

Klokkenluiden over een falend systeem

Ton de Korte, Han Westerhof en Jacques Giesbertz

Dit artikel gaat over klokkenluiden door burgers. Het gaat over de wijze waarop het Agentschap van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Agentschap SZW) subsidies toekent en afhandelt. Al werkenderwijs kwamen allerhande hiaten in het systeem boven water. Pregnant is dat het Gezelschap van Gildehuizen (GvG) het Agentschap SZW c.q. het ministerie van SZW vooraf herhaaldelijk heeft gewaarschuwd dat bepaalde stappen in het afhandelingsproces onjuist waren dan wel problemen zouden opleveren. Enkele voorbeelden: het indienen van aanvragen via de elektronische weg liep vast. Bij een overaanbod aan aanvragen werd geloot. Hetgeen vervolgens weer werd ingetrokken, onder meer naar aanleiding van een artikel in *De Telegraaf*. Vaker werd geconstateerd dat projecten en verslagen tientallen keren exact gekopieerd werden. Het hele onderzoeksproces inclusief de 2.282 Wob-verzoeken heeft meer dan vijf jaar geduurd. Dat had soepeler, sneller en goedkoper gekund. De overheid wil graag een open overheid zijn. Dat betekent ook dat de besteding en benutting van subsidiegeld transparant moet zijn. De overheid zou burgers in de rol van klokkenluiders kunnen ondersteunen. Misschien is daar wel een subsidie voor?

Samenvatting

Inleiding

Er zijn niet alleen klokkenluiders binnen een organisatie. Deze casus gaat over klokkenluiden buiten een organisatie. Ze gaat over de wijze waarop het Agentschap van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Agentschap SZW) subsidies toekent, over – naar de mening van de klokkenluider – verkeerd gebruik van subsidies door adviseurs en (subsidie)adviesbureaus en over de wijze waarop het Agentschap omgaat met het klokkengelui over de vermoede misstanden.

De casus speelt zich af in de periode 2012-2018. Bij de start van de casus was het Huis voor Klokkenluiders nog niet operationeel; bovendien zou de casus zich niet lenen voor behandeling door het Huis voor Klokkenluiders. De klokkenluider dient immers (vrijwilligers)werk te verrichten voor de organisatie waar een maatschappelijke misstand wordt gemeld. In deze casus werkt de 'klokkenluider' niet bij de desbetreffende organisatie.

Volgens de definities zijn klokkenluiders mensen van een organisatie die een misstand van diezelfde organisatie aan de kaak stellen. Maar hoe definiëren we mensen die buiten een organisatie de klok luiden? Hun lot lijkt minder kwetsbaar, zeker als het journalisten betreft. Voor externe klokkenluiders lijken speciale beschermingsafspraken niet nodig, aangezien zij geen arbeidsrelatie hebben met het systeem waar ze tegen strijden. Externe klokkenluiders zou je kunnen onderverdelen in professionele klokkenluiders (met name journalisten) en burgerklokkenluiders. Het is overigens de vraag of met name burgerklokkenluiders niet meer ondersteuning of waardering verdienen van diezelfde overheid.

Het klokkenluiden was gericht op het ministerie en het Agentschap, maar is zeker ook bedoeld voor delen van de adviessector in Nederland. Daarom hebben we tevens de rol van adviseurs en (subsidie)adviesbureaus expliciet in dit artikel opgenomen.

Over de auteurs

Om dit artikel in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, geven we meteen al wat informatie over de auteurs. Ton de Korte was directeur van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (2006-2012), lid van de Expertcommissie ESF-actie E (2009-2010) en vicevoorzitter van de Orde van organisatiekundigen en -adviseurs (2012-2018). Hij beschrijft in de eerste helft van dit artikel, op basis van eigen ervaringen en openbare bronnen, het geworstel van het Agentschap SZW met de uitvoering van de subsidieregelingen en het onvermogen van de overheid om te kiezen voor gekwalificeerde adviseurs.

Han Westerhof en Jacques Giesbertz zijn bestuurders van het Gezelschap van Gildehuizen (GvG) en zijn de feitelijke klokkenluiders. Met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob-procedure) dwongen zij het ministerie van SZW openheid te geven over de uitvoering van de subsidieregelingen en brachten aan het licht dat nogal wat adviesbureaus creatief of zelfs frauduleus gebruikgemaakt hebben van de subsidieregelingen. Hun verhaal is grotendeels gebaseerd op de processtukken uit de Wob-procedure.

Het artikel is op persoonlijke titel geschreven en is voor rekening van de drie auteurs.

Context

ESF-subsidieregelingen sociale innovatie en duurzame inzetbaarheid (2007-2014)

In 2007 startte een nieuw, door het Europees Sociaal Fonds (ESF) gesubsidieerd, programma dat een looptijd zou hebben van zeven jaar. De EG stelde in hoofdlijnen de doelstellingen van het programma vast en bepaalde onder andere hoe de verantwoording van de verstrekte subsidies moest plaatsvinden. Het ESF-programma werd in Nederland verder ingevuld door het ministerie van SZW en uitgevoerd door het Agentschap SZW. Voor de periode 2007-2013 was circa 800 miljoen euro aan ESF-middelen beschikbaar.

Het ministerie van SZW heeft binnen de ESF-kaders verschillende stromen van activiteiten vastgesteld die met behulp van subsidie konden worden gestimuleerd, zoals scholing voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, re-integratie van gedetineerden,

bestrijding van jeugdwerkloosheid en verbetering van het praktijkonderwijs. Nieuw in 2007 was een subsidieregeling voor projecten op het terrein van 'sociale innovatie': de ESF-E-regeling.

