



LEUKER KUNNEN WE HET NIET MAKEN,
MAAR WEL MAKKELIJKER?



De gevolgen van administratieve vereisten bij de subsidieregeling ESF, actie
D en de mogelijkheden om administratieve lasten te verminderen. |

A.C.Kowlesar

Formatted: Dutch (Netherlands)

*Auteur: Asna C. Kowlesar
Studentennummer 364319*

*Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masteropleiding Bestuurskunde*

*Scriptiebegeleider: dr. H. L. Klaassen
Tweede begeleider: prof. dr. C.W.A.M. van Paridon*

Januari 2016

LEUKER KUNNEN WE HET NIET MAKEN, MAAR WEL MAKKELIJKER?

De gevolgen van administratieve vereisten bij de subsidieregeling ESF, actie D en de mogelijkheden om administratieve lasten te verminderen.

Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoek naar de gevolgen van administratieve vereisten bij de subsidieregeling ESF, actie D en de mogelijkheden om administratieve lasten te verminderen. Dit onderzoek dient als afronding voor mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit.

Ik ben op dit onderwerp gekomen vanwege mijn werk bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit is mijn eerste functie als ambtenaar, jaren hiervoor ben ik werkzaam geweest in de private sector bij grote multinationals. Een van de eerste dingen die mij op viel tijdens mijn werk was de cultuuromslag. Los van de kledingstijl, informele houding tussen verschillende hiërarchische relaties, was de manier waarop werkzaamheden aangepakt werden totaal anders dan bij mijn vorige werkgevers. Ook klanttevredenheid heeft een andere definitie bij de overheid. Deze verschillen hadden mijn interesse gewekt en hadden mij al snel geleid naar de opleiding bestuurskunde. Ik heb tijdens deze opleiding veel kennis opgedaan en gebruik deze dagelijks tijdens mijn werkzaamheden.

Het heeft eventjes geduurd maar ook ik kan nu zeggen dat mijn scriptie af is. Dat afstuderen een zwaar traject is, zal elke student aan je vertellen. Maar een studie afronden en er naast voltijd werken, een gezin hebben en ook nog andere sociale contacten onderhouden, is een kunst. Afstuderen is voor mij niet het behalen van een papiertje maar een periode van ontwikkeling, zowel op persoonlijke vlak als professioneel, een periode van vallen en opstaan en een periode waar ik trots op ben. Ik heb vaak genoeg momenten gehad waarbij ik wou stoppen en het niet meer zag zitten. Maar gelukkig had ik liefdevolle mensen om mij heen die mij steunden. Mijn dank gaat dan ook uit naar mijn lieve ouders, die mijn drijfveren waren om een universitaire studie te volgen. Mijn dank gaat ook uit naar mijn scriptiebegeleider, Henk Klaassen, voor zijn begeleiding en kritische noot. Ik dank hem voor de tijd die hij heeft vrij gemaakt en voor zijn hulp. Hierbij wil ik ook alle respondenten bedanken voor hun inbreng. Ik maak van deze gelegenheid gebruik om mijn collega's bij het Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid te bedanken voor hun steun, hulp en het aanhoren van mijn verhalen. Ook wil ik graag mijn broer, mijn zus, de kinderen en betrokken familie en vrienden bedanken voor al hun geduld en interesse. Als laatste gaat mijn grootste dank uit naar mijn man, Karan Lalbahadoersing. Jij bent mijn rots in de branding en mijn steun en toeverlaat. Zonder jou steun, hulp, geduld en liefde was het mij nooit gelukt.

Tot slot hoop ik met deze scriptie inzicht te hebben gegeven in de complexe wereld van het Europees Sociaal fonds en hoop ik een bijdrage te leveren aan het verminderen van administratieve lasten.

Asna C. Kowlesar

Rotterdam, januari 2016

Samenvatting

In het midden van de programmaperiode van het Europees Sociaal Fonds, actie D is gebleken dat niet alle subsidiemiddelen benut werden. Het aangevraagde subsidiebedrag werd niet gerealiseerd. Dit kwam doordat de administratieve vereisten die voortvloeiden uit de subsidieregeling als administratieve lasten werden ervaren. Hierdoor kon Nederland gelden uit Europa missen, simpelweg omdat de subsidies onvolledig benut werden. Europese subsidiegelden die niet in Nederland besteed worden, blijven in Europa. Nederland kan hier geen beroep meer op doen, dit is een gemiste kans. Hiernaast speelt bij Europese subsidiegelden het risico dat het terugbetaald moet worden aan Europa bij een tekortschietende controle op de besteding van de subsidiegelden of wanneer de gelden verkeerd zijn besteed. Het is dan ook van belang dat Europese subsidiegelden zoveel mogelijk en op de juiste manier benut worden. Er is gebleken dat de administratieve vereisten een belangrijke rol hebben gehad. De mate waarin is voldaan aan de administratieve eisen, bepaalt de hoogte van de subsidie. In dit onderzoek hebben de administratieve vereisten en de hiermee samenhangende administratieve lasten centraal gestaan. *De doelstelling van dit onderzoek is om de oorzaken van administratieve lasten die voortvloeien uit het subsidieproces in beeld te brengen en het geven van een advies voor het verbeteren van het subsidieproces waarbij het ESF als uitgangspunt wordt gebruikt.*

Vanuit deze doelstelling is de onderzoeksvraag als volgt opgesteld:

Hoe kunnen de administratieve lasten van de ESF subsidieregeling, actie D scholing voor werkenden, voor de subsidieontvanger worden verlaagd, onder de voorwaarden dat de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de verantwoording ten minste gelijk blijft?

Dit onderzoek heeft een toetsend karakter gehad en betreft een deductief onderzoek. Kenmerkend van een toetsend karakter is dat op basis van theorie een conceptueel model wordt opgesteld. Door de informatie in het theoretisch perspectief zijn er antwoorden verkregen op de vraag wat voor soort beleidsmaatregel actie D is en welke kaders hieraan worden gesteld. Hier heeft de instrumentenfamilie van Van der Doelen een belangrijke rol gehad. Een subsidie is volgens de instrumentenfamilie een verruimende, economische sturingsmodel. ESF, actie D kent aspecten van de budgetsubsidie en de koppelsubsidie. De transactiekostentheorie is in dit onderzoek gebruikt om de onderscheid tussen productiekosten en overige kosten te maken. Hiermee is een kader gesteld voor de ontwikkeling van administratieve lasten. De veroordelende indruk die administratieve lasten heeft, wordt gelijkgesteld aan het begrip bureaucratie. De transactiekostentheorie accentueert de kosten die ontstaan als gevolg van het uitvoeren van transacties of een samenwerkingsverband die niet tot de productiekosten behoren. Er is geconcludeerd dat de transactiekostentheorie en de administratieve lasten met elkaar gerelateerd zijn doordat zij dezelfde elementen benadrukken. Het toetsen van het conceptueel model heeft plaatsgevonden via werkhypothesen die hun basis vinden in mogelijke oorzaken die tot administratieve lasten leiden. Om de relatie tussen de subsidieaanvrager en de subsidievertrekker te belichten is de principaal-agenttheorie ook behandeld in het theoretisch perspectief. De complexe regelgeving omtrent het Europees Sociaal Fonds is verhelderd. Ook is het subsidieproces rondom actie D beschreven en zijn de daarbij behorende administratieve lasten uiteengezet. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van triangulatie om informatie te verkrijgen. Er heeft een inhoudsanalyse plaatsgevonden en door het afnemen van enquêtes en interviews is er

empirisch materiaal verzameld. Uit het empirisch materiaal is gebleken dat subsidieaanvragers uiteenlopende ideeën hebben om de administratieve lasten te verlagen. Ook is gebleken dat verschillende actoren positief gestemd zijn over het verlagen van administratieve lasten en het gebruik van vereenvoudigde kostensoorten. Het verlagen van administratieve lasten leidt tot een inzichtelijke en controleerbare projectadministratie. Uit dit onderzoek is er gebleken dat er vanuit het oogpunt van de subsidieontvanger mogelijkheden zijn om de administratieve lasten te verminderen waarbij de kwaliteit van de uitvoering en de verantwoording ten minste gelijk blijven. Ook is er gebleken dat administratieve lasten en de controles achteraf nauw met elkaar zijn verbonden. Om aan de eisen van de regelgeving te voldoen kan de subsidieverstrekker geen concessies doen op kwaliteit en kwantiteit van de controles. Wel is er ruimte om op nationaal niveau invulling te geven aan de intensiteit en de wijze van controle. Het verminderen van administratieve lasten zou tot een meer inzichtelijke en controleerbare projectadministratie kunnen leiden. Het is voor zowel de subsidieverstrekker als de subsidieaanvragers van belang dat de verlening van de subsidie op een efficiënte wijze plaatsvindt. Uit de resultaten van het onderzoek komen vele mogelijkheden voren om de administratieve lasten te verminderen. Zo zou het de administratieve lasten verminderen als bij de vorming van de subsidieregeling direct nagedacht wordt over de wijze waarop en hoe de subsidieverstrekker zou willen dat er gerapporteerd wordt. Ook komt het de administratieve lasten ten goede als er ruimte in de subsidieregeling is voor maatwerkafspraken en als er meer duidelijkheid komt voor de subsidieaanvragers over wat hem te wachten staat. Het is belangrijk om subsidieaanvragers tijdig te informeren over wijzigingen en aanpassingen zodat ze hier tijdig op kunnen anticiperen. Het eerder publiceren van de subsidieregeling zorgt er ook voor dat subsidieaanvragers hier beter op kunnen anticiperen. Door meer gebruik te maken van vereenvoudigde kostensoorten kunnen de administratieve lasten verlaagd worden en het risico op fouten in de controles worden beperkt. Tegenwoordig worden veel bedrijfsadministraties digitaal bijgehouden. Het digitaal bijhouden van de projectadministratie zal leiden tot lastenverlichting voor de subsidieaanvragers en zou het makkelijker maken om bewijsstukken op te zoeken tijdens controles. Een subsidieregeling is niet zwart en wit, er bestaat een grijs gebied in de regeling waar ruimte is voor interpretatie. Het advies is om gebruik te maken van deze ruimte voor specifieke afspraken met de subsidieverstrekker en tegelijkertijd waakzaam te zijn voor een willekeur in afspraken. Uniformiteit is hier van belang. Door te investeren in eenduidig en duidelijk communiceren zal het wederzijdse vertrouwen groeien. Dit zal een hogere realisatie tot gevolg hebben, mits het Agentschap SZW haar standpunten blijft hanteren.

Formatted: Dutch (Netherlands)

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen en definities	1
Hoofdstuk 1 Kan het iets minder, alsjeblieft?	2
1.1 Het verminderen van administratieve lasten	3
1.2 Doel van het onderzoek	4
1.3 Er is al vaker nagedacht	6
1.4 Hier draait het om	7
1.5 Hoe wordt het onderzoek aangepakt?	8
1.6 Maatschappelijke relevantie	9
1.7 Wetenschappelijke relevantie	9
1.8 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2 Van probleem naar oplossing	11
2.1 Een gevulde gereedschapskist voor een beleidsambtenaar	11
2.2 Economische beleidsinstrumenten	13
2.3 Er zijn meerdere kosten	15
2.4 Administratieve lasten	16
2.5 De relatie tussen een principaal en een agent	17
2.6 Het hart van de theorie	18
Hoofdstuk 3 Van Europa naar werkenden	21
3.1 Het ontstaan van het Europees Sociaal Fonds	21
3.2 Van Europa naar Nederland	22
3.3 Van de Nederlandse overheid naar de doelgroep	24
3.3.1 Uitvoeringsproces van actie D	25
3.3.2 En ook nog bijhouden	28
3.3.3 Er is nog meer	29
3.3.4 Er is al het een en ander aangepast	30
3.4 Het hart is iets groter	31
Hoofdstuk 4 Werkhypothesen op basis van de theorie en de praktijk	33
4.1 Werkhypothesen	33
4.2 Onderzoekdesign	38
4.2.1 Theoretische inbedding	38
4.2.2 Respondentenwerving	38
4.2.3 Interviews	39
4.2.4 Enquêtes	40
Hoofdstuk 5 Onderzoekdesign en de analyse van de resultaten	41

5.1 Responsanalyse	41
5.2 Werkhypothese 1	42
5.2.1 Conclusie werkhypothese 1	44
5.3 Werkhypothese 2	44
5.3.1 Conclusie werkhypothese 2	49
5.4 Werkhypothese 3	49
5.4.1 Conclusie werkhypothese 3	51
5.5 Werkhypothese 4	51
5.5.1 Conclusie werkhypothese 4	54
5.6 Zijn er nog meer punten?	54
Hoofdstuk 6 Conclusie.....	55
6.1 Een korte terugblik	55
6.2 Is het antwoord gevonden?.....	55
6.3 Een balans vinden.....	58
6.4 Er zijn altijd mogelijkheden	60
6.4.1 Vervolgonderzoek.....	62
Bronvermelding.....	63
Bijlagen	66
Bijlage I: Formulier aanwezigheidsregistratie	66
Bijlage II: Formulier urenregistratie	66
Bijlage III: Formulier benchmark	67
Bijlage IV: Deelnemersverklaring opleidingsniveau	68
Bijlage V: Verklaring opleidingsniveau voor deelnemers door werkgever	69

Lijst van afkortingen en definities

AA	<i>Audit Autoriteit (de Rijksauditedienst van het ministerie van Financiën)</i>
ACTAL	<i>Commissie Administratieve Lasten</i>
Actie D	<i>Actie D, scholing van werkenden met maximaal mbo niveau 4</i>
Agentschap SZW	<i>Agentschap van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>
CA	<i>Certificeringautoriteit. Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.</i>
EC	<i>Europese Commissie</i>
ER	<i>Europese Rekenkamer</i>
EFRO	<i>Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling</i>
ESF	<i>Europees Sociaal Fonds 2007- 2013</i>
EU	<i>Europese Unie</i>
EV	<i>Europese Verordening</i>
Ministerie van SZW	<i>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>
NSR	<i>Nationaal Strategisch Referentiekader</i>
OP	<i>Operationeel Programma</i>
O&O fonds	<i>Opleiding en Ontwikkelingsfonds</i>
Realisatie	<i>De toegekende subsidie zoals opgenomen in de subsidievaststelling ten opzichte van de toegekende subsidie zoals opgenomen in de verleningsbeschikking.</i>
Subsidieregeling	<i>Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien)</i>
SWOT analyse	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats analyse</i>

Hoofdstuk 1 Kan het iets minder, alsjeblieft?

In de media is er regelmatig aandacht voor de wijze waarop subsidiegelden worden besteed. Zo is er een artikel geplaatst in de Volkskrant (5 november 2014) over de besteding hiervan. In dit artikel belicht men onder andere de besteding van Europese subsidies in relatie tot het bereiken van nagestreefde doelen.



'Fundamentele tekortkomingen' in Europese begroting

Bij de besteding van het EU-budget weegt het kunnen wegzetten van de miljarden euro's zwaarder dan goede prestaties of het bereiken van nagestreefde doelen. Die harde kritiek uit de Europese Rekenkamer vandaag in haar jaarverslag over 2013.

Door: Marc Peepkorn 5 november 2014, 09:31

Volgens de Rekenkamer is 'het gebrek aan prestatiegerichtheid een fundamentele tekortkoming in de opzet van een groot deel van de EU-begroting'. Tot 2020, de looptijd van de nieuwe Europese meerjarenbegroting (1000 miljard euro) voorziet de Rekenkamer weinig verbetering. Er is geld, dus moeten er projecten komen (gebruiken of verliezen), is volgens de Rekenkamer de leidende gedachte bij de lidstaten als ze de hen toebedeelde EU-subsidies uitgeven.

In de periode waarover de Rekenkamer dit oordeel velt (2007-2013), gaf de EU ruim 900 miljard euro uit. Circa tweederde daarvan was bestemd voor de landbouw en de steun voor regio's die in welvaart achterlopen bij de rest van Europa. De projecten waar het geld naartoe gaat - variërend van de aanleg van wegen tot de omscholing van werklozen - passen vaak niet in een vooropgezet doel. Evenmin bestaan er tevoren vastgestelde streefcijfers waaraan het resultaat kan worden afgemeten.

Meerwaarde niet duidelijk

Verder blijkt uit 19 speciale onderzoeken van de Rekenkamer dat de meerwaarde van de EU-miljarden niet altijd duidelijk is omdat zonder EU-geld de betrokken lidstaten zelf de projecten zouden betalen. Onder druk van de crisis besloten de lidstaten vorig jaar - op voorstel van de Europese Commissie - het EU-budget voor de periode 2014-2020 efficiënter te gebruiken. De landen krijgen een klein deel van de gelden (6 procent) pas als beloofde prestaties geleverd. Volgens de Rekenkamer zet dit plan weinig zoden aan de dijk. Nederland uit al jaren kritiek op de besteding van de EU-subsidies. Openvolgende ministers van Financiën spraken over het zinloos rondpompen van geld. Over de uitgaven voor 2013 geeft de Rekenkamer geen goedkeurende verklaring, de 20ste keer op rij.

Klein deel betreft fraude

De Rekenkamer schat het foutenpercentage bij de uitgaven in 2013 (148,5 miljard euro) op 4,7 procent, vrijwel hetzelfde als in 2012. Een groot deel van de fouten betreft subsidies voor projecten of onderdelen daarvan die daarvoor niet in aanmerking kwamen en administratieve omissies (verkeerd formulier, handtekening op de verkeerde plaats). Slechts een klein deel van de fouten betreft fraude.

Volgens de Rekenkamer zijn de lidstaten vaak op de hoogte van de fouten maar grijpen ze niet in. Zouden ze dat wel doen, dan kan het foutenpercentage gehalveerd worden. De Rekenkamer geeft pas een goedkeurende verklaring als de foutenmarge minder dan 2 procent bedraagt. Opvallend is dat projecten waar alleen de Commissie verantwoordelijk is voor het beheer van de gelden, het aantal fouten aanzienlijk lager is dan waar de lidstaten medebeheerder zijn. De meeste fouten met EU-gelden worden gemaakt bij de uitgaven voor regionaal beleid, energie, vervoer, plattelandsontwikkeling, milieu en visserij.

Bron: Volkskrant, 5 november 2014

Volgens de Europese Rekenkamer is de gedachtegang van de lidstaten dat er geld is, en er dus maar projecten moeten komen. De projecten waar het geld naar toe gaat, liggen niet in het verlengde van het vooropgezette doel, aldus de Volkskrant. Tevens wordt in dit artikel vermeld dat een groot gedeelte van de fouten in subsidies worden veroorzaakt door administratieve omissies. Hierbij valt te denken aan het gebruik van een verkeerde formulier of een handtekening op de verkeerde plaats. De Europese Rekenkamer geeft in het artikel van de Volkskrant aan dat de lidstaten op de hoogte zijn van de fouten, maar het nalaten om in te grijpen. Administratieve vereisten zijn een vast onderdeel bij subsidieregelingen. Immers, er dient verantwoording afgelegd te worden over het te ontvangen subsidiebedrag. Een veelbesproken onderwerp bij subsidies is de vraag of de subsidie wel het gestreefde doel heeft bereikt. De doelen welke vastgelegd zijn in vooraf opgestelde beleidsplannen kunnen met meerdere beleidsinstrumenten bereikt worden, hier is subsidie er één van. De effecten van een ingezet beleidsinstrument zijn echter vaak niet direct te herleiden naar het vooraf opgestelde doel. Hierbij komt wellicht de vraag naar voren of het verlenen van de subsidies in de huidige vorm dan wel de juiste manier is om het gestreefde doel te bereiken.

1.1 Het verminderen van administratieve lasten

Een voorbeeld van subsidie is de subsidieregeling van het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF). Op de helft van de programmaperiode van het ESF 2007-2013 bleek dat er knelpunten waren in de uitvoering van deze subsidieregeling. Het knelpunt was dat niet alle beschikbare middelen als subsidie verstrekt konden worden. Dit was een ongewenste situatie omdat middelen die niet gebruikt worden weer herplaatst zullen worden in de Europese begroting waardoor Nederland haar 'recht' op deze middelen verliest. Hierdoor wordt de kans groter dat de doelstellingen op het betreffende vlak niet behaald kunnen worden. Een ander ongewenst gevolg, van het niet benutten van de Europese middelen, is dat de middelen niet bij de doelgroep terecht komen om het probleem te verminderen, dan wel te verhelpen. Om de oorzaken van de knelpunten van het ESF 2007-2013 te onderzoeken heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Ministerie van SZW) opdracht gegeven om een evaluatieonderzoek uit te voeren welke resulteerde in het rapport 'Tussentijdse evaluatie ESF: acties A en D' (Boer et al., 2010).

Uit de tussentijdse evaluatieonderzoek is gebleken dat de administratieve lasten als een ongewenst neveneffect werden ervaren door de subsidieaanvragers (Boer et al., 2010:p.45). Deze lasten kunnen vertaald worden naar kosten die gemaakt moeten worden om de verplichte gegevens aan te leveren aan de (verschillende) overheidsinstanties. Tevens bleek dat subsidieaanvragers de complexiteit, omvang en de wijze van controleren van de administratieve vereisten als lastig ervaren. Zij begrijpen dat er verantwoording moet zijn over de gemaakt kosten maar vinden de verhouding tussen de administratieve lasten en de resultaten van het project scheef. Ook geven subsidieaanvragers aan dat het Agentschap van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Agentschap SZW) een verbeteringslag kan maken in het eenduidig en tijdig communiceren over regels (Boer, et. al, 2010:p.73). Subsidieaanvragers mogen hun hand ook in eigen boezem steken. Uit hetzelfde onderzoek is namelijk gebleken dat er een gebrek is aan sturing bij de aanvraag- en administratieproces bij uitvoerende organisaties.

Uit het evaluatieonderzoek zijn vier oorzaken naar voren gekomen die de beperkte uitgaven van subsidiemiddelen verklaren, namelijk:

- De administratieve vereisten zijn belangrijker bij het beoordelen van een project dan de effectiviteit van het project,
- Er is weinig ervaring met de ESF administratie,
- Subsidieaanvragers missen eenduidige en tijdige communicatie over de regels,
- Ontbreken van sturing door de subsidieaanvragers bij de uitvoerende organisaties(Boer, et al, 2010:p.49).

Met het aanwijzen van de oorzaken zijn de knelpunten nog niet opgelost. Van de vier bovenstaande oorzaken hebben er drie direct betrekking op de administratieve vereisten. Als de administratieve lasten van een ESF subsidie in Nederland als te hoog worden ervaren, mist Nederland gelden uit Europa. Simpelweg omdat er geen subsidieaanvragen zijn. Europese subsidiegelden die niet in Nederland besteed worden, blijven in Europa. Nederland kan hier geen beroep meer op doen, dit is een gemiste kans. Dit is anders dan subsidieverlening door de Nederlandse overheid. Als er op nationaal niveau geen subsidieaanvragen worden gedaan, blijven de onbenutte gelden beschikbaar voor andere aanwendingsmogelijkheden in Nederland. Bovendien speelt bij Europese subsidiegelden het gevaar om terug te moeten betalen aan Europa. Deze situatie doet zich voor bij tekortschietende controle op de besteding van de gelden of wanneer de gelden verkeerd zijn besteed. Hierom is het van belang dat Europese subsidiegelden zoveel mogelijk en op de juiste manier benut worden. Waarom wordt het proces rondom de administratieve vereisten niet eenvoudiger gemaakt, zodat het aantrekkelijker wordt om subsidie aan te vragen? Is het mogelijk om het subsidieproces meer in te richten naar de wensen van de subsidieaanvrager zodat hij makkelijker aan de eisen kan voldoen? Deze vragen en de bevindingen vanuit het evaluatierapport hebben geleid tot dit onderzoek. Uiteraard zijn er ook andere facetten uit het subsidieproces die onderzocht kunnen worden. Echter, omdat het verkrijgen van de subsidie onvermijdelijk gepaard gaat met administratieve lasten, en deze als drempel ervaren worden, wordt er in dit onderzoek gekeken naar verbeteringsmethoden hiervoor welke het functioneren van de subsidieregeling ten goede kunnen komen.

1.2 Doel van het onderzoek

Er zijn verschillende motieven om het subsidieproces van het ESF voor de programmaperiode 2007-2013 te onderzoeken. In het tussentijdse evaluatieonderzoek van Boer et al. (2010:p.59) worden er verschillende oorzaken genoemd die de toen lage realisatie van ESF projecten verklaren. Maar wat is lage realisatie? Onder realisatie wordt verstaan de verhouding van het subsidiebedrag welke toegekend is in de verleningbeschikking tot het subsidiebedrag dat toegekend is in de vaststellingsbeschikking. De verhouding tussen het subsidiebedrag dat is toegekend in de vaststellingbeschikking ten op zichte van het subsidiebudget wordt in het onderzoek van Boer et al. (2010:p.29) als lage realisatie gekenmerkt. De realisatie in percentages en bedragen zijn per aanvraagstijdvak terug te vinden in figuur 1. De eerder genoemde oorzaken van de lage realisatie leiden alle direct of indirect tot de administratieve vereisten. De administratieve vereisten zijn een belangrijke eis vanuit de regelgeving, zowel voor de subsidieaanvragers als de subsidieverstrekker. Immers, de hoogte van de subsidie is mede afhankelijk in hoeverre er is voldaan aan de administratieve eis. In dit onderzoek zullen de administratieve vereisten en de hiermee

samenhangende administratieve lasten centraal staan. *De doelstelling van dit onderzoek is om de oorzaken van administratieve lasten die voortvloeien uit het subsidieproces in beeld te brengen en het geven van een advies voor het verbeteren van het subsidieproces waarbij het ESF als uitgangspunt wordt gebruikt.* Het ambtelijke apparaat heeft uiteenlopende diensten waardoor het een uitdaging zou zijn om de discrepantie tussen de vraag van de subsidieaanvrager en het aanbod van de overheid te onderzoeken. Om de essentie van het probleem te bewaken en het onderzoek te concentreren is er voor gekozen om dit onderzoek op één thema binnen de subsidieregeling van het ESF te richten. Dit onderzoek wordt afgebakend tot een minder breed terrein en beperkt zich tot één van de onderdelen van het ESF die uitgevoerd is tijdens het afgelopen programmaperiode, namelijk actie D: scholing van werkenden met maximaal mbo niveau 4 (hierna: actie D). De keuze om de subsidieregeling ESF actie D te onderzoeken heeft verschillende redenen. Enerzijds is dit vanuit de werkervaringen die zijn opgedaan op de werkvloer en anderzijds vanwege de interesse in het Europese subsidieproces. Europese wet- en regelgeving staat bekend om zijn strenge, ingewikkelde eisen en hiermee gepaard gaande hoge administratieve lasten. Hiernaast is actie D een van de grootste acties binnen ESF, echter deze kent de laagste realisatie. Als laatste is de subsidieregeling ESF actie D interessant om te onderzoeken omdat deze actie een breed spectrum van subsidieaanvragers kent: nieuwelingen in de subsidiewereld en door de wol geverfde subsidieaanvragers. Het onderzoeken van een verbeteringsmethode voor een ingewikkelde subsidieregeling is een uitdaging. Verderop in dit onderzoek zal actie D nader worden uitgelegd. Het advies dat uit dit onderzoek voortvloeit zou gebruikt kunnen worden om de uitvoering van Europese subsidieregelingen te verbeteren. Het advies zou ook gebruikt kunnen worden voor het verbeteren van het subsidieproces bij nationale subsidieregelingen.

