FNV	€ 459.916	ABVAKABO/FNV	€ 442.787
	FNV KIEM	€ 7.058	FNV KIEM	€ 7.079
	NPB	€ 64.781	NPB	€ 64.879
	AFMP	€ 63.016	AFMP	€ 59.726
	AOb	€ 229.242	AOb	.
Totaal		€ 824.013		.
CCOOP	ACP	€ 66.245	ACP	€ 65.019
	ACOM	€ 26.160	ACOM	€ 24.561
	CNV Publieke Zaak	€ 115.291	CNVC	€ 247.440
	CNVO	€ 136.885		
	VDBZ	€ 2.473	VDBZ	€ 2.379
Totaal		€ 347.053		€ 339.399

* Waar er in de tabel punten staan (.) ontbreekt informatie over het bedrag dat bonden hebben ontvangen blijkens de accountantsverklaringen van de bonden.

** Hoewel AC de subsidie ook door verdeelt naar de aangesloten boden, verantwoord AC de subsidie niet op het niveau van de bonden.

Opmerkelijk is dat de bedragen die de bonden opgeven in hun accountantsverklaring niet optellen tot de bedragen die de betreffende centrales volgens het jaarverslag van SVO hebben ontvangen. De opgegeven bedragen van de ACOP bonden voor 2014 tellen op tot € 824.013. In 2014 heeft ACOP echter slechts € 819.420 ontvangen, zo valt op te maken uit het jaarverslag van SVO. Bij navraag verklaart SVO dat dit verschil veroorzaakt wordt doordat zowel AFMP als de AOb in hun verklaring de nagekomen betaling 2013 hebben verantwoord bij de ontvangen gelden 2014. SVO stelt dat de bedragen beter separaat verantwoord hadden kunnen worden. De opgegeven bedragen van de bij CCOOP aangesloten bonden voor 2014 tellen ook niet op tot het verantwoorde totaalbedrag. De bedragen die de bonden hebben opgegeven voor 2014 tellen op tot € 347.053 terwijl de centrale € 350.439 heeft ontvangen. Voor 2015 tellen de bedragen die de bonden hebben opgegeven op tot € 339.399 terwijl de centrale € 343.092 heeft ontvangen. De verschillen voor 2014 en 2015 worden veroorzaakt doordat bij CCOOP een deelverantwoording ontbrak.

4.3 Besteding

Op basis van het beschikbare materiaal (verantwoordingsstukken) is niet vast te stellen wat de totale besteding van centrales en bonden aan scholings- en vor-

mingswerk aan de ene kant, en vergaderkosten aan de andere kant is. De verantwoordingsstukken voor 2011 tot en met 2013 geven geen inzicht in de besteding van de bijdragen door de centrales en bonden. Ook geven deze stukken geen inzicht in de totale besteding van centrales en bonden aan scholings- en vormingswerk en vergaderkosten.

De accountantsverklaringen die de centrales en bonden voor de verantwoording over de subsidie van 2014 en 2015 aan BZK hebben aangeleverd geven enige basis om hier wat over te zeggen. Ter verantwoording voeren de bonden en centrales namelijk een bedrag op dat zij in het betreffende jaar hebben uitgegeven aan scholing, vorming en/of vergaderen. De accountant stelt vervolgens dat dit bedrag is uitgegeven aan scholing, vorming en/of vergaderen en dat dit bedrag hoger is dan de subsidie die de bonden en centrales van BZK hebben ontvangen.

Tabel 4-4 laat zien dat de totale uitgaven aan scholing, vormen en/of vergaderen hoger liggen dan de inkomsten uit de SVO regeling (zie tabel 4-2).

Tabel 4-4 Totale uitgaven scholing, vorming en/of vergaderen ((bron: accountantverklaringen bonden/centrales))*

Centrale	Bond	2014	Bond	2015
ACOP	ABVAKABO/FNV	€ 1.233.033	ABVAKABO/FNV	€ 1.965.178
	FNV KIEM	€ 60.072	FNV KIEM	€ 43.845
	NPB	€ 70.305	NPB	€ 68.129
	AFMP	€ 216.489	AFMP	€ 225.305
	AOb	€ 491.702	AOb	€ 468.432
CCOOP	ACP	€ 85.170	ACP	€ 88.126
	ACOM	.	ACOM	.
	CNV Publieke Zaak	€ 328.485	CNVC	€ 945.894
	CNVO	€ 149.052		
	VDBZ	.	VDBZ	.
AC		€ 202.496		.
CMHF		.		.

* Waar er in de tabel punten staan (.) ontbreekt informatie over de totale uitgaven aan scholing, vorming en/of vergaderen. In de verantwoordingsstukken zijn de totale uitgaven aan scholing, vorming en/of vergaderen niet opgenomen. SVO benadrukt dat de Subsidie-regeling dit ook niet voorschrijft.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met SVO is gesteld dat de totale besteding van de centrales en bonden aan scholing, vorming en vergaderen hoger is dan de door de accountants genoemde bedragen in de verantwoording. Het is voor ons dan ook niet mogelijk om het werkelijke aandeel van de subsidie in de

totale kosten voor vorming, scholing en vergaderen te berekenen. Tevens is het op basis van de accountantsverklaringen niet mogelijk een opsplitsing te maken naar bestedingen aan scholings- en vormingswerk aan de ene kant en vergaderkosten aan de andere kant.