Sociale innovatie

De term sociale innovatie was in de voorgaande jaren gemunt voor activiteiten gericht op het verhogen van de productiviteit in organisaties, door slimmer inzetten van technologie, betere managementpraktijken, optimaal gebruik van de kennis op de werkvloer en verbetering van de kwaliteit van arbeidsverhoudingen. Sociale innovatie werd ook wel 'slimmer werken' genoemd.

Subsidieregeling

Het eerste tijdvak van de subsidiemaatregel Sociale Innovatie (ESF-E) begon in 2008; voor dit tijdvak was een subsidiebudget van 7 miljoen euro beschikbaar. Arbeidsorganisaties die subsidie voor hun project wilden aanvragen, konden hiervoor in een bepaalde tijdsperiode een aanvraag bij het Agentschap SZW indienen.

Naast een projectvoorstel, waarin uitleg werd gegeven over de inhoud van het voorgenomen project, moest ook een draagvlakdocument worden aangereikt. Hiermee konden aanvragers aantonen dat het project gesteund werd door de werknemers(vertegenwoordiging), de ondernemingsraad of vakorganisaties. Sociale innovatie is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers binnen een arbeidsorganisatie.

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moesten de ingediende projecten in het eerste tijdvak betrekking hebben op een of meer van de volgende thema's:

- slimmer werken, door werkprocessen en omstandigheden slimmer te organiseren, zodat met dezelfde input (mensen, middelen en materialen) een beter resultaat kan worden bereikt;
- een flexibelere arbeidsorganisatie realiseren en werk beter organiseren;
- nieuwe verhoudingen in arbeidsorganisaties, bijvoorbeeld door optimaal gebruik van talenten, taakrotatie en nieuwe overlegvormen.

Toepassing ESF-E-regeling (2008)

In het eerste tijdvak bedroeg de maximale projectomvang 160.000 euro en het maximale subsidiebedrag 120.000 euro (75 procent subsidie) per project. Voorwaarde daarbij was dat de arbeidsorganisatie zelf zorg zou dragen voor minimaal 25 procent (40.000 euro) cofinanciering. Zowel loonkosten van eigen werknemers, betrokken bij het project, als kosten van inhuur van externe adviseurs waren subsidiabel.

De belangstelling voor de regeling was groot. De cumulatieve financiële omvang van alle ingediende aanvragen (in totaal 265) overtrof ruimschoots het beschikbare budget. Vandaar dat slechts een deel van de aanvragen gehonoreerd kon worden.

Toekenning door loting

De volgorde van behandeling van de aanvragen werd via loting bepaald, waarna projectaanvragen die aan de formele voorwaarden voldeden gehonoreerd werden, tot het subsidieplafond bereikt was. Deze procedure heeft ertoe geleid dat in de aanvraagprocedure in totaal 77 van de 265 projectaanvragen positief beschikt konden worden.

Hoewel de loting iedereen in zekere zin gelijke kansen bood, bestond het risico dat projecten van mindere kwaliteit wel gehonoreerd werden en kwalitatief betere projecten buiten de boot vielen. Dit leverde nogal wat kritiek op van organisaties die een (uitgebreid) subsidieaanvraag hadden ingediend. Ook was er veel commentaar op de ingewikkelde administratieve verantwoording van de projecten. Sommige bedrijven moesten bovendien jaren wachten tot subsidie werd uitbetaald of ontvingen die (deels) niet (Bureau Bartels, 2011, p. 32).

Rol adviseurs en (subsidieadvies)bureaus

Adviseurs en adviesbureaus speelden een belangrijke rol in dit subsidieprogramma, met name de subsidieadviesbureaus. Relatief veel aanvragers werden via dergelijke bureaus op het spoor van de regeling gezet.

De 'dominante' rol van de subsidiebureaus heeft enerzijds te maken met het onderwerp van de maatregel. Sociale innovatie stond op dat moment bij veel arbeidsorganisaties nog niet (goed) op het netvlies. Uit de informatievoorziening rondom de regeling was het ook niet direct voor iedereen duidelijk wat onder sociale innovatie werd verstaan en welk type projecten voor ondersteuning in aanmerking zouden komen.

Anderzijds werd de ondersteuning vanuit dergelijke bureaus door een deel van de aanvragers als onontbeerlijk ervaren, vanwege de als complex ervaren aanvraagprocedure en verantwoordingsvoorschriften.

Het aanvragen van subsidies (soms op 'no cure, no pay'-basis) en het zorgen voor de verantwoording van de projectkosten achteraf, was onderdeel van het verdienmodel van de subsidieadviesbureaus – vaak onderdeel van accountantsorganisaties – die klanten

uit hun klantenkring attendeerden op subsidiemogelijkheden. In dit tijdvak was er nog geen plafond wat betreft de uurtarieven die adviesbureaus in rekening mochten brengen.

Het klokkenluiden was gericht op het ministerie en het Agentschap, maar is zeker ook bedoeld voor delen van de adviessector

De meer inhoudelijke rol van de adviseurs bij de uitvoering van projecten bleek, in de beleving van de werkgevers die subsidie hadden gekregen, belangrijk te zijn. Enerzijds brachten deze adviseurs inhoudelijke en specialistische expertise in over het onderwerp dat centraal stond in het project. Anderzijds was er voor dit type projecten dikwijls ook een organisatorische rol weggelegd bij de uitvoering van de verschillende projectactiviteiten (Bureau Bartels, 2011, p. 55).

Toepassing ESF-E-regeling (2009-2010)

In de loop van 2008 werd het Agentschap SZW door Brussel op de vingers getikt. Subsidies toekennen door middel van loting was niet de bedoeling; dat moest anders. Het antwoord van de staatssecretaris van SZW was het instellen van een Expertcommissie die de ingediende projectvoorstellen inhoudelijk moest gaan toetsen en waarderen. De Expertcommissie bestond uit acht leden: deskundigen afkomstig van onder andere AWWN, NCSI, FME/CWM, ABVAKABO, NSVP, het ministerie van SZW, de KPC-groep en het ministerie van BZK.

