

Uniform Subsidiekader

Per 1 januari 2010 zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking¹ (Uniform subsidiekader; USK) van kracht geworden. Deze Aanwijzingen gelden voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving voor rijkssubsidies (en voor zbo's daar waar de minister het wettelijk heeft bepaald). Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij het begrip 'subsidie' in de Algemene wet bestuursrecht (art 4.21). Daarbij gold een overgangstermijn van twee jaar. Per 1 januari 2012 dienden alle rijkssubsidieverstrekkings te voldoen aan de Aanwijzingen. De Aanwijzingen zijn in 2016 geëvalueerd.

1. Vragen en opmerkingen vanuit van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD vragen zich af wat de oorzaak ervan is dat er nog geen vermindering van de regeldruk onder subsidieontvangers wordt ervaren. Voorts vragen de leden zich af hoe, specifiek voor kleine subsidiebedragen, de regeldruk kan worden verminderd en wat de gemiddelde kosten van kleine subsidieaanvragen zijn. Tegen die achtergrond wordt ook gevraagd hoe effectief kleine subsidies zijn en welke subsidieregelingen er subsidies lager dan 25.000 euro verstrekken. Voorts vragen de leden of de mogelijkheid bestaat om de kleinere subsidies te decentraliseren naar lagere overheden?

De leden van de VVD willen graag weten wat er concreet (meer) mogelijk is om lagere verantwoordingsarrangementen onder de aandacht te brengen bij departementen en of de minister dit bereid is te doen. De leden zijn op de hoogte van het interdepartementaal beleidsonderzoek subsidies (hierna IBO genoemd) en willen weten wanneer dit gereed is. Voorts willen de leden van de VVD weten waarom niet alle actiepunten concreet worden opgepakt en uitgevoerd. In het bijzonder waarom het advies om te onderzoeken of het USK kan worden aangevuld met limiteringen van de eisen die in de aanvraagprocedure worden gesteld niet wordt uitgevoerd.

Voorts zijn de leden benieuwd wat de agendering van de follow-up met betrekking tot de correcte doorvertaling van aanwijzing negen en de controle verklaring in de interdepartementale werkgroep USK inhoudt. Tevens willen de leden weten wat er hier concreet aan gedaan zal worden.

Antwoorden

Wat betreft de regeldruk geeft Actal als belangrijkste conclusie dat het USK juist de regeldruk voor de subsidieontvangers vermindert, zonder dat dit heeft geleid tot toenames van misbruik en oneigenlijk gebruik. Wel heeft door het USK een verschuiving plaatsgevonden. Waar de focus eerst lag op verantwoording van kosten achteraf, is het USK nu meer gericht op het sturen op geformuleerde prestaties en een risicoanalyse vooraf. Dit vraagt ook om inspanning van beleidsdepartementen; als de beleidsdoelen van een regeling duidelijk geformuleerd zijn door het departement – en er een scherp beeld is van de prestaties die van een subsidie-ontvanger worden verwacht – kan de aanvraagprocedure gericht worden opgesteld en kan dit leiden tot vermindering in administratieve lasten voor de aanvrager.

Ten aanzien van de gemiddelde (uitvoerings)kosten van (kleine) subsidies is in 2014 een analyse over dit onderwerp aan de Tweede Kamer gestuurd,² waarna schriftelijke vragen zijn gesteld.³ Hieruit blijkt dat de gemiddelde kosten voor een (kleine) subsidieaanvraag zeer uiteenlopen. Dit komt ondermeer doordat subsidieregelingen meer dan eens onderdeel kunnen zijn van programma's met diverse beleidsinstrumenten. De uitvoeringskosten van de subsidieaanvraag worden in een aantal gevallen op programmaniveau geregistreerd en niet per beleidsinstrument. Daarnaast worden op basis van een aantal subsidieregelingen zowel grote als kleine subsidies verstrekt. Onderzoek naar de effectiviteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van een subsidieregeling, op grond waarvan een individuele kleine subsidie kan worden verstrekt, maakt onderdeel uit van elke subsidie-evaluatie. In de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zijn hiervoor

¹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, Staatscourant 2009 nr. 20306.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000-IX, nr. 6.

