



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK



# Evaluatie subsidieregeling A+O fonds Rijk

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Jos Mevissen  
Wilfred Nijhof (Cebeon)  
Hedwig Rossing  
Hetty Visee

Amsterdam, 30 maart 2018  
Publicatienr. 17103

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van BZK, Directoraat Generaal Overheidsorganisatie

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling en opzet van de evaluatie	1
1.3 Leeswijzer	2
<b>2 Context</b>	<b>4</b>
2.1 Inleiding	4
2.2 Historie van het fonds (financiering)	4
2.3 Kwaliteitsagenda	5
2.4 Zelfevaluatie 2012-2016	6
<b>3 Beoordeling van doelstellingen</b>	<b>8</b>
3.1 De subsidieregeling	8
3.2 Doelstelling van het A+O fonds Rijk	9
3.3 Activiteiten A+O fonds Rijk	10
3.4 Bijdrage A+O fonds Rijk aan de doelstelling van W&R	12
3.5 Analyse eindrapportages	12
<b>4 Besteding subsidiemiddelen</b>	<b>17</b>
4.1 Subsidietoekenning, besteding en vrijval	17
4.2 Inzet subsidie naar activiteiten	19
4.3 Inzet subsidie naar thema's	19
4.4 Relatie tussen inzet van financiële middelen en doelstelling	20
<b>5 Financieringsconstructies</b>	<b>23</b>
5.1 Inventarisatie financieringsconstructies van A&O-fondsen	23
5.2 Toetsingskader	25
5.3 Financieringsconstructie A+O fonds Rijk	28
<b>6 Bevindingen</b>	<b>31</b>
6.1 Besteding subsidiemiddelen	31
6.2 Bijdrage doelstelling W&R	32
6.3 Financieringsconstructies van andere A&O-fondsen	33
6.4 Toekomstige financiering A+O fonds Rijk	33
6.5 Beëindiging van de subsidierelatie	34
<b>Bijlage – Respondenten en geraadpleegde bronnen</b>	<b>36</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Sectorfondsen zijn over het algemeen gericht op de beschikbaarheid en kwaliteit van het personeel en het werk binnen hun sector. Daartoe werken werkgevers(organisaties) en vakorganisaties samen. In het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds van het Rijk (A+O fonds Rijk) werken de vakorganisaties FNV Overheid, AC Rijksvakbonden, CNV Overheid en CMHF en de werkgever Rijk samen. De activiteiten van het A+O fonds Rijk worden grotendeels gefinancierd vanuit een subsidie. In de Subsidieregeling Stichting A+O fonds Rijk (Stcrt. 2013, 16556, art. 2) is gesteld dat de minister van Wonen en Rijksdienst (W&R) een subsidie verleent voor ‘het uitvoeren van activiteiten of het subsidiëren van projecten ten behoeve van het stimuleren van arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en opleidingsactiviteiten’.

Deze op cao-afspraken gebaseerde bijdrage is vervat in een subsidieregeling. De subsidierelatie, dient ten minste eens in de vijf jaar geëvalueerd te worden op doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk (Awb art. 4:24). Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Regioplan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie over de periode 2011-2015 onderzocht. Deze rapportage doet verslag hiervan.

## 1.2 Vraagstelling en opzet van de evaluatie

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt door het ministerie van BZK geformuleerd:

*In welke mate draagt de subsidie aan het A+O fonds bij aan het tot stand brengen van een moderne Rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap, en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit (doelstelling begrotingsartikel 3 W&R)? Is subsidie daartoe het meest geëigende instrument?*

Deze probleemstelling is te lezen als de operationalisering van de doelstelling van de subsidie. Statutair heeft het fonds als doelstelling: ‘het initiëren, coördineren en stimuleren van vernieuwende activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en scholingsbeleid van de sector Rijk en het uitvoeren van andere activiteiten op verzoek van het Sectoroverleg Rijkspersoneel (SOR), die rechtstreeks verband houden met de arbeidsvoorwaardenovereenkomst.’ De doelstelling van de subsidieregeling en die van het fonds, zoals door werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging gezamenlijk, zijn niet identiek.

De probleemstelling is door de opdrachtgever uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Aan welke activiteiten worden de subsidiemiddelen besteed?<sup>1</sup> Welke verbeteringen zijn mogelijk?
2. In welke mate draagt het A+O fonds Rijk bij aan de doelstelling van W&R, te weten het tot stand brengen van een moderne overheid? Welke verbeteringen zijn mogelijk?
3. Welke andere sectoren kennen een A&O-fonds? Op welke wijze worden deze fondsen gefinancierd? Wat kunnen we leren van de andere A&O-fondsen?
4. Welke financiële relatie is het meest geschikt voor de financiering van (de activiteiten van) het A+O fonds Rijk? Neem hierbij in ieder geval financiering via een subsidie en vanuit werkgeverslasten (loonstrook) mee in de overweging.
5. Wat is het effect van beëindiging van de subsidierelatie?

De eerste deelvraag (‘Aan welke activiteiten worden de subsidiemiddelen besteed?’) heeft betrekking op de input en activiteiten. Tegen de achtergrond van de tweede vraag over effecten van het beleid, dus over outcome en impact, ligt het voor de hand om in het verlengde van input en activiteiten ook de output van die activiteiten in kaart te brengen.

<sup>1</sup> Oorspronkelijk maakte ook de deelvraag ‘In welke mate dragen deze activiteiten bij aan de doelstellingen van het A+O fonds Rijk?’ deel uit van deze onderzoeksvraag. Deze deelvraag is volgens de opdrachtgever voldoende beantwoord in de zelfevaluatie van het fonds (zie: Zevenbergen, R. van. *Evaluatie A+O fonds Rijk 2012-2016. Rapportage*. A+O fonds Rijk, 2017) en is derhalve niet als onderzoeksvraag in deze evaluatie opgenomen (zie ook paragraaf 2.4).

De probleemstelling en in het bijzonder de tweede deelvraag vragen naar het effect van de subsidie aan het A+O fonds op het streven naar een moderne overheid, goede bedrijfsvoering binnen de geledingen van het Rijk, goed werkgeverschap en management van hoge kwaliteit. Vele (andere, dus externe) factoren zijn van invloed op deze doelen.

Effecten zijn in evaluatietermen de outcome (directe effecten) en de impact (langetermijneffecten, meestal ook breder opgevat dan het betreffende beleidsveld). Outcome en impact van beleid zijn niet alleen afhankelijk van het gevoerde beleid, maar ook van externe factoren (waarop dat beleid geen invloed beoogt of heeft). Zo lopen er bijvoorbeeld vele andere initiatieven die direct of indirect moeten bijdragen aan de modernisering van de overheid, een efficiënte bedrijfsvoering, et cetera.<sup>2</sup>

De output en outcome worden in dit onderzoek in kaart gebracht aan de hand van zelfevaluaties en andere schriftelijke bronnen en interviews. De informatie op basis waarvan de impact van de subsidieaanwending is vast te stellen is beperkt. Daarom kunnen hierover slechts indicatieve uitspraken worden gedaan.

De overige deelvragen gaan met name over de financieringsstructuur als zodanig. Deze vormen geen onderdeel van een reguliere beleids- of subsidie-evaluatie.

Om de deelonderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn onderstaande onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- a) deskresearch: het bestuderen van de subsidieregeling, de cao's Rijk, de beleidsplannen, de Kwaliteitsagenda, de jaarverslagen, de interne doorlichting en zelfevaluatie;
- b) doorlichting van jaarrekeningen;
- c) gesprekken met een relevante vertegenwoordiging van het A+O fonds;
- d) inventarisatie van financieringsconstructies van enkele A&O-fondsen;
- e) beoordeling van die constructies.

### 1.3 Leeswijzer

Alvorens de onderzoeksvragen te beantwoorden, gaan we kort in op de context waarbinnen het fonds opereert en daarmee waarbinnen de evaluatie van de subsidieregeling moet worden gezien. Vervolgens worden in twee hoofdstukken de bevindingen van de evaluatie beschreven. In hoofdstuk 3 staat de subsidieregeling zelf centraal (onderzoeksvragen 1 en 2), terwijl in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de besteding van de subsidiegelden. In hoofdstuk 5 beschrijven we mogelijke alternatieve financieringsconstructies voor het A+O fonds mede gebaseerd op een inventarisatie bij andere A+O fondsen. In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste bevindingen van deze evaluatie samengevat.

<sup>2</sup> Zie de Handreiking Beleidsdoorlichtingen (<http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>).



# Context

# 2

## 2 Context

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte schets van drie onderwerpen waartegen de evaluatie van de subsidieregeling van het A+O fonds moet worden geplaatst. Allereerst schetsen we kort de financieringshistorie van het fonds om inzicht te geven in de totstandkoming van de huidige financieringsconstructie van het fonds. Vervolgens gaan we kort in op de Kwaliteitsagenda, die een belangrijke rol heeft gespeeld in de geëvalueerde periode. Ten slotte beschrijven we aan de hand van een zelfevaluatie van het fonds over de periode 2012-2016 activiteiten, output en outcome in relatie tot de evaluatiedoelstelling.

### 2.2 Historie van het fonds (financiering)

Het A+O fonds Rijk is voortgekomen uit de Stichting A+O fonds voor de Overheid die in 1988 is opgericht. Het fonds is in 1988 gestart als onderdeel 'sectie A+O fonds Rijksoverheid' van de Stichting A+O fonds voor de Overheid. In 1994 werd de Stichting A+O fonds voor de Overheid opgeheven en werden de activiteiten voor de sector van de sectie A+O fonds Rijksoverheid voortgezet in de Stichting A+O fonds Rijk. In de loop der jaren is ook de financieringsstructuur regelmatig gewijzigd. In onderstaand kader wordt hiervan een overzicht gegeven. Dit overzicht is aangeleverd door het ministerie van BZK.

30 juni 1989	<p><u>Toekenning bijdrage aan de Stichting arbeidsmarkt- en opleidingsfonds voor de overheid</u> (Staatscourant 1989, nr. 143).</p> <p>Preambule: In het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken is overeenstemming bereikt over een structurele bijdrage aan het arbeidsmarkt- en opleidingsfonds.</p> <p>Artikel 1: Jaarlijks wordt in overeenstemming met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken door de minister van Binnenlandse Zaken aan de Stichting arbeidsmarkt- en opleidingsfonds voor de overheid een bijdrage toegekend.</p>
6 april 1994	<p><u>Akte van oprichting van de Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Rijksoverheid</u></p> <p>Artikel 4: Het vermogen van de stichting zal worden gevormd door:</p> <p>1.a. bijdragen voortvloeiend uit afspraken gemaakt in het SOR.</p>
2 mei 2005	<p><u>Statuten van de Stichting A+O fonds Rijk</u></p> <p>Artikel 4: Het vermogen van de stichting zal worden gevormd door:</p> <p>1.a. bijdragen voortvloeiend uit afspraken gemaakt in het SOR.</p>
1 februari 2008	<p><u>Bijdragebeschikking Stichting Arbeids- en Opleidingsfonds Rijk</u></p> <p>Artikel 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Op basis van de in de meerjarenraming van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgenomen bedragen kent de minister jaarlijks een bijdrage toe aan de Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Rijk – verder te noemen de stichting – ten behoeve van het stimuleren van de arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en opleidingsactiviteiten. Jaarlijks zal in de begroting de bijdrage voor het betreffende jaar en in de meerjarencijfers een raming voor drie jaar worden opgenomen. De stichting zal door middel van een besluit op de hoogte worden gesteld van de raming van de bijdrage voor het betreffende jaar en de jaren daarop. De bijdrage is prijsgevoelig. Dat betekent dat er jaarlijks een prijsbijstelling boven op de definitieve bijdrage kan worden uitgekeerd aan de stichting als dit nodig blijkt te zijn.</li> <li>De minister kan in overeenstemming met de Centrales van Overheidspersoneel uit de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte aanvullende middelen aan de stichting toekennen.</li> <li>Indien de minister in overeenstemming met de Centrales van Overheidspersoneel besluit de bijdrage genoemd in het eerste lid, niet meer te verstrekken, dient de minister een opzegtermijn van drie jaar in acht te nemen.</li> </ol>
31 december 2009	<p><u>Uniform subsidiekader</u></p> <p>Artikel 2: Deze regeling is niet van toepassing op:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>subsidies die zijn aangevraagd of verstrekt voor 1 januari 2010;</li> <li>subsidies die zijn aangevraagd of verstrekt op of na 1 januari 2010 en voor 1 januari 2012 op grond van regelingen die voor 1 januari 2010 in werking zijn getreden.</li> </ol>
1 juli 2013	<p><u>Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk</u></p>



## 2.3 Kwaliteitsagenda

Voortkomend uit het Visietraject Organisatie- en Personeelsbeleid is door de vakbonden en het Rijk gezamenlijk in 2010 de zogenoemde Kwaliteitsagenda in ontwikkeling genomen. Gedurende 2011 werkten de sociale partners verder aan de gezamenlijke agenda, die vervolgens in mei 2012 definitief werd. In het beleidsplan voor 2012 van het A+O fonds Rijk staat de Kwaliteitsagenda dan ook centraal. Het A+O fonds Rijk kondigt aan dat zij activiteiten en projecten in het kader van de Kwaliteitsagenda gaat ondersteunen en financieren. De thema's uit de Kwaliteitsagenda zijn leidend voor het programma van het fonds. In het onderstaande kader staan de thema's uit de Kwaliteitsagenda.

