

Staatssteun bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Een onderzoek naar factoren die het risico op ongeoorloofde
staatssteun vergroten

| | |
|----------------|---------------|
| Naam: | Matthijs Hoek |
| Studentnummer: | 434820 |
| Begeleider: | H. Klaassen |
| Datum: | 7-8-2020 |

Inhoud

| | |
|---|----|
| Samenvatting..... | 3 |
| Lijst van tabellen en figuren | 4 |
| Tabellen | 4 |
| Figuren..... | 4 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1 Algemene inleiding..... | 5 |
| 1.2 Aanleiding voor het onderzoek | 6 |
| 1.3 Probleemstelling..... | 7 |
| 1.4 Toelichting op de vraagstelling..... | 8 |
| 1.5 Duiding van het TK..... | 8 |
| 1.6 Maatschappelijke relevantie | 8 |
| 1.7 Wetenschappelijke relevantie..... | 9 |
| 1.8 Leeswijzer | 9 |
| 2. Staatssteun | 11 |
| 2.1 Het materiele aspect | 11 |
| 2.1.1 De achtergrond van staatssteun | 11 |
| 2.1.2 Inkaderen onderzoek..... | 14 |
| 2.1.3 Waarom overheidshandelen soms noodzakelijk is | 15 |
| 2.1.4 Tussenconclusie..... | 21 |
| 2.2 Het formele aspect..... | 22 |
| 2.2.1 Artikel 107 lid 1..... | 22 |
| 2.2.2 Artikel 107 lid 2 & 3 | 26 |
| 2.2.3 Artikel 108 & 109..... | 29 |
| 2.3 Factoren die staatssteun kunnen voorkomen..... | 30 |
| 2.3.1 Hoe ontstaat staatssteun? | 31 |
| 2.3.2 Ongeoorloofde staatssteun voorkomen | 37 |
| 2.4 Conceptueel model | 38 |
| 3. Methodologie | 40 |
| 3.1 Dataverzameling..... | 40 |
| 3.1.1 Multiple case study | 40 |
| 3.1.2 Documentenverzameling | 41 |
| 3.1.3 Interviews | 42 |
| 3.2 Validiteit en betrouwbaarheid | 44 |
| 3.2.1 Validiteit | 44 |
| 3.2.2 Betrouwbaarheid..... | 46 |

| | |
|---|----|
| 3.3 Operationalisering..... | 47 |
| 3.4 Data-analyse procedure | 48 |
| 3.4.1 Documentenanalyse..... | 48 |
| 3.4.2 Interviewanalyse | 49 |
| 4. Analyse | 51 |
| 4.1 Doelverandering..... | 51 |
| 4.1.1 Kennisnet..... | 52 |
| 4.1.2 Platform Bèatechniek..... | 54 |
| 4.1.3 PO-Raad | 56 |
| 4.2 Verandering in de markt..... | 58 |
| 4.2.1 Kennisnet..... | 58 |
| 4.2.2 Platform Bèatechniek..... | 60 |
| 4.2.3 PO-Raad | 61 |
| 4.3 Informatieasymmetrie..... | 63 |
| 4.3.1 Kennisnet..... | 63 |
| 4.3.2 Platform Bèatechniek..... | 65 |
| 4.3.3 PO-Raad | 66 |
| 4.4 Oplossingsrichtingen | 68 |
| 4.4.1 Dienst van Algemeen Economisch Belang..... | 69 |
| 4.4.2 Kennis over financieringsmethoden..... | 70 |
| 5. Conclusie | 72 |
| 5.1. Beantwoording deelvragen | 72 |
| 5.2 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen | 75 |
| 5.3 Discussie | 76 |
| 6. Reflectie..... | 77 |
| 6.1 Ongeoorloofde staatssteun..... | 77 |
| 6.2 Methodologische keuzes..... | 78 |
| Literatuurlijst | 80 |
| Bijlagen | 85 |
| Bijlage 1: topiclijst A | 85 |
| Bijlage 2: topiclijst B | 86 |
| Bijlage 3: codeboek | 87 |
| Bijlage 4: Overzicht van gebruikte documenten | 87 |

Samenvatting

Subsidies vanuit de overheid aan instellingen met een maatschappelijke doelstelling zijn dagelijkse kost. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft afgelopen jaar grofweg 630 miljoen euro aan subsidies verstrekt (Rijksbegroting, 2019). Subsidies zijn een vorm van steunmaatregelen vanuit de overheid. Echter zijn deze steunmaatregelen niet altijd wenselijk en bovendien niet altijd toegestaan. Nederland moet als lid van de Europese Unie voldoen aan Europese wet- en regelgeving. De Europese Unie heeft een aantal wetten die bepaalde vormen van staatssteun verbieden om oneerlijke concurrentie op de interne Europese markt te verbieden. Hoewel dit in de wet en op papier zwart-wit lijkt, is de grens tussen geoorloofde en ongeoorloofde staatssteun grijs.

De doelstelling van dit onderzoek is om te onderzoeken of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun bij het ministerie van OCW. Dit wordt gedaan door inzicht te verschaffen in staatssteun wet- en regelgeving, te kijken naar economische beweegredenen om staatssteun te verschaffen en een staatssteun analyse te doen op drie steunmaatregelen van het ministerie van OCW. Hierbij wordt gezocht naar factoren die ongeoorloofde staatssteun vergroten waardoor ongeoorloofde staatssteun makkelijker gedetecteerd kan worden. Hieruit kunnen dan aanbevelingen volgen om het risico op ongeoorloofde staatssteun in de toekomst kleiner te maken. De hoofdvraag van het onderzoek is: *op welke wijze kan binnen het ministerie van OCW ongeoorloofde staatssteun aan organisaties met een maatschappelijke doelstelling ontstaan en op welke wijze kan dit worden gedetecteerd en voorkomen?*

Deze hoofdvraag wordt beantwoord door middel van een casestudy van drie cases die bestaat uit interviews en een documentenanalyse. De cases zijn instellingen met wie het ministerie een langdurige subsidierelatie heeft van tenminste tien jaar. Op basis van de theorie zijn drie factoren onderzocht die een risico op ongeoorloofde staatssteun vergroten. Deze zijn: verandering in de markt, doelverandering en informatieasymmetrie. Bij de onderzochte cases was tenminste één van deze factoren telkens aanwezig. Op basis van de interviews en documentenanalyse is geconcludeerd dat bij alle drie de cases een (minimaal) risico op ongeoorloofde staatssteun zit. Hieruit wordt opgemaakt dat de drie factoren uit de theorie kunnen bijdragen aan het detecteren van ongeoorloofde staatssteun binnen het ministerie. Tot slot worden twee aanbevelingen gedaan om ongeoorloofde staatssteun in de toekomst te voorkomen. Dit is het vaker toepassen van een Dienst van Algemeen Economisch Belang. Dit is een juridisch instrument dat tot nu toe niet wordt toegepast binnen het ministerie maar wel veel potentie heeft. De tweede aanbeveling is om beleidsmedewerkers meer kennis te geven over die financiële instrument keuzes. Door de huidige financiële instrumenten beter toe te passen kan ongeoorloofde staatssteun in de toekomst worden voorkomen.

Lijst van tabellen en figuren

Tabellen

| | |
|---|----|
| Tabel 1: Verschillende soorten goederen | 17 |
| Tabel 2: Lijst van respondenten | 44 |
| Tabel 3: Operationalisering | 48 |

Figuren

| | |
|--|----|
| Figuur 1: Versimpelde weergave artikel 107 VWEU | 29 |
| Figuur 2: Stroomschema procedure standstill bepaling | 30 |
| Figuur 3: Conceptueel model | 38 |

1. Inleiding

1.1 Algemene inleiding

Momenteel is de Europese Commissie bezig met een onderzoek naar Nike voor het mogelijk ontwijken van belasting in Nederland (Europese Commissie, 2019b). Uit eerdere vergelijkbare onderzoeken concludeerde de Europese Commissie al dat verschillende multinationals zich schuldig maakte aan belastingontwijking. Dit leidde in de meeste gevallen tot herstelbetalingen variërend van tientallen tot wel enkele miljoenen euro's. In 2016 bleek echter dat Apple zoveel belasting, ontdukte door middel van een belastingconstructie in Ierland, dat dit leidde tot een herstelbetaling van 14,3 miljard euro (Europese Commissie, 2019b). Dit soort grote bedragen zijn uitzonderlijk, maar het geeft wel aan om wat voor grote belangen het kan gaan. De regels in kwestie die deze multinationals hebben overtreden waren artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In het kort houdt deze wet het verbod op staatssteun in. Het verbod op staatssteun is een wet die wordt opgelegd vanuit de Europese Unie, niet vanuit Nederland.

Voordat inhoudelijk in kan worden gegaan op het verbod van Staatssteun dient even kort uitgelegd te worden waarom EU-wetgeving zo relevant is. Wetten vanuit de Europese Unie gaan boven nationale wetgeving en gelden daarom altijd voor alle lidstaten. Deze regel is in Nederland geregeld in artikel 93 van de grondwet dat stelt dat wettelijke verdragen boven nationale wetgeving gaan. Wanneer een EU-lidstaat echter deze regel niet overneemt in haar nationale wetgeving geldt de voorrangregel nog steeds op basis van het arrest van Gend/Loos¹. Ook bij een tegenstrijdigheid tussen de EU-wetgeving en nationale wetgeving gaat EU-wetgeving voor. In Nederland is dit geregeld in artikel 94 van de grondwet. Wederom geldt echter dat wanneer een lidstaat dit niet overneemt, de superioriteit alsnog rechtsgeldig is op basis van het arrest Costa/ENEL². Kortom, EU-wetgeving is relevant omdat het de nationale wetgeving overstijgt.

Dit betekent dat het verbod op staatssteun geldt voor alle EU-lidstaten en daarmee ook voor Nederland. Het verbod op staatssteun is een uitgebreid en complex juridisch onderwerp met verstrekkende gevolgen voor zelfs lokale overheden. Kortgezegd houdt het verbod op staatssteun in dat er geen (mogelijke) verstoring van de vrij Europese markt mag zijn (Europa decentraal, 2019). In de simpelste vorm betekent dit dat een overheid private partijen niet zomaar geld kan schenken. Echter kan het zo verstrekkend zijn dat belastingwetgeving moet worden aangepast omdat belastingregels in het ene land gunstiger kunnen zijn dan het andere, waardoor ook oneerlijke concurrentie kan ontstaan. Een voorbeeld hiervan is het bovengenoemde Apple dat via een

¹ Hof van Justitie 5 februari 1963, Van Gend & Loos/ Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1

² Hof van Justitie van 15 juli 1964, Flaminio Costa/E.N.E.L., Zaak 6-64, ECLI:EU:C:1964:66

specifieke organisatiestructuur ervoor zorgde dat ze in Ierland belasting af moesten dragen, een land waar de belastingregels veel gunstiger waren voor Apple dan in andere EU-lidstaten.

Staatssteun is echter niet inherent slecht en niet ten alle tijden verboden. Er zijn tal van wettelijke uitzonderingen en bijzondere regelingen waarbij staatssteun geoorloofd is (Europa decentraal, 2019). Kort samengevat is staatssteun vaak geoorloofd wanneer er sprake is van marktfalen. Marktfalen houdt in dat vanuit de markt gewenste activiteiten niet tot stand komen of ongewenste activiteiten niet gestopt worden (Bator, 1958). Het betreft hierbij meestal publieke goederen waarvan de overheid het wenselijk vindt dat deze toch tot stand komen of juist wenselijk acht dat publieke nadelen verdwijnen. De begrippen staatssteun, marktverstoring, publieke goederen en marktfalen vereisen een diepgaandere uitleg om volledig te kunnen begrijpen, daarom zal hier maar aandacht aan worden besteed in het theoretisch kader.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In 2018 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) grofweg voor 630 miljoen euro aan subsidies verstrekt (Rijksbegroting, 2019). Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (art. 4:21, lid 1 Awb). Anders gezegd, subsidies kunnen worden gezien als een instrument van de overheid om beleidsdoelen te behalen. Soms zal een subsidie nodig zijn om een beoogde activiteit te creëren, maar soms kan een subsidie ook bedoeld zijn om een bepaald niveau van kwaliteit te waarborgen die de overheid nodig acht. Omdat subsidies worden gebruikt om een beleidsdoel te behalen staat in ieder geval vast dat subsidies een publiek belang moeten dienen. Subsidie is dan nodig omdat het publieke belang niet vanzelf in de markt tot stand komt dan wel niet de goede kwaliteit biedt. Het Ministerie van OCW besteedt ongeveer 630 miljoen euro aan subsidies om haar beleidsdoelen te realiseren.

De specifieke aanleiding voor dit onderzoek komt uit een rapport naar subsidiesystematiek van de Audit Rijksdienst (ADR) in 2016 (ADR, 2017). Hieruit bleek dat de instelling Nuffic, die het Ministerie van OCW al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw subsidieert, eigenlijk niet meer hoeft te subsidiëren, omdat het beoogde doel door middel van verandering in de markt zelf tot stand kan komen. Echter, vanwege een gebrek aan voldoende diepgaande evaluaties is dit binnen het Ministerie nooit aan het licht gekomen. Het probleem wat in bovenstaande casus aan het licht komt, is dat er in plaats van subsidie nu sprake is van staatssteun terwijl het dezelfde geldstroom betreft. Omdat de omstandigheden in de markt veranderd zijn en overheidshandelen niet meer vereist is, voldoet de geldstroom naar de organisatie niet meer aan de vereiste regels waaronder een subsidie mag worden toegekend. In dit soort gevallen dient de subsidie per direct te worden stopgezet omdat

de Nederlandse staat zich anders schuldig maakt aan staatssteun. In de praktijk is dit probleem echter moeilijk te herkennen. Zwart-wit gezien zijn er een aantal wettelijke regels die duidelijk maken wanneer de overheid geld mag geven aan een (private) instelling. Wanneer dat het geval is, spreken we van een subsidie. Ook is er een aantal regels waarin duidelijk is wanneer een staat geen geld mag geven aan (private) instellingen, ook al is het voor beleidsdoelen van die staat (art. 107, 108 & 109 VWEU). In zo'n geval spreken we van staatssteun. Echter zijn er ook een aantal gevallen waarin het duidelijk is dat er volgens de regels sprake is van staatssteun onder art. 107 VWEU, maar betreft het een uitzondering. Men spreekt dan van geoorloofde staatssteun. Kortom, de wet- en regelgeving omtrent staatssteun is uitgebreid en complex. Zelfs wanneer de regels duidelijk zijn, moet regelmatig gekeken worden of de omstandigheden waarin subsidie of geoorloofde staatssteun wordt verstrekt, niet significant zijn veranderd, waardoor andere wet- en regelgeving van toepassing wordt.

Op basis van het rapport van de ADR uit 2016 is besloten om een aantal instellingen die langdurig subsidie krijgen van het Ministerie van OCW nader te onderzoeken. Hierbij wordt eerst een volledig overzicht van alle wet- en regelgeving gegeven. Vervolgens zal naar de omstandigheden van ieder individueel geval worden gekeken om te bepalen of de subsidie of geoorloofde staatssteun op basis van de wet- en regelgeving nog steeds is toegestaan. Ter illustratie zal dit onderzoek een concreet oordeel geven over de drie onderzochte instellingen met betrekking tot de gehanteerde rechtsvorm die aangehouden dient te worden en de manier waarop subsidie verstrekt dient te worden.

1.3 Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in staatssteun wet- en regelgeving en eventuele gebrekkigheden die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hieromtrent heeft aan het licht te brengen en op basis hiervan een advies te geven aan het Ministerie van OCW door middel van een documentenanalyse, interviews en een drie instellingen die het ministerie subsidieert te toetsen aan staatssteun.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Op welke wijze ontstaat binnen het ministerie van OCW ongeoorloofde staatssteun aan organisaties met een maatschappelijke doelstelling en op welke wijze kan dit worden gedetecteerd en voorkomen?

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de volgende deelvragen:

- ❖ Waarom steunt de overheid soms maatschappelijke organisaties?
- ❖ Hoe ontstaat ongeoorloofde staatssteun?

- ❖ Bestaat er een risico op ongeoorloofde staatssteun bij Kennisnet, Platform Bèatechniek en de PO-Raad en hoe kan dit worden gedetecteerd en voorkomen?

1.4 Toelichting op de vraagstelling

Door middel van de bovenstaande vraagstelling kan inzicht worden verworven in wat staatssteun precies is, welke vormen er zijn en welke uitzonderingen er mogelijk zijn. Hierdoor ontstaat een helder overzicht van relevante wet- en regelgeving. Vervolgens wordt in het onderzoek ook concreet op staatssteun gecheckt bij enkele instellingen waardoor het onderzoek ook kan eindigen met een prescriptief element waarin duidelijk kan worden gemaakt hoe staatssteun kan worden voorkomen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de huidige capaciteit en kennis binnen het ministerie van OCW. Het antwoord op de hoofdvraag valt namelijk relatief simpel te beantwoorden met 'meer controleren door bijvoorbeeld meer evaluaties'. In de praktijk ontbreekt echter vaak de kennis of is simpelweg de capaciteit niet aanwezig om goed om te gaan met de staatssteun regels. Het antwoord op de hoofdvraag zal daarom ook handvaten bieden om, rekening houdend met deze beperkingen, op een correcte wijze de staatssteun regels van de Europese Commissie na te leven.

1.5 Duiding van het TK

Eerst worden de concepten van publieke goederen en marktfalen nader uitgewerkt aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Op basis van deze concepten en de relatie daartussen zal blijken waarom overheidshandelen in de markt soms nodig is. Vanuit dit oogpunt kan dan het concept van marktverstoring worden geïntroduceerd. Door middel van het gebruik van deze vier concepten en de relatie tussen elkaar wordt het speelveld duidelijk waarin het onderzoeksobject staatssteun zich bevindt. Na de theoretische achtergrond van waarom overheidshandelen nodig is, maar wel moet voldoen aan bepaalde regels, wordt staatssteun verder uitgewerkt. Er wordt een overzicht gegeven van relevante wet- en regelgeving. Inclusief uitzonderingen op staatssteun of vormen die vallen onder geoorloofde staatssteun zoals Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Tot slot worden factoren gepresenteerd die kunnen helpen bij het identificeren en/of voorkomen van staatssteun. Deze factoren zullen worden gepresenteerd in het conceptueel model.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Het Ministerie van OCW geeft jaarlijks zo'n 630 miljoen euro uit aan subsidies en dit aantal zal alleen maar stijgen de komende jaren (Rijksbegroting, 2019). Op basis van het rapport van de Auditdienst Rijk (2017) kan worden opgemaakt dat er binnen een aantal instellingen, die het Ministerie van OCW structureel subsidieert, een risico bestaat op staatssteun. Dit betekent dat er in ieder geval een risico bestaat dat een gedeelte van de 630 miljoen euro belastinggeld onrechtmatig wordt verstrekt aan instellingen. Het is maatschappelijk relevant om ervoor te zorgen dat de Nederlandse overheid zich

ten eerste houdt aan haar eigen maar ook internationale EU-wetgeving. Ten tweede is het belangrijk dat belastinggeld niet op gaat aan instellingen die beleidsdoelen bereiken voor het Ministerie terwijl die beleidsdoelen ook zonder dat geld kunnen worden bereikt. Dit is geen doelmatige besteding van belastinggeld. Terwijl het juist de bedoeling is dat de overheid zowel rechtmatig als doelmatig tewerk gaat (Kam, Koopmans en Wellink, 2015).

1.7 Wetenschappelijke relevantie

De Europese Commissie (EC) is het hoogste uitvoerende orgaan binnen de Europese Unie (Europese Commissie, 2019a). De EC geeft daarmee uitvoering van de staatssteunregels en bepaalt het beleid met betrekking tot het handhaven van de staatssteunregels. Cini (2001) heeft in een casestudy gekeken naar de rechterlijke tools die de EC gebruikt om de staatssteunregels af te dwingen. Zij concludeert dat de EC een afweging maakt tussen enerzijds het belang van handhaving van de internationale economie en wetgeving en anderzijds de politieke belangen. Deze afweging kan leiden tot een hardere lijn (hard law) in de gekozen tools om het staatssteunbeleid af te dwingen onder lidstaten (Cini, 2001). Ook Blauburger (2009) heeft gekeken naar zogenoemde 'soft law' en 'hard law'. Wat deze onderzoeken kenmerkt is dat deze kijken vanuit het perspectief van de EC. Andere onderzoeken beschrijven niet wat voor beleid de Europese Commissie voert maar kijken hoe het staatssteun beleid vanuit de EC kan worden verbeterd. Zo beargumenteren Friederiszick, Röller en Verouden (2006) dat door meer naar de economisch kant te kijken van staatssteun, er beter beleid gevoerd kan worden vanuit de EC. Tot slot wordt ook onderzocht wat nu het daadwerkelijke economische effect van geoorloofde staatssteun is (Ginevičius, Podvezko & Bruzge, 2008).

Al deze onderzoeken focussen zich echter op het perspectief van de EC of de effecten van het gevoerde beleid van de EC. Er is binnen de wetenschappelijke literatuur relatief weinig aandacht voor het perspectief vanuit de lidstaat zelf. Omdat dit onderzoek focust op wat staatssteun precies betekent voor de Nederlandse overheid en een bijdrage probeert te leveren aan hoe staatssteun in de toekomst kan worden voorkomen, wordt gepoogd deze leemte te vullen.

1.8 Leeswijzer

Hierboven is een korte introductie gegeven op het onderwerp staatssteun en waarom dit maatschappelijk en wetenschappelijk relevant is. In het volgende hoofdstuk volgt het theoretisch kader waarin nader wordt ingegaan op de verschillende concepten. Het theoretisch kader kan worden onderverdeeld in twee delen. In het eerste deel wordt de noodzaak van staatssteun en staatssteun regels toegelicht. In het tweede deel wordt gefocust op factoren die kunnen helpen ongeoorloofde staatssteun in de praktijk te voorkomen. Hierna worden in het conceptueel model de verschillende factoren in een duidelijk overzicht gepresenteerd.

In hoofdstuk drie wordt uiteengezet wat voor methoden zijn gebruikt in het onderzoek. En worden methodologische keuzes toegelicht. In hoofdstuk vier worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de hypotheses die per variabele worden behandeld. Hierna volgt de conclusie waarin de deelvragen en hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord. Tot slot worden in de discussie enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan en worden in de reflectie enkele nuances aangebracht.

2. Staatssteun

In het theoretisch kader worden de verschillende concepten gedefinieerd en nader toegelicht. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van de relevante wetenschappelijke literatuur. In het kort zal in het theoretisch kader een achtergrond worden geschetst van het gebied waarin staatssteun opereert, gevolgd door een inkadering van het onderzoek. Hierna wordt antwoord gegeven op de ‘materiele’ vraag van waarom overheidshandelen noodzakelijk is. Daarna wordt ingegaan op de ‘formele’ vraag, hierbij ligt de focus op de formele wet- en regelgeving vanuit de EU. Hierna volgt een paragraaf over hoe staatssteun dan praktisch kan ontstaan, gevolgd door mogelijke factoren die kunnen helpen bij het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Tot slot mondt het theoretische kader uit in een conceptueel model.

2.1 Het materiele aspect

De definitie van het materiele en formele aspect wordt ontleend uit de juridische literatuur. Binnen de rechtswetenschap staat de materiele wet voor inhoudelijke wetten en de formele wet voor de wetten die regels omtrent de inhoudelijke wetten stelt. Kortom, het materieel recht slaat op het inhoudelijke aspect terwijl formeel recht slaat op het handhaven van het materieel recht (Loth, Taekema en Gaakeer, 2015; Verheugt, 2011). Met het materiele aspect wordt in dit onderzoek dan ook het inhoudelijke aspect bedoeld. Voordat staatssteun uitgewerkt kan worden dient eerst te worden beantwoord waarom overheidshandelen überhaupt nodig is. Dit kan vanuit materieel oogpunt worden gedaan, hierbij wordt gefocust op het inhoudelijke aspect en dus op de wetenschappelijke literatuur. Maar ook vanuit formeel oogpunt, waarbij de regels omtrent de inhoud centraal staan. Hiervoor wordt in dit onderzoek gekeken naar de Europese wet- en regelgeving op het gebied van staatssteun (VWEU, 1957).

2.1.1 De achtergrond van staatssteun

Voordat in wordt gegaan op staatssteun, is het voor de beeldvorming handig om eerst iets over de historie van staatssteun te vermelden. Door naar verschillende economische theorieën te kijken wordt duidelijk waarom staatssteun is ontstaan en waarom er zoveel wet- en regelgeving op het gebied van staatssteun bestaat.

De noodzaak van staatssteun wordt duidelijk wanneer de relatie tussen begrippen publieke goederen, marktfalen, overheidsoptreden en marktverstoring helder is. Allereerst wordt gekeken naar publieke goederen. Publieke goederen kunnen uiteenlopend worden gedefinieerd. Zo stellen Holcombe (1997) en Samuelson (1954) dat in de economische theorie iets een publiek goed is, als het een keer geproduceerd is, het zonder extra kosten kan worden geconsumeerd door een extra consument. Dit worden ook wel collectieve goederen genoemd. Holcombe (1997) stelt dat een ander

criterium dat vaak wordt gegeven bij het definiëren van publieke goederen is, dat consumenten niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik van publieke goederen. Publieke goederen kunnen ook worden gedefinieerd als een goed dat zou moeten worden geproduceerd, maar waarvoor geen reële optie is om de kosten door te berekenen aan de consumenten (Tiebout, 1956; Enke, 1955). Deze definitie heeft een meer praktische insteek. De theorie over de publieke goederen is in de wetenschappelijke literatuur erg uitgebreid. Hoewel een groot deel van de onderzoekers op het gebied van publieke goederen de definitie van Holcombe (1997) en Samuelson (1954) aanhangen, kiezen andere wetenschappers voor een meer praktische insteek (Tiebout, 1956; Enke, 1955), maar er zijn ook wetenschappers die betogen dat publieke goederen helemaal geen publieke goederen zijn, omdat er altijd een keuze is om goederen niet collectief beschikbaar te stellen (Goldin, 1977). Door middel van deze korte alinea wordt gepoogd kort te schetsen dat publieke goederen een onderwerp is waar een onderzoek op zichzelf over kan worden geschreven. Voor dit onderzoek volstaat echter de praktische definitie van Tiebout (1956) en Enke (1955). Publieke goederen worden in dit onderzoek daarom gedefinieerd als goederen die zouden moeten ontstaan, maar waarvan er geen reële optie bestaat om de kosten door te berekenen aan de consument.

Marktfalen is een begrip dat nauw met publieke goederen samenhangt. Dit is namelijk iets dat regelmatig optreedt bij publieke goederen. Marktfalen kan worden gedefinieerd als het ontbreken van een systeem waardoor gewenste activiteiten vanuit de markt niet tot stand komen of ongewenste activiteiten niet gestopt worden (Bator, 1958). Het fenomeen marktfalen komt voort uit de theorie van het Pareto-optimum. Een Pareto-optimum houdt in dat geen enkele actor erop vooruit kan gaan, zonder dat een andere actor erop achteruitgaat (Thompson, 1966). Aangezien bij de Pareto-theorie er vanuit wordt gegaan dat iedere actor zijn eigen nut maximaliseert, zullen actoren hun middelen zo efficiënt mogelijk willen inzetten (Randall, 1983). Het gevolg hiervan is dat in sommige markten dit ertoe leidt dat er geen productie van goederen ontstaat, omdat dit niet efficiënt is. In andere gevallen kan het er ook voor zorgen dat de markt negatieve externe gevolgen niet aanpakt, denk daarbij bijvoorbeeld aan het milieuprobleem. De definitie van publieke goederen die in dit onderzoek wordt gehanteerd, stelt dat er geen reële optie is om gemaakte kosten voor een goed, door te berekenen aan de consument (Tiebout, 1956; Enke, 1955). Private partijen kiezen er daarom voor om geen publieke goederen te produceren, er is immers geen manier om de gemaakte kosten terug te halen, laat staan winst te behalen.

Zoals de definitie van Tiebout (1956) en Enke (1955) echter stelt, is het wel wenselijk dat publieke goederen tot stand komen. Door marktfalen kunnen deze goederen vanuit de markt echter niet tot stand komen of worden negatieve gevolgen door de markt niet opgelost. Wanneer het maatschappelijk toch wenselijk is dat deze publieke goederen tot stand komen, zal overheidsoptreden nodig zijn (Holcombe, 1997; Randall, 1983; Bator, 1958). Overheidsoptreden is

een vaag begrip binnen de wetenschappelijke literatuur dat kan verwijzen naar verschillende domeinen en wordt toegepast op uiteenlopende gebieden en markten. Enkele voorbeelden van overheidsoptreden in verschillende markten is op het gebied van gezondheidszorg (McCormick & Stone, 2007), op het gebied van investeringen (Chen, Sun, Tang, & Wu, 2011), op het gebied van voedselprijzen (Timmer, 1989) en op het gebied van educatie (Poterba, 1996). Echter is overheidsoptreden op elk domein denkbaar, daar waar de overheid dat nodig acht. Overheidsoptreden kan ook op verschillende domeinen plaats vinden. De meest voor de hand liggende optie waar men aan denkt bij marktfalen, is het geven van geld in de vorm van subsidies. Het subsidiëren van een specifieke markt is echter maar één van de *tools* die de overheid heeft om marktfalen tegen te gaan. Er kan ook worden gedacht aan kostenverlagende bijdrage, versoepelde regelgeving, begunstigende belastingwetgeving en gunstigere betalingstermijnen (Rijksoverheid, z.j.-b). Kortom, overheden hebben veel tools om in te grijpen en kunnen dit op elk gebied doen waar zij dit nodig achten.

Over het algemeen is overheidshandelen bij publieke goederen wenselijk. Er zijn echter ook situaties waarin overheidshandelen zorgt voor marktverstoring (Chen, Sun, Tang & Wu, 2011). Marktverstoring kan worden geïnterpreteerd als de mate waarin concurrenten winst mislopen (Garcia & Neven, 2005). Marktverstoring is het probleem dat de Europese Commissie (EC) beoogt te voorkomen met artikel 107, 108 & 109 van de VWEU (Europa Decentraal, 2019). De EC verstaat onder marktverstoring hetgeen dat door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties, het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloed (art. 107 lid 1 VWEU, 1957). Marktverstoring zorgt ervoor dat bepaalde ondernemingen een onrechtmatig voordeel ondervindt ten opzichte van andere ondernemingen in die markt. Als de Nederlandse overheid bijvoorbeeld een grote subsidie geeft aan de Albert Heijn, dan zullen de andere supermarkten, bijvoorbeeld de Jumbo, daaronder lijden. Immers kan de Albert Heijn zijn winstmarge verlagen vanwege de subsidie waardoor de AH zijn prijzen kan verlagen. De concurrentiepositie van de Jumbo verslechtert daardoor. Dit heeft echter niet alleen nationale gevolgen. Want de Albert Heijn zal ook een oneerlijk voordeel hebben in het buitenland vanwege zijn verbeterde concurrentiepositie. Om die reden heeft de Europese Commissie staatssteun regels opgesteld. Hierdoor wordt het oneerlijke concurrentie voorkomen en blijft de Europese interne markt eerlijk voor alle ondernemingen. Het handhaven van een eerlijke en open interne markt is een van de doelstellingen van de Europese Unie (Europa.eu, 2019). Kortom, staatssteun voor publieke goederen die anders niet tot stand kunnen komen door marktfalen, is een goed uitgangspunt. Het mag echter niet leiden tot marktverstoring omdat dat de Europese interne markt schaadt. Het uitgangspunt is namelijk dat er binnen de EU vrij verkeer van handelen is (Europa.eu, 2019; VWEU, 1957).