Actie D			
	2007	2008	2008-2
<i>Programmaniveau</i>			
ESF-subsidieplafond per tijdvak	€ 106.714.638	€ 53.357.319	€ 110.000.000
Aangevraagd	€ 171.670.491	€ 184.735.235	€ 110.559.233
Toegekend bij aanvraag	€ 105.023.668	€ 59.169.451	€ 106.842.261
Ingetrokken na verlening	€ 9.924.933	€ 12.229.576	€ 6.822.834
Toegekende bedragen die niet zijn gedeclareerd bij einddeclaratie	€ 58.273.809	€ 23.787.232	€ 30.398.981
Toegekende bedragen van projecten waarvoor nog geen einddeclaratie is ingediend	€ 3.226.601	€ 5.893.756	€ 40.450.978
Gedeclareerde bedragen	€ 33.598.325	€ 17.258.887	€ 29.169.468
Programmabenuutting (cumulatief)	9%	14%	21%
<i>Projectniveau</i>			
Toegekend bij aanvraag (1)	€ 91.872.134	€ 41.046.119	€ 59.568.449
Gedeclareerde bedragen (2)	€ 33.598.325	€ 17.258.887	€ 29.169.468
Projectbenuutting (2)/(1)	37%	42%	49%

Figuur 1: Programma- en projectbenuutting Bron: Tussentijdse evaluatie onderzoek Acties A en D, 21 september 2010

1.3 Er is al vaker nagedacht

Het terugdringen van de administratieve lasten is al jaren een veel besproken onderwerp. In het jaar 2000 is het Adviescollege toetsing en regeldruk (hierna: Actal) opgericht met als taak om de overheid te adviseren over zaken omtrent het verminderen van administratieve lasten (Actal, 2016). De kern van hun boodschap is dat de overheid in alle beleidsfacetten elke keer de vraag moet stellen: wat voor regeldruk brengen wetten en regels? Een helder beeld over hetgeen wat de doelgroep moet doen of juist laten om aan de regelgeving te voldoen en de tijd, de omgeving van de doelgroep en de kosten die er mee gepaard gaan, is hier van groot belang. Één van de adviezen die Actal geeft is om als overheid meer een faciliterende rol aan te nemen dan een regelgevende rol (Actal, 2013). Deze faciliterende rol heeft staatssecretaris Jetta Klijnsma getracht in te nemen bij ESF, blijkt uit de brief die zij heeft gestuurd naar de Tweede Kamer (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2010), waarin zij meer nadruk legt op voorlichting aan subsidieaanvragers. Ook geeft zij in deze brief aan dat de administratieve lasten van ESF doorgaans hoger zijn dan bij nationale subsidieregelingen. Het Agentschap SZW krijgt vanuit de Europese regelgeving opgedragen om de subsidiabele kosten te controleren op een directe link met deelnemers en dat de facturen zijn betaald. Dit zorgt ervoor dat de controles gedetailleerd moeten plaatsvinden. Meer over de wijze van controle zal later in dit onderzoek belicht worden. De staatssecretaris heeft de herziening van ESF subsidieregeling in 2009 gebruikt om te kijken naar mogelijkheden voor lastenverlichting. De verplichte werkwijze zoals opgenomen in de handreiking projectadministratie is losgelaten, er is meer ruimte gemaakt voor maatwerk in de projectadministratie en de verplichte interimcontrole door het Agentschap SZW is geschrapt. Ook heeft er een vereenvoudiging plaatsgevonden voor het aantonen van de marktconformiteit en voor de verantwoording van de interne loonkosten. Opmerkelijk is dat de staatssecretaris in haar brief aangeeft dat subsidieaanvragers verantwoordelijk zijn voor een deel van de administratieve lasten omdat subsidieaanvragers de keuze hebben welke kosten zij opnemen in hun project (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2010). Deze laatste zin is opmerkelijk omdat hiermee verondersteld wordt dat van enkele mogelijkheden die ESF biedt beter geen gebruik gemaakt kan worden omdat de administratieve lasten anders hoog zijn. Gezien het feit dat ESF opgezet wordt als gevolg van doelstellingen van de EC, die verder worden uitgekristalliseerd door de Nederlandse overheid, zou de verwachting zijn dat er behoefte is naar alle mogelijkheden die het ESF biedt. Het advies om kosten mee te nemen in het project die weinig administratieve lasten met zich meenemen, zou kunnen betekenen dat niet alle doelen die geformuleerd zijn behaald kunnen worden.

De aanpassingen die de staatssecretaris heeft ingevoerd, hebben voor een gedeelte zijn vruchten afgeworpen blijkt uit het rapport van de Europese Rekenkamer (hierna: ER). Jaarlijks brengt de ER een verslag uit over hun bevindingen, na controle op de lidstaten, in het rapport 'De EU-controle [...] in het kort'. In dit rapport van 2012 geeft de ER geen bevindingen te hebben gevonden over de subsidiabele kosten die berekend werden aan de hand van forfaitaire en vaste bedragen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat subsidiabele kosten die op deze manier worden gedeclareerd minder foutgevoelig zijn (Europese Rekenkamer, 2012:p.27). Het gebruik van forfaitaire en vaste bedragen beperkt de administratieve lasten van de subsidieaanvragers en vermindert het risico op fouten in de einddeclaratie. Wat betreft de versimpeling voor het aantonen van de marktconformiteit vraagt de Algemene Rekenkamer in haar EU-trendrapport aandacht voor de aanbestedingsregels. Zij

concludeert in haar rapport dat bij ESF relatief meer fouten gevonden worden dan bij andere Europese subsidies (Algemene Rekenkamer, 2015:p.74-83).

Formatted: Dutch (Netherlands)

Actal geeft in haar advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken aan dat er brede steun is in de samenleving om de regeldruk te verminderen. De samenleving begrijpt dat er zaken goed geregeld moeten worden maar voelt zich beknelde door regels (Actal, 2013). Ook de Algemene Rekenkamer vraagt meer aandacht aan de overheid voor het toepassen van vereenvoudiging van regels (Algemene Rekenkamer, 2013:p.20). Zowel de subsidieverstrekker als de subsidieaanvrager zijn er bij gebaat als de subsidie op een efficiënte wijze wordt verleend.

1.4 Hier draait het om

In het tussentijdse evaluatieonderzoek (Boer et. al.:2010) is onderzocht welke factoren de realisatie van projecten kunnen beïnvloeden. Er wordt een aantal verklaringen gegeven waarom de realisatie bij het subsidieproces van actie D achterloopt. Deze oorzaken leiden naar één onderwerp namelijk de administratieve vereisten die gepaard gaan met het voldoen aan de eisen in de regelgeving. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat subsidieaanvragers kanttekeningen hebben bij het gevoerde beleid. Dit onderzoek beoogt te onderzoeken hoe de verhouding van de administratieve lasten zijn ten opzichte van de voordelen die een aanvrager heeft van de subsidieregeling actie D van het ESF en hoe deze verhouding verbeterd kan worden.

Met die doelstelling in gedachten is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd waarbij het behoud van de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de verantwoording randvoorwaarden zijn voor deze centrale vraag.

Hoe kunnen de administratieve lasten van de ESF subsidieregeling, actie D scholing voor werkenden, voor de subsidieontvanger worden verlaagd, onder de voorwaarden dat de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de verantwoording ten minste gelijk blijft?

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

➤ Wat voor soort beleidsmaatregel is actie D en welke kaders worden hieraan gesteld?

Hoogerwerf (in Bekkers, 2007: p. 124) geeft aan dat een beleidsprobleem gedefinieerd kan worden als 'de discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of een te verwachten situatie'. Er kan geconstateerd worden dat er een discrepantie is tussen de huidige situatie van de subsidie-uitvoering en de situatie zoals subsidieaanvragers deze graag zouden zien. Beleidsmaatregelen komen in verschillende vormen en maten voor. Elk heeft zijn eigen kaders en kenmerken.

➤ In hoeverre kan de transactiekostentheorie worden gehanteerd als kader voor de beoordeling van de ontwikkeling van de administratieve lasten die naar voren komen bij de uitvoering van de ESF subsidie?

Het uitvoeren van een subsidieregeling brengt werk met zich mee, namelijk administratieve vereisten. Deze administratieve vereisten zijn vastgelegd in de ESF subsidieregeling en worden vertaald naar handelingen zoals het bijhouden van een administratie en er bijvoorbeeld voor zorgen dat aanwezigheidsformulieren worden geparafeerd. De transactiekostentheorie brengt in beeld hoe deze administratieve lasten in relatie staan tot alle kosten die gemaakt worden om aan de administratieve eisen te voldoen.

➤ **Op welke wijze spelen administratieve lasten een rol bij de beleidsmaatregel subsidie?**

Administratieve vereisten zijn een onderdeel van actie D. Uit het evaluatieonderzoek van Boer et al. (2010:p.73) bleek dat subsidieaanvragers de administratieve lasten, die voortvloeien uit de administratieve vereisten, te zwaar vinden. Maar wat wordt er verstaan onder administratieve lasten? Aangezien het begrip 'de administratieve lasten' een grote rol heeft in dit onderzoek is het van belang om administratieve lasten bij subsidieregelingen te definiëren.

➤ **Wat zijn de doelstellingen en regels omtrent het ESF beleid, waardoor werkenden scholing kunnen volgen?**

Deze wet- en regelgeving is gevormd door de EC en de Nederlandse overheid. Elke lidstaat van de Europese Unie (hierna: EU), welke aanspraak kan maken op de ESF subsidie, heeft kaders waar zij zich aan moet houden. De kaders die de EU formuleert kunnen per land verder worden uitgekristalliseerd. Het is van belang om helder te krijgen welke doelen er zijn geformuleerd en aan welke regels Nederland zich heeft te houden.

➤ **Hoe wordt het huidige subsidieproces bij ESF subsidie, actie D uitgevoerd, welke administratieve lasten zijn hiermee gemoeid en welke aanknopingspunten zijn er om deze administratieve lasten te verminderen?**

De eisen en verplichtingen om voor een ESF subsidie in aanmerking te komen zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De uitvoering van de actie D wordt uitgevoerd door het Agentschap SZW. Deze directie heeft zich te houden aan de wet- en regelgeving die voor de uitvoering is geformuleerd. Er zal gekeken worden hoe het huidige subsidieproces wordt uitgevoerd. Deze deelvraag beschrijft de context van het subsidieproces voor de programmaperiode 2007-2013.

Uit de literatuurstudie zal blijken wat er onder het beleidsinstrument subsidie en administratieve lasten wordt verstaan. Ook zal de transactiekostentheorie behandeld worden om de relatie tussen administratieve lasten en de transactiekostentheorie in kaart te brengen. Hiernaast zal de relatie tussen een principaal en agent meegenomen worden om de relatie tussen het Agentschap SZW en de subsidieaanvrager te bekijken. Ook zal er in dit onderzoek aandacht besteed worden aan de doelstellingen en regels omtrent de subsidieregeling. Deze eisen en verplichtingen zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. In dit gedeelte van het onderzoek zal er getracht worden om antwoorden te geven op vragen als: wat zijn de doelstellingen van de subsidieregeling ESF actie D? Uit welke stappen bestaat het subsidieproces en welke administratieve lasten zijn hiermee gemoeid?

1.5 Hoe wordt het onderzoek aangepakt?

Elk onderzoek begint met een probleem, zo ook dit onderzoek. Het probleem in dit onderzoek is vertaald naar een onderzoeksvraag zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk. Een onderzoeksvraag kan volgens Van Thiel (2010:p.26) zeven doelen bevatten. Als de vraagstelling van dit onderzoek gehouden wordt tegen de doelen van Van Thiel, dan heeft dit onderzoek een toetsend karakter. Kenmerkend van een toetsend karakter is dat op basis van theorie een hypothese wordt geformuleerd. Deze hypothese wordt verwerkt naar een vraagstelling, zo ook in dit onderzoek. Op basis van de theorie wordt een conceptueel model gemaakt om de te onderzoeken situatie schematisch vorm te geven. Dit conceptueel model is terug te vinden in hoofdstuk twee. Met dit

model wordt er getracht om een verklaring dan wel beschrijving te geven wat er specifiek aan de hand is met de administratieve lasten in relatie tot ESF, actie D. Een voorwaarde om een conceptueel model te formuleren is dat er voldoende theorieën zijn over het onderwerp. In dit onderzoek zal er specifiek gezocht worden naar theorieën over beleidsinstrumenten, administratieve lasten, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. Meer over de theorie is terug te vinden in hoofdstuk twee. Deze vorm van wetenschappelijk onderzoek heet deductief onderzoek. Het toetsen van het conceptueel model zal plaatsvinden via werkhypothese. De werkhypothese vinden hun basis in mogelijke oorzaken die tot administratieve lasten leiden bij subsidieregeling ESF, actie D. Van Thiel (2010:p.69) geeft vier onderzoeksstrategieën voor verschillende probleemstellingen. Omdat de probleemstelling toetsend van aard is in dit onderzoek, is er gekozen voor de gevalstudiestrategie. De hypothesen worden geoperationaliseerd. Aan de hand hiervan zullen de werkhypothese getoetst worden door middel van een inhoudsanalyse, enquêtes en interviews.

1.6 Maatschappelijke relevantie

De maatschappij verwacht een verantwoorde en efficiënte wijze van omgang met belastinggeld. Het onbenut laten van Europese subsidiegelden is niet wenselijk en uit het tussentijds evaluatieonderzoek (Boet et. al.:2010) is gebleken dat het daadwerkelijk uitgekeerde subsidiegeld van ESF, actie D, ten opzichte van het toegekende subsidiegeld vaak laag is gebleken. Er blijft dus belastinggeld onbenut in Nederland. In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar de subsidieregeling van het ESF en de doelstelling van actie D omdat dit een Europese subsidie betreft. Europese subsidies kunnen een aanzienlijk deel zijn van de financiering van projecten. De grote bijdrage gaat veelal gepaard met complexe regelgeving en verantwoording. Deze vorm van financiële ondersteuning, en daarmee gepaard gaande verantwoording, is hierdoor voor sommige projecten bepalend voor het wel of niet afronden van projecten. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat uit het verkrijgen van meer inzicht in het verantwoorden van Europese subsidies en de hiermee gepaard gaande knelpunten. De bevindingen over de aanpassingen die de staatssecretaris heeft doorgevoerd, geeft extra aanleiding tot dit onderzoek. Het gebruik van vereenvoudigde kosten soorten worden op verschillende niveaus binnen de overheid gestimuleerd. Omdat het terugdringen van de administratieve lasten niet alleen voor de subsidieaanvrager, de subsidieverstreker en de verschillende overheden van belang is maar het is ook van belang voor een doelmatige verdeling van belastinggeld. Beslissingen in de publieke sector vereisen een zorgvuldige afweging.

1.7 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het leereffect vanuit de resultaten van dit onderzoek. Is het mogelijk om het verantwoordingsproces rondom subsidieregelingen efficiënter in te steken zodat de doelstelling van de subsidieregeling beter wordt behaald? Zoals eerder aangegeven wordt er met dit onderzoek getracht om inzicht te krijgen in het administratieve proces van de Europese subsidie, het ESF. De verwachting is dat er dergelijke Europese subsidies beschikbaar blijven, waarbij de keuze gemaakt zal moeten worden op welke manier de verantwoording zal moeten plaatsvinden. Op basis hiervan zal de subsidieontvanger de keuze maken of hij wel of niet zal aanvragen. Dit onderzoek wordt dusdanig ingestoken dat de resultaten gebruikt kunnen worden voor verschillende subsidieregelingen zodat deze optimaal ingericht kunnen worden en tot een effectief resultaat kunnen leiden. Het betreft een deductief onderzoek. Door

verwachtingen te toetsen wordt er met dit onderzoek getracht om meer kennis te vergaren over administratieve lasten en subsidieregelingen.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk één zijn de aanleiding, de vraagstelling en de methode van dit onderzoek beschreven. Ook is de relevantie van dit onderzoek uiteengezet in dit hoofdstuk. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader bepaald. Dit hoofdstuk start met gereedschappen die een beleidsambtenaar tot zijn beschikking heeft. Tevens wordt er dieper ingegaan op de drie verschillende beleidsinstrumenten waarna geconcludeerd wordt dat de subsidieregeling, ondanks het juridisch jasje, een financieel beleidsinstrument is. Na deze afbakening wordt in paragraaf 2.2 de theorie omtrent de transactiekostentheorie behandeld. Ook worden de administratieve lasten gedefinieerd en de principaal-agenttheorie uitgewerkt. Op basis van de theorie wordt aan het eind van hoofdstuk twee het conceptueel model gepresenteerd. Hoe de uitvoering van actie D plaatsvindt, zal in hoofdstuk drie aan de orde komen. Ook zal er in dit hoofdstuk aandacht besteed worden aan de achtergrond, doelstellingen en regels van het ESF. In het laatste paragraaf van hoofdstuk drie wordt het conceptueel model aangevuld met (on)afhankelijke variabelen uit de praktijk. Op basis van het conceptueel model zullen haar variabelen worden vertaald naar werkhypothesen in hoofdstuk vier. In dit hoofdstuk zullen de werkhypothesen worden geoperationaliseerd naar de vragen voor af te nemen interviews en enquêtes. Het onderzoeksdesign en de analyse van de resultaten zijn terug te vinden in hoofdstuk vijf. De verkregen informatie uit de inhoudsanalyse, de enquête en de interviews zullen worden geanalyseerd. Dit onderzoek wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk zes.

Hoofdstuk 2 Van probleem naar oplossing

Een wetenschappelijk onderzoek is gestructureerd en bestaat uit verschillende stappen. Één van deze stappen is het formuleren van kaders op basis van bestaande theorieën. Dit hoofdstuk begint bij het definiëren van een beleidsinstrument en de verschillende vormen hiervan. De theorie van Van der Doelen wordt als basis gebruikt. Hiermee wordt getracht om antwoord te geven op de eerste deelvraag. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de verschillende kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de subsidie. Hierbij wordt de transactiekostentheorie gebruikt en de administratieve lasten worden gedefinieerd. Ook wordt er stil gestaan bij de principaal-agenttheorie. Op basis van deze theorieën wordt het theoretisch perspectief bepaald voor dit onderzoek en wordt het conceptueel model opgesteld. Het conceptueel model is terug te vinden aan het einde van dit hoofdstuk.

2.1 Een gevulde gereedschapskist voor een beleidsambtenaar

Beleid verklaart de manier waarop de overheid invloed probeert uit te oefenen op het gedrag van de samenleving. Dit geeft aan dat er een probleem of een ongewenste situatie in de maatschappij zou moeten zijn waar beleid voor nodig is om het op te lossen of te verminderen. Hoogerwerf (2008:p.64) definieert een probleem als een discrepantie tussen een maatstaf en een bestaande of gewenste situatie. Hierbij wordt er niets gezegd over het soort probleem, de grootte van het probleem, of een probleem tot conflicten leidt en in welke mate een probleem beïnvloedbaar is. Een probleem is continu aan verandering onderhevig door maatschappelijke ontwikkelingen (Bekkers, 2007:p.60). Welke opties heeft een beleidsmaker om een probleem te verhelpen? Bekkers geeft aan dat beleidsinstrumenten worden gezien als de neutrale gereedschappen van de beleidsmaker die naar believen kunnen worden ingezet om de gestelde doelstellingen te realiseren (Bekkers, 2007:p. 58). Welk soort beleidsinstrument wordt ingezet is afhankelijk van het aangrijpingspunt voor interventie in het beleidsonderwerp. Een beleidsinstrument wordt gebruikt als een middel om het gedrag van actoren te beïnvloeden. Zodat de actoren keuzes maken welke meer aansluiten op de doelstellingen van het beleid. Volgens Bekkers (2007:p. 186) worden eigenschappen van beleidsinstrumenten voornamelijk gedefinieerd in beoogde effectiviteit en efficiency. Zo is vrijblijvendheid meer aanwezig bij een voorlichting dan bij gehandhaafde wet- en regelgeving. Van der Doelen geeft in Bekkers (2007:p. 187) aan dat de efficiency van een beleidsinstrument ligt in de verhouding tussen de kosten en baten. Zo wordt er aangegeven dat voorlichting een beleidsinstrument is waarmee hoge kosten gepaard zijn maar waarbij de daadwerkelijke effecten beperkt zijn.

Er zijn verschillende typologieën om beleidsinstrumenten te beschrijven. Een veel gebruikte typologie is afkomstig van Van der Doelen, de instrumentenfamilie (Van der Doelen, 1989:p. 48). Deze typologie presenteert de verschillende beleidsinstrumenten op een heldere wijze en geeft mogelijkheden om beleidsinstrumenten te combineren. Van der Doelen koppelt drie opvattingen over sturing aan beleidsinstrumenten:

- Het juridisch sturingsmodel. Hierbij wordt het gedrag van de actoren beïnvloed doordat normen en gedragsregels worden opgelegd en vastgelegd in wet- en regelgeving. Aan deze wet- en regelgeving kunnen rechten en plichten worden ontleend. Veelal volgen er sancties als de wet- en regelgeving niet worden nageleefd.

- Het economisch sturingsmodel. De beleidsinstrumenten vanuit deze sturing zullen trachten om de kosten-batenafweging van de actor te beïnvloeden. Zo zal gewenst gedrag beloond worden, bijvoorbeeld door een bonus. Ongewenst gedrag zal gestraft worden door bijvoorbeeld een boete.
- Het communicatief sturingsmodel zal het beoogde doel van het gekozen beleid trachten te bereiken door middel van informatievoorziening. Het idee hierachter is dat een actor tot een andere keuze zou kunnen komen als het meer informatie heeft. Hierdoor zou het verschillende opties met meer informatie op een andere wijze kunnen waarderen.

In deze drie verschillende manieren van sturing, maakt Van der Doelen(1989:p.50-52) ook een onderscheid in verschillende aspecten van deze modellen. In figuur 2 is de verdeling van Van der Doelen per sturingsmodel en aspect schematisch verdeeld.

Sturingsmodel/Aspect	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend	Gebod, verbod	Prijsregulering	Voorlichting
Constituerend	Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderwijs, onderzoek
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Beperkend	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Figuur 2: Soorten beleidsinstrumenten (Bekkers, 2007:p.190)

Volgens Van der Doelen verwijst het *dirigerend aspect* naar het beïnvloeden van andere actoren op een manier dat zij een bijdrage leveren aan de gewenste situatie zoals de overheid deze wenst. Bij het *constituerend aspect* zal de overheid zelf taken ten uitvoer brengen om de vooraf gestelde doelen te behalen. De aspecten *individueel* en *algemeen* maken een onderscheid of de beleidsinstrumenten worden ingezet op één actor of een meervoud van actoren. Het laatste onderscheid dat Van der Doelen maakt heeft betrekking op het beperkend aspect en het verruimend aspect. Bij het *beperkend aspect* worden bepaald gedrag gestraft, terwijl het *verruimend aspect* gewenst gedrag wil stimuleren door de inzet van beleidsinstrumenten (Van der Doelen:1989:p.52-58).

Van der Doelen heeft de instrumentenfamilie omschreven. Hierbij kan een indeling gemaakt worden die aansluit op de sturingsmodellen, juridisch, communicatief en economisch. De subsidieregeling in dit onderzoek betreft een ministeriële regeling en heeft een juridische basis. Er zijn zeker elementen uit de theorie van Van der Doelen terug te vinden in de subsidieregeling maar ondanks deze overeenkomsten past het onderwerp van dit onderzoek niet binnen de kaders van het juridisch sturingsmodel. Zo volstaat ook het communicatief sturingsmodel niet. Communicatie wordt bij het onderwerp van dit onderzoek ingezet maar niet als een zelfstandig beleidsinstrument. Communicatie wordt hier ingezet als het verschaffen van informatie aan potentiële subsidieaanvragers om ze te informeren over de mogelijkheden van de subsidieregeling, en ze er toe aan te zetten om gebruik te maken van de subsidieregeling. Hier wordt het voorlichtingsinstrument in een nevenschikte positie ingezet. Communicatie is een onderdeel van het subsidie-instrument waardoor het onderwerp van

dit onderzoek niet volledig te identificeren is met deze vorm van een beleidsinstrument. Hierom zullen de aspecten rondom communicatieve beleidsinstrumenten niet verder worden meegenomen in dit onderzoek. Een subsidieregeling wordt geplaatst binnen het verruimende, economische sturingsmodel. Hier wordt in het volgende paragraaf dieper op ingegaan.

2.2 Economische beleidsinstrumenten

In hoeverre een financieel beleidsinstrument invloed zal hebben op de doelgroep is afhankelijk van de financiële gezondheid van deze doelgroep. Deze financiële gezondheid is bepalend voor de financiële kosten-batenafweging. Een positieve prikkel zoals een subsidie zal meer invloed hebben op een doelgroep met een zwakke financiële positie omdat zij de subsidie kunnen gebruiken en er dus gevoelig voor kunnen zijn. In het boek 'Beleidsinstrumentatie' van Van den Heuvel (1998:p.66) worden er twee definiëringen voor subsidies gegeven. Subsidie wordt gedefinieerd als geldelijke steun, welke afkomstig is van de overheid, bestemd voor een bepaalde activiteit. Dit is een brede definiëring maar gezien de verschillende soorten van subsidiëring op verschillende vlakken is een brede definiëring ook van belang. Reinders heeft ook een brede definiëring voor subsidies. Deze is als volgt: "Een geldelijke of op geld waardeerbare uitkering vanwege de overheid aan particuliere instellingen ten behoeve van bepaalde activiteiten die de overheid in het algemeen belang oordeelt maar die zij om verschillende redenen niet zelf te hand neemt" (van den Heuvel, 1998:p.66). Bij een brede definiëring komen verschillende subsidiëringvormen voort. Deze kunnen in vijf grondvormen gegoten worden. Een subsidie kan plaatsvinden door het uitkeren van een bedrag ineens of door een vast of genormeerd bedrag per prestatie dan wel activiteit. Maar ook door een procentuele bijdrage in de kosten (soorten), een procentuele aanvulling op de inkomsten en het dekken van (een gedeelte van) het saldotekort. Voortvloeiend hieruit kunnen verschillende subsidiemodaliteiten worden onderscheiden:

- *Exploitatiesubsidie* is een subsidievorm voor instellingen die (voor een bepaalde gedeelte) afhankelijk zijn van de financiering door de overheid. Een kanttekening hierbij is dat bij deze vorm van subsidiëring de subsidieontvanger geen noodzaak voelt bij het minimaliseren van exploitatiekosten.
- *Budgetsubsidie* vloeit voort uit de bezwaren die er zijn bij exploitatiesubsidie. De subsidieontvanger heeft er belang bij dat de verleende subsidie daadwerkelijk wordt uitgekeerd door bindende eisen over de hoogte van de subsidie. Bij budgetsubsidie is kenmerkend dat er ruimte is om te schuiven tussen de verschillende kostensoorten. Hier tegenover staat dat de subsidieverstrekker eist dat overeengekomen productievolume dan wel activiteitsvolume wordt behaald.
- *Waarderingsubsidie* is een vorm van materiële blijf van waardering door de overheid, veelal in kleine bedragen. Een instelling die deze vorm van subsidie ontvangt is hier niet van afhankelijk.
- *Incidentele subsidie* betreft subsidie die niet van structurele aard is.
- *Koppelsubsidie* betreft een subsidievorm die eist dat de subsidieontvanger zelf zorg draagt voor een gedeelte van de financiering.
- *Stimuleringsubsidie* is ook van incidentele aard en heeft een aanvullend karakter doordat een project niet door zou gaan als de overheid geen financiële bijdrage zou leveren.