Zoals gezegd zijn in de verantwoordingsstukken voor 2014 en 2015 accountantsverklaringen opgenomen waaruit globaal valt op te maken waar de subsidie aan is besteed. Wij constateren dat de doelstelling van de subsidie zoals deze geformuleerd is in artikel 2, lid 1 van de Subsidieregeling SVO 2015¹³ ruimte laten voor een brede interpretatie. Zo worden er kostenposten onder verstaan als “scholing en vorming” of “vergaderkosten”, maar ook “kantoorkosten”, “huisvestingskosten” en “leasekosten”.

De stichting SVO ziet de BZK-subsidie als een bijdrage voor het werk dat zij doen. In de gesprekken die zijn gevoerd met SVO is gesteld dat de centrales en bonden de subsidiegelden besteden om goed voorbereid het overleg met werkgeversvertegenwoordigers te voeren. SVO stelt dat de scholings-en vormingsopgave van de centrales en bonden groot is. Groter dan de subsidie die zij hiervoor jaarlijks van BZK ontvangen. De bedragen die opgenomen zijn in de accountantsverslagen voor 2014 en 2015 bevestigen dit. De accountant stelt dan ook in de verantwoording vast dat de uitgaven aan scholing en vorming een veelvoud van de BZK-subsidie zijn en daarom rechtmatig kunnen worden geacht.

Het ministerie van BZK beoogt door het verstrekken van subsidie bij te dragen aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel. Daartoe subsidieert het departement de vier overheids- en onderwijscentrales voor de opgave die zij hebben op het terrein van vorming en scholing en de kosten die de centrales maken voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen. Vorming, scholen en vergaderingen van overlegorganen zien wij als randvoorwaarde voor het in stand houden van een adequaat overlegstelsel.

Voor 2011, 2012 en 2013 is op basis van de verantwoordingsstukken geen inzicht verkregen in de besteding van de subsidie. De accountant verklaart voor die jaren slechts dat SVO de subsidie juist heeft verdeeld. Het is dan ook niet mogelijk om

¹³ “De minister verstrekt aan de stichting een subsidie met het oog op het subsidiëren van de Centrales ten behoeve van scholings- en vormingswerk, dat de Centrales en de bij hen aangesloten bonden en verenigingen verzorgen teneinde de (aspirant)leden van overlegcommissies de nodige opleiding en vorming te geven om hun taak als zodanig op adequate wijze te kunnen vervullen en ter bestrijding van de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen door vertegenwoordigers van deze organisaties.” Subsidieregeling SVO 2015, artikel 2, lid 1.

voor deze jaren vast te stellen of de besteding door de centrales en bonden binnen de doelstelling van de subsidie vallen. SVO benadrukt dat dit volgens de toen geldende regeling ook geen vereiste was. Voor 2014 en 2015 is er wel zicht op de besteding van de subsidie door de centrale en bonden. De accountants verklaren dat de subsidie is besteed aan scholing, vorming en/of vergaderingen van overlegorganen. Voor deze jaren kan dus gesteld worden dat de besteding van de subsidie door de centrales en bonden binnen de doelstelling van de subsidie valt.

4.4 Activiteiten en doelstellingen

We kunnen op basis van het beschikbare materiaal niet aangeven welke concrete activiteit met de BZK-subsidie worden gesubsidieerd door de bij SVO aangesloten centrales en bonden. Daarvoor zouden de centrales en bonden het geld moeten oormerken, c.q. een separate administratie moeten voeren voor de besteding van de subsidie. Dit doen de centrales en bonden niet. De Subsidieregeling SVO 2015 verplicht hen hier ook niet toe. In het bovenliggende Kaderbesluit BZK-subsidies wordt echter wel gesteld dat subsidieontvanger verplicht is “voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen en voor de overige activiteiten een gescheiden administratie te voeren”.¹⁴ Naast de subsidieregeling heeft de subsidieontvanger zich ook te houden aan het Kaderbesluit en de verplichtingen die daar uit voortvloeien. Waar strijdigheid bestaat tussen de regelingen staat het Kaderbesluit in hiërarchie boven de subsidieregeling.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd heeft de stichting toegelicht waarom de centrales en bonden geen gescheiden administratie voeren voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen. Daarbij verwijst de stichting naar haar standpunt dat de subsidie in haar ogen een bijdrage is in het werk dat centrales en bonden doen: overleggen met werkgeversvertegenwoordigers. De centrales en bonden besteden de subsidie om goed voorbereid het overleg met werkgeversvertegenwoordigers te voeren. Het feit dat de verantwoordingseis, dat inzicht geboden moest worden in de resultaten van de subsidie, bij het opstellen van de Subsidieregeling 2015 door het ministerie van BZK na overleg met SVO achterwege is gelaten, ziet SVO als ondersteunend voor hun standpunt: de subsidie is een bijdrage in het werk dat centrales en bonden doen. Voor de subsidie hoeft in de ogen van SVO geen gescheiden administratie gevoerd te worden.

¹⁴ Kaderbesluit BZK-subsidies, artikel 21 (g).

4.5 Ledentallen

Volgens de Regeling financieel beheer geldend tot en met 2013 was de stichting verplicht ter verantwoording van de subsidie de ledentallen van de vier centrales op te geven. Per 2014 geldt met ingang van de Subsidieregeling SVO 2015 dat de stichting het ministerie BZK een opgave van de ledenaantallen van de bij de centrales aangesloten bonden moet geven met daarin een uitsplitsing naar werknemers (actieve) en gepensioneerde (inactieve) leden.¹⁵ In onderstaande figuur worden de opgegeven ledenaantallen (actieven en inactieven) van de centrales (en waar beschikbaar bonden) weergegeven.