³ Brief van het ministerie van Financiën betreft 'Vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven over de brief betreffende een analyse van kleine subsidies', zoals verzonden op 15 december 2014.

kwiteitseisen aangegeven. Onderzoek naar de effectiviteit van een individuele kleine subsidieverstrekking kan plaatsvinden door een steekproefsgewijze controle of de prestatie is verricht. Daarnaast geldt er een actieve meldingsplicht voor de ontvanger bij niet nakoming van de subsidievoorwaarden.

Ten aanzien van het al dan niet decentraliseren van kleine subsidieregelingen merk ik op dat departementen zelf een ex ante afweging maken bij het opstellen van een subsidieregeling. Zo kijken departementen in eerste instantie of het nieuwe beleid een taak is voor de Rijksoverheid. Indien dit zo is (bijvoorbeeld omdat het gaat om regelingen die voor nationale politiek relevant zijn; om versnippering te voorkomen; of door landelijke uitvoering zoveel als mogelijk administratieve lasten en uitvoeringskosten te beperken), wordt vervolgens gekeken naar welk instrument voor de uitvoering van deze taak (beleid) het meest geschikt is. Het Rijk zet het instrument 'subsidie' in daar waar het gaat om het behalen van de nationale doelstellingen. Deze doelstellingen zijn veelal in het regeerakkoord verankerd of overeengekomen in EU-verband. Daar waar nodig wordt de samenwerking met andere bestuurslagen gezocht.

Actal doet verschillende aanbevelingen om regeldruk voor (kleine) subsidies te verminderen en de aanvraag van subsidies te vereenvoudigen. De regeldruk kan mogelijk verder worden teruggebracht door de ruimte die het USK hiervoor biedt, beter te benutten; in het bijzonder door het kiezen voor een lager arrangement, daar waar dat past bij de risico-inschatting die het departement hiervoor ex ante maakt. Ik heb dit onder de aandacht gebracht van de betrokken departementen. Actal adviseert over het limiteren van eisen die in de aanvraagprocedure worden gesteld en het voorkomen van onnodig belastende inhoudelijke eisen. Het uitgangspunt is dat er geen onnodige informatie bij de aanvraag wordt opgevraagd. Daarbij wordt door de beleidsverantwoordelijke departementen (en indien van toepassing, door de eventuele uitvoeringsorganisatie) een risico-inschatting gemaakt van de betreffende regeling, met het oog op de risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze inschatting is bepalend voor de hoeveelheid informatie die vooraf wordt gevraagd.

Verder vraagt de VVD wanneer het interdepartementaal beleidsonderzoek naar subsidies (IBO subsidies) gereed is. Het streven is om dit in april 2017 naar de Tweede Kamer te sturen.

De ADR constateerde dat aanwijzing negen en de controleverklaring een follow-up vereisen. Wat betreft aanwijzing negen gaat het hier om het Kaderbesluit-BZK voor subsidies van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In het Kaderbesluit staat een subbepaling die niet geheel overeenstemt met het USK. In de praktijk wordt echter wel aangesloten bij de uitgangspunten van het USK. In 2018 wordt dit Kaderbesluit geëvalueerd en daarbij wordt de betreffende bepaling herbezien. Voor de controleverklaring gaat het om een specifieke subsidieregeling van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), namelijk de RUPS; het uitstapprogramma voor prostituees. De regeling geeft de mogelijkheid om een accountantsverklaring te vragen vanaf 100.000 euro, terwijl het USK de grens legt bij 125.000 euro. Ook in dit geval wordt in de praktijk aangesloten bij de uitgangspunten van het USK doordat er geen verstrekkingen zijn in de range van 100.000 tot 125.000 euro. De regeling loopt tot 1 juli 2018 en bij een eventuele verlenging van de regeling zal worden aangesloten op het USK. In de werkgroep USK zijn experts van alle subsidieverstrekende departementen alsmede RVO.nl en Dus-I vertegenwoordigd. De leden van de werkgroep zijn verantwoordelijk voor een adequate aanpak van aanbevelingen binnen de beleidsverantwoordelijke departementen en uitvoeringsorganisaties. De werkgroep heeft een belangrijke adviserende rol gespeeld in het evaluatieonderzoek van de ADR en monitort de opvolging van de uitkomsten van de evaluatie in hun organisatie. Agendering in de werkgroep USK houdt dus in dat bovengenoemde aandachtspunten rijksbreed worden opgepakt.