Bij de evaluatie van een beleidsinstrument wordt de inrichting en werking getoetst aan eisen van doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersbaarheid (van den Heuvel, 1998:p.69). Bij doeltreffendheid wordt tijdens de evaluatie gekeken of de beoogde doelstelling van het instrument zo veel mogelijk wordt behaald. Bij het beleidsinstrument subsidies is het mede van belang om na een periode na te gaan of de doelgroep wordt bereikt en of de doelstelling nog actueel is. Immers de weg van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering kan de nodige tijd in beslag nemen waardoor tijdens de uitvoering van een subsidie een doelstelling achterhaald kan zijn. Efficiëntie is een ander woord voor doelmatigheid. Hiermee wordt bedoeld om met zo min mogelijk kosten of middelen een zo hoog mogelijk resultaat te behalen. Er zijn verschillende mogelijkheden om efficiëntie te bevorderen. Zo is de subsidiegrondslag van belang voor de mate van efficiëntie. Is er bij een subsidieregeling gekozen voor een vast of genormeerd bedrag per prestatie of activiteit, wordt het subsidiebedrag in één keer uitgekeerd, of is er een combinatie van deze vormen van subsidiegrondslag? Een andere manier om de doelmatigheid te bevorderen is het inbouwen van een prikkel in de subsidieregeling. Bijvoorbeeld een hoger subsidiebedrag bij het volledig behalen van de prestaties en activiteiten. Onder beheersbaarheid van een subsidie wordt verstaan het vermogen van een subsidieregeling om doelen en middelen tijdig aan te passen aan veranderende omstandigheden. Onderwerpen zoals het minimaliseren van fraude en misbruik komen bij beheersbaarheid van een subsidieregeling aan de orde. Ook wordt bij de beheersbaarheid gekeken of er toezicht gehouden wordt op de uitvoering van subsidieregeling en of er hoge uitvoeringskosten zijn voor de subsidiegever en hoge administratieve lasten voor de subsidieontvanger. Voor elk van deze evaluatiepunten zijn er voordelen en nadelen. Vanuit bestuurlijk perspectief en het beheer technische oogpunt heeft een complexe subsidieregeling verschillende valkuilen. Zo kunnen vanuit beleidsoogpunt alle doelstellingen zijn opgenomen maar is de subsidieregeling dusdanig complex waardoor de verschillende subsidie-eisen elkaar tegenspreken en hun doel voorbijgaan. De complexiteit van een subsidieregeling is ook bepalend voor de draagvlak hiervoor. Als een subsidieregeling dusdanig complex is dat een subsidieaanvrager er geen touw aan kan vastknopen, dan zal deze niet snel geneigd zijn om een beroep te doen op de subsidie. Daarentegen zal een algemene subsidieregeling toegankelijker zijn voor subsidieontvangers maar een valkuil is dat een algemene subsidieregeling vaak scherpte mist, welke vanuit de eis van doeltreffendheid ongewenst is. Gebudgetteerde subsidieregelingen zijn vanuit het oogpunt van beheersbaarheid meer gewenst dan openeindregelingen. Bij een gebudgetteerde subsidieregeling is het beschikbare subsidiebedrag gemaximeerd. Bij een openeindregeling is dit niet het geval. De kunst is om een goede balans te vinden tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersbaarheid van een subsidieregeling passend bij het beleidsonderwerp. Het toepassen van een financiële prikkel is lastig en vereist specifieke en gedetailleerde kennis van de factoren die de betreffende doelgroep beïnvloeden zodat de financiële prikkel gericht kan worden ingezet (Van den Heuvel, 1998:p.70-71,81).

Zowel de definiëring van Van den Heuvel als die van Reinders zijn breed en hebben overlap met elkaar. De subsidie voor ESF wordt ook toegekend aan niet particuliere instellingen. Hierdoor is de definitie van Reinders minder passend bij het onderwerp van dit onderzoek. De brede definiëring van Van den Heuvel zal als definiëring in dit onderzoek gebruikt worden omdat de elementen uit de definiëring volledig overeenkomen met de te behandelen subsidieregeling. Een aantal subsidiemodaliteiten hebben overlap met actie D. Zowel aspecten van de budgetsubsidie als de koppelsubsidie zijn terug te vinden bij de subsidieregeling. Het schuiven tussen verschillende

kostensoorten is kenmerkend voor de budgetsubsidie. Deze mogelijkheid is ook aanwezig bij actie D mits de subsidieaanvrager dit overlegt met de subsidieverstrekker tijdens de projectperiode. Hierbij is al een voorwaarde dat het totale toegekend subsidiebedrag niet overschreden mag worden. Er wordt ook een eigen bijdrage van 60% van de totale projectkosten verwacht van de subsidieverstrekker. Hiermee is actie D ook een koppelsubsidie. Omdat deze vormen van subsidiemodaliteiten herkend worden bij actie D, hebben zij een betere aansluiting bij de subsidieregeling. De overige vormen hebben geen aspecten die terug te vinden zijn bij deze subsidieregeling.

2.3 Er zijn meerdere kosten

De kern van de economie is het handelen en ruilen van eigendomsrechten. Economie vindt niet alleen op de markt plaats maar ook tussen en binnen private partijen en overheidsinstanties. Om een goed te produceren worden er kosten gemaakt. Deze kosten worden productiekosten genoemd. Naast productiekosten zijn er ook transactiekosten waar actoren rekening mee dienen te houden. De kosten die te relateren zijn aan de handel zijn transactiekosten. De essentie van de transactiekostentheorie is dat de kosten van transacties centraal staan en niet alleen de productiekosten. Maar wat zijn transactiekosten precies? De Vries (2006:p.23) stelt de volgende definitie voor transactiekosten: *“Transactiekosten bestaan uit zoekkosten, onderhandelingskosten, kosten van contracteren en van controle op nakoming en afdwingkosten van transactie van beschikkingsrechten”*. Transactiekosten is de letterlijke vertaling van transaction costs en is een breed begrip. Als er naar de kosten gekeken wordt dan zou de term coördinatiekosten beter passen om de breedte van het begrip transactiekosten aan te geven. Het gaat immers niet alleen om kosten die gepaard gaan bij een markttransactie (Hazeu, 2007:p.79).

Een transactie is de transmissie van goederen en diensten op de markt of binnen en tussen organisaties. Centraal in de transactiekostentheorie staan de kosten die verbonden zijn aan deze transacties. Afhankelijk van hoe een transactie wordt vormgegeven om een goed tot stand te brengen, gaat de totstandkoming van een goed gepaard met transactiekosten. Deze transactiekosten kunnen uiteenlopend zijn. Hazeu (2007:p.79) citeert in zijn boek Williamson: *“the costs of drafting, negotiating, and safeguarding an agreement.”*. Hierbij kan gedacht worden aan kosten die gemaakt worden voor informatie, onderhandelen (*negotiation*), toezicht en inspecties houden en handhaving (*enforcement*). Kort gezegd gaat het hier om allerlei kosten die er voor zorgen dat het goed door prestatieprikkels en coördinatie is te bewerkstelligen. Het gaat bij de transactiekostentheorie om alle kosten die noodzakelijk zijn om een contract te vervolmaken. Er zijn naast de prikkels op de markt ook andere factoren, zoals hiërarchische aansturing, sociale omgeving en regulering, die van invloed zijn op de totstandkoming van goederen. Kosten die gemaakt worden voor publieke regulering of kosten die gemaakt worden om relaties tussen partijen te verbeteren vallen ook onder het brede begrip transactiekosten. De hoogte van transactiekosten dienen afgewogen te worden tegen de productiekosten. Als dit toegepast wordt op de voorzieningen die de overheid biedt dan leidt deze stelling er toe dat de voorzieningen van de overheid enerzijds relatief hoge productiekosten hebben indien zij de voorzieningen zelf aanbiedt. Dit omdat de overheid een monopolist is op het aanbodgebied. Anderzijds heeft de overheid in deze situatie lage transactiekosten. Vanwege het specificeren van contracten zal bij uitbesteding door de overheid sprake zijn van hoge transactiekosten en lage productiekosten doordat de productie verplaatst wordt. De

transactiekosten zullen oplopen indien een contract onvolledig is. Dit doordat andere soorten kosten gemaakt moeten worden om de gewenste prestatieprikkels te kunnen bereiken. Organisatievormen en instituties kunnen bestaan en overleven doordat zij lagere transactiekosten genereren dan hun concurrenten. De overlevenden weten een balans te vinden tussen de transactiekosten en de productiekosten, beide termen in hun breedste zin van het woord, wat een efficiency oplevert (Hazeu, 2007:p.80-81).

In dit onderzoek zal de transactiekostentheorie gehanteerd worden, omdat het onderscheid tussen productiekosten en alle andere kosten hierin centraal staat. Dit past goed bij het onderwerp van het onderzoek. Hiermee kan een kader gesteld worden voor de beoordeling van de ontwikkeling van administratieve lasten.

2.4 Administratieve lasten

Het begrip bureaucratie werd door Max Weber beschreven als een rationele organisatievorm waar structuur een noodzaak is en handelingen zoveel mogelijk gestandaardiseerd zijn. Karakteristiek voor de cultuur van een bureaucratie is dat ambtenaren zich voornamelijk laten sturen door regels en procedures en door hun persoonlijke preferentie. Dit heeft bijvoorbeeld als voordeel dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat de klant van een zorgvuldige behandeling uit kan gaan (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007:p.218-220). Heden ten dage heeft het begrip bureaucratie een negatieve toon. Anders dan de gedachten die Weber had bij bureaucratie, wordt bureaucratie tegenwoordig geassocieerd met een overvloedige papiermolen, slepend proces, apathie en een ontoereikend vermogen tot adaptie (Desmidt&Heene, 2005:p.38-39). Bureaucratie wordt voornamelijk gebruikt om de ontevredenheid aan te duiden die ontstaat door hinder die ervaren wordt door regelgeving en hiërarchische structuren waardoor ambtenaren zich niet kunnen concentreren op hun primaire taak. Toch is het niet mogelijk om een heldere scheiding te maken tussen de taken die bij het primaire takenpakket horen en de taken die hier buiten vallen. Een heldere scheiding maken is lastig omdat de taken die niet tot het primaire proces horen mogelijk ondersteunende handelingen zijn dan wel op een andere manier indirect verbonden zijn met het primaire proces. Het opleggen en of uitvoeren van administratieve handelingen die ondersteunend dan wel indirect te verbinden zijn met het primaire proces maar die als overbodig kunnen worden ervaren, worden gedefinieerd als administratieve lasten.

In dit onderzoek zal het begrip administratieve lasten worden gebruikt, waar in de theorie ook wel het begrip bureaucratie wordt gebruikt. De reden hiervoor is, dat het begrip bureaucratie vaak een negatieve lading heeft en veroordelende indruk wekt. De transactiekostentheorie accentueert de kosten die ontstaan als gevolg van het uitvoeren van transacties of een samenwerkingsverband die niet tot de productiekosten behoren. Deze kosten en de daarbij behorende administratieve lasten worden in het transactiekostentheorie behandeld. Er kan geconcludeerd worden dat de transactiekostentheorie en de administratieve lasten met elkaar gerelateerd zijn doordat zij dezelfde elementen benadrukken, namelijk alle handelingen die niet tot het primaire productieproces horen.

2.5 De relatie tussen een principaal en een agent

Bij de principaal-agenttheorie worden de rollen van twee partijen, de principaal en de agent bij een samenwerking of transactie onder de aandacht gebracht. De principaal is de opdrachtgever en de agent is de opdrachtnemer. De relatie tussen deze twee partijen is vastgelegd in een overeenkomst. Deze partijen hebben verschillende doelen en belangen en beschikken over onvolledige informatie over elkaar. Een principaal weet bijvoorbeeld niet of een agent maximaal presteert. Alleen de agent beschikt over deze informatie waardoor er een informatiekloof ontstaat. Ten opzichte van de principaal heeft de agent een informatievoorsprong. Deze informatie is niet alleen onvolledig maar ook asymmetrisch. Door deze informatieasymmetrie heeft de agent perspectief om zijn belangen voorop te stellen. Dit eigenbelang kan in het nadeel van de principaal zijn. Deze informatieasymmetrie is kenmerkend voor de principaal-agenttheorie. Cooper (2012:P.72-73) geeft aan dat de principaal-agenttheorie zijn limieten kent doordat in deze theorie geen rekening is gehouden met de meerdere principalen waar een agent mee te maken kan hebben. In relatie tot de plicht en verantwoording die een agent heeft, stelt Cooper dat ethische reflectie van de agent van belang is voor deze theorie. De principaal kan hiërarchisch gezien de beslissingen nemen maar de principaal-agenttheorie veronderstelt dat agent door de informatieasymmetrie de beslissingen neemt ten behoeve van de principaal. De agent beschikt in deze verhoudingen over enige mate van beleidsvrijheid (Hazeu, 2007:p.85-86).

Specialisatie speelt een belangrijke rol in de principaal-agenttheorie. Door middel van delegeren van bevoegdheden krijgen specialisatie en taakverdeling vorm. Met betrekking tot delegeren is voor zowel de principaal als agent een rol weggelegd. Binnen deze verhouding zijn een aantal elementen van belang. De principaal geeft een opdracht aan de agent, de agent voert deze uit en krijgt een vergoeding voor zijn werkzaamheden. Van beide partijen wordt verwacht dat zij hun eigenbelang nastreven op basis van onvolledige informatie. Echter de agent beschikt over meer informatie dan de principaal en de principaal is niet in staat om alle activiteiten en beslissingen van de agent waar te nemen (Mol & Verbon, 1993:p.75). Bij een economische transactie wordt de vraag gesteld wat de beste vorm is van een contract van de ruilrelatie tussen deze partijen waarbij de agent zo veel mogelijk wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de asymmetrische informatieverhouding, belangentegenstellingen en de mogelijkheden van *moral hazard* (Hazeu, 2007:p.85-86). Het motiveren en sturen van de agent gaat niet zonder kosten. De kosten die hier naar voren komen zijn *agencykosten* die in drie kostenposten verdeeld kunnen worden:

1. *Bonding costs*: Dit zijn kosten die de agent maakt om de principaal te overtuigen dat hij in het belang van de principaal handelt en niet zal handelen waardoor de gevolgen nadelig kunnen zijn. De agent wilt een goede reputatie opbouwen en zal hierdoor handelen om in het beeld van de principaal te komen door bijvoorbeeld het publiceren van nieuwsbrieven of opdrachten accepteren waaruit zijn intentie blijkt.
2. *Monitoring costs*: Dit zijn kosten die de principaal maakt om de agent te sturen en te motiveren om te handelen in het belang van de principaal. Door middel van monitoren probeert de principaal inzicht te krijgen in de keuzes die de agent maakt. Monitoren dient hier breed te worden geïnterpreteerd. Monitoren is niet enkel het observeren van de agent

maar bijvoorbeeld ook het houden van functioneringsgesprekken en het bieden van een carrièreperspectief.

3. *Residualloss*: Dit zijn verliezen die ontstaan als eigendom en management van een organisatie separaat zijn. Hierdoor zijn de gevolgen van de beslissingen die een principaal of agent neemt niet voor zijn rekening maar voor de rekening van de organisatie. Een agent zal zich niet hetzelfde inzetten voor de principaal als hij zal inzetten voor zijn eigen organisatie. Als een agent zich niet maximaal inspant is er sprake van on the job consumption of shirking (Hazeu, 2007:p.63-64).

De verhouding tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer wordt belicht in de principaal-agenttheorie. De relatie tussen principaal en agent is gebaseerd op een overeenkomst tussen beide actoren. Deze overeenkomst kan zowel expliciet als impliciet zijn. In de uitvoering van een subsidieregeling is er ook sprake van een overeenkomst. Zo is er een overeenkomst tussen de opdrachtgever van de subsidieregeling, een beleidsafdeling, en de opdrachtnemer tot uitvoering van de subsidieregeling, het Agentschap SZW. Ook tussen de subsidieverstrekker, het Agentschap SZW, de subsidieontvanger en de aanvrager is er sprake van een overeenkomst. De rol van een actor is afhankelijk van zijn positie in de overeenkomst. Onafhankelijk van welke rol een actor heeft wordt hij geconfronteerd met informatieasymmetrie en belangentegenstellingen. Bij een overeenkomst proberen beide partijen elkaar te beïnvloeden. Hiermee gaan verschillende soorten kosten gepaard. In een overeenkomst bepaalt de rol van een actor de soort kosten die hij zal maken om de overeenkomst in zijn voordeel te houden.

2.6 Het hart van de theorie

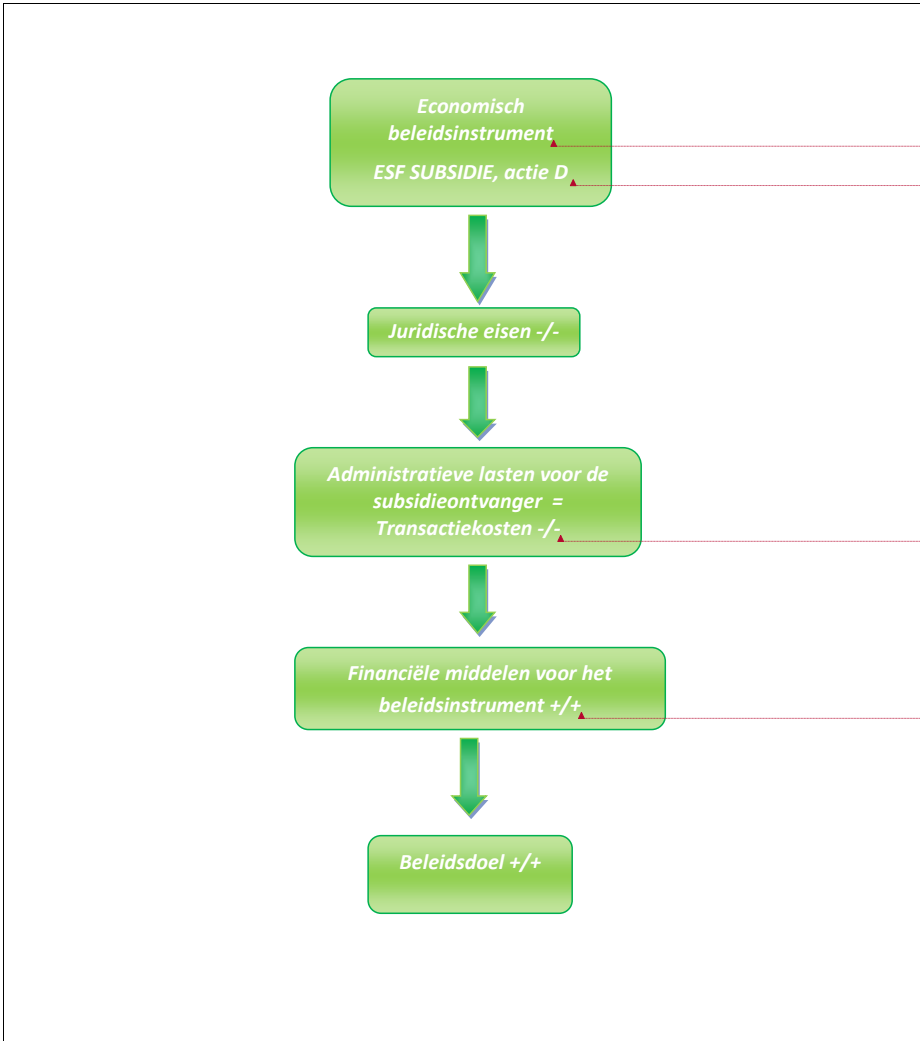
Één van de eerste stappen is het formuleren van de kaders welke in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest. Hier zijn verschillende theorieën gebruikt die van belang zijn voor dit onderzoek. Er is nog geen relatie gelegd tussen de verschillende theorieën en de onderzoeksvraag. Één van de volgende stappen is het ontwerpen van een conceptueel model. Het conceptueel model vormt het hart van een theorie. Met het conceptueel model wordt er getracht om een verklaring of beschrijving te geven wat er specifiek aan de hand is met de administratieve lasten in relatie tot ESF, actie D. Nadat er kort wordt teruggeblikt naar het theoretisch perspectief, vindt in deze paragraaf de overgang van theorie naar het empirische onderzoek plaats.

Beleidsinstrumenten zijn gereedschappen van de beleidsmaker die gebruikt worden om de doelstellingen te realiseren. Er zijn verschillende soorten en maten van beleidsinstrumenten die op verschillende manieren kunnen worden ingezet. De definitie van een beleidsinstrument die gebruikt zal worden in dit onderzoek is de definitie van Van der Doelen namelijk: de efficiency van het beleidsinstrument ligt in de verhouding tussen de kosten en baten. De scheiding tussen soorten beleidsinstrumenten van Van der Doelen wordt ook gebruikt in dit onderzoek. Vanuit de instrumentenfamilie van Van der Doelen kunnen beleidsinstrumenten in drie categorieën gescheiden worden. Het onderwerp in het conceptueel model is de ESF subsidieregeling, actie D. Vanuit het perspectief van de theorie van Van der Doelen kan de ESF subsidieregeling gezien worden als een economisch beleidsinstrument omdat de subsidieregeling een economisch verruimend middel is. De ESF subsidieregeling wordt namelijk ingezet om scholing voor werkenden te stimuleren. Deze positieve prikkel kan subsidieaanvragers intrigeren om deel te nemen aan de subsidieregeling. De ESF

Formatted: Dutch (Netherlands)

subsidie heeft een juridische basis daar de subsidieregeling is vastgelegd in een ministeriële regeling. In deze ministeriële regeling zijn verplichtingen opgenomen, waar administratieve eisen uit voortvloeien. Om de subsidieaanvragers zorgvuldig te behandelen en om gelijke gevallen hetzelfde te behandelen zijn er procedures opgesteld door de subsidieverstrekker. Naar aanleiding hiervan zijn tijdens het opstellen van het theoretisch kader ook theorieën aangehaald om de relatie tussen administratieve lasten en het beleidsinstrument te onderzoeken. Zodoende is er ook aandacht voor de transactiekostentheorie. In de brede en algemene zin kunnen transactiekosten vertaald worden naar alle kosten die gemaakt worden naast de productiekosten van een goed. Zoekkosten, onderhandelingskosten, kosten van contracteren zijn een greep uit de soorten kosten die De Vries (2006:p.23) geeft aan de definitie van transactiekosten. Deze kostensoorten zijn terug te vinden bij het subsidieproces van actie D. Zo besteedt een subsidieaanvragers tijd om de vragen te beantwoorden van de subsidieverstrekker zodat er een positieve verleningsbeschikking wordt afgegeven. Hiermee komen ook de administratieve lasten in beeld. Met het conceptueel model wordt verondersteld dat bij de uitvoering van een beleidsinstrument, in dit geval de ESF subsidieregeling, administratieve lasten gepaard gaan voor de subsidieontvanger om de subsidie te verkrijgen. Deze administratieve lasten zijn vastgelegd in de subsidieregeling door middel van administratieve eisen, zie paragraaf 3.3.2. In dit onderzoek worden administratieve lasten herleid vanuit de theorie over bureaucratie. Administratieve lasten worden in dit onderzoek gezien als administratieve handelingen die verricht moeten worden naast de handelingen die verricht moeten worden voor het primaire proces. Het zijn derhalve extra handelingen. Administratieve lasten en transactiekosten worden in dit onderzoek aan elkaar gelijk gesteld. Om dieper in te gaan op de relatie tussen administratieve lasten en het economisch beleidsinstrument is er ook aandacht besteed aan de principaal-agenttheorie en de “scheve” relatie die hiermee gepaard gaat. Er is namelijk in deze relatie sprake van een informatieasymmetrie en er is sprake van twee partijen. Bij de principaal-agenttheorie worden de rollen van twee partijen, de principaal en de agent bij een samenwerking of transactie onder de aandacht gebracht. Deze twee rollen en de informatieasymmetrie worden in relatie gebracht met verschillende kosten.

In het conceptueel model wordt verondersteld dat als de juridische eisen afnemen, de administratieve lasten en de transactiekosten ook dalen. Indien deze variabele actoren afnemen voor de subsidieontvanger, heeft dit een positieve invloed op de hoogte van de financiële middelen voor het beleidsinstrument. Hierdoor is er meer geld en dus meer subsidie beschikbaar waardoor het beleidsdoel beter wordt behaald. De hoogte van de administratieve lasten, en dus ook de hoogte van de transactiekosten, bepaalt in hoeverre het beleidsdoel behaald kan worden. In dit kader is het beleidsdoel om zoveel mogelijk werkenden met maximaal mbo niveau 4 te scholen. De hypothese die in dit onderzoek wordt gesteld is als volgt: *als de administratieve lasten, en dus ook de transactiekosten, afnemen, zijn er meer financiële middelen beschikbaar om het doel van de ESF subsidie te bereiken*. Uit de vraagstelling en het theoretisch perspectief kunnen een aantal (on)afhankelijke variabelen worden onderscheiden, namelijk administratieve lasten en transactiekosten, het beleidsinstrument subsidie en de relatie tussen een principaal en een agent. In het theoretisch perspectief is er inzicht en een toelichting gegeven op de definities voor deze (on)afhankelijke variabelen. Het theoretisch perspectief vormt samen met de vraagstelling de basis voor een conceptueel model zoals in figuur vier in een schematisch model is weergegeven.



Figuur 4: Conceptueel model I

Formatted: Dutch (Netherlands)

Formatted: Dutch (Netherlands)

Formatted: Dutch (Netherlands)

Formatted: Dutch (Netherlands)

Hoofdstuk 3 Van Europa naar werkenden

Het doel van dit onderzoek is om de oorzaken van administratieve lasten die voortvloeien uit het subsidieproces in beeld te brengen. Om dit te onderzoeken is het van belang om in kaart te brengen wat de doelstellingen en regels zijn omtrent het ESF beleid. Alvorens in te gaan op de regels omtrent het ESF en het subsidieproces van de programmaperiode 2007-2013, zal er een korte blik geworpen worden op het ontstaan van het ESF en het doel van dit fonds. Dit om achtergrond te bieden voor het verdere onderzoek. Vervolgens zal in het kort een verband worden gelegd hoe het ESF naar Nederland komt. Hierna zal er dieper worden ingegaan op de uitvoering van het actie D subsidieproces. Dit hoofdstuk is bedoeld om inzicht te krijgen waar het ESF vandaan komt, wat het ESF is en hoe het subsidieproces hieromtrent verloopt.

3.1 Het ontstaan van het Europees Sociaal Fonds

Het ESF is het oudste structuurfonds en is in het jaar 1957 in het leven geroepen op basis van het verdrag van Rome om meer werkgelegenheid te creëren. Het doel van het ESF is in de loop der jaren aangepast en veranderd van het creëren van meer werkgelegenheid naar het organiseren van de migratie van arbeiders binnen Europa. Vervolgens kwam de nadruk te liggen op de bestrijding van werkloosheid onder jongeren en laagopgeleide mensen in Europa. Aan het einde van de twintigste eeuw domineerde een groot optimisme over de samenwerking van Europese landen. De EC initieerde verschillende initiatieven op economisch gebied die tot een betere samenwerking moesten leiden. In artikel 2 van het Verdrag tot oprichting van het Europese Gemeenschap is vastgelegd wat de doelstelling van de EU is, namelijk:

'... een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, een duurzame en niet-inflatoire groei, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.'

Met deze doelstelling werd er onder andere gestreefd naar sociale, economische en territoriale cohesie tussen de verschillende lidstaten. Er zijn drie Europese structuurfondsen opgericht om aan deze doelstelling te werken, namelijk: het cohesiefonds, het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het ESF. Vanuit het ESF wordt er geïnvesteerd in het bevorderen van de werkgelegenheid en in (beroeps)opleidingen. De EU heeft de structuurfondsen in het leven geroepen als financieel instrument om de economie van de Europese lidstaten te verbeteren en de economische, sociale en territoriale samenhang tussen de Europese lidstaten te versterken (*Structuurfondsen (ESIF)*, Europa, 1 juni 2015).