Tabel 4-5 Overzicht ledenaantallen (bron: verantwoordingsstukken subsidie)*

Centrale	Bond	2011	2012	2013	2014	2015****
ACOP**		324.580	324.580	311.391	310.433	302.687
	ABVAKABO/FNV***	.	.	.	174.238	168.565
	FNV KIEM***	.	.	.	2.674	2.695
	NPB***	.	.	.	24.542	24.669
	AFMP***	.	.	.	23.016	23.233
	AOb***	.	.	.	85.479	83.525
CCOOP**		136.450	136.450	132.266	132.763	130.612
	ACP***	.	.	10.083	25.338	24.995
	ACOM***	.	.	25.068	9.846	9.442
	CNV Publieke Zaak***	.	.	42.730	44.097	43.424
	CNVO***	.	.	53.208	52.356	51.698
	VDBZ***	.	.	1.177	1.126	1.053
AC**		60.136	60.136	55.816	53.877	56.998
CMHF**		50.710	50.710	52.679	52.146	54.146

* Waar in de tabel punten staan (.) ontbreekt informatie over het aantal leden per bond.

** De weergegeven ledenaantallen per centrale zijn de ledenaantallen zoals de stichting SVO deze aan BZK heeft opgegeven;

*** De ledenaantallen van de bonden zijn de aantallen zoals de bonden deze aan de centrales hebben opgegeven, al dan niet voorzien van een accountantsverklaring;

**** Voor de verantwoording voor 2015 zijn de ledenaantallen per 1 januari 2016 aangeleverd, i.p.v. de ledenaantallen per 1 januari 2015. Ten behoeve van deze evaluatie heeft SVO de ledenaantallen (al dan niet voorzien van een accountantsverklaring) per 1 januari 2015 per centrale/bond aangeleverd. Deze zijn opgenomen in de tabel.

¹⁵ Subsidieregeling SVO 2015, artikel 5 lid 2.

Opvallend is dat de ledenaantallen van de vier centrales in de jaren 2011 en 2012 gelijk zijn. Een verklaring daarvoor ontbreekt in de verantwoordingstukken. Gevraagd naar een verklaring stelt SVO dat in 2012 de ledencijfers voor 2011 ter verantwoording zijn toegezonden aan BZK.

Bij drie van de vier centrales is het ledenaantal in de periode 2011 tot en met 2015 afgenomen. Bij het ACOP is het ledenaantal in 2015 ten opzichte van 2011 met 7% afgenomen. Bij het CCOOP is dit 4% en bij het AC is dit 5%. Bij het CMHF is het ledenaantal toegenomen in de periode 2011 tot en met 2015, met 7%. Opvallend is dat het door de stichting gerapporteerde totaal ledenaantal voor ACOP in 2014 (310.433) afwijkt van de optelling van de door de aangesloten bonden (en door de accountant gecontroleerde) opgegeven ledenaantallen. Deze tellen op tot 309.949. SVO verklaart dat de afwijkende optelling voort komt uit een ontbrekende deelverantwoording.

Uitsluitend voor 2014 en 2015 beschikken we ook over de ledenaantallen uitgesplitst naar actieve en inactieve leden per bond. Tabel 4-6 geeft deze uitsplitsing weer voor 2014 en 2015.

Tabel 4-6 *Overzicht ledenaantal uitgesplitst naar actieve en inactieve leden (bron: opgave door de bonden ter verantwoording van de subsidie voor 2014 en ten behoeve van deze evaluatie aangeleverde ledenaantallen voor 2015)*, ***

Centrale	Bond	Actief/inactief	2014	Aandeel in totaal 2014	2015	Aandeel in totaal 2015
ACOP	ABVAKABO/FNV	Actief	136.067	78,1%	130.425	77,4%
		Inactief	38.171	21,9%	38.140	22,6%
	FNV KIEM	Actief	.	.	17.97	66,7%
		Inactief	.	.	898	33,3%
	NPB	Actief	23.354	95,2%	22.977	93,1%
		Inactief	1.188	4,8%	1.692	6,9%
	AFMP	Actief	16.307	70,9%	16.465	70,9%
		Inactief	6.709	29,1%	6.768	29,1%
	AOB	Actief	.	.	.	,
		Inactief	.	.	.	,
CCOOP	ACP	Actief	20.601	81,3%	20.147	80,6%
		Inactief	4.737	18,7%	4.848	19,4%
	ACOM	Actief	5.535	56,2%	5.326	56,4%
		Inactief	4.311	43,8%	4.116	43,6%
	CNV Publieke Zaak	Actief	30.316	68,7%	30.057	69,2%
		Inactief	13.781	31,3%	13.367	30,8%
	CNVO	Actief	41.844	79,9%	41.178	79,7%
		Inactief	10.512	20,1%	10.520	20,3%
	VDBZ	Actief	1.033	91,7%	954	90,6%
		Inactief	93	8,3%	99	9,4%
AC	Actief	.	.	48.651	85,4%	
	Inactief	.	.	8.347	14,6%	
CMHF	Actief	.	.	41.482	76,6%	
	Inactief	.	.	12.664	23,4%	

* Waar in de tabel punten staan (.) ontbreekt informatie over het aantal actieve en inactieve leden.

** Voor 2011, 2012 en 2013 ontbreekt informatie over het aantal actieve en inactieve leden. Volgens de toen geldende verantwoordingseisen was SOV niet verplicht deze aan te leveren.

Het aandeel inactieve leden in het totaal aantal leden verschilt sterk per bond. Zo is bij de NPB het aandeel inactieve leden per 2014 in het totaal aantal leden slechts 4,8% terwijl dit aandeel bij de ACOM 43,8% is.