De Expertcommissie stelde twintig criteria op, waaraan voorstellen werden getoetst. Per criterium konden maximaal tien punten worden toegekend en de maximale score was tweehonderd punten. De criteria hadden betrekking op onder andere het innovatieve gehalte van het project, de betrokkenheid van stakeholders (klanten, toeleveranciers, kennisinstellingen en ondernemingsraad), de verankering in de organisatie, de overdraagbaarheid van de resultaten en de haalbaarheid van het project (projectstructuur en voorgestelde externe adviseurs).

Het Agentschap SZW deed de 'voorwas' en toetste elk voorstel aan een aantal formele vereisten. Als een voorstel aan de formele criteria voldeed, ging het door naar de Expertcommissie. Elk voorstel werd door twee leden van de Expertcommissie, onafhankelijk van elkaar en in wisselende tweetallen, gescoord. Lagen beide scores dicht bij elkaar, dan werd de gemiddelde score genomen. Lagen de scores ver uit elkaar, dan gingen beide leden van de Expertcommissie met elkaar in overleg om tot een gezamenlijke score te komen. Lukte dat niet, of was er anderszins iets bijzonder aan de hand, dan werd het projectvoorstel in de voltallige Expertcommissie besproken.

Op basis van de scores werd een rangorde in de projectvoorstellen gemaakt. Vervolgens werden de subsidies toegekend, beginnend bij het project met de hoogste score, tot het beschikbare subsidiebedrag was uitgeput.

In 2009 en 2010 mochten de projectkosten wederom minimaal 60.000 euro en maximaal 160.000 euro bedragen. Dit bedrag diende te zijn opgebouwd uit 75 procent subsidie en 25 procent cofinanciering. Nog steeds waren zowel de loonkosten van eigen werknemers, betrokken bij het project, als de kosten van inhuur van externe adviseurs subsidiabel.

Deze procedure heeft ertoe geleid dat in de aanvraagprocedure (2009) van de 247 ingediende projecten in totaal 67 projectaanvragen positief beschikt konden worden. Er was in totaal 7 miljoen euro beschikbaar voor de ESF-E-regeling in 2009-2010.

Naast de beoordeling van het voorstel door de experts, konden bedrijven tussentijds bezoek krijgen van medewerkers van het Agentschap SZW – dit was ook in 2008 het geval – en moest er aan het eind van het project een stevige verantwoording plaatsvinden. Zowel aan de voorkant als aan de achterkant van het project was er dus een stevige controle.

Rol adviseurs en (subsidie)adviesbureaus

Wederom speelden (subsidie)adviesbureaus een belangrijke rol bij het aanvragen van subsidie voor projecten en bij de ondersteuning van organisaties bij de administratieve afhandeling van de subsidieaanvragen. In de Expertcommissie bleek dat, na onafhankelijke toetsing door diverse experts, sommige adviesbureaus veel subsidie voor hun klanten (en zichzelf) wisten te bemachtigen. Zij deden verdraaid goede voorstellen.

Dit leidde tot discussie in de Expertcommissie: 'Mogen we ons bij ons oordeel over een projectaanvraag laten beïnvloeden door het (subsidie)adviesbureau dat de aanvraag mede heeft opgesteld? (...) Adviesbureau X is betrokken bij twintig van de gehonoreerde projectvoorstellen. Deze projecten gebruiken allemaal hetzelfde stramien, dat overigens op zichzelf niet verkeerd lijkt. (...) Vraag is ook of het de bedoeling van de regeling is dat een substantieel deel van het budget naar een aantal soortgelijke projecten gaat.' De uitkomst van de discussie was: nee. 'De Expertcommissie scoort op basis van de criteria die zij heeft opgesteld. Als een bepaald adviesbureau betere projectvoorstellen maakt en daardoor relatief veel werkgevers helpt om voor subsidie in aanmerking te komen, dan mag je dat die specifieke werkgever niet aanrekenen. Dan is het blijkbaar een goed adviesbureau' (Expertcommissie Actie E, 2010).

Einde van de expertbenadering

Eind 2010 kwam het Agentschap SZW wederom in de knel: er waren nog steeds klachten over de zware administratieve verantwoording van de subsidies. Naar schatting ging 25 procent van het budget dat voor het project beschikbaar was op aan kosten verbonden aan het opstellen van de subsidieaanvraag (subsidieadviseurs) en aan de administratieve verantwoording van het project (subsidieadviseurs en accountants).

Een tweede klacht was dat het ging om relatief grote subsidiebedragen en bijbehorende cofinanciering. Dit maakte de regeling moeilijk toegankelijk voor kleinere bedrijven.

Belangrijker nog was wederom een signaal uit Brussel: de uitvoeringskosten van het Agentschap SZW waren te hoog. Dit kwam door de selectie aan de voorkant (voorwas door het Agentschap SZW, kosten van de Expertcommissie), de bezoeken van het Agentschap aan projecten en de verwerking van de verantwoordingen.

Toepassing ESF-E-regeling sociale innovatie en vitale bedrijven (2011-2012)

In 2011 wijzigde de subsidieregeling ESF-E drastisch. Ten eerste werd de hoogte van de toe te kennen subsidie stevig verlaagd: per project kon maximaal 18.000 euro subsidie worden toegekend (75 procent van een projectbedrag van 24.000 euro). De subsidie werd bovendien alleen toegekend voor de inzet van externe adviseurs; interne kosten kwamen niet meer in aanmerking. De scope van de regeling, ten slotte, werd uitgebreid naar 'vitale bedrijven': ook projecten die te maken hadden met gezond en veilig werken en duurzame inzetbaarheid kwamen voor subsidie in aanmerking.