De strategie van Lissabon werd in maart 2000 aangenomen door de EU met een looptijd van tien jaar. De EU zat in deze periode in een opwaartse spiraal, er was sprake van een relatief lage werkloosheid en de economische groei was relatief hoog. De strategie van Lissabon is de overkoepelende strategie van de EU met als ambitieus doel om de EU in 2010 de meest

concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei en zou kunnen zorgen voor een groei aan betere banen en een sterkere sociale cohesie. De prioriteiten van het ESF zijn gevormd uit de doelstellingen van de Strategie van Lissabon. In de loop der jaren zijn de lidstaten van de EU toegenomen en is de economie veel veranderd. De doelstellingen bleken achteraf te optimistisch en zijn niet behaald (Lissabonstrategie, Europa Nu, 1 juni 2015). Met het einde inzicht van de looptijd van de doelstelling van het Verdrag van Lissabon heeft de EU zich opnieuw beraad om tot een opvolger te komen voor het Verdrag van Lissabon. De opvolger is de Europa 2020-strategie waarvan een van de kerndoelen is om de arbeidsparticipatie te verhogen (Sociaal-Economische Raad, 1 december 2014).

3.2 Van Europa naar Nederland

In het Lissabonstrategie staat op hoofdlijnen vast op welke gebieden geïnvesteerd moet worden. Echter, welk gebied als prioritair wordt aangemerkt is afhankelijk van de lidstaat. De inhoud, regelgeving en budget worden per programmaperiode in samenwerking tussen de EC en de lidstaten bepaald. Een programmaperiode kent een termijn van zeven jaar. De regels die voortvloeien uit deze samenwerking staan beschreven in de Europese Verordeningen 1828/2006, 1083/2006 en 1081/2006 (Regelgeving, 2015). Hierna verzoekt de EC haar lidstaten om op basis van deze Europese Verordening een uitvoeringsprogramma in te dienen. De 'beleidsmix' dient bepaald te worden voor elke lidstaat op basis van specifieke kenmerken van de regio of de lidstaat. Tevens geeft de EC aan dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van nationale en regionale programma's. In de communautaire strategische richtsnoeren is beschreven wat de aandachtspunten zijn vanuit het cohesiebeleid. De verdere uitwerking van het programma in Nederland is vastgelegd in het Nationaal Strategisch Referentiekader, het nationaal beleidskader voor onder andere ESF, welke geschreven is door het ministerie van Economische Zaken. In dit document wordt vanuit het oogpunt van het kabinet onder andere beschreven hoe het ESF het meeste efficiënt en effectief kan worden ingezet. Het ministerie van Economische Zaken werkt de richtlijnen vanuit de EC uit naar beleid op basis van de prioriteiten van zwaktes van Nederland die voortkomen uit een analyse waar sterktes, zwaktes, kansen en bedreigen zijn onderzocht (Nationaal Strategisch Referentiekader, 2010:p. 37-40).

Naar aanleiding van de SWOT analyse van Nederland is de inzet voor ESF bepaald. Concrete invulling van de doelen uit het Nationaal Strategisch Referentiekader, en indirect invulling aan de Europese verordeningen, worden beschreven in het Operationeel Programma (hierna: OP). Als eerste worden de specifieke problemen geformuleerd waar Nederland de aandacht aan wil geven. Er zijn twee doelen van het ESF die samenlopen met de doelen welke de Nederlandse overheid voor ogen heeft, namelijk het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het ontwikkelen van een gemiddeld hoger kennisniveau. Het doel van Nederland is om de vaardigheden van laaggeschoolden te verbeteren. Synchron hieraan is het doel om meer burgers te integreren in de arbeidsmarkt, door te concentreren op bevolkingsgroepen die zich aan de rand van de arbeidsmarkt bevinden. De verwachting is dat de bestaande beroepsbevolking zal amenderen en groeien, wat tot een economische groei en een verhoogde productiviteit zal leiden. Het streven naar een betere concurrentiepositie voor Nederland binnen de globaliserende wereldeconomie en een sterkere, duurzame economische groei in Nederland zijn normatieve veronderstellingen die hierachter zijn verborgen. Het arbeidspotentieel zal geactiveerd moeten worden om de lasten die gepaard gaan met

een toenemende vergrijzing van de Nederlandse bevolking te kunnen dragen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor werknemers uit een etnische minderheid, werkende vrouwen en werknemers van 55 tot 64 jaar. Er worden hoge eisen gesteld aan werknemers en ondernemingen in Nederland door de steeds groeiende kenniseconomie. In Nederland ligt de arbeidsproductiviteit hoog. Scholing en sociale innovatie worden als belangrijke factoren gezien om de arbeidsproductiviteit verder te verhogen. Genoeg hoogopgeleiden zijn hierbij van groot belang om aan de toenemende vraag naar dergelijke werknemers te voorzien. Om aan deze vraag te voldoen zijn vroegtijdige schoolverlaters niet wenselijk. Om in de toekomstige kenniseconomie te blijven participeren is het van belang dat burgers zich blijven ontwikkelen middels scholing. Hierom is er extra aandacht voor de kwetsbare doelgroepen zoals laaggeschoolden, oudere werknemers en inactieven. Zij zijn extra kwetsbaar door de toenemende globalisering. Door verschuiving van arbeid naar lage lonen landen, worden voornamelijk laaggeschoolden getroffen. Ook wordt er een beroep gedaan op een toenemend aanpassingsvermogen van werknemers. Deze doelen staan in relatie tot het beoogde en gewenste hogere doel van deze beleidsmaatregel, namelijk: duurzame en sterkere economische groei in Nederland en een betere concurrentiepositie in de globaliserende wereldeconomie. De uitkomst van deze analyse heeft zes inhoudelijke acties bepaald om knelpunten uit de analyse zoveel mogelijk te verminderen (Operationeel Programma, ESF Doelstelling 2 2007-2013, 2007:p. 16-23,31). De zes inhoudelijk acties zijn schematisch vormgegeven in figuur 5.



Figuur 5: De zes ESF acties in Nederland.

Een van de maatregelen om de eerder genoemde doelen te bereiken is actie D, scholing voor werkenden die maximaal MBO-4 niveau hebben behaald. De programmaperiode waar actie D actief in was, kent een periode van zeven jaar en liep van 2007 tot 2013. In deze periode zijn er meerdere aanvraagtijdstippen opengesteld binnen Actie D. De subsidie voor scholing van werkenden met maximaal MBO-4 niveau is een economische beleidsinstrument met als doel een hoger gemiddeld kennisniveau en een verhoogde arbeidsproductiviteit in Nederland na te streven. Dit middel werd ingezet om werkgevers te stimuleren om hun werknemers, zonder aantoonbaar opleidingsniveau, de

mogelijkheid te bieden om alsnog hun diploma te behalen en hierdoor hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Binnen actie D was er de mogelijkheid voor werknemers om deel te nemen aan sectoroverstijgende scholing en was er de mogelijkheid voor werknemers met een secundaire beroepsopleiding (Middelbaar Beroeps Onderwijs, hierna: MBO) om verder te studeren tot hogere gradaties tot maximaal MBO-4 (Operationeel Programma, ESF Doelstelling 2 2007-2013, 2007:p.31).

3.3 Van de Nederlandse overheid naar de doelgroep

Via het ESF is het mogelijk om subsidie te krijgen voor het opleiden en scholen van werkenden met als doel om de inzetbaarheid van laaggekwalificeerde werkenden op de arbeidsmarkt te vergroten. De juridische eisen om voor deze subsidie in aanmerking te komen zijn vastgelegd in de ministeriele regeling, Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien)(hierna: subsidieregeling) die bestaat uit een algemene gedeelte en bijlagen die specifiek ingaan op de eisen voor de betreffende actie (Overheid, 28 juni 2015). Hierin is onder andere het volgende vastgelegd:

- Wat de aard van het project moet zijn (artikel 4 van de subsidieregeling),
- Wanneer de aanvraagtijdstippen zijn en wat het subsidieplafond is (artikel 6 van de subsidieregeling),
- Redenen waarop een subsidieaanvraag geweigerd kan worden (artikel 11 van de subsidieregeling),
- De hoogte van de subsidie. (artikel 12 en D8 van de subsidieregeling),
- De soort kosten die voor subsidie in aanmerking komen (artikel 13 van de subsidieregeling),
- Administratieve voorschriften (artikel 16 van de subsidieregeling),
- Wie er mogen aanvragen (artikel D1 van de subsidieregeling),
- De wijze waarop de benodigde gegevens moeten worden aangeleverd (artikel 8, 17 en 18 van de subsidieregeling),
- De eisen die gesteld worden aan een aanvraag (artikel 8 van de subsidieregeling),

Om voor de subsidie van actie D in aanmerking te komen dient het project aan een aantal voorwaarden te voldoen. Als het project aan de onderstaande criteria voldoet dan kan een, door het Agentschap SZW erkende, Opleidings- & Ontwikkelingsfonds (hierna: O&O fonds) een subsidieaanvraag indienen. De voorwaarden om voor subsidie van actie D in aanmerking te komen zijn:

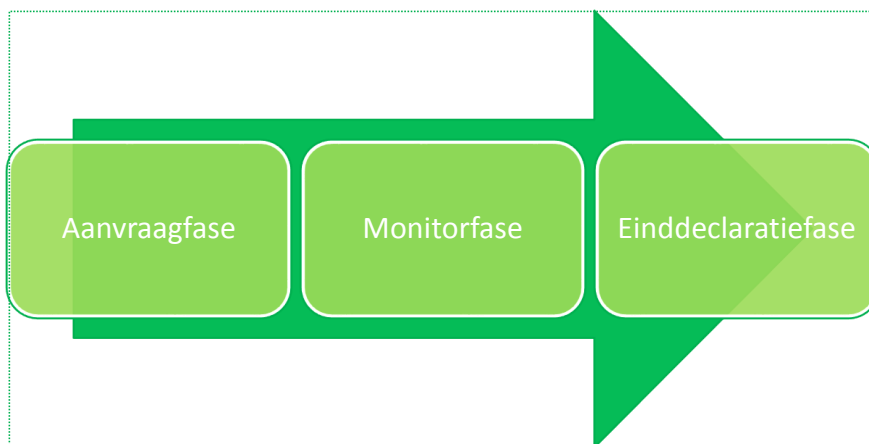
- o Het project heeft als doel om de inzetbaarheid van laaggekwalificeerde werkenden op de arbeidsmarkt te vergroten,
- o Het project past binnen het doel van het O&O fonds,
- o De projectperiode is maximaal achttien maanden gerekend vanaf de datum van de volledige aanvraag,
- o De kosten van het project moeten betrekking hebben op opleidingen, cursussen en trainingen tot en met MBO niveau vier die in de branche gezien worden als extra kwalificatie, een civiel effect hebben en algemeen toegankelijk zijn. Opleidingen die niet algemeen gecertificeerd zijn dienen erkend te zijn door het O&O fonds.
- o MBO niveau vier is het hoogst genoten opleidingsniveau van de deelnemers van het project ,

- De kosten die opgenomen zijn in het project mogen niet samenlopen met andere Europese financiering.
- Zestig procent van projectkosten wordt uit eigen middelen gefinancierd (Overheid, 28 juni 2015).

Naast de juridische eisen die zijn opgenomen in de subsidieregelingen zijn de regels uit het Algemeen bestuursrecht van toepassing. Zaken die onder andere in het Algemeen bestuursrecht zijn opgenomen zijn de procedure tot subsidieverlening, aan welke beslistermijnen het Agentschap SZW moet voldoen en wanneer er bezwaar gemaakt kan worden door de subsidieontvanger.

3.3.1 Uitvoeringsproces van actie D

Het subsidieproces voor actie D is het beste weer te geven door middel van het uitvoeringsproces. Dit uitvoeringsproces kan verdeeld worden in drie fasen, zie figuur 6.



Figuur 6: Uitvoeringsproces actie D.

Aanvraagfase

Het O&O fonds inventariseert welke behoeftes er zijn in de sector en welke mogelijkheden actie D hierin biedt. Nadat het O&O fonds heeft beoordeeld of er voldoende behoefte in de sector is die aansluit met het doel van actie D, zal zij beoordelen of een deelname aan actie D voldoende oplevert om zowel de activiteiten in het project als de daarbij behorende administratieve kosten te dekken. O&O fondsen kunnen subsidieaanvragen voor een bedrijf indienen of voor een sector. Bedrijven met een grote scholingsbehoefte dienen een zelfstandige subsidieaanvraag in via het O&O fonds. Bedrijven met een kleinere scholingsbehoefte participeren middels een sectoraanvraag. Nadat het O&O fonds heeft besloten om deel te nemen aan de subsidiemiddelen van actie D, zal zij overgaan tot het opstellen van de subsidieaanvraag om in te dienen bij het Agentschap SZW. De aanvraag bestaat uit vier bestanden, namelijk:

- **E-formulier:** Het door de minister elektronisch beschikbaar gestelde formulier, ook wel het e-formulier genoemd. Het e-formulier fungeert als een overzicht met gegevens over het project. Zo dient het O&O fonds hierin een samenvatting te geven over de projectinhoud, de

directe activiteiten (dit zijn de opleidingen, cursussen en trainingen), het aantal te verwachten deelnemers, indirect activiteiten als het opstellen, bijhouden en afronden van de projectadministratie en mogelijke inkomsten.

- **Administratieve organisatie / interne controle:** Het O&O fonds dient een beschrijving toe te voegen aan de aanvraag waaruit blijkt hoe zij een inzichtelijke en controleerbare administratie zal bijhouden.
- **Alle deelnemende organisaties en externe uitvoerders:** Ook dient het O&O fonds een overzicht toe te voegen aan de aanvraag waaruit blijkt welke organisaties en externe uitvoerders deelnemen aan het project.
- **Omschrijving en begroting uitvoerende activiteiten:** Hiernaast dient er een gespecificeerd overzicht aan de aanvraag te worden toegevoegd met de kosten per activiteit. In dit overzicht dienen ook de indirecte kosten te worden opgenomen. Dit zijn kosten die gemaakt worden om het project te kunnen uitvoeren zoals het opstellen van de einddeclaratie. De hoogte van de indirecte kosten mogen maximaal 20% van de directe kosten zijn.

Als het O&O fonds de bovenstaande stukken gereed heeft, kan zij overgaan tot het indienen van de subsidieaanvraag bij het Agentschap SZW. Het Agentschap SZW zal de subsidieaanvraag toetsen op volledigheid. Mocht de aanvraag onvolledig zijn, dan zal aan het O&O fonds verzocht worden om de ontbrekende stukken alsnog aan te leveren. Indien alle vereiste stukken aanwezig zijn, zal het Agentschap SZW overgaan tot een inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag. Hierbij wordt er gekeken of de subsidieaanvraag voldoet aan eisen zoals opgenomen in de subsidieregeling. Bij onduidelijkheden stuurt het Agentschap SZW het O&O fonds een vragenbrief. Indien de subsidieaanvraag voldoet aan de eisen vanuit de subsidieregeling wordt het project akkoord bevonden en krijgt het O&O fonds de verleningsbeschikking. Het Agentschap SZW kan de verleningsbeschikking lager verlenen dan aangevraagd. Een reden om lager te verlenen is bijvoorbeeld als er niet-subsidiabele kosten zijn opgenomen in de begroting. Het Agentschap SZW zal deze kosten dan corrigeren.

Monitorfase

Vanaf de datum dat de subsidieaanvraag voor het Agentschap SZW volledig is, komen de kosten van het project in aanmerking voor subsidie. De projectperiode start nadat een positieve verleningsbeschikking is afgegeven. De periode hierna heet de monitorfase. Hierin heeft het Agentschap SZW een adviserende rol. Dit is een belangrijke periode omdat hierin de activiteiten worden uitgevoerd en de projectadministratie wordt opgesteld, die weer van belang is om verantwoording af te leggen en om de subsidie te verkrijgen. Onderbesteding is niet wenselijk. Hierom is het van belang dat de processen hieromtrent in de gaten gehouden worden door beide partijen. Bij monitoring worden de realisaties systematisch vergeleken met de begroting zodat duidelijk wordt welke onderdelen afwijken van de begroting en of er eventuele correcties nodig zijn. Deze keuze is afhankelijk van de oorzaak en de ruimte die er is voor aanpassingen. De kwaliteit en timing van de informatie is hier van groot belang. Snelle en gedetailleerde informatie zal leiden tot gerichte aanpassingen. Het bijsturen, het verzamelen van informatie en het verwerken van informatie neemt tijd in beslag en brengt kosten met zich mee (Edwards en Schaap, 2008:p.157-158). Mocht tijdens de monitorfase blijken dat er afwijkingen zijn ten opzichte van de begroting dan heeft het O&O fonds de mogelijkheid om een wijzigingsverzoek in te dienen bij het Agentschap SZW om bij

te sturen. Het Agentschap SZW onderhoudt contact met de O&O fondsen en bezoekt, indien nodig, de desbetreffende projecten voor een monitorgesprek. Tijdens de monitorfase heeft het O&O fonds de mogelijkheid om een voorschot aan te vragen. Hiervoor dient zij gemotiveerd aan te geven waarom zij het voorschot aanvraagt en deze te onderbouwen aan de hand van geleverde prestaties door middel van een tot dat moment gerealiseerde kostenoverzicht. Het voorschot is maximaal 50% van het in de beschikking toegekende subsidiebedrag. Het Agentschap SZW beoordeelt vervolgens het verzoek tot voorschot en gaat eventueel over tot het uitkeren hiervan.

Eindeclaratiefase

Na afloop van de projectperiode heeft het O&O fonds dertien weken de tijd om de einddeclaratie aan te leveren bij het Agentschap SZW. Voor het indienen van de einddeclaratie dient het O&O fonds dezelfde bestanden aan te leveren maar dan met de gerealiseerde gegevens. Nadat de einddeclaratie door het O&O fonds is ingediend zal het Agentschap SZW de voorbereidingen treffen voor het controlebezoek. Tijdens het controlebezoek wordt er aan de hand van de gegevens van de einddeclaratie een vergelijking gemaakt met de begroting die is aangeleverd bij de aanvrager. Hierbij wordt er ook een steekproef getrokken van de financiële administratie, de deelnemersadministratie en de urenadministratie. De geselecteerde kosten in deze steekproeven worden getoetst op juistheid, rechtmatigheid en overige eisen die gesteld worden door de subsidieregeling. Dit controlebezoek voert het Agentschap SZW zelfstandig uit. De resultaten die voortvloeien uit het controlebezoek worden verwerkt in het conceptrapport met de hoogte van de subsidie en gestuurd naar het O&O fonds. Het O&O fonds heeft doorgaans twee weken de tijd om hierop te reageren door middel van een begeleidend schrijven en bewijsstukken aan te leveren die correcties eventueel kunnen weerleggen. Het Agentschap SZW zal deze bewijsstukken beoordelen en verwerken in het definitief rapport, eventueel met een herberekende subsidiebedrag. Indien het O&O fonds akkoord gaat met het conceptrapport wordt het definitief rapport direct opgesteld. Na het verzenden van het definitief rapport keert het Agentschap SZW het bedrag van de subsidie uit op basis van een voorschotbeschikking. Het subsidiebedrag wordt na maximaal vierentwintig maanden nadat de einddeclaratie is ingediend beschikt middels een vaststellingsbeschikking. In deze vierentwintig maanden bestaat de mogelijkheid dat het project geselecteerd wordt door de Audit Autoriteit (hierna: AA) voor een tweedelijnscontrole. De AA controleert het Agentschap SZW of zij een goed werkende beheers- en controlesysteem heeft zoals beide partijen gezamenlijk hebben afgesproken aan het begin van de programmaperiode. De AA bekijkt of deze afspraken zijn nagekomen door een nieuwe steekproef te trekken over de einddeclaratie en deze te controleren op het controlespoor zoals deze is doorlopen tijdens het controleren van de einddeclaratie. De bevindingen van de AA worden teruggekoppeld aan het Agentschap SZW en het O&O fonds met de eventuele correcties. De Europese regelgeving schrijft voor dat een controle achteraf door de EC ook mogelijk is.

Nadat de vierentwintig maanden zijn verstreken of als de AA haar controle heeft gedaan, stelt de Certificeringsautoriteit (CA), een gecertificeerde uitgavenstaat en betalingsaanvraag op en dient deze in bij de EC (Operationeel Programma, 2007:p.39). In deze stukken worden onder andere alle subsidiekosten opgenomen van alle projecten van het ESF 2007-2013 en de overheadkosten van het Agentschap SZW. Nadat de EC akkoord is met de gecertificeerde uitgavenstaat en betalingsaanvraag, wordt de subsidie overgemaakt naar de lidstaat Nederland en kan de subsidie definitief worden toegekend aan het O&O fonds.

3.3.2 En ook nog bijhouden

De hoogte van de subsidie wordt bepaald in de einddeclaratiefase. In deze fase dient de subsidieontvanger de gemaakte kosten aan te tonen. Kosten die noodzakelijk zijn en welke rechtstreeks aan de uitvoering en beheer van het project zijn te relateren komen voor subsidie in aanmerking. Om de subsidie te verkrijgen moet aan een aantal administratieve eisen worden voldaan. Deze administratieve eisen hebben betrekking op de voorbereiding, het indienen van de aanvraag, het uitvoeren van het project en de verantwoording van de gemaakte kosten in het project. De belangrijkste eisen over de projectadministratie staat vermeld in artikel 16 van de subsidieregeling, zie figuur 7. De belangrijkste eis welke voortvloeit uit dit artikel is dat er een inzichtelijk en controleerbare administratie is die de uitvoering van het project helder maakt.

Artikel 16 Administratievoorschriften

- 1. De begunstigde houdt een inzichtelijke en controleerbare administratie bij met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven en verworven inkomsten. Deze administratie bestaat uit een projectadministratie, waaronder begrepen een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, juist en volledig zijn vastgelegd en ten behoeve van de vaststelling van de subsidiabiliteit zijn te verifiëren met bewijsstukken. Deze administratie is voor controle beschikbaar op één locatie.*
- 2. De projectadministratie geeft inzicht in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers en uren, dan wel in termen van geleverde producten of diensten.*
- 3. De financiële administratie geeft inzicht in de subsidiabele kosten, de inkomsten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend.*
- 4. De deelnemersadministratie geeft inzicht in de subsidiabiliteit van de projectactiviteiten en de behaalde resultaten per individuele deelnemer.*
- 5. De begunstigde bewaart alle administratieve bescheiden die betrekking hebben op het gesubsidieerde project tot en met 31 december 2020. Van bewijsstukken dient het originele stuk, dan wel een voor authentiek gewaarmerkte versie van het originele stuk, te worden bewaard volgens de in Bijlage 3 vastgestelde procedure.*
- 6. Begunstigde verstrekt desgevraagd aan door de minister dan wel door de Europese Commissie daartoe aangewezen personen inzage in of informatie uit de administratie. Tevens verstrekt hij de voornoemde personen desgevraagd informatie over de voortgang van het voor subsidie in aanmerking gebrachte project.*

Figuur 7: artikel 16 van de subsidieregeling. Bron: Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien)

Ook is het van belang dat de uitgaven en inkomsten in relatie tot het project inzichtelijk zijn gemaakt in de projectadministratie. De projectadministratie beslaat twee delen, een deelnemersadministratie en een financiële administratie. De gerealiseerde kosten, gerealiseerde inkomsten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend moet blijken uit de financiële administratie en de deelnemersadministratie. Beide administraties dienen aan te tonen dat de kosten die zijn opgenomen in de einddeclaratie subsidiabel zijn en voldoen aan de eisen zoals opgenomen in de subsidieregeling. Hiernaast dient de projectadministratie te bestaan uit originele dan wel gewaarmerkte stukken.

Financiële administratie - De financiële administratie bestaat uit twee gedeelten. Een gedeelte betreft de facturen voor externe kosten. Externe kosten zijn kosten die gemaakt worden bij derden voor het project. Voor deze externe kosten dient een factuur aangetoond te worden of het betaalbewijs met eventueel een extra bewijsstuk als het een batchbetaling betreft. Ook dient de

factuur toegerekend te zijn naar de projectperiode en de ESF deelnemer van het project. Hiernaast zijn andere bewijsstukken vereist waaruit blijkt dat de kosten noodzakelijk, tijdig, juist en volledig zijn. Ook dient aangetoond te worden dat het product of dienst daadwerkelijk is geleverd. Afhankelijk van de hoogte van het totaalbedrag van een product of dienst dient de marktconformiteit aangetoond te worden. Voor bedragen tot € 15.000 is er sprake van gunning uit de hand. Voor bedragen van €15.000 tot € 50.000 dient de marktconformiteit aangetoond te worden via een benchmarkprocedure, zie bijlage III. De marktconformiteit voor bedragen vanaf € 50.000 kunnen aangetoond worden via een transparante offerteprocedure. Mocht het O&O fonds aanbestedingsplichtig zijn dan dient er een aanbestedingsprocedure te zijn uitgevoerd. Het tweede gedeelte van de financiële administratie bestaat uit een urenadministratie. De kosten die voortvloeien uit de urenadministratie, welke voor subsidie in aanmerking komen, zijn te verdelen naar interne loonkosten en externe kosten. De interne loonkosten van medewerkers dienen gebaseerd te zijn op het werkelijk uurtarief inclusief werkelijke werkgeverslasten en kunnen voor projecten vanaf 2010 verhoogd worden met een opslag van 28%. De gerealiseerde uren worden aangetoond middels een sluitende of integrale urenregistratie, zie bijlage II, welke tijdig en in functiescheiding is getekend. Indien een medewerker een vast gedeelte van zijn arbeidstijd besteedt aan het subsidieproject, dan kunnen deze uren ook middels een addendum worden aangetoond. Indien een interne medewerker een cursus of een training heeft gevolgd, dan dient hiervoor een prestatieverantwoording opgenomen te worden in de projectadministratie. Deze dient om de relatie tussen de gemaakte en voor subsidie in aanmerking komende uren aan te tonen. De relatie tussen het aantal gedeclareerde uren van de medewerker en de tijd die besteed is aan de ESF deelnemer (voor bijvoorbeeld begeleiding) dient duidelijk naar voren te komen (Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 14-33).

Deelnemersadministratie - De vast te leggen gegevens voor de deelnemersadministratie bestaan uit verschillende stukken. Om een overzicht te bieden zijn de vast te leggen gegevens en de daarbij behorende stukken schematisch weergegeven in figuur 8. Het aangegeven bewijsstuk is een advies van het Agentschap SZW. De subsidieontvanger kan van dit advies afwijken en een alternatief bewijsstuk aanleveren mits de vast te leggen gegevens aanwezig zijn op het alternatief bewijsstuk. De deelnemersadministratie heeft als doel om aan te tonen dat de deelnemers tot de doelgroep van actie D behoren en dat de activiteiten tijdens de projectperiode hebben plaatsgevonden.

3.3.3 Er is nog meer

Naast de deelnemersadministratie en de financiële administratie dient het O&O fonds maatregelen te treffen om de gehele originele projectadministratie tot 2024 te bewaren. Een voor authentiek gewaarmerkte versie van de originele projectadministratie zou hier ook volstaan. Deze bewaartermijn is een stuk langer dan alle andere wettelijke termijnen in Nederland. Zo wijkt deze periode bijvoorbeeld af van de wettelijke bewaartermijn van de Belastingdienst. Deze is 7 jaar (Belastingdienst, 2015). De kosten om aan deze eis te voldoen zijn voor de rekening van de subsidieontvanger. Immers de kosten worden gemaakt buiten de projectperiode. Ook heeft het O&O fonds een publiciteitsplicht. Dit houdt in zij de plicht heeft om algemeen kenbaar te maken dat het project gesteund wordt vanuit het ESF. Ook hiervoor dienen er bewijsstukken te zijn opgenomen in de projectadministratie (Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 33-34). Maar er zijn ook kosten die de subsidieontvanger maakt die voor zijn eigen rekening zijn. Een voorbeeld hiervan betreft het onderzoek dat de subsidieontvanger houdt om te kijken of er behoefte is aan de

activiteiten binnen actie D. Andere voorbeelden zijn het opstellen van de subsidieaanvraag en het beantwoorden van de vragenbrief naar aanleiding van de subsidieaanvraag. Ook de eventuele kosten die de subsidieontvanger maakt indien hij in bezwaar en beroep treedt tegen de beslissingen die het Agentschap maakt, zijn voor de rekening van de subsidieontvanger.

Vast te leggen gegevens	Bewijsstuk
Naam van de deelnemer	Kopie identiteitsbewijs of loonstrook van de deelnemer bij instroom in het project
Geboortedatum	Kopie identiteitsbewijs of loonstrook van de deelnemer bij instroom in het project
Geslacht	Kopie identiteitsbewijs of loonstrook van de deelnemer bij instroom in het project
Burgerservicenummer	Kopie identiteitsbewijs of loonstrook van de deelnemer bij instroom in het project
De datum dat de deelnemer is ingestroomd in de opleiding	Aanwezigheidsregistratie van de eerste projectactiviteit, zie bijlage I, en/of kopieën van diploma's en certificaten
De datum dat de deelnemer is uitgestroomd uit de opleiding	Aanwezigheidsregistratie, zie bijlage I, van de eerste projectactiviteit, zie bijlage I, en/of kopieën van diploma's en certificaten
Loonverband van de deelnemer	Kopie arbeidsovereenkomst of kopie loonstrook van de deelnemer bij instroom in het project
Opleidingsniveau van de deelnemer voor aanvang van het project	Door de deelnemer ondertekende verklaring, zie bijlage IV, of door een verklaring van de werkgever voor alle deelnemers, zie bijlage V.
Opleidingsniveau van de deelnemer na afloop van het project	Kopieën van diploma's en certificaten indien het niveau verhoogd is
De mate van arbeidsgeschiktheid	Verklaring van het UWV of een WSW-indicatie
Gerealiseerde interne opleidingsactiviteiten	Aanwezigheidsregistratie
Gerealiseerde externe opleidingsactiviteiten	Aanwezigheidsregistratie, bewijs van deelname en/ of kopieën van diploma's en certificaten

Figuur 8: Overzicht van de aan te leveren bewijsstukken voor de deelnemersadministratie (Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 11-12).

3.3.4 Er is al het een en ander aangepast

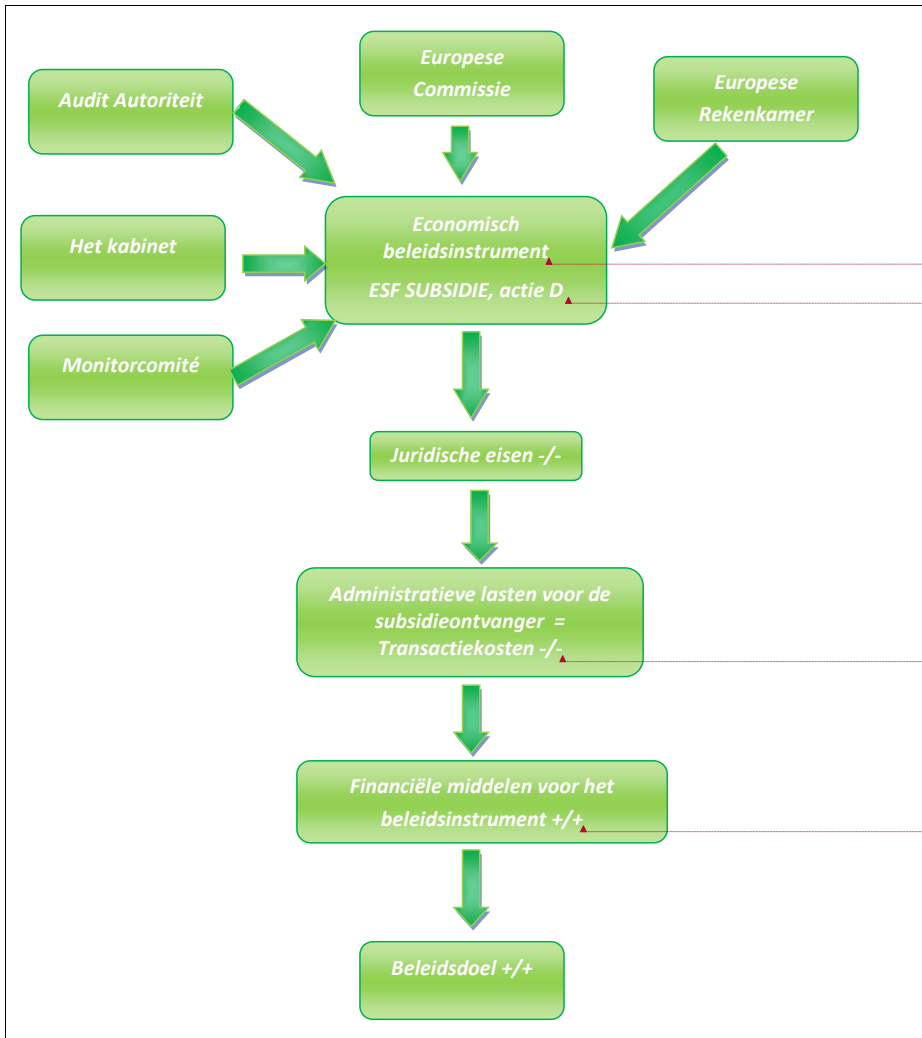
Om de aanvrager te begeleiden heeft het Agentschap SZW de Handleiding Projectadministratie geschreven. Hierin is aangegeven op welke wijze een aanvrager kan voldoen aan de eisen van de subsidieregeling. De subsidieregeling is sinds 2007 van kracht en heeft ondertussen een aantal ervaringen opgedaan. Naar aanleiding van deze ervaringen is in 2009 en eind 2010 een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd in de subsidieregeling om de administratieve handelingen te versimpelen voor de subsidieontvanger. De belangrijkste vereenvoudigingen betreffen een standaardopslag op de werkgeverslasten zodat het berekenen van het uurtarief voor subsidieaanvragers vereenvoudigd wordt en het controleren van het uurloon voor het Agentschap vereenvoudigd wordt. Het addendum is ingevoerd. Hierdoor hoefden subsidieontvangers geen urenadministraties bij te houden voor intern personeel dat een vast aantal uren werkzaam was voor het ESF project. Ook is de standaardprijs ad €3.700 voor BBL trajecten geïntroduceerd. Voorheen diende de subsidieontvanger deze kosten aan te tonen middels facturen en urenadministraties.

3.4 Het hart is iets groter...

Formatted: Dutch (Netherlands)

Het blijkt dat de administratie uit verschillende onderdelen bestaat die in elkaar overlopen, elkaar aanvullen en de nodige werkzaamheden met zich meebrengen. De kern van de administratieve vereisten is dat de deelname van een werkende aan het project, de urenbesteding van begeleiders en opleiders, de urenbesteding om de administratie op te bouwen en te onderhouden aantoonbaar moeten worden gemaakt. Alle handelingen om de subsidie te verkrijgen zijn een administratieve last. Eerder in dit onderzoek is aangegeven dat de administratieve lasten hetzelfde zijn als transactiekosten. Transactiekosten zijn alle kosten die gemoeid zijn om een transactie tot stand te brengen. Het primaire proces is de subsidie die wordt uitgegeven aan het doel van de regeling, in dit onderzoek betreft dit 'scholing voor werkenden'. Deze administratieve handelingen, en dus ook de administratieve lasten, worden opgelegd via juridische eisen. Deze juridische eisen zijn opgenomen in de subsidieregeling. In hoofdstuk twee is het conceptueel model beschreven en grafisch weergegeven aan de hand van de bestudeerde theorieën. In dit hoofdstuk worden in het kort de actoren weergegeven die invloed hebben gehad op de subsidieregeling. Het conceptueel model wordt aangevuld met deze actoren, zie figuur 9 en hiermee wordt hoofdstuk drie afgesloten.

Het ESF is een initiatief van de EC om de werkloosheid onder jongeren en laagopgeleide inwoners van Europa te bestrijden. De EC stelt in grote lijnen vast op welke gebieden er geïnvesteerd moet worden. Hierdoor heeft de EC grote invloed op de inhoud van het ESF. Vervolgens verzoekt de EC aan het kabinet van Nederland om te inventariseren op welke gebieden zij de aandacht willen vestigen. Op deze manier heeft de Nederlandse overheid ook een grote invloed op de juridische en economische eisen die gesteld worden in het ESF. Het monitorcomité is een onafhankelijke adviesorgaan dat bestaat uit verschillende ESF subsidieontvangers. Het monitorcomité wordt bij de ontwikkeling van de subsidieregeling betrokken. De EC heeft ook op een andere manier invloed op de administratieve verplichtingen. Zij vraagt verantwoording over het uit te keren subsidiebedrag. Alvorens Nederland het subsidiegeld kan uitkeren aan de subsidieaanvrager dient Nederland deze te declareren bij de EC aan de hand van jaarlijkse overzichten. Nadat een projectperiode is afgelopen, zal het Agentschap SZW de projectadministratie controleren. Hierna is het mogelijk dat de AA ook een bezoek brengt bij de aanvrager om de projectadministratie onafhankelijk te controleren. Ook de Europese Rekenkamer kan een onafhankelijk bezoek brengen om de projectadministratie te controleren. Mocht tijdens de controles van de EC blijken dat er onvolkomenheden zitten in de projectadministratie dan zal de EC een lager subsidiebedrag uitkeren aan Nederland. Deze wijze van declareren zorgt er voor dat Nederland kritisch is op de projectadministratie. Op deze wijze hebben de AA en de Europese rekenkamer ook invloed op de invulling van het ESF.



Figuur 9: Conceptueel model - aangevuld

Formatted: Dutch (Netherlands)

Formatted: Dutch (Netherlands)

Formatted: Dutch (Netherlands)

Formatted: Dutch (Netherlands)

Hoofdstuk 4 *Werkhypothesen op basis van de theorie en de praktijk*

De centrale vraag, deelvragen en het theoretisch perspectief bevatten een aantal begrippen waarvan het belangrijk is om deze te definiëren op een manier waarop deze begrippen gebruikt zullen worden in dit onderzoek. In het voorgaande hoofdstuk is nader ingegaan op de variabelen in relatie tot de centrale vraag. Op basis van deze hoofdstukken zullen de werkhypothesen worden geformuleerd in dit hoofdstuk. Theoretische begrippen zullen in dit hoofdstuk meetbaar worden gemaakt. De eerste drie vragen zijn geformuleerd voor geregistreerde subsidieaanvragers. Vraag drie tot en met zeventien zijn geformuleerd voor de subsidieaanvragers. Hierna wordt er beschreven hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd. Vervolgens is er een korte terugkoppeling over het verloop van de enquêtes en de afgenomen interviews.

4.1 *Werkhypothesen*

Werkhypothese 1 : Als de mogelijkheden en de verplichtingen van de ESF subsidieregeling duidelijk en helder worden beschreven zal de bereidheid om een subsidieaanvraag in te dienen voor actie D groter zijn.

De overheid zet subsidies in om het gewenste gedrag(alternatief van de doelgroep te stimuleren. De financiële gezondheid van de doelgroep is bepalend in hoeverre het financiële beleidsinstrument invloed zal hebben omdat de financiële gezondheid bepalend is voor de kosten-batenafweging. De subsidieaanvragers bij actie D zijn O&O fondsen. Werkgevers kunnen via het O&O fonds subsidie aanvragen. Alhoewel het O&O fonds formeel de aanvrager is en bij hem de verantwoordelijkheid rust om de projectadministratie te verzorgen, leert de praktijk dat in de meeste gevallen deze wordt opgemaakt door deelnemende organisaties, de werkgevers. De subsidie voor actie D betreft een koppelsubsidie die ook elementen kent van de budgetsubsidie. Om voor de subsidie van actie D in aanmerking te komen dient de aanvrager zorg te dragen voor een eigen bijdrage van zestig procent van de totale subsidiabele kosten. Onder de totale subsidiabele kosten vallen ook de kosten die de aanvrager maakt om aan de administratieve eisen te voldoen. Er zijn ook kosten die niet subsidiabel zijn zoals kosten die gemaakt worden om voor de subsidie in aanmerking te komen of kosten die gemaakt worden om in bezwaar te gaan. De hoogte van de totale subsidiabele kosten zijn definitief nadat de controles door de verschillende overheden zijn afgerond. In principe weet een aanvrager bij het ontvangen van het definitief rapport wat de voorlopige definitieve subsidiabele kosten zijn. Vanaf de aanvraag tot aan de vaststelling is de hoogte van de eigen bijdrage een beïnvloedbaar gegeven. De hoogte van de eigen bijdrage van de subsidieaanvrager bij actie D is een vast percentage van zestig procent gemaximeerd tot de hoogte van het verleende subsidiebedrag zoals opgenomen in de verleningsbeschikking. Dit is ongeacht de verhouding van het aangevraagde budget en de daadwerkelijke realisatie. De ESF subsidieregeling is complex. Er zijn verschillende Europese verordeningen, het algemeen bestuursrecht en de ministeriële regeling waarin verplichtingen en eisen zijn opgenomen. De eerste hypothese veronderstelt dat door helderheid te brengen in deze complexiteit het O&O fonds een subsidieaanvraag zal indienen doordat zij beter weet wat haar te wachten staat. Het resultaat van deze afweging kan meetbaar worden gemaakt door de volgende vragen.

1. Heeft u een subsidieaanvraag ingediend voor de ESF subsidieregeling actie D, scholing voor werkenden?
 - Ja, ik heb subsidieaanvraag ingediend voor de ESF subsidieregeling actie D, scholing voor werkenden.
 - Nee, ik heb geen subsidieaanvraag ingediend voor de ESF subsidieregeling actie D, scholing voor werkenden.

2. Indien nee: Waarom heeft u geen subsidieaanvraag ingediend?
 - De doelstelling van uw project kwam niet overeen met de doelstelling van de ESF subsidieregeling actie D, scholing voor werkenden.
 - De kosten die gemaakt worden om voor deze subsidie in aanmerking te komen wegen niet op tegen de baten.
 - De ESF subsidieregeling actie D, scholing voor werkenden is complex.
 - Er was te weinig tijd om een subsidieaanvraag voor te bereiden.
 - Overig...

3. Zou u sneller geneigd zijn een subsidieaanvraag actie D in te dienen als van te voren duidelijk was welke administratieve verplichtingen er zijn?
 - Ja
 - Nee
 - Overig...

4. Over welke administratieve verplichtingen uit de subsidieregeling zou u meer duidelijkheid willen?
 - De deelnemersadministratie
 - De financiële administratie
 - De urenadministratie
 - Het aantonen van de marktconformiteit
 - Overig...

5. Zou u sneller een subsidieaanvraag actie D indienen als de administratieve verplichtingen beter zouden aansluiten op uw bedrijfsproces ?
 - Ja
 - Nee
 - Overig...

Werkhypothese 2 : Als administratieve lasten voor de subsidieontvanger omlaag gaan, zullen de vrijgekomen financiële middelen aan scholing voor werkenden worden besteed.

De administratieve vereisten die voortvloeien uit de subsidieregeling zijn ter verantwoording van de gemaakte kosten. Op basis van de administratieve vereisten dient er een projectadministratie te worden opgebouwd. Deze projectadministratie dient aan te tonen dat de gemaakte kosten subsidiabel zijn. Dit levert geen bijdrage aan het doel van de subsidieregeling. Het zijn

administratieve handelingen die niet tot het primaire proces horen maar indirect ondersteunend kunnen zijn aan het primaire proces. Volgens de transactiekostentheorie dient de hoogte van transactiekosten afgezet te worden tegen de productiekosten. Bij het verkrijgen van de subsidie voor actie D worden verschillende soorten transactiekosten gemaakt. Zo moet het O&O fonds kosten maken om te onderzoeken of er behoefte is aan scholing in de branche, de aanvraag moet worden opgesteld, de projectadministratie moet worden opgebouwd en bijgehouden en vervolgens dient er een einddeclaratie te worden opgesteld. Het O&O fonds dient een gedeelte van de totale projectkosten (60%) uit eigen middelen te voorzien. Het verminderen van de transactiekosten zou betekenen dat er financiële middelen gespaard blijven, die ingezet zouden kunnen worden voor de doelstelling van actie D. Hypothese twee veronderstelt dat door het verminderen van de transactiekosten het O&O fonds de gespaarde financiële middelen verder investeert in haar branche door middel van scholing voor werknemers.

6. Welke administratieve verplichtingen zijn naar uw mening overbodig? (meerdere antwoorden zijn mogelijk).
 - De deelnemersadministratie
 - De financiële administratie
 - De urenadministratie
 - Het aantonen van de marktconformiteit
 - Overig...

7. Waarom zijn/is deze administratieve verplichting(en) overbodig?
.....

8. Indien de door u aangegeven administratieve verplichtingen worden los gelaten, verandert hiermee in uw ogen de kwaliteit van de projectadministratie?
.....

9. Welke kansen ziet u om de administratieve lasten te verminderen dan wel beter te laten aansluiten op uw bedrijfsproces?
.....

10. Indien de kosten voor de administratieve verplichtingen zouden afnemen, zou ik de vrijgekomen financiële middelen inzetten voor de subsidie Actie D, scholing voor werknemers.
 - Zeer eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Zeer oneens

Werkhypothese 3: Als de aanvrager begrijpt wat het doel van de administratieve lasten is dan zal dit het draagvlak voor het bijhouden van de projectadministratie versterken.

In de praktijk is gebleken dat de administratieve lasten die gepaard gaan met de uitvoering van de ESF subsidieregeling als ondoelmatig worden ervaren (Boer et al., 2010). Bij de voorgaande werkhypothese is er opgesomd welke administratieve handelingen het O&O fonds moet verrichten om voor subsidie in aanmerking te komen. Deze werkhypothese veronderstelt dat het onduidelijk is voor de aanvrager waar de noodzaak voor de administratieve handelingen vandaan komt. Uit deze werkhypothese is ook te herleiden dat het vergroten van het draagvlak voor de administratieve lasten er voor kan zorgen dat de projectadministratie kwalitatief verbetert. Om dit te toetsen zijn de volgende vragen geformuleerd.

11. Ik begrijp waarom de projectadministratie uit de verplichte deelnemersadministratie, financiële administratie en urenadministratie bestaat.
 - Zeer eens
 - Eens
 - Neutraal
 - Oneens
 - Zeer oneens

12. Indien het doel van de projectadministratie voor u duidelijker zou zijn, vergroot dit uw begrip om de projectadministratie op te stellen en te monitoren?
 - In zeer ruime mate
 - Ruime mate
 - Neutraal
 - Weinig
 - Zeer weinig

13. Ik vind de wijze waarop aan de administratieve verplichtingen moet worden voldaan eenvoudig toe te passen.
 - In zeer ruime mate
 - Ruime mate
 - Neutraal
 - Weinig
 - Zeer weinig

Werkhypothese 4: Naarmate de subsidieverstrekker meer investeert in het sturen en motiveren van de subsidieontvanger wordt de kans op een hogere realisatie groter.

Onder realisatie wordt verstaan: De toegekende subsidie zoals opgenomen in de subsidievaststelling ten opzichte van de toegekende subsidie zoals opgenomen in de verleningbeschikking.

In het theoretisch kader is de principaal-agenttheorie behandeld. De relatie tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger is te vergelijken met deze theorie. De principaal is de

subsidieverstreker en de agent is de subsidieaanvrager. De verwachtingen tussen deze twee partijen is vastgelegd in de subsidiebeschikking, de subsidieregeling en in de algemene wet bestuursrecht. In de principaal-agenttheorie wordt verondersteld dat er sprake is van een asymmetrische informatieverhouding en belangentegenstellingen. In hoeverre de projectadministratie voldoet aan de eisen zoals in de subsidieregeling is opgenomen, des te hoger de realisatie zal zijn. Het behalen van de doelstelling van actie D is voor zowel de subsidieverstreker als de subsidieontvanger van belang. Weliswaar hebben beide partijen andere motivaties en doelstellingen maar beide hebben er belang bij om de subsidie te verdelen dan wel te verkrijgen. Bij voorkeur gebeurt dit op een harmonieuze wijze waarbij beide partijen tevreden zijn. Bij de laatste hypothese is de gedachtegang dat er sprake is van een asymmetrische informatieverhouding en belangentegenstellingen. Hierbij wordt er getoetst of het mogelijk is om deze discrepantie te verkleinen. Hiervoor zijn de volgende vragen geformuleerd.

14. Zou het uw projectadministratie ten goede komen... (meerdere antwoorden mogelijk):
- als het Agentschap SZW u meeneemt in de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de projectadministratie
 - als de adviesgesprekken zouden plaatsvinden met het Agentschap SZW voordat u een subsidieaanvraag indient
 - als het Agentschap SZW meerdere monitorbezoeken zou verrichten om u te adviseren tijdens de monitorfase
 - als u begeleiding krijgt bij het opstellen van uw einddeclaratie
 - overig...
15. Heeft u vertrouwen in het Agentschap SZW dat zij haar afspraken nakomt met betrekking tot uw projectadministratie?
- In zeer ruime mate
 - Ruime mate
 - Neutraal
 - Weinig
 - Zeer weinig
16. Ervaart u open en directe communicatie ("een korte lijn") met het Agentschap SZW met betrekking tot uw projectadministratie?
- In zeer ruime mate
 - Ruime mate
 - Neutraal
 - Weinig
 - Zeer weinig
17. Heeft u verder punten dan wel onderwerpen die van belang kunnen zijn voor het onderzoek?
-

4.2 Onderzoekdesign

4.2.1 Theoretische inbedding

De vervolgstap in het onderzoek is een analyse van de reeds bestaande informatie met als doel om relevante informatie voor het onderzoek te verzamelen en te analyseren. Om deze informatie te verzamelen zijn er diverse databronnen gebruikt. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van een onderzoeksrapport van het Agentschap SZW, het operationeel programma van de EC en de ministeriële regeling van ESF 2007-2013. Hier is er sprake van de inhoudsanalyse. Bij de inhoudsanalyse wordt de onderzoeksinformatie die voor een ander doel is vergaard hergebruikt voor dit onderzoek (Van Thiel, 2007:p.69). In dit onderzoek is er gekeken naar mogelijkheden om de administratieve lasten in relatie tot de subsidieregeling actie D, scholing voor werkenden te verlagen met als randvoorwaarden dat de kwaliteit van de uitvoering en de verantwoording gelijk blijven dan wel verbeteren. Er is als eerste naar het evaluatieonderzoek van Boer et al. (2010) gekeken. Ook is er gekeken naar eerdere onderzoeken die Actal en de Algemene Rekenkamer hebben verricht. Hieruit bleek dat de Nederlandse overheid jaren bezig is om de administratieve lasten te verminderen. Vervolgens is gezocht naar informatie die beschikbaar is over het ontstaan van het ESF. Hierna is er gezocht naar informatie over het beleidsproces van het ESF in Nederland zodat er een verbinding gemaakt kan worden met de complexiteit die gepaard gaat met de uitvoering van de subsidieregeling en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten. De eisen die de EC stelt, geeft weinig ruimte om in de ministeriële regeling administratieve verlichtingen op te nemen. Om de administratieve lasten in kaart te brengen is de uitvoering van het subsidieproces voor actie D uitgebreid beschreven.

4.2.2 Respondentenwerving

De ESF programmaperiode liep van 2007 tot en met 2013. Tijdens deze periode zijn er momenten geweest om een aanvraag in te dienen, in totaal zijn er zes aanvraagtijdvakken geweest. Over de gehele periode verspreid zijn er 1610 aanvragen ingediend. Er is gekozen om niet de gehele groep van de populatie te benaderen. Deze afweging is gemaakt omdat de kans groot is dat de toenmalige contactpersonen niet meer werkzaam zijn dan wel dat de contactgegevens niet meer actueel zijn. Doordat de omvang van de populatie groot is, is het niet mogelijk om deze gegevens van alle projecten te controleren op juistheid. Omdat dit onderzoek acht jaar nadat het eerste aanvraagtijdvak is opgesteld plaatsvindt, is er voor gekozen om de projecten te benaderen die tijdens de laatste twee aanvraagtijdvakken een subsidieaanvraag hebben ingediend. Dit betreffen de jaren 2010 en 2011 waarbij twee aanvraagtijdvakken hebben plaatsgevonden. In totaal zijn in de laatste twee aanvraagtijdvakken 582 subsidieaanvragen ingediend. Deze keuze gaat niet ten koste van de kwaliteit van de omvang van de populatie omdat een groot aantal O&O fondsen ook in de voorgaande aanvraagtijdvakken een subsidieaanvraag hebben ingediend en hierdoor de nodige ervaring hebben opgedaan met de administratieve lasten die samenhangen met de subsidie voor actie D. Een O&O fonds kan meerdere aanvragen indienen tijdens een aanvraagtijdvak. Hierdoor komen verschillende O&O fondsen vaker voor in de 582 subsidieaanvragen. De selectie van de te benaderen omvang is geselecteerd op O&O fonds. Tevens hebben verschillende O&O fondsen dezelfde contactpersoon. Dit komt doordat O&O fondsen hun taak met betrekking tot subsidies uitbesteed kunnen hebben aan bijvoorbeeld een projectadministratiekantoor. Nadat de populatie is

geselecteerd op O&O fondsen, is de populatie gefilterd op contactpersoon. Als gevolg hiervan is de omvang verlaagd naar 93 O&O fondsen.

Alvorens het O&O fonds het e-formulier kan invullen, dient zij zich te registreren op het subsidieportaal van Agentschap SZW. Deze wijze van registratie geeft dit onderzoek de mogelijkheid om ook de O&O fondsen te benaderen die zich hebben geregistreerd om een subsidieaanvraag voor actie D in te dienen maar dit niet hebben gedaan. Deze omvang van de te onderzoeken populatie is gefilterd door de gehele lijst van aanmeldingen voor actie D te vergelijken met de lijst van ingediende subsidieaanvragen. Het resultaat hieruit is een lijst van subsidieaanvragers die zich enkel hebben geregistreerd voor de subsidie actie D maar geen subsidieaanvraag hebben ingediend. De populatie heeft een bereik van 184 geregistreerde O&O fondsen. Vanzelfsprekend is er toestemming gevraagd om deze gegevens te gebruiken voor het onderzoek. Het Agentschap SZW heeft aangegeven de gegevens te anonimiseren en enkel te gebruiken voor dit onderzoek.

De juridische eisen om voor deze subsidie in aanmerking te komen zijn vastgelegd in de ministeriële regeling, Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien)(Overheid, 28 juni 2015). Er zijn verschillende versies van deze subsidieregeling. Gezien de te benaderen populatie is voor dit onderzoek de laatste versie gebruikt welke betrekking heeft op de aanvraagtijdvakken vanaf 2009.

4.2.3 Interviews

De keuze voor interviews is gemaakt omdat er op een flexibele manier meer informatie verzameld kan worden. Doordat tijdens het gesprek aanvullende vragen gesteld kunnen worden kan er sturing worden gegeven aan de onderwerpen die tijdens het interview worden besproken. Ook kan er tijdens een interview dieper worden ingegaan op de gegeven reactie van de geïnterviewde. De interviews zullen in de semigestructureerde vorm worden afgenomen. Een semigestructureerde interview is een gesprek door middel van een interviewhandleiding of topiclijst. Dit kunnen een aantal onderwerpen of voorgeformuleerde vragen zijn. Omdat dit een deductief onderzoek betreft zijn de interviewvragen opgesteld aan de hand operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader en door de kennis die opgedaan is tijdens de inhoudsanalyse over het subsidieproces van actie D (Van Thiel, 2007:p.108-109). Voor het afnemen van de interviews zal de enquête gebruikt worden als interviewhandleiding dan wel topiclijst. Hierdoor kunnen enige feiten gecontroleerd worden en kunnen de gegevens uit de enquêtes vergeleken worden met de informatie uit de interviews.