2. Vragen en opmerkingen vanuit van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA vragen zich af hoeveel van de geëvalueerde subsidies zijn verstrekt door zbo's en in hoeverre zijn daarbij de Aanwijzingen in acht genomen. Voorts willen de leden weten of de verbeterpunten uit de monitoringsrapportage USK (2013) inmiddels hun weerklink hebben

gevonden. In het bijzonder vragen de leden aandacht voor het meten van prestaties vooraf, waar de monitoringsrapportage USK (2013) problemen ondervond.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten waarom specifiek 91 betalingen de omvang is van de onderzoekspopulatie die de ADR heeft gekozen. De leden willen weten hoe situaties waarbij strengere verantwoordings-eisen worden gehanteerd dan het USK voorschrijft tot stand komen en met welke argumentatie het Rijk dergelijke regelingen afsluit. Graag zouden de leden van de PvdA een waardering ontvangen over de negen beschikkingen die niet voldoen aan het USK en of dit aantal de komende jaren kan worden terug gedrongen. De leden willen ook weten wat de noodzaak is om stelselmatig risicoanalyses uit te voeren.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoeveel provincies en gemeenten er gebruik maken van het USK en welke ontwikkelingen daarin te ontdekken zijn. Daarnaast willen de leden ook weten wat concreet de implementatie van het USK bij lagere overheden betekent.

De leden van de PvdA vragen de minister verder in te gaan op het advies van Actal om betere voorlichting te geven bij subsidieregelingen. De leden van de PvdA-fractie vragen ook naar de specifieke datum waarop beoogd wordt om het IBO naar de Kamer te sturen. Voorts vragen de leden van de PvdA te kijken naar de mogelijkheden om evaluaties achteraf te houden alsmede te onderzoeken welke mogelijkheden dit geeft voor onderzoek naar subsidieaanvragen bij de overheid. De leden vragen zich af hoe ingebed het opnemen van beoogde effecten in de huidige werkwijze is.

Het advies van Actal op een 'go/no-go moment' stelt een tegenstrijdigheid voor en de leden van de PvdA-fractie vragen dan ook in dit licht een appreciatie van de minister op dit specifieke onderdeel van dit advies.

Antwoorden

De Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (USK) gelden voor subsidies verstrekt door departementen en alleen voor die zbo's waarvoor de beleidsverantwoordelijke minister dat zo heeft bepaald. De evaluatie USK is gericht op subsidies die zijn verstrekt door de departementen en waarvoor de aanwijzingen onverkort gelden. Daarnaast is ook een inventarisatie gemaakt van zbo's die subsidie verstrekken en in hoeverre deze moeten voldoen aan het USK.⁴ De resultaten van de tussentijdse monitoringsrapportage USK uit 2013 hebben als input gediend voor de evaluatie USK. Het aandachtspunt uit de monitoringsrapportage betref het 'formuleren van prestaties vooraf' en – in relatie hiermee – het vastleggen van risicoanalyses. In de evaluatie is dit geen aandachtspunt meer gebleken.

Op mijn verzoek heeft de ADR als onafhankelijke partij de actuele stand van de implementatie van het USK geëvalueerd. Er zijn in totaal ruim vierhonderd subsidieregelingen op basis waarvan een individuele subsidie aan een ontvanger verstrekt kan worden. Jaarlijks zijn er in totaal ruim honderdduizend individuele subsidieverstrekingen. Deze worden vastgelegd in een subsidiebeschikking. De ADR heeft 91 individuele subsidiebetalingen geselecteerd (en de bijbehorende subsidiebeschikkingen). Vervolgens heeft de ADR de bijbehorende subsidieregelingen en bovenliggende kaderregelingen geselecteerd (op basis waarvan de individuele subsidiebeschikking tot stand komt). De ADR heeft zo een goede afspiegeling gecreëerd, over de gehele breedte, van de gehele subsidiepopulatie. De ADR heeft vervolgens gecontroleerd of de subsidieverstrekking conform vijftien punten in het USK heeft plaatsgevonden. Hieruit is gebleken dat de subsidieverstrekingen overwegend voldoen aan het USK. Er zijn in de subsidiebeschikkingen slechts negen afwijkingen van het USK geconstateerd. Het gaat bij deze afwijkingen om een subsidieverstrekking, waarbij in de subsidiebeschikking de meldingsplicht niet expliciet staat opgenomen. Tegen deze achtergrond zijn negen afwijkingen in de gehele

⁴ In totaal zijn er 14 zbo's die subsidie verstrekken, waarvan 7 aan het USK moeten voldoen, 1 grotendeels aan het USK moeten voldoen, en 6 niet. Zbo's die aan het USK moeten voldoen zijn: Podiumkunsten, Cultuurparticipatie, Filmfonds, Mondriaanfonds, Creatieve industrie, Nederlands Letterenfonds en UWV. Het stimuleringsfonds journalistiek en het mediafonds moeten grotendeels voldoen. Zbo's die niet aan het USK hoeven te voldoen zijn: NWO, ZonMW, ZIN, NTS en de Referendumcommissie.

onderzoekspopulatie gering. Het ontbreken van de meldingsplicht is geagendeerd in de USK-werkgroep, zodat dit in de toekomst kan worden voorkomen. Wat betreft de noodzaak van risicoanalyses, deze zijn ook bedoeld als een filter, zodat subsidies waarvan het risico op misbruik of oneigenlijk gebruik hoog is niet worden verstrekt, of kunnen worden geborgd.

De PvdA refereert in haar brief aan twee instellingssubsidies waarvoor een extra voortgangsrapportage aan het departement is overlegd. Het betreft hier een overeenkomst die jaren geleden is gesloten en die aansluit bij de bedrijfsvoering van deze instellingen. Deze extra voortgangsrapportage is primair een wens van de instellingen zelf en dienen daarnaast als input voor overlegmomenten met het betrokken departement.

Decentrale overheden passen het USK breed toe. Uit het rapport tussentijdse evaluatie USK bij provincies (2015)⁵ blijkt dat alle provincies het USK hebben geïmplementeerd. Bij de meeste provincies is het gebruik van het USK verankerd in de provinciale subsidieverordening (Asv), bij een enkele provincie in de onderliggende kaderverordening en één provincie heeft de uitgangspunten opgenomen in beleidsregels. Ook gemeentes hanteren modelbeschikkingen die gebaseerd zijn op het USK.

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:24) moeten alle subsidies op een wettelijk voorschrift zijn gebaseerd, iedere vijf jaar worden geëvalueerd. De eisen waaraan deze evaluaties dienen te voldoen, zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Ten aanzien van het advies van Actal om betere voorlichtingen te geven bij subsidieregelingen kan ik meegeven dat goede voorlichting over welke informatie vooraf (bij de aanvraag) moet worden aangeleverd bij iedere afzonderlijke regeling van belang is. Niet alleen voor de aanvrager, maar ook voor de uitvoerder. Dit hangt samen met de duidelijkheid van de beleidsdoelen – en van de prestaties die van een subsidieontvanger worden verwacht. Hoe scherper dit in beeld is, hoe beter ook de voorlichting kan zijn. Daarmee hangt dit ook samen met de ex ante afweging die departementen voor subsidieregelingen maken (een onderwerp in het IBO subsidies). De leden van de PvdA-fractie stellen verder dat het advies van Actal ten aanzien van een 'go/no-go moment' een tegenstrijdigheid voorstelt en vraagt mij om een appreciatie op dit specifieke onderdeel. Het advies van Actal heb ik zo geïnterpreteerd dat zij een institutionele waarborg hebben willen voorstellen. Dit om er zeker van te zijn dat de besluitvorming mede rekening houdt met de praktische uitvoerbaarheid en het perspectief van de doelgroep (aanvragers). Er loopt nu een IBO subsidies waarin ook raakvlakken zijn met de institutionele borging van de ex ante besluitvorming over subsidies. Het streven is om deze in april 2017 naar de Tweede Kamer te sturen. Ik wil de bevindingen van dit onderzoek dan ook afwachten.

⁵ Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Rapportage tussentijdse evaluatie USK bij provincies, 2015.