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moesten door organisaties in te zetten adviseurs hun relevante ervaring en bekwaamheid aantonen door het overleggen van drie referenties van klanten of opdrachtgevers. Het maximale te subsidiëren uurtarief voor deze adviseurs was 125 euro. Adviseurs mochten bij hun klanten wel hogere tarieven in rekening brengen, maar de subsidie was afgetopt.

Voor deze subsidieronde was 24 miljoen euro beschikbaar. Subsidieaanvragen mochten alleen digitaal worden ingediend en de subsidietoekenning zou plaatsvinden op volgorde van binnenkomst, tot het beschikbare budget uitgeput was. Het digitale aanvraagloket zou opengaan op 10 oktober 2011 (om 9.00 uur).

Falende systemen

Partijen die een subsidie wilden aanvragen, moesten zich van tevoren registreren via de website van het Agentschap SZW. Uit het aantal registraties – dat in de duizenden liep – kon het Agentschap al opmaken dat het digitale aanvraagstelsel op 10 oktober om 9.00 uur vast zou lopen. Duizenden subsidieaanvragers zouden achter hun computer klaar zitten, met hun vinger bij de ‘send’-knop – alsof het een concert van The Rolling Stones betrof. Het aanvraagstelsel van het Agentschap SZW zou dat niet aankunnen. Door het mogelijk falen van het systeem zouden niet alle aanvragers gelijk behandeld worden.

Op 6 oktober 2011 kwam het Agentschap SZW met een wijziging van de aanvraagprocedure: aanvragers

zouden twee weken de tijd krijgen om een digitale aanvraag in te dienen.

Als in die periode meer aanvragen zouden binnenkomen dan er budget beschikbaar was, zou een

loting plaatsvinden. Alle ingediende aanvragen zouden zo evenveel kans op subsidie hebben. Per aanvrager zou slechts één subsidieverzoek in behandeling worden genomen.

Sommige aanvragers – zoals het GvG – konden zich niet vinden in deze procedure en vroegen het Agentschap SZW of zij hun (papier) subsidieaanvraag op 10 oktober (9.00 uur) bij het Agentschap SZW mochten afgeven. Dan wisten zij dat ze in ieder geval op tijd zouden zijn en geen last zouden hebben van een vastgelopen digitaal systeem. Dit werd door het Agentschap afgewezen.

Met de rug tegen de muur

Het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW stonden met de rug tegen de muur. Uit het aantal registraties van aanvragende partijen wisten ze dat er duizenden subsidieaanvragen binnen zouden komen; het beschikbare subsidiebedrag zou vele malen worden overschreden. De controle van aanvragen op basis van kwaliteitscriteria (zoals toegepast in 2009-2010) was losgelaten. Het behandelen van aanvragen op volgorde van binnenkomst ging niet lukken, doordat de digitale systemen dit niet aan zouden kunnen.

Uit steekproeven en het anders groeperen van de subsidieaanvragen blijkt dat de subsidies op een aantal manieren oneigenlijk zijn gebruikt

Het behandelen van aanvragen op basis van loting werd bovendien wederom – na een interventie van het GvG – door Brussel afgewezen.

Het ministerie van SZW kwam met een creatieve maar kostbare oplossing. Op basis van het aantal registraties van mogelijke aanvragers werd een schatting gemaakt van het aantal te verwachten subsidieaanvragen. Het voor deze regeling beschikbare budget werd bovendien verhoogd tot 77.184.000 euro (Ministerie van SZW, 2011). Dit bedrag kwam uit het ESF-E-budget voor 2012 en overgebleven budgetten van andere ESF-regelingen. Hiermee konden naar verwachting alle aanvragen worden gehonoreerd.

Rol adviseurs

Nogal wat adviseurs en adviesbureaus hadden hun relaties op de subsidieregeling gewezen en klanten geholpen met het opstellen van subsidieaanvragen. De verbreding van de subsidieregeling naar projecten inzake ‘vitale bedrijven’ maakte ook projecten rond gezond en veilig werken en duurzame inzetbaarheid subsidiabel. Adviseurs en adviesbureaus met een arbodienstverlening mochten gaan meedoen. Met de eigen bijdragen van de bedrijven kwam er circa 100 miljoen euro beschikbaar voor de adviessector.

De kwaliteitseisen die aan adviseurs werden gesteld, waren minimaal: het overleggen van drie referenties en een btw-nummer was voldoende. Pogingen uit de adviessector om kwaliteitscriteria voor adviseurs voor te stellen – bijvoorbeeld adviseurs werkzaam bij een ISO-gecertificeerd adviesbureau, adviseurs die lid waren van een professionele beroepsvereniging met gedragscode en tucht recht (zoals Ooa en BA&O) of persoonlijk gecertificeerde adviseurs (CMC-certificaat) – werden door Agentschap SZW afgewezen. Het Agentschap was bang dat deze beperking in adviseurs die voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen, als ‘uitsluiting’ zou worden beschouwd en tot problemen met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) zou leiden.

‘Adviseur’ is geen beschermd beroep. De minimale eisen leidden ertoe dat iedereen die zich adviseur noemde, over een btw-nummer beschikte en drie referenties kon overleggen, voor gesubsidieerd werk in aanmerking kwam. Hiervan werd op grote schaal gebruikgemaakt. Overigens bleek achteraf, in de procedure van bezwaar en beroep (zie paragraaf ‘Bezwaar en beroep’), dat de ingediende referenties maar spaarzaam waren gecheckt. Dat was met ruim 4.300 aanvragen, met soms drie adviseurs die elk drie referenties opgaven, ook welhaast ondoenlijk.

Met deze laagdrempelige regeling en het grote aantal aanvragen oefende het Agentschap SZW minimale controle uit op de kwaliteit van de voorgestelde projecten, op de geleverde kwaliteit achteraf, op de kwaliteit van de adviseurs die werden ingeschakeld, en op het aantal subsidieaanvragen per adviseur of adviesbureau.

Klokkenluiders

Het Gezelschap van Gildehuizen, een vakbond, richt zich op de belangenbehartiging van en service aan ondernemingsraden. De betrokkenheid van het GvG bij de subsidierege-

ling ESF-E sociale innovatie begon met het aanbieden van een aantal gesubsidieerde adviestrajecten aan ondernemingsraden.

Het GvG protesteerde eerst bij het Agentschap SZW tegen de aanvraagprocedure, diende vervolgens een klacht in bij de Nationale ombudsman en protesteerde ten slotte in Brussel tegen een nieuw voorstel van het Agentschap SZW om te gaan loten. Daarna is het GvG de procedure van beroep ingegaan, omdat men van mening was dat het ministerie vermijdbare en verwijtbare fouten had gemaakt.

Het GvG is en was van mening dat ondernemingsraden in het proces van subsidieaanvragen en het inschakelen van externe adviseurs een belangrijke plaats moeten innemen. Bij het commerciële belang van (subsidie)adviseurs en het gebruik van subsidie-regelingen wordt onvoldoende rekening gehouden met de belangen van werknemers en ondernemingsraden.

Daarnaast hadden de adviestrajecten een schat aan informatie kunnen opleveren, die duurzame inzetbaarheid in organisaties op een hoger plan had kunnen brengen. Het GvG wilde met de informatie een kennisbank samenstellen, waaruit bedrijven zouden kunnen putten om (vergelijkbare) projecten op te zetten. De resultaten van de adviesprojecten zijn door het Agentschap SZW echter slechts mondjesmaat (naderhand) gepubliceerd.

Medio december 2011 werd voor het GvG duidelijk dat een onbeheersbaar proces was ontstaan. Het GvG had het vermoeden dat de bedoeling van de ESF-E-subsidieregeling 2011 op verschillende manieren met voeten werd getreden. Het GvG vreesde bovendien dat de Wet op de ondernemingsraden (WOR) niet werd nagevolgd. Deze wet schrijft voor dat organisaties hun ondernemingsraden om een advies moeten vragen voor de inzet van een externe adviseur (artikel 25 lid 1n). In plaats daarvan had het ministerie van SZW een zogenaamd draagvlakformulier ingevoerd. Daarmee werd ontwijking van de WOR georganiseerd en de loper uitgelegd voor adviesbureaus die niets met werknemers of ondernemingsraden te maken (wilden) hebben.

Het GvG vermoedde tevens dat organisaties (opdrachtgevers) meer projecten hadden ingediend dan toegestaan. En het vermoeden bestond dat adviesbureaus op grote schaal standaardaanvragen voor veel verschillende organisaties hadden ingediend en daarmee geen maatwerk hadden geleverd.

Om deze vermoedens te kunnen onderbouwen, wilde het GvG inzage in subsidieaanvragen, projectvoorstellen en projectverslagen, en vroeg het Agentschap SZW om deze informatie beschikbaar te stellen. Dit werd door het Agentschap geweigerd en leidde tot de Wob-procedure om de gevraagd informatie openbaar te maken.

Na het verzoek van het GvG veranderde de op het eerste gezicht vriendelijke houding van de ambtenaren van het Agentschap SZW in een afhoudende en ontoegankelijke benadering. Verzoeken om inzage door het GvG in de lijst van toegewezen projecten – die als Excelbestand op de website van het Agentschap SZW stond – in een bewerkbare vorm werden structureel afgewezen. Toen het GvG, met behulp van ingehuurde ICT-hulp de bestanden in een bewerkbare vorm ter beschikking kreeg, ontstond het redelijk vermoeden van subsidiefraude dan wel bewust verkeerd gebruik ervan.

Bezwaar en beroep

Toen bleek dat het ministerie van SZW op geen enkele wijze kritisch wilde kijken naar het optreden in deze en naar de discutabele toekenning van meer dan zeventig miljoen euro aan subsidiegelden, besloot het GvG aan de bel te trekken. Dat was al gebeurd door een petitie bij de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement en over de procedure van indiening van voorstellen bij de Nationale ombudsman.

Duidelijk werd echter dat het ministerie geen andere koers wilde gaan varen, toen de vermoedelijke misstanden aan het licht kwamen. Het GvG wilde meer informatie over de ingediende projectvoorstellen en besloot in een Wob-procedure de informatie op te vragen. Op 13 februari 2013 vond een eerste overleg tussen het GvG en het ministerie van SZW plaats, over de (nog in te dienen) Wob-verzoeken. Het ministerie weigerde de informatie te verstrekken en wilde slechts een steekproef toekennen.

Voorjaar 2013 diende het GvG vervolgens 2.282 Wob-verzoeken in. Het ministerie maakte uit die verzoeken een aselechte steekproef; een deel van gevraagde informatie werd geopenbaard, uit 45 dossiers. Het GvG stelde zich op het standpunt dat de Wob geen steekproef toestond en als het ministerie gegevens openbaar zou maken – en dat deed het in 45 gevallen – er geen argument was om de overige informatie achter te houden.

Het GvG tekende beroep aan bij de rechtbank tegen het besluit van het ministerie om met een steekproef de Wob-verzoeken af te doen. Deze stelde het GvG in het gelijk. Maar opnieuw wilde het ministerie de gevraagde informatie niet leveren, waarop het GvG een hoger beroep instelde bij de afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Ook hier werd het GvG in het gelijk gesteld.

