

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2008

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2008

1. Inleiding

Bij dezen informeer ik u over de inhoud en voortgang bij de vormgeving van de «algemene leveringsvoorwaarden van EZ» voor het merendeel van de EZ-subsidieregelingen in het Kaderbesluit EZ-subsidies. Dit betreft de concrete uitwerking van de toezegging die is opgenomen in actielijn 2 van de stroomlijningsbrief, die ik op 28 februari aan de Tweede Kamer heb aangeboden (31 200 XIII, nr. 47). Hiermee geef ik u tevens nadere informatie over de wijze waarop de matchingcriteria in dit kader worden geregeld, zoals ik heb toegezegd in het AO Stelsel en Sturing van 14 mei 2008 (Kamerstuk 31 288/27 406, nr. 29).

In de stroomlijningsbrief heb ik aangegeven dat het totale EZ-instrumentarium, dat wil zeggen het basispakket en het programmatische pakket voor innovatie, regionaal beleid, ondernemerschap, energie en internationaal ondernemen, onder één eenvoudig en geharmoniseerd pakket van voorwaarden zal komen te vallen. De eerste versie van dit Kaderbesluit EZ-subsidies is concreet gericht op de instrumenten op het gebied van innovatie, regionaal beleid en ondernemerschap en moet begin 2009 in werking treden. Per begin 2010 zal dit besluit worden uitgebreid naar de beleidsterreinen energie en internationaal ondernemen.

Bij de ontwikkeling van het Kaderbesluit is voor zover mogelijk rekening gehouden met de ontwikkeling van het Rijksbrede subsidiekader, dat momenteel onder leiding van het ministerie van Financiën wordt ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van dit kader speelt EZ een actieve rol en fungeert het, zeker voor bedrijfsgerichte subsidies, als best practice op diverse gebieden.

Belangrijke doelstelling bij de ontwikkeling van het Kaderbesluit is te komen tot vermindering van administratieve lasten en van uitvoeringskosten. Om die reden is ook het gedachtegoed van High Trust in dit besluit geïmplementeerd.

Onderstaand ga ik achtereenvolgens in op de positie en hoofdelementen van het Kaderbesluit en vervolgens komen de matchingcriteria aan de orde.

2. Positie van het Kaderbesluit

Het Kaderbesluit EZ-subsidies is gebaseerd op de Kaderwet EZ-subsidies en heeft de juridische vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Door middel van het Kaderbesluit wordt bijgedragen aan:

1. Meer uniforme EZ-regelgeving met ruimte voor maatwerk bij specifieke subsidie-instrumenten;
2. Europese goedkeuring van brede kaders in plaats van individuele regelingen, waardoor melding van nieuwe subsidieregelingen vaak niet meer nodig is;
3. Vermindering van administratieve lasten (High Trust) bij gelijkblijvende of dalende uitvoeringskosten;
4. Modernisering van de uitvoering om met minder inspanning sneller en slagvaardiger te opereren.

2.1. Uniformering

De stroomlijningsbrief van 28 februari 2008 gaat uit van harmonisatie en introduceert de gedachte van een set van «algemene leveringsvoorwaarden» voor het gehele pakket van EZ-instrumenten, zowel voor het basispakket als voor het programmatisch pakket. Het is dwingend voor alle onderliggende regelgeving. Via limitatieve opties en delegatiebepalingen is er ruimte voor maatwerk in specifieke subsidie-instrumenten, waarmee op beleidsmatige wensen kan worden ingespeeld.

De invoering van het Kaderbesluit voor de beleidsterreinen innovatie, regionaal beleid en ondernemerschap per begin 2009 betekent dat dan ook de instrumenten op die beleidsterreinen, waarvan in de stroomlijningsbrief is aangegeven dat zij zullen doorlopen, zullen moeten worden omgebouwd tot nieuwe ministeriële regelingen, die in lijn zijn met het Kaderbesluit. De bestaande regelingen worden tegelijkertijd allemaal ingetrokken. Het gaat bij deze operatie om een «technische» aanpassing, gericht op uniformering, verlaging van administratieve lasten en High Trust.

Op basis van onder andere de Experimentele kaderregeling subsidies innovatieprojecten (de Innovatie Omnibus) is de afgelopen jaren met veel vernieuwingen geëxperimenteerd. Thans is het moment gekomen van verwerking van de opgedane ervaringen in het Kaderbesluit.