2.1.2 Inkaderen onderzoek

In de bovenstaande paragraaf zijn publieke goederen, marktfalen, overheidsoptreden en marktverstoring kort uitgewerkt. Elk van deze begrippen wordt uitgebreid in de wetenschappelijke literatuur behandeld en zijn waardige onderzoeksonderwerpen op zichzelf. In dit onderzoek is echter gekozen voor een zeer beperkte en beknopte uitleg van deze begrippen, omdat het puur ter illustratie dient om de achtergrond van staatssteun aan te tonen. Simpel gezegd kan deze achtergrond worden samengevat in het feit dat staatssteun nodig is om bepaalde markten te creëren en stimuleren, maar moet dit niet tot marktverstoring leiden. Vanuit deze achtergrondschets is het belangrijk om de kaders van dit onderzoek te verhelderen zodat duidelijk wordt waar het onderzoek exact op focust. Zoals al eerder aangegeven, wordt met publieke goederen een goed bedoeld dat geproduceerd zou moeten worden geproduceerd, maar waarvoor geen reële optie is om de kosten door te berekenen aan de consumenten (Tiebout, 1956; Enke, 1955). Met marktfalen wordt bedoeld dat er een systeem ontbreekt waardoor gewenste activiteiten vanuit de markt niet tot stand komen of ongewenste activiteiten niet gestopt worden (Bator, 1958). Deze definitie zal later in het theoretisch kader nog verder worden ingeperkt op basis van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (later: VWEU). Overheidsoptreden is een begrip dat vaag en verstrekkend is. Het is daarom geen geschikt begrip om te hanteren in dit onderzoek. In dit onderzoek wordt daarom ook niet gesproken van overheidsoptreden, maar van staatssteun. Staatssteun wordt gedefinieerd zoals beschreven is in artikel 107 lid VWEU: “een steunmaatregel die in welke vorm dan ook bekostigd is met staatsmiddelen”. Deze definitie duidt erop dat er bijvoorbeeld ook naar belasting verlagende maatregelen kan worden gekeken. Echter zal in dit onderzoek alleen worden gekeken naar bijdragen in de vorm van een subsidie. Bovendien wordt in dit onderzoek alleen gefocust op het domein van onderwijs. Immers is het verbeteren van onderwijs één van de kerntaken van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zo luidt de missie van het Ministerie van OCW: “Iedereen volgt goed onderwijs” (Rijksoverheid, z.j.-a). Tot slot is in dit onderzoek sprake van marktverstoring als is voldaan aan enkele criteria. Omdat marktverstoring in dit onderzoek moet worden gezien in het licht van staatssteunregels van de EU, zijn deze criteria af te leiden uit artikel 107 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dat betekent dat er sprake is van marktverstoring wanneer er wordt voldaan aan artikel 107 lid 1:

Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

2.1.3 Waarom overheidshandelen soms noodzakelijk is

In paragraaf 2.1.1 is een korte achtergrond van staatssteun geschetst. Die paragraaf kan worden gezien als een inhoudelijke inleiding op staatssteun. Het laat zien waarom staatssteun noodzakelijk is maar ook waarom er uitgebreide wet- en regelgeving nodig is om de Europese interne markt te beschermen. Immers, een van de kerndoelen van de Europese Unie is om economische en sociale vooruitgang voor haar lidstaten na te streven. Door middel van een sterke interne markt met vrij concurrentie, kan dit doel worden bereikt. Om die vrije concurrentie te kunnen handhaven is toezicht op steunverlening vanuit overheden noodzakelijk (Dijkman, et al., 2008). Hiermee is echter nog niet voldoende aandacht besteedt aan wat voorafgaat aan staatssteun. Namelijk: waarom is overheidshandelen überhaupt nodig? Waarom wordt verwacht van de overheid dat zij publieke goederen creëert? In deze paragraaf wordt, aan de hand van wetenschappelijke economische literatuur, toegelicht waarom overheidshandelen noodzakelijk is.

Wolfson (1988) onderscheidt een drietal verschillende motieven voor overheidshandelen. Deze zijn achtereenvolgens het efficiëntiemotief, het herverdelingsmotief en het stabilisatiemotief. Hierbij duidt het efficiëntiemotief op economische redenen voor overheidshandelen. Het herverdelingsmotief focust op de herverdeling van inkomens in de maatschappij. Tot slot is het stabilisatiemotief een factor die naar de macro kant kijkt en beoogt stabiliteit te bevorderen daar waar nodig.

2.1.3.1 Het efficiëntiemotief

Het efficiëntiemotief duidt op een bepaalde vorm van efficiëntie. Wolfson (1988) onderscheidt een aantal verschillende vormen van efficiëntie. Zo benoemt Wolfson (1988) technologische en economische efficiëntie, X-efficiëntie, dynamische efficiëntie en effectiviteit als vorm van efficiëntie. Echter het efficiëntiemotief voor overheidshandelen is veel breder dan dat. Het efficiëntiemotief houdt nou verband met de *public goods theory* (Wolfson, 1988). Op basis van de public goods theory wordt verklaard op grond van welke goederenkenmerken het 'mis' gaat in de markt en op grond van een efficiëntiemotief kan dan worden geconcludeerd dat het voordeliger is als de overheid ingrijpt (Wolfson, 1988). De nadruk ligt hierbij op het woord 'kan'. Als nuance op de inleiding van het theoretisch kader hoeft marktfalen niet per se tot overheidshandelen te leiden. Met marktfalen wordt alleen geconstateerd dat een bepaald goed door de markt niet tot stand komt, de vraag of het überhaupt noodzakelijk is om dat goed tot stand te laten komen is aan beleidsmakers (Wolfson, 1988). De public goods theory van Samuelson (1954) is een van de eerste die focus legt op het efficiënt spenderen van overheidsgeld. Hoewel er later enige kritiek bestaat op de concepten van Samuelson (1954), zoals op hoe het bij collectieve goederen voornamelijk gaat om non-rivaliteit (Wolfson, 1988), vormt zijn theorie wel de basis van hoe economen tegenwoordig naar (publieke)

goederen kijken. Belangrijk bij het hanteren van de public goods theory zijn drie uitgangspunten (Wolfson, 1988). Allereerst kan op basis van het soort goed en het efficiëntiemotief worden bepaald of iets collectief bekostigd kan worden. De public goods theory biedt dus een kader waarbinnen de afweging van wel of niet bekostigen makkelijker kan worden gemaakt (Wolfson, 1988). Ten tweede betekent bekostiging niet 1 op 1 dat de overheid het moet doen. Een goed voorbeeld is het wegennetwerk, de overheid betaalt dit, maar de daadwerkelijk productie ligt bij aannemers die de overheid inhuurt. Kortom, bekostiging is niet per definitie productie (Wolfson, 1988). Tot slot is efficiëntie niet de enige reden voor overheidshandelen. Zoals al eerder aangegeven bestaat er ook een herverdelingsmotief en een stabiliseringsmotief (Wolfson, 1988) en benoemt Goedhart (1977) bijvoorbeeld nog vier andere motieven: het kostenmotief, het externe effectenmotief, het knelpuntenmotief en het paternalistische motief.

Om dieper in te gaan op de verschillende soorten goederen, dient naar twee concepten te worden gekeken: exclusiviteit en rivaliteit (Wolfson, 1988). Exclusiviteit betekent dat de gebruiker alleen gebruik kan maken van het goed als hij een prijs betaalt voor het gebruik van het goed (Ott & Turnovsky, 2006). Anders gezegd, het moet mogelijk zijn om degenen die niet wil bij dragen aan een goed, uit te sluiten van het gebruik van dat goed (Wolfson, 1988). Rivaliteit betekent dat wanneer persoon A een goed consumeert, persoon B datzelfde goed niet nog een keer kan consumeren (Apesteguia & Maier-Rigaud, 2006; Wolfson, 1988). Door 'problemen' met exclusiviteit bestaat de kans dat marktfalen ontstaat. Doordat exclusiviteit niet mogelijk is of alleen tegen onrealistisch hoge kosten, kan de markt niet functioneren (Wolfson, 1988). Als de producent zijn product niet exclusief kan maken, kan deze over het algemeen de kosten niet verhalen op (alle) consumenten, het gevolg is dat de producent stopt met het maken of aanbieden van het goed. Een voorbeeld hiervan kan worden gegeven aan de hand van het openbaar vervoer (OV). Stel dat het te duur zou zijn om in het OV-controleurs in te zetten die controleren of mensen daadwerkelijk een kaartje hebben betaald. Dan zouden consumenten geen reden meer hebben om een kaartje te kopen voor het OV. Immers staat er geen sanctie op het niet betalen, want de consument kan gratis gebruik maken van het goed. Men spreekt hier dan van een *free-rider*, of zoals Wolfson (1988) het noemt: parasitair gedrag. Omdat in dit voorbeeld de consumenten geen kaartjes meer kopen voor het OV, vanwege het feit dat er sprake is van non-exclusiviteit, is het onmogelijk voor de aanbieder van het OV om dit te aan te blijven bieden. Er komen geen inkomsten binnen maar de producent van het OV maakt wel kosten om het OV te laten rijden. Het gevolg is dat de producent stopt met het aanbieden van openbaar vervoer. Een simpel voorbeeld van een goed waarbij sprake is van rivaliteit is de visserij. Iedere visser kan op zee vissen, maar zodra visser A een vis vangt, kan visser B dezelfde vis niet meer vangen.

Aan de hand van exclusiviteit en rivaliteit kunnen verschillende typen goederen worden onderscheiden. Deze zijn: collectieve goederen, quasi-collectieve goederen, gemengde goederen,

gemeenschappelijke goederen, geïndividualiseerde goederen en individuele goederen (Apestegua & Maier-Rigaud, 2006; Wolfson, 1988). In een tabel aan de hand van exclusiviteit en rivaliteit ziet dat er als volgt uit:

Tabel 1: Verschillende soorten goederen

| | Non-rivaliteit | Rivaliteit |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Non-exclusiviteit | (a) Collectieve goederen | (b) Gemeenschappelijke goederen |
| Exclusiviteit | (c) Geïndividualiseerde goederen | (d) Individuele goederen |

In deze tabel zijn quasi-collectieve goederen en gemengde goederen niet opgenomen. Dit komt omdat quasi-collectieve goederen zowel in cel c als d passen en gemengde goederen helemaal niet in deze tabel passen (Wolfson, 1988). Collectieve goederen zijn zoals tabel 1 laat zien non-exclusief en non-rivaliteit. Een voorbeeld hiervan is defensie, het is onmogelijk iemand in Nederland uit te sluiten van de nationale defensie en het gebruik van defensie door de een, maakt het niet onmogelijk voor anderen om van de nationale defensie gebruik te maken. Een voorbeeld van gemeenschappelijke goederen is niet-gereguleerde visserij (Apestegua & Maier-Rigaud, 2006; Wolfson, 1988). Niet-gereguleerd betekent dat de visserij non-exclusief is maar wat de ene visser vangt kan de andere visser niet vangen waardoor er wel sprake is van rivaliteit. Wolfson (1988) noemt als voorbeeld van geïndividualiseerde goederen geöctrooieerde kennis. Zo stelt Wolfson dat door het patent op de kennis het wel exclusief is, maar wanneer de een kennis gebruikt, sluit dit het gebruik van een ander niet uit. Tot slot is een voorbeeld van een individueel goed een telefoon. Die is alleen van een individu dus exclusief en als een individu de telefoon gebruikt, kunnen andere deze telefoon niet gebruiken. Holcombe (1997) en Samuelson (1954) stellen dat in de economische theorie iets een publiek goed is, als het een keer geproduceerd is, het zonder extra kosten kan worden geconsumeerd door een extra consument. Hieruit kan worden opgemaakt dat de collectieve goederen van Wolfson (1988) daarom publieke goederen zijn. Holcombe (1997) stelt dat een ander criterium dat vaak wordt gegeven bij het definiëren van publieke goederen is, dat consumenten niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik van publieke goederen. Hieruit kan worden opgemaakt dat ook de gemeenschappelijke goederen van Wolfson (1988) publieke goederen zijn. Tot slot wordt in deze scriptie, zoals al eerder vermeldt, publieke goederen gedefinieerd als een goed dat zou moeten worden geproduceerd, maar waarvoor geen reële optie is om de kosten door te berekenen aan de consumenten (Tiebout, 1956; Enke, 1955). Ook deze praktische insteek toont aan dat publieke goederen bestaan uit (a) collectieve goederen en (b) gemeenschappelijke goederen.

Immers, om de eerder genoemde voorbeelden nogmaals te gebruiken, is defensie noodzakelijk en is gereguleerde visserij wenselijk maar zonder overheid kunnen de kosten reëel gezien niet aan de consumenten worden doorberekend. Daarentegen zijn de kosten van (c) geïndividualiseerde goederen en (d) individuele goederen wel goed door te berekenen aan de consument. Zo is gebruikelijk dat wie een patent of telefoon koopt, daarvoor betaalt. Dus gelet op de definitie van publieke goederen vormen alleen collectieve en gemeenschappelijke goederen publieke goederen.

Zoals al eerder vermeld passen quasi-collectieve goederen in zowel cel c als cel d van tabel 1. Wolfson (1988) stelt dat quasi-collectief betekent dat de goederen eigenlijk wel exclusief zijn en daarmee in cel c passen, maar dat de overheid doet alsof de goederen niet-exclusief zijn. Eigenlijk maakt de overheid daarmee de keuze om van een geïndividualiseerd goed een collectief goed te maken. Dit doet zij niet vanuit een efficiëntiemotief maar vanuit beleidsoverwegingen (Wolfson, 1988). De overheid kan zelfs de keuze maken om individuele goederen (cel d in tabel 1) te veranderen in collectieve goederen. Een voorbeeld hiervan is onderwijs (Wolfson, 1988). Onderwijs is exclusief, wanneer een leerling (of klas) wordt onderwezen door een leraar kan een andere leerling of klas niet van datzelfde onderwijs genieten. Daarmee is onderwijs een individueel goed, echter kiest de overheid om dit nationaal te bekostigen en te steunen vanuit beleidsoverwegingen. Over deze beleidsoverwegingen wordt meer gesproken in paragraaf 2.3 waarin wordt gefocust op de rol van de overheid. Gemengde goederen zijn goederen die zowel publieke als private kenmerken hebben (Brown & Jackson, 1982). Wolfson (1988) stelt dat dit soort goederen deels exclusief deels non-exclusief kunnen zijn. Praktisch gezien gaat het bij gemengde goederen om grensgevallen die zich moeilijk laten indelen in tabel 1. Een voorbeeld is een mooie tuin van iemand in de buurt. De tuin is van de eigenaar van het desbetreffende huis, andere mogen zijn tuin niet betreden zonder toestemming, dat maakt de tuin exclusief. Echter kan heel de buurt vanaf een afstandje genieten van hoe mooi de tuin eruitziet, hier kan de eigenaar niets aan doen. In die zin is diezelfde tuin ook een non-exclusief goed. Omdat in dit onderzoek de focus ligt op overheidshandelen en gemengde goederen over het algemeen kleinere goederen zijn, zoals de tuin van een bewoner, waar de overheid weinig tot geen aandacht aan besteedt, wordt in dit onderzoek niet verder ingegaan op gemengde goederen.

Kortom, in bovenstaande paragraaf zijn verschillende soorten goederen aan bod gekomen. Op basis van verschillende goederenkenmerken dient de overheid verschillend te handelen. Elke soort goed heeft een ander efficiëntieprobleem (Wolfson, 1988). Van sommige efficiëntieproblemen wordt verwacht van de overheid dat zij deze oplost, bij andere is dat minder wenselijk. Verder bestaan er ook quasi-collectieve goederen waarbij de overheid de overweging maakt om deze te bekostigen op basis van een andere reden dan een efficiëntiereden.

Zonder in te gaan op de grenskosten, kostencontroverse en andere zeer economische

termen die Wolfson (1988) in acht neemt bij de public goods theory, kan wel worden geconcludeerd dat voornamelijk de exclusiviteit en niet de rivaliteit bepaald of overheidshandelen in de vorm van staatssteun noodzakelijk is (Wolfson, 1988). Anders gezegd, exclusiviteit is het probleem, niet rivaliteit. Immers zorgt rivaliteit ervoor dat alleen een selecte groep gebruik kan maken van een goed maar non-exclusiviteit betekent dat een producent zijn kosten niet kan verhalen op consumenten of alleen door middel van onrealistisch hoge kosten. Dit kan duidelijk worden gedemonstreerd aan de hand van de vier soorten goederen in tabel 1. Bij collectieve goederen is sprake van non-exclusiviteit (Wolfson, 1988), deze moeten daarom worden bekostigd door de overheid. Immers kan geen enkele particuliere producent zijn kosten verhalen op de consument. Vandaar dat alleen de overheid dit door middel van verplichte belastingen kan doen. Hetzelfde geldt voor de gemeenschappelijke goederen. Hoewel hier wel sprake is van rivaliteit, maakt dat voor de efficiëntie niet uit. Het probleem dat een particuliere producent de kosten niet kan verhalen blijft bestaan. Rivaliteit betekent alleen dat de groep consumenten in theorie kleiner is. Om de visserij wederom als voorbeeld te nemen, vissen kunnen maar een keer worden gevangen. Wat betekent dat er minder vissers zullen zijn dan wanneer er oneindig veel vis in de zee zat, immers als er meer gevangen kan worden zullen er ook meer vissers zijn. Door de rivaliteit is er maar ruimte voor een select aantal vissers omdat er ook maar een select aantal vissen is om te vangen. Maar er is geen sprake van marktfalen of steun vanuit overheid nodig om deze markt in stand te houden. Natuurlijk is overbevissing wel een probleem maar dat is een maatschappelijk probleem waar een beleidsoverweging aan ten grondslag ligt, niet een efficiëntieprobleem. Op basis van dezelfde redenering dat exclusiviteit leidend is (Wolfson, 1988), vallen geïndividualiseerde goederen en individuele goederen niet voor rekening van de overheid. Bij beide kan de producent de kosten verhalen op de consument, het maakt verder niet uit of het goed dat de producent aanbiedt rivaliserend is of niet. Zo zal Apple, dat telefoons als individueel goed verkoopt, per consument een nieuw goed moeten leveren. Terwijl een weerstation, dat zijn weeranalyse eenmalig uitvoert voor die dag en daarmee een geïndividualiseerd goed verkoopt, diezelfde weeranalyse aan alle consumenten kan verkopen.

Geconcludeerd kan worden dat op basis van het efficiëntiemotief de overheid steun moet verlenen aan markten waar collectieve goederen of gemeenschappelijke goederen aanwezig zijn. In deze markten zal immers marktfalen optreden. Terwijl bij geïndividualiseerde goederen en individuele goederen de markt zelf tot stand kan komen. Wolfson (1988) benadrukt dat de overheid alleen zou moeten handelen vanuit efficiëntieoverweging. Zo kan beleidsmatig worden besloten dat het niet wenselijk is bepaalde markten te helpen. Tegelijk kan ook een beleidsoverweging zijn om individuele goederen toch als collectief goed te behandelen, zoals het quasi-collectief goed onderwijs.

2.1.3.2 Het herverdelingsmotief

Buiten het efficiëntiemotief bestaat ook het herverdelingsmotief. Het herverdelingsmotief gaat voornamelijk over het individualisme en de normen en waarden die individuen hebben (Wolfson, 1988). Immers gaat het individualisme ervan uit dat men over het algemeen alleen naar zichzelf kijkt. Wel moet worden opgemerkt dat men ook altruïstisch gedrag vertoont en niet altijd alleen naar zichzelf kijkt (Wolfson, 1988). Door het individualisme zijn persoonlijke normen en waarden een gegeven. Wolfson stelt dat deze individuele normen en waarden samen invloed hebben op hoe men als maatschappij naar rechtvaardigheid kijkt. Rechtvaardigheid gaat in dit onderzoek over wat de maatschappij vindt wat de overheid moet herverdelen. De overheid is uiteindelijk politiek gestuurd en zal tot op zekere hoogte de inkomens zodanig herverdelen, als dat de maatschappij aanvaardbaar vindt. Anders gezegd, het volk bepaalt in zekere mate wat rechtvaardig is om te herverdelen. Wolfson (1988) stelt dat deze gegeven waardepatronen simpelweg aangenomen dienen te worden, omdat het onmogelijk is om ze theoretisch te bewijzen. Vandaar dat Wolfson spreekt over postulaten. De essentie van het herverdelingsmotief is dat het niet gestuurd wordt vanuit economische overwegingen, zoals bij het efficiëntiemotief, maar dat het gebaseerd is op individuele normen en waarden die uiteindelijk de normen en waarden van de maatschappij als geheel bepalen. Om dit in een simpel voorbeeld wat meer tot de verbeelding te laten spreken, kan globaal worden gekeken naar het verschil tussen Nederland en Amerika op sociaal gebied. In Nederland vinden we het als maatschappij wenselijk dat er een basisinkomen is voor mensen die werkeloos zijn. Als maatschappij willen we niet dat die mensen op straat moeten leven. Dat men daar met ze allen meer belasting voor betaalt, vindt men prima. In Amerika daarentegen vindt men als maatschappij de vrijheid veel belangrijker, men streeft daar naar een minder ingrijpende overheid. Er is daar daarom een lagere belastingdruk en daarom ook geen sociaal vangnet. Het herverdelingsmotief valt daarom terug te leiden tot de individuele normen en waarden. Geconcludeerd kan worden dat quasi-collectieve goederen, die gecreëerd worden uit een beleidsoverweging, eigenlijk een voorbeeld zijn van een herverdelingsmotief. Zoals in 2.1.3.1 is aangegeven, is een belangrijk quasi-collectief goed onderwijs, hoewel dit eigenlijk een individueel goed is. Echter zijn onze normen en waarden er zo op ingesteld dat de Nederlandse maatschappij het belangrijk vindt dat elk kind, ongeacht het inkomen van zijn of haar ouders, onderwijs kan volgen. Vandaar dat onderwijs een voorbeeld is van het herverdelingsmotief in actie.

2.1.3.3 Het stabilisatiemotief

Tot slot bestaat naast het efficiëntiemotief en herverdelingsmotief ook het stabilisatiemotief. Zonder in te gaan op de Laffer-curve of Tanzi-curve die Wolfson (1988) beschrijft, volstaat voor dit onderzoek om kort in te gaan op de economisch evenwichtigheid en onevenwichtigheid theorieën.

Voor beide theorieën bestaan verschillende varianten. Zo onderscheidt Wolfson (1988) een analytische, ideologische, rationalistische en institutioneel-gedrag variant van de evenwichtstheorie. Ook in de onevenwichtstheorie bestaan de varianten normatief en positief (Wolfson, 1988). In een poging dit onderzoek niet een te zware economische ondertoon te geven, worden de evenwichts- en onevenwichtstheorie kort globaal toegelicht, met name in relatie tot overheidshandelen. In het kort, zonder volledig recht te doen aan de evenwichtstheorie, stelt de evenwichtstheorie dat de markt zichzelf in evenwicht houdt (Wolfson, 1988). De verschillende varianten van de evenwichtstheorie verschillen in mening in hoe de markt zichzelf in balans houdt, maar zijn het er wel over eens dat het marktmechanisme in een bepaalde vorm de markt balanceert. Onevenwichtstheorieën stellen echter, zoals de naam suggereert, dat de markt zichzelf niet in balans houdt (Wolfson, 1988). De uiteenlopende varianten verschillen in het feit dat ze voor deze onbalans een andere oorzaak zien. De kern is echter dat de markt zichzelf niet stabiliseert. Wanneer de markt niet stabiel is kan het wenselijk zijn voor de overheid om op een bepaalde manier te handelen. Neem een extreem voorbeeld waarin de voedselprijzen of de huur elke dag van de week extreem schommelt. Dat zorgt voor chaos in de maatschappij. Het is dan wenselijk dat de overheid ingrijpt om enige stabiliteit te waarborgen. Omdat dit onderzoek zich richt op mogelijk verboden staatssteun bij het Ministerie van OCW is het zeer onwaarschijnlijk dat het stabilisatiemotief als reden voor overheidshandelen naar voren komt. Daarom is gekozen om het stabilisatiemotief niet zodanig diep uit te leggen.

2.1.4 Tussenconclusie

In paragraaf 2.1.1 is in aanvulling op de inleiding het verband tussen staatssteun en overheidshandelen nader toegelicht. Hierin is duidelijk gemaakt dat overheidshandelen in de markt soms noodzakelijk is om de markt te helpen. Het kan echter ook leiden tot marktverstoring op Europees niveau, iets waar de Europese Commissie voor waakt. In paragraaf 2.2.2 is nader gefocust op het onderzoeksobject, namelijk het Ministerie van OCW. Hierin is het onderzoek nader ingekaderd om zo het onderzoeksobject duidelijk te maken. Tot slot is in paragraaf 2.2.3 naar de achterliggende vraag van overheidshandelen gekeken. Immers is het relevant om, als men naar staatssteun kijkt, ook te kijken naar wat de motieven van de overheid überhaupt zijn om steun uit te vaardigen. In deze paragraaf is opgemerkt dat er een drietal overheidsmotieven zijn waarvan waarschijnlijk het efficiëntiemotief en het herverdelingsmotief het meest nadrukkelijk terug zullen komen.

2.2 Het formele aspect

Zoals al eerder vermeld staat het materieel aspect voor de inhoudelijke kant terwijl het formele aspect slaat op het handhaven van het materiele aspect (Loth, Taekema en Gaakeer, 2015; Verheugt, 2011). Hierboven is op basis van wetenschappelijke literatuur uiteengezet waarom overheidshandelen noodzakelijk is, eigenlijk de materiele kant van overheidshandelen. Echter dient ook rekening te worden gehouden met het formele aspect. De regels die bestaan omtrent de inhoud. Namelijk de wet- en regelgeving op het gebied van staatssteun vanuit de Europese Unie (VWEU, 1957). Want hoewel we hierboven hebben gezien dat overheidshandelen, ofwel staatssteun, soms wenselijk is, kan het ook leiden tot marktverstoring. Het doel van de Europese Commissie is om deze marktverstoring te voorkomen (Europa Decentraal, 2019) en dit doen zij aan de hand van strenge wet en regelgeving waarin de Nederlandse overheid zich dient te houden (Grondwet, 2018). Artikel 107, 108 & 109 VWEU staan voor de staatssteun regels vanuit de Europese Unie. Hierbij staat artikel 107 VWEU in het teken van toetsing. Aan de hand van artikel 107 VWEU wordt bepaald of geplande steun of reeds verstrekte steun verenigbaar is met de interne markt (VWEU, 1957). Artikel van 108 VWEU is in het kort de onderzoekplicht. Op basis van artikel 108 VWEU moeten lidstaten hun steunregelingen aanmelden bij de Europese Commissie, zodat deze de steunregelingen kan toetsen aan de voorwaarde van artikel 107 VWEU (VWEU, 1957). Op basis van artikel 109 VWEU kan de Raad van de Europese Unie, na raadpleging van het Europees Parlement, verordeningen vaststellen op het gebied van staatssteun wet- en regelgeving (VWEU, 1957). Hierbij is het wel van belang dat de Europese Commissie tijdig wordt geïnformeerd.

2.2.1 Artikel 107 lid 1

In artikel 107 VWEU staan, zoals hierboven al beschreven, de toetsingscriteria. De Europese Commissie zal staatssteunregelingen toetsen aan deze criteria. Indien blijkt dat is voldaan aan deze criteria, dan is er sprake van onverenigbare staatssteun, ook wel ongeoorloofde of verboden staatssteun. Artikel 107 lid 1 VWEU luidt: *Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.* Hieruit vallen 5 criteria op te maken. Deze zijn: (1) de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd, (2) de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht, (3) begunstiging, (4) selectiviteit en (5) de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU (Europa Decentraal, 2017a). Criterium vijf kan worden onderverdeeld in twee criteria maar aangezien de EC deze normaal gesproken gezamenlijk behandelt, zal dat in dit

onderzoek ook zou aangehouden worden. Verder zijn deze vijf criteria cumulatief.

Criterium een: *de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd*, houdt letterlijk in dat de staat, oftewel de overheid, de steun moet hebben gefinancierd. Het begrip staat wordt door de EC echter ruim uitgelegd. Zo valt niet alleen de centrale overheid eronder maar ook alle provincies, gemeenten en waterschappen. Ook financiering die indirect via de overheid verloopt door middel van openbare ondernemingen of openbare lichamen wordt gezien als steun vanuit de overheid (Europese Commissie, 2016; Dijkman, de Jong-Goris, van Lotringen, Jozepa & Kühler, 2008). Ook moet het begrip steun ruim worden uitgelegd. Onder steun valt niet alleen subsidies maar bijvoorbeeld ook leningen, garanties, deelnemingen in het kapitaal van ondernemingen en voordelen in natura (Europese Commissie, 2016). Steun heeft vele vormen en maten, echter wordt in dit onderzoek alleen naar geldstromen gekeken in de vorm van subsidies. Het is daarom niet relevant om steun verder uit te werken.

Het tweede criterium: *de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht*, stelt eigenlijk twee voorwaarden. Er moet sprake zijn van een onderneming en er moet een economische activiteit worden verricht. In het arrest Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten³ is door het Hof van Justitie bepaald dat onder een onderneming wordt verstaan: 'elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd' (Europese Commissie, 2016; Dijkman, et al., 2008). Hieruit kan worden opgemaakt dat het begrip onderneming erg ruim is. Om dit in Nederlands perspectief te zetten, ook stichtingen, sportclubs of woningcorporaties, om maar enkele voorbeelden te noemen, kunnen een onderneming zijn in het Europees recht, mits er sprake is van een economische activiteit. Een economische activiteit wordt gedefinieerd als 'het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt' in het Fenin-arrest⁴ (Europese Commissie, 2016; Dijkman, et al., 2008). Dit betekent onder andere dat een winsttoegmerk niet noodzakelijk is. Organisaties zoals scholen, die een niet-economisch doel dienen, zullen in beginsel daarom niet aan dit criterium voldoen. Het uitgangspunt is immers dat onderwijs een grondrecht is. Hoewel scholen dus wel een dienst aanbieden, is dit geen aanbidding op een markt die ontstaat door vraag en aanbod. Er is daarom geen sprake van een markt zoals bedoeld in het Fenin-arrest. Echter moet de school dan geen nevenactiviteiten doen die wel kunnen worden aangemerkt als een economische activiteit (Dijkman, et al., 2008).