Op 29 juni 2013 was er een aanvullend overleg met het ministerie. Daar was de kenmerkende indruk ontstaan, dat het GvG de Wob-verzoeken per stuk verzond om aanspraak te kunnen maken op een uitkering van maximaal 2.282 maal 1.280 euro, in het kader van de Wet dwangsom en beroep.¹ Het GvG stelde zich gedurende de gehele procedure echter op het standpunt, dat haar activiteiten niet gericht waren op het verkrijgen van dwangsommen. Wel heeft de afhandeling van de Wob-verzoeken geleerd dat het nodig is om een drukmiddel te kunnen hanteren, om de overheid tot enige voortvarendheid te kunnen aansporen. (De afhandeling van de procedure duurt nu al bijna zes jaar; het einde is in juni 2018 bereikt.)

De Wob stelt overigens dat verzoekers om openbaarheid hierbij geen belang hoeven aan te tonen; in alle procedures is echter zeer nadrukkelijk naar het belang van het GvG gevraagd. Kort en goed was het belang van het GvG dat de subsidiegelden van de ESF-E-regeling eerlijk verdeeld zouden worden. Ook was het belang van het GvG dat de resultaten van de met subsidie uitgevoerde projecten openbaar gemaakt zouden worden, zodat hiermee een kennisbank over sociale innovatie gevuld zou kunnen worden.

Het GvG maakte voorts bezwaar tegen de wijze waarop de subsidiebesluiten genomen waren; er waren immers grote aantallen vergelijkbare projectvoorstellen goedgekeurd. Het ministerie stelde in de bezwarenprocedure: 'Bedrijven kampen veelal met soortgelijke vragen op het gebied van sociale innovatie. Wel is het zo dat wanneer wij

1] Als de overheid in gebreke blijft bij het (tijdig) aanleveren van informatie in het kader van een Wob-verzoek, kan de aanvrager een schadevergoeding van 1.280 euro per Wob-verzoek tegemoet zien.

constateren dat een adviseur voor verschillende projecten vergelijkbare verslagen heeft ingediend, wij vragen stellen om vast te kunnen stellen dat het om losse/unieke projecten gaat. Indien onvoldoende vastgesteld kon worden of het om losse/unieke projecten ging, is de aanvrager een herstelmogelijkheid geboden.’

Uiteindelijk moest het ministerie van SZW de gevraagde dossiers leveren, maar veel informatie was onleesbaar gemaakt. Daardoor kon geen behoorlijke kennisbank worden samengesteld. Dat is eens te meer een probleem, omdat het een van de doelstellingen van de ESF-E-trajecten was om resultaten te publiceren. Met de publicatie van ongeveer tien projecten door het ministerie, is op zeer summere wijze inhoud gegeven aan deze plicht.

Aangetroffen praktijken van adviseurs

De tijd en de middelen ontbraken tot nu toe bij het GvG om alle 4.400 projectdossiers door te nemen. Ook is de informatie over de projecten door het Agentschap SZW niet digitaal aangeleverd, zodat ‘slim’ en digitaal zoeken in, en het verwerken en analyseren van de dossiers niet mogelijk was. Uiteraard zijn er in de 4.400 gesubsidieerde projecten vele respectabele en succesvolle voorbeelden aangetroffen. Maar op basis van steekproeven en het anders groeperen van projectdossiers heeft het GvG de volgende praktijken aangetroffen.

Door bijna tweehonderd gemeenten werden subsidieverzoeken ingediend. Omdat gemeenten ook onder de werkingssfeer van de Wob vallen, heeft het GvG met behulp van de Wob ook projectdossiers bij gemeenten opgevraagd. Hieruit blijkt dat sommige gemeenten de subsidievoorwaarden van het ministerie niet hebben gevolgd. Zo werd scholing gesubsidieerd, hoewel dat volgens de regeling niet was toegestaan. Ook dienden enkele gemeenten vanuit verschillende locaties meer dan één aanvraag in.

Door een arbodienst zijn 77 verzoeken met dezelfde projectnaam ingediend, waarvan uiteindelijk meer dan zestig projecten werden geho-

Het ministerie – en eigenlijk de gehele overheid – kan het toekennen van subsidies aanmerkelijk verbeteren

noreerd. Als adviseurs werden steeds dezelfde drie adviseurs opgevoerd. Gelet op het tijdsbestek en het aantal gedeclareerde uren, is het technisch onmogelijk dat deze drie personen dit werk alleen hebben uitgevoerd. Het GvG stelde vast dat deze drie adviseurs waarschijnlijk meer dan 4.800 uren in negen maanden hebben gedeclareerd. De aanvrager en het ministerie stelden zich op het standpunt dat hier sprake was van een onjuiste rapportage en dat een grote groep uitvoerders was aangesteld (doch niet vermeld). Gelet op de omvang van het subsidiebedrag van ruim 1,1 miljoen euro, zou een gerichte nacontrole wat betreft deze adviseurs op zijn plaats zijn.

Verder was opgevallen dat alle rapportages letter voor letter gelijk zijn en alle (fictieve) adviseurs ook precies hetzelfde werk hebben gedaan en hetzelfde verslag heb-

ben opgesteld. Het ministerie liet achterwege om te onderzoeken of het losse of unieke projecten waren.

Een keten van bibliotheken in het noorden van het land diende ook steeds onder dezelfde projectnaam een groot aantal projecten in. Organisatorisch zijn deze organisaties zo nauw met elkaar verbonden, dat er niet kan worden gesproken van onafhankelijk functionerende bedrijven. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij een grote auto-dealer die vanuit meer dan twintig dealerlocaties een aanvraag indiende. Ook hier waren er opvallende gelijkenissen in de projectrapportages.