Bij het bepalen van de te benaderen populatie is gebleken dat over de laatste twee aanvraagtijdvakken een overlap is aan O&O fondsen. Er zijn O&O fondsen die meerdere subsidieaanvragen hebben ingediend tijdens deze periode en ook de periode hiervoor. Voor het bepalen van de selectie is gekozen voor eliterespondenten (Van Thiel, 2007:p.111). Vanuit dit oogpunt is er gekozen om de vier O&O fondsen die de meeste aanvragen hebben ingediend tijdens de laatste twee aanvraagtijdvakken te benaderen voor een interview omdat de verwachting is dat zij veel ervaring hebben met de administratieve lasten hieromtrent.

De O&O fondsen zullen eerst telefonisch benaderd worden om te peilen of zij willen meewerken aan het interview. Aan het begin van het interview stelt de interviewer zichzelf voor, wordt de reden van het interview en de waarborging van de anonimiteit nogmaals toegelicht. Ook zal er aan de respondent toestemming worden gevraagd om het interview met een memorecorder vast te leggen

ten behoeve van het uitwerken van het interview. Na afloop zal het interview zo snel mogelijk uitgewerkt worden in een interviewtranscript (Van Thiel, 2007:p.111).

4.2.4 Enquêtes

Naast de inhoudsanalyse en de interviews zullen er ook enquêtes worden afgenomen over de resterende populatie. Meerdere O&O fondsen zullen benaderd worden om deel te nemen aan het laatste gedeelte van het onderzoek. Dit zijn 93 O&O fondsen die een subsidieaanvraag hebben ingediend en 184 O&O fondsen die de intentie hebben gehad om een subsidieaanvraag in te dienen.

De O&O fondsen zijn middels een vooraankondiging van het Agentschap SZW op de hoogte gebracht van dit onderzoek. Vervolgens zijn de O&O fondsen middels het e-mailadres dat zij hebben opgegeven bij de registratie benaderd met een uitnodiging voor deze enquête. De enquête wordt via een online tool afgenomen waarvan een link is toegevoegd in de e-mail. Zij worden middels deze link geleid naar een website waar zij de enquête digitaal kunnen invullen. In de vooraankondiging, in de email en in de enquête is aangegeven wat het doel is van het onderzoek. Voor eventuele vragen zijn de contactgegevens van de onderzoeker toegevoegd aan de betreffende stukken. Hiernaast wordt er vermeld dat het van belang is dat ook O&O fondsen meewerken die geen project hebben ingediend voor actie D en dat de resultaten van de enquêtes vertrouwelijk worden behandeld.

Hoofdstuk 5 Onderzoekdesign en de analyse van de resultaten

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van triangulatie. Dit betekent dat er meerdere methoden gebruikt worden om het onderzoek te verrichten (Van Thiel, 2007:p.99-108). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van drie methoden om het onderzoek uit te voeren, inhoudsanalyse, interviews en enquêtes. Nadat de data zijn verzameld vanuit de interviews en enquête, zullen deze worden bestudeerd met de eerder geformuleerde deelvragen, zie hoofdstuk één, op het netvlies om vervolgens deze data te vergelijken met het theoretisch perspectief. Dit hoofdstuk start met de analyse over de respons. Hierna zullen de empirische resultaten verwerkt worden per werkhypothese. Bij de verwerking zullen de verkregen gegevens van de geënquêteerden en de geïnterviewden met elkaar worden vergeleken.

5.1 Responsanalyse

Dit onderzoek viel samen met het klanttevredenheidsonderzoek van het Agentschap SZW. Op verzoek van het Agentschap SZW zijn de subsidieaanvragers die dubbel waren in beide onderzoeken verwijderd. Dit heeft geleid tot het verwijderen van 31 subsidieaanvragers. Hierdoor bleven er 62 subsidieaanvragers over. Van deze 62 subsidieaanvragers bleek bij het verzenden van de vooraankondiging dat er 8 foute e-mailadressen waren. Naar aanleiding hiervan is er contact opgenomen met de bedrijven en om verschillende redenen bleek dat de e-mailadressen niet te herstellen zijn. Veelal bleek dat de contactpersonen niet meer werkzaam zijn bij het O&O fonds. Bij 5 subsidieaanvragers bleek dat deze dezelfde contactpersoon hadden waardoor niet alle 5 de subsidieaanvragers zijn benaderd maar één aanvrager. Er waren nog 50 subsidieaanvragers naar wie een enquête verstuurd kon worden. Uit deze groep zijn nog eens 5 subsidieaanvragers benaderd voor een diepte-interview, waarvan bij 4 subsidieaanvragers de interview is afgenomen. De interviews zijn anoniem afgenomen. Één van de geïnterviewde was verantwoordelijk voor de subsidieaanvragen van zes grote O&O fondsen. De andere geïnterviewde heeft ongeveer 30 subsidieaanvragen voor ESF actie D ingediend met projecten waaraan honderd instellingen deelnamen. De derde geïnterviewde betrof een O&O fonds dat 15 subsidieprojecten heeft gehad tijdens de gehele ESF programmaperiode. De laatste geïnterviewde was een organisatie die secretariaten aanbood aan O&O fondsen, zij stonden als contactpersoon geregistreerd bij het Agentschap SZW. Namens deze O&O fondsen hebben zij 10 subsidieaanvragen ingediend. Uiteindelijk is de enquête naar 46 subsidieaanvragers verstuurd en zijn er 26 reacties ontvangen.

Ook is er een enquête verstuurd naar de geregistreerde subsidieaanvragers. Dit betreft een groep subsidieaanvragers die zich wel in de digitale omgeving van het Agentschap SZW hebben geregistreerd maar geen subsidieaanvraag actie D hebben ingediend. In totaal zijn er 220 geregistreerden benaderd. Na het verzenden van de vooraankondiging bleek dat de e-mailadressen van 115 subsidieaanvragers niet meer bestonden. De enquête is hierom naar 105 geregistreerde subsidieaanvragers verstuurd. De respons op deze enquête was laag. Er zijn in totaal 3 reacties binnengekomen. Ook na het verzenden van een reminder bleven de reacties uit. Er zijn verschillende e-mails binnengekomen na het verzenden van reminder waarin de organisaties aangaven dat contactpersonen niet meer werkzaam zijn en er geen andere persoon aanwezig is in de organisatie die ervaring heeft met ESF, actie D. Hierna is er met de overige organisaties contact gezocht om de

respons voor deze enquête te verhogen. Uit de verschillende gesprekken is gebleken dat er of geen interesse is omdat de organisatie geen gebruik heeft gemaakt van de subsidie actie D of dat de persoon die ervaring heeft met subsidies niet meer werkzaam is bij de organisatie. Gezien de geringe respons is er besloten om de resultaten van de enquête gericht aan geregistreerde subsidieaanvragers niet mee te nemen in het onderzoek.

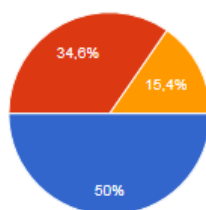
5.2 Werkhypothese 1

De eerste hypothese veronderstelt dat door helderheid te brengen in de complexiteit omtrent de verplichtingen het O&O fonds een subsidieaanvraag zal indienen doordat zij beter weet wat haar te wachten staat. Naar aanleiding van deze werkhypothese zijn er drie vragen gesteld tijdens de enquête als aan de geïnterviewden.

Werkhypothese 1 : Als de mogelijkheden en de verplichtingen van de ESF subsidieregeling duidelijk en helder worden beschreven, zal de bereidheid om een subsidieaanvraag in te dienen voor actie D groter zijn.

1. *Zou u sneller geneigd zijn een subsidieaanvraag actie D in te dienen als van te voren duidelijk was welke administratieve verplichtingen er zijn?*

De geënquêteerden konden bij deze vraag één keuze maken tussen de drie gegeven mogelijkheden. Dertien van de zesentwintig geënquêteerden hebben aangegeven dat zij eerder een subsidieaanvraag actie D zouden indienen als van te voren voor hen duidelijk was welke administratieve verplichtingen hieraan zijn verbonden. Negen van de zesentwintig geënquêteerden hebben nee geantwoord op deze vraag. Vier geënquêteerden hebben overig als keuze ingevuld. Bij dit antwoord was het mogelijk om de keuze te onderbouwen. Hierbij hebben twee geënquêteerden aangegeven dat de administratieve verplichtingen duidelijk waren. Één geënquêteerde had aangegeven dat duidelijkheid over de administratieve verplichtingen geen invloed zou hebben gehad om een subsidieaanvraag in te dienen. Volgens de andere geënquêteerde zou diegene geen subsidieaanvraag hebben ingediend als er meer duidelijkheid zou zijn geweest over de administratieve lasten.



Ja	13	50%
Nee	9	34.6%
Overig	4	15.4%

Figuur 10: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 1

Volgens de geïnterviewden was de regelgeving duidelijk over de administratieve verplichtingen maar in praktijk bleek er nog een groot grijs gebied te zijn en was de duidelijkheid hierover soms ver te zoeken. De verantwoording was het lastigste voor de deelnemende instellingen. Een voorbeeld hiervan zijn de verantwoording omtrent urenadministratie en de markconformiteit. Bij een groot project had één van de geïnterviewden zelf formats gemaakt om de projectadministratie te overzien

en om de einddeclaratie voor te bereiden. Als er meer duidelijkheid zou zijn over de wijze waarop de regeling uitgevoerd zou moeten worden dan zouden alle vier de geïnterviewden eerder geneigd zijn om een subsidieaanvraag in te dienen.

2. *Over welke administratieve verplichtingen uit de subsidieregeling zou u meer duidelijkheid willen?*

Bij deze vraag was het mogelijk om meerdere antwoorden te geven. Er kon gekozen worden tussen de deelnemersadministratie, de financiële administratie, de urenadministratie, het aantonen van de marktconformiteit en overig. Voor het aantonen van de marktconformiteit en de financiële administratie is er het meeste behoefte aan meer duidelijkheid over de administratieve verplichtingen die hiermee gepaard gaan. Het aantonen van de marktconformiteit is door veertien geënuquêteerden gekozen en de financiële administratie is door dertien geënuquêteerden gekozen. De urenadministratie volgt hierop, deze is twaalf keer gekozen door de geënuquêteerden. Negen geënuquêteerden zouden meer duidelijkheid willen over de deelnemersadministratie. Twee geënuquêteerden hebben aangegeven dat de administratieve verplichtingen duidelijk waren waardoor er geen verdere opheldering nodig was.

Één geïnterviewde gaf aan dat zij graag meer duidelijkheid had gewenst omtrent de deelnemersadministratie en de financiële administratie. Bij dit laatste moesten de facturen herleid worden naar de deelnemers. In de praktijk bleek dit vaak lastig te zijn. Een andere geïnterviewde gaf aan dat er meer behoefte was aan duidelijkheid over de urenadministratie. Ook gaf deze geïnterviewde aan dat hij meer duidelijkheid over het aantonen van de marktconformiteit had gewild. Vanuit zijn oogpunt was het begrijpelijk dat er een gunstige prijs wordt betaald voor een opleiding maar als een instelling zelf een (groot) gedeelte van de kosten moet betalen dan mag je aannemen dat zij ook de opleiding tegen de meest gunstige prijs zullen afnemen. De derde geïnterviewde gaf aan dat de administratieve verplichtingen altijd duidelijk waren voor hun als aanvrager. Maar dit was niet altijd het geval geweest voor alle deelnemende organisaties. Zij hebben onderschat hoeveel werk het is om alle documenten te verzamelen. De ervaring leert dat als er dan één persoon verantwoordelijk was voor de administratie, dat deze niet te tijd en de ruimte had naast zijn dagelijkse werkzaamheden om de administratie te verzorgen. De ervaring van de geïnterviewde is dat als je een ESF subsidie wilt verkrijgen, dat je hier geënuquêteerd aan moet zijn. De gevraagde informatie is namelijk aanwezig binnen de bedrijven maar er moet energie gestoken worden om de administratie rond te krijgen.

3. *Zou u sneller een subsidieaanvraag actie D indienen als de administratieve verplichtingen beter zouden aansluiten op uw bedrijfsproces ?*

Het grootste gedeelte van de geënuquêteerden, eenentwintig, hebben aangegeven dat zij sneller een subsidieaanvraag actie D zouden indienen als de administratieve verplichtingen beter zouden aansluiten op hun bedrijfsproces. Een gedeelte van de geënuquêteerden had gekozen voor overig. Deze groep geënuquêteerden had hier geen mening over.

Alle geïnterviewden hebben aangegeven dat zij sneller een subsidieaanvraag actie D indienen als de administratieve verplichtingen beter zouden aansluiten op hun bedrijfsproces. Deelnemende organisaties houden al een reguliere boekhouding bij. Het zou makkelijker zijn als de reguliere

boekhouding leidend zou zijn voor de administratieve verplichtingen voor ESF actie D. De regelgeving voor ESF actie D vraagt ter verantwoording om een offerte, de factuur, het (batch)betaalbewijs en de koppeling met de deelnemer (koppeling met de opgevoerde kosten). De koppeling tussen de offerte en de factuur is er lang niet altijd te leggen omdat offertes meestal lang geleden zijn gemaakt en in de loop der jaren zijn aangepast, met bijvoorbeeld een aanvulling. Ook kan het zijn dat de inkoop van een opleiding in groepen wordt gedaan en niet voor een enkele deelnemer dan wel alleen ESF deelnemers. Deelnemende organisaties moesten vaak hierdoor het gehele inkoopproces opnieuw doorlopen.

5.2.1 Conclusie werkhypothese 1

Vanuit de reacties die verkregen zijn op de vragen die horen bij werkhypothese 1 kan herleid worden dat de bereidheid om een subsidieaanvraag in te dienen groter zou zijn, als de mogelijkheden en verplichtingen helder en duidelijk worden beschreven. Met name het verduidelijken van de wijze waarop aan de administratieve verplichtingen moet worden voldaan is een noodzaak. Als deze administratieve verplichtingen verweven kunnen worden in het bedrijfsproces van een organisatie dan zal dit een positieve invloed hebben om een subsidieaanvraag in te dienen. Op basis van de verkregen informatie wordt werkhypothese 1 behouden.

5.3 Werkhypothese 2

Bij het verkrijgen van de subsidie voor actie D hebben we te maken met productiekosten en transactiekosten. Productiekosten zijn kosten die gemaakt worden voor het doel van de subsidieregeling en transactiekosten betreffen aanvullende kosten die ontstaan om de subsidie te verkrijgen. Volgens de transactiekostentheorie dient de hoogte van de transactiekosten afgezet te worden tegen de productiekosten. Meer dan de helft van de totale projectkosten werd door het O&O fonds uit eigen middelen betaald. Het verminderen van de transactiekosten zou betekenen dat er financiële middelen beschikbaar komen. Deze hypothese veronderstelt dat door het verminderen van de transactiekosten het O&O fonds de gespaarde financiële middelen verder investeert in haar branche door middel van scholing voor werkenden

Werkhypothese 2 : Als administratieve lasten voor de subsidieontvanger omlaag gaan, zullen de vrijgekomen financiële middelen aan scholing voor werkenden worden besteed.

4. Welke administratieve verplichtingen zijn naar uw mening overbodig?

Bij deze vraag waren er meerdere antwoorden mogelijk, namelijk: de deelnemersadministratie, de financiële administratie, de urenadministratie, het aantonen van de marktconformiteit en overig. De meeste subsidieaanvragers, negen, vinden de administratieve verplichtingen niet overbodig. Zij zijn van mening dat verantwoording gegeven moet worden over de te verkrijgen subsidie. Zes geënquêteerden hebben aangegeven dat zowel de urenadministratie als het aantonen van de marktconformiteit overbodig zijn. Verdere onderdelen van de administratieve verplichtingen die als overbodig worden ervaren betreffen het aanleveren van betaalbewijzen, het aanleveren van originele facturen en het aanleveren van de BSN (burgerservicenummer)rapportage. Het aantonen van de marktconformiteit werd drie keer genoemd door de geïnterviewden. De financiële administratie en de urenadministratie volgden als laatste.

Anders dan bij de geënuquëteerden werden de deelnemersadministratie en het aanleveren van de BSN rapportage door één van de geïnterviewden aangegeven als overbodig. Dit kwam doordat de subsidieaanvrager tegen de privacywetgeving aanliep die deze vereisten vanuit de regelgeving lastiger maakten.

5. *Waarom zijn/is deze administratieve verplichting(en) overbodig?*

Bij deze vraag konden de geënuquëteerden hun antwoord bij vraag vier beargumenteren. De gegeven antwoorden kunnen verdeeld worden naar de volgende drie categorieën:

Urenadministratie

Uit de reacties van de geënuquëteerden kan herleid worden dat de ontevredenheid omtrent de urenadministratie op verschillende vlakken ligt. Zo is er aangegeven dat de urenadministratie lasten verhogend is omdat alle weken in de projectperiode verantwoord moeten worden, zelfs als er maar enkele weken uren zijn gemaakt ten behoeve van het project. Al deze urenstaten dienen binnen één week door de deelnemer worden getekend en binnen vier weken door de leidinggevende. De urenadministratie wordt als bewerkelijk ervaren en leidt tijdens controles van de projectadministratie tot veel discussie. Ook weegt het kostenaspect niet op tegen de informatie die wordt verzameld. Hiernaast hebben de geënuquëteerden aangegeven dat zij het overbodig vinden om een instructeur een aparte urenstaat te laten bijhouden als er een vast aantal instructie-uren staan voor een opleiding dan wel als dit te herleiden is uit de aanwezigheidsregistratie van de deelnemers bij een les. Doordat de informatie ook uit een andere informatiebron gehaald kan worden, ervaren de geënuquëteerden dit als dubbelwerk.

De geïnterviewden gaven aan dat de urenadministratie een relatief klein gedeelte van de totale subsidie betreft waardoor het rendement niet opweegt tegen de werkzaamheden die hiermee samenhangen. De urenadministratie werd als omslachtig ervaren en de kans op fouten was groot. Deze fouten waren na de eindcontrolebezoeken ook niet te herstellen.

Marktconformiteit

De ervaringen voor het aantonen van de marktconformiteit zijn niet veel verschillend dan ten opzichte van de urenadministratie. Ook deze wordt ervaren als tijdrovend. Organisaties houden bij het inkopen van diensten vanuit bedrijfseconomisch perspectief rekening met de prijs-kwaliteit verhouding en hebben vaak al langlopende afspraken. Het vaststellen van de marktconformiteit is, volgens verschillende geënuquëteerden, een onderdeel van het bedrijfsproces van verschillende organisaties. Er heerst dan ook onbegrip waarom het proces opnieuw doorlopen moet worden voor ESF. Omwille van de vereisten van ESF heeft dit in het verleden geleid tot herstelacties die een tijdsinvestering vragen maar geen toegevoegde waarde hebben gehad voor het kostenaspect.

Overig

Bij de optie overig waren de reacties uiteenlopend. Zo werd er aangegeven dat men ontevreden is over de wijze waarop de controles over de projectadministraties plaatsvinden. De geënuquëteerden hebben de controles ervaren als verwarrend en complex omdat deze vaak niet aansluiten op het

bedrijfsproces van de organisaties. Hiernaast worden er door de ondervraagden vraagtekens geplaatst bij de positie van Agentschap SZW omdat de rollen welke deze bekleed tijdens het subsidieproces elkaar overlappen. Ook het wijzigen van verantwoording tijdens de projectperiode wordt op deze manier ervaren. Het aanpassen van verantwoording met terugwerkende kracht werkt afschrikkend en zorgt er voor dat de zekerheid van de regelgeving teniet wordt gedaan. De eis dat er originele bewijsstukken aanwezig moeten zijn in de projectadministratie wordt ook ervaren als een lastenverzwaring. Zo worden originele facturen bewaard in de eigen administratie van de organisatie en dienen deze facturen en betaalbewijzen één voor één gewaarmerkt te worden door de subsidieaanvrager. Ook de aansluiting van een factuur met een batchbetaling is een hoge administratieve last omdat dit veel uitzoekwerk vereist. Er is ook begrip voor de administratieve vereisten, zo blijkt uit de reacties op de enquête. Zo is er aangegeven dat verantwoording en het bijhouden van een projectadministratie een logisch gevolg zijn bij het aanvragen van subsidies.

De geïnterviewden gaven aan dat bij de financiële administratie de drempel specifiek lag bij het aantonen van de betaalbewijzen. Als een deelnemer een opleiding heeft gevolgd, welke is aangetoond met een diploma of een aanwezigheidsregistratie en er is een factuur aanwezig, dan is een betaalbewijs overbodig. Voor de vereiste in de regelgeving betreffende het betalen binnen 13 weken nadat de projectperiode is afgelopen zou de steekproef over dat gedeelte van het bedrag kunnen gaan in plaats van over het gehele bedrag.

6. Indien de door u aangegeven administratieve verplichtingen worden los gelaten, verandert er in uw ogen hiermee de kwaliteit van de projectadministratie? Wilt u gegeven antwoord toelichten?



Figuur 11: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 6

Meer dan de helft is van mening dat de kwaliteit van de projectadministratie niet verandert als de aangegeven administratieve verplichting wordt los gelaten. Hiervan hebben vijf geënquêteerden aangegeven dat de urenadministratie overbodig is, door twee geënquêteerden is aangegeven dat de markconformiteit overbodig is en door acht geënquêteerden is iets anders aangegeven. De geënquêteerden die de urenadministratie als overbodig hebben aangegeven, geven aan dat door het weglaten van dit gedeelte van projectadministratie de kwaliteit van de projectadministratie verbeterd wordt, al dan niet blijft. De wijze waarop er verantwoording afgelegd moest worden is enkel lastenverhogend. Deze uren kunnen ook op een andere, minder administratieve drukkende wijze verantwoord worden. Wat betreft het aantonen van de markconformiteit zijn de geënquêteerden van mening dat deze aangesloten kan worden op het bedrijfsproces van de

organisatie omdat organisaties hierin al toetsen of de inkoop kostenefficiënt is. De kwaliteit van de projectadministratie zal niet veranderen volgens de ondervraagden maar het zal de administratieve lasten verlagen. De overige ondervraagden hebben aangegeven dat de kwaliteit van de projectadministratie omhoog zal gaan wanneer de door hun aangegeven administratieve verplichtingen worden los gelaten. Zo wordt door drie ondervraagden aangegeven dat het los laten van de financiële administratie beter zou zijn voor de projectadministratie omdat deze de indruk wekte dat het niet meer gaat om het opleiden van werkenden maar het bijhouden van een projectadministratie. Hiernaast hebben drie ondervraagden ook over de urenadministratie aangegeven dat deze het doel van de regeling voorbij gaat. Het grootste obstakel in het verlengde hiervan is dat de urenadministratie na een controle niet meer gecorrigeerd kan worden terwijl de uren wel gemaakt zijn. De ondervraagden die voor overige hebben gekozen, gaven aan dat de huidige wijze van verantwoording simpeler zou moeten zijn. Doordat de eisen en controles eenzijdig bedacht zijn, sluiten deze vaak niet aan bij de huidige bedrijfsadministratie en moet er veel moeite gedaan worden om de projectadministratie op orde te krijgen. Dit werkt fouten eerder in de hand.

Volgens alle geïnterviewden komt het de kwaliteit van de projectadministratie ten goede als bepaalde deeladministraties worden weggelaten. Volgens één van de geïnterviewden kan de kwaliteit van de projectadministratie gehandhaafd worden, dan wel verbeterd, als er meer gewerkt zou worden met standaardprijzen in combinatie met versimpelde bewijslast. Hiermee kunnen discussies omtrent het aantonen van de marktconformiteit voorkomen worden en weten de subsidieaanvragers waar ze aan toe zijn met betrekking tot de administratieve lasten en de hoogte van de subsidie die ze kunnen verwachten. Een andere geïnterviewde had dezelfde gedachten maar had ook een vereiste als toevoeging, namelijk dat het Agentschap SZW naar behoren functioneert zoals men andersom ook verwacht van de subsidieaanvrager. Ook was er het idee om geen daadwerkelijke kosten op te nemen in de projectadministratie maar standaard, gemiddelde bedragen voor bijvoorbeeld opleidingen en uurtarieven. Een ander idee was om de verantwoording betreffende de marktconformiteit pas verplicht te stellen vanaf een bepaald bedrag. Één geïnterviewde heeft in de loop der jaren geleerd en gekeken wat slim is om wel of juist niet in het project op te nemen. Zij maakte elke keer de afweging of de administratieve verplichtingen in relatie stonden met de te verkrijgen subsidie. Op deze manier is getracht om de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken. Volgens de regelgeving waren er activiteiten subsidiabel maar in de praktijk bleken de administratieve lasten niet op te wegen tegen de baten van de subsidie. Deze wijze van subsidieaanvragen is de kwaliteit van de projectadministratie ten goede gekomen.

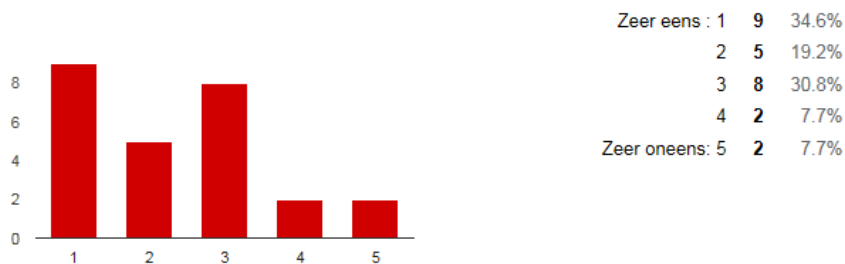
7. Welke kansen ziet u om de administratieve lasten te verminderen dan wel beter te laten aansluiten op uw bedrijfsproces?

De geënuquêteerden hebben uiteenlopende ideeën over het verminderen van de administratieve lasten en deze beter te laten aansluiten op hun bedrijfsproces. De verklaring van deze verschillende opvattingen is dat per organisatie maatwerkafspraken worden gemaakt omtrent deze aansluit op het bedrijfsproces. Het maken van individuele afspraken, vooraf afstemmen, toetsen en controleren zouden de geënuquêteerden meer zekerheid en vertrouwen geven. Ook geven zij aan dat de administratieve lasten hierdoor verminderd kunnen worden. Hier is wel een zekere mate van flexibiliteit en vertrouwen vanuit het Agentschap SZW in vereist volgens de ondervraagden. Ook ziet men een kans om enkel de kosten subsidiabel te achten voor opleidingen waarvoor een diploma is

behaald. Op deze wijze kan er aangenomen worden dat er scholing is gevolgd. Immers een diploma wordt niet afgegeven indien er geen prestatie tegenover staat. Zodoende hoeft er geen urenadministratie en aanwezigheidsregistraties bijgehouden te worden. Een andere kans doet zich voor de financiële administratie. Hierbij dient aangetoond te worden dat gemaakte kosten zijn gemaakt voor een opleiding voor werkenden en dat deze kosten tijdens de projectperiode zijn gemaakt en betaald. Het zou een ontlasting zijn als niet alleen het betalingsbewijs van degene die de rekening moet betalen als bewijsstuk getoond moet worden maar dat een ontvangstbevestiging van het opleidingsinstituut dat zij de betaling hebben ontvangen ook als bewijsstuk opgevoerd kan worden. Wat betreft de urenadministratie wordt het als een kans gezien om te werken met vastgestelde percentages die berekend worden aan de hand van de totale projectkosten. Het werken met een gedigitaliseerde projectadministratie wordt ook gezien als een kans om de administratieve lasten te verminderen en beter te laten aansluiten op het bedrijfsproces.