Het derde criterium: *begunstiging*, houdt in dat een onderneming een voordeel behaalt uit de steun. Van een voordeel, zoals bedoeld in artikel 107 lid 1 VWEU, is sprake, wanneer een

³Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 74

⁴Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 4 maart 2003, zaak T-319/99 (Fenin), ECLI:EU:T:2003:50

economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen (Europese Commissie, 2016; Dijkman, et al., 2008). Dit heeft het Hof van Justitie bepaald in het arrest SFEI e.a./ La Poste e.a.⁵. Normale marktvoorwaarden wil zeggen zonder de steun van de overheid. Onder begunstiging, ofwel steun van de overheid, vallen niet alleen positieve bijdragen, ook vermindering van de lasten valt hieronder. Vermindering van de lasten dient wederom ruim uit te worden gelegd. Onder lastenvermindering vallen alle vormen die normaliter op de omzet van de onderneming drukken (Europese Commissie, 2016). Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld wanneer een lidstaat een deel van de loonkosten betaalt of een salaristoelage betaalt terwijl zij dit niet wettelijk verplicht is. Hieruit kan worden opgemaakt dat staatssteun wetgeving relatief verstrekking is. Verder wordt onder voordeel niet alleen een direct voordeel verstaan maar ook een indirect voordeel (Europese Commissie, 2016). Een indirect voordeel wil zeggen dat een ander dan de onderneming aan wie de steun gericht is de steun eigenlijk ontvangt. Denk hierbij aan een overheid die een subsidie verstrekt aan onderneming A maar onderneming A besteedt een substantieel deel van zijn werk uit aan onderneming B. In zo'n geval kan er sprake zijn van een indirect voordeel. Een indirect voordeel moet wel worden onderscheiden van secundaire economische effecten (Europese Commissie, 2016). Secundaire economische effecten zijn in de regel vaak aanwezig bij een steunmaatregel, immers is het doel van een steunmaatregel het verbeteren van bijvoorbeeld een specifieke sector, het is logisch dat als deze sector beter gaat presteren, dit ook zorgt voor betere prestaties in andere sectoren. De scheidslijn tussen secundaire economische effecten en indirect voordeel is daarmee relatief dun. De Europese Commissie (2016) stelt dat er sprake is van indirect voordeel en niet van secundaire economische effecten indien de maatregel zodanig is vormgegeven dat de secundaire effecten daarvan worden doorgelid naar duidelijk te onderscheiden ondernemingen of groepen van ondernemingen.

Het vierde criterium: *selectiviteit*, betekent dat er sprake moet zijn van (enige vorm van) selectiviteit. Oftewel de steun is alleen beschikbaar voor bepaalde ondernemingen, producties of economische sectoren (Dijkman, et al., 2008). Steunmaatregelen van algemene aard kunnen daarom nooit aan het selectiviteitscriterium voldoen (Europese Commissie, 2016). Selectiviteit kan, om in juridische termen te spreken, in twee groepen worden onderverdeeld. Er kan sprake zijn van *de jure* selectiviteit of *de facto* selectiviteit. *De jure* betekent in het latijn 'volgens het recht' terwijl *de facto* 'in feite' betekent. Met *de jure* selectiviteit wordt dan ook bedoeld wanneer volgens de formulering van het wetsartikel sprake is van selectiviteit. Kortom, het vierde criterium stelt dat er geen sprake mag zijn van selectiviteit, dus wanneer de Nederlandse overheid besluit de salarissen van alle

⁵Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU: C:1996:285, punt 60

werknemers in de staalsector te betalen, is er sprake van *de jure* selectiviteit. Er wordt rechtstreeks voldaan aan de eis die in de wet staat, immers mag een maatregel niet een selectief voordeel op bieden, zoals alleen in de staalsector. *De facto* selectiviteit wil zeggen dat een maatregel op papier voldoet aan de wet en er dus geen sprake is van selectiviteit, maar in feite ontstaat door de uitwerking van de maatregel toch selectiviteit. In het Gibraltar-arrest⁶ wordt hier een voorbeeld van gegeven. In het Gibraltar-arrest werden de belastingregels voor alle ondernemingen veranderd. Dit is een maatregel in algemene zin en is daarom *de jure* niet selectief. Echter bleek de samenloop van de nieuwe belastingregels ervoor te zorgen dat zogeheten brievenbusfirma's helemaal geen belasting hoefde te betalen. Daarom was er sprake van een *de facto* selectiviteit. In feite ontstond namelijk wel een selectief voordeel voor brievenbusfirma's. Om een *de facto* selectiviteit, ook wel materiele selectiviteit, te beoordelen, moet een onderzoek worden ingesteld aan de hand van drie stappen (Europese Commissie, 2016). Eerst moet worden bepaald wat de referentieregeling is, vervolgens moet worden gekeken of de steunmaatregel afwijkt van die referentieregeling. Wanneer dit niet het geval is, is er geen sprake van materiele selectiviteit. Als dit wel het geval is dient in de derde stap te worden onderzocht of de afwijking gerechtvaardigd kan worden door de aard of opzet van de maatregel. Kortom, zowel een *de jure* selectiviteit als een *de facto* selectiviteit valt onder de reikwijdte van het vierde criterium. Verder dient voor de volledigheid te worden gemeld dat er ook sprake kan zijn van geografische selectiviteit. In zo'n geval wordt alleen een specifiek gebied bevoorreed (Europese Commissie, 2016; Dijkman, et al., 2008). Omtrent geografische selectiviteit bestaat veel jurisprudentie die noodzakelijk is voor een diepere uitleg hiervan. Echter, in dit onderzoek wordt gekeken naar het Ministerie van OCW, dat op landelijk niveau opereert. Geografische selectiviteit is daarom niet aan de orde.

Tot slot bestaat het vijfde criterium: *de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU*, uit twee losse voorwaarden. De Europese Commissie behandelt deze echter altijd samen (Europese Commissie, 2016), vandaar dat in dit onderzoek is gekozen om dit ook als één criterium op te nemen. Het eerste gedeelte, *het vervalsen of dreigen te vervalsen van de mededinging*, wordt geacht aanwezig te zijn indien de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt (Europese Commissie, 2016; Dijkman, et al., 2008). Verder dient in acht te worden genomen dat de Europese Commissie niet het doel van de maatregel bekijkt maar het potentieel economisch gevolg van de maatregel. Hierdoor kan een maatregel gericht op een goed maatschappelijk doel toch onder staatssteun vallen omdat de

⁶ Hof van Justitie van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732

economische gevolgen potentieel schadelijk kunnen zijn. In de praktijk neemt de Europese Commissie doorgaans aan dat is voldaan aan deze voorwaarde als de steunmaatregel een financieel voordeel verstrekt aan een onderneming in een vrije sector waar concurrentie is of zou kunnen zijn (Europese Commissie, 2016). Dit betekent dat het uitbesteden van een openbare dienst, zoals afvalinzameling, ook kan leiden tot staatssteun. Immers zijn er meer dan een afvalinzamelingsbedrijven in Nederland, dus bestaat er concurrentie in deze vrije sector. Wanneer een lokale overheid een contract sluit met één specifiek afvalinzamelingsbedrijf verstrekt de lokale overheid eigenlijk een voordeel aan dat ene bedrijf. Dit voordeel krijgen de concurrenten niet. Verder is het van belang om duidelijk te maken dat er alleen maar sprake hoeft te zijn van een risico, er hoeft niet daadwerkelijk sprake te zijn van concurrentievervalsing (Europese Commissie, 2016). De EC moet wel aantonen dat de maatregel in kwestie meer is dan alleen een hypothese, maar aantonen dat er sprake is van een risico is genoeg. Daardoor wordt relatief snel voldaan aan deze toets (Dijkman, et al., 2008). Het tweede gedeelte, *het (mogelijk) ongunstig beïnvloeden van het handelsverkeer tussen lidstaten*, volgt eenzelfde redentatie. De Europese Commissie hoeft alleen te bewijzen dat er een mogelijke ongunstige beïnvloeding van handelsverkeer tussen lidstaten is, het hoeft niet daadwerkelijk zo te zijn. De zinssnede handelsverkeer tussen lidstaten duidt er wellicht op dat de onderneming die in casu wordt gefinancierd door de steunmaatregel, grensoverschrijdend actief moet zijn. Dit is echter niet het geval. Zelfs wanneer de onderneming in kwestie alleen regionaal of zelfs lokaal actief is kan er worden voldaan aan deze voorwaarde. De Europese Commissie (2016) redeneert namelijk dat wanneer een lokaal bedrijf een subsidie krijgt voor een lokale taak, de subsidie ervoor zorgt dat de onderneming geld bespaart, hierdoor verslechtert de concurrentiepositie van soortgelijke ondernemingen uit andere landen, waardoor de kans dat die andere ondernemingen dezelfde dienst aan kunnen bieden, afneemt. De EC kijkt namelijk niet naar de activiteit die die onderneming uitvoert, maar naar de markt waarvan de onderneming deel uitmaakt (Dijkman, et al., 2008). Wederom moet de EC wel kunnen bewijzen dat het niet gaat om een puur hypothetische bevinding. Immers is er in theorie altijd concurrentie denkbaar in de meeste sectoren. Maar bij ondernemingen met een zeer geringe omzet wordt over het algemeen aangenomen dat deze het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloeden (Europese Commissie, 2016). Vandaar dat bij bijvoorbeeld een lokaal afvalinzamelingsbedrijf, dat alleen een contract heeft met één kleine gemeente, geen sprake kan zijn van staatssteun, omdat niet aan dit criterium is voldaan.

2.2.2 Artikel 107 lid 2 & 3

Wanneer aan alle vijf criteria, ook wel vereisten, is voldaan, is er sprake van staatssteun. Staatssteun is op basis van artikel 107 lid 1 VWEU verboden. Er kan echter sprake zijn van een van de

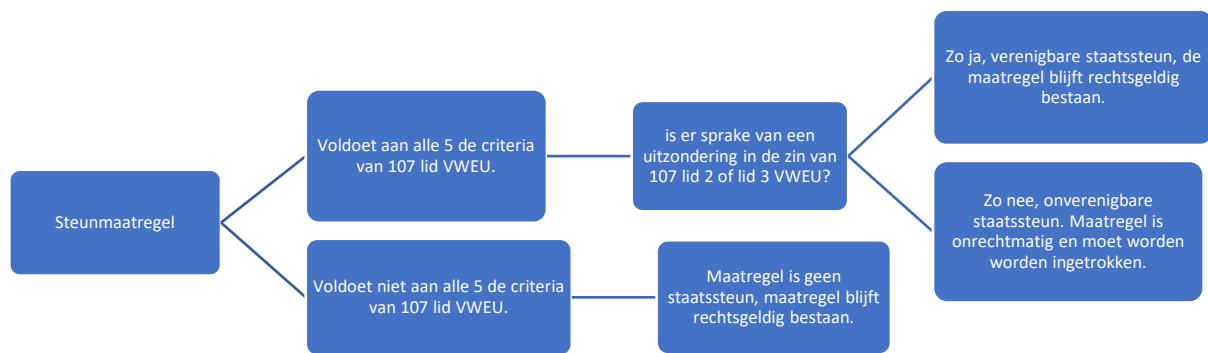
uitzonderingsvormen in lid 2 of 3 van datzelfde artikel. Wanneer wordt voldaan aan de vereisten van deze uitzonderingen, blijft er sprake van staatssteun maar wordt dit verenigbare staatssteun (ook wel geoorloofde staatssteun) genoemd. Dit betekent dat de staatssteunmaatregel wel rechtsgeldig mag worden uitgevoerd. De drie uitzonderingen uit artikel 107 lid 2 VWEU zijn: (1) *steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten*, (2) *steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen* en (3) *steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voor zover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren* (VWEU, 1957). De eerste uitzondering vindt geen toepassing in Nederland (Dijkman, et al., 2008). De tweede uitzondering kan van toepassing zijn in Nederland mits er een natuurramp of andere buitengewone gebeurtenis plaatsvindt (VWEU, 1957). Op de derde uitzondering is geen succesvol beroep meer gedaan sinds 1990. Het kenmerkende verschil tussen de uitzonderingsvormen benoemd in lid 2 en lid 3 van artikel 107 VWEU is dat bij lid 2 de Europese Commissie geen discretionaire bevoegdheid heeft. Dat wil zeggen dat de EC geen ruimte heeft om naar eigen inzicht te bepalen of is voldaan aan de voorgelegde casus. Anders gezegd, de letter van de wet moet letterlijk worden gevolgd. Vandaar dat de uitzonderingen in lid 2 relatief weinig toepassing vinden.

De uitzonderingen van lid 3 daarentegen vinden vaker toepassing. In lid 3 staan vijf uitzonderingen: (1) *steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst*, (2) *steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen*, (3) *steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken*, (4) *steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen* en (5) *andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie* (VWEU, 1957). De eerste uitzondering is niet van toepassing in Nederland omdat Nederland op of boven de gemiddelde levensstandaard en werkgelegenheid ligt (Dijkman, at al., 2008). Uitzondering twee wordt geacht alleen van toepassing te zijn op projecten die deel uitmaken van een supranationaal programma of een programma tussen meerdere lidstaten (Dijkman, at al., 2008). Uitzondering drie wordt het meest ingeroepen door lidstaten. Er is, in tegenstelling tot uitzondering 1, geen levensstandaardeis, waardoor in principe elke lidstaat gebruik kan maken van deze uitzondering. Bovendien bieden de categorieën *ontwikkelen van economische bedrijvigheid* of *het verbeteren van regionale economieën* enige beleidsruimte voor de EC (Dijkman, et al., 2008).

Anders gezegd, de EC heeft beoordelingsvrijheid en kan daarom makkelijker een uitzondering toekennen. De Europese Commissie stelt ook maar één voorwaarde om aanspraak te maken op deze uitzondering. Namelijk dat de betreffende maatregel de omstandigheden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt niet zódanig verandert, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (Dijkman, et al., 2008). Enige mate van vervalsing van de mededinging is dus toegestaan, het moet echter wel een geringe vervalsing zijn. Bovendien wordt verwacht dat de begunstigde onderneming binnen enkele jaren zonder de steun kan blijven opereren. Uitzondering vier betreft de cultuuruitzondering. Omdat cultuur kan worden gezien als gemeenschappelijk belang, hecht de EC waarde aan het ontwikkelen of behouden ervan. Echter is bij de meeste culturele subsidies geen sprake van staatssteun omdat niet wordt voldaan aan de criteria voor staatssteun. Zo gaat het over het algemeen om een kleine lokale activiteit of is er geen sprake van een onderneming (Dijkman, et al., 2008). De uitzondering wordt om die reden over het algemeen alleen op grotere cultuursteunmaatregelen toegepast. Juist omdat het alleen grotere steunmaatregelen betreft wordt de cultuuruitzondering relatief strikt toegepast en dient een sterke onderbouwing van het belang te worden gegeven (Dijkman, et al., 2008). Tot slot stelt uitzondering vijf van artikel 107 lid 3 VWEU dat de Raad van Ministers, op voorstel van de EC, andere soorten steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan verklaren (Dijkman, et al., 2008; VWEU, 1957).

Zoals al eerder is vermeld, is het verschil tussen lid 2 en lid 3 van artikel 107 VWEU dat bij lid 3 de EC beoordelingsvrijheid heeft. Dat betekent dat de EC zelf mag beoordelen of een maatregel onder een van de uitzonderingen van lid 3 valt. Tijdens deze beoordeling neemt de EC ook altijd de noodzakelijkheidstoets en proportionaliteitstoets mee (Hessel & van der Velden, 2015; Dijkman, et al., 2008). De noodzakelijkheidstoets gaat in op de vraag of de maatregel ook daadwerkelijk noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. De proportionaliteitstoets gaat in op de vraag of de steun in proportie is. Dat wil zeggen of er niet met een minder ingrijpende maatregel hetzelfde doel kan worden bereikt. Hierbij wordt vaak gekeken naar de duur, de reikwijdte en de intensiteit van de maatregel (Dijkman, et al., 2008). Om artikel 107 VWEU kort samen te vatten staat hieronder een schematische weergave van het te doorlopen stroomschema om te controleren of een maatregel

onder de staatssteunregels valt. Het is een zeer versimpelde weergave.



Figuur 1: Versimpelde weergave artikel 107 VWEU

2.2.3 Artikel 108 & 109

In artikel 107 VWEU worden de criteria waaraan steunmaatregelen moeten worden getoetst weergegeven. Ook worden de mogelijke uitzonderingen in dit artikel gepresenteerd. Artikel 108 en 109 VWEU gaan relatief minder over de inhoud van steunmaatregelen maar stellen regels omtrent hoe staatssteun moet worden uitgewerkt. Hoewel ook op artikel 108 en 109 VWEU diep kan worden ingegaan, wordt dit een zeer juridisch overzicht. Voor dit onderzoek volstaat dat duidelijk is wat artikel 108 en 109 inhoud. De focus in dit onderzoek ligt immers meer op de steunmaatregel zelf en de rol van de overheid daarbij en minder op de overige regels omtrent staatssteun.

Artikel 108 lid 1 VWEU stelt dat alle steunmaatregelen zijn onderworpen aan een onderzoekplicht (VWEU, 1957). Concreet betekent dit dat elk voornemen tot invoeren of wijzigen van een steunmaatregel door een (de)centrale overheid aan moet worden gemeld bij de Europese Commissie (Europa Decentraal, 2017b). Bovendien is de overheid verplicht jaarlijks te rapporteren over alle goedgekeurde staatssteunmaatregelen (Europa Decentraal, 2017b).

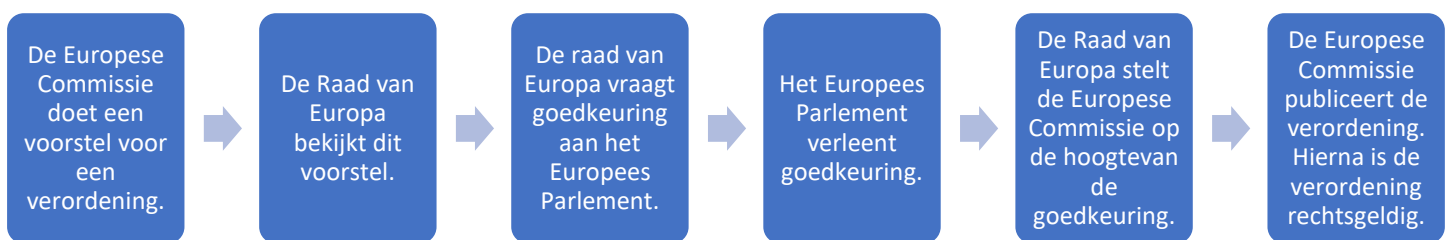
Artikel 108 lid 2 VWEU gaat over de terugvorderingsprocedure. Wanneer op basis van artikel 107 VWEU moet worden geconcludeerd dat een bepaalde steunmaatregel moet worden aangemerkt als onverenigbare staatssteun, ook wel ongeoorloofd of verboden staatssteun, dan wordt een terugvorderingsprocedure gestart. Dit houdt in dat de onderneming die steun ontving vanuit de overheid deze moet terugbetalen. De lidstaat die de verboden steun in eerste instantie toekende aan de onderneming, is ook verplicht diezelfde steun weer terug te vorderen. De lidstaat is hier zelf verantwoordelijk voor. Indien de lidstaat nalaat de steun terug te vorderen kan de Europese Commissie of iedere andere belanghebbende naar het Hof van Justitie stappen om dit alsnog af te dwingen (VWEU, 1957).

In artikel 108 lid 3 VWEU staat de 'standstill' bepaling. De standstil bepaling kan vrij letterlijk worden opgevat. Het betekent namelijk dat de steunmaatregel stil ligt totdat de Europese Commissie goedkeuring heeft gegeven (Europa Decentraal, 2017b; VWEU,1957). De steunmaatregel mag niet

worden uitgevoerd zonder akkoord van de EC en steunmaatregelen die al in uitvoering waren zonder akkoord dienen stop te worden gezet.

Op basis van artikel 108 lid 4 VWEU kan een uitzondering worden gemaakt op de standstill bepaling die hierboven is genoemd. De Europese Commissie stelt hiervoor een verordening vast. Dit kan alleen nadat de Raad van de Europese Unie, met inachtneming van artikel 109 VWEU, heeft bepaald dat deze vorm van steunmaatregelen is uitgezonderd van de standstill procedure (VWEU, 1957). Er is dus een dubbele handeling vereist. Allereerst dient de Raad van de Europese Unie een bepaalde vorm van steunmaatregelen uit te zonderen van de standstill bepaling. Dit doet de raad met inachtneming van artikel 109 VWEU. Dan stelt de Europese Commissie een verordening vast over deze specifieke vorm van steunmaatregelen. Pas als de verordening officieel is gepubliceerd, is het niet meer noodzakelijk om aan de standstill bepaling te voldoen indien er sprake is van een steunmaatregel zoals de Raad van de Europese Unie die heeft vastgesteld.

Op basis van artikel 109 VWEU kunnen aanvullende verordeningen omtrent de staatssteun



Figuur 2: Stroomschema procedure standstill bepaling

regels zoals bedoeld in artikel 107 en 108 VWEU worden vastgesteld. De focus ligt echter vooral op artikel 108 lid 3 en de bijbehorende uitzonderingen in lid 4. Op basis van artikel 109 VWEU kan de Raad van de Europese Unie op voorstel van de Europese Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement deze aanvullende verordeningen vaststellen.

Kortom, artikel 108 lid 1 VWEU staat voor de onderzoekplicht. Lid 2 van datzelfde artikel gaat over de terugvorderingsprocedure. Lid 3 gaat over de standstill bepaling, waarop de uitzonderingen worden gecreëerd op basis van lid 4, door de procedure te volgen zoals benoemd in artikel 109 VWEU. Lid 1 en lid 2 staan daarom redelijk op zichzelf en artikel 108 lid 3 en 4 en artikel 109 VWEU horen in enige mate bij elkaar. De procedure kan versimpeld maar wel helder worden weergegeven in onderstaand stroomschema.

2.3 Factoren die staatssteun kunnen voorkomen

In de inleiding is al kort toegelicht waar de scriptie in uitmondt. Door het beantwoorden van de hoofdvraag wordt getracht handvaten te bieden die kunnen helpen bij het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Dit antwoord zal inhoudelijker zijn dan alleen de conclusie trekken dat er meer controle of evaluatie nodig is. Het probleem zit namelijk dieper dan dat. In de praktijk blijkt

namelijk dat bij ambtenaren vaak de kennis omtrent staatssteunregelgeving ontbreekt of dat de capaciteit binnen afdelingen er niet is (Ronald Flohil, persoonlijke communicatie, 14 maart 2019). Een andere onduidelijkheid die wellicht om opheldering vraagt is hoe ongeoorloofde staatssteun kan ontstaan. In paragraaf 2.1 zijn motieven voor overheidshandelen besproken waarna in paragraaf 2.2 overzichtelijk de regels omtrent dit overheidshandelen uiteen zijn gezet. Als deze regels ook voor ambtenaren beschikbaar zijn, hoe kan het dan dat er met enige regelmaat toch sprake is van ongeoorloofde staatssteun?

2.3.1 Hoe ontstaat staatssteun?

In tegenstelling tot waar de naam ongeoorloofde staatssteun wellicht toe suggereert, is er praktisch in de meeste gevallen geen sprake van opzet bij ongeoorloofde staatssteun. Naar alle waarschijnlijkheid zal een gemiddelde ambtenaar niet willens en wetens de Europese wet- en regelgeving overtreden. Ongeoorloofde staatssteun ontstaat daarentegen door twee mechanismen: doelverschuiving en verandering in de markt. Door in te gaan op deze twee mechanismen wordt duidelijk hoe ongeoorloofde staatssteun in de praktijk ontstaat. Vervolgens kan op basis van die twee mechanismen worden gezocht naar factoren die kunnen bijdragen aan het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun.

Doelverschuiving is een probleem dat regelmatig voorkomt bij overheidsorganisaties (Bohte & Meier, 2000). Doelverschuiving duidt letterlijk op het verschuiven van doelen binnen een organisatie. Bohte & Meier (2000) stellen dat dit bij overheidsorganisaties optreedt, omdat outcomes moeilijk zijn te meten. Zij nemen het voorbeeld van misdaadbestrijding. Een taak van de overheid is om de misdaad te verminderen. Om te kijken hoe de politie presteert worden misdaadcijfers bijgehouden waaruit blijkt hoeveel criminelen worden opgepakt. Omdat de overheid de politie controleert en zo nodig aanspreekt op die jaarlijkse misdaadcijfers, is het voor de politie een doel om die misdaadcijfers zo goed mogelijk te laten zijn. Hierdoor zal de politie vooral focussen op misdaden waarbij de pakkans groot is, zoals prostitutie, in plaats van op misdaden waarbij de pakkans veel kleiner is, zoals diefstal (Bohte & Meier, 2000). Het gevolg is dat het nieuwe doel van de politie niet de algemene misdaad verminderen is, maar juist het aanpakken van makkelijk op te lossen misdaden. Door deze doelverschuiving wijkt de politie eigenlijk af van haar kerntaak, namelijk de algehele misdaad aanpakken. Bohte & Meier (2000) noemen dit proces organisatorisch valsspelen, omdat organisaties bewust de cijfers op poetsen op een niet geheel eerlijke manier.

Op basis van het bovenstaande voorbeeld kan doelverschuiving worden gedefinieerd als het verschuiven van het oorspronkelijke doel naar een nieuw doel van dezelfde organisatie. Deze definitie is bewust waarde vrij gehouden. Bohte & Meier (2000) benoemen doelverschuiving als een negatief proces dat overheidsorganisaties bewust gebruiken om hun resultaten op te poetsen. In dit

onderzoek wordt gesteld dat doelverschuiving niet inherent negatief is. Omdat de focus ligt op organisaties met een maatschappelijke doelstelling die financiering vanuit het ministerie van OCW ontvangen, zal aan de hand daarvan een voorbeeld worden gegeven. Het voorbeeld bestaat uit een organisatie die het ministerie van OCW momenteel ondersteunt, de casus is enigszins fictief om het voorbeeld passend te maken. Platform Bètatechniek (hierna PBT) heeft als haar kerndoel het bevorderen van techniek in het onderwijs. Het ministerie van OCW verstrekt een subsidie aan PBT op basis van een bepaalde afweging. De missie van het ministerie van OCW is het creëren van een slim, vaardig en creatief Nederland (Rijksoverheid, z.j.-a). Zorgen dat er voldoende techniek onderwijs tot stand komt, past binnen deze missie, zodoende verstrekt het ministerie een subsidie aan PBT. Zodra PBT techniek in het onderwijs voldoende bevordert heeft, stopt de subsidie. Vervolgens zoekt PBT naar een ander doel, anders houdt de organisatie op met bestaan. Vaak ligt het nieuwe doel in het verlengde of is het gerelateerd aan het originele doel van de organisatie. In dit geval gaat de focus nu liggen op meer vrouwen in de techniek. Het kan zo zijn dat het ministerie van OCW het volgende doel van diezelfde organisatie, meer vrouwen in de techniek, weer belangrijk vindt en vindt passen bij de doelstellingen van OCW zelf, waardoor wordt besloten om PBT weer te subsidiëren maar nu voor een ander doel. In deze bovenstaande geschetste casus heeft ook doelverschuiving plaatsgevonden. Dit heeft echter geen negatieve lading zoals Bohte & Meier (2000) die wel geven. De verschuiving van het doel was vanuit PBT logisch, een organisatie heeft altijd een doel nodig. Het ministerie heeft na het afronden van het eerste doel de subsidie gestopt en op basis van een nieuwe afweging besloten om het nieuwe doel van PBT opnieuw te subsidiëren. Bij beide afwegingen om PBT te subsidiëren hebben de betrokken ambtenaren de staatssteun regels in acht genomen.

Om dan de link met het ontstaan van ongeoorloofde staatssteun en doelverschuiving uit te leggen, moet nog een keer naar het voorbeeld worden gekeken. Als PBT na het behalen van haar eerste doel en nieuw doel kiest maar het ministerie van OCW subsidieert gewoon door, zonder een nieuwe afweging te maken of dat nieuwe doel ook het subsidiëren waard is, ontstaan problemen. Ten eerste is niet zeker of het doel van PBT nog wel bij OCW past, terwijl ministeries in principe alleen subsidies bieden aan organisaties die helpen bij het uitvoeren van de doelen van het ministerie zelf (Dienst uitvoering subsidies aan instellingen, z.j.). Ten tweede is bij het nieuwe doel niet gecheckt of nog wel wordt voldaan aan de staatssteunregels. Het gevolg is dat door doelverschuiving binnen de gesubsidieerde organisatie mogelijk ongeoorloofde staatssteun is ontstaan bij het ministerie van OCW. Hieruit kan ook een werkhypothese worden opgemaakt: *wanneer doelverandering binnen de gesubsidieerde organisatie plaatsvindt, kan ongeoorloofde staatssteun optreden*. Immers is er steeds minder controle op de gesubsidieerde organisatie. Er is in de werkhypothese voor het woord doelverandering in plaats van doelverschuiving gekozen omdat doelverschuiving duidt op de klassieke doelverschuiving theorie. Dit terwijl in dit onderzoek bij de

onderzochte organisaties doelen ook op een andere manier kunnen veranderen. Daarom dekt doelverandering beter de lading.

Op een soort gelijke wijze kan ongeoorloofde staatssteun ook ontstaan door middel van verandering in de markt. Hierbij kan stichting Kennisnet als voorbeeld worden genomen. Het ministerie subsidieert structureel stichting Kennisnet. Eén van de redenen hiervoor is dat Kennisnet bepaalde ICT-faciliteiten voor alle middelbare scholen in Nederland regelt. Deze ICT-voorzieningen, waaronder een cloud-service, acht het ministerie in dit tijdperk net zo belangrijk op scholen als een verwarming (Bob Reiné, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019). Ten tijden dat werd besloten Kennisnet te subsidiëren voor deze ICT-faciliteiten, waren er geen marktpartijen die deze service aan konden bieden. In ieder geval niet op het kwaliteitsniveau en met de bijbehorende voorlichting die Kennisnet wel kon bieden (Bob Reiné, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019). Deze steunmaatregel was juridisch gezien daarom ook legitiem. Echter staat de markt niet stil. Inmiddels kan de markt dezelfde, zo niet betere, ICT-faciliteiten aanbieden aan scholen. Zo vraagt de Auditdienst Rijk (ADR) zich onder andere af of een aantal taken van Kennisnet niet beter bij de markt kunnen worden ondergebracht (Auditdienst Rijk, 2017). Maar het ministerie van OCW heeft van oudsher alle ICT gerelateerde activiteiten ondergebracht bij Kennisnet, op basis van die eerste afweging die ooit is gemaakt. Daarna heeft echter geen evaluatie plaatsgevonden en is ook geen marktanalyse meer gedaan. Het gevolg is dat er momenteel een risico zit op staatssteun bij de financiering van bepaalde activiteiten van Kennisnet (Auditdienst Rijk, 2017). Door het veranderen van de markt kan daarom ook ongeoorloofde staatssteun ontstaan. Hieruit kan ook de werkhypothese worden opgemaakt: *wanneer verandering in de markt optreedt waarbinnen de gesubsidieerde organisatie werkt, kan ongeoorloofde staatssteun optreden*. Hierbij kan verandering in de markt worden gedefinieerd als het veranderen van de aanbodkant van de markt. De markt kan op veel manieren worden gedefinieerd (Massey, 2000). De nadruk ligt, in de definitie van deze scriptie, op de aanbodkant, omdat het ministerie van OCW zelf de vraag van een bepaald goed of product bepaald. Vervolgens wordt afhankelijk van het aanbod in de markt de afweging gemaakt of er wordt aanbesteedt of dat staatssteun het beste instrument is.