Het GvG heeft aanvragen met dezelfde projectnaam of vanuit dezelfde adviesorganisatie groepsgewijs als Wob-verzoek ingediend. Bij een kleine 40 procent van de aanvragen was er sprake van één adviesbureau en/of aanvrager met dezelfde bedrijfsnaam. Hiermee onderbouwde het GvG zijn noodzaak voor een nader onderzoek. Bij de onderzoeken die door het ministerie werden gepresenteerd, is niet ingegaan op deze vermoedens. Voorts hebben de onderzoeken van het ministerie een veel te beperkte schaal en is geen van de 'groeps'aanvragen in het onderzoek betrokken. Ook heeft er geen onderzoek plaatsgevonden naar 'unieke projecten' binnen deze groepen aanvragers.

Als een belangenorganisatie van ondernemingsraden was het voor het GvG van belang dat bij de subsidieaanvragen de WOR was gevolgd. Meer specifiek: bij organisaties met een ondernemingsraad zou een adviesaanvraag voor het inzetten van de adviseurs, bij de ondernemingsraad ingediend moeten worden. Dat het ministerie hiermee een instrument in handen had om naleving van de WOR te vorderen bij de organisaties die wel een ondernemingsraad zouden moeten instellen maar dit niet hadden gedaan, werd door het ministerie niet opgemerkt.

Conclusies

Het Agentschap SZW heeft in 2011 een laagdrempelige subsidieregeling ontworpen. Onder druk vanuit Brussel, mogelijke ICT-problemen bij het aanvragen van subsidies en mogelijke weerstand vanuit de NMa tegen een voorselectie van adviseurs en adviesbureaus, heeft het Agentschap gekozen voor een grootschalige toekenning van subsidies met weinig controle. Er was nauwelijks controle op de kwaliteit van de projectvoorstellen, op de kwaliteiten van de ingeschakelde adviseurs, op de uitvoering van de adviestrajecten en op het aantal projecten per adviseur of adviesbureau.

Op deze basis is in 2011 ruim zeventig miljoen aan ESF-subsidies toegekend. Het is dan ook niet vreemd dat bij de klokkenluiders het vermoeden is gerezen dat niet alle subsidies op de juiste manier zijn aangewend.

Aanvankelijke vragen en klachten van de klokkenluiders zijn door het Agentschap SZW afgehouden. Naar wij weten, heeft het Agentschap SZW geen onderzoek gedaan naar het mogelijke misbruik door adviseurs, of de controle op gesubsidieerde adviestrajecten verscherpt. Ook na 2012 is het Agentschap verdergegaan met deze subsidieregeling. Het GvG heeft uiteindelijk voor de Wob-procedure gekozen om de juiste informatie

te krijgen, zodat vermoedens onderbouwd konden worden. De medewerking van het Agentschap SZW moest middels de rechter worden afgedwongen. De gehele procedure heeft enorm lang geduurd; blijkbaar bieden de wetten en jurisprudentie binnen het bestuursrecht hiervoor gelegenheid.

Kern in het verweer van de overheid – in dit geval het ministerie van SZW en het Agentschap SZW – was dat bij volledige openbaarheid van de stukken ook vertrouwelijke bedrijfsgegevens op straat zouden komen te liggen. Dit argument van privacy heeft ertoe geleid dat veel van de door het ministerie aangeleverde informatie onleesbaar werd gemaakt. Dit argument is nu (anno 2018) weggevallen, omdat het Agentschap SZW heeft geregeld dat subsidieaanvragers geen aanspraak meer kunnen maken op artikel 10 en 11 Wob (vertrouwelijkheid van gegevens).

Op basis van de informatie die tijdens en na de Wob-procedure over de gesubsidieerde projecten beschikbaar is gekomen, zijn de vermoedens van het GvG bevestigd. Tijd en middelen ontbraken om alle 4.400 projectdossiers te onderzoeken. De informatie is door het Agentschap SZW niet digitaal aangeleverd, waardoor slimme en digitale analyse van de projectdossiers door het GvG niet mogelijk was. Uit steekproeven en het anders groeperen van de subsidieaanvragen door het GvG blijkt evenwel, dat de subsidies op een aantal manieren oneigenlijk zijn gebruikt. Deze analyse en controle had het Agentschap SZW ook zelf kunnen uitvoeren.

Suggesties voor verbetering

Onzes inziens is het cruciaal dat het ministerie met betrekking tot deze regeling – en eigenlijk ook voor de overheid in het algemeen – het toekennen van subsidies aanmerkelijk kan verbeteren. Kort gezegd gaat het hierbij om input, throughput, output en cultuur.

Input

Binnen de ESF-E-subsidieregeling werd getracht de kwaliteit van de projecten vooraf te borgen, door de adviseurs die verbonden zijn met het project minstens drie relevante referenties te laten aanleveren. Deze referenties zijn naar ons weten echter nooit nage trokken.

Deze vorm van kwaliteitsborging kan uiteraard verbeterd worden, bijvoorbeeld met een door de branche gedragen kwaliteitskeurmerk. Helaas zijn de suggesties uit de adviesbranche zelf, om alleen gekwalificeerde adviseurs of adviesbureaus voor subsidie in aanmerking te laten komen, door het Agentschap SZW terzijde geschoven, waarschijnlijk om een conflict met de Mededingingsautoriteit te voorkomen.

Throughput

Het administratief afhandelen van deze subsidieregeling voor duizenden projecten is een hele klus en vereist een goede organisatie. De auteurs zijn van mening dat er bij de verwerking van de verschillende fasen verbeteringen te realiseren zijn. Zo kunnen de

deelnemende bedrijven zelf betrokken worden bij het evalueren van het rendement van de regeling. Het Agentschap SZW kan zelf doorsneden maken van overzichten van ingediende projectvoorstellen, om vreemde aanvragen op te sporen.