Ook de geïnterviewden hadden uiteenlopende ideeën hoe de administratieve lasten verminderd kunnen worden. Een aantal van deze ideeën hebben een overlap met de ideeën van de geënquêteerden. Deelnemende organisaties hebben inkoopprocessen in hun bedrijfsvoering. Hier zou de ESF administratie bij aan kunnen sluiten omdat deze inkoopprocessen ook worden gecontroleerd door de accountant. Het is dan overbodig om voor ESF de marktconformiteit apart aan te tonen. Ook omdat het O&O fonds een gedeelte van de kosten zelf moet bijdragen kan worden aangenomen dat zij niet te veel willen betalen en de prijzen hierom marktconform zullen zijn. Verder zou digitalisering omtrent de administratie veel administratieve lasten verlichten door bijvoorbeeld digitale betaalbewijzen op te zoeken in het betaalsysteem van een instelling. Dit zou het bewaren van de administratie makkelijker maken doordat deze niet meer in hardcopy bewaard hoeft te worden. De geïnterviewden hebben tevens aangegeven dat de algemene regels die gelden bij het aanvragen van ESF actie D in de praktijk niet altijd even realistisch zijn. Zij geven aan dat de regels meer contextueel toegepast zouden moeten worden en er vanuit de algemene regelgeving specifieke afspraken per aanvrager dienen te worden gemaakt.

8. *Indien de kosten voor de administratieve verplichtingen zouden afnemen, zou ik de vrijgekomen financiële middelen inzetten voor de subsidie Actie D, scholing voor werkenden.*



Figuur 12: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 8

Gezien de reacties op deze vraag kan geconcludeerd worden dat meer dan de helft van de geënquêteerden, 53,8%, de vrijgekomen middelen zou inzetten voor het doel van de subsidieregeling. Van de geïnterviewden was slechts een kwart het hier mee eens. Driekwart van de geïnterviewden durfde hier geen uitspraak over te doen.

5.3.1 Conclusie werkhypothese 2

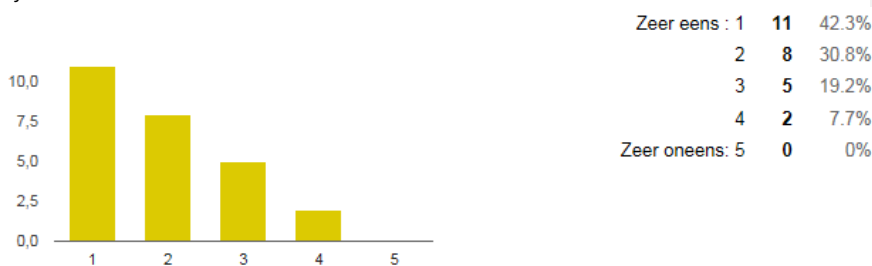
Er zijn verschillende onderdelen van de totale projectadministratie die volgens de respondenten overbodig zijn of op een andere manier verantwoord kunnen worden. De weerstand van de respondenten bij de opgegeven deeladministratie ligt voornamelijk in de administratieve lasten die worden ervaren. Volgens de respondenten weegt het voordeel niet op tegen de extra werkzaamheden. Een kleine meerderheid van de respondenten zou de vrijgekomen financiële middelen inzetten voor actie D. Werkhypothese 2 wordt hiermee behouden.

5.4 Werkhypothese 3

Bij het verkrijgen van een subsidie horen administratieve lasten, zo ook bij het verkrijgen van de subsidie voor actie D. Uit de reactie van de voorgaande vragen kan herleid worden dat de administratieve verplichtingen die er waren bij de subsidieregeling, actie D niet in verhouding stonden met voordelen van de subsidieregeling. In dit onderzoek is het begrip administratieve lasten gedefinieerd naar bureaucratie en administratieve handelingen die niet tot het primaire proces horen maar indirect dan wel ondersteunend zijn aan het primaire proces. Deze hypothese veronderstelt dat het onduidelijk is voor de aanvrager waar de noodzaak voor de administratieve handelingen vandaan komt.

Werkhypothese 3: Als de aanvrager begrijpt wat het doel van de administratieve lasten is dan zal dit het draagvlak voor het bijhouden van de projectadministratie versterken.

9. Ik begrijp waarom de projectadministratie uit de verplichte deelnemersadministratie, financiële administratie en urenadministratie bestaat.

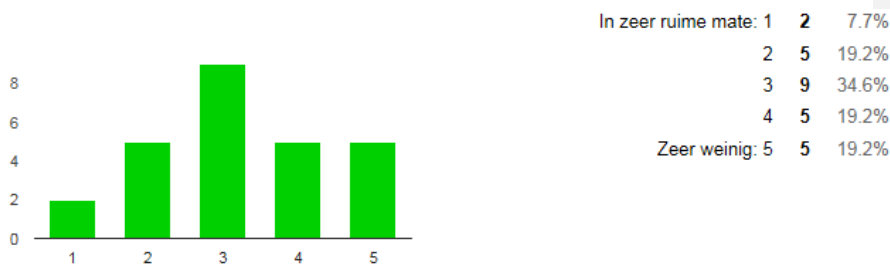


Figuur 13: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 9

De resultaten van deze vraag geven aan dat een groot gedeelte van de ondervraagden zich kan vinden in de bovenstaande stelling. Bijna driekwart van de ondervraagden begrijpt dat de projectadministratie uit de verplichte deeladministraties bestaat.

Alle geïnterviewden vonden het begrijpelijk dat er een projectadministratie moet zijn om verantwoording af te leggen. Volgens één geïnterviewde zijn de deelnemende organisaties hier niet van op de hoogte. Twee geïnterviewden gaven aan dat zij niet begrijpen waarom er tot in de details gecontroleerd moet worden. Een zekere mate van wederzijds vertrouwen zou fijner zijn.

10. Indien het doel van de projectadministratie voor u duidelijker zou zijn, vergroot dit uw begrip om de projectadministratie op te stellen en te monitoren?

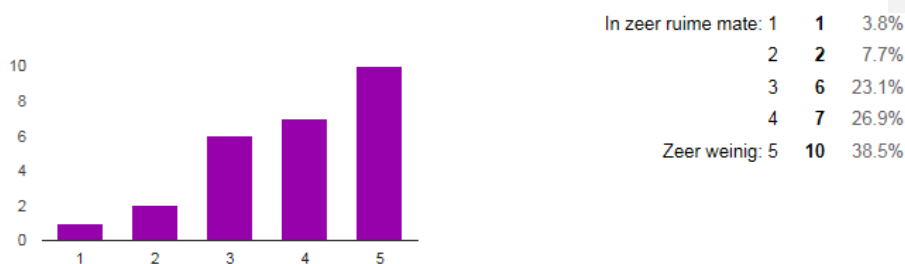


Figuur 14: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 10

Slechts bij 26,9% van de ondervraagden zou het begrip groeien indien het doel van de projectadministratie en het monitoren verduidelijkt zou worden. Ongeveer 38% geeft aan dat meer duidelijkheid over het opstellen van de projectadministratie en het monitoren niet voor meer begrip zou zorgen.

De antwoorden “In zeer ruime mate” en “In ruime mate” werden veel genoemd bij de geïnterviewden. Zij gaven aan dat de subsidieaanvrager hier ook verantwoordelijkheid in heeft. Er is door de geïnterviewden veel tijd besteed om bij een subsidieaanvraag aan de deelnemende bedrijven uit te leggen hoe een administratie opgesteld moet worden en waarom. De geïnterviewden hebben de subsidieregeling helder en met praktische voorbeelden uitgelegd.

11. Ik vind de wijze waarop aan de administratieve verplichtingen moet worden voldaan eenvoudig toe te passen.



Figuur 15: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 11

Een kleine percentage, iets meer dan 11%, kan zich in zeer ruime dan wel in ruime mate verenigen met deze stelling. Meer dan de helft van de geënquêteerden heeft bij deze stelling gekozen voor

weinig of zeer weinig. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de administratieve verplichtingen niet eenvoudig zijn toe te passen.

“Weinig” was het meest gegeven reactie van de geïnterviewden. De informatie is aanwezig in de deelnemende organisaties en over het algemeen is het ook mogelijk om de administratie rond te krijgen. Voor sommige delen waren de administratieve verplichtingen eenvoudig toe te passen. Maar niet voor de urenadministratie, het aanleveren van betaalbewijzen en het koppelen van de deelnemer aan de gemaakte kosten. Eisen zoals de bewaarplicht (het bewaren van een hardcopy in de administratie tot 2024) en het aantonen van de authenticiteit van een document door middel van een stempel een paraaf is volgens de geïnterviewden te veel rompslomp en lastenverzwarend.

5.4.1 Conclusie werkhypothese 3

Bijna driekwart van de respondenten heeft aangegeven dat zij begrijpt waarom de projectadministratie uit de verschillende deeladministraties bestaat, maar is van mening dat de hoeveelheid administratieve lasten niet in verhouding staan tot het doel. Meer duidelijkheid over het doel van projectadministratie zou voor de respondenten van toegevoegde waarde zijn. Gezien de reacties van de respondenten wordt werkhypothese 3 verworpen omdat het doel van de administratieve lasten voor de subsidieaanvrager duidelijk was. Meer verheldering hierover zal het draagvlak niet vergroten.

5.5 Werkhypothese 4

Formatted: Dutch (Netherlands)

Bij de laatste werkhypothese is de gedachtegang dat er sprake is van belangentegenstellingen en een asymmetrische informatieverhouding. Hierbij wordt verondersteld dat de relatie tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger van belang is om het doel van de subsidieregeling te behalen.

Werkhypothese 4: Naarmate de subsidieverstrekker meer investeert in het sturen en motiveren van de subsidieontvanger wordt de kans op een hogere realisatie groter.

Onder realisatie wordt verstaan: De toegekende subsidie zoals opgenomen in de subsidievaststelling ten opzichte van de toegekende subsidie zoals opgenomen in de verleningbeschikking.

12. *Zou het uw projectadministratie ten goede komen als :*

Bij deze vraag was het mogelijk om meerdere antwoorden te geven door de ondervraagden. De reacties van de ondervraagden zijn gecategoriseerd naar de mogelijke antwoorden.

Als het Agentschap SZW u meeneemt in de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de projectadministratie. Er is het meest behoefte om meegenomen te worden met de keuze die het Agentschap SZW maakt ten behoeve van de projectadministratie. Er is vijftien keer gekozen voor deze mogelijkheid. Hierbij is aangegeven dat het Agentschap SZW de ruimte gebruikt in de subsidieregeling om de keuzes te maken in overleg met de subsidieaanvrager waarbij duidelijk is dat er geen sprake is van willekeur aan afspraken.

Volgens de geïnterviewden zou het zeker van toegevoegde waarde zijn als het Agentschap SZW de subsidieaanvragers zou meenemen in haar keuzes. Hiernaast geven zij aan dat maatwerk altijd goed is, maar dan moet het ook te omvatten zijn voor de subsidieverstrekker. Het Agentschap SZW kent een groot verloop in haar medewerkers, hierom dient de vastlegging van afspraken conform plaats te vinden. Uniformiteit is hier ook van essentieel belang. Meer gezamenlijk op zoek gaan naar oplossingen en mogelijkheden die voor beide partijen werkbaar zijn zou de projectadministratie ten goede komen, zodat de regeling effectiever en meer gedragen wordt.

Als de adviesgesprekken zouden plaatsvinden met het Agentschap SZW voordat u een subsidieaanvraag indient. Tien geënquêteerden zien het de projectadministratie ten goede komen als er adviesgesprekken zouden plaatsvinden voordat de subsidieaanvraag wordt ingediend.

Drie van de vier geïnterviewden hebben aangegeven dat adviesgesprekken fijn zouden zijn maar het is enkel een advies, een oordeel zou fijner zijn. Zij wensen meer duidelijkheid over hetgeen wel of niet goed is en dat het Agentschap SZW duidelijk de grenzen van regelgeving aangeeft. Gezamenlijk op zoek gaan naar een oplossing en mogelijkheden zou ook heel wenselijk zijn in deze fase.

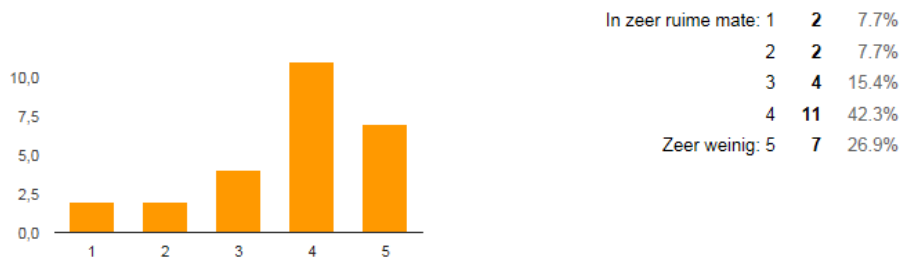
Als het Agentschap SZW meerdere monitorbezoeken zou verrichten om u te adviseren tijdens de monitorfase. Elf geënquêteerden hebben behoefte aan meerdere monitorbezoeken tijdens de monitorfase voor advies.

Één geïnterviewde geeft aan dat de monitorgesprekken van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn in een andere vorm. Bijvoorbeeld door te verplichten dat er na een bepaalde periode ook daadwerkelijk een volledige projectadministratie over diezelfde periode aanwezig is. Of door gedeeltelijke vaststellingsbeschikkingen te koppelen aan monitorbezoeken. Zodat het gedeelte van het project dat gecontroleerd is tijdens het monitorbezoek, kan worden afgerond en niet opnieuw hoeft te worden gecontroleerd.

Als u begeleiding krijgt bij het opstellen van uw einddeclaratie. Meer begeleiding tijdens het opstellen van de einddeclaratie zou volgens negen geënquêteerden voordeling zijn voor de projectadministratie. Ook zouden subsidieaanvragers er een betere projectadministratie op na kunnen houden wanneer het Agentschap SZW zich verdiept in het bedrijfsproces van de organisatie om vanuit daar afspraken te maken over de verantwoording. Hierbij wordt onderling overleg tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger als essentieel gezien.

Twee van de vier geïnterviewden zagen kansen bij de laatste stelling. De één zag deze in een vorm van een voorcontrole zodat fouten nog hersteld zouden kunnen worden. De andere was van mening dat de subsidieverstrekker in dergelijke situatie niet meer mag terugkomen op hetgeen tijdens deze begeleiding is goedgekeurd.

13. Heeft u vertrouwen in het Agentschap SZW dat zij haar afspraken nakomt met betrekking tot uw projectadministratie?



Figuur 16: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 13

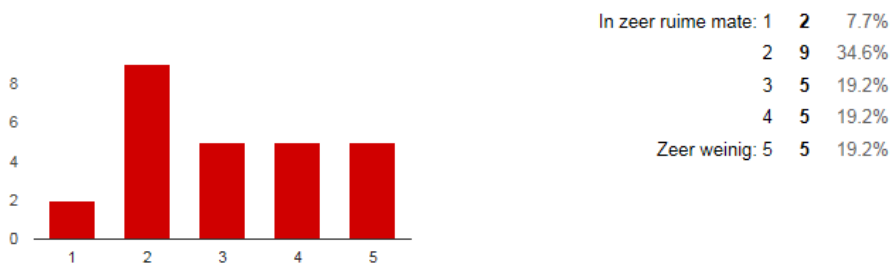
Maar 15,4% van de geënquêteerden heeft er vertrouwen in dat het Agentschap SZW haar afspraken nakomt met betrekking tot de projectadministratie. Bijna 70% heeft aangegeven dat zij zeer weinig of weinig vertrouwen heeft in het Agentschap SZW dat de afspraken die gemaakt worden met de subsidieontvanger worden nakomen. Dit komt merendeels voort uit het feit dat tijdens de projectperiode voorwaarden uit de subsidieregeling, waar ruimte is voor interpretatie, tussentijds worden aangepast. Deze aanpassingen leiden tot meer administratieve handelingen en kunnen in sommige gevallen een negatieve invloed hebben op de hoogte van de subsidie. Dit zorgt ervoor dat het vertrouwen tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger afneemt.

“Weinig” was het meest gegeven antwoord van de geïnterviewden. De redenen waren uiteenlopend maar in grote lijnen was een gebrek aan uniformiteit bij de afspraken die gemaakt werden een doorn in het oog. Het bleek vaak om projectspecifieke afspraken te gaan waarvan niet door het Agentschap SZW uitgelegd kon worden waarom deze wel voor het ene project mogelijk was maar voor het andere project weer niet. Dit maakte het lastig om de deelnemende instellingen te informeren. Het O&O fonds had namelijk ook een voorlichtende functie. Vaak bleek ook dat de gemaakte afspraken tijdens een controle teniet werden gedaan en dan moesten lopende projecten opnieuw geïnformeerd worden. Als O&O fonds hebben zij niet ervaren dat zij meegenomen werden in de keuzes en beslissingen die het Agentschap SZW maakte. Het O&O fonds heeft alle afspraken die zij maakte zelf vastgelegd omdat uit ervaring bleek dat deze niet altijd door de subsidieverstrekker werden vastgelegd en dat door het verloop van medewerkers de afspraken niet altijd werden overgedragen en gedocumenteerd. Ook werd er aangegeven dat vragen laat werden beantwoord en dat er lange wachttijden waren.

14. Ervaart u open en directe communicatie (“een korte lijn”) met het Agentschap SZW met betrekking tot uw projectadministratie?

Er zijn ongeveer gelijke scores wat betreft een open en directe communicatie met het Agentschap SZW. In ruime mate wordt er ervaren dat er een korte lijn is maar tegelijkertijd wordt er door ongeveer 38% ervaren dat weinig tot zeer weinig sprake is van een open en directe communicatie. Dit laatste komt voort uit de wisseling van contactpersonen waar de subsidieaanvragers mee te maken hebben gehad tijdens hun projecten. Hierdoor moesten subsidieaanvragers hun project en de afspraken hieromtrent opnieuw vertellen en delen, wat als gevolg kon hebben dat eerder gedeelde

informatie en afspraken terzijde werden geschoven. Dit heeft het idee gegeven dat er weinig meegedacht kon worden met de subsidieaanvragers. De reactie van het Agentschap op vragen van subsidieaanvragers liet in een aantal gevallen lang op zich wachten en volgens de subsidieaanvragers was het uiteindelijk de vraag of toezeggingen ook nagekomen werden. Ook de geïnterviewden hebben een korte lijn met het Agentschap SZW ervaren. Ook zij gaven aan dat er soms sprake was van lange wachttijden alvorens zij een reactie kregen.



Figuur 17: Schematische weergave van de enquêteresultaten van vraag 14

5.5.1 Conclusie werkhypothese 4

Vanuit de verkregen informatie kan geconcludeerd worden dat de verhouding tussen de subsidieverstrekker en de subsidieaanvragers nog niet optimaal is. Subsidieaanvragers geven aan weinig vertrouwen te hebben in het Agentschap SZW, dat zit hem met name in het gebrek aan eenduidigheid en duidelijkheid. Er is gebrek aan sturen en motiveren. Indien hierin geïnvesteerd zal worden dan zal dit een hogere realisatie tot gevolg hebben, mits het Agentschap SZW haar standpunten blijft hanteren. Bij een wijziging in de regelgeving dan wel de verantwoordingwijze kunnen subsidieaanvragers hier vaak niet tijdig op anticiperen. Waardoor wijzigingen onjuist, onvolledig of helemaal niet verwerkt kunnen worden in de projectadministratie. Wat correcties tot gevolg heeft. Open en directe communicatie is aanwezig maar aan het vertrouwen kan gewerkt worden. Werkhypothese 4 wordt ook behouden.

5.6 Zijn er nog meer punten?

15. Heeft u verder punten dan wel onderwerpen die u van belang kunnen zijn voor het onderzoek?

Ook was er de mogelijkheid om overige punten aan te geven die van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn voor dit onderzoek. Veel van de aangegeven punten bij deze vraag zijn al behandeld bij de vragen die eerder zijn gesteld tijdens de enquête. Een toevoeging hieraan is dat het vooraf beschikbaar stellen van formulieren en formats de projectadministratie ten goede zou komen. Dit geeft namelijk een indicatie wat er verwacht wordt van een subsidieaanvragers.

Hoofdstuk 6 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt er kort teruggeblikt naar de start van dit onderzoek. Hierna zal per deelvraag bekeken worden of deze aan de hand van de verkregen informatie beantwoord kan worden. Ook wordt er in dit hoofdstuk bekeken of er voldoende informatie is om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waar in mogelijke kansen worden gegeven.

6.1 Een korte terugblik

Er waren verschillende redenen om dit onderzoek te starten. Een hiervan was het tussentijdse evaluatieonderzoek van Boer et al. (2010) waarbij uiteenlopende oorzaken werden gegeven die de lage realisatie bij ESF, actie D motiveerden. Deze oorzaken konden direct dan wel indirect gerelateerd worden aan de administratieve vereisten die gepaard gaan bij een subsidieregeling. Dit onderzoek heeft als doel om de oorzaken van de administratieve lasten die voortvloeien uit het subsidieproces in beeld te brengen en om een advies te formuleren voor het verbeteren van het subsidieproces. Vanuit dit doel is aan het begin van dit onderzoek de onderzoeksvraag geformuleerd met daarbij behorende deelvragen. Hierbij stonden de administratieve vereisten die voortvloeien uit de subsidieregeling centraal waarbij de subsidieregeling ESF, actie D als uitgangspunt is gebruikt. De onderzoeksvraag was als volgt geformuleerd:

Hoe kunnen de administratieve lasten van de ESF subsidieregeling, actie D scholing voor werkenden, voor de subsidieontvanger worden verlaagd, onder de voorwaarden dat de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de verantwoording ten minste gelijk blijft?

6.2 Is het antwoord gevonden?

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag waren de onderstaande deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de vergaarde informatie tijdens het onderzoek wordt er gekeken of deze deelvragen beantwoord kunnen worden.

➤ Wat zijn beleidsmaatregelen en welke kaders worden hieraan gesteld?

Dit onderzoek is gestart met een zoektocht naar informatie in bestaand materiaal. Tijdens deze zoektocht is de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord. Beleidsmaatregelen zijn er in verschillende vormen en maten en die worden door beleidsmedewerkers ingezet om een probleem of een ongewenste situatie in de maatschappij te verminderen of op te lossen. Deze beleidsmaatregelen worden ingezet om het gedrag van een actor te beïnvloeden. Welke beleidsmaatregel wordt ingezet is afhankelijk van het aangrijpingspunt voor interventie. In dit onderzoek is er sprake van een financieel beleidsinstrument. De mate waarin dit beleidsinstrument invloed kan uitoefenen is afhankelijk van de financiële gezondheid van de actor. Het onderwerp in dit onderzoek betreft de subsidieregeling actie D. De brede definiëring van Van den Heuvel (1998:p.66) voor subsidie omschrijft deze als geldelijke steun, welke afkomstig is van de overheid bestemd voor een bepaalde activiteit. Deze omschrijving sluit het meest aan bij de aard van actie D. Bij deze brede definiëring horen verschillende subsidievormen. De koppelsubsidie is hier een van. Kenmerkend voor deze vorm van subsidie is dat de subsidieaanvrager zelf een gedeelte van de

kosten moet bijdragen. Een goede balans tussen doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersbaarheid is essentieel voor behalen van de doelstelling van de subsidieregeling.

➤ [In hoeverre kan de transactiekostentheorie worden gehanteerd als kader voor de beoordeling van de ontwikkeling van de administratieve lasten die naar voren komen bij de uitvoering van de ESF subsidie?](#)

In het kort is het doel van ESF, actie D om werkenden te scholen. Voor dit doel is de subsidie bedoeld. Als de subsidieregeling met betrekking tot actie D er op nageslagen wordt dan blijkt dat er ook andere kosten subsidiabel zijn die niet direct verbonden zijn aan het doel. Transactiekostentheorie markeert deze kosten als transactiekosten. Kosten die gemaakt worden om het primaire goed dan wel dienst te kunnen aanbieden. Als de transactiekostentheorie gebruikt wordt bij ESF, actie D dan zijn dit alle kosten die gemaakt worden in en voor het project behalve de kosten die daadwerkelijk en direct betrekking hebben op de scholing van werkenden. Transactiekosten wordt in deze theorie gezien als een breed begrip. Kosten die gemaakt worden om informatie te verzamelen en te onderhandelen zijn vormen van kosten die onder dit brede begrip vallen. Zo zijn er ook administratieve vereisten die voortvloeien uit de regeling die niet direct verbonden zijn aan scholing voor werkenden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het bijhouden van een projectadministratie en het aantonen van de markconformiteit. De administratieve vereisten worden gezien als indirecte activiteiten en kunnen gelijk gesteld worden met transactiekosten zoals de transactiekostentheorie deze veronderstelt. Hierdoor kan de transactiekostentheorie gebruikt worden als kader voor beoordeling van de ontwikkeling van de administratieve lasten bij de uitvoering van ESF, actie D. De transactiekostentheorie accentueert de kosten die ontstaan als gevolg van het uitvoeren van transacties of een samenwerkingsverband die niet tot de productiekosten behoren. Deze kosten en de daarbij behorende administratieve lasten worden in het transactiekostentheorie behandeld. Er kan geconcludeerd worden dat de transactiekostentheorie en de administratieve lasten met elkaar gerelateerd zijn doordat zij dezelfde elementen benadrukken, namelijk alle handelingen die niet tot het primaire productieproces horen. Omdat het doel van actie D is om werkenden te scholen zijn alle kosten die niet direct in relatie staan tot het doel transactiekosten.

➤ [Op welke wijze spelen administratieve lasten een rol bij beleidsmaatregelen, in het bijzonder bij de beleidsmaatregel subsidie?](#)

Deze deelvraag is gesteld om administratieve lasten bij subsidieregelingen te definiëren. Tijdens het onderzoek is er gebleken dat er geen specifieke definitie is van administratieve lasten. De omschrijving van het begrip bureaucratie is de dichtstbijzijnde definitie voor administratieve lasten. Beiden begrippen hebben een negatieve lading en wekken beide een bevooroordeelde indruk. Administratieve lasten zijn in de onderzoek gedefinieerd als administratieve handelingen die niet tot het primaire proces horen maar indirect dan wel ondersteunend kunnen zijn aan het primaire proces. Bureaucratie wordt voornamelijk gebruikt om de ontevredenheid te duiden die ontstaat door hinder die ervaren wordt door regelgeving en hiërarchische structuren waardoor ambtenaren zich niet kunnen concentreren op hun primaire taak. Toch is het niet mogelijk om een heldere scheiding te maken tussen de taken die bij het primaire takenpakket horen en de taken die hier buiten vallen. Een heldere scheiding maken is lastig omdat de taken die niet tot het primaire proces horen mogelijk ondersteunende handelingen zijn dan wel op een andere manier indirect verbonden

zijn met het primaire proces. Het opleggen en of uitvoeren van administratieve handelingen die ondersteunend dan wel indirect te verbinden zijn met het primaire proces maar die als overbodig kunnen worden ervaren, worden gedefinieerd als administratieve lasten.

➤ [Wat zijn de doelstellingen en regels omtrent het ESF beleid, waardoor werkenden scholing kunnen volgen?](#)

De doelstelling van ESF, actie D is om de inzetbaarheid van laaggekwalificeerde werkenden op de arbeidsmarkt te vergroten door het opleiden en scholen van deze groep. De regels omtrent het ESF beleid zijn breed en omvangrijk. De juridische eisen voor ESF, actie D zijn vastgelegd in de ministeriele regeling, Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien).