Hoewel doelverandering en verandering in de markt belangrijke oorzaken van ongeoorloofde staatssteun vormen, zijn er nog enkele andere oorzaken denkbaar. Zo kan er sprake zijn van een organisatie die bewust probeert te frauderen en/of misleiden. Fraude is echter een heel ander perspectief dan doelverandering of verandering in de markt, vandaar dat het in dit onderzoek niet wordt meegenomen. Ook kan er sprake zijn van verandering van Europese wet- en regelgeving. Hierdoor kan het voorkomen dat een organisatie niet meer aan de staatssteun regels voldoet. Hoewel de wet verandert, betreft het over het algemeen zeer specifieke delen van de staatssteunregels, zoals het nader specificeren van uitzonderingen of het verduidelijken van hoe de

aanmeldingsprocedure moet worden doorlopen, zie Verordening (EG) nr. 794/2004⁷, Verordening (EG) Nr. 68/2001⁸ en Verordening (EG) Nr. 70/2001⁹. Omdat het bundelen en doorgronden van deze uiteenlopende verordeningen veel tijd kost en dit zal uitmonden in een (te) grote juridisch uiteenzetting is gekozen om veranderende wet- en regelgeving niet als mogelijke oorzaak voor ongeoorloofde staatssteun mee te nemen.

Tot slot kan informatieasymmetrie ertoe leiden dat het ministerie niet goed voor ogen heeft wat er bij de gesubsidieerde organisaties gebeurt. Akerlof (1978) legde in zijn artikel “The market for lemons” de grondslag voor de theorieën van asymmetrische informatie. Informatieasymmetrie beschrijft de situatie waarin de ene partij meer weet dan de andere partij (Akerlof, 1978). Dit leidt vervolgens tot suboptimale (economische) uitkomsten. Het meest bekende voorbeeld van informatieasymmetrie komt uit de principaal-agent theorie (Eisenhardt, 1989), waaruit blijkt dat de principaal zijn agent niet goed kan controleren, omdat de principaal niet beschikt over de informatie die de agent wel heeft. In dit onderzoek wordt informatieasymmetrie gedefinieerd als de situatie waarin de gesubsidieerde organisatie beduidend meer informatie heeft als het ministerie van OCW. De principaal-agent theorie stelt het gedrag van economisch actoren centraal (Hazeu, 2007). In deze theorie wordt verondersteld dat actoren hun eigen belang proberen te maximaliseren. Door de aanwezigheid van informatieasymmetrie krijgt de agent de ruimte om zich opportunistisch te gedragen. De principaal weet immers niet precies wat er speelt, maar de agent wel. Als de principaal meer grip wil krijgen op het presteren van de agent, zal de principaal hiervoor extra kosten moeten maken. Dit worden ook wel monitoringkosten genoemd (Hazeu, 2007). Hazeu (2007) stelt dat er vier lessen kunnen worden getrokken uit de principaal-agent theorie. Deze zijn (1) hoe men het bestuur van een organisatie (de agent) toch de doelen van de aandeelhouders (de principaal) kan laten volgen, (2) hoe bij een team *freerider* gedrag kan worden voorkomen, (3) het prestatieprikkel-intensiteitsprincipe wat betekent dat niet alles met prestatieprikkels kan worden gedaan en (4) *motivation crowding-out* wat betekent dat extrinsieke prikkels intrinsieke motivatie kan verminderen. Les een is alleen van toepassing op private organisaties en les twee en vier zijn micro gefocust, er wordt immers gekeken op team of individueel niveau. Voor dit onderzoek is les drie voornamelijk van belang. Het gaat hier immers om de relatie tussen het ministerie van OCW (principaal) en de gesubsidieerde instellingen (agent). Les drie van Hazeu (2007) schetst de situatie

⁷ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140, 30.4.2004, p.1).

⁸ Verordening (EG) Nr. 68/2001 van de commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun (PB L 10, 13.1.2001, p. 20)

⁹ Verordening (EG) Nr. 70/2001 van de commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (PB L 010, 13.1.2001, p.33).

waarin prestatieprikkels worden verbonden aan de beloning van de agent. Dit kan tot doelverandering leiden stelt Hazeu, omdat niet alle activiteiten even goed te meten zijn. De activiteiten die goed meetbaar zijn, zullen door de agent het beste worden uitgevoerd en de niet-meetbare activiteiten zullen worden verwaarloosd. De prestatieprikkels, of prestatie-indicatoren, kunnen informatieasymmetrie verminderen en de doelen van de agent en principaal in lijn brengen. Echter kunnen prestatie-indicatoren in veel gevallen ook averechts werken. Deze lessen van Hazeu (2007) zijn in lijn met De Bruin (2003).

De Bruin (2003) trekt de principaal-agent theorie door naar de publieke sector. Zo schetst hij het dilemma van een professionele organisatie die bekostigd wordt met publiek geld. Deze professionele organisatie werkt aan complexe opdrachten waardoor een autonome rol het beste bij de organisatie past om een hoge efficiëntie te bereiken. Echter bij een volledige autonomie kan men niet zien waar het publieke geld naartoe gaat en of de organisatie wel goed presteert (De Bruin, 2003). Dit spanningsveld tussen autonomie en verantwoording wordt gedicteerd door informatie. De organisatie heeft namelijk alle informatie in handen. Als de overheid, die het publiek geld aan deze organisatie verstrekt, vervolgens wil controleren, zal de overheid een bepaalde inspanning moeten verrichten. De overheid zal actief prestatie-indicatoren moeten creëren en hierop moeten handhaven om de organisatie te kunnen controleren (De Bruin, 2003). Dit vereist zowel handelingen van de overheid als de organisatie in kwestie. De overheid moet prestatie-indicatoren bedenken en de organisatie moet informatie aanleveren over deze prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren spelen een belangrijke rol in het verminderen van informatieasymmetrie, zoals hierboven al is beschreven. Prestatie-indicatoren zelf zijn daarentegen enigszins risicovol. Aan de ene kant kunnen prestatie-indicatoren in de publieke sector leiden tot meer transparantie, meer innovatie, betere reflectie en kan het bureaucratie tegengaan (De Bruin, 2003). Aan de andere kant kunnen prestatie-indicatoren ook leiden tot (onnodige) administratieve rompslomp, een gebrek aan innovatie, een gebrek aan ambitie en strategisch gedrag (De Bruin, 2003). Strategisch gedrag wil zeggen dat de organisatie zich eigenlijk alleen nog focust op wat gemeten wordt. Dit kan leiden tot een verslechtering van de algehele prestatie die een organisatie levert, iets wat Hazeu (2007) ook opmerkte in zijn derde les. Door dit strategisch gedrag kan doelverandering ontstaan. De organisatie focust alleen nog op wat (goed) meetbaar is.

Een ander belangrijk punt is dat organisaties niet altijd bereid zijn om transparant te zijn aan de hand van prestatie-indicatoren. De Bruin (2003) beschrijft het proces waarbij een organisatie door middel van prestatie-indicatoren laat zien dat zij een hoge mate van efficiëntie kunnen bereiken. Met een hogere efficiëntie kan met een kleiner budget dezelfde output worden bereikt. Aangezien de productie niet omhoog hoeft, krijgt de organisatie een jaar later vervolgens minder budget. Het verbeteren van de efficiëntie en de transparantie heeft dus geleid tot een vermindering van het

budget. Dit terwijl organisaties juist een zo hoog mogelijk budget willen. Op eenzelfde manier zal een organisatie niet graag willen laten zien dat de producten die zij aanbieden ergens anders goedkoper of van hogere kwaliteit kunnen worden geleverd. Een gesubsidieerde organisatie (agent) zal dan ook niet aan het ministerie van OCW (principaal) melden dat de markt inmiddels dingen kan waar de organisatie in eerste instantie een monopolie op had. Immers zou dit betekenen dat de organisatie als agent haar subsidie verliest. De agent beschikt echter over meer inhoudelijke kennis en kan beter de markt waarop hij opereert in de gaten houden dan dat het ministerie dat kan. Prestatie-indicatoren zijn in die zin noodzakelijk om informatieasymmetrie weg te nemen. Hierboven werd al gesteld dat prestatie-indicatoren ook averechts kunnen werken. Om prestatie-indicatoren wel te laten slagen, moet bij het creëren ervan drie aspecten in acht worden genomen (De Bruin, 2003). Allereerst moeten de werknemers worden betrokken bij het creëren van de indicatoren. Ten tweede moet er meer dan alleen een kwantitatieve prestatie-indicator worden gebruikt. Tot slot moeten prestatie-indicatoren niet alleen zijn gefocust op de output, maar ook op de manier waarop de output tot stand is gekomen (De Bruin, 2003). Kortom, prestatie-indicatoren kunnen de mogelijkheid bieden om informatieasymmetrie weg te nemen, wanneer ze goed worden toegepast.

Binnen het ministerie van OCW worden prestatie-indicatoren over het algemeen echter niet goed toegepast en wordt er ook weinig op gecontroleerd bij een evaluatie (Algemene Rekenkamer, 2011). De prestatie-indicatoren bieden daarom praktisch niet de mogelijkheid om de informatieasymmetrie die mogelijk bestaat tussen het ministerie van OCW en de organisaties die het ministerie subsidieert, weg te nemen. Dit terwijl informatieasymmetrie wel een belangrijke factor kan zijn in het vraagstuk over ongeoorloofde staatssteun. Het ministerie is verantwoordelijk om te voldoen aan de staatssteunregels. Echter, wanneer processen als doelverandering en verandering in de markt ontstaan, bestaat de kans dat niet wordt voldaan aan de staatssteunregels. Het ministerie moet dan ingrijpen. Echter, door een gebrek aan (goede) prestatie-indicatoren ontstaat informatieasymmetrie waardoor het ministerie niet goed op de hoogte is van wat er exact gebeurt bij de organisaties. Gezien het feit dat het ministerie niet (voldoende) kan controleren wat er bij de organisaties speelt, kunnen processen als doelverandering en verandering in de markt ontstaan, zonder dat het ministerie dit doorheeft. In die zin is informatieasymmetrie een onderliggende of eigenlijk een versterkende factor van doelverandering en verandering in de markt. Daaruit kunnen twee werkhypothesen worden opgemaakt: *wanneer informatieasymmetrie aanwezig is, bestaat de kans dat doelverandering onopgemerkt blijft* en *wanneer informatieasymmetrie aanwezig is, bestaat de kans dat verandering in de markt onopgemerkt blijft*.

2.3.2 Ongeoorloofde staatssteun voorkomen

Door doelverandering en verandering in de markt kan ongeoorloofde staatssteun ontstaan, zoals in de vorige paragraaf is geïllustreerd. Informatieasymmetrie speelt hier ook een belangrijke rol in. De kern van het probleem kan echter vrij simpel gereduceerd worden tot een gebrek aan tussentijdse controle. Zoals eerder al is vermeld, moet worden gezocht naar factoren die deze tussentijdse controle op staatssteun mogelijk maakt. Hierbij is het invoeren van meer evaluatiemomenten geen reële optie, omdat het ministerie van OCW simpelweg de tijd en capaciteit hiervoor niet beschikbaar wil stellen. Teruggrijpend op de principaal-agent theorie, zal het ministerie van OCW als principaal rationeel handelen. Omdat het ministerie als principaal maar een beperkt aantal middelen en tijd beschikbaar heeft, zal dit zo efficiënt mogelijk worden gebruikt. Het invoeren van uitgebreide controles op de agent, is tijdsintensief en kost veel middelen. Hoewel deze besteding van tijd en middelen het staatssteunproces legitimeert, zal dit niet direct leiden tot het behalen van beleidsdoelen. Het ministerie zet vanuit efficiëntie overweging liever haar middelen en tijd in om beleidsdoelen te halen door organisaties te steunen. Daarom wordt gezocht naar andere, maar vooral ook kortere en minder ingrijpende manieren van controle die wel passen binnen de beperkte tijd en middelen die het ministerie hiervoor beschikbaar heeft.

De wetenschappelijke literatuur draagt hiervoor echter weinig mogelijkheden aan. In de wetenschappelijke literatuur staat evalueren namelijk centraal. De focus ligt vooral op welke manier goed geëvalueerd kan worden en wat hiervoor de beste methode is (Heckman, 2010; Dasgupta, 2000; Martin & Sanderson, 1999). Evalueren van subsidies wordt in de praktijk helaas amper gedaan. In de periode van 2005 tot 2009 zijn van de 633 subsidieregelingen slechts 81 subsidies geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2011). De subsidies die wel werden geëvalueerd zijn niet of nauwelijks gecontroleerd op effectiviteit (Algemene Rekenkamer, 2011). Niet alleen (subsidie)evaluatie laten te wensen over binnen de departementen, maar ook de beleidsdoorlichtingen zijn van suboptimale kwaliteit (Ministerie van Financiën, 2016). Schuyt (1984) stelde al dat er een vijandige relatie is tussen onderzoek en beleid, maar ook Van Hoesel (2017) heeft deze gedachtegang recentelijk nog eens herhaald. Met die vijandige relatie wordt bedoeld op het feit dat bestuurders en politici en soms zelfs ambtenaren meer waarde hechten aan hun eigen perceptie dan aan de uitkomsten van een onderzoek (Van Hoensel, 2017; Koning, 2015). Het evalueren van beleid of in dit geval een subsidie is echter de enige concrete manier om de rechtmatigheid en doelmatigheid van een subsidie te achterhalen (Algemene Rekenkamer, 2011).

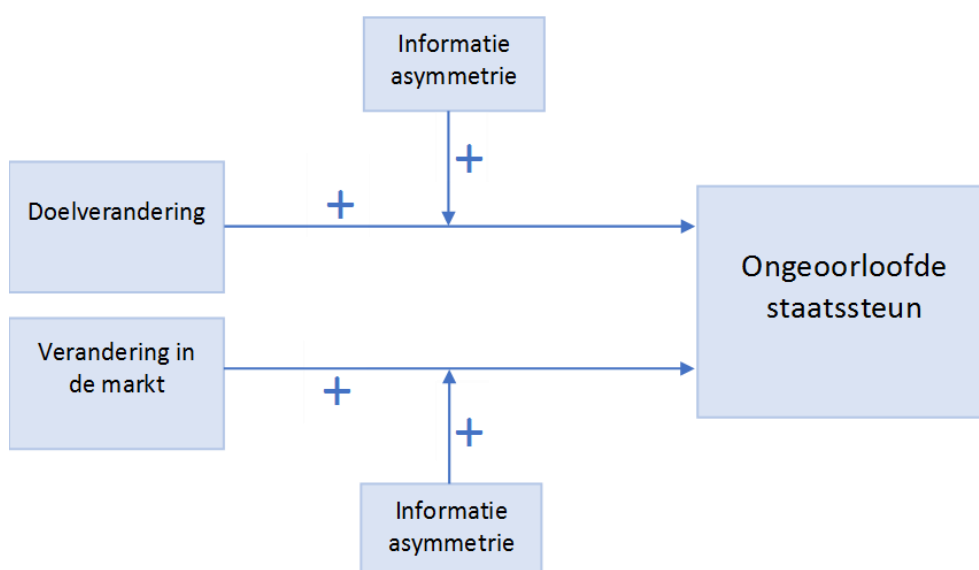
Hoewel evalueren de enige manier is om de rechtmatigheid en doelmatigheid van een subsidie te achterhalen (Algemene Rekenkamer, 2011), vereist het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun een andere aanpak. Er is zoals eerder al vermeld simpelweg niet de capaciteit om meer te evalueren en daarmee het risico op staatssteun bij subsidies te verminderen. Door middel van

interviews met betrokken beleidsmedewerkers zal daarom op zoek worden gegaan naar een manier waarop ongeoorloofde staatssteun wel kan worden voorkomen, zonder dat hier tijdrovende en ingrijpende evaluaties voor nodig is.

2.4 Conceptueel model

Naar aanleiding van de hierboven beschreven literatuur, is een conceptueel model opgesteld (figuur 2). Hierin staan de concepten doelverandering, verandering in de markt, informatieasymmetrie en ongeoorloofde staatssteun. Doelverandering wordt gedefinieerd als het verschuiven van het oorspronkelijke doel naar een nieuw doel van dezelfde organisatie. Verandering in de markt wordt uitgelegd als verandering in de aanbodkant van de markt. Informatieasymmetrie wordt omschreven als de situatie waarin de gesubsidieerde organisatie beduidend meer informatie heeft als het ministerie van OCW. Ongeoorloofde staatssteun wordt gedefinieerd als de mogelijkheid op staatssteun die toeneemt.

Het conceptueel model laat vervolgens de verwachte relatie zien tussen de onafhankelijke variabelen: doelverandering, verandering van de markt en informatieasymmetrie en de afhankelijke variabele: ongeoorloofde staatssteun. Er wordt verwacht dat een hoge mate van doelverandering en verandering in de markt zullen leiden tot ongeoorloofde staatssteun. Ook wordt verwacht dat informatieasymmetrie als modererende variabele een positief effect heeft op het verband tussen doelverandering en staatssteun en verandering in de markt en staatssteun. Opgemerkt dient te worden, dat er nog andere variabelen denkbaar zijn, zoals fraude of verandering van de EU-wetgeving, die de mate van ongeoorloofde staatssteun kunnen vergroten. In dit onderzoek zijn deze variabelen niet meegenomen omdat deze waarschijnlijk relatief weinig aanwezig zullen zijn ten opzichte van de andere drie variabelen.



Figuur 3: Conceptueel model

Op basis van de literatuur en zoals weergegeven in het conceptueel model kunnen de volgende werkhypotheses worden onderscheiden:

H1: Wanneer doelverandering binnen de gesubsidieerde organisatie plaatsvindt, kan ongeoorloofde staatssteun optreden.

H2: Wanneer verandering in de markt optreedt waarbinnen de gesubsidieerde organisatie werkt, kan ongeoorloofde staatssteun optreden.

H3: Wanneer informatieasymmetrie aanwezig is, bestaat de kans dat doelverandering onopgemerkt blijft.

H4: Wanneer informatieasymmetrie aanwezig is, bestaat de kans dat verandering in de markt onopgemerkt blijft.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier data verzameld is en hoe deze vervolgens is geanalyseerd. Er wordt ingegaan op de gekozen casussen, de respondenten en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Tot slot worden de concepten uit het conceptueel model in dit hoofdstuk geoperationaliseerd.

3.1 Dataverzameling

Om tot de data te komen die noodzakelijk is voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende methoden. Allereerst wordt een drietal *case studies* uitgevoerd met bijbehorende documentenanalyse en interviews. Dit deel van de dataverzameling is gericht op het testen van het conceptueel model. Vervolgens zullen ook diepte-interviews worden gehouden met een beleidsmedewerker, een financieel medewerker en een juridisch medewerker. Deze diepte interviews zijn erop gericht om mogelijke oplossingen aan te dragen die ongeoorloofde staatssteun kunnen verminderen. De dataverzameling paragraaf wordt daarom uitgesplitst in verantwoording over de gekozen cases, de documentenanalyse en de interviews, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen interviews voor de cases en de interviews voor de mogelijke oplossingsrichtingen.

3.1.1 Multiple case study

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is gekozen voor een *multiple case study*. Een kwalitatieve onderzoeksstrategie leent zich het best voor dit onderzoek, omdat moet worden uitgezocht of doelverandering, verandering in de markt en/of informatieasymmetrie heeft plaatsgevonden. Dit zijn drie processen die vrij moeilijk te detecteren zijn en processen kunnen goed onderzocht worden met case studies. Omdat een case study meer de diepte ingaat en resultaten probeert te interpreteren (Verschuren & Doorewaardt, 2010), is de kans groter dat deze diepere processen aan het licht komen bij een multiple case study dan bij een kwantitatieve methode. Volgens Yin (2003) en Baxter en Jack (2008) is een case study één van de beste opties als het onderzoek gaat om (a) een hoe- of waarom-vraag, (b) het gedrag van de geobserveerde door de studie niet verandert, (c) de onderzoeker relevante context wil meenemen en (d) de grenzen van het onderzoeksobject niet volledig helder zijn. In dit onderzoek staat (a) de hoe vraag centraal. Ook kan (b) het gedrag van de onderzochte instanties niet veranderen, omdat deze simpelweg niet weten dat ze worden onderzocht. Dit komt omdat het onderzoek intern binnen het Ministerie van OCW plaatsvindt en er geen enkel contact is met de instanties zelf. Vervolgens is het voor het onderzoek belangrijk om goed en inhoudelijk naar de markt en de instantie zelf te kijken om te kunnen beoordelen of er sprake is van verandering in de markt, doelverandering en/of informatieasymmetrie. Met andere woorden: (c) de context is belangrijk. Tot slot is het wel duidelijk

welke instellingen in welke markt actief zijn, maar kan het beoordelen van een bepaalde markt toch vrij vaag zijn. Immers lopen markten enigszins in elkaar over, daarom kan worden gesteld dat (d) de grenzen niet helemaal helder zijn. Op basis van de inzichten van Yin (2003) en Baxter en Jack (2008) kan hierom gesteld worden dat een case study zich goed leent voor dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt naar een drietal organisaties gekeken die het onderzoeksobject zullen vormen. Deze organisaties zijn Kennisnet, Platform Bètatechniek (PBT) en de primair onderwijs raad (PO-Raad). Er is bewust voor deze organisaties gekozen, omdat er een aantal specifieke overeenkomsten en verschillen tussen deze organisaties is, die meer perspectief aan de analyse kunnen bieden. Qua overeenkomsten is bewust gekozen voor drie organisaties die in dezelfde (onderwijs)sector werkzaam zijn. Zo zijn alle drie de organisaties (gedeeltelijk) actief in het primair onderwijs. Ook hebben alle drie al zo'n vijftien jaar een subsidierelatie met het ministerie van OCW waardoor in dit onderzoek naar meerdere jaren kan worden gekeken. Eveneens zijn alle drie expert in hun eigen markt. Tevens zijn er een aantal bewuste verschillen gekozen. Alle drie zijn op een iets andere manier opgericht. PBT is door het ministerie van OCW zelf opgericht (Stichting Platform Bètatechniek, z.j.), de PO-Raad is opgericht in samenspraak met het ministerie van OCW en Kennisnet is als afsplitsing van het ministerie ontstaan. Alle drie de organisaties hebben een langdurige subsidierelatie met het ministerie van OCW maar Kennisnet heeft een instellingssubsidie en PBT en de PO-Raad een projectsubsidie. Bij PBT wordt binnenkort misschien zelfs overgestapt op aanbesteding (Jonne de Groot, persoonlijke communicatie, 3 juni 2019). Tot slot opereren alle drie wel in dezelfde sector, maar niet in dezelfde markt. Zo is Kennisnet actief op het gebied van ICT, PBT focust op het bevorderen van techniekonderwijs en de PO-Raad is de belangenbehartiger voor basisscholen. Door deze overeenkomsten zijn de verschillende cases goed genoeg te vergelijken, maar door de verschillen krijgt de analyse meer diepgang. Verschuren en Doorewaardt (2010) noemen dit ook wel het kiezen van een *strategic sample* in plaats van een *random sample*.

3.1.2 Documentenverzameling

Voorafgaand aan de inhoudelijke interviews, is allereerst een documentenanalyse uitgevoerd. Een documentenanalyse is een systematisch procedure om documenten te bekijken of te evalueren. Zoals bij de meeste kwalitatieve methoden is het noodzakelijk om de data goed te bekijken en te interpreteren om de onderliggende processen te vinden en te begrijpen (Bowen, 2009; Corbin & Strauss, 2008). Er is gekozen om de documentenanalyse voor de interviews te doen, zodat de documentenanalyse voor input kan zorgen bij de interviews. Er zijn echter wel drie explorerende interviews gehouden met de drie accounthouders voor Kennisnet, PBT en de PO-Raad, voordat is begonnen aan de inhoudelijke interviews. Een accounthouder is de persoon die hoofdverantwoordelijke is voor het contact met een organisatie die gesubsidieerd wordt door het

ministerie van OCW. Door met de accounthouder van iedere organisatie te praten, ontstond een duidelijk beeld van relevante documenten, ofwel waar nog relevante documenten konden worden gevonden. Deze documenten bestaan onder andere uit jaarverslagen, subsidiebeschikkingen, kamerbrieven en meerjarenplannen. Over hoe de documenten inhoudelijk worden geanalyseerd, wordt meer verteld in paragraaf 3.4.1. Een overzicht van alle gebruikte documenten staat in bijlage 4.

3.1.3 Interviews

In dit onderzoek zijn twee soorten interviews gehouden met drie verschillende doelen. Allereerst is, zoals hierboven vermeld, gebruik gemaakt van drie explorerende interviews. Hier is voor gekozen, omdat iedere accounthouder de hoofdverantwoordelijke voor zijn of haar organisatie is. De accounthouder heeft binnen het ministerie van OCW een intern coördinerende rol. Aangezien PBT en Kennisnet op zowel primair onderwijs, secundair onderwijs en middelbaarberoepsonderwijs actief zijn en PO-Raad veel uiteenlopende activiteiten doet, zijn er veel verschillende beleidsdirecties betrokken bij deze organisaties. Omdat het ministerie het belangrijk vindt om eensgezind naar buiten te treden bestaat daarom de rol van accounthouder. Het interviewen van de accounthouders is daarom een praktische insteek om achter relevante documenten van iedere organisatie te komen, maar ook om uit te vinden met welke beleidsmedewerkers het best gesproken kan worden. Omdat bij een case study het best een strategic sample kan worden gekozen (Verschuren & Doorewaardt, 2010) is bij de selectie van de cases gelet op het feit dat alle drie de organisaties werkzaam zijn op hetzelfde onderwijsniveau. Uit de explorerende interviews kwam namelijk naar voren dat de organisaties hierdoor beter kunnen worden vergeleken. Vandaar dat de focus ligt op het voortgezet onderwijs en dat de diepte-interviews met beleidsmedewerkers zijn die betrokken zijn bij het voortgezet onderwijs en een van de drie onderzochte organisaties.

Op basis van deze eerste drie explorerende interviews is bekend geworden welke beleidsmedewerkers van Kennisnet, PBT en de PO-Raad zich bezig houden met het voortgezet onderwijs. Met de relevante beleidsmedewerkers van elke organisatie is een semigestructureerd interview gehouden. Een semigestructureerd interview leent zich het best als toevoeging op een case study (Yin, 2013). Dit omdat de onderzoeker op zoek is naar bepaalde antwoorden maar ook open moet staan voor inbreng het onderzoeksobject. Het doel van deze interviews was om het conceptueel model te kunnen testen. Er wordt dus gefocust op de onafhankelijke variabelen doelverandering, verandering in de markt en informatieasymmetrie. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van topiclijst A (zie bijlage 1).

Tot slot zijn ook semigestructureerde interviews gehouden met een beleidsmedewerker, een financieel medewerker en een juridisch medewerker. Het doel van deze interviews was om mogelijke oplossingsrichtingen te achterhalen die kunnen helpen bij het eerder detecteren of voorkomen van

ongeoorloofde staatssteun. Bewust is voor deze drie verschillende mensen gekozen, omdat zij alle drie door een andere bril naar het probleem kijken. Zo kent de beleidsmedewerker de praktische kant van het probleem het best, kan de financieel medewerker oplossingen op het gebied van financiële kaders bieden en kan de juridisch medewerker wellicht oplossingen door middel van wet en regelgeving bieden. Omdat het doel van deze interviews gericht is op het zoeken van oplossingsrichtingen en niet het testen van het conceptueel model is gebruik gemaakt van een andere topiclijst (zie bijlage 2). In tabel 2 is een overzicht te vinden van de respondenten, wanneer deze zijn geïnterviewd en wat hun functie of afdeling is. Als er alleen een afdeling staat vermeld betekent dit dat de functie te specifiek is en kan worden herleid.

Alle respondenten zijn werkzaam bij het ministerie van OCW. Er is bewust voor gekozen om geen interviews met de organisaties zelf te doen, omdat de verantwoordelijkheid van het voldoen aan staatssteunregels volledig bij het ministerie van OCW ligt. Bovendien blijkt dat intern bij dit thema al een groot uiteenlopend aantal afdeling betrokken is, zelfs wanneer de scope ligt op het primair onderwijs. Zo zijn meerdere beleidsdirecties betrokken, ook al gaat het alleen om voortgezet onderwijs. Dit komt bijvoorbeeld, omdat binnen het ministerie van OCW de verschillende raden (PO-Raad, VO-raad en MBO-raad) hetzelfde wil benaderen (Roland Mijmans, persoonlijke communicatie, 22 mei 2019). Hierdoor zijn ook de beleidsdirecties VO en MBO soms betrokken bij overleggen over de PO-Raad. Buiten de beleidsdirecties zijn ook de stafdirecties Financieel Economische Zaken (FEZ) en Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) betrokken. Dit omdat de stafdirecties kaders aangeven waarbinnen de beleidsdirecties mogen handelen. Op het gebied van staatssteun zijn daarom vanzelfsprekend stafdirecties nauw betrokken. Kortom, door de focus alleen OCW-intern te houden, blijft het onderzoek binnen de perken, maar is er genoeg diversiteit binnen de respondenten om tot resultaten te kunnen komen. Immers wordt met mensen van drie verschillende beleidsdirecties en twee stafdirecties gesproken.

| Respondent | Functie respondent/afdeling | Datum interview |
|---------------------|------------------------------------|------------------------|
| Respondent A | Accounthouder Kennisnet | 6-6-2019 |
| Respondent B | Accounthouder PBT | 5-6-2019 |
| Respondent C | Accounthouder PO-Raad | 3-6-2019 |
| Respondent D | Beleidsmedewerker PO-Raad | 2-7-2019 |
| Respondent E | Beleidsmedewerker Kennisnet | 1-7-2019 |
| Respondent F | Beleidsmedewerker PBT | 4-7-2019 |
| Respondent G | Wetgeving en Juridische zaken OCW | 8-7-2019 |
| Respondent H | Financieel Economische Zaken | 10-7-2019 |
| Respondent I | Wetgeving en Juridische Zaken EZK | 11-7-2019 |

3.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Het kiezen van een specifiek onderzoek ontwerp brengt een aantal voor- en nadelen met zich mee. In deze paragraaf worden deze voor- en nadelen toegelicht aan de hand van validiteit en betrouwbaarheid.