Om te achterhalen in hoeverre de gemaakte kosten voor scholings- en vormingswerk correleren met de ledenaantallen moeten we beschikken over inzicht in de totale kosten over de jaren 2011-2015. Dit inzicht is er niet (zie paragraaf 4.3) en kan de stichting ons niet geven.

4.6 Oordeel doelmatigheid

SVO ontvangt jaarlijks subsidie van het ministerie van BZK om te verdelen over de vier overheids- en onderwijscentrales. Deze vier centrales ontvangen de subsidie ten behoeve van de subsidiëring van scholing- en vormingswerk, dat de centrales en bij hen aangesloten bonden verzorgen om (aspirant) leden van overlegcommissies de nodige scholing en vorming te geven. Tevens is de subsidie bedoeld ter bestrijding van de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen door vertegenwoordigers van de centrales en bonden.

De omvang van de subsidie is in de periode 2011 tot en met 2015 nominaal 5,9% afgenomen. Gecorrigeerd voor inflatie is de omvang van de subsidie 11,8% afgenomen. De verdeling van de subsidie wordt verzorgd door de stichting SVO die bestaat uit vertegenwoordigers van de vier centrales. Het ledenaantal is bij drie van de vier centrales tussen de 4% en 7% afgenomen. Hierdoor is het aandeel dat drie centrales hebben ontvangen gedaald of gelijk gebleven. Bij het CMHF is het aantal leden tussen 2011 en 2015 7% toegenomen. Hierdoor is het aandeel dat de CMHF ontvangt licht toegenomen.

De beheerslasten van SVO zijn laag: 0,2% -0,4% van de ontvangen subsidie wordt besteed aan administratiekosten en de kosten voor de accountantsverklaring.

Op basis van de beschikbare gegevens is het voor ons niet mogelijk geweest om de gesubsidieerde activiteiten die in de periode 2011 tot en met 2015 door de centrales en bonden zijn georganiseerd te achterhalen. SVO stelt dat de subsidie door hen is uitgegeven aan scholing en vorming of kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen. Dit hebben de accountants van de centrales en bonden ook zo verklaard voor 2014 en 2015.

Wij kunnen geen oordeel geven over de doelmatigheid van de subsidie aan de centrales en bonden. Daarvoor zouden wij tenminste inzicht moeten hebben in de resultaten van de besteding van de subsidie. Bijvoorbeeld hoeveel trainingen zijn ingekocht, hoeveel medewerkers een training of opleiding hebben gevolgd of hoeveel van de totale kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen zijn gedekt met de subsidie. Daartoe zouden de centrales en bonden de subsidie moeten oormerken en separaat moeten administreren. Dit doen zij niet mede omdat in de visie van de SVO de subsidie moet worden gezien als een bij-

drage is in het werk dat zij doen: overleggen met werkgeversvertegenwoordigers. De Subsidieregeling verplicht de centrales en bonden ook niet om jaarlijks te rapporteren over de resultaten van de besteding van de subsidie. In het Kaderbesluit BZK-subsidies wordt echter wel gesteld dat subsidieontvangers verplicht zijn “voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen en voor de overige activiteiten een gescheiden administratie te voeren”.¹⁶ Zoals al eerder opgemerkt heeft de subsidieontvanger zich te houden aan alle verplichtingen die uit de drie subsidiebepalingen (wet, besluit, regeling) volgen. Voorzover er sprake is van strijdigheid, gaat dus eerst de wet voor, dan het besluit en daarna de regeling.

¹⁶ Kaderbesluit BZK-subsidies, artikel 21 (g).

5 Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

De doeltreffendheid van de subsidie krijgt minder nadruk in deze evaluatie. Er is geen een-op-een-relatie tussen subsidieregeling en de beleidsdoelstelling. Er zijn tal van factoren die van invloed zijn op de instandhouding van een adequaat overlegstelsel. Daarbij hebben we geen inzicht kunnen krijgen in de resultaten (*output*) van de besteding van de subsidie door de centrales en bonden. Deze kanttekeningen gemaakt hebbende, zullen we in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen aan de orde stellen over het nut en de noodzaak van de subsidie in het licht van het afnemend ledenaantal van de bonden resp. de gevolgen voor de kwaliteit van het overlegstelsel (*outcome*) bij afname of beëindiging van de subsidie.

5.2 Nut en noodzaak subsidie

Volgens de cijfers van de stichting waren in 2011 in totaal 571.876 werknemers (actieve en inactieve) aangesloten bij één van de overheids- en onderwijsbonden. In 2015 waren dit 543.977 werknemers (actieve en inactieve). Dit is een afname van 4,9%. In dezelfde periode is de omvang van de werkgelegenheid in deze sector 5,0% afgenomen.¹⁷ Aannemelijk is dat een deel van de afname van het aantal werkenden in de overheids- en onderwijssector wordt verklaard door pensionering. Een deel van deze gepensioneerden zal lid blijven van één van de bonden, als zij dat waren. Er kan dus geconcludeerd worden dat het aantal actieve vakbondsleden sterker is afgenomen dan de werkgelegenheid in de overheids- en onderwijssector.

Er zijn twee mogelijke relaties tussen een afnemend aantal vakbondsleden en het nut en de noodzaak van de BZK-subsidie. Allereerst kan worden gesteld dat door een dalend ledenaantal het aantal te scholen en vormen medewerkers en/of kaderleden van bonden afneemt. De kosten voor scholing en vorming zullen logischerwijs dan ook afnemen. Bij een dergelijke denklijn zou passen dat het budget voor de SVO regeling wordt vastgesteld op basis van het aantal leden van de centrales. Het verdelingsmechanisme dat de Subsidieregeling SVO 2015 voorschrijft

¹⁷ Ministerie van BZK (2016).

over de centrales – naar rato van het aantal leden van de centrales – impliceert een dergelijk verband.