➤ [Hoe wordt het huidige subsidieproces bij ESF subsidie, actie D uitgevoerd, welke administratieve lasten zijn hiermee gemoeid en welke aanknopingspunten zijn er om deze administratieve lasten te verminderen?](#)

Het uitvoeringsproces dat hieruit voortvloeit kan het beste opgedeeld worden naar drie fasen: de aanvraagfase, de monitorfase en de einddeklaratiefase. Tijdens dit gehele proces en soms zelfs hierna nog dienen er verschillende administratieve handelingen verricht te worden om voor de subsidie in aanmerking te komen. Zo dient er een digitale subsidieaanvraag ingediend te worden met drie bijlagen. Na het verkrijgen van de verleningsbeschikking start de monitorfase. In deze periode worden activiteiten uitgevoerd en wordt de projectadministratie opgesteld. Aan het einde van de projectperiode heeft de subsidieontvanger dertien weken de tijd om de einddeclaratie op te stellen. Deze bestaat uit dezelfde bijlagen als bij de aanvraag maar hier zijn de daadwerkelijk kosten opgenomen in plaats van de prognose. Kosten die noodzakelijk zijn en rechtstreeks aan de uitvoering en beheer van het project zijn te relateren komen voor subsidie in aanmerking. Om de subsidie te verkrijgen moet aan een aantal administratieve eisen worden voldaan. De belangrijkste eisen over de projectadministratie staan vermeld in artikel 16 van de subsidieregeling. De gerealiseerde kosten, inkomsten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend moeten blijken uit de financiële administratie en de deelnemersadministratie. Beide administraties dienen aan te tonen dat de kosten die zijn opgenomen in de einddeclaratie subsidiabel zijn en voldoen aan de eisen zoals opgenomen in de subsidieregeling. Vanuit het onderzoek is gebleken dat er behoefte is aan meer helderheid en duidelijkheid over de mogelijkheden en verplichtingen die voortvloeien uit de subsidieregeling, met name met betrekking tot het aantonen van de markconformiteit en de urenadministratie. Dit zou leiden tot meer bereidheid om een ESF, actie D subsidieaanvraag in te dienen. Ook zijn er kansen met betrekking tot het sturen en motiveren van de subsidieontvanger. Dit zou kunnen leiden tot een hogere realisatie. Er is een grote kans dat het verminderen van de administratieve lasten als gevolg kan hebben dat de vrijgekomen financiële middelen ingezet zullen worden voor ESF, actie D. De aanknopingspunten voor het verminderen van administratieve lasten worden aangehaald in paragraaf 6.4.

Het verlagen van administratieve lasten is belangrijk om de subsidie aantrekkelijk te houden voor subsidieaanvragers. Het bijzondere van Europese subsidies is dat wanneer zij niet benut worden, deze weer ter beschikking komt van de EC. Nederland kan hier dan geen aanspraak meer op maken. De deelvragen die zijn opgesteld om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn allemaal

beantwoord. Uit de antwoorden op de deelvragen, welke zijn gevonden in het theoretische gedeelte van het onderzoek, is gebleken dat de mogelijkheden om de administratieve lasten te verlagen voornamelijk gezocht moeten worden op nationaal niveau omdat de mogelijkheden op nationaal niveau eerder te bereiken zijn dan het wijzigen van Europese regelgeving. Uit deelvragen, waarvan het antwoord is gevonden in het empirische gedeelte van dit onderzoek, is gebleken dat subsidieaanvragers mogelijkheden zien om de administratieve lasten te verlagen onder de voorwaarden dat de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de verantwoording ten minste gelijk blijft. Het empirisch materiaal is verzameld door werkhypothese op te stellen die door middel van enquêtes en interviews zijn getoetst bij de subsidieaanvragers. Werkhypothese 1, 2 en 4 zijn behouden omdat de resultaten die hieruit voortvloeien van toegevoegde waarden zijn voor dit onderzoek. De verwachtingen waarop de werkhypothese zijn gebaseerd, blijken juist te zijn. Werkhypothese 3 was opgesteld om te onderzoeken of het draagvlak voor het bijhouden van de projectadministratie groter zou worden als de subsidieaanvragers zou begrijpen wat het doel van de administratieve lasten is. Het doel van de administratieve lasten is voor ongeveer 75% van de respondenten duidelijk. Meer duidelijkheid hierover zal niet tot een verandering leiden. De mogelijkheden voor het verminderen van administratieve lasten zal gevolgen hebben voor de controles achteraf. Om aan de eisen van de subsidie te voldoen kan het Agentschap SZW geen concessies doen aan de kwaliteit en kwantiteit van de controlepunten omdat deze opgelegd worden door Europese regelgeving. Hierom moet er een balans gevonden worden tussen enerzijds het verlagen van de administratieve lasten en anderzijds het uitvoeren van de controles.

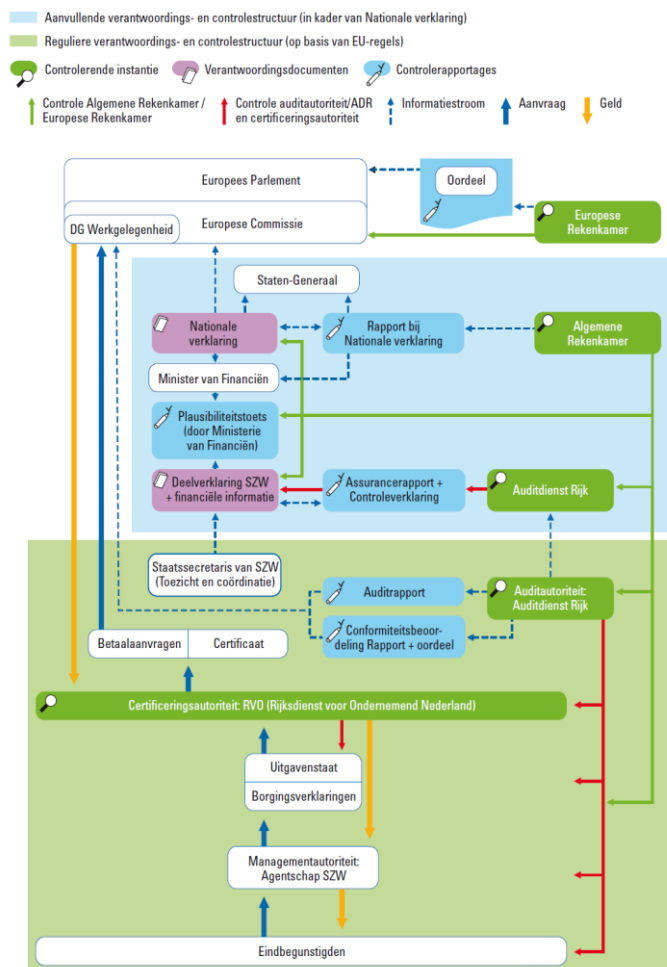
6.3 Een balans vinden

Het verkrijgen van subsidies gaat gepaard met administratieve lasten en met controles achteraf op de projectadministratie. Een balans vinden tussen de administratieve lasten en de controles achteraf is een dilemma. Deze twee factoren zijn nauw met elkaar verbonden en zullen er altijd zijn. In welke mate deze twee factoren aanwezig zijn, wordt bepaald door Europese regelgeving. De beheersing van het ESF budget is afhankelijk van de controles. Enkel de kosten die zijn gecontroleerd door het Agentschap SZW worden opgenomen in de betaalaanvraag en verstuurd naar de EC. Het financieringssysteem vanuit de EC is afgestemd op de looptijd van de totale programmaperiode. Het ESF budget voor de totale programmaperiode komt in 7 jaarlijkse tranches beschikbaar. Het beschikbare budget dat per tranche vrij kwam, moest binnen twee jaar na ontvangst worden omgezet in projecten. Binnen deze twee jaar moesten de daadwerkelijk, gemaakte projectkosten zijn verantwoord en gedeclareerd bij het Agentschap SZW. Het niet tijdig besteden en verantwoorden van de beschikbare subsidiemiddelen per tranche kan als gevolg hebben dat het subsidiegeld komt te vervallen. Dit wordt decommitting genoemd. Het overgebleven subsidiegeld per tranche zou hierdoor weer terug kunnen vloeien naar de EC. Controles, juistheid en tijdigheid zijn essentieel. De controles geven informatie over de beheersbaarheid van het ESF budget. Mede met deze informatie wordt er jaarlijks de Nationale Verklaring opgemaakt ter verantwoording aan de EC (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013). De nationale en Europese wet- en regelgeving bepalen dat ESF subsidies door drie afzonderlijke instanties gecontroleerd kunnen worden. Zo is vastgelegd dat het foutpercentage van de Europese Rekenkamer niet hoger mag zijn dan 2% van de gedeclareerde kosten. Volgens de Algemene Rekenkamer(2011:p.23) kan de aanvaardbare foutpercentage mogelijk behaald worden door vereenvoudiging van de regelgeving. Hiermee kunnen de administratieve

lasten verlaagd worden. Wat als gevolg heeft dat het risico op fouten afneemt. De druk om enkel subsidiabele kosten te declareren is hoog. Doordat de verantwoordelijkheid van de controles is vastgesteld bij wet- en regelgeving, is de frequentie van het aantal controles niet te verminderen (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2013:p.3,14-19). Er is wel ruimte om invulling te geven aan de intensiteit van de controle en wijze waarop er wordt gecontroleerd op nationaal niveau. Elke instantie heeft zijn eigen verantwoordelijkheid voor het controleren van deze kosten en elke controle wordt op een andere manier ingestoken.

Het zoeken naar een balans tussen de administratieve lasten en de controles achteraf zal op nationaal niveau gezocht moeten worden. Dit blijkt ook uit het onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2013:p.3,6). Een inzichtelijke en controleerbare projectadministratie is van belang om een volledige controle te kunnen doen. Het verlagen van administratieve lasten en het invoeren van vereenvoudigde kostensoorten zou er voor moeten zorgen dat projectadministratie voor de subsidieaanvrager makkelijker op te zetten is en zal niet ten kosten gaan van de controle eisen. De controle heeft een aantal vereisten echter staat niet in de regeling beschreven welke bewijsstukken de subsidieaanvrager dient aan te leveren. Hieruit kan er opgemaakt worden dat er ruimte is om de projectadministratie inzichtelijker, controleerbaar en efficiënter op te zetten. Zonder dat dit ten kosten gaat van de kwaliteit van de controle. Een voorbeeld hiervoor zijn de interne loonkosten. In de 'Handleiding voor het voeren van de projectadministratie' staat het volgende: "De subsidiabele loonkosten worden gebaseerd op het bruto uurtarief van de medewerker vermeerderd met een opslagpercentage van 32% voor de aanvullende werkgeverslasten (p) maal het aantal uren dat aan de ESF activiteiten is besteed (q)." (Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011:p.14). Het berekenen van het uurtarief en bijhouden van het aantal uur dat aan ESF activiteiten is besteed, zijn beiden arbeidsintensief voor de subsidieaanvrager. Hij dient het uurtarief per medewerker te berekenen, het salarisstrook voor de medewerker op te nemen in de projectadministratie en hij moet er voorzorgen dat de urenstaten tijdig en juist worden getekend. Ook de controles voor beide onderdelen zijn arbeidsintensief voor de subsidieverstrekker. Bij controle dienen de opgenomen bewijsstukken, zoals eerder opgenoemd, te worden gecontroleerd. Het hanteren van een vast uurtarief, welke bepaald wordt aan de hand van schijven over het bruto jaarsalaris, zou de administratieve lasten kunnen verlagen. Ook de controle lasten kunnen hierdoor verminderen omdat deze minder intensief hoeven te zijn. Ter illustratie: een schijf kan zijn van €0 tot€10.000. Alle medewerkers die een jaarsalaris hebben welke binnen deze schijf valt, kan een uurtarief van €5,- voor gehanteerd worden. Een volgende schijf kan zijn van €10.000 tot €20.000 waarbij het uurtarief €6,50 is en zo verder. Hiervoor dient als bewijsstuk de jaaropgave van de medewerker toegevoegd te worden aan de projectadministratie. Voor het aantonen van het aantal uur dat de medewerker heeft besteed aan het ESF project zou een aansluiting uit de bedrijfsadministratie van de organisatie gehaald kunnen worden.

De optimale balans kan gevonden worden door toe te staan dat de bewijsstukken die opgenomen moeten worden in de projectadministratie zo veel mogelijk aansluiten bij de bedrijfsadministratie van een organisatie. De randvoorwaarde hierbij is dat de opgenomen bewijsstukken aan de vereisten vanuit de wet- en regelgeving voldoen zodat de kwaliteit van de projectadministratie behouden blijft dan wel verbeterd.



Figuur 18: De verhoudingen en de relaties tussen de verschillende, betrokken instanties

6.4 Er zijn altijd mogelijkheden

Uit dit onderzoek is er gebleken dat er vanuit het oogpunt van de subsidieontvanger mogelijkheden zijn om de administratieve lasten te verminderen waarbij de kwaliteit van de uitvoering en de verantwoording ten minste gelijk blijven. Ook is er gebleken dat administratieve lasten en de controles achteraf nauw met elkaar zijn verbonden. Het verminderen van administratieve lasten zou tot een meer inzichtelijke en controleerbare projectadministratie kunnen leiden. Het is voor zowel de subsidieverstrekker als de subsidieaanvrager van belang dat de verlening van de subsidie op een efficiënte wijze plaatsvindt. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de geënuqueterden de projectadministratie niet vinden bijdragen aan het doel van de regelgeving. De reden hiervoor zijn

uiteenlopend maar hebben voornamelijk betrekking op de urenadministratie, het aantonen van de marktconformiteit en de wijze waarop verantwoording afgelegd moet worden over de financiële administratie. Hiernaast is ook gebleken dat een gedegen en goed controleerbare subsidieadministratie een voorwaarde is voor het maatschappelijke draagvlak voor subsidies. Uit de resultaten van het onderzoek komen vele mogelijkheden naar voren om de administratieve lasten te verminderen. Deze zijn te vertalen naar de onderstaande aanbevelingen:

- Als de regeling vorm krijgt dan zou het de projectadministratie ten goede komen als bij de vorming van de subsidieregeling direct nagedacht wordt over de wijze waarop en hoe de subsidieverstrekker zou willen dat er gerapporteerd wordt. Hierdoor kunnen subsidieaanvragers beter anticiperen op de opbouw en het bijhouden van de projectadministratie. Een subsidieaanvrager kan dan ook bepalen of de subsidieregeling passend is voor hem of haar.
- Laat ruimte in de subsidieregeling zo ver Europese regelgeving dit toe laat. Zodat deze ruimte benut kan worden voor het maken van maatwerkafspraken om de administratieve lasten meer te laten aansluiten bij de bedrijfsorganisatie en om bewerkelijke bewijsstukken te vermijden.
- Het advies is om meer duidelijkheid over de administratieve verplichtingen te geven aan de subsidieaanvragers zodat de subsidieaanvragers beter weet waar hij aan begint. Neem hierin ook mee de wijze waarop verantwoord moet worden.
- Informeer subsidieaanvragers op tijd. Tijdig informeren is essentieel om administratieve lasten te verlichten. Zeker wanneer de informatie betrekking heeft op de projectadministratie. De subsidieaanvragers heeft voldoende tijd om de projectadministratie kwalitatief goed op orde te krijgen.
- Publiceer de subsidieregeling eerder. Het advies is om minstens een half jaar voordat het aanvraagtijdstip opengaat de subsidieregeling te publiceren. Hierdoor kan de subsidieverstrekker tijd en ruimte nemen om uit te leggen wat de subsidieregeling inhoudt en wat er verwacht wordt van de subsidieaanvragers. Zo heeft de subsidieaanvragers ook tijd om te anticiperen. Dit gaat ook op voor het publiceren van standaardformulieren en standaardformats.
- Maak meer gebruik van vereenvoudigde kostensoorten. Het gebruik van vereenvoudigde kostensoorten kan de administratieve lasten verlagen en het risico op fouten in de controles beperken.
- Digitaliseren. Tegenwoordig worden veel bedrijfsadministraties digitaal geadmineerd. Het digitaal bijhouden van de projectadministratie zal leiden tot lastenverlichting voor de subsidieaanvragers. En zou het makkelijk maken om bewijsstukken op te zoeken tijdens controles.
- Neem subsidieaanvragers mee in de keuzes die er gemaakt worden. Een subsidieregeling is niet zwart en wit. Er is een grijs gebied in de regeling waar ruimte is voor interpretatie. Het advies is om gebruik te maken van deze ruimte voor specifieke afspraken met de subsidieverstrekker, maar wees waakzaam voor een willekeur in afspraken. Uniformiteit is hier van belang.

- Wees eenduidig en duidelijk. Door te investeren in eenduidig en duidelijk communiceren zal het begrip wederzijds groeien. Dit zal een hogere realisatie tot gevolg hebben, mits het Agentschap SZW haar standpunten blijft hanteren.

6.4.1 Vervolgonderzoek

In dit onderzoek zijn de mogelijkheden om de administratieve lasten bij de ESF subsidieregeling actie D te verlagen onderzocht met de voorwaarden dat de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de verantwoording op zijn minst gelijk blijft. Dit onderzoek is enkel gericht op de uitvoering en de hiermee gepaarde administratieve lasten in Nederland. ESF wordt ook in andere Europese landen uitgevoerd. Het onderwerp in dit onderzoek wordt ook uitgevoerd in België. Ook zij ervaren de eisen van EC ten aanzien van de kostenverantwoording als zeer hoog en arbeidsintensief. Hierom heeft België een methodiek ontwikkeld om de verantwoording over de kosten te vereenvoudigen. België maakt gebruik van standaardkosten voor deelnemers en personeelsleden. Deze standaardkosten zijn gebaseerd op historie of is tot stand gekomen middels benchmarking. Het gebruik van standaardkosten maakt het opzetten en bijhouden van de projectadministratie beheersbaar. Hierom wordt de berekening van de kosten per oproep in een notitie aan het begin van het subsidieproces vastgelegd door het Belgische Agentschap. Op deze manier hebben de Belgische subsidieverstrekker en subsidieaanvrager beiden duidelijkheid over de manier waarop de kosten worden berekend en de verantwoording. Zowel het Belgische Agentschap als het Nederlandse Agentschap voeren beiden een kwaliteitsaudit uit. In deze kwaliteitsaudit wordt beoordeeld of de subsidieaanvrager subsidie voor ESF mag aanvragen. Het gehele subsidieproces vindt digitaal plaats in België. Doordat België administratieve lasten voor de subsidieaanvragers heeft verlaagd, kunnen deze meer tijd en aandacht besteden aan de inhoud van het project. Deze werkwijze van België heeft tot een hogere realisatie geleid (Darnoun&Kowlesar, 2012:p.23-27). De verschillen tussen de buurlanden maken een onderzoek naar de wijze waarop de administratieve vereisten in België worden verantwoord een interessant vervolgonderzoek. Hierbij kunnen de resultaten uit dit onderzoek meegenomen worden voor verdere ontwikkeling en toepasbaarheid van het verlagen van de administratieve lasten in Nederland.

Bronvermelding

- ACTAL. *Taken en bevoegdheden*. [<http://www.actal.nl/over-actal/taken-en-bevoegdheden/>]. 10 januari 2016.
- ACTAL. (2013). *Merkbaar minder regeldruk*. Den Haag.
- Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Aanvragen*. [https://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf_d/aanvraagpagina]. 20 april 2015.
- Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Aanvraagcriteria actie D*. [https://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf_d/aanvraagcriteria]. 19 april 2015.
- Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2011). *ESF 2007-2013, Handleiding voor het voeren van de projectadministratie*. Den Haag.
- Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Operationeel programma ESF 2013-2020*. [<https://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-2020/operationeel-programma-esf-2014-2020>]. 20 april 2015.
- Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Regelgeving*. [https://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf_d/regelgeving]. 19 april 2015.
- Algemene Rekenkamer. (2011). *EU-trendrapport 2011*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer. (2013). *EU-trendrapport 2013*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer. (2015). *EU-trendrapport 2015*. Den Haag.
- Bekkers, V.(2007). *Beleid in beweging*. Den Haag, Lemma.
- Belastingdienst. (*Hoe lang moet u uw administratie bewaren?*) [http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/administratie_opzetten/hoe_lang_moet_u_uw_administratie_bewaren]. 11 augustus 2015.
- Boer, L., Bouma, S., Folkeringa, M., Ruig, L. de.(2010). *Tussentijdse evaluatie Europees Sociaal Fonds Acties A en D*. Research voor Beleid.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't. (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Bordewijk, P., Klaassen, H. (2011). *Begroten met beleid*. Den Haag, Sdu.
- Cooper, T.L. (2012). *The Responsible administrator*. San Francisco, Jossey-Bass.

- Darnoun, S., Kowlesar, A.C. (2012). *Europees Sociaal Fonds*. Rotterdam.
- Deschmidt, S., Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Leuven, LannooCampus.
- Doelen, F.C.J., van der. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparingen*. Enschede. Universiteit Twente.
- Edwards,A., Schaap,L. (2008).*Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum, Coutinho.
- Europa Decentraal. *Doelstellingen structuurfondsen*. [<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/regionaal-beleid-en-structuurfondsen/structuur-en-investeringsfondsen/doelstellingen-structuurfondsen/>]. 1 december 2014.
- Europa Nu. *Hoe werkt de Europese Unie?*. [http://www.europa-nu.nl/id/vhkjh35k65xu/hoe_werkt_de_europese_unie/].1 december 2014.
- Europa Nu. *Lissabonstrategie*. [<http://www.europa-nu.nl/id/vh7dotpnvfe/lissabonstrategie>]. 1 juni 2015.
- Europa Nu. *Structuurfondsen (ESIF)*. [http://www.europa-nu.nl/id/vh7downx7izu/structuurfondsen_esif]. 1 juni 2015.
- Europese Commissie. *Financiering*. [<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=86>]. 1 december 2014.
- Europese Rekenkamer.(2012). *De EU-controle 2012 in het kort*. Luxemburg.
- Hazeu, C.A. (2007).*Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum, Coutinho.
- Heuvel, J.H.J. van den.(1998).*Beleidsinstrumentatie*. Utrecht, Lemma.
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008).*Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Kickert, W.J.M. (2001). Public management of hybrid organizations, governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management*, Journal 4.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2012). *Onderzoek naar de impact van de concept- Structuurfondsverordeningen 2014-2020 op de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de Europese Structuurfondsen in Nederland*. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken. (2010). *Nationaal Strategisch Referentiekader*. Den Haag.

Field Code Changed

Formatted: Dutch (Netherlands)

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2007). *Operationeel Programma, ESF Doelstelling 2 2007-2013*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2010). *Stand van zaken benutting ESF door gemeenten*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2012). *ESF-programma 2007-2013*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2013). *Kamerbrief over het Europees Sociaal Fonds*. Den Haag.
- Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (1993). *Institutionele economie en openbaar bestuur : perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag, VUGA.
- Overheid. *Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien)*. [http://wetten.overheid.nl/BWBR0026313/geldigheidsdatum_28-06-2015]. 28 juni 2015.
- Peepkorn, M. Fundamentele tekortkomingen' in Europese begroting. *De Volkskrant*, 5 november 2014.
- Sociaal-Economische Raad. *Europa 2020: de nieuwe Lissabon strategie*. [<https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2000-2007/2009/b27900.aspx>]. 1 december 2014.
- Thiel, S. van. (2010). *Bestuurkundigonderzoek*. Bussum, Coutinho.
- Vleuten, A. van der, Binnema, H., Block, L., Boer, M. den, Esch, F. van, Keulen, M. van, Mastenbroek E., Princen, S., Reijnen, C., Segers, M., Suvarierol, S., Verbeek, B., Versluis, E. (2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Bussum, Coutinho.
- Vries, P. de., (2006). *Institutionele economie, economisch gedrag van onderneming en instituties*. Zutphen, Thieme Meulenhoff.



Bijlagen

Bijlage I: Formulier aanwezigheidsregistratie

Het Europees Sociaal Fonds investeert in jouw toekomst

Presentielijst

Project:	Scholing werkenden AV1
ESF-Cursus:	Verkoopbevordering (mbo-4)
Jaar:	2010
Week:	4
Naam instructeur:	K. Beest
Groep:	2010/2a

Naam	Datum	Van-tot	Tijdsduur	Paraaf	Opmerkingen
A. Bremer	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	AB (paraaf)	
B. Kleine	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	Verlof	
C. Jong	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	CJ (paraaf)	
D. Jansen	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	DJ (paraaf)	
E. Berg	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	EB (paraaf)	
F. Bai	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	Ziek	
G. Boer	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	GB (paraaf)	
H. Lek	23-1-2010	13:00-17:00	4 uur	HL (paraaf)	

Paraaf instructeur: Datum:

(handmatige dagtekening en paraaf door instructeur)



Bron: Agenschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 36.

Bijlage II: Formulier urenregistratie

Het Europees Sociaal Fonds investeert in jouw toekomst

Sluitende urenadministratie

Naam:	L. Beest
Functie:	Instructeur
Week:	32
Jaar:	2010
ESF-project:	Scholing werkenden AV1
Contracturen per week:	40

Datum:	ma	di	wo	do	vr	za	zo	Totaal
	4-8-2010	5-8-2010	6-8-2010	7-8-2010	8-8-2010	9-8-2010	10-8-2010	
ESF activiteit (specifiek benoemen)	2		0		1			3
ESF activiteit (specifiek benoemen)				1	1			2
ESF activiteit (specifiek benoemen)	1							1
Sub-totaal ESF	3	0	0	1	2	0	0	6
Overige	3	5	3	6	2			19
Verlof	2	3		1	4			10
Ziekte								0
Sub-totaal niet ESF	5	8	3	7	6	0	0	29
Totaal	8	8	3	8	8	0	0	40*

Paraafhandtekening medewerker
binnen een week na laatste activiteit huidige week

Paraafhandtekening leidinggevende
binnen vier weken na laatste activiteit huidige week

LB (paraaf)	Datum: 15-8-2010
FC (paraaf)	Datum: 20-8-2010

(Dagtekening en paraaf door medewerker en direct leidinggevende handmatig)



* Indien totaal afwijkt van contracturen motiveren:

Bron: Agenschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 37.

Bijlage III: Formulier benchmark

Het Europees Sociaal Fonds investeert in jouw toekomst

Benchmark



Naam dienst/opleiding:
ESF-projectnummer:

	aanbieder 1	aanbieder 2	aanbieder 3
Offerte/internet			
Datum prijsopgave			
Prijs			
Aantal dagdelen			
Max. groepsgrootte			
Prijs per dagdeel			
Prijs per deelnemer			
Overige prijselementen			

Motivatie

Handtekening: Datum handtekening:

Bron: Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 39

Bijlage IV: Deelnemersverklaring opleidingsniveau

Het Europees Sociaal Fonds investeert in jouw toekomst

Verklaring opleidingsniveau door de deelnemer



ESF-Project:

Naam deelnemer:

Hierbij verklaar ik dat mijn hoogst genoten opleiding, die ik met succes heb afgerond, is:

Zonder startkwalificatie:		Met startkwalificatie:	
Basisschool	<input type="checkbox"/>	MBO-2/MTS-2/MEAO-2/KMBO	<input type="checkbox"/>
LBO/LHNO/LEAO/VBO	<input type="checkbox"/>	HAVO/VWO/Gymnasium	<input type="checkbox"/>
VMBO/MAVO/LTS/MULO	<input type="checkbox"/>	MBO-3/MTS-3/MEAO-3	<input type="checkbox"/>
MBO-1/MTS-1/MEAO-1	<input type="checkbox"/>	MBO-4/MTS-4/MEAO-4	<input type="checkbox"/>
Huishoudschool	<input type="checkbox"/>	HBO/HBS/HTS/HEAO	<input type="checkbox"/>
		WO/Universiteit	<input type="checkbox"/>

Datum:

Handtekening deelnemer

Bron: Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 40

Bijlage V: Verklaring opleidingsniveau voor deelnemers door werkgever

Het Europees Sociaal Fonds investeert in jouw toekomst

Verklaring opleidingsniveau door de werkgever



ESF-Project:

Naam werkgever:

Het totaal aantal deelnemers opgenomen in de einddeclaratie bedraagt:

Hierbij verklaar ik dat de deelnemers opgenomen in de einddeclaratie van het project geen opleidingsniveau hebben hoger of gelijk aan HBO.

Ondergetekende verklaart namens de werkgever dat alle gegevens naar waarheid zijn ingevuld.

Getekend te:

datum:

Naam en functie ondertekenaar:

Handtekening en firmastempel:

Voor eventuele verificatie kan contact worden opgenomen met:

Naam:

Tel:

Bron: Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011:p. 41