3.2.1 Validiteit

Bij een multiple case study is de externe validiteit, dat wil zeggen de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Golafshani, 2003), moeilijker te waarborgen (Verschuren & Doorewaardt, 2010). Gezien het feit dat bij een multiple case study maar naar enkele cases wordt gekeken valt er in theorie weinig te zeggen over wat de resultaten betekenen voor andere gevallen; al zijn er onderzoekers die dat betwisten (Flyvbjerg, 2006). Verschuren en Doorewaardt (2010) maken echter een onderscheid tussen theoretisch georiënteerde case studies en praktisch georiënteerde case studies. Bij een theoretisch georiënteerde case study is het hebben van een lage externe validiteit een probleem, omdat de theorie niet goed gegeneraliseerd kan worden. Verschuren en Doorewaardt (2010) merken echter op dat bij een praktisch georiënteerde case study dit minder van belang is, omdat het juist gaat om de praktische verandering die het onderzoek teweeg probeert te brengen. In dit onderzoek ligt de focus op het eerder detecteren en voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Daardoor is het een praktisch georiënteerde case study. Hoewel de externe validiteit dus enigszins laag is, maakt dat voor het uiteindelijke resultaat minder uit. Immers, het primaire doel van het onderzoek is het ministerie van OCW helpen met de staatssteunproblematiek. Bovendien kan worden beargumenteerd dat bij andere ministeries mogelijk dezelfde praktische problematiek speelt, waardoor de mogelijke oplossingsrichtingen van dit onderzoek wellicht kunnen worden gebruikt als *best practises* bij andere ministeries. Verder blijkt dat bij een praktisch georiënteerde case study de oplossingen die het onderzoek aanbiedt, sneller worden overgenomen, omdat de onderzoeker dichter bij de organisatie staat (Verschuren & Doorewaardt, 2010).

Buiten de externe validiteit moet ook de interne validiteit worden gewaarborgd. Interne validiteit wil zeggen of de juiste conclusies worden getrokken en of wordt gemeten wat moet worden gemeten (Golafshani, 2003). De interne validiteit kan worden verhoogd door de bias zo klein mogelijk te maken. Bij een documentenanalyse kunnen verschillende biases optreden, maar allereerst moet worden verduidelijkt wat exact wordt bedoeld met documenten. De term documenten is in dit onderzoek tot nu toe als een overkoepelende term gebruikt waarmee zowel schriftelijke als elektronische, maar ook interne en externe documenten wordt bedoeld. Yin (2013) maakt een onderscheid tussen documenten die extern beschikbaar zijn en documenten die alleen intern beschikbaar zijn. Extern beschikbare documenten beschrijft Yin simpelweg als documenten, maar

interne documenten beschrijft Yin met de term archiefbestanden. Dit verschil is relevant, omdat dit effect heeft op zowel de bias als de navolgbaarheid van de documenten. Bij zowel de externe documenten als de archiefbestanden is het voordeel dat de producenten niet wisten dat deze documenten werden gebruikt voor een onderzoek waardoor er geen bewuste bias is bij de maker. Wel bestaat de kans op een onbewuste bias. Bovendien kan er sprake zijn van een selectiviteitsbias door de onderzoeker, dat wil zeggen dat de onderzoeker (on)bewust alleen naar documenten kijkt die de onderzoeker goed uitkomt (Yin, 2013). Wel heeft het analyseren van documenten in zijn algemeenheid als voordeel dat er veel informatie over een langere tijdsperiode beschikbaar is. Ook kan op basis van documenten inzicht worden verworven in de gang van zaken. Tot slot blijven openbaar opgeslagen documenten over het algemeen goed beschikbaar waardoor men in de toekomst de bronnen nog eens kan raadplegen (Yin, 2013). Naast documenten en archiefbestanden wordt in dit onderzoek tevens gebruik gemaakt van interviews. Bij interviews moet ook worden gekeken naar de interne validiteit, immers is ook hier een kans op bias aanwezig. Yin (2013) beschrijft een aantal situaties waardoor de interne validiteit bij interviews laag kan zijn. Allereerst kan bij respondenten een bias optreden waardoor de antwoorden niet helemaal objectief zijn. Ook kan reflexiviteit op treden, dat houdt in dat de respondent sociaal wenselijke antwoorden geeft. De kans dat respondenten subjectief of sociaal wenselijke antwoorden geven is in dit onderzoek vanwege het soort respondent kleiner. Dit omdat werknemers van het ministerie vragen krijgen over een andere organisatie. De respondenten hebben daarom geen eigen belang bij kleuring. Tot slot kan het gevaar ontstaan dat de onderzoeker het interview niet goed herinnert waardoor de antwoorden die respondenten gaven niet goed worden uitgewerkt. Dit gevaar is in dit onderzoek opgevangen door na ieder interview een samenvattend verslag te schrijven en dat nogmaals voor te leggen aan de respondent. Hierdoor worden mogelijk fouten eruit gehaald, wat de interne validiteit ten goede komt.

Om de eerder besproken biases die kunnen optreden bij de interviews, maar ook bij de documentenanalyse, zo klein mogelijk te houden, is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Door deze methodetriangulatie kunnen de zwakheden van de ene methode worden opgevangen door de andere methode. Door gesprekken met beleidsmedewerkers (de interviews) te combineren met subsidieaanvragen, subsidiebeoordelingen (archiefbestanden) en jaarverslagen (externe documenten) wordt een integraal beeld van de organisaties gevormd. Omdat er gebruik wordt gemaakt van deze verschillende bronnen ontstaat er ook bronnentriangulatie. De methode- en bronnentriangulatie ziet er praktisch als volgt uit: de interviews worden met beleidsmedewerkers zelf uitgevoerd. De subsidieaanvragen worden door de organisaties (Kennisset, PBT en de PO-Raad) zelf ingediend, maar de subsidiebeoordeling wordt op haar beurt dan weer door de beleidsdirectie beoordeelt. Echter moet die beoordeling wel binnen de kaders van de directie

Financieel Economische Zaken vallen waardoor ook de financieel medewerkers wat te zeggen hebben. Tot slot worden de jaarverslagen door de organisaties zelf opgeleverd maar wel gecontroleerd door een onafhankelijk accountantsbureau. Hierdoor zijn er uiteenlopende bronnen met uiteenlopende auteurs, die ook nog eens worden gecontroleerd. Op zichzelf kan daarom worden gesteld dat de schriftelijke bronnen vrij betrouwbaar zijn en de kans op een bias relatief klein is. Echter, door het gebruik van meerdere bronnen, worden dezelfde bevindingen op verschillende bronnen en methoden gebaseerd, hierdoor ontstaat het voordeel dat Yin (2013) convergerende onderzoekslijnen noemt. Dat wil zeggen dat resultaten op verschillende bronnen zijn gebaseerd die onderling consistent moeten zijn. Daardoor kunnen resultaten die op een aantal verschillende bronnen zijn gebaseerd eerder worden aangenomen als een feit (Yin, 2013). Kortom, door de bronnentriangulatie en methodetriangulatie wordt de interne validiteit bij deze multiple case study gewaarborgd.

3.2.2 Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen, dient uitgebreid uiteen te worden gezet wat voor instrumenten op welke manier zijn gebruikt. Door het gebruik van stabiele onderzoeksinstrumenten en een heldere methodologie wordt het onderzoek navolgbaar en kan het onderzoek worden herhaald, dit bevordert de betrouwbaarheid (Golafshani, 2003). Omdat een case study met interviews en een documentenanalyse als kwalitatieve onderzoeksmethoden is gebruikt, moeten resultaten worden geïnterpreteerd door de onderzoeker. Door deze subjectiviteit kan het onderzoek moeilijker navolgbaar worden. Om dit tegen te gaan, wordt in paragraaf 3.4 stapsgewijs de analyse secuur uiteengezet zodat navolgbaar is wat de onderzoeker exact heeft gedaan. Bovendien zal in hoofdstuk 4, bij het interpreteren van resultaten, de overwegingen van de onderzoeker duidelijk worden gemaakt.

Bij de documentenanalyse is het voor de betrouwbaarheid van het onderzoek van groot belang dat navolgbaar is welke documenten zijn geanalyseerd. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen externe documenten en archiefbestanden (Yin, 2013). Externe documenten die openbaar toegankelijk zijn, zullen in dit onderzoek volgens APA-richtlijnen worden vermeld. Alle gebruikte archiefdocumenten zullen overzichtelijk met titel, soort document en publicatiedatum worden vermeld in bijlage 4. Hierdoor wordt het voor andere onderzoekers mogelijk om deze documenten ook te raadplegen nadat ze toegang hebben verkregen tot het interne archief van het ministerie van OCW. Verder zal in paragraaf 3.4.1 worden vermeld naar welke onderdelen van de onderzochte externe document en archiefbestanden is gekeken.

Om ook de interviews inzichtelijk te maken, is eerder in paragraaf 3.1.3 al een overzicht van respondenten vermeld en uiteengezet waarom is gekozen voor deze specifieke respondenten. In

verband met de Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG) kunnen de namen van respondenten niet worden vermeld. Wel wordt de functie van de respondenten genoemd. In sommige gevallen is alleen de afdeling benoemd, omdat anders aan de hand van de functie kan worden teruggeleid wie de respondent was. Door de topiclijsten in de bijlage toe te voegen, wordt ook inzichtelijk gemaakt welke vragen de onderzoeker heeft gesteld aan de respondenten. Het gaat wel om semigestructureerde interviews wat betekent dat de onderzoeker de ruimte heeft genomen om waar nodig aanvullende vragen te stellen. Echter wordt van elk interview een verslag gemaakt waardoor voor anderen navolgbaar is welke aanvullende vragen zijn gesteld.

Tot slot is het voor de betrouwbaarheid van het onderzoek noodzakelijk om inzichtelijk te maken waarom Kennisnet, Platform Bèatechniek en de PO-Raad zijn gekozen als cases. In paragraaf 3.1.1 is toegelicht dat deze organisaties zijn gekozen op basis van een strategic sample (Verschuren en Doorewaardt, 2010). De criteria waaraan de cases moesten voldoen, is als volgt: de organisaties moeten (gedeeltelijk) werkzaam zijn in dezelfde sector zodat vergelijken beter mogelijk is, er moet sprake zijn van een langdurige subsidierelatie (ten minste 10 jaar), tussen de organisaties zijn verschillende vormen van subsidies gebruikt en tot slot zijn de organisaties alle leidend in hun eigen markt maar opereren niet in dezelfde markt. Met bovenstaande overwegingen is getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen.

3.3 Operationalisering

In onderstaande tabel staat weergegeven hoe de begrippen, zoals geconceptualiseerd in paragraaf 2.3 en 2.4, geoperationaliseerd zijn. Daarbij is aangegeven op welke aspecten per concept is gefocust, om het analyseren te kunnen sturen. In de kolom waardering worden de mogelijke waarden per concept aangegeven.

| Concept + definitie | Aspecten | Waardering |
|--|--|--|
| Onafhankelijke variabelen | | |
| <u>Doelverandering</u> Het verschuiven van het oorspronkelijke doel naar een nieuw doel van dezelfde organisatie. | - Een beroep op scenariostudie - Uitspraken uit scenariostudie | 0 = geen verandering 1 = één verandering 2 = twee veranderingen 3 = drie of meer dan drie veranderingen |
| <u>Verandering in de markt</u> Verandering in de aanbodkant van de markt. | - Technische verandering - Politieke/ maatschappelijke verandering - Economische verandering | 0 = niet aanwezig 1 = aanwezig |

| | | |
|--|--|---|
| <u>Informatieasymmetrie</u> De situatie waarin de gesubsidieerde organisatie beduidend meer informatie heeft als het ministerie van OCW | - Prestatie-indicatoren - Kwaliteit van prestatie-indicatoren - Mening betrokkenen over informatieasymmetrie | 0 = niet aanwezig 1 = kleine informatieasymmetrie 2 = gemiddelde informatieasymmetrie 3 = grote informatieasymmetrie |
| Afhankelijke variabele: | | |
| <u>Ongeoorloofde staatssteun</u> De mogelijkheid op staatssteun die toeneemt. | Toetsen aan de criteria van artikel 107 VWEU. | 1 = klein 2 = gemiddeld 3 = groot |

Tabel 3: Operationalisering

3.4 Data-analyse procedure

In de multiple case study wordt naar Kennisnet, platform Bèatechniek en de PO-Raad gekeken. Dit wordt gedaan op basis van een documentenanalyse en diepte-interviews. De documentenanalyse dient voornamelijk om de onafhankelijke variabele doelverandering te beoordelen. De diepte-interviews worden gebruikt om de onafhankelijke variabelen verandering in de markt en informatieasymmetrie te testen. In paragraaf 3.4.1 wordt de documentenanalyse nader toegelicht en in paragraaf 3.4.2 de interviewanalyse.

3.4.1 Documentenanalyse

Tijdens de documentenanalyse is gebruik gemaakt van verschillende documenten. Hierbij is gekeken naar de jaarverslagen die de drie organisaties ieder jaar produceren. Op basis van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS (2016) en daarvoor de regeling OCW-subsidies (2014), zijn instellingen die gesubsidieerd worden door het ministerie van OCW verplicht een jaarverslag op te stellen. In de documentenanalyse is daarom allereerst worden gekeken naar deze jaarverslagen. In de jaarverslagen is namelijk een bestuurlijke paragraaf opgenomen waarin door het bestuur uiteen wordt gezet wat het doel van de organisatie is. De jaarverslagen bieden daarom een objectieve mogelijkheid om doelverandering binnen de organisaties waar te nemen. Aangezien deze jaarverslagen openbaar toegankelijk zijn, worden deze via het APA-vereiste vermeld. Naast deze externe documenten is ook gebruik gemaakt van archiefdocumenten. Deze bestaan uit de subsidieaanvragen van de drie organisaties en de beoordeling daarvan door het ministerie van OCW. In de subsidieaanvragen omschrijven de organisaties duidelijk welke activiteit ze willen uitvoeren, waarom ze deze willen uitvoeren en wat het ministerie hieraan heeft. In de subsidiebeoordeling

wordt min of meer alleen een goedkeuring verleent of een afwijzing bekend gemaakt. In dit onderzoek zijn alleen de subsidieaanvragen meegenomen die daadwerkelijk zijn toegekend aan de instellingen. De subsidiebeoordelingen zijn dus wel meegenomen (deze moeten immers goedgekeurd zijn), maar worden verder niet vermeld in dit onderzoek. Verder is, omdat de subsidieaanvragen interne documenten zijn, voor de transparantie onderaan in deze paragraaf een tabel opgenomen waarin wordt vermeld welke interne documenten zijn onderzocht.

Op basis van manifest coderen, dat wil zeggen alleen kijkend naar de zichtbare tekst, zijn de jaarverslagen en subsidieaanvragen beoordeeld (Babbie, 2013). Hierbij is in de jaarverslagen primair gezocht naar het doel van de organisatie. Op basis van de subsidieaanvragen is dan beoordeeld of de activiteit die de organisatie wil gaan uitvoeren ook past binnen dat doel. Er wordt dus gekeken of het doel zelf verandert, maar ook of de bijbehorende activiteiten die de organisatie uitvoert binnen dat doel passen. Daarnaast is binnen de jaarverslagen ook gekeken naar aanwijzingen voor informatieasymmetrie of verandering in de markt. Wanneer de organisatie over één van deze twee onderwerpen expliciet iets vermeld heeft, is dit ook meegenomen in de analyse. Bij de subsidieaanvragen is verder gekeken of er een prestatie-indicator is vermeld en of de prestatie-indicator SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) is. Dit is relevant voor de onafhankelijke variabele informatieasymmetrie. Een gebrek aan (goede) prestatie-indicatoren vergroot de kans op informatieasymmetrie (Eisenhardt, 1989; De Bruin, 2003). Een overzicht van alle gebruikte documenten is te zien in bijlage vier.

3.4.2 Interviewanalyse

Na het afronden van de documentenanalyse, vond de interviewanalyse plaats. Voor deze volgorde is gekozen, omdat met behulp van de inzichten uit de documentenanalyse de voorkennis over de cases vergroot is waardoor in de interviews beter doorggevraagd kon worden. Bovendien konden eventuele opvallendheden uit de documentenanalyse met betrekking tot de onafhankelijke variabelen verandering in de markt en informatieasymmetrie ook meteen worden meegenomen in de interviews. In de interviews wordt voornamelijk gefocust op het achterhalen van deze twee onafhankelijke variabelen. Hiervoor is voor aanvang een topiclijst opgesteld om de interviews te kunnen sturen (zie bijlage 1). Deze topiclijst is samengesteld op basis van de inzichten uit de literatuurstudie. Op basis hiervan is eveneens een codeboek opgesteld (zie bijlage 3). Aangezien interviewen samen met het analyseren een dynamisch proces is, is dit codeboek aan verandering onderhevig geweest. Indien nieuwe inzichten uit interviews werden verworven, zijn deze daarna opgenomen in een aangepast codeboek. Op die manier kon naarmate de interviews vorderden op een specifiekere niveau gevraagd worden naar oorzaken van staatssteun. Om te kunnen coderen, was het noodzakelijk om de interviews op te nemen, waarna deze globaal zijn getranscribeerd. Dit houdt

in dat niet alles letterlijk is overgenomen, maar dat enkel de relevante aspecten zijn overgenomen. Om dat dynamische proces plaats te kunnen laten vinden, is telkens na elk interview direct getranscribeerd. Daardoor konden nieuwe inzichten opgenomen worden in het codeboek. Het codeerproces vond plaats aan de hand van open, axiaal en selectief coderen. Dit houdt in dat eerst open is gecodeerd om tot een groot aantal codes te komen. Hierbij is een aantal codes ook meteen axiaal gecodeerd, omdat de onderzoeker al inzicht had uit de literatuurstudie. Na het proces van open en axiaal coderen, is er selectief gecodeerd. Dat houdt in dat de onderzoeker tot bepaalde hoofdcategorieën van codes komt (Boeijs, 2009), die kunnen worden gebruikt om conclusies te trekken uit het onderzoek.

4. Analyse

In de analyse wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Bestaat er een risico op ongeoorloofde staatssteun bij Kennisnet, Platform Bètatechniek en de PO-Raad?*. Eerst zal een kort overzicht van alle drie de organisaties worden gegeven. Vervolgens zal per variabele eerst de verwachting worden geschetst, waarna deze verwachting wordt getoetst. Tot slot volgt een uiteenzetting over mogelijke oplossingsrichtingen op het gebied van ongeoorloofde staatssteun.

De PO-Raad is de sectororganisatie voor het primair onderwijs. De vereniging behartigt de gemeenschappelijke belangen van de schoolbesturen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. De PO-Raad richt zich op de drie domeinen: bekostiging, werkgeverschap en het onderwijsbeleid (PO-Raad, z.j.). Op 31 december 2018 vertegenwoordigde de PO-Raad 979 schoolbesturen. Dit is 86,3 procent van het totaal aantal besturen in het primair onderwijs. Samen zijn zij verantwoordelijk voor onderwijs aan 96,3 procent van alle leerlingen in Nederland.

PBT is in 2004 - onder de naam Stichting Platform Bètatechniek - opgericht door de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. PBT heeft vanuit zijn oprichters als doel gekregen: het stimuleren van kwalitatief en kwantitatief voldoende bètatechnici zodat het aanbod van bèta's en technici in evenwicht komt met de vraag op de arbeidsmarkt (PBT-Netwerk, z.j.). PBT is als facilitator en organisator aan het werk om netwerken te creëren en te verduurzamen om zo samenwerkingsverbanden tussen publieke en private organisaties op te zetten. Dit omdat PBT gelooft dat een nauwe band met de private sector noodzakelijk is om het aanbod van bètatechnici te bevorderen.

Kennisnet is de ICT-specialist in het primair, voortgezet en middelbaar onderwijs (Kennisnet, z.j.). Kennisnet fungeert zowel als gids en als bouwer van het ICT-fundament. Kennisnet laat scholen zien hoe ICT praktisch toepasbaar is en hoe ICT kan werken met en voor scholen. Daarnaast bouwt Kennisnet in samenwerking met een aantal andere partijen ook het publieke ICT-fundament. Tot slot ondersteunt Kennisnet grootschalige bestuurlijke initiatieven die ten doel hebben de inzet van ICT te professionaliseren (Kennisnet, z.j.).

4.1 Doelverandering

Doelverandering houdt in dat het oorspronkelijke doel van de organisatie verandert naar een nieuw doel binnen die organisatie. Dit kan ertoe leiden dat het ministerie een organisatie subsidieert die niet bij haar primaire doelen past, terwijl dit wel een vereiste is (DUS-I, z.j.). Bovendien bestaat de kans dat deze doelverandering leidt tot staatssteun. Wanneer doelverandering onopgemerkt blijft en het ministerie door subsidieert, bestaat de kans dat het nieuwe doel van de organisatie de markt

verstoort. Daarom wordt verwacht dat doelverandering zal leiden tot een ongeoorloofde staatssteun.

4.1.1 Kennisnet

Kennisnet, dat in 2004 is opgericht als Kennisnet ICT op school, gaat in 2008 officieel over op de naam Kennisnet. De drie hoofdthema's van Kennisnet zijn: (1) het creëren van een landelijke ICT-basisinfrastructuur, (2) het geven van strategisch advies en (3) het bieden van expertise (Kennisnet, z.j.). De huidige missie van Kennisnet is om ICT te laten werken voor het onderwijs. De drie thema's zijn hierom te relateren aan de ICT. Uit het jaarverslag van 2008 blijkt dat ICT de kernfocus van Kennisnet is. Zo is in 2008 voornamelijk gewerkt aan leren flexibiliseren met ICT (Kennisnet jaarverslag, 2008). Kennisnet was erop gericht scholen te ondersteunen door flexibel in te spelen op de verschillende ontwikkelingen. De focus lag hierbij op het faciliteren en ondersteunen van scholen en de daaraan verbonden individuen die *'leren wil vernieuwen met ICT'* en die *'wil leren vernieuwen met ICT'* (Kennisnet jaarverslag, 2008). 2009 vormde het laatste jaar van het SURFnet/Kennisnet Innovatieprogramma 2009. Het innovatieprogramma van de organisaties SURFnet en Kennisnet had tot doel het onderwijs te inspireren op het gebied van ICT-ontwikkelingen en het gebruik van onderwijstoepassingen te stimuleren door middel van technologieverkenningen en pilots in samenwerking met het onderwijsveld (Kennisnet jaarverslag, 2009). Dit programma liep van 2004 tot 2009 en vormde het eerste programma voor Kennisnet in haar startjaar 2004.

In 2010 is de missie van Kennisnet voor het eerst sinds 2004 aangepast. De missie luidt nu: *Kennisnet ondersteunt en inspireert onderwijsinstellingen met onafhankelijke expertise en diensten bij het effectief gebruik van ICT* (Kennisnet jaarverslag, 2010). Zelf noemt Kennisnet het een aanscherping van de missie. In deze aangescherpte missie staat ICT voor onderwijsinstellingen nog steeds centraal. Van doelverschuiving is daarom nog geen sprake. Ook de activiteiten die Kennisnet in 2010 verricht duiden niet op een doelverandering, zo staat bij het ondersteunen van Pabo-opleidingen bij de integratie van ICT-competenties en het stimuleren en promoten van digitaal lesmateriaal ICT nog steeds centraal.

In 2011 vindt geen missieverandering plaats. In 2012 verandert de missie van Kennisnet daarentegen naar: *laat ICT werken voor het onderwijs* (Kennisnet Jaarverslag, 2012). Wederom staan hier echter de twee belangrijkste componenten ICT en onderwijs centraal. Er kan daarom niet geconcludeerd worden dat er sprake is van doelverandering. De missie uit 2012 is momenteel nog steeds de missie van Kennisnet (Kennisnet jaarverslag, 2018). Op basis van de missie kan daarom geen doelverandering worden geconstateerd. Hierom wordt in de jaarverslagen van 2013 tot 2018 nauwkeurig bekeken of de activiteiten die Kennisnet in deze periode verricht wel binnen de missie van de organisatie passen.

Uit het jaarverslag van 2013 blijkt dat Kennisnet de activiteiten die zij verricht van 2013 tot 2017 heeft opgedeeld in vier thema's. Deze zijn personaliseren, professionaliseren, presteren en probleemloos ICT-gebruik (Kennisnet jaarverslag, 2013). Met personaliseren wordt bedoeld dat ICT instrumenten leraren de mogelijkheid geven om te monitoren, te coachen en om verschillende leerstijlen aan te spreken. Daarnaast helpt het bij het organiseerbaar houden van dit maatwerk. Bijvoorbeeld door de administratieve lasten te verlagen en informatie in samenhang te presenteren zodat betere beslissingen genomen kunnen worden (Kennisnet jaarverslag, 2013). Met professionaliseren richt Kennisnet zich op de leraren en managers, gefocust op hoe deze groep met de ICT van vandaag en morgen om kan gaan om het onderwijs te verbeteren (Kennisnet jaarverslag, 2013). Over presteren stelt Kennisnet het volgende: Instellingen staan voor de uitdaging om het leerrendement te verhogen. Dit kan alleen vanuit een doelmatige organisatie die er in slaagt om leervragen en -behoeften te matchen met de beschikbare mensen en middelen. ICT stroomlijnt dit proces en ondersteunt instellingen bij het goed vormgeven van deze processen en bij het inzichtelijk, transparant en vergelijkbaar maken van behaalde resultaten (Kennisnet jaarverslag, 2013). Tot slot gaat het thema probleemloos ICT-gebruik over hoe ICT zonder problemen kan worden toegepast en een systeem kan worden gecreëerd waarop instellingen kunnen vertrouwen (Kennisnet jaarverslag, 2013). De vier hoofdthema's zijn allen gerelateerd aan ICT en onderwijs. Alle vier de thema's passen binnen de missie van Kennisnet. Op thema niveau kan daarom worden gesteld dat er geen sprake is van doelverandering.

In het jaarverslag van 2014 zijn geen activiteiten te vinden die niet bij de missie van Kennisnet passen. In 2014 is aan een groot aantal systemen, ICT-voorzieningen en aan de ICT-infrastructuur gewerkt door Kennisnet, waarbij niets duidt op doelverandering. In het jaarverslag van 2015 valt wederom geen activiteit te vinden die niet binnen de missie van Kennisnet past. In 2016 heeft Kennisnet 46 activiteiten verricht (Kennisnet jaarverslag, 2016). Een van de doelstellingen van Kennisnet was om instellingen en marktpartijen te laten voldoen aan privacy- en beveiligingseisen die worden gesteld in wetgeving en die aansluiten bij onderwijsarchitectuur. Als activiteit om dit doel te realiseren heeft Kennisnet een aantal conferenties georganiseerd. Hierbij kan worden gesteld dat het organiseren van conferenties om kennis te verspreiden niet per definitie bij een organisatie als Kennisnet hoeft neergelegd te worden. Anderzijds gaan privacy en ICT wel hand in hand en is het logisch dat een expert als Kennisnet dit oppakt. Ook in 2017 en 2018 zijn geen 'vreemde' activiteiten gevonden.

In conclusie heeft Kennisnet een duidelijke missie: laat ICT werken voor het onderwijs. Hoewel dit niet de originele missie van Kennisnet was, zijn de veranderingen zo minimaal dat niet kan worden gesproken van een doelverandering. Verder is op thema en op activiteitsniveau gekeken of Kennisnet werkzaamheden heeft verricht die niet passen binnen haar missie. Ook daar kan

geconcludeerd worden dat de werkzaamheden passen binnen de missie van Kennisnet. Daarom kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van doelverandering bij Kennisnet.

4.1.2 Platform Bètatechniek

PBT heeft vanuit zijn oprichters als doel gekregen: het stimuleren van kwalitatief en kwantitatief voldoende bètatechnici zodat het aanbod van bèta's en technici in evenwicht komt met de vraag op de arbeidsmarkt (PBT-Netwerk, z.j.). Dit zou formeel nog steeds het hoofddoel van de stichting moeten zijn. Het eerste jaarverslag dat onder de loep is genomen, komt uit 2008. Dit is vier jaar na de oprichting van PBT. In dit jaarverslag wordt gereflecteerd op de afgelopen vier jaar en de progressie die is gemaakt in die vier jaar. Zo wordt aangegeven dat de populariteit van de bètatechnische vakkenpakketten en studierichtingen is de afgelopen jaren toegenomen. Zo is de totale instroom van bètatechnische studies in het hoger onderwijs gestegen met 16,2% sinds 2000 (PBT, jaarverslag 2008). In dit jaarverslag wordt verder aangegeven dat de uitdaging voor de toekomst ligt in het verduurzamen en verder uitbouwen van de aanpak. Hieruit kan worden opgemaakt dat het doel van de organisatie nog steeds hetzelfde doel is als aan het begin in 2004. Ook de activiteiten die PBT verricht in dit jaar liggen in het verlengde van het doel van de organisatie.

Het kalenderjaar 2010 heeft voor het Platform Bèta Techniek in het teken gestaan van de afronding van zes en half jaar uitvoering van het Deltaplan bèta/techniek. In het jaarverslag van 2009 stond vrij duidelijk vermeld dat de doelstelling van het Deltaplan is om in 2010 15% meer uitstroom van studenten uit het bètatechnisch hoger onderwijs (ten opzichte van 2000) en een betere benutting van bestaand talent in bedrijven en onderzoeksinstellingen. Met name de 15%-eis is een duidelijke prestatie-indicator. In het jaarverslag van 2010 wordt het Deltaplan wel benoemd maar wordt niet meer op de 15%-eis ingegaan. Uit interne communicatie van OCW blijkt dat het ministerie PBT hier verder niet op aangesproken heeft. Dit is iets wat mogelijk duidt op informatieasymmetrie waarover in paragraaf 4.3 verder wordt gesproken. Inhoudelijke activiteiten en doelstelling passen nog steeds bij het primaire doel van de organisatie.