2.2. Europese goedkeuring

Het Kaderbesluit zal in 2009 in zijn definitieve vorm worden gemeld bij de Europese Commissie. Tot die tijd is via de al goedgekeurde Omnibus-melding, aangevuld met een reeds ingediende uitbreiding van die melding, voldoende ruimte om binnen de Europese kaders te opereren. Met de melding in 2009 en de daarop volgende reactie van de Europese Commissie kan definitieve zekerheid verkregen worden en behoeven individuele regelingen, die op dit Kaderbesluit zijn gebaseerd, naar verwachting niet meer te worden gemeld.

2.3. Lagere administratieve lasten

De opvattingen over High Trust zijn door het gehele besluit terug te vinden, maar komen het meest prominent tot uitdrukking in de nieuwe kostengrondslag, automatische bevoorschotting, verminderde rapportage-

druk en de verhoging van de grens voor accountantsverklaringen. Verlaging van de administratieve lasten bij de subsidieontvanger mag niet gecompenseerd worden door extra uitvoering. Randvoorwaarde daarvoor is het aanvaarden van meer risico.

Bij de ontwikkeling van het kaderbesluit is voor zover mogelijk reeds rekening gehouden met het Rijksbrede subsidiekader. Naar verwachting zal komend najaar de definitieve inhoud daarvan duidelijk worden. De consequenties kunnen dan meegenomen worden in de komende uitbreiding van het Kaderbesluit, die begin 2010 in werking treedt.

Zoals eerder aangegeven vormt vermindering van administratieve lasten, zonder compensatie daarvan door hoge uitvoeringskosten, een belangrijk element voor het Kaderbesluit. Door de vele verschillende subsidies die onder het Kaderbesluit kunnen worden verstrekt, is het niet mogelijk een overall percentage te noemen, waarmee de administratieve lasten worden verminderd. Wel is het uitgangspunt – zoals aangegeven in de stroomlijningsbrief – dat voor een reguliere subsidieregeling (vgl. een tender op het gebied van innovatie) een vermindering van zeker 25% gehaald moet worden. ACTAL heeft dan ook positief over het Kaderbesluit geadviseerd.

Belangrijke principes die in het Kaderbesluit zijn toegepast ten behoeve van de vermindering van administratieve lasten zijn:

- Aansluiting bij de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger, zoals bij de kostengrondslag en de administratie. De subsidieaanvrager kan kiezen uit drie methoden voor de kostenberekening.
- Prioriteit van lasten en eigen verantwoordelijkheid subsidieontvanger. De subsidieontvanger wordt gehouden aan het plan en de doelen van de subsidieaanvraag; veranderingen daarop moeten worden gemeld.
- Projecten zullen automatisch worden bevoorschot op basis van het financieringsplan bij de aanvraag.
- Er is gekozen voor een systeem van rapportages op de mijlpalen van het projectplan en niet voor vaste rapportagedata.
- De grens voor een verplichte accountantsverklaring is conform het Rijksbrede subsidiekader verhoogd naar 125 000 euro. Voorts is de invoering van Single information Single audit (SiSa) belangrijk voor kennisinstellingen.

2.4. Modernisering van de uitvoering

Het is van groot belang de vernieuwingen van het Kaderbesluit in 2009 in de uitvoeringspraktijk te verzilveren. Daarvoor is zowel op het gebied van administratieve organisatie als ICT verandering nodig. Ook aanpassing van de cultuur speelt hierbij een belangrijke rol.

Verdere voortgang

Het is mijn bedoeling het Kaderbesluit EZ-subsidies begin 2009 in werking te laten treden. Daarvoor zal de Raad van State over deze algemene maatregel van bestuur advies moeten uitbrengen. Dat adviestraject start ik binnenkort.

3. Hoofdelementen

Inhoudelijk is het Kaderbesluit op veel punten vernieuwd ten opzichte van de standaard voor subsidieregelingen, die EZ tot voor kort hanteerde. Dat heeft ook invloed op de matching voor onderzoeksorganisaties.

Voor subsidieaanvragers, dus ook voor onderzoeksorganisaties, is als eerste een nieuwe kostendefinitie van groot belang. Deze maakt het mogelijk om de werkelijk gemaakte kosten in aanmerking te laten komen,

volgens de berekeningsmethode die binnen die (onderzoeks)organisatie wordt gehanteerd. Tot nu toe werd vaak via de definitie van kosten de omvang van de subsidiabele kosten beperkt. Dat is niet meer het geval bij toepassing van integrale kostenberekening. Voor de omvang van een subsidie wordt het instrument van het subsidiepercentage gebruikt, dat in voorkomende gevallen kan worden verlaagd. Ten slotte is de afbakening naar andere overheidssubsidies een factor die veel invloed heeft op de totale overheidsbijdrage aan het werk van onderzoeksorganisaties.