In de gesprekken die wij met SVO hebben gevoerd hebben de centrales echter een andere denklijn verdedigd. De stichting stelt dat met een dalend ledenbestand hun werk niet automatisch afneemt. De opgave die zij hebben op het gebied van scholing, vorming en vergaderen neemt niet af. Het nut en de noodzaak van de BZK-subsidie verandert dus niet door een dalend aantal vakbondsleden. De stichting geeft tevens aan dat door de sectoralisatie het aantal overlegtafels is toegenomen en dat de opgave (scholing/vorming/overleg) van de centrales en bonden hierdoor groter is geworden. Er is in de visie van SVO geen lineair verband (1-op-1) tussen de scholingsopgave en het aantal overlegtafels, maar wel een positieve correlatie. Bovendien stellen zij dat het vakbondswerk ook wordt geleverd voor ongeorganiseerden. Zij verwijzen hier naar een van de motieven voor de instelling van de subsidie.

5.3 Kwaliteit van het overlegstelsel

Als de subsidie wordt beëindigd of verlaagd wordt er langs de weg van subsidie geen (of een kleinere) bijdrage geleverd aan het instant houden van een adequaat overlegstelsel. Om het kwantitatieve effect te berekenen van het wegvallen van de subsidie kunnen we in eerste instantie kijken naar het aandeel van de subsidie in de totale inkomsten van de bonden. Onderzoek van ambtenaren van het ministerie van BZK uit 2012 naar het aandeel van de subsidie in de totale inkomsten van drie overheids- en onderwijsbonden laat zien dat dit aandeel tussen de 1,1% (CNV Onderwijs) en 0,1% (FNV KIEM) ligt.¹⁸ Wij kunnen geen update en aanvulling van dit onderzoek doen omdat wij geen inzicht hebben in de totale inkomsten van de verschillende bonden. Deze benadering is grofmazig omdat er een relatie wordt gelegd met het totale pakket aan dienstverlening van de bonden. Een meer fijnmazige benadering waarbij we de subsidie koppelen aan de activiteiten van de bonden die gericht zijn op het overleg met werkgevers (en de individuele dienstverlening aan leden buiten beschouwing laat) is echter niet mogelijk omdat wij dit inzicht niet hebben. Het is voor ons dan ook niet mogelijk om het aandeel van de subsidie in de totale besteding van bonden aan activiteiten gericht op het overleggen met werkgevers te berekenen.

We hebben berekend van de verhoging van de contributie zou moeten zijn als de bonden in geval van beëindiging van de subsidie dit moeten opvangen door de contributie te verhogen. Gemiddeld zou de contributie op jaarbasis € 2,63 euro

¹⁸ Heetman (2012b)

verhoogd moeten worden ter compensatie van het wegvallen van de subsidie.¹⁹ Dit is een verhoging van 3,0% van de jaarlijkse contributie uitgaande van de laagste contributie van de bonden.²⁰ Het is een verhoging van 2,0% uitgaande van een gemiddelde contributie.²¹ Bij deze berekening is uitgegaan van het subsidiebedrag en de ledenaantallen van 2015 en een volkomen inelastische vraag.²²

5.4 Oordeel doeltreffendheid

Het scholen, vormen van (aspirant)leden van overlegcommissies en het bijdragen aan de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen zien wij als randvoorwaarde voor het in stand houden van een adequaat overlegstelsel. Er is geen inzicht verkregen in de resultaten van de besteding van de subsidie. Daarom is het niet mogelijk een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de subsidie.

De organisatiegraad van overheids- en onderwijspersoneel is ongeveer gelijk gebleven of licht afgenomen in de periode 2011 tot en met 2015. Het nut en de noodzaak van de subsidie is hierdoor in deze periode niet toe- of afgenomen. SVO stelt dat het werk dat overheids- en onderwijscentrales en aangesloten bonden verrichten is toegenomen als gevolg van de sectoralisatie. Een dalend aantal leden zou volgens SVO aanleiding zijn voor een hogere werkgeversbijdrage.

De BZK-subsidie vormt circa 1% van de totale inkomsten van de centrales en bonden. Het wegvallen van de subsidie kan worden gecompenseerd door een verhoging van de contributie met ongeveer 2%.

Wat beëindiging van de subsidie betekent voor de kwaliteit van het overlegstelsel is moeilijk te zeggen. In de eerste plaats is het effect afhankelijk van de vraag hoe de wegvallende inkomsten worden opgevangen (inkomstenverhoging/ uitgavenverlaging). In de tweede plaats zijn er veel factoren van invloed op de kwaliteit van het overlegstelsel. In de derde plaats laat de verantwoording van de SVO subsidie door de centrales en bonden zien dat totale uitgaven van de centrales en

¹⁹ Voor vakbondsleden bij het Rijk valt de contributieverhoging lager uit, omdat rijkspersoneel op basis van de IKAP-Regeling voor rijkspersoneel een belastingvoordeel heeft. Door dit belastingvoordeel kan de contributieverhoging voor vakbondsleden bij het Rijk tot ongeveer 50% lager uitvallen.

²⁰ Van 8 bonden van het ACOP en CCOOP is het contributiebedrag voor 2017 verzameld. Het laagste contributiebedrag wordt betaald bij de NPB: € 87,00 per jaar.