### Kwaliteitsagenda 2012

De activiteiten voor 2012 zijn ingedeeld in vier clusters rond thema's:

1. Gezond werk(en) & vitaliteit. Projecten in dit cluster dragen eraan bij dat:
  - het Rijk een (blijvend) aantrekkelijke werkgever is waar medewerkers zich optimaal inzetten om de doelen van het Rijk te realiseren;
  - werknemers de eigen regie kunnen nemen;
  - leidinggevenden en medewerkers een gelijkwaardige relatie onderhouden, vooral als het gaat om gezondheid en vitaliteit.
2. Leiderschap & professionele ruimte. Projecten in dit cluster dragen eraan bij dat:
  - medewerkers hun (persoonlijk) leiderschap en professionele ruimte vergroten;
  - medewerkers hun talent, potentieel en ervaring (nog) beter en zelfbewuster inzetten;
  - leidinggevenden sturen op vertrouwen, hun medewerkers helpen ontwikkelen, verschillen tussen medewerkers managen en benutten en een inclusief werkklimaat scheppen;
  - medewerkers Goed Werk (uitmuntend vakmanschap, morele verantwoordelijkheid en persoonlijke betrokkenheid) leveren en daarop reflecteren met hun leidinggevende.
3. Van werk naar werk & arbeidsmarkt. Projecten in dit cluster dragen eraan bij dat:
  - rijksbrede mobiliteit aantrekkelijk is voor medewerkers;
  - medewerkers zelf regie voeren en bewust kiezen;
  - het Rijk als werkgever aantrekkelijk blijft door kansen en mogelijkheden te bieden, ook buiten het Rijk.
4. Het Nieuwe Werken. Projecten in dit cluster dragen eraan bij dat:
  - medewerkers flexibeler en meer grensoverschrijdend kunnen werken. Daarbij helpen moderne manieren van huisvesting, ICT en sturing;
  - leidinggevenden op een modernere, gedifferentieerde manier omgaan met professionals, met behulp van moderne hulpmiddelen in de bedrijfsvoering;
  - zowel medewerkers (privé en professioneel) en werkgevers (aantrekkelijke werkgevers) als burgers die een efficiënte en effectieve rijksoverheid willen zien, positieve effecten ondervinden.

Bron: A+O fonds Rijk. (2012). *Kwaliteitsagenda 2012*. Den Haag: A+O fonds Rijk

De samenwerking van de sociale partners binnen de Kwaliteitsagenda werd in eerste instantie als zeer succesvol ervaren. Continuïteit werd gezien als de basis voor het realiseren van gezamenlijke doelstellingen. In het beleidsplan voor 2013 blijven de in de Kwaliteitsagenda opgestelde thema's dan ook gehandhaafd. In dat jaar worden de activiteiten onder de vlag van de Kwaliteitsagenda echter voortijdig beëindigd vanwege een aan de cao-tafel ontstane vertrouwenscrisis. In het beleidsplan van 2014 wordt derhalve niet meer gesproken over de Kwaliteitsagenda. Over samenwerking tussen de sociale partners wordt dan gezegd dat werkgevers en werknemers in de Rijkssector gedeelde belangen hebben en in concrete activiteiten vaak samen optrekken. Het gezamenlijk of apart ontplooiën of initiëren van activiteiten is aan de sociale partners.

In een interview met een lid van het Dagelijks Bestuur (DB) en voormalig DB-lid van het fonds is aangegeven dat men door (het opzeggen van de samenwerking in het kader van) de Kwaliteitsagenda feitelijk twee jaar verloren heeft en dat dit vooral ten koste is gegaan van projecten in het 'cluster van werk naar werk en arbeidsmarkt'.

## 2.4 Zelfevaluatie 2012-2016

In de Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk is de verplichting opgenomen dat het fonds ten minste eens in de vijf jaar haar functioneren evalueert. Begin 2017 is de evaluatie over de periode 2012-2016<sup>3</sup> beschikbaar gekomen. Een medewerker van het ministerie van BZK heeft dit onderzoek uitgevoerd naar de bijdrage die de interne organisatie, het geformuleerde beleid en de uitgevoerde activiteiten en projecten hebben geleverd aan het realiseren van de doelstelling van het fonds, te weten:

*'het initiëren, coördineren en stimuleren van (vernieuwende) activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid van de sector Rijk en het uitvoeren van andere activiteiten op verzoek van het SOR (Sectoroverleg Rijk) die rechtstreeks verband houden met de arbeidsvoorwaarden-overeenkomst sector Rijk.'*

Deze doelstelling is een uitwerking van het doel van de subsidieregeling, afkomstig uit de statuten van het fonds. De zelfevaluatie bevat geen oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid van het A+O fonds. Er is in de rapportage over de evaluatie ook voor gekozen om geen waardeoordeel toe te kennen aan het functioneren van het fonds.<sup>4</sup>

Op grond hiervan is de zelfevaluatie als zodanig niet geschikt voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de subsidie aan het A+O fonds bijdraagt aan een moderne Rijksoverheid met goede prestaties c.q. kwaliteit in bedrijfsvoering, werkgeverschap en management van de Rijksdienst.

De evaluatie van het fonds geeft echter wel een belangrijke observatie met betrekking tot de vijfde onderzoeksvraag van de evaluatie van de subsidieregeling, over het bestaansrecht van het fonds. Alle gesprekspartners benadrukken volgens de auteur het volgende:

*'Een belangrijke – zo niet dé – reden van bestaan is eigenlijk gelegen in een functie die nergens manifest op papier staat, maar wel door eenieder als zodanig wordt erkend. Niet zozeer die rol als stimulator en initiator van innovatie zoals de doelstelling stelt, maar het hebben van een tafel waar sociale partners in alle rust de dialoog met elkaar kunnen voeren over actuele arbeidsmarkt- en personeelsvraagstukken.'*

De dialoogfunctie is dus volgens betrokkenen een belangrijke impact van het, op basis van de subsidie, functioneren van het A+O fonds Rijk.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Het jaar 2012 is in deze evaluatie overigens buiten beschouwing gelaten.

<sup>4</sup> Wel zijn in het rapport verbeterpunten benoemd.

<sup>5</sup> De leden van het dagelijks bestuur van het fonds ontmoeten elkaar ook allen aan de cao-tafel. Ook een deel van de leden van het algemeen bestuur van het fonds is vertegenwoordigd aan de cao-tafel.



# Beoordeling van doelstellingen

# 3

## 3 Beoordeling van doelstellingen

Dit hoofdstuk behandelt de twee eerste deelvragen van het onderzoek ('Aan welke activiteiten worden de subsidiemiddelen besteed?' en 'In welke mate draagt het A+O fonds Rijk bij aan de doelstelling van Wonen & Rijksdienst' (W&R)). Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen beschrijven we eerst de subsidieregeling (paragraaf 3.1) en de doelstelling van het A+O fonds (paragraaf 3.2), omdat op basis van deze doelstelling activiteiten worden gefinancierd (paragraaf 3.3). Om te kunnen beoordelen in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan de doelstelling van W&R is meer inzicht nodig in de output, outcome en impact van deze activiteiten. Hiervoor hebben we van negentien projecten de eindrapportage opgevraagd bij het A+O fonds. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in paragraaf 3.4 en 3.5.

### 3.1 De subsidieregeling

#### Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk

Naar aanleiding van het van kracht worden van het Uniform Subsidiekader (USK) op 1 januari 2010, is de wet- en regelgeving rond het verstrekken van subsidies vanuit het ministerie van BZK aangepast. Deze bestaat per 1 juli 2013 uit drie elementen:

1. De Kaderwet overige BZK-subsidies, met hierin algemene bepalingen;
2. Het Kaderbesluit BZK-subsidies, met hierin alle uitvoerende elementen van de subsidieverstrekking;
3. Subsidieregelingen die zoveel mogelijk zijn ontdaan van uitvoeringsbepalingen.

De Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk is een van de onder punt 3 genoemde regelingen. Met de vaststelling van deze regeling werd geen wijziging in de subsidierelatie beoogd, alleen de inbedding van de bestaande subsidie in het vernieuwde subsidiekader van het ministerie.

In de Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk zijn de volgende bepalingen opgenomen:

- De minister voor Wonen en Rijksdienst<sup>6</sup> verstrekt aan de stichting een subsidie voor het uitvoeren van activiteiten of het subsidiëren van projecten ten behoeve van het stimuleren van arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en opleidingsactiviteiten. Deze subsidie wordt per boekjaar (kalenderjaar) verstrekt.
- De minister kan slechts in overeenstemming met de Centrales van Overheidspersoneel besluiten de subsidie niet meer te verstrekken, waarbij een termijn van drie jaar geldt.
- De subsidie bedraagt ten hoogste het bedrag dat uit de begroting van de minister voor Wonen en Rijksdienst blijkt.
- De minister kan in overeenstemming met de Centrales van Overheidspersoneel uit de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte aanvullende middelen aan de stichting toekennen.
- De stichting legt alle projecten vast in een projectadministratie. In deze administratie wordt per project de verplichting vastgelegd, met daaraan gekoppeld de geprognosticeerde benodigde kasbedragen.
- De looptijd van een door de stichting aangegane verplichting bedraagt ten hoogste drie jaar.
- De stichting licht ten minste eens in de vijf jaar de interne organisatie, de door haar geleverde producten en het door haar gevoerde beleid door op doelmatigheid en doeltreffendheid en deelt de resultaten van haar bevindingen met het Sectoroverleg Rijkspersoneel.

In de USK bepalingen is bij ingang (1 juli 2012) opgenomen dat een subsidieregeling van een vervaldatum moet zijn voorzien die niet later ligt dan 1 juli 2017. In de Staatscourant van 21 december 2016 is de vervaldatum vervangen door 1 januari 2018, nadat op 24 september 2015 de onderhandelaars in het sectoroverleg Rijk (SOR) een uitvoeringsakkoord hebben afgesloten. Hierin werd herbevestigd dat het A+O-fonds Rijk een belangrijke bijdrage levert aan de uitvoering van het personeelsbeleid van het Rijk op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid. In de Staatscourant van 13 december 2017 is de vervaldatum vervolgens vervangen door 1 januari 2019.

<sup>6</sup> Deze portefeuille is later overgegaan naar de minister van BZK.

### Bijdragebeschikking Stichting Arbeids- en Opleidingsfonds Rijk

De Subsidieregeling is afgeleid van de Bijdragebeschikking Stichting Arbeids- en Opleidingsfonds Rijk. De Bijdragebeschikking is tot op heden nog steeds geldend. Aanvullend op de bepalingen uit de subsidieregeling zijn ook onderstaande bepalingen opgenomen in de Bijdragebeschikking:

- De minister van BZK kent jaarlijks op basis van de in de meerjarenraming opgenomen bedragen een bijdrage toe aan het A+O fonds Rijk, ten behoeve van het stimuleren van de arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en opleidingsactiviteiten.
- De stichting richt zijn administratieve beheersregime zodanig in, dat verantwoording kan worden afgelegd van haar kasmatige uitgaven en haar (juridische) verplichtingen.
- De stichting hanteert een basispakket aan subsidievoorwaarden, die niet strijdig mogen zijn aan de statuten van de stichting.
- De stichting legt de jaarrekening, het verslag en de accountantsverklaring jaarlijks voor aan de minister, waarbij het jaarverslag en de jaarrekening duidelijk inzicht geven in het functioneren van de stichting en de realisatie van de doelstellingen van de stichting.
- De stichting zorgt voor een accountantsverklaring conform de voorwaarden van het Ministerie van BZK. Hiermee dient de verklaring ook een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten van de stichting en de naleving van de beschikking.
- Jaarlijks biedt de stichting voorafgaand aan een boekjaar een beleidsplan met daarin een begroting aan de minister aan. Deze begroting geeft een prognose van de verwachte kasuitgaven en ontvangsten in het begrotingsjaar en een prognose van de verplichtingen voor de komende jaren. Op basis van de begroting stelt de minister in overeenstemming met de Centrales van Overheidspersoneel de voorlopige bijdrage aan de stichting vast.
- Na ontvangst van de jaarrekening wordt de voorlopige bijdrage omgezet naar een definitieve bijdrage. Deze gaat de in de meerjarenraming vastgestelde bijdrage niet te boven. Het niet verplichte saldo van de definitieve bijdrage zal jaarlijks door het Ministerie van BZK worden teruggevorderd.

De subsidie is oorspronkelijk gebaseerd op een afspraak tussen sociale partners over de besteding van een deel van de arbeidsvoorwaardenruimte.

### 3.2 Doelstelling van het A+O fonds Rijk

De subsidie wordt door het ministerie verstrekt 'voor het uitvoeren van activiteiten of het subsidiëren van projecten ten behoeve van het stimuleren van arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en opleidingsactiviteiten.' Zo wordt de taak van het A+O fonds Rijk omschreven in de Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk (vanaf 01-07-2013).<sup>7</sup> Dit doel van de subsidieregeling is verder uitgewerkt in de statuten van het A+O fonds Rijk, waarin het doel van de stichting wordt omschreven als 'het initiëren, coördineren en stimuleren van (vernieuwende) activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid van de sector Rijk en het uitvoeren van andere activiteiten op verzoek van het SOR die rechtstreeks verband houden met de arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk'.

De statutaire doelstelling van het A+O fonds bestaat hierbij uit de volgende activiteiten:

- het financieren van eigen activiteiten op verzoek van het SOR;
- het verlenen van subsidies aan die diensten van de Rijksoverheid die vallen onder het regime van het SOR;
- het op verzoek van het SOR verlenen van subsidies aan gerelateerde sectoren en andere (internationale) instellingen.

Jaarlijks benoemt het A+O fonds in haar beleidsplan op basis van de actualiteit en draagvlak binnen het volledige bestuur enkele thema's<sup>8</sup> waarbinnen projecten die gefinancierd worden zoveel mogelijk dienen te vallen. De thema's voor de periode 2011-2015 waren:

<sup>7</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0033554/2013-07-01>

<sup>8</sup> In de beleidsplannen worden de thema's soms ook aangeduid met het begrip 'speerpunten'. Wij hebben ervoor gekozen om het begrip 'thema's' aan te houden wanneer het gaat om de jaarlijkse focuspunten van het fonds.

- 2011: een inzetbaar en divers personeelsbestand, een resultaatgerichte en moderne organisatie ('het Nieuwe Werken'), ruimte voor het ontwikkelen van de professionaliteit van werknemers.
- 2012: gezond werk(en) & vitaliteit, leiderschap & professionele ruimte, van werk naar werk & arbeidsmarkt, het Nieuwe Werken.
- 2013: idem 2012
- 2014: duurzame inzetbaarheid, professionele ruimte en (persoonlijk) leiderschap
- 2015: duurzame inzetbaarheid, professionele ruimte en (persoonlijk) leiderschap, duurzame plaatsing

Als er projectvoorstellen worden voorgedragen, beoordeelt het fondsbestuur in hoeverre deze overeenkomen met de thema's die voor dat jaar gekozen zijn. De jaarlijkse thema's zijn hierbij leidend, maar niet exclusief. De thema's zijn bovendien breed geformuleerd, waardoor niet veel voorstellen erbuiten zullen vallen. Duurzame inzetbaarheid is bijvoorbeeld een breed begrip waaronder veel voorstellen geschaard kunnen worden.

Het fonds kan bij de toekenning van projecten ook terugvallen op de algemene doelstellingen. Een belangrijke voorwaarde voor toekenning is dat het project gedragen wordt door het volledige bestuur.

In het interview met het DB geeft men aan dat de bestuurspartijen, een departement (meestal de afdeling HRM), of externen een aanvraag kunnen doen. Externen doen in de praktijk nauwelijks aanvragen. Dit blijkt ook uit de zelfevaluatie over de periode 2012-2016: alleen de bestuurspartijen hebben voorstellen ingediend voor projecten. Het aantal aanvragen is ongeveer gelijk aan het beschikbare budget. Binnen het bestuur wordt wel eens gezegd dat het wel wat meer de keuze wil hebben.

Het DB geeft aan dat in de periode 2011-2015 de mogelijkheid om projecten bij het fonds aan te vragen beperkt is gepromoot. Op de website van het fonds is de subsidiemogelijkheid op twee plaatsen vermeld en zijn voorbeelden 'ter inspiratie' te vinden. Ook is diverse malen in de digitale nieuwsbrief een oproep gedaan voor het indienen van (ideeën voor) arbeidsmarktprojecten of voor het benutten van werkervaringsplaatsen voor personen die voorafgaand minimaal 6 maanden werkloos waren.

### 3.3 Activiteiten A+O fonds Rijk

Uit de beleidsplannen kan worden opgemaakt dat het A+O fonds Rijk de subsidie die het verkrijgt op basis van de Subsidieregeling Stichting A en O-fonds Rijk besteedt aan:

- subsidieverstrekking aan de vakbonden en werkgevers: hiervoor worden projectleiders ingezet die de projecten van werknemers, werkgevers en de gezamenlijke projecten begeleiden;
- projectkosten:
  - projecten op initiatief van het SOR en bestuur;
  - arbeidsmarktprojecten en werkervaringsprojecten: deze activiteiten werden ook al geïnitieerd voorafgaand aan de evaluatieperiode 2011-2015;
  - werkgeversprojecten;
  - werknemersprojecten ;
  - gezamenlijke projecten van werkgevers en werknemers.
- ondersteunende kosten:
  - communicatie: algemene communicatiekosten en kosten van een communicatieplan van de Kwalityagenda;
  - bedrijfskosten.

#### Subsidieverstrekking aan de bestuurspartijen

De subsidieverstrekking aan de bestuurspartijen heeft als doel het geven van 'een impuls aan de zichtbaarheid van de organisaties en aan de voortgang die wordt geboekt op de onderwerpen die deel

uitmaken van het werkprogramma van het A+O fonds'.<sup>9</sup> Met deze middelen worden projectleiders ingezet op projecten van werkgevers en werknemers en op gezamenlijke projecten.

De projectleiders worden op verschillende projecten ingezet en daarnaast is er veel onderling contact waardoor er synergiemogelijkheden kunnen worden benut. Periodiek zijn er voortgangsbesprekingen met het bestuur.

De subsidie biedt de mogelijkheid de personeelskosten van deze projectleiders bij het fonds te declareren. De declaratie moet onderbouwd zijn met de namen van de projectleiders en de projecten waarop de projectleiders zijn ingezet.

### Projectkosten

Het onderscheid in typen projecten volgt volgens het DB uit de statuten. Er wordt daarin onderscheid gemaakt naar de partijen die een aanvraag kunnen doen. Aan de hand van de aldus onderscheiden typen projecten wordt gekeken of de verdeling van de aanvragen in evenwicht is. Ook zorgt het onderscheid in typen projecten voor herkenbaarheid voor de achterban. Er zijn geen budgetten die verdeeld zijn aan de hand van de typen projecten.

Hierna gaan we op de afzonderlijke typen projecten in.

### Arbeidsmarktprojecten

Het doel van subsidieverlening voor arbeidsmarktprojecten is 'vernieuwing te bevorderen en activiteiten te stimuleren, die buiten de gebaande paden gaan'.<sup>10</sup> De projecten worden volgens de beleidsplannen beoordeeld op:

- het hebben van een aanvullend karakter;
- overdraagbaarheid;
- de evaluatie; en
- draagvlak.

### Werkervaringsplaatsen

Het doel van werkervaringsplaatsen wordt in het beleidsplan van 2011 omschreven als 'zwakkere groepen op de arbeidsmarkt werkervaring laten opdoen bij de sector Rijk om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten'. In het kader van de Banenafpraak besluit het bestuur medio 2014 de regeling werkervaringsplaatsen op te schorten. De reden hiervoor is dat als de wetgever doelstellingen oplegt het als niet passend ervaren wordt door het fonds om als gelieerde partij subsidie voor deze doelstellingen (i.e. werkervaringsplaatsen) te verstrekken. De regeling werkervaringsplaatsen was met name gericht op de vergoeding van de personeelskosten (loon). Het bestuur was van mening dat het Rijk als werkgever zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid moest nemen, ook zonder een subsidie.

### Projecten op initiatief van het SOR en het bestuur

Projecten kunnen ook worden geïnitieerd door het SOR en of het bestuur. Dit zijn veelal projecten en activiteiten van meerjarig lopende activiteiten. In de periode 2011-2015 is er relatief veel aandacht uitgegaan naar de 'loopbaanscan, de regeling 'blik vooruit', 'pilots werkdruk / werkdruk in balans' en 'arbo-catalogus'.

### Werkgeversprojecten (initieel vallend onder de Kwaliteitsagenda)

De werkgeversprojecten worden ingedeeld in de clusters:

- 'gezond werk(en) en vitaliteit' (zoals de projecten 'gezondheidsmanagement Rijksbreed', 'duurzame plaatsing' en 'vitaliteit en inzetbaarheid');
- 'van werk naar werk en arbeidsmarkt' (zoals het onderzoek 'persoonlijke inzetbaarheid en vrijwillige mobiliteit' en 'implementatie leerlijnen en loopbaanstappen');
- 'professionele ruimte en leiderschap' (vooral het praktijkonderzoek);
- 'het Nieuwe Werken' (zoals de projecten 'train the trainer-digivaardigheden' en 'het gezonde nieuwe werken'),

<sup>9</sup> Beleidsplan 2011, Stichting A+O fonds Rijk, vastgesteld door het Bestuur op 15 september 2010.

<sup>10</sup> Beleidsplan 2011, Stichting A+O fonds Rijk, vastgesteld door het Bestuur op 15 september 2010.

#### *Werknemersprojecten (initieel vallend onder de Kwaliteitsagenda)*

Werknemersprojecten waar in de periode 2011-2015 relatief veel aandacht naar uit is gegaan, zijn de projecten 'training het functioneringsgesprek/app', 'jobcrafting', 'krachtkaat', 'kwaliteit van werk in een krimpende overheid' en 'summerschool'.

#### *Gezamenlijke projecten (initieel vallend onder de Kwaliteitsagenda)*

Projecten die gezamenlijk worden uitgevoerd door werkgevers en werknemers waar in de periode 2011-2015 relatief veel aandacht naar is uitgegaan, zijn 'duurzame plaatsing', onderzoek 'lerend evalueren' en 'passend perspectief personeel'.

#### **Kosten van het bestuurssecretariaat**

Het bestuurssecretariaat verzorgt de ondersteuning van het A+O fonds Rijk. Dit is belegd bij het CAOP. Hieronder vallen enerzijds de kosten voor communicatie en anderzijds de bedrijfskosten. Communicatie is gericht op het informeren van de doelgroepen over de mogelijkheden en activiteiten van het fonds. De bedrijfskosten hebben betrekking op beleidsondersteuning (CAOP), ondersteuning aan projecten (zowel voor werkgevers-, werknemersprojecten als andere projecten), financieel beheer, accountantskosten en kantoorkosten.

### **3.4 Bijdrage A+O fonds Rijk aan de doelstelling van W&R**

De deelvraag in hoeverre de subsidie aan het A+O fonds bijdraagt aan het tot stand brengen van een moderne Rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap, en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit komt voort uit de doelstelling van begrotingsartikel 3 van W&R. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze exacte formulering van de doelstelling in de Rijksbegroting 2017 staat. De term 'moderne overheid' is toegevoegd aan de doelstellingen betreffende de kwaliteit van de Rijksdienst. In de begrotingsartikelen voor de evaluatieperiode 2011-2015 zijn wel de goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit als doelstellingen benoemd. .

Het Dagelijks Bestuur van het fonds heeft in een interview aangegeven dat men de doelstelling van een moderne overheid voor de betreffende periode niet herkent. Men zegt hierover dat het begrip 'moderne overheid' niet zozeer een rol speelt in het beleid van het A+O fonds, maar dat sommige van de eigen thema's wel onder het kopje 'modern' geschaard zouden kunnen worden. Hierbij noemt het DB de thema's (eigen doelen) duurzame inzetbaarheid, een volwassen arbeidsrelatie en het ondersteunen van innovatieve projecten als voorbeelden. Met andere woorden, men stelt dat het streven naar een moderne overheid niet expliciet in de doelstellingen staat, maar dat activiteiten van het fonds er impliciet wel aan kunnen bijdragen. De doelstelling van een moderne overheid ligt namelijk wel in het verlengde van de eigen doelstelling van het fonds om (vernieuwende) activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid te initiëren, coördineren en stimuleren. In aanvulling hierop benadrukt het DB dat het fonds een zelfstandig fonds is met eigen beleidsdoelstellingen. Dat betekent volgens het DB dat er in de toekomst niet noodzakelijkerwijs een congruentie hoeft te zijn met de doelstellingen van het departement, of met het regeerakkoord.

### **3.5 Analyse eindrapportages**

#### **Over de selectie en de rapportages**

De zelfevaluatie van het A+O fonds geeft geen inhoudelijke informatie over de relatie tussen de projecten en de doelen van het fonds, zoals opgenomen in de beleidsplannen of over de relatie met het subsidiedoel van W&R. Dat laatste is niet vreemd omdat, zoals hiervoor al opgemerkt, het subsidiedoel niet overeenkomt met de statutaire doelen van het fonds.

Om een beter zicht te krijgen op de relatie (of het ontbreken daarvan) tussen projecten en de doelstelling van een moderne overheid zijn daarom ook eindrapportages van projecten bestudeerd. Deze



worden na afloop van een project opgesteld. Hiervoor is een format beschikbaar. Voor zover we hebben kunnen vaststellen, zijn deze rapportages niet opgesteld door derde partijen en betreft het dus zelfevaluaties.

De eindrapportages van negentien projecten zijn opgevraagd bij het A+O fonds. Het betreft hier geen aselechte keuze uit de beschikbare projectevaluaties. In deze selectie hebben wij allereerst de projecten opgenomen die door de geïnterviewde bestuursleden zijn genoemd als voorbeelden van geslaagde projecten. Deze hebben wij aangevuld met grotere projecten, zo goed mogelijk verdeeld over typen project (zie de tekstbox hieronder). De steekproef bevat dus de belangrijkste projecten van het fonds. Van achttien projecten zijn rapportages ontvangen.

#### **Nader bestudeerde projecten**

- Gezondheidsmanagement Rijksbreed
- Vitaliteit en inzetbaarheid
- Rijksbrede loopbaanstappen en leerlijnen
- Duurzame Inzetbaarheid en Vrijwillige Mobiliteit
- Leidinggeven in een veranderende context
- Generatieleren
- Train the trainers – digivaardigheden
- Inspiratiesessie HNW en gezond werken
- Mastercircles
- Jobcrafting
- Krachtkaat
- Flexibiliteit in de vaste kern
- Training het functioneringsgesprek
- Summerschool 2014 en 2015
- Convenant overlegorgaan Rijk (OOR)
- Duurzame plaatsing
- Proeverijen duurzame inzetbaarheid
- Medezeggenschap als springplank voor je carrière

Weliswaar is een format voor de eindrapportages beschikbaar, maar gebruik van dit format is niet verplicht. Door deze vormvrijheid zijn er grote verschillen in de inhoud van de eindrapportages van de projecten. Zo zijn er ook eindrapportages aangeleverd die niet over het project als geheel gaan, maar een verslag zijn van bijvoorbeeld onderzoek naar de tevredenheid van de deelnemers aan een training in het kader van het project. Ook zijn er jaarrapportages ontvangen waarin om extra financiële middelen wordt gevraagd om bijvoorbeeld de gestelde doelen te halen of om de resultaten van het project te kunnen borgen, wat erop duidt dat de doelen (nog) niet behaald of geborgd zijn.

Om onderzoeksvraag 2 goed te kunnen beantwoorden, hebben we inzicht nodig in de output, outcome, borging en impact van de projecten. In veel projectverslagen was deze informatie niet volledig beschikbaar.

Hieronder lichten we de bevindingen per onderwerp kort toe, tegen de achtergrond van de genoemde beperkingen in/van de rapportages.

### **Opbrengsten van de projecten**

#### *Output*

In alle rapportages is een beschrijving opgenomen van de output. Deze beschrijving van de output van het project (en in de mindere mate van de borging van het project) hangt sterk samen met de aard van het project. Grofweg kunnen worden onderscheiden:

1. organiseren van bijeenkomsten / trainingen / pilots;
2. ontwikkelen van een methodiek / training / zienswijze / tool e.d.;

Deze scheiding is zeker niet absoluut en is puur bedoeld om de output van uiteenlopende projecten inzichtelijk te maken. Zo kan een project ook bestaan uit een combinatie van deze twee typen activiteiten.

Een veel voorkomende combinatie is het (door-)ontwikkelen van een training, gevolgd door de feitelijke toepassing al dan niet in pilotvorm. Dit is zeker het geval bij een project dat is opgesplitst in deelprojecten, zoals bijvoorbeeld bij het project ‘Vitaliteit en inzetbaarheid’ dat bestaat uit vijf deelprojecten.