In 2011 verandert PBT van koers. Na afloop van het Deltaplan, de voornaamste bestaansreden voor PBT en het bijpassende hoofddoel, zoekt PBT iets nieuws. PBT gaat versterken door verbinden. In het jaarverslag van 2011 wordt vermeld: *Meer dan voorheen positioneert het Platform zich als netwerkorganisatie die met andere organisaties optrekt. Het thema bètatechniek wordt verbonden met andere thema's, waaronder excellentie, profilering en kennis economisch innovatiebeleid* (jaarverslag PBT, 2011). Het nieuwe doel van de organisatie luidt: Het Platform Bèta Techniek wil bijdragen aan de kennis-economische sterktes van Nederland, vooral via een hogere instroom in bèta- en technische opleidingen: een instroom van 4 op de 10 (jaarverslag PBT, 2011). Hier is dus sprake van een expliciete doelverandering. Wel moet worden opgemerkt dat het nieuwe

doel in het verlengde van het oude ligt. Wederom is vanuit OCW niet gereageerd op deze veranderende doelstelling. Omdat PBT meer bezig is met verbinden krijgt PBT in de komende jaren een groot netwerk met veel connecties. Zo zijn in 2012 zeven samenwerkingsverbanden opgericht (PBT jaarverslag, 2012). Deze positie maakt PBT ideaal om specifiek beleid onder de aandacht krijgen bij scholen. Het gevolg is echter dat een aantal activiteiten niet heel technisch gerelateerd zijn en meer gefocust zijn op het uitgebreide netwerk van PBT.

Zo loopt van 2014 tot 2015 het excellentieprogramma Sirius (PBT jaarverslag, 2014). Het Sirius Programma is gericht op excellentiebevordering van studenten in het HBO en op universiteiten. Een programma voor excellente studenten heeft weinig van doen met het stimuleren van kwalitatief en kwantitatief voldoende bètatechnici. Van 2012 tot 2015 heeft PBT gewerkt aan het programma School aan Zet. School aan Zet is een programma om scholen te helpen bij hun professionalisering. Scholen worden gestimuleerd om eigen doelen en ambities te formuleren en worden vraaggericht toegerust met kennis en expertise (PBT jaarverslag, 2015). Hoewel het verbeteren van scholen in algemene zin ook het techniekonderwijs zal helpen, is het de vraag of deze activiteit bij PBT neergelegd had moeten worden. Deze activiteit had wellicht ook via een aanbesteding bij een marktpartij gepast. Tot slot heeft PBT van 2015 tot 2018 meegewerkt aan het zorgpact. Een programma dat gericht is op de zorgsector (PBT jaarverslag, 2015). Ook dit is een activiteit waarbij achteraf de vraag kan worden gesteld hoe dit bijdraagt aan de primaire doelstelling van PBT.

In 2017 is wederom een doelverandering te zien. Het doel van PBT is nu om te zorgen voor voldoende en goed opgeleide technici voor de Nederlandse economie (PBT jaarverslag, 2017). De hogere instroom van 4 op de 10 wordt hiermee losgelaten. Hieruit kan worden opgemaakt dat er twee keer sprake is geweest van een objectieve doelverandering. Het nieuwe doel ligt iedere keer wel in het verlengde van het oude primaire doel. Er zit meer verschil in de activiteiten die PBT uitvoert. Tot 2010 zijn alle activiteiten duidelijk gericht op het Deltaplan en daarmee direct verbonden aan de oude primaire doelstelling van PBT. Na 2010 worden meer activiteiten verricht die weinig tot geen connectie met techniekonderwijs hebben zoals hierboven is geïllustreerd.

Het ministerie van OCW is impliciet akkoord gegaan met het veranderen van activiteiten die niet meer bij het primaire doel van de organisatie passen. Voor alle activiteiten heeft PBT immers een subsidieaanvraag ingediend waarin de activiteiten helder worden omschreven. Het ministerie heeft die subsidieaanvragen positief beantwoord met een verleende subsidiebeschikking (zie bijvoorbeeld subsidieaanvraag Regionaal Investeringsfonds en Toptechniek in bedrijf). Kortom, er kan worden geconcludeerd dat een gedeeltelijke doelverandering, met medeweten van het ministerie, heeft plaatsgevonden bij PBT. Niet zozeer op basis van grote veranderingen in de primaire doelstelling maar voornamelijk in het soort activiteit dat wordt uitgevoerd door PBT.

4.1.3 PO-Raad

Het eerste jaarverslag van de PO-Raad komt uit 2008. Dit is ook het jaar van oprichting van de PO-Raad. Uit dit jaarverslag blijkt dat het doel van de PO-Raad is om als brancheorganisatie voor het primair onderwijs in Nederland een bijdrage te leveren aan een duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit. De PO-Raad streeft naar heldere verantwoordelijkheden in het onderwijsbestel, waardoor schoolbesturen de ruimte krijgen om hun onderwijsorganisatie goed te besturen. De PO-Raad is gefocust op collectieve belangenbehartiging en werkgeverschap (PO-Raad jaarverslag, 2008). Een heldere missie is echter niet opgenomen in het jaarverslag.

De activiteiten die de PO-Raad uitvoert zullen naar verwachting dan ook binnen een van de drie domeinen waarin de PO-Raad actief is: bekostiging, werkgeverschap, en het onderwijsbeleid (PO-Raad, z.j.) moeten vallen. Het eerste jaar van de PO-Raad stond voornamelijk in het teken van de oprichting en de ledenwerving. De ontwikkeling als brancheorganisatie stond voorop (PO-Raad jaarverslag, 2008). Van 2008 tot 2011 heeft de PO-Raad meegewerkt aan de kwaliteitsagenda. De belangrijkste onderwerpen op de kwaliteitsagenda zijn: het versterken van het taal- en rekenonderwijs, het weer op niveau krijgen van zeer zwakke scholen, excellentie en opbrengstgericht werken. Deze activiteiten passen binnen de drie domeinen van de PO-Raad. Dit is naar verwachting omdat doelverandering over het algemeen pas na een langere tijdsperiode plaatsvindt, of nadat een startprogramma is afgelopen. Ook wordt sinds 2009 veel gelobbyd, voornamelijk tegen de bezuinigingen die voortvloeien uit de economische crisis (PO-Raad jaarverslag, 2009). In 2010 en 2011 is de PO-Raad nog steeds druk bezig met de uitvoering van de kwaliteitsagenda en de lobby (PO-Raad jaarverslag, 2010 en 2011).

In tegenstelling tot Kennisnet en PBT is bij de PO-Raad het beoordelen van activiteiten in relatie tot het primaire doel iets moeilijker. Zo is de PO-Raad in 2011 medeondertekenaar van het Convenant Gezond Gewicht. Het convenant bestaat uit vier deelconvenanten: werk, school, vrije tijd en Jongeren op Gezond Gewicht (PO-Raad jaarverslag, 2011). Hoewel het op gewicht houden van jongeren een goed doel is, past het op het eerste oog niet in de straat van een sectororganisatie. De PO-Raad doet echter mee aan dit soort activiteiten om partners en bondgenoten te zoeken. Door met veel partijen te praten kan de sectororganisatie beter lobbyen. In die zin valt daarom te beargumenteren dat ook activiteiten die niet per se bij de PO-Raad passen, toch kunnen bijdragen aan het primaire doel van de PO-Raad. De PO-Raad heeft in de jaarverslagen van 2009 tot 2011 daarom expliciet een hoofdstuk opgenomen die heet: belangenbehartiging en bondgenoten.

In 2012 betaalt de lobby zich uit. Dit wil zeggen dat in het nieuwe regeerakkoord van 2012 een aantal punten zijn opgenomen waar de PO-Raad zich voor heeft ingezet. Verder is in 2012 opvolging gegeven aan de code goed bestuur, wordt met verschillende activiteiten een bijdrage geleverd aan de onderwijskwaliteit en worden tools voor financieel management voor scholen

aangeboden (PO-Raad jaarverslag, 2012). Deze activiteiten passen wederom binnen de drie domeinen van de PO-Raad, in dit geval werkgeverschap.

In 2013 is voor het eerst een missie opgenomen in het jaarverslag. Deze luidt: *Alles wat we doen, doen we vanuit de gedachte dat ieder kind recht heeft op goed onderwijs. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de vervulling van de maatschappelijke opdracht om kinderen te laten leren en de onderwijskwaliteit te blijven verbeteren* (PO-Raad jaarverslag, 2013). De drie domeinen, bekostiging, werkgeverschap en het onderwijsbeleid (PO-Raad, z.j.), van de PO-Raad vallen hier ook in terug te zien. In 2014 staat deze missie wederom in het jaarverslag (PO-Raad, jaarverslag, 2014), echter hierna komt de missie niet meer terug in het jaarverslag. Dit duidt niet per se op doelverandering, maar zegt wel iets over de consistentie van de verantwoording. In 2014 is in het bestuursakkoord met het ministerie van OCW de strategische agenda bepaald voor 2014 tot en met 2018. Hieruit komen vier thema's naar voren: (1) verbinding: over het richten van voorzieningen op de ontwikkeling van kinderen, (2) innovatie en ICT: over de mogelijkheden van technologische vernieuwing, (3) kennis en onderzoek: over het benutten van onderzoek voor het onderwijs en de school in een academische omgeving en (4) het bestuur als motor: over de professionalisering van schoolbesturen. Hierbij vallen de eerste drie thema's onder het domein onderwijsbeleid en thema vier valt onder het domein werkgeverschap. Deze thema's worden van 2014 tot 2017 consistent gebruikt om de verschillende activiteiten die de PO-Raad verricht toe te lichten. Er zijn wel enkele activiteiten die zoals al eerder beschreven enigszins ver van de PO-Raad staan. Zo is bijvoorbeeld het stimuleren en uitdagen van excellente leerlingen (PO-Raad jaarverslag 2014) vrij inhoudelijk en valt dit niet meer onder het domein, grote lijnen van het onderwijsbeleid. Het programma Onderwijsagenda Sport, Bewegen en Gezonde Leefstijl (PO-Raad jaarverslag, 2016) is een voorbeeld van een activiteit die ook niet per se bij een sector organisatie past.

In conclusie kan worden gesteld dat bij de PO-Raad geen sprake is van doelverandering. Het originele doel: *PO-Raad wil als brancheorganisatie voor het primair onderwijs in Nederland een bijdrage leveren aan een duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit en de PO-Raad streeft naar heldere verantwoordelijkheden in het onderwijsbestel, waardoor schoolbesturen de ruimte krijgen om hun onderwijsorganisatie goed te besturen*, past bij de vier hierboven genoemde strategische thema's en ook bij de drie eerdergenoemde domeinen. Na de start van de eerste activiteiten is de PO-Raad op dezelfde lijn doorgegaan. Wel zijn de activiteiten van de PO-Raad vrij uiteenlopend en passen deze op het eerste oog niet altijd bij de PO-Raad. Wanneer echter naar de rol van de PO-Raad als sector- en lobbyorganisatie wordt gekeken, valt te begrijpen dat de PO-Raad bij uiteenlopende projecten is betrokken om zo haar bereik te vergroten.

Op basis van de drie onderzochte organisaties kan hypothese 1 worden beantwoord. Hypothese 1 luidde: *Wanneer doelverandering binnen de gesubsidieerde organisatie plaatsvindt, kan*

ongeoorloofde staatssteun optreden. Bij Kennisnet en de PO-Raad was geen sprake van doelverandering. Bij PBT is wel tweemaal doelverandering geconstateerd. De doelverandering leidde er bovendien toe dat de activiteiten die PBT verrichtte zijn veranderd omdat deze mee veranderde met het doel. Hierdoor passen deze ‘nieuwe’ activiteiten niet bij het originele doel wat het ministerie in eerste instantie steunde. Er bestaat daarom een risico op ongeoorloofde staatssteun bij PBT door doelverandering. Op basis van de doelverandering bij PBT kan hypothese 1 daarom worden aangenomen.

4.2 Verandering in de markt

Verandering in de markt gaat over een situatie waarin er een verandering plaatsvindt op de aanbodkant van de markt. Wanneer een dergelijke verandering plaatsvindt, moet het ministerie de subsidies aan organisaties die op de markt actief zijn, heroverwegen. Dit kan anders immers leiden tot marktverstoring en daarmee staatssteun. In de praktijk wordt dit echter niet zo vaak opgemerkt. Het ministerie bouwt langdurige subsidierelaties op en hoewel aan het begin van die relatie strenge afwegingen worden toegepast, wordt dit minder naarmate de relatie langer bestaat. Het gevolg is dat een markt soms zo kan veranderen dat de gesubsidieerde organisatie niet meer de exclusieve aanbieder van een product is. Wanneer het ministerie dit vervolgens niet opmerkt kan haar subsidie marktverstoring gaan werken. Daarom luidt de verwachting dat verandering in de markt zal leiden tot een grotere mate van ongeoorloofde staatssteun.

4.2.1 Kennisnet

Met respondenten A en E is gesproken over Kennisnet en de situatie van de markt waar Kennisnet zich op bevindt. Respondent A is vijf jaar nauw betrokken geweest bij Kennisnet waarvan drie jaar als accounthouder Respondent E is drie jaar betrokken als beleidsmedewerker. Om te bepalen of activiteiten die Kennisnet uitvoert, ook kunnen worden gedaan door private partijen, heeft respondent E eerst iets verteld over de geschiedenis van Kennisnet. *“Kennisnet is in eerste instantie ontstaan vanuit OCW met de wens om het primair onderwijs te helpen. Toen ICT belangrijk werd, moesten scholen daar mee aan de slag gaan. In het voortgezet onderwijs en hoger onderwijs werd dit door de instellingen zelf vrij aardig opgepakt en deze instellingen hadden ook best een goed idee van wat ze wilde bereiken met ICT. Echter omdat in het primair onderwijs de instellingen zo klein zijn, werd daar minder veel gezamenlijk georganiseerd en wisten veel instellingen zich geen raad met ICT.”* Omdat vanuit OCW het belangrijk werd gevonden dat ICT ook in het primair onderwijs werd gebruikt, wilde OCW iets oprichten om de scholen daarmee te helpen. Er moest een organisatie komen die ICT op een verantwoorde en veilige manier kon toepassen en kon zorgen voor voorlichting en informatieverstrekking aan scholen. *“Er is in die tijd ervoor gekozen om Kennisnet op te richten in plaats van aan te besteden omdat bij het commercieel wegzetten juist één van de uitgevers werd*

bevoordeeld en door een eigen organisatie op te richten behaalde geen enkele marktpartij voordeel. Dat leek in die tijd eerlijker” aldus respondent E.

Bij het oprichten van Kennisnet is dus een bewuste afweging gemaakt om niet aan te besteden. Door de jaren heen is Kennisnet echter een groot aantal activiteiten gaan verrichten. Respondent E stelt hierover dat sommige activiteiten momenteel eigenlijk naar de markt zouden moeten, maar geeft ook aan dat sommige activiteiten heel bewust bij Kennisnet liggen. Respondent E noemt als voorbeeld het anonimiseren van gegevens van leerlingen. *“Het is simpelweg niet wenselijk dat een private partij de gegevens van leerlingen of studenten in handen krijgt.”* Daarom is een partij als Kennisnet, die als organisatie eigenlijk in het verlengde ligt van het ministerie, soms noodzakelijk. Ook geeft hij aan dat een groot aantal ICT-bedrijven Amerikaans is. *“Sinds 9/11 heeft Amerika een wet aangenomen die de Amerikaanse overheid gegevens van Amerikaanse ICT-bedrijven in laat zien. Dat betekent dat gegevens van Nederlandse scholen en leerlingen in Amerikaanse handen kunnen vallen.”* Ook daarom is bij bepaalde activiteiten gekozen om dit uit te zetten bij Kennisnet. Aan de andere kant noemt respondent E ook dat bijvoorbeeld het bevorderen van digitaal erfgoed, iets waar geld voor vrijgemaakt is in het regeerakkoord, neer is gelegd bij Kennisnet. *“Terwijl dat eigenlijk een activiteit is die elke marktpartij ook zou kunnen doen.”*

Kortom, een aantal activiteiten zijn met goede redenen omkleed om niet uit te zetten in de markt. Er is echter ook een aantal activiteiten dat gewoon uit gemakzucht en gewoonte is neergelegd bij Kennisnet, terwijl de markt deze activiteiten, in ieder geval in theorie, ook zou moeten kunnen uitvoeren. Respondent A geeft ook aan dat dit over de tijd is gegroeid. *“Toen Kennisnet begon kon geen enkele marktpartij ICT-diensten aanbieden op het kwaliteitsniveau waarop Kennisnet dat deed. Inmiddels kan de markt dit kwaliteitsniveau echter ook leveren.”* In de laatste vijf jaar waar respondent A met Kennisnet heeft gewerkt is voor nieuwe activiteiten nooit een marktonderzoek gedaan. Er is in die periode nooit gekeken of een marktpartij ook in aanmerking zou kunnen komen. Een argument voor het feit om alle activiteiten bij Kennisnet te leggen is echter dat de onderwijssector dit zelf als prettig ervaart. *“Voor de sector is het makkelijk dat alle ICT-activiteiten vanuit Kennisnet komen.”* Hierdoor hebben scholen te maken met een partij op het gebied van ICT en hoeven zij niet met verschillende bedrijven te praten over mogelijke ICT-voorzieningen en te onderhandelen over de prijs. Bovendien houdt OCW op deze manier meer invloed op het proces.

Uit het interview met respondenten A en E kunnen een aantal zaken worden opgemaakt. Het is makkelijk voor OCW om ICT-activiteiten neer te leggen bij Kennisnet. Dit wordt door de sector zelf ook als prettig ervaren en OCW houdt hiermee meer controle op het onderwijsveld. Tevens zijn er een aantal gevallen waarbij de wens bestaat om bepaalde bedrijven te ontwijken. Bij een aanbesteding is het vrij moeilijk om bedrijven te ontwijken. Tot slot zijn er een aantal activiteiten waarbij er goede redenen bestaan om deze niet in de markt te beleggen. Echter is er ook een groot

aantal activiteiten dat wel in de markt thuishoort. Omdat er geen marktonderzoek wordt gedaan, wordt dit niet officieel opgemerkt door het ministerie. Er kan daarom worden geconcludeerd dat voor een gedeelte van de activiteiten die Kennisnet verricht er een risico op ongeoorloofde staatssteun zit. Dit komt in sommige gevallen door verandering in de markt, maar in andere gevallen ook omdat er simpelweg een lange subsidierelatie bestaat met Kennisnet waardoor uit gemakzucht activiteiten bij Kennisnet belanden. Desalniettemin kan worden gesteld dat verandering in de markt bij Kennisnet wel degelijk kan zorgen voor een risico op ongeoorloofde staatssteun.

4.2.2 Platform Bètatechniek

Met respondenten B en F is gesproken over Platform Bètatechniek en de rol die zij vervult op de markt. PBT is eigenlijk een netwerkorganisatie. Het bevorderen van techniekonderwijs in het primair, voortgezet en hoger onderwijs gaat door middel van netwerken. PBT organiseert veel bijeenkomsten, conferenties, informeert, stimuleert en gaat langs op scholen. Omdat PBT dit al zo'n tien jaar doet voor het ministerie, heeft zij inmiddels een groot netwerk opgebouwd. *"Geen enkele partij heeft zo'n groot netwerk als PBT heeft"* aldus respondent F. Dit netwerk vormt de kern van PBT en de activiteiten die zij verricht. De respondent geeft zelf namelijk aan *"ja, strikt gekeken kunnen alle activiteiten die PBT verricht ook door een partij in de markt worden gedaan"*. Echter *"marktpartijen hebben niet het netwerk van PBT en hebben ook geen duurzame relaties opgebouwd met de schoolinstellingen"*. Bovendien heeft PBT als facilitator in het verleden een groot aantal publiek-private samenwerkingsverbanden opgezet. Hoewel de meeste samenwerkingsverbanden inmiddels op eigen kracht draaien bestaat er nog steeds een nauwe band met PBT. Wanneer er vanuit het ministerie wordt besloten om techniek gerelateerde thema's te bevorderen is PBT daarom de aangewezen partij.

Op de vraag of er wel eens een marktonderzoek is gedaan vertelt respondent B: *"nee, maar we hebben wel een keer een aanbesteding geprobeerd"*. Het probleem met aanbesteden was echter dat PBT vanwege haar grote netwerk altijd een voordeel heeft ten opzichte van marktpartijen die nog geen relatie met de onderwijssector hebben opgebouwd. Hierdoor werd de aanbesteding zo geschreven dat PBT die altijd zou winnen, *"daarom hebben we uiteindelijk niet aanbesteed"*.

Een ander punt dat respondent F aandraagt wanneer naar voorbeelden van activiteiten wordt gevraagd is dat er geen concrete afspraken worden gemaakt met PBT. *"Door de subsidie is het ook een beetje vrij voor PBT allemaal. Wij zeggen niet van je moet in dit jaar tien bijeenkomsten organiseren waar minimaal honderd mensen aanwezig moeten zijn of iets dergelijks. Zij zijn de partij die in het netwerk staan en weten beter hoe ze techniek moeten stimuleren dan wij."* Vanwege die vrijheid, die OCW blijkbaar wenselijk acht, past een subsidie wellicht wel beter bij een netwerkorganisatie dan bij een aanbesteding. Bij een aanbesteding is het immers noodzakelijk om

heel strikt de te leveren prestaties op te stellen.

Verder komt het ministerie ook vaak bij PBT uit met het organiseren van de verschillende activiteiten omdat de scholen PBT inmiddels goed kennen. *“Kijk het opzetten van een klein regionaal netwerk of een bijeenkomst organiseren kan iedereen, maar als we elke kleine activiteit bij weer een andere partij neerleggen wordt het een chaos voor die scholen”*. Het is wenselijk dat de scholen die al met veel partijen te maken hebben op allerlei gebieden niet overspoeld worden met verschillende netwerkorganisaties. Een ander voordeel van alles beleggen bij één partij is dat het ministerie makkelijker het overzicht houdt en dat er geen dubbel werk wordt gedaan.

Samenvattend is het wenselijk dat alle netwerkactiviteiten bij één partij worden belegd en vanwege het reeds opgebouwde netwerk is die ene partij praktisch altijd PBT. Op de vraag of de respondent denkt dat dit dan niet iets wegheeft van staatssteun zegt de respondent: *“ik ben geen jurist, maar die kans bestaat”*. Hoewel er wel argumenten zijn voor het subsidiëren van PBT, blijft het feit dat de activiteiten door de markt kunnen worden opgepakt, wel wijzen naar staatssteun. Er moet daarom worden geconcludeerd dat op de activiteiten die PBT verricht een risico op ongeoorloofde staatssteun zit. Of de markt dit altijd al kon oppakken of dat dit juist komt omdat de markt is veranderd kan de respondent niet zeggen.

4.2.3 PO-Raad

Met respondenten C en D is gesproken over de PO-Raad en de markt waarop de PO-Raad zich bevindt. Respondent D benadrukt aan het begin van het interview meteen dat de PO-Raad een iets andere organisatie is dan de andere instellingen die het ministerie subsidieert. *“De PO-Raad is natuurlijk een belangenvertegenwoordiger van besturen.”* Vanwege die speciale positie werd in paragraaf 4.1 al geconstateerd dat doelverandering daarom minder snel aanwezig is bij de PO-Raad. Respondent D geeft ook aan dat voor de PO-Raad de meeste activiteiten toch iets minder marktgericht zijn. *“De meeste activiteiten bij de PO-raad zijn niet heel erg marktgericht denk ik. Kennisnet heeft bijvoorbeeld ‘het aanbieden van ICT’, ja dat is ook iets wat een KPN zou kunnen doen en dat is bij de PO-raad toch een heel ander verhaal denk ik.”* Op de vraag of er wel eens een marktanalyse wordt gedaan voor activiteiten die door de PO-Raad worden uitgevoerd zegt respondent C het volgende: *“Nou, het is niet zo dat wij voor elk onderzoek eerst gaan kijken van kan de PO-raad dat doen. Maar we proberen wel te kijken van of er behoefte is aan iets van of dat gewoon op de markt gezet kan worden. We hebben ook specifieke overeenkomsten waar een heleboel in past en als dat niet zo is dan zijn er nog raamovereenkomsten en anders is het gewoon aanbesteding of een Europese aanbesteding.”* Hieruit kan worden opgemaakt dat OCW met betrekking tot activiteiten voor de PO-Raad wel degelijk naar de markt kijkt. Waardoor verandering in de markt zou moeten worden opgemerkt door het ministerie. Bovendien noemt respondent C ook

een belangrijk voordeel van een overeenkomst. *“Als je een overeenkomst sluit, heb je ook wat meer controle op het verhaal, want dan kan je echt afrekenen op de geleverde prestatie. Dat is bij subsidieverlening toch wat lastiger.”*

Hoewel op het eerste oog lijkt alsof er geen verandering in de markt plaatsvindt bij de activiteiten van de PO-Raad, komt respondent C daar later wel iets op terug. Zo stelt hij: *“de markt verandert natuurlijk, wat tien jaar geleden geen staatssteun was, is dat nu misschien wel of volgend jaar.”* Het kan dus wel voorkomen dat bepaalde activiteiten die de PO-Raad verricht toch door een marktpartij kunnen worden uitgevoerd. Als voorbeeld geeft de respondent aan dat *“Ondersteunen van besturen had aanbesteed kunnen worden. Bij de VO-Raad is dat wel gebeurd, omdat daar een markt is. En bij de PO-Raad, ik weet niet wat daar precies de status is van het verhaal of dat allemaal afloopt of doorloopt, maar daar is ervoor gekozen om dat toch binnen de PO-Raad te laten en daar zit dan dus wel risico op staatssteun, omdat een marktpartij dat ook had kunnen doen.”* Een klein gedeelte van de activiteiten die de PO-Raad verricht kan wel door de markt op worden gepakt. Dit wordt echter niet altijd gedaan omdat het simpelweg makkelijker en sneller is om iets bij een vertrouwde partij, waarmee al banden zijn opgebouwd, onder te brengen. De respondent geeft ook aan dat *“een nadeel van aanbesteding is, is als er geen raamovereenkomst is, bijvoorbeeld voor een ondersteuningstraject. Dat je dan met langere doorlooptijd zit.”*

Op basis van het interviews van respondenten C en D kan worden geconcludeerd dat voor het grootste deel van de activiteiten die de PO-Raad verricht geen markt is. Voor de overige activiteiten wordt een deel aanbesteed of uitgewerkt via een raamovereenkomst. Er zijn echter enkele activiteiten die wel door de markt uitgevoerd kunnen worden en de respondent geeft ook aan dat verandering in de markt wel degelijk kan zorgen voor een risico op staatssteun. Op basis van het interview wordt daarom geconcludeerd dat er een minimaal risico op staatssteun bestaat bij de PO-Raad voor een select aantal activiteiten. Verder kan uit dit interview worden geconcludeerd dat de variabele verandering in de markt kan leiden tot een risico op ongeoorloofde staatssteun.

Op basis van de drie onderzochte organisaties kan hypothese 2 worden beantwoord. Hypothese 2 luidde: *wanneer verandering in de markt optreedt waarbinnen de gesubsidieerde organisatie werkt, kan ongeoorloofde staatssteun optreden.* Bij alle drie de onderzochte organisaties is (gedeeltelijk) verandering in de markt geconstateerd. De respondenten A tot en met F geven ook elk aan dat zij verwachten dat dit voor de activiteiten, waarbij die verandering is geconstateerd, kan leiden tot een risico op ongeoorloofde staatssteun. De verandering in de markt zorgt er immers voor dat iets wat het ministerie steunt, eigenlijk niet meer gesteund hoeft te worden omdat de markt dit zelf oppakt. Op basis van de casestudy kan de tweede hypothese daarom worden aangenomen.

4.3 Informatieasymmetrie

Informatieasymmetrie beschrijft de situatie waarin de ene partij meer weet dan de andere partij (Akerlof, 1978). Dit leidt vervolgens tot suboptimale (economische) uitkomsten. Het meest bekende voorbeeld van informatieasymmetrie komt uit de principaal-agent theorie (Eisenhardt, 1989), waaruit blijkt dat de principaal zijn agent niet goed kan controleren, omdat de principaal niet beschikt over de informatie die de agent wel heeft. Om informatieasymmetrie tegen te gaan is het gebruik van prestatie-indicatoren cruciaal (Hazeu, 2007; De Bruin, 2003). Prestatie-indicatoren meten de prestaties van de agent waardoor de principaal inzicht krijgt in hoe goed de agent presteert. Door het toepassen van prestatie-indicatoren neemt informatieasymmetrie af. Daarom wordt verwacht dat de kans op informatieasymmetrie groter is wanneer prestatie-indicatoren niet aanwezig zijn of niet goed geformuleerd zijn. Per organisatie zal hieronder daarom eerst worden ingegaan op de prestatie-indicatoren, de aanwezigheid en de kwaliteit daarvan. Vervolgens zal aan de hand van interviews worden bepaald of er daadwerkelijk sprake is van informatieasymmetrie. Prestatie-indicatoren moeten hier echter niet worden gezien als een variabele. Het is simpelweg een hulpmiddel om naast de (subjectieve) interviews ook op een enigszins objectieve manier te bepalen of informatieasymmetrie aanwezig is door gebruik te maken van beschikbare documenten.

Nadat is bepaald of er sprake is van informatieasymmetrie wordt naar de relatie tussen de verschillende variabelen gekeken. Informatie geeft het ministerie inzicht in de organisatie die zij subsidieert. Wanneer sprake is van informatieasymmetrie, mist het ministerie dat inzicht. Hierdoor kan de gesubsidieerde organisatie niet goed worden gecontroleerd wat ertoe leidt dat veranderingen binnen of rondom die organisatie onopgemerkt kunnen blijven. Doelverandering en verandering in de markt kunnen in uiterste gevallen leiden tot staatssteun, maar in mindere mate ook tot een heroverweging van de subsidie. Immers, wanneer het doel van een organisatie verandert, hoeft dit niet meer bij de primaire doelen van het ministerie te passen en wanneer de markt verandert, kan het beter zijn om bijvoorbeeld aan te besteden in plaats van te subsidiëren. Door informatieasymmetrie kan het ministerie echter niet goed op deze processen controleren. De gesubsidieerde organisatie weet dit en zal hier (on)bewust op inspelen. Daarom wordt verwacht dat informatieasymmetrie het verband tussen doelverandering en ongeoorloofde staatssteun zal versterken (Hazeu, 2007; De Bruin, 2003). Tevens wordt verwacht dat informatieasymmetrie ervoor zorgt dat het verband tussen verandering in de markt en ongeoorloofde staatssteun wordt versterkt.

4.3.1 Kennisnet

Kennisnet is een zeer transparante organisatie. De jaarverslagen en jaarrekeningen zijn erg uitgebreid, goed online te vinden en bevatten met regelmaat nog een extra toelichting. Bij de subsidieaanvragen van Kennisnet zit over het algemeen een uitgebreid plan. Zo bevat de

subsidieaanvraag voor Mediawijzer.net een veertig pagina lang plan waarin wordt beschreven wat de doelen van Kennisnet met betrekking tot dit onderwerp zijn, wat mogelijke bedreigingen en uitdagingen zijn, van wie Kennisnet afhankelijk is en ook wordt er gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren. Vervolgens volgt in een overzichtstabel een strategisch en operationeel doel waarvoor een bepaalde activiteit nodig is. Daarnaast komt dan de prestatie-indicator te staan die dit doel meet (Aanvraag Kennisnet tbv stimuleringsregeling Mediawijzer.net, 2012). Een van de indicatoren luidt bijvoorbeeld: *“aantal mediabedrijven en academische netwerkpartners: 15% van het betrokken aantal {ca 50}.”* Maar Kennisnet maakt gebruik van meer dan een indicator per activiteit. Zo zijn er ook nog de indicatoren: *“Aantal aangesloten netwerkpartners: 500 of meer”* en *“Laat de Kerngroepleden minimaal 100 keer optreden als ‘webber’.”* Over het algemeen is er een veelvoud aan prestatie-indicatoren die vrij SMART geformuleerd zijn. Dit beeld is gebaseerd op de vijf subsidieaanvragen die zijn bekeken in dit onderzoek in het kader van Kennisnet. Op basis van de subsidieaanvragen wordt daarom vermoed dat er geen sprake is van informatieasymmetrie tussen Kennisnet en het ministerie van OCW.