²¹ Het gemiddelde contributiebedrag is berekend over de contributiebedragen voor 2017 van 8 bonden van het ACOP en CCOOP: € 134,99 per jaar.

²² APE beschikt niet over gegevens die inzicht geven in de prijselasticiteit (wat betekent de verhoging van de contributie met € 1 voor de verandering van de inkomsten?).

bonden aan vorming en opleiding een veelvoud is van de SVO subsidie. Hoe groot dit aandeel is kunnen wij niet vaststellen, zoals in hoofdstuk 4 al is vermeld.

6

Andere werkgeversbijdragen

Naast de centrale bijdrage aan de overheids- en onderwijsbonden wordt aan verschillende bonden door de decentrale werkgevers – ontstaan na de sectoralisatie van 1993 – bijdragen verstrekt ten behoeve van het vakbondswerk. De onderwijs-, politie-, defensiewerkgevers verstrekken jaarlijks een bijdrage aan de vakbonden. In de overige sectoren rijk, gemeenten, provincies, rechterlijke macht en waterschappen worden – voorzover wij hebben kunnen achterhalen – door de werkgevers geen bijdrage verstrekt aan de bonden. Tabel 6-1 op de volgende pagina geeft een overzicht van de bijdrage van overheids- en onderwijswerkgevers aan vakbonden.

In het kader van de evaluatie is gesproken met medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft aan de vier politievakbonden in 2016 bijdragen verstrekt van in totaal € 632 duizend.²³ Het doel dat het ministerie hierbij heeft is het ondersteunen van het georganiseerd overleg tussen vertegenwoordigers van politiewerkgevers en politiewerknemers. Voor 2016 werd deze bijdrage niet verantwoord. De politiebonden hoefden het ministerie geen inzicht te geven in de besteding van de bijdragen. Het ministerie is vanaf 2017 voornemens de bijdrage om te vormen tot een subsidie-regeling die gaat vallen onder het subsidiekader van het ministerie. In de nog te ontwerpen regeling wil het ministerie aansluiten op de minimale gestelde eisen binnen het thans geldende subsidiekader. Voor 2016 is dit, gezien de hoogte van het subsidiebedrag, een bestuursverklaring waarin de bonden aantonen dat de bijdragen uitgegeven zijn.

²³ Het ministerie van Veiligheid en Justitie rechtstreeks een bijdrage aan de politievakbonden (tezamen € 315.000 per jaar). Daarnaast wordt jaarlijks door het A&O-fonds SAOP een bijdrage van totaal € 317.000 verstrekt aan de politievakbonden. SAOP ontvangt deze middelen op basis van de cao 1995-1996 van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De politievakbonden benutten beide gelden voor hetzelfde doel. Tezamen ontvangen zij derhalve (rechtstreeks en indirect) een bijdrage van het ministerie voor hun activiteiten van € 632.000.

Tabel 6-1 Overzicht jaarlijkse bijdrage werkgever aan vabonden in de sector Overheid en Onderwijs in 2015 (bron: ministerie van BZK)

Sector	Bijdrage	Bijdrage per medewerker
Openbaar bestuur	€ 0	nvt
Rijk	€ 0	nvt
Gemeenten	€ 0	nvt
Provincies	€ 0	nvt
Rechterlijke macht	€ 0	nvt
Waterschappen	€ 0	nvt
Onderwijs en wetenschap	€ 12.815.000	nvt
Primair onderwijs	€ 5.250.000	30
Voortgezet onderwijs	€ 3.300.000	30
Middelbaar beroeps- onderwijs en volwas- seneneducatie	€ 1.500.000	30
Hoger beroepsonder- wijs	€ 1.000.000	22
Wetenschappelijk on- derwijs	€ 600.000	22
Onderzoeksinstellingen	€ 65.000	.
Universitair medische centra	€ 1.100.000	17
Veiligheid	€ 3.130.000	nvt
Defensie	€ 2.500.000	36
Politie	€ 630.000	10
Totaal	€ 15.945.000	nvt

Er bestaan op centraal en decentraal niveau regelingen en afspraken over bijdragen en subsidies van werkgevers aan bonden. Wij hebben hier twee observaties bij. Ten eerste is de centrale regeling (subsidiering van de centrales via de stichting SVO door BZK) ongewijzigd gehandhaafd in een decentraal stelsel. Sinds de sectoralisatie zijn er enkele decentrale werkgevers die ook een bijdrage verstrekken aan vakbonden. Klaarblijkelijk heeft dit niet geleid tot een nadere beschouwing van de subsidie en de verdeling van de middelen over de centrales en bonden. Een tweede observatie die wij maken is dat er voor een gelijksoortige bijdrage of subsidie aan bonden door de verschillende overheidswerkgevers andere verantwoordingsregimes worden toegepast. Zo is het ministerie van Veiligheid en Justitie voornemers de bijdrage onder te brengen in een subsidieregeling.

Wij bevelen aan de verschillende bestaande en op te richten verantwoordingsregimes – ook die gelden bij defensie en onderwijs – te uniformeren of op elkaar af te stemmen. Dit bevordert inzicht in de resultaten van de bijdragen en subsidies. Bovendien voorkomt het uniformeren en/of afstemmen van de verschillende verantwoordingsregimes (een toename van) onnodige administratieve lasten voor centrales en bonden. De administratieve lasten voor SVO zijn beperkt en worden niet beïnvloed door het bestaan van andere verantwoordingsregimes. Voor de centrales en bonden hoeft dit echter niet zo te zijn. Uniformeren en/of afstemmen van de verschillende verantwoordingsregimes is daarom aan te bevelen.

7 Conclusie en aanbevelingen

Deze evaluatie had tot doel de vraag te beantwoorden in welke mate de subsidie aan de SVO bijdraagt aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel bij de overheid. Het is niet mogelijk gebleken deze vraag te beantwoorden omdat op basis van het verrichte onderzoek onvoldoende inzicht is verkregen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie die het ministerie van BZK jaarlijks verstrekt aan SVO. Op basis van het beschikbare materiaal, zowel aan de kant van de SVO als aan de kant van het ministerie van BZK, is het niet mogelijk gebleken een oordeel te formuleren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de SVO-regeling. De verantwoordingsstukken bieden hiervoor te weinig inzicht en de administratie van SVO – en de centrales en bonden – is niet ingericht om deze vragen te beantwoorden. Dit komt voort uit het feit dat de centrales en bonden de besteding van de subsidie niet gescheiden administreren van de besteding van andere inkomstenbronnen. Het bovenliggende Kaderbesluit BZK-subsidies verplicht de subsidieontvanger “voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt ontvangen en voor de overige activiteiten een gescheiden administratie te voeren”.²⁴ De subsidieontvanger heeft zich naast de regeling ook te houden aan het bovenliggende besluit. Waar strijdigheid bestaat tussen de regelingen staan Kaderwet en Kaderbesluit in hiërarchie boven de subsidieregeling. Omdat de centrales en bonden geen gescheiden administratie voeren voor de gesubsidieerde activiteiten is het niet mogelijk het resultaat van de subsidie in termen van het aantal trainingen, opleidingen, geschoolde en gevormde medewerkers en leden, etc. weer te geven.

De stelling van SVO is dat de middelen die zij jaarlijks ontvangen moeten worden gezien als een werkgeversbijdrage die in een “subsidie-jas” is gegoten. De SVO subsidie is een bijdrage in het werk dat de werknemersorganisaties doen: overleggen met werkgeversvertegenwoordigers. Zij stellen dat zij geen inzicht behoeven te geven in de resultaten van de subsidie. Een verklaring dat de subsidie is uitgegeven aan scholing, vorming en/of vergaderen volstaat. Dit is – na overleg tussen het ministerie van BZK en SVO – ook zo vastgelegd in de Subsidieregeling SVO 2015.

²⁴ Kaderbesluit BZK-subsidies, artikel 21 (g).

Het ministerie van BZK heeft een evaluatieplicht. De Awb schrijft voor dat subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar worden geëvalueerd. De evaluatie moet te minste verslag doen van de doelmatigheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.²⁵ De jaarlijkse verantwoordingseisen die het ministerie heeft vastgelegd in de Subsidieregeling SVO 2015 gaan minder ver dan de Awb voorschrijft. In overleg met SVO heeft het ministerie van BZK afgezien van het eisen van inzicht in de resultaten van de subsidie.

De Awb verplicht BZK te rapporteren over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van subsidieverlening en de subsidievoorschriften (Kaderwet overige BZK-subsidies; Kaderbesluit BZK; Subsidieregeling SVO 2015) verplichten SVO en de centrales en boden hierin te voorzien. De centrales en boden kunnen dit echter niet omdat zij geen gescheiden administratie voeren. Daarbij komt de stelling van SVO dat de subsidieregeling een werkgeversbijdrage betreft. Zij onderbouwen dit door te verwijzen naar de overleggen die zijn gevoerd tussen SVO en het ministerie van BZK over het ontwerp van de regeling. Het ministerie heeft toentertijd afgezien van het opnemen van verslag over de “resultaten” als verantwoordingseis in de subsidieregeling. Dit laat onverlet dat de bovenliggende subsidievoorschriften (Kaderwet overige BZK-subsidies; Kaderbesluit BZK; Subsidieregeling SVO 2015) SVO verplicht mee te werken aan evaluatieonderzoek, de resultaten van gesubsidieerde activiteit op verzoek van de minister openbaar dienen te maken en een gescheiden administratie te voeren.

Tevens kan worden vastgesteld dat als gevolg van de sectoralisatie verschillende overheids- en onderwijswerkgevers jaarlijkse bijdragen zijn gaan verstrekken aan vakbonden. Het is APE niet gebleken dat de sectoralisatie aanleiding heeft gegeven de vormgeving en inhoud van de SVO-regeling aan te passen.

Op basis van bovenstaande bevindingen bevelen wij het volgende aan:

- De jaarlijkse verantwoordingseisen die direct voortvloeien uit de subsidieregeling SVO 2015 zijn minder verstrekkend dan de evaluatieplicht die BZK heeft op basis van de Awb en minder verstrekkend dan de verplichting die SVO heeft op basis van de bovenliggende subsidievoorschriften. Dit heeft er toe geleid dat SVO en de aangesloten centrales geen gescheiden administratie voeren waardoor er onvoldoende zich is verkregen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie. Wij zien twee oplossingsrichtingen om dit te verhelpen:
 1. Ofwel er wordt gekozen om het instrument subsidie te handhaven, niet alleen formeel maar ook in zijn materiële uitwerking. Het ministerie van BZK

²⁵ Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:24.

moet in dat geval aangeven op welke wijze de SVO inzicht geeft in de resultaten van besteding van de subsidie. Dit moet dan ook vastgelegd worden in de Subsidieregeling. Het ministerie heeft een evaluatieplicht. De directe verantwoordingen die het ministerie stelt aan SVO en de overheids- en onderwijscentrales en bonden moeten hiermee in overeenstemming zijn. Dit zou betekenen dat de Subsidieregeling SVO 2015 aangepast moet worden.