In het geval van het organiseren van bijeenkomsten c.q. trainingen c.q. pilots is de output veelal beschreven in termen van het aantal deelnemers. Met uitzondering van een beperkt aantal gevallen is niet aangegeven hoe de gerealiseerde output zich verhoudt tot het beoogde bereik. Een voorbeeld waar dit wel is gebeurd, is het project ‘Medezeggenschap als springplank voor de carrière’: hier staat exact aangegeven welk deel van de ondernemingsraden en welk percentage van de OR-leden heeft deelgenomen aan het traject, waarbij wordt opgemerkt dat de deelnamepercentages hoger lagen dan op voorhand werd verwacht. Een voorbeeld waarbij het bereik minder was dan gehoopt, is het project ‘Generatieleeren’ waar uiteindelijk maar één pilotgroep van start kon gaan. Uit de evaluaties van de Summerschool 2014 en 2015 kan expliciet worden afgeleid uit het aantal aanmeldingen, dat hoger lag dan de beschikbare capaciteit, dat het beoogde bereik is gerealiseerd.

Projecten die tot doel hadden om een methodiek, training, zienswijze of tool te ontwikkelen, hebben in de meeste gevallen ook geleid tot dit product. Voorbeelden zijn de handreiking generatieleren, het Duikplankmodel en een Portal Werk & Gezondheid. Het deelproject ‘Ontwikkelen van een rekentool’ heeft niet geleid tot de beoogde rekentool. Tijdens het project bleek dat een rekentool niet haalbaar was en is vervolgens gekozen voor het verkennen van alternatieve mogelijkheden. Dit resulteerde uiteindelijk in een helpdesk. Ook wordt er bij twee projecten aangegeven dat het beoogde product niet volledig is ontwikkeld wegens respectievelijk gebrek aan urgentie en het ontbreken van belangstelling.

### Outcome

In acht van de achttien bestudeerde projectverslagen is aandacht voor de directe effecten van de output, oftewel de outcome. Dit lijkt misschien in eerste instantie weinig, maar hangt samen met het feit dat voor uitspraken over de outcome van projecten vaak aanvullend onderzoek nodig is. Bijvoorbeeld om de effecten van een training op de deelnemers vast te stellen of om het daadwerkelijk gebruik van een tool te kunnen vaststellen.

In de meeste gevallen is de beschrijving van de outcome gebaseerd op een enquête onder de deelnemers aan een training, waarbij is gevraagd of de doelen van de training zijn behaald. Een voorbeeld hiervan vinden we bij het project ‘Vitaliteit en Inzetbaarheid’: *“Deelnemers geven aan dat zij zich meer bewust zijn geworden van hun eigen kwaliteiten, inspiratie hebben opgedaan en in beweging zijn gekomen”*. Hierbij moet men zich realiseren dat het gaat om zelf-gerapporteerd gedrag en dat niet is vastgesteld of er daadwerkelijk een gedragsverandering heeft plaatsgevonden.

Voorbeelden van feitelijke outcome vinden we bij de het project ‘Summerschool’ waar veel deelnemers zich hebben ingeschreven voor volledige trainingen en bij het ‘Programma Team Inclusief’ waar de meeste ministeries procesbegeleiding hebben afgenomen.

### Borging

Uit negen projectverslagen kunnen wij concluderen dat het project (deels) geborgd is. In de meeste gevallen is de borging geregeld, doordat de ontwikkelde producten beschikbaar zijn en blijven, bijvoorbeeld via het Expertise Centrum Organisatie en Personeel. Relatief veel aandacht voor borging is er bij het project ‘Team Inclusief’. Het ontvangen projectverslag gaat over het derde jaar van dit project (2016).<sup>11</sup> In dit derde jaar lag de nadruk op de borging van de resultaten en het eigenaarschap, via onder andere een borgingsproces en een borgingscongres.

Bij drie projecten is aangegeven dat in een eventueel vervolproject de resultaten kunnen worden geborgd.

De afgelopen jaren heeft het bestuur van het A+O fonds extra aandacht besteed aan de borging van projecten. Zo hebben wij een notitie ontvangen van mei 2015<sup>12</sup> waarin de definitie van borging is vastgelegd en checklisten zijn opgenomen voor zowel projectleiders en bestuur om voor, tijdens en na afloop

<sup>11</sup> Formeel valt 2016 buiten de evaluatieperiode (2011-2015) van dit onderzoek.

<sup>12</sup> Notitie Aanpak Borging Resultaten A+O fonds, d.d. 8 mei 2015.

van een project te kunnen vaststellen of het project voldoende geborgd is. Deze extra aandacht voor borging blijkt ook uit een recent projectvoorstel ('Crossmentoring') dat wij ter illustratie hiervoor ontvingen.

### Impact

In één eindrapportage ('Duurzame inzetbaarheid en vrijwillige mobiliteit') wordt expliciet de impact van het project aan de orde gesteld: *"De wetenschappelijke impact kan gezien worden als groot"*. Ook de praktische impact wordt beschreven als groter dan verwacht: *"Door de Rijksbrede en (inter)nationale interesse kan gesteld worden dat het denkmodel in de praktijk is gevalideerd en een waardevolle toevoeging is voor de Rijksoverheid"*.

In veel eindrapportages wordt geen expliciete koppeling gemaakt tussen het doel van het project en de bereikte resultaten of impact. Een uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld het project Summerschool *"Met de Summerschool hebben we bijgedragen aan de focus op duurzame inzetbaarheid, professionele ruimte en (persoonlijk) leiderschap. De deelnemers hebben actief informatie tot zich genomen over de mogelijkheden voor hun persoonlijke ontwikkeling en hebben daarin persoonlijk leiderschap genomen en/of daar over geleerd. Zij hebben de eigen regie genomen over de loopbaan en de mogelijkheid gekregen om na te gaan op welke wijze hun werk nóg beter en leuker uitgevoerd kan worden. Daarmee heeft de Summerschool een bijdrage geleverd aan de uitvoering van het Beleidsplan 2014 van het fonds."*

Doordat deze koppeling meestal niet expliciet wordt gemaakt èn ook bij de output vaak geen relatie wordt gelegd met de beoogde output is het voor ons niet mogelijk om een onderbouwd en objectief oordeel te vellen over de impact van de projecten.

### Relatie projecten en doelstellingen moderne overheid

Ondanks de output en de outcome die de projecten hebben opgeleverd volgens de eindrapportages kunnen wij niet vaststellen of de projecten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling van het fonds of van W&R. Het opnemen van verplichte elementen in de eindrapportages van projecten over output, borging en doelbereik kan een goede eerste stap zijn om eenvoudiger de meerwaarde van individuele projecten en het A+O fonds als geheel aan te tonen. Dit zal echter niet dé oplossing zijn voor het niet kunnen bepalen van de effectiviteit van het fonds. Ook in andere studies is vastgesteld dat de doelbereiking van fondsen moeilijk is vast te stellen (Donker van Heel, e.a., 2008, p.79; Van der Meijden & Van der Meer, 2013, p.82; Wilms & Van der Veen, 2017, p.32). Daarbij speelt zeker een rol dat, net als in het geval van het A+O fonds Rijk, doelstellingen algemeen en zonder een kwantitatieve ijkpunten geformuleerd zijn. Als output hooguit en outcome nauwelijks of niet te bepalen zijn, kunnen ook geen uitspraken over de impact van de activiteiten gedaan worden. Borging is, ervan uitgaande dat het juiste geborgd wordt, alleen een voorwaarde voor het optreden van impact.

Een en ander neemt niet weg dat de inspanningen van het fonds een *toegevoegde waarde* kunnen hebben (ten opzichte van het reguliere arbeidsmarkt- en scholingsbeleid binnen de sector Rijk). Een indicatie voor het optreden van een toegevoegde waarde kwam naar voren uit het citaat in hoofdstuk 2, waarin werd gesteld dat het met elkaar (i.e. sociale partners) kunnen aangaan van de dialoog over actuele arbeidsmarkt- en personeelsvraagstukken belangrijk is voor cao-overleg en sector. Het fonds creëert dus een mogelijkheid voor evaluatie van, discussie en kennisuitwisseling over arbeidsmarktontwikkelingen. Deze functie kan indirect bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling. Voor de cao-tafel lijkt die functie een toegevoegde waarde te hebben gezien de constatering in de zelfevaluatie van het fonds uit 2017. Of c.q. in welke mate die toegevoegde waarde ook op sectorniveau, dus bij werkgevers en werknemers, optreedt kan op basis van de beschikbare informatie niet vastgesteld worden.



# Besteding subsidiemiddelen

# 4

## 4 Besteding subsidiemiddelen

Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvraag aan welke activiteiten de subsidiemiddelen worden besteed. Eerst wordt ingegaan op het proces van subsidietoekenning, besteding en vrijval van projecten in de praktijk (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt de inzet van de BZK-subsidie door het A+O Fonds Rijk in beeld gebracht naar de verschillende activiteiten (paragraaf 4.2) en naar de verschillende thema's van de projecten (paragraaf 4.3).

### 4.1 Subsidietoekenning, besteding en vrijval

Er is nagegaan waaraan de BZK-subsidie (3,4 mln. euro per jaar) over de jaren 2011 tot en met 2015 is besteed. Dit is afgeleid uit de jaarrekeningen uit de periode 2011-2015 die alle zijn voorzien van een goedgekeurde accountsverklaring. Daarbij kan, zoals hiervoor reeds aangegeven, een onderverdeling gemaakt worden naar projectgelden voor subsidieprojecten, bijdragen aan bestuurspartijen en de kosten van de ondersteuning door het CAOP. In de jaarrekeningen in die periode valt jaarlijks ook een bedrag vrij doordat toegekende subsidiebedragen niet volledig tot besteding komen of doordat beoogde activiteiten helemaal niet van de grond komen. Vrijgevallen middelen worden weer ingezet voor nieuwe projecten.

#### Inboeken subsidietoekenningen

Subsidietoekenningen worden in het boekjaar van toekenning veelal<sup>13</sup> volledig als last ingeboekt. Dit betekent niet dat het toegekende subsidiebedrag ook in dat jaar wordt besteed en uitbetaald (afrekening vindt achteraf plaats). Het toekennen van projectbudgetten in het jaar waarin ze zijn toegekend is in overeenstemming met de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving voor subsidieverplichtingen.<sup>14</sup>

Door deze methode kan niet worden afgeleid of de BZK-subsidie in een bepaald jaar volledig wordt ingezet; dit kan minder zijn omdat subsidies van toegekende projecten in jaar T nog niet volledig worden besteed c.q. uitbetaald, of het kan meer zijn doordat toegekende projectsubsidies al in jaren T-1 of T-2 zijn verantwoord maar in jaar T worden uitbetaald c.q. afgerekend.

Gedurende de looptijd van het project wordt door de projectleider, in afstemming met het fondsbestuur, beoordeeld of het project nog door moet gaan of moet worden afgerond. Omdat de subsidietoekenning geldt als een soort maximum budget blijft gedurende de looptijd van het project veelal financiële ruimte beschikbaar. Deze financiële ruimte geeft als zodanig geen prikkel om tot afronding van projecten te komen, aangezien de toegekende middelen dan vrijvallen en teruggaan naar het fonds. In de evaluatieperiode blijken projecten dan ook regelmatig pas in een laat stadium te zijn afgerekend. Er ontbreken hier duidelijke criteria om te komen tot afronding van projecten.<sup>15</sup> Hierdoor kan een bepaalde mate van willekeur niet worden uitgesloten in het moment van afrekening, en daarmee van ruimte in de begroting om al dan niet nieuwe subsidieprojecten toe te kennen.

#### Vrijval

De vrijval van projectsubsidies ontstaat doordat toegekende projectsubsidies niet volledig worden besteed (onderbesteding) of doordat goedgekeurde projecten niet van de grond komen. Vervallen subsidieverplichtingen dienen in het boekjaar dat ze vrijvallen te worden afgeboekt. Hierdoor ontstaan middelen voor nieuwe subsidietoekenningen. In gesprekken die daarover zijn gevoerd, is een aantal verklaringen hiervoor naar voren gekomen:

- Het blijkt lastig om een innovatief project vooraf te begroten. Bij de toekenning van projecten wordt niet zeer kritisch gekeken naar het aangevraagde budget. Doordat vrijwel alle projecten binnen de toegekende subsidiebedragen blijven, bestaat de indruk dat de toekenning van projectsubsidies relatief ruim is (subsidietoekenning is maximum budget).

<sup>13</sup> Er zijn ook projecten die over verschillende jaarschijven worden ingeboekt zoals 'Vitaliteit en Inzetbaarheid' en 'het Gezonde Nieuwe Werken'.

<sup>14</sup> RJ-Richtlijn 640 Organisaties zonder winststreven regel 413.

<sup>15</sup> Een van de aanbevelingen uit de zelfevaluatie van het A+O fonds 2012-2016 was het instellen van een maximale looptijd. Deze aanbeveling is echter niet overgenomen.

- Tijdens een project wordt zuinig omgesprongen met de inzet van middelen. Het bestuur bewaakt de voortgang van projecten via ‘uitputtingsoverzichten’ en bilaterale gesprekken met projectleiders. Hierdoor wordt gedurende de looptijd van projecten de vinger aan de pols gehouden zodat de subsidiemiddelen niet op een ondoelmatige wijze worden besteed. Bij onderbesteding vloeien deze middelen weer terug naar het Fonds waarbij ze weer kunnen worden ingezet voor nieuwe projectaanvragen.
- In de periode 2012-2013 hebben als gevolg van een conflict aan de cao-tafel een aantal projecten geen doorgang gevonden (met name van het cluster ‘van werk naar werk en arbeidsmarkt’) als gevolg van het niet uitvoeren van de Kwaliteitsagenda.

In onderstaand overzicht is de omvang van de vrijval inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 4.1 Omvang vrijval projectsubsidies – absoluut en als percentage van BZK-subsidie en projectsubsidies 2011-2015**

Jaar	Vrijval (x 1.000 euro)	Vrijval % BZK-subsidie	Vrijval % toegekende projectsubsidies
2011	201	6%	8%
2012	599	18%	23%
2013	949	28%	55% <sup>16</sup>
2014	366	11%	19%
2015	486	14%	26%
Totaal	2.602	15%	29%

Uit tabel 4.1 blijkt dat de totale omvang van de vrijval in de periode 2011-2015 circa 2,6 mln. euro bedraagt. Dit is gemiddeld vijftien procent van de verstrekte subsidie door BZK aan het A+O fonds Rijk. Uit deze subsidie worden echter niet alleen subsidieprojecten gefinancierd, maar worden ook bijdragen verstrekt aan bestuurspartijen en worden bedrijfskosten gefinancierd. Wanneer deze niet-projectgebonden kosten buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de vrijval gemiddeld 29 procent van de toegekende projectsubsidies. Bij deze vrijval dient wel te worden opgemerkt dat de piek in 2012-2013 wordt veroorzaakt door het conflict aan de cao-tafel waardoor een aantal projecten niet van de grond is gekomen.

Uit opgevraagde specificaties van deze vrijgevallen bedragen blijkt dat deze bedragen tussen 2011 en 2015 voor meer dan helft betrekking hebben op projecten van vóór 2011. Hieruit blijkt dat projecten pas in een laat stadium werden afgerekend<sup>17</sup>, wellicht in de hoop dat de beschikbare middelen alsnog hadden kunnen worden ingezet. Hierbij is ook de vrijval uit de jaarrekening 2016 nog geanalyseerd. Zelfs in dat jaar vallen er nog bedragen vrij uit projecten van vóór deze evaluatieperiode (of valt een project slechts gedeeltelijk nog in 2011). Dit zou te maken hebben met laat afrekenen van projecten door departementen, met name als er meerdere departementen bij een project zijn betrokken, ondanks herhaaldelijk aandringen op facturering door het A+O fonds Rijk. Er zouden in deze periode zelfs drie projecten zonder accountantsverklaring zijn afgerekend, omdat de eindafrekening anders nog langer op zich zou hebben laten wachten.

De omvang van de vrijval heeft nauwelijks invloed op de ontwikkeling van het eigen vermogen aangezien er in elk van de jaren weer subsidies worden toegekend aan nieuwe projecten.

<sup>16</sup> Deze piek in 2012-2013 wordt veroorzaakt door het conflict aan de cao-tafel waardoor een aantal projecten niet van de grond is gekomen.

<sup>17</sup> In de periode 2011-2015 heeft een opschoonactie plaatsgevonden om oude subsidietoekenningen af te rekenen.

## 4.2 Inzet subsidie naar activiteiten

In onderstaande tabel 4.2 is de besteding van de BZK-subsidie op basis van de nu beschikbare informatie in beeld gebracht naar activiteiten (tot en met de jaarrekening 2016). Hierbij is rekening gehouden met de onderbesteding of volledige vrijval van toegekende subsidiebedragen die zijn afgerekend. Bij projecten die nog niet zijn afgerond, wordt uitgegaan van de toegekende subsidiebedragen.

Vrijgevallen projectgelden die betrekking hebben op projecten van vóór 2011, net als enkele inkomsten die niet zijn verbonden aan specifieke projecten (vrijval middelen arbo-convenant, ESF-opbrengsten, ZBO-bijdragen en rente-inkomsten), zijn beschouwd als algemene inkomsten die naar rato ten goede zijn gekomen aan alle projecten.

**Tabel 4.2 Inzet BZK-subsidie naar type activiteiten binnen het A+O fonds Rijk 2011-2015**

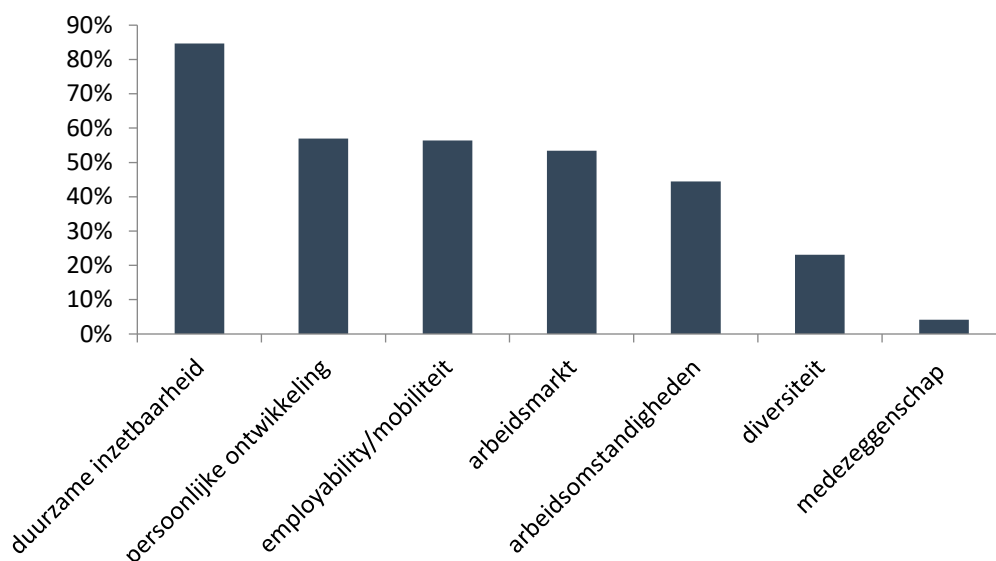
Activiteiten		mln euro's	%
Projecten	SOR-projecten	1,8	11%
	Werkervaringsplaatsen*	0,1	1%
	Arbeidsmarktprojecten	0,8	5%
	Projecten vakorganisaties	1,2	7%
	Projecten werkgever Rijk	2,1	12%
	Gezamenlijke projecten	1,1	6%
Bijdrage bestuurspartijen	Bijdrage vakbonden	3,7	22%
	Bijdrage werkgevers	3,0	17%
Ondersteuning	Bestuurssecretariaat	2,9	17%
	Aansluitverschil**	0,4	2%
Totaal		17,2	100%
*Inclusief vrijval 2015			
**Dit wordt veroorzaakt door vrijval ná 2015 op projecten die wel betrekking hebben op 2011-2015			

Ruim veertig procent van de BZK-subsidie is direct ingezet voor de besteding projectsubsidies. Hiervan is meer dan helft ingezet voor projecten van de Kwaliteitsagenda; zowel in omvang als in aantal betreft dit meer projecten vanuit werkgevers. De overige projecten betreffen vooral SOR-projecten (zoals de loopbaanscan en de regeling Blik vooruit). Nog eens bijna veertig procent wordt verleend aan bestuurspartijen (vakbonden en werkgevers) die hiervan projectleiders financieren die worden ingezet op de projecten van vakorganisaties, werkgevers en gezamenlijke projecten. De resterende circa 17% wordt ingezet voor ondersteuning en daarnaast is er sprake van een aansluitverschil vanwege vrijval ná 2015.

## 4.3 Inzet subsidie naar thema's

Het gedeelte van de BZK-subsidie in de periode 2011-2015 dat direct is besteed aan projectsubsidies (ruim 40%) is op basis van aangereikte informatie van het A+O fonds ook ingedeeld naar thema's. Hierbij is uitgegaan van de thans beschikbare informatie (tot en met jaarrekening 2016 in verband met vrijval van projecten die in de evaluatieperiode zijn toegekend). Projecten vallen vaak binnen verschillende thema's tegelijk en zijn dan volledig aan deze thema's toebedeeld in onderstaande figuur.

**Figuur 4.1 Inzet subsidie aan projecten naar thema's (in euro's; periode 2011-2015)**



Het grootste deel van de BZK-subsidie dat is besteed aan projectsubsidies (42%) wordt ingezet binnen de thema's duurzame inzetbaarheid (85%), employability/mobiliteit (56%), persoonlijke ontwikkeling (57%), arbeidsmarkt (53%) en arbeidsomstandigheden (44%). Een kleiner deel wordt ingezet voor projecten met de thema's diversiteit (23%) en medezeggenschap (4%). Van het thema employability is door DB-leden gezegd dat dit een zodanig breed thema is dat 'alles er wel onder kan vallen'; dit verklaart wellicht het grote aandeel van het subsidiebedrag onder deze noemer.

Van de 39 procent van de subsidie die bestemd was voor de bestuurspartijen (projectleiders) is niet duidelijk hoe deze over thema's is verdeeld. De aanname is dat deze ongeveer in gelijke mate wordt ingezet als de projectsubsidies. De resterende zeventien procent voor ondersteuning heeft deels ook betrekking op de administratieve afhandeling van de projecten.

De inzet van de middelen op deze thema's past goed binnen de doelstelling van het fonds om (vernieuwende) activiteiten te initiëren, coördineren en stimuleren op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid. Of de inzet op de thema's ook een vernieuwend karakter heeft is in dit kader niet beoordeeld.

#### 4.4 Relatie tussen inzet van financiële middelen en doelstelling

De vaststelling van de doelmatigheid van de aanwending van de subsidiemiddelen was geen expliciete onderzoeksvraag. Waar de inzet van financiën wordt beschreven ligt het aan de orde stellen van de doelmatigheidsvraag voor de hand.

Het fonds is uit hoofde van de subsidieregeling verplicht te rapporteren op doelmatigheid. In de zelfevaluatie is doelmatigheid daarbij opgevat als de mate waarin projecten en activiteiten elkaar hebben overlapt en als zodanig hebben versterkt of tegengewerkt. In welke mate in de geëvalueerde periode (die grotendeels overlapt met de in deze evaluatie te betrekken periode) sprake is geweest van doelmatigheid kan uit de evaluatie niet worden afgeleid. Wel wordt opgemerkt dat doelmatigheid 'niet altijd vanaf het eerste begin voldoende aandacht' krijgt (Van Zevenbergen, 2017, p.26). Deze definitie van doelmatigheid is bovendien een niet gangbare.

Hoewel uit dit hoofdstuk duidelijk wordt waaraan de subsidiegelden zijn besteed is het voor ons niet mogelijk om de doelmatigheid van die besteding vast te stellen. Doelmatigheid is de resultante van het doelbereik en de efficiëntie van de besteding van middelen. Enerzijds is het doelbereik niet afdoende vast te stellen, zoals hiervoor al aangegeven. Anderzijds is er geen maatstaf om de besteding aan te



toetsen en is er geen informatie beschikbaar waaruit blijkt of de subsidie de doorslaggevende factor was om projecten op te zetten.

Wel kan worden vastgesteld dat er vrijval in projecten optreedt.<sup>18</sup> Hierdoor komt ruimte in de begroting pas in latere jaren beschikbaar. Dit kan een drukkend effect hebben op het aantal ingezette projecten en is daarom in bepaalde mate te zien als een minder efficiënte aanwending van middelen. Het bestuur tekent hierbij aan dat in de geëvalueerde periode geen drukkend effect is geweest, omdat er in deze periode geen projecten zijn afgewezen wegens tekort aan budget.

Ook het feit dat meer dan de helft (56%) van het budget wordt aangewend voor ondersteuning van sociale partners en bestuur zou gezien kunnen worden als niet efficiënt. Deels is dit echter een effect van de boekingsmethode omdat die projectleiderskosten ook uit de reguliere projectsubsidies bekostigd hadden kunnen worden. Hetzelfde geldt voor een grote post in de bestuurskosten voor communicatie; deels zijn dit ook projectgebonden kosten. Verder is in interviews gesteld dat, wanneer met name de vakbonden niet op deze manier gefaciliteerd zouden worden, projecten vanuit de werknemersgeledingen niet of veel minder doorgang zouden vinden. Alleen wanneer geconstateerd zou kunnen worden dat deze projecten niet of minder dan de overige projecten bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling is hier sprake van een niet efficiënte aanwending van middelen.

In dit hoofdstuk en in hoofdstuk 3 is aangegeven dat niet vastgesteld kan worden wat er gebeurt als de subsidiemiddelen niet meer beschikbaar zouden zijn. De reactie op deze vraag was in interviews dat dan de projecten niet meer uitgevoerd zouden kunnen worden. Dat is het geval als de subsidie de doorslag geeft om projecten te ontwikkelen en uit te voeren. Als het zogenaamde deadweight-effect aan de orde is heeft de subsidie die functie echter niet. Zoals eveneens al eerder aangegeven kunnen we niet over de informatie beschikken om vast te stellen of en in welke mate de subsidie een doorslaggevende rol heeft in de totstandkoming en uitvoering van projecten. Van der Meijden en Van der Meer (2017, p.91) halen in dit verband een studie uit 2005 aan waarin wordt gesteld dat er 'voldoende alternatieve vormen van financiering' zijn. Wellicht is dit ook het geval voor de projecten die door het A+O fonds Rijk zijn gefaciliteerd, maar als voor dit fonds de financiering zou wegvallen heeft dit twee effecten.

De eerste is dat er mogelijk geen projecten meer worden geëntameerd vanuit de werknemersgeledingen. Dit kan leiden tot een meer eenzijdige (namelijk alleen nog vanuit werkgeversperspectief) invalshoek in het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid van het sectorfonds. De tweede is dat de meerwaarde voor de cao-tafel daarmee ook wegvalt. Het eerste effect kan een versterkende uitwerking hebben op het tweede effect.

<sup>18</sup> Zie ook hoofdstuk 5



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Financierings- constructies

# 5

## 5 Financieringsconstructies

### 5.1 Inventarisatie financieringsconstructies van A&O-fondsen

Om het palet van mogelijke financiële constructies<sup>19</sup> in beeld te brengen heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de door een aantal A&O-fondsen gehanteerde constructies. In deze inventarisatie zijn ook enkele gegevens betrokken over de financiële positie van de fondsen. Deze inventarisatie is beperkt gebleven tot A&O-fondsen in de (semi-)overheid, omdat er bij fondsen in de marktsector veelal geen keuze is bij de vormgeving van de financiële constructie en omdat de activiteiten van fondsen binnen de (semi-)publieke sector beter vergelijkbaar zijn met de activiteiten van het A+O fonds Rijk.<sup>20</sup>

#### A&O-fondsen in de (semi-)publieke sector

Op basis van de meest recente jaarverslagen/jaarrekeningen, aangevuld met informatie van het CAOP<sup>21</sup>, zijn een aantal grote A&O-fondsen uit de (semi-)publieke sector bekeken. Het gaat daarbij om de volgende fondsen:

- Stichting Sociaal Fonds Huisartsenzorg (SSFH);
- Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid verpleeg-, verzorgingshuizen en thuiszorg (VVT);
- Stichting Arbeidsmarkt Gehandicaptenzorg (StAG);
- Stichting Arbeidsmarkt Ziekenhuizen (StAZ);
- Arbeidsplatform Primair Onderwijs (PO);
- Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds voortgezet onderwijs (Voion);
- Stichting Onderwijsarbeidsmarktfonds (SOM) MBO;
- Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Politie (SAOP);
- Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds sociale werkbedrijven (SBCM).