Met respondent E is ook gesproken over informatieasymmetrie bij Kennisnet. De respondent geeft aan dat er elke twee tot drie maanden een bestuurlijk overleg is tussen het ministerie en Kennisnet. Daar komt nog bovenop dat elk jaar het jaarverslag en de jaarrekening van Kennisnet moet worden goedgekeurd. Verder geeft de respondent aan dat er tevens goed gestuurd wordt op de aanwezige prestatie-indicatoren. *“Als wij het niet zouden doen, dan zou gelijk de ADR [Auditdienst Rijk] achter onze broek aan zitten”.* De respondent geeft ook aan dat er de laatste jaren wel stappen zijn gemaakt. *“Bij de start van Kennisnet ging het toch een beetje van als jullie dit doen voor ons krijgen jullie van ons geld. Toen was het veel meer een soort samenwerking, maar ook, kan er niet echt een mooi woord voor verzinnen, maar bijna een soort collegialiteit ofzo.”* Maar nu *“je merkt ook, zeker ook omdat wij steeds meer gecontroleerd worden door de ADE, dat er steeds meer wordt gekeken van ‘klopt het allemaal wel’ en ‘regelen jullie alles wel goed’.”* Wat ervoor zorgt dat er een goed beeld is bij Kennisnet nu. De respondent zegt dan ook: *“Ik denk als we kijken naar hetgeen wat we nu doen, dat we nooit zo’n goed beeld hebben gehad als nu.”*

In conclusie kan daarom gesteld worden dat zowel op basis van de documentenanalyse als het interview met de betrokken beleidsmedewerker geen sprake is van informatieasymmetrie tussen Kennisnet en het ministerie. Omdat er geen sprake is van informatieasymmetrie kan dit niet leiden tot een versterking van het verband tussen doelverandering of verandering in de markt en ongeoorloofde staatssteun. Dit klopt tevens met de conclusies uit de voorgaande paragrafen. Daarin werd al duidelijk dat er geen sprake was van doelverandering. Wel was er sprake van verandering in de markt, maar dit was bekend bij het ministerie. De verandering in de markt is daarom wel

opgemerkt door het ministerie, er zijn alleen nog geen stappen gemaakt om dat probleem aan te pakken.

4.3.2 Platform Bèatechniek

In paragraaf 4.1.2 werd al kort iets vermeld over informatie-asymmetrie bij PBT. In het jaarverslag van 2009 stond een duidelijke prestatie-indicator die vervolgens in 2010 was verdwenen. Dit voorbeeld geeft een algemeen beeld van de jaarverslagen van PBT weer. De jaarverslagen zijn uitgebreid maar inconsistent. Hetzelfde geldt voor de subsidieaanvragen. De aanvragen die zijn bekeken voor dit onderzoek bestonden uit dertig tot veertig pagina's, wat aangeeft dat de aanvragen vrij uitgebreid zijn. Wel zijn de aanvragen elke keer anders ingericht. Zo wordt soms gebruik gemaakt van een activiteitenplan, een plan van aanpak en een uitgebreide begroting (subsidieaanvraag betreffende de facilitering Regionaal investeringsfonds mbo, 2014) en soms wordt gebruik gemaakt van een beleidsinhoudelijke terugblik, monitor en audit (subsidieaanvraag Toptechniek in Bedrijf, 2014). Allebei de subsidieaanvragen komen uit 2014 en zijn toch zeer verschillend. Hoewel deze twee subsidies ook verschillende doelen hebben en een andere aanpak vereisen, zorgen deze verschillen er wel voor dat het moeilijk is om een duidelijk overzicht te vormen. Dit kan informatieasymmetrie in de hand werken.

In de subsidieaanvraag voor Hbo Centres of expertise en Mbo Centra voor innovatief vakmanschap (2015) staat als doel: *“Een belangrijke succesfactor is het stellen van gedeelde doelstellingen. Het kennisprogramma gaat uit van de gedeelde visie en doelstellingen van de partners en werkt vanuit daar om deze doelstellingen te bereiken.”* Hoewel dit doel de ruimte geeft om maatwerk te leveren en goed samen te werken met partners, moet worden gesteld dat deze vage formulering eigenlijk geen doel is. Er is geen objectieve manier waarop dit doel meetbaar te maken is en het is voor het ministerie ook lastig om op dit doel te sturen. Omdat er geen duidelijk meetbaar doel is gesteld voor deze subsidie zijn ook geen prestatie-indicatoren beschikbaar voor deze subsidieaanvraag. Daarentegen staan in de subsidieaanvraag van PBT voor de ScienceMakers Awards (2017) een duidelijke serie meetbare doelen vermeld. Zo staat in de aanvraag: *“Concreet wordt er met de activiteit beoogt dat; 150 talenten in het zonnetje gezet worden vanwege hun prestaties in wetenschap, technologie en maken; 500 aanwezigen een leerzame en leuke dag beleven op 4 oktober geïnspireerd het event verlaten en zo bijdragen aan het verspreiden van positieve beeldvorming over wetenschap, technologie en maken; de expositie extra bezoekers trekt vanwege de verbinding met het Generation Discover Festival, die eveneens positief beïnvloed worden m.b.t. de nut en noodzaak van technologie en innovatie; het mediagenieke karakter van de activiteit voor grote verspreiding van het doel en gedachtegoed via social media zorgt.”* Vanwege de concrete formulering van de doelen kan hier achteraf goed worden gemeten of de doelen zijn behaald.

Op basis van de documentenanalyse ontstaat een wisselend beeld van het hanteren van prestatie-indicatoren. Met respondent F is gesproken over mogelijke informatieasymmetrie bij PBT. De respondent geeft aan dat er wel regelmatig contact is tussen PBT en het ministerie: *“op hoger niveau vindt er om de zoveel tijd een bestuurlijk overleg plaats, maar beleidsmedewerkers hebben redelijk vaak contact met PBT over beleidsinhoudelijke kwesties.”* Wanneer de respondent wordt gevraagd naar het toepassen van prestatie-indicatoren stelt de respondent: *“nou dat hangt een beetje van de beleidsmedewerker af. De beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor een bepaalde activiteit beoordeelt inhoudelijk de subsidieaanvraag. Ik probeer zelf altijd een doelstelling erin te laten zetten maar volgens mij zijn er ook collega’s die daar minder mee bezig zijn.”* Dit verklaart ook waarom de subsidieaanvragen er verschillend uitzien en waarom soms duidelijke doelstellingen worden geformuleerd en soms niet. De respondent geeft ook aan dat: *“prestatie-indicatoren werken niet altijd, PBT levert best veel maatwerk en eigen input en dat willen wij ook niet dichttimmeren. De subsidie werkt juist ook goed omdat zij het netwerk beter kennen dan wij en zij daarom beter kunnen inschatten hoe iets moet worden aangepakt.”* Prestatie-indicatoren worden in sommige gevallen dus bewust achterwege gelaten. Op de vraag of de respondent denkt dat er een goed beeld is van wat PBT momenteel doet stelt de respondent: *“Ik denk dat we een vrij goed beeld hebben van wat PBT voor ons doet ja”.*

Op basis van de documentenanalyse en het interview komt naar voren dat prestatie-indicatoren wisselend worden toegepast. Dit komt door de beleidsmedewerkers zelf. Waarschijnlijk vinden de beleidsmedewerkers die prestatie-indicatoren niet toepassen wel dat ze zelf een goed beeld hebben van wat PBT doet. Hierdoor kwam in het interview waarschijnlijk naar voren dat toch het beeld heerst dat men bij het ministerie aardig een beeld heeft van wat PBT doet. Tegelijk moet worden opgemerkt dat dit niet objectief hard kan worden gemaakt. Bij een aantal subsidieaanvragen ontbreken (bewust) prestatie-indicatoren. Hierdoor is er een reële kans op informatieasymmetrie bij een aantal subsidies van PBT. Door deze informatieasymmetrie ontstaat er ook een risico op staatssteun door verandering in de markt wat niet wordt opgemerkt door het ministerie, wat al werd geconcludeerd in paragraaf 4.2.2. Tot slot zorgt het bewust niet toepassen van prestatie-indicatoren en het gevoel ‘dat het wel goed zit’ ervoor dat doelverandering heeft plaatsgevonden met medeweten van het ministerie, zoals eerder al werd opgemerkt in paragraaf 4.1.2. Informatieasymmetrie heeft hier daarom een versterkend effect op het verband tussen doelverandering en ongeoorloofde staatssteun.

4.3.3 PO-Raad

De jaarverslagen van de PO-Raad zijn minder consistent en minder uitgebreid dan bij bijvoorbeeld Kennisnet. Wel zijn de jaarverslagen goed toegankelijk en is de PO-Raad daarmee transparant. De

subsidieaanvragen van de PO-Raad bestaan uit een algemene toelichtingsbrief, een activiteitenplan per activiteit en een specificatie van de begrote kosten en financiering per activiteit (Subsidieaanvraag Onderwijscoaching Caribisch Nederland - PO Raad, 2019). De algemene toelichtingsbrief beschrijft globaal waarom de subsidie noodzakelijk is en benoemt de relevante maatschappelijke ontwikkelingen daarbij. In het activiteitenplan staat een duidelijk overzicht van iedere (sub) activiteit en worden de bijbehorende doelstellingen genoemd. De specifieke begroting geeft, zoals de naam doet vermoeden, een uitgebreider overzicht van de financiën. Op basis van de verschillende subsidieaanvragen van de PO-Raad kan worden gesteld dat de PO-Raad in ieder geval voldoende informatie aanlevert om informatieasymmetrie te voorkomen. Op basis van de prestatie-indicatoren en doelstellingen dient verder te worden beoordeeld of de aangeleverde informatie ook van voldoende kwaliteit is.

Voor de subsidieaanvraag projectsubsidie asielzoekers en nieuwkomers (2015) wordt de volgende doelstelling met subdoelstellingen genoemd: *“Het uiteindelijke doel van het project is het bevorderen dat het onderwijs aan asielzoekers en nieuwkomers dat in de periode januari t/m juli 2015 moet worden opgezet, goed geregeld is. Daartoe onderscheiden we de volgende subdoelstellingen: A. Versterken van de informatievoorziening door het beschikbaar stellen van factsheets B. Lokaal ondersteunen van schoolbesturen en scholen in het vormgeven van het onderwijs aan asielzoekers en nieuwkomers C. Bevorderen van het leren van elkaar door het organiseren van studiedagen en het ontsluiten van een landkaart met een overzicht van scholen die het onderwijs aan asielzoekers en nieuwkomers verzorgen”*. De hoofddoelstelling is te vaag geformuleerd, het is niet duidelijk wanneer iets goed geregeld is. Bovendien zijn ook de subdoelstellingen niet SMART geformuleerd. Tot slot zijn bij deze subsidieaanvraag geen prestatie-indicatoren geformuleerd. Anderzijds geeft de PO-Raad bij de subsidieaanvraag van Q voor besturen (2015) wel duidelijke doelen: *“Voor 2015 geeft de PO-Raad hierboven aan te willen starten met ongeveer 150 schoolbesturen in de lerende netwerken en ongeveer 60 schoolbesturen in collegiale consultaties.”* Maar hier zijn wederom geen duidelijke prestatie-indicatoren geformuleerd. Omdat prestatie-indicatoren bij de meeste subsidies ontbreken wordt verwacht dat er sprake is van informatieasymmetrie tussen het ministerie en de PO-Raad.

Met respondent D is gesproken over informatieasymmetrie en de PO-Raad. De respondent geeft aan dat er veel contact is tussen het ministerie en de PO-Raad: *“maar er zijn in ieder geval, misschien wel wekelijks, reguliere overleggen vanuit het management. Ja, en verder vanuit de eigenaren van die dossiers en beleidsmedewerkers op al die verschillende trajecten.”* Op de vraag of er gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren stelt de respondent dat: *“Ja, dat is dus heel lastig”* en *“bij sommige trajecten met iets van ondersteuning van schoolbesturen dan zou dat wel kunnen, maar bij andere is dat veel minder makkelijk meetbaar.”* De reden van de respondent om

vaak geen prestatie-indicatoren toe te passen is omdat veel trajecten lastig meetbaar zijn: *“Dat is natuurlijk heel lastig als je bijvoorbeeld een subsidie verleent om iets te stimuleren, dan wordt het wel heel moeilijk om daar een meetbaar doel in te stellen en ook naderhand bij de vaststelling te zien of ze aan de gevraagde prestaties hebben voldaan. Dat is dan ook moeilijk.”*

Op basis van het interview met respondent D en de documentenanalyse kan worden geconcludeerd dat er niet voldoende gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren. Hoewel sommige trajecten moeilijk meetbaar kunnen zijn duidt de volledige afwezigheid van prestatie-indicatoren in veel gevallen wel op informatieasymmetrie. Deze informatieasymmetrie zorgt ervoor dat verandering in de markt voor een select aantal activiteiten onopgemerkt blijft waardoor een risico op staatssteun kan ontstaan zoals eerder is beschreven. Informatieasymmetrie leidt niet tot doelverandering bij de PO-Raad omdat er simpelweg geen doelverandering heeft plaatsgevonden bij deze organisatie.

Op basis van de drie onderzochte organisaties kunnen hypothesen 3 en 4 worden beantwoord. Hypothese 3 luidde: *wanneer informatieasymmetrie aanwezig is, bestaat de kans dat doelverandering onopgemerkt blijft.* Hypothese 4 luidde: *wanneer informatieasymmetrie aanwezig is, bestaat de kans dat verandering in de markt onopgemerkt blijft.* Door informatieasymmetrie heeft het ministerie geen goed beeld van de markt, waardoor verandering in de markt onopgemerkt is gebleven bij PBT en de PO-Raad. Bij Kennisnet en de PO-Raad was echter geen sprake van doelverandering waardoor deze hypothese niet kon worden getest. Bij PBT werd in paragraaf 4.1.2 al geconstateerd dat er wel doelverandering plaatsvond, maar met medeweten van het ministerie. Omdat er in die zin geen informatieasymmetrie was op het gebied van doelverandering kan hypothese 3 niet worden getest. Hypothese 3 kan daarom niet worden beantwoord. Bij zowel PBT als de PO-Raad is informatieasymmetrie geconstateerd. Bij PBT leidde dit ertoe dat doelverandering en verandering in de markt plaats kon vinden. Bij de PO-Raad leidde dit alleen tot verandering in de markt. Omdat bij Kennisnet geen informatieasymmetrie aanwezig was, kan dit ook niet leiden tot doelverandering of verandering in de markt. Op basis van de casestudy kan hypothese 4 worden aangenomen.

4.4 Oplossingsrichtingen

Op basis van de interviews met respondenten G, H en I zijn twee generieke oplossingsrichtingen bedacht die in de toekomst het risico op ongeoorloofde staatssteun kunnen verminderen. Zoals al eerder aangegeven is de oplossing meer controle door bijvoorbeeld meer te evalueren hier niet meegenomen vanwege tijd en capaciteitslimieten. In plaats daarvan is gezocht naar oplossingen die zijn te integreren in het huidige werkproces zonder dat dit te veel extra tijd of capaciteit kost. Deze

twee oplossingen zijn de Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en het verspreiden van kennis over de financieringsmethoden.

4.4.1 Dienst van Algemeen Economisch Belang

Een DAEB is een juridische constructie voor het financieren van private instellingen. Een DAEB zit praktisch tussen een subsidie en geoorloofde staatssteun in. Het is daarmee een financieringsmethode die zich goed leent voor de staatssteun problematiek. Respondent I zegt *“een DAEB is een instrument dat volledig onbekend is in dit pand [het ministerie van OCW], terwijl het juist een instrument is dat goed zou kunnen worden toegepast”*. Een DAEB is een juridische vorm die is neergelegd in artikel 106 van het VWEU. Er wordt hier niet ingegaan op de juridische kant van dit instrument omdat dit zal leiden tot een zeer juridische uiteenzetting. De kern van een DAEB is echter dat het *“zich goed leent voor instellingen waarmee we een lange subsidie relatie hebben”*. Bij een DAEB wijst de overheid een private organisatie aan die een economische dienst moet gaan verrichten die in het algemeen belang is. Praktisch betekent dit dat een bestaande steunmaatregel of een nieuwe steunmaatregel wordt aangewezen als een DAEB. De steunmaatregel zelf verandert in wezen niet, alleen het juridisch label verandert. In de drie casestudies wordt een groot aantal van de activiteiten die de instellingen verrichten, gedaan in het algemeen maatschappelijk belang. Het bevorderen van ICT op middelbare scholen of ervoor zorgen dat meer vrouwen in de techniek terecht komen kunnen in het algemeen belang van de maatschappij zijn. Wanneer de overheid een DAEB aanwijst en er wordt voldaan aan de vier zogeheten ‘altmark-voorwaarden’, kan er geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Een DAEB die voldoet aan de altmark-voorwaarden is juridisch per definitie geen (on)geoorloofde staatssteun. Een DAEB toekennen aan een bestaande of nieuwe maatregel is daarom een nuttig instrument om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. De altmark voorwaarden staan hierin echter centraal omdat hier immers wel aan voldaan moet worden. In het altmark arrest¹⁰ zijn de volgende vier voorwaarden bepaald: (1) de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, (2) de criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen, (3) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen en (4) als de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare

¹⁰ Arrest van het Hof van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg tegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415

aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren (Europa Decentraal, 2018). De altmark voorwaarden zijn anders dan de staatssteunregels waardoor het vestigen van een DAEB in bepaalde situaties makkelijker is dan voldoen aan de staatssteunregels. Vandaar dat een DAEB een nuttig instrument zal zijn voor het ministerie.

4.4.2 Kennis over financieringsmethoden

De DAEB is een bestaand instrument dat praktisch niet wordt gebruikt binnen het ministerie van OCW, terwijl dit in een aantal gevallen het beste instrument zou zijn. Respondenten G en H geven beide aan dat bij beleidsmedewerkers vaak niet genoeg kennis in huis is om te bepalen wanneer welk financieel instrument zou moeten worden toegepast. Elk financieringsinstrument heeft namelijk voordelen en nadelen. Zo is bij een aanbesteding inhoudelijke controle makkelijker en is bij een subsidie eigen inbreng van partijen makkelijker. Een projectsubsidie past beter bij een tijdelijke activiteit, terwijl een instellingssubsidie beter past bij een activiteit die continu loopt. Bij activiteiten die continu lopen kan het beter zijn om dit te verankeren in een wettelijke taak, zodat de activiteit wettelijk gewaarborgd is. Zulke organisaties worden dan een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT's). Soms is het echter wenselijk om geen RWT te vestigen maar een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Dit onderzoek zal niet ingaan op alle voor en nadelen van de verschillende instrumenten en bijbehorende financiering maar door een aantal instrumenten te noemen wordt geïllustreerd hoeveel verschillende mogelijkheden een beleidsmedewerker heeft wanneer hij of zij een private partij wil financieren voor een bepaalde activiteit.

Zowel respondent G als H geeft aan dat beleidsmedewerkers vaak het instrument gebruiken dat hun voorganger heeft gebruikt of het instrument dat 'hot' is op de afdeling. Wanneer beleidsmedewerkers echter de kennis bezitten om te weten wat de voordelen en nadelen van elk instrument zijn, kunnen zij beter inschatten in welke situatie welk instrument het meest geschikt is. Door het juist toepassen van de verschillende instrumenten kan een risico op ongeoorloofde staatssteun worden verminderd. Immers ontstaan staatssteun problemen vaak al bij de verkeerde instrument keuze. Wanneer iets wordt gesubsidieerd wat eigenlijk had moeten worden aanbesteedt is het bijna per definitie staatssteun. Als iets aanbesteedt kan worden kan het namelijk door de markt worden uitgevoerd wat betekent dat subsidiëren marktverstoring zou werken.

De kennis over de verschillende financiële en juridische instrumenten is wel bekend bij de stafdirecties Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) en Financieel Economische Zaken (FEZ), maar deze kennis wordt op basis van dit onderzoek te weinig gedeeld met de beleidsdirecties. Een mogelijke oplossing is daarom om beleidsmedewerkers beter uit te rusten met de benodigde kennis over de instrumentkeuze zodat het risico op ongeoorloofde staatssteun in de toekomst kleiner wordt. Het

gaat hierbij dan om het proactief toebedelen van kennis aan beleidsmedewerkers en niet om achteraf een inhaalslag proberen te maken.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *Op welke wijze ontstaat binnen het Ministerie van OCW ongeoorloofde staatssteun aan organisaties met een maatschappelijke doelstelling en op welke wijze kan dit worden gedetecteerd en voorkomen?* Dit wordt gedaan door eerst de deelvragen te beantwoorden. Na het beantwoorden van de hoofdvraag volgt een tweetal aanbevelingen.

5.1. Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag die beantwoord dient te worden is: *Waarom steunt de overheid soms maatschappelijke organisaties?* De overheid ondersteunt maatschappelijke organisaties om verschillende redenen. Er vallen drie motieven te onderscheiden. Deze zijn achtereenvolgens het efficiëntiemotief, het herverdelingsmotief en het stabilisatiemotief (Wolfson, 1988). Hierbij duidt het efficiëntiemotief op economische redenen voor overheidshandelen. Het herverdelingsmotief focust op de herverdeling van inkomens in de maatschappij. Tot slot is het stabilisatiemotief een factor die naar de macro kant kijkt en beoogt stabiliteit te bevorderen daar waar nodig.

Het efficiëntiemotief kijkt naar verschillende soorten goederen. Bij collectieve of gemeenschappelijke goederen zal in theorie marktfalen optreden (Wolfson, 1988). Door het falen van de markt zal het goed in kwestie niet geproduceerd worden. Wanneer de overheid het toch wenselijk acht dat een bepaald product geproduceerd wordt, zal zij dit zelf moeten doen. In het geval van dit onderzoek wil dat zeggen dat de overheid vaak organisaties met een maatschappelijke doelstelling subsidieert omdat hiermee specifieke goederen kunnen worden geproduceerd die anders niet tot stand zouden komen.

Het tweede motief is het herverdelingsmotief. Zoals de naam al doet suggereren gaat het hier niet om de totstandkoming van producten en of het efficiënt is voor de overheid om in te grijpen, maar om het herverdelingsvraagstuk. De essentie van het herverdelingsmotief is dat het niet gestuurd wordt vanuit economische overwegingen, zoals bij het efficiëntiemotief, maar dat het gebaseerd is op individuele normen en waarden die uiteindelijk de normen en waarden van de maatschappij als geheel bepalen (Wolfson, 1988). De maatschappij bepaald op haar beurt wat men nodig vindt om her te verdelen en wat niet. Een voorbeeld hiervan is in zekere zin Kennisnet. De overheid bekostigd Kennisnet zodat op alle scholen een basis ICT-infrastructuur bestaat. Zonder de subsidie aan Kennisnet zouden sommige scholen geen ICT-infrastructuur hebben.

Het laatste motief voor overheidshandelen is het stabilisatiemotief. Het stabilisatiemotief kijkt naar de macro-economische kant en stelt dat overheidshandelen soms noodzakelijk is om de markt in balans te houden (Wolfson, 1988). Dit laatste motief is dus een reden voor overheidshandelen maar niet voor het subsidiëren van organisaties met een maatschappelijke

doelstelling. Deze subsidies zijn te klein om de macro-economische invloeden te hebben. Kortom, de overheid steunt organisaties met een maatschappelijke doelstelling vanwege efficiënt redenen of gebruikt de steun als een manier voor herverdeling.

Door het beantwoorden van de eerste deelvraag is duidelijk waarom de overheid soms ingrijpt. De tweede deelvraag gaat in op wat er gebeurt als deze steun niet goed wordt toegepast. De tweede deelvraag luidt: *hoe ontstaat ongeoorloofde staatssteun?* Ongeoorloofde staatssteun kan ontstaan door een aantal factoren. Er kan sprake zijn van doelverandering, verandering in de markt, veranderende wet- en regelgeving en fraude. Ook kan informatieasymmetrie als factor ervoor zorgen dat deze vier factoren minder snel of niet worden opgemerkt waardoor het risico op ongeoorloofde staatssteun nog groter wordt. In dit onderzoek is alleen gekeken naar de twee factoren doelverandering en verandering in de markt, wel is de beïnvloedende factor informatieasymmetrie meegenomen. Bij de drie onderzochte instellingen kwamen informatieasymmetrie en doelverandering één keer voor. Verandering in de markt was echter bij alle drie de organisaties in bepaalde mate aanwezig. Dit valt te verklaren door de rol van het ministerie bij de verschillende factoren. Informatieasymmetrie als factor heeft het ministerie zelf in de hand. Het ministerie bepaalt zelf of en hoeveel prestatie-indicatoren ze toepassen en hoe hard ze op die indicatoren sturen. Ook bepalen ze zelf hoeveel contact er is tussen het ministerie en de instelling in kwestie. Hoewel doelverandering bij de instellingen zelf vandaan komt, is het opmerken van doelverandering wederom vrij makkelijk voor het ministerie. Ieder jaar moet het ministerie akkoord geven op de jaarverslagen en jaarrekeningen. Bovendien wordt vaak ook een meerjarig doelstellingsdocument aangeleverd waarop ook akkoord wordt verleend door het ministerie. Als doelverandering als factor optreedt heeft het ministerie de tools om dit op te merken in principe al in handen. Bij verandering in de markt is dit een ander verhaal. De gesubsidieerde instelling opereert op een bepaalde markt en zal meer van de markt weten dan het ministerie. Als het ministerie meer van een markt wil weten moet zij speciaal een marktanalyse (laten) doen. Dit kost extra inspanning en zorgt voor extra kosten. Vandaar dat het logisch is dat verandering in de markt als factor het meest is voortgekomen.

Met het beantwoorden van de tweede deelvraag is duidelijk hoe ongeoorloofde staatssteun ontstaat en welke factor daar het meest aan bijdraagt. De derde deelvraag gaat in op de vraag of er sprake is van mogelijke staatssteun bij de casestudy. De derde deelvraag luidt: *bestaat er een risico op ongeoorloofde staatssteun bij Kennisnet, Platform Bètatechniek en de PO-Raad en hoe kan dit worden gedetecteerd en voorkomen?* Allereerst wordt gesproken van een risico op ongeoorloofde staatssteun omdat officieel alleen de Europese Commissie een steunmaatregel als ongeoorloofd aan kan merken. Wanneer daarom wordt verwacht dat een steunmaatregel in kwestie waarschijnlijk als ongeoorloofd zou worden aangemerkt door de commissie, dan wordt gesproken van een (groot)

risico op ongeoorloofde staatssteun. Bij Kennisnet is een minimaal risico op staatssteun aanwezig. De factoren Informatieasymmetrie en doelverandering waren niet aanwezig. De factor verandering in de markt wel, maar hierbij moet worden opgemerkt dat dit bekend was bij het ministerie. Dit betekent wel dat een risico op staatssteun zit bij de activiteiten die inmiddels ook door de markt opgepakt kunnen worden. Bij Kennisnet zit daarom voor een klein deel van de activiteiten een risico op staatssteun. Bij de PO-Raad zit wel een risico op staatssteun. De factor doelverandering was niet aanwezig, maar er was wel sprake van informatieasymmetrie en verandering in de markt. Door de informatieasymmetrie heeft het ministerie de verandering in de markt niet in de gaten waardoor dit een groter probleem vormt dan bij Kennisnet. Tot slot zit bij PBT een groot risico op staatssteun. Bij PBT waren alle drie de factoren, informatieasymmetrie, doelverandering en verandering in de markt aanwezig. Kortom, op alle drie de cases zit een risico op staatssteun. De mate van het risico verschilt echter van klein tot groot.

Het uitvoeren van deze staatssteun analyses is een resultaat op zichzelf. Op basis van dit onderzoek kan immers worden gesteld dat er een risico op ongeoorloofde staatssteun zit bij de onderzochte instellingen. Bovendien geeft de manier van onderzoeken een handvat voor staatssteunanalyses in de toekomst. Het detecteren van staatssteun is namelijk een ingrijpend proces. In dit onderzoek was een casestudy nodig om uit te vinden of er een risico op ongeoorloofde staatssteun bestond. Door middel van de drie onafhankelijke variabele werd vanuit de theorie een handvat aangereikt om staatssteun te onderzoeken. Door te kijken naar factoren die een risico op staatssteun vergroten wordt de staatssteun analyse inzichtelijk en behapbaar. Praktisch betekent dit dat om te kijken of er sprake is van doelverandering, er binnen de gesubsidieerde instelling moet worden gekeken naar het doel en de bijbehorende activiteiten. Door deze nauw onder de loep te nemen en dit over een bepaalde tijdsperiode te doen, kan doelverandering worden geconstateerd. Om verandering in de markt te kunnen constateren zal een marktonderzoek moeten worden gedaan. Hierbij wordt de markt vergeleken met de activiteiten die de gesubsidieerde instelling verricht en wordt gekeken of de markt dit product ook aan kan bieden tegen dezelfde prijs en kwaliteit. Om informatieasymmetrie te onderzoeken moet worden gesproken met beleidsmedewerkers. Het detecteren van staatssteun is daarom ingewikkeld en tijdrovend. Daarom is voorkomen nog belangrijker dan detecteren. Door gebruik te maken van een nieuw instrument, de Dienst van Algemeen Economisch Belang, kan het risico op staatssteun worden verminderd. Wanneer het ministerie een bestaande of nieuwe subsidie aanwijst als DAEB en daarbij aan de altmarkvoorwaarden voldoet, bestaat er geen risico op staatssteun. Een andere oplossing voor het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun is om meer kennis te verspreiden over de instrument keuze onder beleidsmedewerkers. Stafdirecties hebben de kennis in huis, maar beleidsmedewerkers weten de stafdirecties niet te vinden. Door het foutief toepassen van financiële instrumenten wordt

ongeoorloofde staatssteun in de hand gewerkt. Door in de toekomst gebruik te maken van nieuwe instrumenten zoals de DAEB en het juist toepassen van de huidige instrumenten, kan ongeoorloofde staatssteun in de toekomst beter worden voorkomen.