- 2. Ofwel, het ministerie van BZK beslist dat het subsidie niet het geëigende instrument is om een bijdrage te leveren aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel. Het ministerie moet in dat geval te onderzoeken welke andere instrumenten zij tot haar beschikking heeft om dit op een geëigende manier te doen. Dit zou betekenen dat de Subsidieregeling SVO 2015 niet gecontinueerd wordt.
- De SVO-regeling bestaat naast sectorale regelingen. Het ministerie van BZK zou zich moeten afvragen wat de gevolgen van de sectoralisatie zijn voor (de toegevoegde waarde van) de SVO regeling. Dat geldt zowel voor de inhoud als de vormgeving van de regeling. Ook in andere sectoren speelt de discussie over de vormgeving van de werkgeversbijdrage. Het verdient met het oog op de administratieve lasten voor centrales en bonden aanbeveling de keuze in de vormgeving tussen de verschillende sectoren af te stemmen c.q. te harmoniseren.

Bijlage 1 Bestudeerde bronnen

- Deskresearch op basis van openbare bronnen (data en literatuur)
 - Algemene wet bestuursrecht. Wet van 4 juni 1992.
 - Brief minister van BZK met nummer AB74/4 van 1 februari 1974.
 - Brief minister van BZK met nummer AB78/U1108 van 4 augustus 1978.
 - Brief minister van BZK met nummer AB2000/U54567 van 2 februari 2000
 - Heetman, C. (2012a) Een Foto van de Vakbonden. Adviesrapport Krachtenveldanalyse Vakbonden voor Overheidspersoneel. Ministerie van BZK, 25 januari 2012.
 - Heetman, C. (2012b) Onderzoek naar het Vakbondstientje. Ministerie van BZK, 12 april 2012.
 - Kaderbesluit BZK-subsidies. Besluit van 30 mei 2013, nummer 2013-0000260522.
 - Mailwisseling tussen BZK (Lennart Kerssens, cc (o.a.) Grada Lautenbach en SVO (Douwe Dirk van der Zweep) d.d. 13 maart 2015.
 - Ministerie van BZK (2016) Trends en Cijfers. Werken in de publieke sector. September 2016.
 - Subsidieregeling SVO 2015. Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 mei 2015, nummer 2015-0000255469.

- Deskresearch op basis van de verantwoordings- en controle documenten die SVO in de periode 2011-2015 aan BZK heeft aangeleverd
 - 2011: Jaarverslag SVO met accountantsverklaring van de verdeling onder de vier centrales;
 - 2012: Jaarverslag SVO met accountantsverklaring van de verdeling onder de vier centrales;
 - 2013: Jaarverslag SVO met accountantsverklaring van de verdeling onder de vier centrales;
 - 2014: Jaarverslag SVO; accountantsverklaring van ledenaantallen 2014 van 10 bonden en 1 centrale; accountantsverklaring van besteding subsidie van 10 bonden en 2 centrales.
 - 2015: Jaarverslag SVO met daarin ledenaantal van de vier centrales per 2016, accountantsverklaring van ledenaantallen per 2016 van 1 bond; accountantsverklaring van besteding subsidie van 9 bonden en 2 centrales.

- Interviews met (vertegenwoordigers) van SVO.
 - Gesprekspartners eerste gesprek (28-11-2016): Douwe Dirk van der Zweep (AOB), Marco Ouwehand (Abvakabo FNV), Pieter Oudenaarden (CNV Connectief), Jan Hut (CMHF) en Louis Otten (CMHF).
 - Gesprekspartners tweede gesprek (6-12-2016): Douwe Dirk van der Zweep (AOB) en Marco Ouwehand (Abvakabo FNV).

- Interviews met medewerkers van overheidswerkgevers.
 - Het ministerie van BZK:
 - Grada Lautenbach
 - Lennart Kerssens (ex-BZK. nu werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
 - Adri Stet
 - Caspar Heetman (ex-BZK. nu werkzaam bij het ministerie van Veiligheid en Justitie)
 - Het ministerie van Veiligheid en Justitie:
 - Paul van Gijzen
 - Belinda Blaak
 - Robbert Claproth

Bijlage 2 Brief bestuur SVO



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA 's-Gravenhage

Aan het bestuur van de Stichting Verdeling
Overheidsbijdragen
p/a Algemene Onderwijsbond
Postbus 2875
3500 GW Utrecht

**Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie**
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Turfmarkt 147
's-Gravenhage
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
<http://www.rijksverheid.nl/>

Datum 27 oktober 2016
Betreft Evaluatieonderzoek

Kenmerk
Uw kenmerk

Geacht bestuur,

Met deze brief vraag ik uw medewerking aan het evaluatieonderzoek van de Subsidieregeling SVO 2015. Deze evaluatie heb ik bij u reeds aangekondigd middels mijn brief d.d. 23 september 2016. Met de evaluatie voldoen wij aan de verplichting op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:24 Awb) om subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar te evalueren.

Wij streven er naar om de evaluatie in 2016 af te ronden en aan te bieden aan de Tweede Kamer. Hiervoor is uw inbreng en medewerking belangrijk.

APE Public Economics voert de evaluatie uit. De onderzoekers van APE benaderen u en mogelijk de vakbonden om informatie te vergaren. APE stemt hierbij de werkzaamheden met u af om de belasting voor de vakbonden zoveel mogelijk te beperken.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben over de evaluatie van de Subsidieregeling SVO 2015, dan kunt u contact opnemen met dhr. Y. A.

Ik wil u alvast hartelijk danken voor uw medewerking.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
namens deze,

O.F.J. Welling
Directeur Ambtenaar en Organisatie