**Tabel 5.1** Inventarisatie A&O-fondsen (semi-)publieke sector per 2015

A&O-fonds	Primaire financieringsconstructie	Bijdrage (in mln. euro)	Omvang eigen vermogen	Werkgevers	Werknemers	Cao tafel geformaliseerd
Rijk	Bijdrage ministerie	3,4	0,8	1	116.882	Ja
SSFH	Heffing	4,0	4,0	5.000	20.000	Ja
VVT	Vermogen	0	10,3	673	416.200	Nee
StAG	Vermogen	0	5,5	292	162.176	Nee
StAZ	Heffing	0,8	2,6	127	207.776	Nee
Arbeidsplatform PO	Bijdrage ministerie*	2,2	0,2	1.112	175.864	Ja
Voion	Heffing	2,9	1,3	343	106.376	Nee
SOM MBO	Heffing	0,6**	1,0	69	51.776	Nee
SAOP	Bijdrage ministerie	4,5		1	64.028	Ja
SBCM	Bijdrage ministerie	2,8		1	104.200	Nee

\*Per 2018 overgegaan op een heffing

\*\*Hierbij is een tijdelijke subsidie van het ministerie van OCW in het kader van het nationaal Onderwijsakkoord buiten beschouwing gelaten.

<sup>19</sup> We spreken in dit rapport over financieringsconstructies in plaats van financieringsvormen omdat aan een constructie een systeemkeuze aan ten grondslag ligt. Financieringsvormen zijn eerder varianten binnen één constructie. Bv. bij een heffing (als financieringsconstructie) de keuze tussen financiering op basis van een bedrag per medewerker of een percentage van de loonsom.

<sup>20</sup> In de marktsector worden arbeidsmarkt- of scholingsfondsen aangetroffen met nogal uiteenlopende doelstellingen, die met name gelden investeren in training en ontwikkeling, maar ook in lesmateriaal en de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Zie hiervoor onder andere Van der Meijden & Van der Meer, 2013.

<sup>21</sup> CAOP, Verkenning arbeidsmarktfondsen 2014-2015, december 2015.

In bovenstaande tabel is van deze A&O-fondsen de primaire<sup>22</sup> financieringsconstructie weergegeven, evenals de omvang daarvan, de omvang van het eigen vermogen, het aantal werknemers en werkgevers binnen de branche en de relatie met de Cao-tafel.<sup>23</sup>

### Primaire financieringsconstructie

Er kunnen, voor zover bekend, vijf typen financiering van A+O-fondsen worden toegepast: (1) bijdrage als subsidie, (2) bijdrage in de vorm van een ongebonden uitkering, (3) heffing bij werkgevers (meestal naar rato van aantal werknemers), (4) uit eigen vermogen en (5) door doorberekening van kosten aan de eindgebruikers.

Bij het financieren van de activiteiten van A&O-fondsen in de semi-publieke sector kunnen de volgende constructies worden onderscheiden:

- *bijdrage van het ministerie – als subsidie of als ongebonden uitkering*  
Naast het A+O fonds Rijk ontvangen SBCM, Arbeidsplatform PO en SAOP middelen van een ministerie. De aard en vorm verschilt echter per fonds. De bijdrage aan SBCM en Arbeidsplatform PO (tot en met 2017) wordt verstrekt in de vorm van een subsidie, evenals de bijdrage aan het A+O fonds Rijk. De bijdrage aan het SAOP wordt verstrekt als ongebonden uitkering voor arbeidsvoorwaardenmiddelen. De fondsbestuurders van het A+O fonds Rijk zijn van mening dat de bijdrage aan het A+O fonds Rijk ook om arbeidsvoorwaardenmiddelen gaat.<sup>24</sup>
- *bijdragen uit (werkgevers)heffingen*  
SSFH, StAZ, Voion en SOM MBO worden gefinancierd middels een tarief, als een percentage van de loonsom of een bedrag per leerling. Ook enkele kleinere fondsen, evenals fondsen in de marktsector, worden meestal met een werkgeversheffing gefinancierd. Uit de verzamelde informatie en gesprekken die zijn gevoerd, blijkt dat er een trend zichtbaar is naar het steeds vaker opleggen van heffingen.
- *uit vermogen*  
Een aantal fondsen heeft bij de start middelen overgedragen gekregen van een voorgaand fonds. Dit geldt voor de zorgfondsen VVT en StAG die zijn voortgekomen uit de Sectorfondsen Zorg en Welzijn. Overigens ontvangt VVT daarnaast nog een substantiële projectsubsidie van het ministerie van VWS.

Uit dit overzicht blijkt dat er geen A&O-fondsen binnen de (semi-)publieke sector worden gefinancierd via tarieven van eindgebruikers van projecten (dienstverlening). Deze financieringsconstructie spoort niet met het uitgangspunt dat geoormerkt geld wordt ingezet voor stimulerende, innovatieve activiteiten voor een branche als geheel met een vliegwielfunctie. Daarbij speelt dat de bijdrage dan btw-plichtig wordt.

### Financiële positie

De financiële positie van de bekeken A&O-fondsen, uitgedrukt in de omvang van het eigen vermogen en de omvang van de primaire financieringsstroom, verschilt sterk. Dit hangt mede samen met de aard van de financieringsconstructie. Zo beschikken de fondsen die hun activiteiten primair financieren uit hun eigen vermogen vanzelfsprekend ook over een relatief fors eigen vermogen. Ook fondsen die worden gefinancierd met een (werkgevers)heffing beschikken over meer eigen vermogen, in relatie tot de omvang van de jaarlijkse bijdrage en de omvang van de branche. Dit komt omdat het bij fondsen die worden gefinancierd uit een bijdrage van het ministerie in de vorm van een subsidie vaak niet of beperkt toegestaan is om eigen vermogen op te bouwen.

De omvang van de primaire financieringsstroom is bij fondsen met een heffing beperkter dan bij fondsen met bijdragen van ministeries. Gezien hun relatief betere financiële positie lijkt dit erop te wijzen

<sup>22</sup> Het komt vaak voor dat voor specifieke activiteiten een andere financieringsbron relevant is, zoals subsidies van ministeries voor specifieke (tijdelijke) activiteiten.

<sup>23</sup> De informatie over de financieringsconstructie en het eigen vermogen zijn ontleend aan de meest recente jaarverslagen (veelal 2016) en de informatie over het aantal werknemers en werkgevers kent een peilmoment per 2014.

<sup>24</sup> Jaarlijks zou in overeenstemming met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken door de minister van BZK een bijdrage worden toegekend. Zie: Staatscourant, Toekenning bijdrage aan de Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds voor de Overheid, 26-7-1989.

dat ze minder middelen besteden aan projectsubsidies of zich meer specialiseren dan fondsen die worden bekostigd met een subsidie of ongebonden bijdrage.<sup>25</sup> Deze fondsen ontvangen vaak naast de heffing nog wel gerichte projectsubsidies voor specifieke activiteiten (bijvoorbeeld van ministeries). Bij de fondsen met een ministeriële bijdrage ontvang het SAOP per 2015 relatief per medewerker een veel hogere bijdrage (meer dan 70 euro per medewerker<sup>26</sup>) dan A+O fonds Rijk (29), SBCM (27) en Arbeidsplatform PO (13).

### Rol van het fonds

De meeste A&O-fondsen in de (semi)publieke sector bestaan uit een vertegenwoordiging van zowel werkgevers als werknemers. Een aantal fondsen heeft de rol van het fonds ten opzichte van de Cao-tafel geformaliseerd. Dit is het geval bij drie van de vier fondsen die door een bijdrage van het ministerie worden bekostigd. Zeker wanneer de bijdrage als arbeidsvoorwaardenmiddelen worden verstrekt, is dat ook te verwachten. De cao-tafel kan verzoeken indienen bij het bestuur van het fonds om activiteiten uit te voeren of te ondersteunen.

Bij een aantal fondsen die worden bekostigd met een heffing is hun rol vastgelegd in de cao (zoals bij SSFH en Voion).

## 5.2 Toetsingskader

Op basis van de inventarisatie uit de vorige paragraaf komen drie typen financieringsconstructies naar voren die kunnen worden overwogen door het A+O fonds Rijk. De vorm waarbij de activiteiten van het fonds worden gefinancierd uit vermogen is daarbij geen alternatief, aangezien het eigen vermogen daartoe niet toereikend is. Eerder is ook al vastgesteld dat doorberekening van kosten aan de eindgebruikers niet past bij de doelstelling van het A+O fonds Rijk om vernieuwende activiteiten te initiëren, coördineren en stimuleren.

De drie overgebleven financieringsconstructies zijn:

- bijdrage van het ministerie als subsidie (zoals in de huidige vorm);
- bijdragen van het ministerie als ongebonden uitkering;
- bijdrage door een (werkgevers)heffing.

Bij de inrichting van een financiële relatie moet een balans worden gevonden tussen globaliteit en gerichte sturing. Onderstaande criteria zouden kunnen meewegen bij het inrichten van de gewenste financiële relatie. Met behulp van deze criteria zijn de ervaringen van A&O-fondsen<sup>27</sup> met deze financiële constructies getoetst. Het gaat om de criteria:

1. beleidsvrijheid
2. doelmatigheid
3. doeltreffendheid
4. optimale verdeling
5. voorspelbaarheid
6. transparantie
7. financiële beheersbaarheid
8. eenvoud
9. het vermogen om maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen volgen (adaptief).

### ad.1 Beleidsvrijheid

Bijdragen die worden verleend in de vorm van een subsidie stellen in beginsel beperkingen aan de beleidsvrijheid. Aan een subsidie zijn voorwaarden verbonden, zoals dat het bij dient te dragen aan een bepaalde doelstelling en dat het opbouwen van eigen vermogen aan beperkingen is gebonden.

Bij het A+O fonds Rijk is de doelstelling van de subsidie aan het fonds overigens dermate ruim geformuleerd dat vrijwel alle projecten daarbinnen vallen. Echter, vanwege het feit dat de subsidie dient te worden uitgegeven c.q. toegekend heeft het fonds, gegeven een beperkt aanbod van projectvoorstellen,

<sup>25</sup> De financiering van een fonds is hierbij wel afhankelijk van de beoogde doelstellingen.

<sup>26</sup> Dit is in 2017 circa 20 euro per medewerker.

<sup>27</sup> Deze ervaringen zijn in een interview opgehaald bij het CAOP.

minder vrijheidsgraden. Zo is het minder goed mogelijk om (substantiële) middelen te reserveren voor zeer kostbare projecten. Op die manier is het A+O fonds Rijk minder goed in staat scherpe keuzes te maken over thema's en daarbinnen over de toekenning van projecten.

Een bijdrage in de vorm van een subsidie kan daarnaast eerder ten prooi vallen aan taakstellingen die niet van doen hebben met het fonds, omdat de bijdrage onderdeel is van de begroting van het ministerie. Ten slotte kent een subsidie een evaluatieverplichting wat voor de beleidsvrijheid als nadeel wordt gezien, omdat dat tot beleidswijzigingen kan leiden.

Bij fondsen die worden bekostigd met een bijdrage als ongebonden uitkering of heffing zijn deze beperkingen minder<sup>28</sup> respectievelijk niet aan de orde.

### ad.2 Doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat bij het A+O fonds Rijk in de periode 2011-2015 een vrijval is ingeboekt van bijna dertig procent uitgedrukt in de toegekende projectsubsidies. Deze vrijgevalen middelen zijn daarmee doorgeschoven naar latere jaren. Hoewel deze vrijval voor een deel betrekking heeft op toekenningen van vóór 2011 lijkt dit erop te wijzen dat de projecttoekenningen aan de ruime kant zijn. Andere in het onderzoek betrokken A&O-fondsen kennen minder vrijval (met uitzondering van het SAOP).<sup>29</sup> Subsidies leggen in het algemeen beperkingen op in de jaarlijkse besteding van de middelen en de opbouw van vermogen. Daarom is niet toegestaan om (forse) reserves op te bouwen met subsidies. Er kunnen van jaar tot jaar minder prioriteiten worden gesteld in de besteding van de middelen.

Daarentegen geldt voor een subsidie een evaluatieverplichting waarin er aandacht moet zijn voor doelmatigheid.

Bij een ongebonden uitkering en een heffing is het wel mogelijk om eigen vermogen op te bouwen om zo scherper te kunnen prioriteren. Bij een heffing is het mogelijk om van jaar tot jaar daarin te differentiëren als bepaalde keuzes daar aanleiding toe geven, bijvoorbeeld een incidenteel hogere bijdrage om specifieke activiteiten mee te kunnen bekostigen. De prioriteiten die het A+O fonds daarin stelt dient het fonds daarbij helder te maken naar de doelgroep die rechtstreeks wordt geconfronteerd met de bijdrage of heffing.<sup>30</sup>

### ad.3 Doeltreffendheid

De financiële constructie heeft in de praktijk een gering verband met de doeltreffendheid van een fonds. De doeltreffendheid van het fonds, en de afzonderlijke projecten, hangt meer af van de mate waarin projecten worden geëvalueerd en de uitkomsten daarvan benut worden en de mate waarin er synergie-mogelijkheden bestaan tussen projecten onderling (bijvoorbeeld als ervaringen van projecten gemakkelijk zijn in te zetten voor andere projecten).

### ad. 4 Optimale verdeling

De financiële constructie heeft bij A&O-fondsen geen relatie met een optimalisering van de verdeling van middelen over verschillende activiteiten. Fondsen die worden bekostigd met een heffing ontvangen voor bepaalde activiteiten ook subsidies van ministeries of vanuit ESF.

### ad. 5 Voorspelbaarheid

Het gaat hier over de mate waarin de uitkomsten van onderliggende activiteiten voorspelbaar zijn voor fondsbeheerders en uitvoerders en voor de stabiliteit van de activiteiten. Omdat het bij A&O-fondsen meer gaat om innovatieve en experimentele projecten zijn opbrengsten in termen van resultaten en impact meestal lastig te voorspellen, ongeacht de financiële constructie.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Op een ongebonden uitkering kunnen taakstellingen wel van toepassing zijn.

<sup>29</sup> Dit zijn alle A&O fondsen die worden beheerd door het CAOP.

<sup>30</sup> Wanneer de branche is gefragmenteerd, zoals bij SSFH, is dit een extra inspanning.

<sup>31</sup> Bij een financiële constructie in de vorm van dienstverlening (bijdragen van eindgebruikers) zijn in theorie beter voorspelbaar. Deze vorm van een financiële constructie is bij de inventarisatie van A+O-fondsen in de (semi-)publieke overheid echter als niet realistisch bevonden.

#### **ad. 6 Transparantie (zichtbaarheid)**

Bij fondsen die worden bekostigd met een heffing is men meer gebonden aan de branche. Bestuur en uitvoeringsorganisatie van deze fondsen voelen grotere dwang voor de impact van de activiteiten op de werkvloer. De noodzaak zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van de doelgroep vergt onder andere meer aandacht voor communicatie, zoals meer participatie in regionale netwerken, en meer verantwoording van en discussie over activiteiten. Deze extra inspanningen hangen wel af van de mate van fragmentatie van de branche en het proces van innen van de bijdragen. Zo dient binnen de huisartsensector de bijdrage voor de SSFH bij elke afzonderlijke praktijk een factuur te worden geïnd. In de praktijk zijn dit bijna 5.000 facturen die, vanwege de beperkte omvang van de organisatie, snel zichtbaar zijn op de werkvloer. Dit leidt eerder tot vragen.

Als de bijdrage wordt verstrekt in de vorm van een subsidie is deze vooral zichtbaar op de begroting van het departement en moet men zich primair verantwoorden bij dat departement. Als, zoals bij het A+O-fonds Rijk, ook activiteiten worden uitgevoerd voor een doelgroep buiten dát departement, dan is die begroting en verantwoording minder zichtbaar. Dit is nog sterker het geval als de bijdrage wordt verstrekt als een ongebonden uitkering; de dwang om zich te verantwoorden en resultaten voor het voetlicht te brengen, zal dan nog minder worden gevoeld. Bij een ongebonden uitkering is het daarnaast veel lastiger om de doelmatigheid en rechtmatigheid te bepalen.

#### **ad. 7 Financiële beheersbaarheid**

In zijn algemeenheid worden geen verplichtingen aangegaan buiten de subsidieperiode of de cao-termijn (meestal meerjarig). Het komt ook voor dat risico's die voortvloeien uit aangegane verplichtingen bij het CAOP worden neergelegd die de uitvoering van A&O-fondsen dan voor zijn rekening neemt (zoals bij SAOP het geval is). Men ervaart een subsidie als minder goed beheersbaar dan een ongebonden uitkering uit cao-afspraken. De beheersbaarheid bij een heffing is groter dan bij een subsidie en ongebonden uitkering, omdat de omvang ervan in de praktijk stabiel is en er direct invloed op kan worden uitgeoefend. Ook is het makkelijker bij een fonds met een heffing om vermogen op te bouwen in vergelijking met een fonds met een subsidie.

#### **ad. 8 Eenvoud**

Een subsidie kent relatief veel administratieve lasten. Zo dient jaarlijks veel informatie te worden aangeleverd bij de subsidieverstrekker, zoals uurtarieven die worden gehanteerd. Subsidies dienen te worden geëvalueerd en dit brengt kosten met zich mee die niet rechtstreeks<sup>32</sup> aan de sector ten goede komen.

#### **ad. 9 Het vermogen om maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen volgen (adaptief vermogen)**

Voor het succes van een A&O-fonds is het van belang om te investeren in projecten die in potentie een positieve bijdrage kunnen leveren aan knelpunten voor een goed arbeidsklimaat in de brede zin van het woord, zowel vanuit de optiek van werkgevers als die van werknemers. Ontwikkelingen of knelpunten moeten dan wel worden gesignaleerd. Voor fondsen die worden beheerd door het CAOP worden strategische sessies georganiseerd die uitmonden in een jaarplan. De vorm van de financiële constructie speelt daarbij in de praktijk geen rol, overigens wel de omvang van organisaties en de verschillen tussen organisaties binnen de sector. Zo komen specifieke ontwikkelingen en knelpunten bij grote organisaties minder snel bovendrijven dan wanneer de impact op de werkvloer direct wordt gevoeld. Dit geldt ook als arbeidsomstandigheden en processen tussen organisaties veel verschillen.

Gezien de ervaringen bij andere A&O-fondsen spelen de beleidsvrijheid, doelmatigheid, transparantie, financiële beheersbaarheid en eenvoud (administratieve lasten) een rol bij de afweging van de financiële constructie van het A+O fonds Rijk.

<sup>32</sup> Maar misschien wel indirect in de vorm van effectiever beleid.

### 5.3 Financieringsconstructie A+O fonds Rijk

In deze paragraaf wordt gekeken of de kenmerken van de verschillende financiële constructies van toepassing zijn op de situatie van het A+O fonds Rijk.

#### *Subsidie (huidige situatie)*

De financiële middelen van het A+O fonds Rijk worden verstrekt in de vorm van een subsidie, maar deze constructie kent zijn oorsprong in een bestuurlijke overeenkomst die niet eenzijdig kan worden gewijzigd. Een andere financiële constructie dient daarmee voor alle partijen voordelen op te leveren.

Uit afgenomen interviews komt het beeld naar voren dat het A+O fonds Rijk moeite heeft om voldoende projecten tot uitvoer te brengen. Projectvoorstellen komen met name van het bestuur van het fonds.<sup>33</sup> Dit leidt niet tot druk om kritisch de aangevraagde projectbegrotingen tegen het licht te houden. Daarnaast verlopen de meeste projecten vooral bij grote werkgevers (BZK, Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen; het grootste deel van het personeel in Rijksdienst is werkzaam bij uitvoeringsdiensten) wat er op lijkt te duiden dat de zichtbaarheid of bekendheid van het fonds nog kan worden versterkt. De subsidie aan het fonds staat alleen op de begroting van BZK en is daarmee niet zichtbaar voor andere departementen. De vraag is daarom gerechtvaardigd of de zichtbaarheid van het fonds kan worden versterkt door een andere financieringsconstructie.

Het gewenste resultaat van de projecten die worden gefinancierd uit het A+O fonds Rijk wordt afgemeten aan het de belangstelling voor projecten (SummerSchool, Functioneringsgesprek, Jobcrafting) en het gebruik van bijvoorbeeld een toolbox via de website. Vooral kostbare projecten worden als succesvol aangemerkt, waaronder ook promotieonderzoeken. Resultaten van projecten komen naar voren in projectevaluaties waarin vooral output (aantal deelnemers) staat beschreven. Er wordt minder beschreven in hoeverre de projecten bijdragen aan thema's of de doelstelling van de subsidie als geheel.

In gesprekken zijn vooral de (in financiële termen) grotere projecten aangeduid als succesvol. In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat we op basis van de beschikbaar gestelde projectbeschrijvingen en de zelfevaluatie van het A+O fonds de outcome en impact van projecten niet afdoende kunnen vaststellen. Resultaten van projecten komen vooral in output-termen (aantal deelnemers) naar voren in eindrapportages van projecten. Het resultaat van projecten wordt in projectbeschrijvingen over het algemeen afgemeten aan de belangstelling voor projecten (SummerSchool, Functioneringsgesprek, Jobcrafting) of instrumenten, bijvoorbeeld voor een toolbox via de website. Hierdoor blijft de bijdrage van projecten aan thema's of de doelstelling van de subsidie als geheel onduidelijk. Ook kan uit de projectbeschrijvingen niet opgemaakt worden in hoeverre er synergie-effecten tussen projecten zijn opgetreden.

Er zijn geen signalen naar voren gekomen dat zonder de subsidiëring van het A+O fonds Rijk de projecten niet van de grond zouden zijn gekomen. Het feitelijk optreden van dit zogenoemde deadweight-effect kan echter met de beschikbare informatie niet worden vastgesteld.

Uit de financiële analyse blijkt dat er elk jaar een relatief groot deel van het budget vrijvalt. De vrijgevalen bedragen worden weer ingezet voor nieuwe subsidietoekenningen. Dit structureel doorschuiven van budget is een indicatie van ondoelmatigheid van de BZK-subsidie als geheel. Aan de ene kant is er beschikbaar ruimte in de toegekende projectsubsidies die voor andere projecten hadden kunnen worden ingezet als het aanbod van projectvoorstellen groter zou zijn geweest. Aan de andere kant geldt de onderbesteding niet voor alle projecten. Die projecten hadden met een lager budget wellicht minder opgeleverd. Er hadden wellicht scherpere keuzes kunnen worden gemaakt in de besteding van de middelen indien er zich meer projectaanvragen hadden aangediend.

De bijdrage in de vorm van een subsidie betekent dat die onderdeel uitmaakt van (de grondslag voor) taakstellingen. Ook is hierdoor een subsidieregeling en evaluatieverplichting van toepassing die beperkingen opleggen aan de beleidsvrijheid van het fonds en tevens administratieve lasten met zich meebrengen.

<sup>33</sup> Dit geldt overigens niet voor alle projecten. Een goed voorbeeld van een ingediend projectvoorstel van buiten het fonds is 'Duurzaam Perspectief'.



Concluderend kan worden gesteld dat de subsidievorm voor het A+O fonds Rijk meer nadelen dan voordelen met zich meebrengt.

#### *Ongebonden uitkering*

De bijdrage als ongebonden uitkering brengt als effect met zich mee dat geen subsidieregeling en evaluatie nodig zijn. Daarmee kent een ongebonden uitkering meer bestedingsvrijheid en minder administratieve lasten. Hier staat tegenover dat er een risico is van een suboptimale doelmatigheid.

Bij dit type financiering zou het voor het A+O fonds Rijk beter mogelijk zijn om eigen vermogen op te bouwen voor de meer succesvolle en kostbare trajecten zónder dat elk jaar een bepaalde omvang aan projecten dient te worden toegekend c.q. besteed. Er is daarmee een scherpere keuze mogelijk in de inzet van de middelen.

Het grootste nadeel van een ongebonden uitkering is dat het punt van de beperkte zichtbaarheid van het fonds niet wordt weggenomen. Integendeel, vanwege het wegvallen van de verantwoordingseisen komt de bijdrage nog verder uit het zicht van de doelgroepen te liggen, juist ook voor andere departementen die nu nog weinig gebruikmaken van het fonds. Inzicht in de doelmatigheid en rechtmatigheid zullen, vanwege het afnemen van verantwoordingseisen, lastiger in beeld zijn te brengen.

Een ongebonden uitkering als financieringsconstructie vermindert enkele knelpunten van een subsidie. Voor de beperkte zichtbaarheid en doelmatigheid levert een ongebonden bijdrage echter niet een passende oplossing.

#### *Heffing*

Wanneer het A+O fonds Rijk zal worden bekostigd uit een heffing betekent dit dat alle departementen als werkgever gaan bijdragen aan het fonds. Omdat het hier een relatief klein aantal departementen betreft, kan dit zonder veel administratieve lasten worden georganiseerd via een werkgeversheffing (bedrag per werknemer) via de centrale personeelsadministratie. Hierdoor zijn er ook weinig uitvoeringslasten gemoeid met het innen van de bijdrage door het CAOP of het fonds zelf.

Of een heffing ook een oplossing is voor het meer zichtbaar maken van de activiteiten van het fonds is de vraag. De bijdrage komt weliswaar in de loonstaten per departement terecht, maar dit is op een relatief hoog niveau binnen de organisatie. Wanneer de zichtbaarheid wordt vergroot door een heffing zal het fondsbestuur meer transparant moeten maken wat met de bijdrage is gebeurd. Dit meer transparant maken, kan weer leiden tot meer projectaanvragen waardoor dit effect wordt versterkt. Hoewel daarmee uitvoeringskosten zullen zijn gemoeid in de communicatie en projecttoekenningen (beoordelingskader) is het bestuur in staat scherpere keuzes te maken in de besteding van de middelen. Dit vraagt om een bepaalde mate van formalisering van toekenningen en verantwoording waardoor het informele karakter van het fonds verdwijnt.

Net als bij een ongebonden uitkering zal het A+O fonds meer vrijheid kennen in de besteding van de middelen en zijn de middelen beter beheersbaar met een heffing. Dit type heeft dus voordelen boven een subsidie en een ongebonden bijdrage.



# Bevindingen

# 6

## 6 Bevindingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vijf centrale onderzoeksvragen uit het eerste hoofdstuk. We beginnen elke paragraaf met de onderzoeksvraag die er, bij wijze van samenvatting van de informatie uit de voorgaande hoofdstukken, wordt beantwoord.

### 6.1 Besteding subsidiemiddelen

*Aan welke activiteiten worden de subsidiemiddelen besteed? Welke verbeteringen zijn mogelijk?*

BZK heeft in de periode 2011-2015 in totaal ruim 17 mln. euro verstrekt aan het A+O Fonds Rijk. Dit is gebeurd op basis van een subsidieregeling die is afgeleid van de Bijdragebeschikking stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Rijk. Ruim veertig procent van de BZK-subsidie is in de periode 2011-2015 direct ingezet voor de besteding van projectsubsidies. Het betreffen zowel projecten die initieel onder de Kwaliteitsagenda zijn c.q. zouden worden uitgevoerd (als werknemers-, werkgevers- of gezamenlijk project) en SOR-projecten. Daarbij speelt dat de projecten in de periode 2011-2015 vooral zijn uitgevoerd bij enkele grote organisaties binnen het Rijk (BZK, VenJ, inmiddels JenV, Belastingdienst). Nog eens bijna veertig procent van de middelen wordt verleend aan bestuurspartijen (vakbonden en werkgevers) die hiervan projectleiders financieren. De resterende middelen zijn ingezet voor ondersteuning.

De projectsubsidies worden met name ingezet op de thema's duurzame inzetbaarheid, employability/mobility, persoonlijke ontwikkeling, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. De inzet van de middelen op deze thema's past goed binnen de doelstelling van het fonds om activiteiten te initiëren, coördineren en stimuleren op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid. Of, hoe en vanuit welke optiek de inzet op de thema's ook een vernieuwend karakter heeft is in het kader van dit onderzoek niet beoordeeld. Wel moet worden aangetekend dat het lastig kan zijn om innovatieve projecten te begroten.