Openbare, tussentijdse rapportages kunnen medewerkers van bedrijven helpen om hun deelname aan en de voortgang van de projecten te zien. Volledige openbaarheid van uitgevoerde projecten en projectverslagen kan tot de gewenste transparantie leiden. Ook maakt dit 'peer-reviews' door andere adviseurs mogelijk.

Output

Een andere weg is om de kwaliteit van de output te borgen door voor alle gesubsidieerde projecten de opzet, aanpak en resultaten openbaar te maken. En door vervolgens iedereen – dus niet alleen de betrokkenen binnen de projecten – de mogelijkheid te geven om online te reageren op een platform.

Een dergelijke 'peer to peer'-benadering kan worden opgezet met behulp van brancheorganisaties en beroepsorganisaties in de sector. Onzes inziens biedt het online platform Pleio.nl hiervoor een uitstekende toolbox. Dit platform is ontwikkeld door de overheid zelf en kent een zeer grote gebruikersomvang.

Het bakkeleien over wat vertrouwelijk is, zou met de nieuwe regels van SZW overbodig moeten zijn geworden. Het Agentschap kan echter ook zelf subsidiedossiers openbaren. Iets soortgelijks gebeurt bijvoorbeeld bij het Brabant Centrum van Kunst en Cultuur (zie <http://www.bkkc.nl/home>).

Cultuur

Er lijkt binnen de overheid sprake te zijn van een tweesporenbeleid. Aan de ene kant staan de 'believers' ofwel ambtenaren die stevig aan de weg timmeren met thema's als open contact, open aanpak, open data en open verantwoording (zie www.open-overheid.nl). Maar er zijn ook overheden en ambtenaren die goedbedoelde pogingen om misstanden tegen te gaan tegenwerken en frustreren, en daarmee falende systemen in stand houden.

Te veel tegenwerking lijkt in tegenspraak met geldende richtlijnen en wetgeving omtrent integriteit. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat geheimhouding van subsidietrajecten integer handelen in de weg staat en fraude uitlokt. Bij geheimhouding door de overheid zou het dienstig zijn om te bepalen ten aanzien van wie, voor welke termijn en waarom geheimhouding wordt verlangd.

Wij menen dat een open overheid niet alleen gerealiseerd kan worden door die overheid zelf. Naast de interne roep om meer openheid en een kritische journalistiek is het onvermijdelijk dat ook burgers het heft in handen nemen. Om die reden heeft het GvG besloten ook over de afgelopen jaren openbaarheid van alle ESF-aanvragen te vragen. ■

Naschrift Agentschap SZW

Deze zomer hoorden wij van de drie auteurs dat zij kritiek hadden op de werkwijze bij de toekenning van ESF-gelden. Wij nemen signalen altijd serieus, daarom hebben we de auteurs uitgenodigd om hun bevindingen toe te lichten. Naar aanleiding van die bevindingen hebben we intern onderzocht of er zaken zijn die niet goed zijn gegaan. We hebben de casussen waar de auteurs aan refereren getoetst.

Onze conclusie was dat de vaststelling van de desbetreffende subsidies op een zorgvuldige manier heeft plaatsgevonden en grondig is gecontroleerd. Wij hebben de auteurs uitvoerig toegelicht hoe we werken en op welke manieren toetsing plaatsvindt.

Het artikel dat eruit voort is gekomen, is voor rekening van de auteurs. Het ministerie herkent zich hier niet in. Het ministerie hecht er aan dat personen en instanties die kritische bevindingen hebben zich vrij voelen om dat aan ons te melden, zodat er goed naar gekeken kan worden. Wij hopen dan ook dat iedereen die signalen heeft over mogelijke onregelmatigheden bij de uitvoering van ESF, deze meldt bij Uitvoering van Beleid.

Literatuur

- Bureau Bartels (2011). *Evaluatie tijdvak 1 Actie E sociale innovatie van het ESF-programma 2007-2013, uitgebracht op het verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken*. Internet: www.bureaubartels.nl/site/assets/files/1257/0400_sociale_innovatie_esf_eindrapport.pdf.
- Agentschap SZW (2011). Nieuwsartikel ESF Actie E sociale innovatie, vitale bedrijven, 6 oktober 2011. Internet: abonneren.rijksoverheid.nl/nieuwsbrieven/archief/nieuwsbrief-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/26/editie/366ccdc9-coe4-40ad-968e-53deee2256b9#article_8922.
- Ministerie van SZW (2011). Wijzigingsregeling Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien). Ophogen subsidieplafond (...) E sociale innovatie en openstellen subsidietijdvak Actie C. Internet: wetten.overheid.nl/BWBR0026313/2016-07-09#Bijlage1.
- Expertcommissie Actie E (2010). Verslag overleg 29 november 2010.
- Rechtbank Den Haag, 19 november 2014, zaaknummer ECLI:NL:RBDHA:2014:13981. Internet: uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2014:13981.
- Raad van State, 23 september 2015, zaaknummer ECLI:NL:RVS:2015:2997. Internet: uitspraken.rechtspraak.nl/inzien_document?id=ECLI:NL:RVS:2015:2997.
- Raad van State, 23 mei 2018, zaaknummer ECLI:NL:RVS:2018:1691. Internet: uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2018:1691.

Auteurs



Drs. A.W. de Korte CMC is zelfstandig consultant en geassocieerd met De Argumentenfabriek. E-mail: awdekorte@gmail.com.



H. Westerhof is de oprichter van het Gezelschap van Gildehuizen. Samen met Jacques Giesbertz werkt hij aan vraagstukken van integriteit en medezeggenschap bij overheidsinstellingen.



Drs. J.G. Giesbertz is sociaal ondernemer bij BuzzyChain en bestuurslid bij het Gezelschap van Gildehuizen te Den Haag.