5.2 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Op welke wijze ontstaat binnen het Ministerie van OCW ongeoorloofde staatssteun aan organisaties met een maatschappelijke doelstelling en op welke wijze kan dit worden gedetecteerd en voorkomen?* Deze vraag bestaat uit drie delen die ook afzonderlijk worden beantwoord. De eerste vraag is hoe staatssteun kan ontstaan. Zoals in deelvraag twee al beantwoord is, komt dit door doelverandering en verandering in de markt en worden deze effecten in de hand gewerkt door informatieasymmetrie. Een ander probleem dat een risico op ongeoorloofde staatssteun in de hand werkt is het verkeerd toepassen van financiële instrumenten. Uit het interview met de stafdirectie Financieel Economische Zaken blijkt dat er tal van instrumenten zijn om uit te kiezen, maar dat beleidsdirecties vaak niet de voordelen en nadelen van de verschillende instrumenten kennen. Vanwege het fout toepassen van de instrumenten ontstaat een verhoogd risico op ongeoorloofde staatssteun.

Het tweede deel van de hoofdvraag is hoe ongeoorloofde staatssteun gedetecteerd kan worden. Voor het detecteren van staatssteun is gebruik gemaakt van de variabelen: informatieasymmetrie, verandering in de markt en doelverandering. Uit de theorie blijkt dat door deze drie variabelen ongeoorloofde staatssteun kan ontstaan of in de hand kan worden gewerkt. Deze variabelen bieden op die manier een handvat om te onderzoeken of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Praktisch betekent het detecteren van ongeoorloofde staatssteun dat er nauw moet worden gekeken naar jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen en dat in gesprek moet worden gegaan met beleidsmedewerkers. Ook kan eventueel een marktonderzoek nodig zijn om verandering in de markt te detecteren.

Het laatste deel van de hoofdvraag is hoe ongeoorloofde staatssteun voorkomen kan worden. Dit wordt beantwoord met een tweeledige aanbeveling voor het ministerie om ongeoorloofde staatssteun te helpen voorkomen in de toekomst. Zoals uit de derde deelvraag blijkt kan het kiezen van het juiste (financiële) instrument en het toevoegen van een nieuw instrument ervoor zorgen dat ongeoorloofde staatssteun in de toekomst kan worden voorkomen. Deze kennis is in huis bij de stafdirecties Wetgevingen en Juridische Zaken (WJZ) en Financieel Economische Zaken (FEZ). De beleidsmedewerkers hebben deze kennis echter niet. De concrete aanbeveling vanuit dit onderzoek is daarom om beleidsmedewerkers een korte cursus te geven over de instrumenten die kunnen worden toegepast wanneer een beleidsmedewerker het wenselijk acht om een maatschappelijke instelling te steunen. Door het juist toepassen van de instrumenten en gebruik te

maken van nieuwe instrumenten wordt een groot deel van de staatssteun problematiek vooraf al verholpen.

5.3 Discussie

Uit dit onderzoek is gebleken dat er bij instellingen die worden gesubsidieerd door het ministerie van OCW een risico op ongeoorloofde staatssteun zit. Dit is onderbouwd door te kijken naar drie factoren die kunnen duiden op een risico op ongeoorloofde staatssteun. Naast verandering in de markt, doelverandering en informatieasymmetrie bestaan echter nog twee factoren die kunnen duiden op ongeoorloofde staatssteun. Deze zijn fraude en veranderende wet- en regelgeving. Bij fraude is het duidelijk waarom ongeoorloofde staatssteun ontstaat. Bij veranderende wet- en regelgeving kan het zo zijn dat een steunmaatregel in eerste instantie wel voldeed aan de regels, maar na aanpassing van de wet niet meer voldoet. Deze twee factoren kunnen in theorie ook bijdragen aan het detecteren van ongeoorloofde staatssteun. Om dit onderzoek behapbaar te houden zijn deze twee factoren bewust niet onderzocht, echter zijn het wel factoren die mogelijk kunnen helpen bij het detecteren van ongeoorloofde staatssteun. Om een compleet overzicht te krijgen van alle factoren die van invloed zijn op ongeoorloofde staatssteun zou een vervolgonderzoek naar fraude en verandering in wet- en regelgeving nuttig zijn.

Vanuit praktisch opzicht heeft de casestudy aangetoond dat bij alle drie de cases op z'n minst voor een klein aandeel een risico op staatssteun bestaat. Dit schept een beeld dat het ministerie van OCW mogelijk een staatssteun probleem heeft bij al haar langdurige subsidierelaties. Een intern onderzoek naar staatssteun lijkt naar aanleiding van dit onderzoek dan ook op zijn plaats. Buiten de praktische kant is staatssteun ook een relatief onderbelicht onderwerp in de wetenschappelijke literatuur. Staatssteun en staatssteunregelgeving zijn grote onderwerpen binnen de juridische literatuur. Ook in de economische literatuur komt dit terug, hoewel de focus dan vaak ligt op wat het effect van staatssteun op de vrije markt is. Staatssteun vanuit een bestuurskundige kant bekijken wordt echter niet veel gedaan. Staatssteun en de bijbehorende regelgeving vanuit deze bril bekijken levert echter een belangrijk perspectief op. Zoals dit onderzoek aantoont heeft de overheid enige moeite met het juist toepassen van steunmaatregelen en bestaat er relatief weinig wetenschappelijke literatuur waarin wordt besproken hoe staatssteun juist kan worden toegepast en hoe ongeoorloofde staatssteun kan worden voorkomen. In dit onderzoek is de eerste stap gezet om deze leemte te vullen maar meer onderzoek zal nodig zijn om staatssteun vanuit een bestuurskundige kant compleet te maken.

6. Reflectie

De aanleiding van dit onderzoek was een rapport naar subsidiesystematiek van de Audit Rijkdienst (ADR) in 2016 (ADR, 2017). Hieruit bleek dat de instelling Nuffic, die het ministerie van OCW al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw subsidieert, eigenlijk niet meer hoeft te subsidiëren, omdat het beoogde doel door middel van verandering in de markt zelf tot stand kan komen. Echter, vanwege een gebrek aan voldoende diepgaande evaluaties is dit binnen het ministerie nooit aan het licht gekomen. Tijdens het onderzoek is echter geconcludeerd dat meer evalueren geen goede aanbeveling is met het oog op de tijd en capaciteit bij het ministerie van OCW. Daarom heeft dit onderzoek twee aanbevelingen gedaan die zich bezighouden met de instrumentkeuze bij staatssteun. Deze aanbevelingen kunnen in het proces bij het ministerie ingebed worden waardoor het relatief weinig tijd kost en op langer termijn een groot deel van de staatssteun problemen kan verhelpen.

Hoewel het onderzoek twee concrete aanbevelingen heeft opgeleverd die kunnen worden geïmplementeerd bij het ministerie, is het belangrijk om ook te reflecteren op bepaalde keuzes zodat een volledig beeld van het onderzoek ontstaat. De reflectie gaat specifiek over twee onderdelen. Het theoretische begrip staatssteun en een reflectie op een aantal methodologische keuzes.

6.1 Ongeoorloofde staatssteun

Aan het eind van het onderzoek is het verschil tussen de begrippen geen staatssteun, geoorloofde staatssteun en ongeoorloofde staatssteun duidelijk. De uiteenzetting van het juridische en economische aspect in het theoretisch kader bood voldoende handvatten om het onderzoek met deze begrippen uit te kunnen voeren. In het onderzoek is in de resultaten geconcludeerd of er een bepaald risico op ongeoorloofde staatssteun zit bij de verschillende onderzochte cases. Dit is gedaan op basis van interviews en een documentenanalyse door te kijken naar variabelen die zijn gebaseerd op theorie. Dit is zo objectief en navolgbaar mogelijk gedaan. Een beperking bij de conclusie of iets ongeoorloofde staatssteun is of niet, is dat de Europese Commissie het laatste woord heeft. Hoewel een onafhankelijke wetenschapper kan beoordelen of iets wel of geen ongeoorloofde staatssteun is, kan hij of zij daar geen beleidsconsequenties of sancties uit laten voortvloeien. Daarnaast bestaat ook de kans dat de Europese Commissie tot een ander inzicht komt dan de wetenschapper. In het onderzoek wordt daarom constant gesproken over een risico op staatssteun. Het is een inschatting van de auteur of er ergens een risico op ongeoorloofde staatssteun bestaat. Deze is gebaseerd op de criteria van artikel 107 VWEU, zoals besproken in het theoretisch kader en overleg met juristen van het ministerie. Dit wordt vervolgens inhoudelijk onderbouwd met argumenten. Het kan echter nooit met zekerheid worden vastgesteld of de Europese Commissie een case op dezelfde manier zou beoordelen en tot dezelfde conclusie zou komen. In veel gevallen probeert het ministerie namelijk

zelf in te schatten of er ergens een risico op staatssteun zit en mocht dit het geval zijn, dan grijpt ze in. Hierdoor komen de cases over het algemeen niet bij de Europese Commissie terecht waardoor niet honderd procent zeker is dat de commissie een case hetzelfde beoordeeld. Een tekortkoming van de casestudy is daarom dat de conclusie of iets wel of niet ongeoorloofde staatssteun is, enigszins subjectief is. Deze subjectiviteit kon niet weg worden genomen door met meer juristen te praten. Respondent G geeft aan dat: *“wanneer je tien juristen in een kamer stopt over een case, komen er na een uur tien meningen uit.”* Anders gezegd, juristen onderling zien dezelfde cases vaak verschillend. De conclusies van de casestudy zijn daarom subjectief. Wel zorgt de onderbouwing ervoor dat het navolgbaar is waarop de conclusies zijn gebaseerd zodat een discussie over de onderbouwing in de toekomst mogelijk is. Bovendien heeft ook deze subjectieve beoordeling door de onderzoeker zelf wel degelijk waarde nu deze beoordeling wel beleidsimplicaties heeft. Mocht binnen het ministerie namelijk de mening ontstaan dat ergens sprake is van staatssteun, dan zal zij over het algemeen niet wachten op beoordeling van de Europese Commissie, maar op basis van haar eigen onderzoek al eerder besluiten om veranderingen door te voeren zodat er geen ongeoorloofde staatssteun meer is.

6.2 Methodologische keuzes

Tijdens het verzamelen van de resultaten zijn enkele methodologische keuzes gemaakt die een toelichting behoeven in het kader van de transparantie van het onderzoek. Allereerst dient kort te worden gereflecteerd op de interviews. Met name de interviews met de respondenten A tot en met F (medewerkers op beleidsafdelingen) staan hierin centraal. Hoewel deze medewerkers natuurlijk voor het ministerie van OCW werken en daarom mag worden verwacht dat ze ‘loyaal’ zijn aan het ministerie, ligt de praktijk iets anders. Over het algemeen zijn beleidsmedewerkers bezig met beleid te realiseren dat zij goed en noodzakelijk achten. Dit beleid wordt mede gerealiseerd door samen te werken met organisaties met een maatschappelijke doelstelling zoals de PO-Raad, PBT of Kennisnet. In de ogen van de beleidsmedewerkers zijn dit daarom vaak zeer belangrijke en nuttige organisaties. Tijdens het onderzoek wordt in de interviews echter gevraagd naar variabelen zoals informatieasymmetrie, verandering in de markt en doelverandering. Dit in het kader van een onderzoek naar ongeoorloofde staatssteun. Hoewel het doel van het onderzoek absoluut niet is om kost wat kost ongeoorloofde staatssteun te vinden bij de onderzochte organisaties, kan het op beleidsmedewerkers overkomen alsof het interview voornamelijk gericht is op het zoeken naar fouten bij de onderzochte organisaties. Terwijl beleidsmedewerkers vaak al jaren samenwerken met deze organisaties. Er bestaat daarom de kans dat respondenten het gevoel hebben dat ‘hun’ organisatie wordt aangevallen in het interview. Dit is een factor die mogelijk antwoorden kan beïnvloeden omdat respondenten het gevoel hebben dat zij ‘hun’ organisatie moeten verdedigen.

Hoewel hier geen expliciete voorbeelden van zijn gevonden in de transcripten is het in het kader van transparantie wel belangrijk om deze nuance te schetsen.

Een andere belangrijke methodologische keuze die naar voren kwam tijdens het verzamelen van de resultaten was tijdens de documentenanalyse. In hoofdstuk vier worden conclusies ondersteunt door een voorbeeld van een activiteit die de onderzochte organisaties hebben verricht. Op deze manier worden de conclusies ondersteunt door argumenten. Er wordt echter niet heel diep ingegaan op de verschillende activiteiten die worden verricht door de onderzochte instanties. Dit is simpelweg vanwege de grote hoeveelheid activiteiten die worden verricht. Zo verricht Kennisnet gemiddeld tussen de zeventig en tachtig activiteiten per jaar. Dat betekent dat voor Kennisnet grofweg achthonderd activiteiten zijn bekeken. Het is om die reden simpelweg niet mogelijk om alle activiteiten toe te lichten in de resultaten. Daarom is gekozen om de conclusies in het resultaten hoofdstuk te ondersteunen met voorbeelden van activiteiten die representatief zijn voor de organisatie in kwestie. Dat wil zeggen dat niet is gezocht naar activiteiten die de conclusie ondersteunen maar dat de conclusies juist gebaseerd zijn op de som van de verschillende activiteiten die de organisaties uitvoeren. In het resultaten hoofdstuk is echter geen ruimte om dit te laten zien. Daarom wordt deze nuance in de reflectie aangegeven zodat de navolgbaarheid van het onderzoek wordt verbeterd.

Literatuurlijst

- Akerlof, G. A. (1978). The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. In *Uncertainty in economics* (pp. 235-251). Academic Press.
- Algemene Rekenkamer (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 034, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.
- Algemene wet bestuursrecht. (1992, 4 juni). Geraadpleegd op 6-3-2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2019-01-01>
- Apestequia, J., & Maier-Rigaud, F. P. (2006). The role of rivalry: public goods versus common-pool resources. *Journal of Conflict Resolution*, 50(5), 646-663.
- Ars Aequi. (2015). Het Europees toezicht op staatssteun en de beleidskansen voor decentrale overheden en de rijksoverheid. In B. Hessel & M. van der Velden (Red.), *De Europese staatssteunregels* (pp. 1-30). Geraadpleegd op 8-4-2019, van https://www.ris.uu.nl/ws/files/20559660/2015_Het_Europees_toezicht_op_staatssteun_en_de_beleidskansen.pdf
- Auditdienst Rijk. (2017). *Onderzoeken Subsidiesystematiek*. Geraadpleegd op 6-3-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/29/onderzoeken-subsidiesystematiek>
- Babbie, E. (2013). *The basics of social research*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Bator, F. M. (1958). The anatomy of market failure. *The quarterly journal of economics*, 72(3), 351-379.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Blauberger, M. (2009). Of 'good' and 'bad' subsidies: European state aid control through soft and hard law. *West European Politics*, 32(4), 719-737.
- Boeije, H. (2009). *Analysis in qualitative research*. Sage publications.
- Bohte, J., & Meier, K. J. (2000). Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173-182.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.

- Brown, C. V., & Jackson, P. M. (1982). *Public Sector Economics*, Martin Robertson.
- Chen, S., Sun, Z., Tang, S., & Wu, D. (2011). Government intervention and investment efficiency: Evidence from China. *Journal of Corporate Finance*, 17(2), 259-271.
- Cini, M. (2001). The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. *Journal of European Public Policy*, 8(2), 192-207.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dasgupta, P. (2000). Valuation and evaluation: Measuring the quality of life and evaluating policy. *Vol.*
- De Bruijn, H. (2003). *Managing performance in the public sector*. Routledge.
- Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I). (z.j.). *Kaderregelingen*. Geraadpleegd op 30-4-2019, van <https://www.dus-i.nl/kaderregelingen>
- Dijkman, M., de Jong-Goris, L., van Lotriningen, R., Jozepa, I. en Kühler, A. (2008). *Informatiewijzer Staatssteun voor Decentrale Overheden*. Geraadpleegd op 2-4-2019, van [https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Informatiewijzer Staatssteun Decentrale Overheden 2008 DEF INITIEF.pdf](https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Informatiewijzer%20Staaatssteun%20Decentrale%20Overheden%202008%20DEF%20INITIEF.pdf)
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Enke, S. (1955). More on the misuse of mathematics in economics: a rejoinder. *The Review of Economics and Statistics*, 37(2), 131-133.
- Europa Decentraal. (2017a). *Criteria staatssteun*. Geraadpleegd op 2-4-2019, van <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/>
- Europa Decentraal. (2017b). *Meldingsprocedure*. Geraadpleegd op 15-4-2019, van <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/procedures-staatssteun/meldingsprocedure/>
- Europa Decentraal. (2018). *Altmark-arrest*. Geraadpleegd op 22-8-2019, van <https://europadecentraal.nl/onderwerp/diensten-van-algemeen-belang/daeb-en-staatssteun/altmark-arrest/>

- Europa Decentraal. (2019). *Staatssteun*. Geraadpleegd op 4-3-2019, van <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/>
- Europa.eu. (2019). *Doelstellingen en waarden van de EU*. Geraadpleegd op 1-4-2019, van https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_nl#stabiliteit,-de-euro,-mobiliteit-en-groei
- Europese Commissie. (2016). *Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU*. Geraadpleegd op 2-4-2019, van [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=FR)
- Europese Commissie. (2019a). *Organisatiestructuur*. Geraadpleegd op 11-3-2019, van https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure_nl
- Europese Commissie. (2019b). *State aid: Commission opens in-depth investigation into tax treatment of Nike in the Netherlands*. Geraadpleegd op 4-3-2019, van http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-322_en.htm
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Friederiszick, H. W., Röller, L. H., & Verouden, V. (2006). European state aid control: an economic framework. *Handbook of antitrust economics*, 625-669.
- Garcia, J. A., & Neven, D. (2005). *State aid and distortion of competition a benchmark model*. Graduate Institute of International Studies.
- Ginevičius, R., Podvezko, V., & Bruzė, Š. (2008). Evaluating the effect of state aid to business by multicriteria methods. *Journal of Business Economics and Management*, 9(3), 167-180. <https://doi.org/10.3846/1611-1699.2008.9.167-180>
- Goedhart, C. (1977). Hoe collectief is de collectieve sector?, *Openbare uitgaven*, 9, blz. 2-19.
- Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The qualitative report*, 8(4), 597-606.
- Goldin, K. D. (1977). Equal access vs. selective access: a critique of public goods theory. *Public Choice*, 29(1), 53-71.
- Grondwet. (2018, 21 december). Geraadpleegd op 23-4-2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>

- Heckman, J. J. (2010). Building bridges between structural and program evaluation approaches to evaluating policy. *Journal of Economic literature*, 48(2), 356-98.
- Holcombe, R. G. (1997). A theory of the theory of public goods. *The Review of Austrian Economics*, 10(1), 1-22.
- Kaderregeling subsidies OCW,SZW en VWS. (2016). Geraadpleegd op 10-6-2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037603>
- Kam, C. A., Koopmans, L., & Wellink, A. H. E. M. (2015). *Overheidsfinanciën*. Noordhoff Uitgevers.
- Kennisnet. (z.j.). *Wie zijn wij?*. Geraadpleegd op 1-7-2019, van <https://www.kennisnet.nl/wie-wij-zijn/>
- Koning, P.W.C. (2015). Beleidsevaluaties: we kunnen het wél leuker maken. Tijdschrift voor Openbare Financiën, 47(2), 86-92.
- Loth, M., Taekema, S., & Gaakeer, J. (2015). *Recht in context: een inleiding tot de rechtswetenschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Martin, S., & Sanderson, I. (1999). Evaluating public policy experiments: measuring outcomes, monitoring processes or managing pilots?. *Evaluation*, 5(3), 245-258.
- McCormick, B., Stone, I., & Corporate Analytical Team. (2007). Economic costs of obesity and the case for government intervention. *Obesity reviews*, 8, 161-164.
- Ministerie van Financiën. (2016). *Focusonderwerp en aanpak beleidsdoorlichtingen*. TK-brief 23 december 2016. Den Haag: FIN/IRF.
- Ott, I., & Turnovsky, S. J. (2006). Excludable and non-excludable public inputs: consequences for economic growth. *Economica*, 73(292), 725-748.
- PBT-Netwerk. (z.j.). *Over PBT*. Geraadpleegd op 1-7-2019, van <https://www.pbt-netwerk.nl/over-pbt>
- PO-Raad. (z.j.). *Over de PO-Raad*. Geraadpleegd op 1-7-2019, van <https://www.poraad.nl/over-de-PO-Raad/over-de-PO-Raad>
- Poterba, J. M. (1996). Government intervention in the markets for education and health care: how and why?. In *Individual and social responsibility: Child care, education, medical care, and long-term care in America* (pp. 277-308). University of Chicago Press.
- Regeling OCW-subsidies. (2014). Geraadpleegd op 10-6-2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028820/2015-08-01>

- Rijksoverheid. (2019). *Rijksbegroting 2019 VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Geraadpleegd op 26-2-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-rijksbegroting/prinsjesdagstukken>
- Rijksoverheid. (z.j.-a). *Organisatie ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Geraadpleegd op 27-3-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/organisatie>
- Rijksoverheid. (z.j.-b). *Wat is staatssteun?*. Geraadpleegd op 1-4-2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatssteun/wel-of-geen-staatssteun>
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, 387-389.
- Schuyt, C. (1984). De kloof tussen willen en weten. *Beleid en Maatschappij*, 11(1/2), 21-28.
- Stichting Platform Bètatechniek (z.j.). *Over ons*. Geraadpleegd op 3-6-2019, van <https://www.pbt-netwerk.nl/over-pbt>
- Thompson, E. A. (1966). A Pareto optimal group decision process. *Public Choice*, 1(1), 133-140.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.
- Timmer, C. P. (1989). Food price policy: The rationale for government intervention. *Food Policy*, 14(1), 17-27.
- Van Hoesel, P. (2017). Beleidsevaluatie als ritueel. *Beleidsonderzoek Online*, januari.
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. (1957, 25 maart). Geraadpleegd op 6-3-2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/2013-07-01>
- Verheugt, J.W.P. (2011). *Inleiding in het Nederlandse recht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2010). *Designing a Research Project* (2e ed.). Den Haag, Nederland: Eleven International Publishing.
- Wolfson, D. J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Wolters-Noordhoff.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Bijlagen

Bijlage 1: topiclijst A

| Onderwerp | Vraag | Aantekeningen |
|--------------------------------|---|--|
| Algemeen | <p>-Hoe lang werkt u al bij OCW?</p> <p>-Hoe lang werkt u al met Kennisnet/PO-Raad/PBT?</p> | <p>Iemand die langer met de organisatie werkt zal meer weten over zowel de organisatie als de markt.</p> |
| Verandering in de markt | <p>-Welke activiteiten worden verricht door de organisatie?</p> <p>-Hoe zou u de markt van die activiteiten omschrijven?</p> <p>-Is er in de laatste jaren verandering geweest in de markt?</p> <p>-Is er in de laatste jaren weleens een marktanalyse uitgevoerd door OCW?</p> <p>-Denkt u dat de activiteiten die de organisatie momenteel uitvoert ook op de markt plaats kunnen vinden?</p> <p>-Is dit ook haalbaar in termen van prijs en kwaliteit van het product?</p> <p>-Zijn er nog andere redenen om het product niet in de markt te laten produceren?</p> | <p>Van tevoren voorbereiden welke activiteiten worden verricht, kan uit documenten worden gehaald.</p> <p>Altijd door vragen, waarom wel/niet?, Leg uit?, Kunt u een voorbeeld noemen?</p> |
| Informatie asymmetrie | <p>-Hoe heeft u contact met de organisatie?</p> <p>-Hoe vaak heeft u contact met de organisatie?</p> <p>-Hoe intensief is het contact met de organisatie?</p> <p>-Wordt door het ministerie nauw gestuurd op de organisatie of handelt de organisatie meer autonoom?</p> <p>-Wordt bij het sturen op de organisatie meer op de organisatie als</p> | <p>Ook ingaan op prestatie-indicatoren op basis van documentenanalyse.</p> <p>Altijd door vragen, waarom wel/niet?, Leg uit?, Kunt u een voorbeeld noemen?</p> |

| | | |
|---------------|--|--|
| | <p><i>geheel gestuurd of meer op de activiteiten?</i></p> <p><i>-Wordt er gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren?</i></p> <p><i>-Vindt u prestatie-indicatoren nuttig en/of noodzakelijk?</i></p> <p><i>-De organisatie heeft te maken met verschillende directies, hoe wordt dat intern geregeld?</i></p> <p><i>-Gaat de organisatie met alle directies even goed om?</i></p> <p><i>-Heeft u een goed beeld van wat er allemaal bij de organisatie speelt?</i></p> | |
| Overig | <p><i>-Heeft u verder nog dingen die u kwijt wilt?</i></p> <p><i>-Kent u eventueel nog belangrijke documenten of personen?</i></p> | |

Bijlage 2: topiclijst B

| Onderwerp | Vraag | Aantekeningen |
|--------------------|--|--|
| Algemeen | <p><i>-Hoe lang werkt u al bij OCW?</i></p> <p><i>-Wat voor functie heeft u?</i></p> | |
| Staatssteun | <i>-Hoe kunnen we staatssteun voorkomen?</i> | <i>Dit is een open interview, doorvragen wat waarom hoe een mogelijke oplossing werkt.</i> |
| Overig | <p><i>-Heeft u verder nog dingen die u kwijt wilt?</i></p> <p><i>-Kent u eventueel nog belangrijke documenten of personen?</i></p> | |

Bijlage 3: codeboek

| Hoofdcategorie | Subcategorie | Sub subcategorie |
|-----------------------------------|---|--|
| <u>1. Verandering in de markt</u> | 1.1 Huidige markt | 1.1.1 Activiteiten 1.1.2 Algemeen beeld |
| | 1.2 Veranderingen | |
| | 1.3 Marktanalyse | |
| | 1.4 Relatie huidige activiteiten en markt | 1.4.1 Activiteiten door markt 1.4.2 Activiteiten door OCW |
| <u>2. Informatie-asymmetrie</u> | 2.1 Contact met instelling | 2.1.1 Bestuurlijk overleg |
| | | 2.1.2 Contact via beleidsmedewerkers |
| | | 2.1.3 Hoeveelheid contact |
| | 2.2 Sturing op instelling | 2.2.1 Sturing op instelling als geheel |
| | | 2.2.2 Sturing op individuele activiteiten |
| | | 2.2.3 Geen sturing |
| | 2.3 Prestatie-indicatoren | 2.3.1 Mening over prestatie-indicatoren |
| | | 2.3.2 Toepassing van prestatie-indicatoren |
| 2.4 Interne organisatie | | |
| <u>3. Staatssteun voorkomen</u> | 3.1 Mogelijke oplossingen | |

Bijlage 4: Overzicht van gebruikte documenten

| Titel | Soort document | Publicatiedatum |
|----------------------------|----------------|-----------------|
| Jaarverslag Kennisnet 2018 | Jaarverslag | 2019 |
| Jaarverslag Kennisnet 2017 | Jaarverslag | 2018 |
| Jaarverslag Kennisnet 2016 | Jaarverslag | 2017 |
| Jaarverslag Kennisnet 2015 | Jaarverslag | 2016 |
| Jaarverslag Kennisnet 2014 | Jaarverslag | 2015 |
| Jaarverslag Kennisnet 2013 | Jaarverslag | 2014 |
| Jaarverslag Kennisnet 2012 | Jaarverslag | 2013 |
| Jaarverslag Kennisnet 2011 | Jaarverslag | 2012 |
| Jaarverslag Kennisnet 2010 | Jaarverslag | 2011 |

| | | |
|--|------------------|------|
| Jaarverslag Kennisnet 2009 | Jaarverslag | 2010 |
| Jaarverslag Kennisnet 2008 | Jaarverslag | 2009 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2017 | Jaarverslag | 2018 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2016 | Jaarverslag | 2017 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2015 | Jaarverslag | 2016 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2014 | Jaarverslag | 2015 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2013 | Jaarverslag | 2014 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2012 | Jaarverslag | 2013 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2011 | Jaarverslag | 2012 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2010 | Jaarverslag | 2011 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2009 | Jaarverslag | 2010 |
| Jaarverslag Platform Betatechniek 2008 | Jaarverslag | 2009 |
| Jaarverslag PO-Raad 2017 | Jaarverslag | 2018 |
| Jaarverslag PO-Raad 2016 | Jaarverslag | 2017 |
| Jaarverslag PO-Raad 2014 ¹¹ | Jaarverslag | 2015 |
| Jaarverslag PO-Raad 2013 | Jaarverslag | 2014 |
| Jaarverslag PO-Raad 2012 | Jaarverslag | 2013 |
| Jaarverslag PO-Raad 2011 | Jaarverslag | 2012 |
| Jaarverslag PO-Raad 2010 | Jaarverslag | 2011 |
| Jaarverslag PO-Raad 2009 | Jaarverslag | 2010 |
| Jaarverslag PO-Raad 2008 | Jaarverslag | 2009 |
| Aanvraag subsidie SURFnet_Kennisnet Innovatieprogramma | Subsidieaanvraag | 2011 |
| Aanvraag Kennisnet tbv stimuleringsregeling Mediawijzer.net | Subsidieaanvraag | 2012 |
| Kennisnet inzake aanbidding subsidieaanvraag Toekomstplan Acadin | Subsidieaanvraag | 2013 |
| Kennisnet subsidieaanvraag voor het programma Groene Kennisverspreiding | Subsidieaanvraag | 2014 |
| Kennisnet subsidieaanvraag Vervolg Digitale Topomgeving Acadin | Subsidieaanvraag | 2016 |

¹¹ Jaarverslag PO-Raad 2015 mist omdat deze niet online en niet in de archiefbestanden van het ministerie van OCW beschikbaar is.

| | | |
|---|------------------|------|
| PBT subsidieaanvraag betreffende de facilitering Regionaal investeringsfonds mbo | Subsidieaanvraag | 2014 |
| PBT subsidieaanvraag Hbo Centres of expertise en Mbo Centra voor innovatief vakmanschap | Subsidieaanvraag | 2015 |
| PBT subsidieaanvraag Toptechniek in Bedrijf | Subsidieaanvraag | 2014 |
| Formulier t.b.v. subsidieaanvraag van PBT voor de ScienceMakers Awards | Subsidieaanvraag | 2017 |
| PBT RIF 20170112 subsidieaanvraag_HC | Subsidieaanvraag | 2018 |
| PO RAAD PLATFORM SAMEN OPLEIDEN & PROFESSIONALISEREN_1440390 | Subsidieaanvraag | 2018 |
| PO-Raad aanvraag projectsubsidie asielzoekers en nieuwkomers | Subsidieaanvraag | 2015 |
| FORMULIER - Subsidieaanvraag Onderwijscoaching Caribisch Nederland - PO Raad | Subsidieaanvraag | 2019 |
| Subsidieaanvraag PO Raad Q voor besturen | Subsidieaanvraag | 2015 |
| Subsidieaanvraag PO-Raad project Beter en slimmer leren met ICT | Subsidieaanvraag | 2015 |