Van de toegekende projectsubsidies is in de periode 2011-2015 bijna 30% vrijgevallen. Gedeeltelijk liggen hier incidentele ontwikkelingen aan ten grondslag. Van deze vrijval maken projectsubsidies die al vóór 2011 zijn toegekend voor meer dan de helft deel uit. De tijdsperiode tussen het moment van toekennen en het moment van afrekenen is dus relatief lang. Dit feit schuurt met de bepaling uit de subsidieregeling dat de looptijd van een door de stichting aangegane verplichting ten hoogste drie jaar bedraagt (art. 7 lid 1). De relatief grote vrijval kan worden verminderd door al bij de toekenning van projectsubsidies kritisch te kijken naar het aangevraagde budget, dat door het fonds meer wordt opgevat als een maximum budget. In de periode 2011-2015 is deze kritische houding wel van toepassing op de feitelijke besteding van projectmiddelen. Naast dat bij de toekenning van projectsubsidies verbetering mogelijk is ontbreekt het ook aan criteria bij besluitvorming om tot afronding van projecten te komen, zoals bijvoorbeeld een maximum looptijd.

De vrijgevallen middelen worden weer toegekend aan nieuwe projecten. Feitelijk is hiermee sprake van het doorschuiven van subsidiemiddelen naar latere jaren. De toegekende subsidiebedragen leggen immers wel beslag op de beschikbare middelen.

## 6.2 Bijdrage doelstelling W&R

In welke mate draagt het A+O fonds Rijk bij aan de doelstelling van W&R, te weten het tot stand brengen van een moderne overheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap, en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit? Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Deze onderzoeksvraag komt voort uit de doelstelling van begrotingsartikel 3 van W&R, waarbij wij opmerken, dat deze exacte formulering in de Rijksbegroting 2017 staat. De term ‘moderne overheid’ is toegevoegd aan de doelstellingen betreffende de kwaliteit van de Rijksdienst. In de begrotingsartikelen begrotingen voor de evaluatieperiode 2011-2015 zijn wel de goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit als doelstellingen benoemd. In de begrotingen voor de evaluatieperiode 2011-2015 wordt de term ‘moderne overheid’ niet gebruikt in de doelstellingen in de begrotingsartikelen betreffende de kwaliteit van de Rijksdienst. In deze evaluatie hebben wij niet vast kunnen stellen in welke mate het A+O fonds Rijk bijdraagt aan het tot stand brengen van een moderne overheid. Ons evaluatieonderzoek heeft onderstaande bevindingen opgeleverd ten aanzien van de bijdrage van het fonds aan de doelstelling W&R.

- Het Dagelijks Bestuur van het fonds stelt in een interview dat het streven naar een moderne overheid niet expliciet in de doelstelling van het fonds staat, maar dat deze doelstelling wel in het verlengde ligt van de doelstelling van het fonds om (vernieuwende) activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt, werkgelegenheid en scholingsbeleid te initiëren, coördineren en stimuleren. Hierdoor kunnen de activiteiten van het fonds impliciet bijdragen aan deze doelstelling.
- Op basis van bestudering van een selectie van de eindrapportages van projecten kan niet worden vastgesteld of de projecten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling van het fonds of van W&R. Het ontbreken van een vast format voor de eindrapportages bemoeilijkt het aantonen van de meerwaarde van individuele projecten en het A+O Fonds als geheel. De verantwoording van projecten kan verbeterd worden.

Het ontbreken van kwantitatieve ijkpunten is de belangrijkste reden dat de mate van doelbereiking van het A+O fonds Rijk moeilijk is vast te stellen. Ook in andere studies heeft men om deze reden moeten vaststellen dat de doelbereiking van een fonds niet was vast te stellen (Donker van Heel, e.a., 2008, p.79; Van der Meijden & Van der Meer, 2013, p.82; Wilms & Van der Veen, 2017, p.32). Op dit punt zijn verbeteringen mogelijk.

Bovenstaande betekent niet dat de inspanningen van het fonds niet bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling. Zo bleek uit de zelfevaluatie van het fonds uit 2017 dat een belangrijke toegevoegde waarde van het fonds voor de cao-tafel is: het creëren van een mogelijkheid voor evaluatie van, discussie en kennisuitwisseling over arbeidsmarktontwikkelingen. Of c.q. in welke mate die toegevoegde waarde ook op sectorniveau, dus bij werkgevers en werknemers, optreedt kan op basis van de beschikbare informatie niet vastgesteld worden.

De vraag naar de bijdrage aan de doelstelling van W&R, de doelstelling die aan de subsidie is verbonden, is alleen indirect te beantwoorden omdat de activiteiten van het fonds alleen daarop gericht waren voor zover er een overlap was met de eigen doelstellingen. Omdat de subsidie feitelijk gebaseerd is op een cao-afspraken dienen de doelstellingen voor de inzet van de middelen ook door sociale partners in gezamenlijkheid te worden vastgesteld. Indien de subsidierelatie wordt voortgezet dient duidelijkheid te komen over de betekenis van de subsidierelatie voor het functioneren van het fonds.

### 6.3 Financieringsconstructies van andere A&O-fondsen

*Welke andere sectoren kennen een A&O-fonds? Op welke wijze worden deze fondsen gefinancierd? Wat kunnen we leren van de andere A&O-fondsen?*

Op verzoek van de opdrachtgever is deze onderzoeksvraag beperkt gebleven tot A&O-fondsen in de (semi-)publieke sector die worden beheerd door het CAOP. De financieringsconstructie van het A+O Fonds Rijk is daarom vergeleken met die van de fondsen binnen de huisartsenzorg, verpleeg-, verzorgingshuizen en thuiszorg, gehandicaptenzorg, ziekenhuizen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, MBO, politie en sociale werkbedrijven.

Deze andere A+O Fondsen worden gefinancierd door middel van een ministeriele bijdrage, (werkgevers)heffingen of uit opgebouwd vermogen. Er worden geen A+O Fondsen bekostigd door tarifiering van eindgebruikers van projecten (dienstverlening). Bij de fondsen die primair met een bijdrage van een ministerie worden bekostigd gaat dit meestal in de vorm van een subsidie. Een subsidie stelt voorwaarden aan de besteding en verantwoording van de middelen; bij een ongebonden uitkering is dit niet het geval. De fondsen die met een subsidie worden bekostigd beschikken over relatief weinig eigen vermogen in tegenstelling tot fondsen met een andere financieringsconstructie. Fondsen die niet met een subsidie worden gefinancierd beschikken zo over meer mogelijkheden en flexibiliteit om in te springen op bepaalde ontwikkelingen of grote projecten. Fondsen met een heffing beschikken wel over een relatief lagere financieringsstroom.

### 6.4 Toekomstige financiering A+O fonds Rijk

*Welke financiële relatie is het meest geschikt voor de financiering van (de activiteiten van) het A+O fonds Rijk?*

Er zijn drie typen financieringsconstructies te overwegen voor het A+O Fonds Rijk: handhaven als subsidie, verstrekken als ongebonden uitkering of via (werkgevers)heffingen. Deze financieringsconstructies zijn getoetst op relevante criteria voor andere A+O Fondsen. Gezien de ervaringen bij die andere fondsen spelen met name de beleidsvrijheid, doelmatigheid, transparantie, financiële beheersbaarheid en eenvoud (administratieve lasten) een rol bij de afweging van de financiële constructie. Hierbij speelt dat de financiële middelen van het A+O Fonds Rijk worden verstrekt in de vorm van een subsidie, maar oorspronkelijk zijn gebaseerd op een bestuurlijke overeenkomst.

De subsidie als financieringsconstructie brengt een aantal nadelen met zich mee. Zo draagt de subsidie niet bij aan een grote zichtbaarheid van het fonds voor verschillende departementen (buiten BZK). In combinatie met beperkt inzicht in doelbereik en relatief grote vrijval van projectsubsidies zijn dit indicaties die wijzen op ondoelmatigheden. Ook beperkt de subsidievorm de beleidsvrijheid van het fonds (gering eigen vermogen) en leidt dit tot veel administratieve lasten (verantwoording en evaluatie). De beleidsvrijheid van het fonds kan worden versterkt als de middelen worden verstrekt in de vorm van een ongebonden uitkering. Het punt van de beperkte zichtbaarheid neemt met een ongebonden uitkering echter niet af. Vanwege het wegvallen van verantwoordingseisen lijkt dit probleem zelfs te worden versterkt met een ongebonden uitkering.

De mogelijkheden van het fonds om scherpere keuzes te maken in de besteding van de middelen is met een heffing het grootst. Het fonds zal dan wel meer transparant moeten maken wat met de bijdrage is gebeurd. Dit meer transparant maken is naast een inspanning ook een kans om de zichtbaarheid van het fonds sterker te maken en zo wellicht ook meer projectaanvragen binnen te krijgen. Net als bij een ongebonden uitkering zal het A+O Fonds meer vrijheid kennen in de besteding van de middelen en zijn de middelen beter beheersbaar met een heffing, omdat het fonds er direct invloed op kan uitoefenen. Dit type heeft dus voordelen boven een subsidie en een ongebonden uitkering.

## 6.5 Beëindiging van de subsidierelatie

### *Wat is het effect van beëindiging van de subsidierelatie?*

Het antwoord op deze vraag hangt op de eerste plaats ervan af of er iets anders in de plaats komt van de subsidie. Ervan uitgaande dat het hier alleen gaat om een wijziging van de financieringsconstructie kan het beëindigen van de subsidierelatie leiden tot meer duidelijkheid over de doelen waarvoor de middelen ingezet gaan worden. Ook kán, afhankelijk van de nieuwe financieringsconstructie waarvoor gekozen wordt, de zichtbaarheid van het fonds vergroot worden. Dat is bijvoorbeeld het geval als de bijdragen aan het fonds rechtstreeks door ministeries en uitvoeringsdiensten ingebracht gaan worden (heffing) en deze bijdragen daar ook herkenbaar op de begroting komen te staan. Beide partijen, fonds en betalers, zullen in die situatie waarschijnlijk meer aandacht hebben voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ingezette beleid.

Als sociale partners het op cao-niveau met elkaar eens worden over het beëindigen van de financiële ondersteuning van het A+O fonds Rijk betekent dit dat het arbeidsmarkt- en scholingsbeleid of vernieuwingen anderzijds in de arbeidsorganisaties alleen nog een zaak van de werkgever(s) wordt. Vastgesteld is dat de output en outcome, en daarmee ook de impact, van de subsidierelatie niet konden worden bepaald in dit onderzoek. Desalniettemin is het aannemelijk dat de beëindiging van de financiële ondersteuningsrelatie de kans op samenwerking op dit vlak en op kennisuitwisseling tussen ministeries en uitvoeringsdiensten kleiner wordt. De kosten-baten-balans tussen afschaffing van de financiële relatie en het mogelijke verlies aan innovatie en integraliteit van het arbeidsmarktbeleid (in brede zin) en HR-beleid van het Rijk is uiteraard ook sterk afhankelijk van de context (verkrapping van de arbeidsmarkt, vergrijzing van het personeelsbestand, afschaffing van de ambtenarenstatus, e.d.). De afwezigheid van een A+O fonds Rijk kan ook effect hebben op de cao-tafel.



# Bijlage

# B

## Bijlage – Respondenten en geraadpleegde bronnen

Voor deze evaluatie zijn de volgende personen geïnterviewd:

De heer P. van den Berg	hoofd Finance & Control, CAOP
Mevrouw S. Onwijn*	secretaris/penningmeester A+O fonds Rijk, ministerie van BZK
De heer M. Ouwehand*	Voorzitter A+O-Fonds Rijk, FNV Overheid
Mevrouw E. Schreuder	voormalig bestuurslid A+O fonds Rijk vanuit werkgever, ministerie van BZK
De Heer O. Welling	Directeur, Directie Ambtenaar & Organisatie, ministerie van BZK
De heer P. Wit	Senior beleidsmedewerker, Directie Ambtenaar & Organisatie, ministerie van BZK
De heer P. Wulms	bestuurslid A+O fonds Rijk vanuit werknemer, vakbond VBM

\* Bij de gesprekken met de bestuursleden van het A+O fonds Rijk is Mevrouw I. van Nes, senior adviseur van het CAOP aanwezig geweest.

### Geraadpleegde bronnen

CAOP (2010). Beleidsplan A+O fonds Rijk 2011, Den Haag.

CAOP (z.j.). Beleidsplan A+O fonds Rijk 2012, Den Haag.

Idem: de Beleidsplannen voor de jaren 2013, 2014 en 2015

CAOP (2015). *Verkenning Arbeidsmarktfondsen 2014-2015*. Den Haag: CAOP.

Donker van Heel, P., J. van Velden, J. Siegert, R. Groenendijk, M. de Kogel, E. Singer (2008). *Hoe werken sectorfondsen?* Ministerie van SZW, Den Haag.

Meijden, Arjan van der, M. van der Meer (2013). *Sectorfondsen voor opleiding en ontwikkeling: van pe-penoten tot spekkoek – 4e meting van O&O-fondsen*, ECBO.

Hoogeveen, Y. (2011). *Rapportage evaluatie A + O fonds Rijk*. Den Haag: A+O fonds Rijk

Ministerie van BZK. (2010). *Welkom bij de rijksdienst van de toekomst. Uitkomst visietraject Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk 2009*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK. (2014). *Arbeidsmarktanalyse rijk een vooruitblik naar 2016 en 2020. Belangrijkste bevindingen en uitkomsten*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Stichting A+O fonds Rijk. (2012). *Kwaliteitsagenda 2012*. Den Haag: A+O fonds Rijk.

Stichting A+O fonds Rijk (2012). Financieel Jaarverslag 2011. A+O fonds Rijk, Den Haag. (inclusief accountantsverslag).

Idem: De Financieel Jaarverslagen van 2012 tot en met 2016 (inclusief accountantsverslagen)

Wilms, P, S. van der Veen (2017). Evaluatie subsidieregeling SVO. Den Haag, APE.

Zevenbergen, R. van (2017). *Evaluatie A+O fonds Rijk 2012-2016*. Den Haag: A+O fonds Rijk

En verder:

- Bijdragebeschikking Stichting Arbeids- en Opleidingsfonds Rijk. (2008, 1 februari). Geraadpleegd op 27 februari 2018, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023075/2008-02-01>
- cao Rijk voor de cao-periodes 2005-2006; 2007-2010; 2015-2016
- Jaarverslagen 2015-2016 van andere A+O Fondsen.
- Statuten Stichting A+O fonds Rijk. (2005, 5 mei).
- Subsidieregeling Stichting A+O fonds Rijk. (2013, 1 juli). Geraadpleegd op 21 augustus 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0033554/2013-07-01>





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)