3.1. Subsidiabele kosten

De bepaling van subsidiabele kosten is een kernaspect bij subsidieverlening. Op dit punt is de afgelopen jaren hard gewerkt aan een nieuwe opzet die beter aansluit bij de bedrijfsvoering van subsidieaanvragers. Bij de subsidiabele kosten moet een onderscheid gemaakt worden tussen de kosten die binnen de organisatie van de subsidieontvangers worden gemaakt en de kosten die zij betalen aan derden (inleen en uitbesteding). Die laatste categorie is eenvoudig af te bakenen, omdat die kosten via facturen van derden herkenbaar zijn. Voor kosten binnen de eigen organisatie ligt dat minder eenvoudig door de diverse administratiesystemen die gangbaar zijn bij bedrijven en kennisinstellingen.

Het Kaderbesluit gaat voor de interne kosten van een aanvrager uit van een opzet, waarbij de subsidieontvanger mag kiezen voor één van drie berekeningswijzen en daarmee voor de methode die het beste past bij de eigen bedrijfsvoering. Dat vermindert de administratieve lasten, vergroot de betrouwbaarheid van de opgevoerde kosten en vereenvoudigt de controle daarop.

Dit keuzemodel vloeit voort uit een brede consultatie met het veld (bedrijven en kennisinstellingen), die gestart is als gevolg van onvrede bij met name kennisinstellingen over de te geringe aansluiting tussen de gehanteerde kostengrondslagen en de administratieve systemen van met name universiteiten en TNO/GTI's met daaruit volgende hoge administratieve lasten. De nu gekozen opzet is samen met het veld ontwikkeld en is daar positief ontvangen.

De subsidieaanvrager kan volgens het Kaderbesluit voor de berekening van kosten kiezen uit de volgende drie methoden:

- a. integraal voorcalculatorisch tarief;
- b. loonkosten met procentuele opslag voor indirecte kosten;
- c. vast bedrag per uur per medewerker.

De eerste variant is betrekkelijk nieuw in de EZ-praktijk. Er is mee geëxperimenteerd met de Innovatie Omnibus en de methode is door de Europese Commissie goedgekeurd. De methode is vooral geschikt voor kennisinstellingen en grotere bedrijven. Voordeel van deze methodiek is dat er een reëel kostenbeeld bestaat als grondslag voor de subsidie.

Het door EZ ontwikkelde model is overigens ook overgenomen door het Ministerie van Financiën en onderdeel geworden van het in september 2007 door verschillende ministeries met de VSNU afgesloten convenant lastenreductie doelsubsidies universiteiten. Het vormt voorts tevens een element in het Rijksbrede subsidiekader.

3.2. Subsidiepercentages

De hoogte van de subsidie wordt in de meeste gevallen bepaald als een percentage van de gemaakte kosten. In het Kaderbesluit worden maximale subsidiepercentages opgenomen, die aansluiten bij de Europese steunkaders. Bij ministeriële regeling kan gekozen worden voor lagere percentages voor bepaalde activiteiten.

3.3. Cumulatie en subsidie aan universiteiten (matching)

Subsidies van EZ voor bepaalde activiteiten kunnen samenlopen met subsidies van andere Nederlandse overheden. In die situatie wordt de totale overheidsbijdrage beperkt tot het subsidiepercentage dat in de betreffende EZ-regeling wordt genoemd.

Bij cumulatie met Europese subsidies wordt uitgegaan van de maxima die Europa toestaat. Zo kunnen subsidieaanvragers maximaal profiteren van de Europese faciliteiten.

Apart punt bij cumulatie is de samenloop van projectsubsidies aan universiteiten, TNO en GTI's met exploitatie- en investeringssubsidies. Cumulatie met algemene exploitatie- en investeringssubsidies wordt in beginsel toegestaan. Dit levert een inzet van die algemene middelen op voor doelen die EZ ondersteunt. Cumulatie met subsidies die worden toegekend voor concrete activiteiten/projecten leidt wel tot vermindering van de bijdrage van EZ. In dat geval geldt het subsidiepercentage van EZ als maatstaf voor vermindering van de EZ-bijdrage en als voldoende bijdrage van de overheid als geheel.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven