

Vergaderjaar 2008–2009

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

31 031

Financieel jaarverslag van het Rijk 2006

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

1. Inleiding

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, het kader financieel beheer rijkssubsidies (hierna: subsidiekader) aan. Dit subsidiekader uniformeert en vereenvoudigt de regels voor de uitvoering en verantwoording van alle rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Het is een rijksbreed bindend kader dat leidt tot minder lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en overheid. Het subsidiekader bouwt voort op bestaande best-practices en initiatieven zoals het kaderbesluit EZ-subsidies. De Algemene Rekenkamer en het Adviescollege toetsing administratieve lasten hebben hun positieve waardering voor het voorliggende subsidiekader uitgesproken. Hun adviezen worden betrokken in de verdere uitwerking en evaluatie van het subsidiekader.

Het subsidiekader maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van uitvoerings- en controlelasten, zoals neergelegd in de kabinetsbrief van 20 december 2007 (Kamerstukken II 31 031/29 949, nr. 19). Bovendien is het één van de speerpunten van het programma Vernieuwing van de rijksdienst gericht op een kleinere en efficiëntere overheid. De beoogde besparing op de uitvoeringslasten als gevolg van dit subsidiekader dient mede ter invulling van de efficiencydoelstelling zoals opgenomen in het regeerakkoord. Het subsidiekader is ten slotte een belangrijke bouwsteen voor het realiseren van de lastenreductie voor het bedrijfsleven (met name de inrichting van lastenarme rijkssubsidies voor ondernemers), zoals geformuleerd in het Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven (Kamerstukken 29 515, nr. 202).

Uniforme en bindende toepassing van het kader is een voorwaarde voor het behalen van de doelstellingen. Het subsidiekader wordt vertaald in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Deze aanwijzingen zullen per 1 januari 2010 van kracht worden voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving voor rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Bestaande wet- en regelgeving dient voor 1 januari 2012 aan de aanwijzingen te zijn aangepast.

Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij het begrip «subsidie» in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21)¹. Het subsidiekader kan niet altijd volledig worden toegepast op subsidies die gebaseerd zijn op Europese regelgeving. Het betreft subsidies die geheel of gedeeltelijk (co-financiering) met Europese middelen worden gefinancierd. Europese regelgeving schrijft voor dergelijke subsidies namelijk dwingend zeer gedetailleerde en financiële verantwoordingseisen voor. Het kabinet zet zich in EU-verband sterk in voor vereenvoudiging van ook deze verantwoordingsregels. Het subsidiekader is wel zoveel mogelijk van toepassing op additionele nationale regels ten behoeve van deze EU-subsidies. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om regels voor te hanteren termijnen, voorschotten en het gebruik van uniforme begrippen.

2. Hoofdpijnen van het subsidiekader

Het subsidiekader is gebaseerd op de uitgangspunten: proportionaliteit; sturing op prestaties en hoofdpijnen; uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Op basis van deze uitgangspunten zijn de volgende met elkaar samenhangende maatregelen ontwikkeld:

- a. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag;
- b. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (o.a. termijnen, voorschotten, rapportages); en
- c. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen

Het subsidiekader gaat uit van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de lasten. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld, en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht. Aan dit proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag:

Hoogte subsidiebedrag	arrangement
tot € 25 000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
Vanaf € 25 000 tot € 125 000	verantwoording over de prestatie
Vanaf € 125 000	verantwoording over kosten en prestaties

Voor kleine subsidiebedragen kiest het kabinet voor een meer risico-gerichte aanpak waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen. Dit betekent dat bij kleine subsidies niet standaard om een verantwoording zal worden gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de ontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden. Achteraf kan een risico-georiënteerde controle plaatsvinden bij de ontvanger. Een meer risicogeoriënteerde aanpak betekent ook een zekere risicoacceptatie; belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden. De verantwoordingsfocus bij kleine subsidies ligt op het leveren van de prestatie of dienst in plaats van op de kosten. Hierdoor kan het voor komen dat de werkelijke kosten uiteindelijk lager zijn dan het subsidiebedrag.

Uniformering en vereenvoudiging

In het subsidiekader zijn processtappen, begrippen en verplichtingen die bij iedere subsidie terugkeren vereenvoudigd en geüniformeerd. Het gaat

¹ Buiten beschouwing blijven: inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, reguliere bekostiging van onderwijs en onderzoek en subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties.

hierbij om gestandaardiseerde termijnen voor de subsidieaanvrager en subsidieverstrekker en het toepassen van uniforme berekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven en kostenbegrippen. Daarnaast worden de informatieverplichtingen voor de subsidieontvangers vermindert. De huidige tussentijdse rapportages voor kortlopende subsidies vervallen. Ook de huidige procedure voor het ontvangen van een voorschot wordt fors vereenvoudigd door het invoeren van automatische bevoorschotting.

Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden

Met de invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader wordt ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Dit beleid wordt vastgelegd in een rijksbrede leidraad. Doordat meer wordt uitgegaan van vertrouwen is het van belang dat er voldoende checks en balances in het systeem worden ingebouwd om te borgen dat deze aanpak niet leidt tot verruiming van het misbruik. De rijksbrede leidraad richt zich onder meer op een goed werkend risicomanagementsysteem, het evalueren van subsidieregelingen en het sanctiebeleid. Meer vertrouwen gaat ook hand in hand met een strikte handhaving. Bij constatering van misbruik zal dan ook consequent worden «bestraft» op basis van de beschikbare sanctiemogelijkheden (o.a. terugvorderen inclusief wettelijke rente). Onderdeel van de rijksbrede aanpak is ook het opzetten van een departementale registratie van misbruik. Deze registratie kan input geven voor de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan de totstandkoming van een subsidieregeling, de afweging bij een individuele subsidietoekenning (eventueel preventieve weigering) en ten behoeve van de inrichting van de steekproefsgewijze verantwoording.

3. Besparingen

De besparing van het subsidiekader op rijkssubsidies en subsidies van ZBO's wordt indicatief geraamd op 30% van de administratieve lasten (AL) voor subsidieontvangers en op ruim 20% van de uitvoeringslasten van de overheid (UL). Dit komt indicatief neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen UL). De lasten van verzwarende maatregelen (o.a. extra steekproeven) door toepassing van het subsidiekader zijn hierin verdisconteerd. De percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijkssubsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen. Invoering van het subsidiekader kan nog extra besparingen opleveren omdat de verscheidenheid aan subsidieregelingen en de uitvoeringsprocessen wordt verminderd. De processtappen kunnen daardoor zowel door de subsidieontvanger als door de uitvoerder makkelijker worden doorlopen. Dit scheelt naast kosten ook aanzienlijk in tijd en irritatie.

4. Invoering van het subsidiekader

Uitwerking Aanwijzingen voor de Rijksdienst

Het subsidiekader zal de komende maanden volgens de beschrijving in de bijgevoegde nota «1 op 1» worden uitgewerkt in bindende Aanwijzingen voor de Rijksdienst. De aanwijzingen zullen naar verwachting op 1 juli 2009 worden gepubliceerd en per 1 januari 2010 van kracht worden voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van subsidies. Bestaande wet- en regelgeving dient voor 1 januari 2012 aan de aanwijzingen te zijn aangepast.

Implementatie

De ministeries zijn verantwoordelijk voor het aanpassen van hun eigen subsidieregelingen en die van de ZBO's aan het subsidiekader. Daarnaast moeten ministeries borgen dat nieuwe subsidies aan dit kader voldoen.

Ieder ministerie stelt daarvoor een implementatieplan met een planning op. De ministeries rapporteren periodiek over de voortgang van de implementatie aan het overleg van de secretarissen-generaal over de regeldruk. Er komt een interdepartementale werkgroep Implementatie subsidiekader onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën, die het implementatietraject procesmatig en inhoudelijk begeleidt.

Evaluatie

Het subsidiekader zal in 2012 worden geëvalueerd. In de evaluatie zullen in ieder geval de volgende aspecten worden meegenomen:

- de werking van het subsidiekader;
- de bindende werking van de Aanwijzingen voor de Rijksdienst; en
- de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium, op basis van departementale bevindingen en registratie van misbruik.

5. Additionele mogelijkheden en initiatieven

Stroomlijning van regelgeving

Bijna alle subsidieverstrekkende departementen hebben eigen kaderwetten (of stellen deze alsnog vast) op basis waarvan (kader-) regelingen voor subsidies worden opgesteld en individuele subsidies worden verstrekt. Inhoudelijk zijn er overeenkomsten tussen de verschillende kaderwetten. In het verlengde van de huidige voorstellen voor uniformering en vereenvoudiging ligt het voor de hand om de mogelijkheden van stroomlijning van deze kaderwetten te onderzoeken. In samenwerking met het ministerie van Justitie en betrokken departementen zal hiertoe een nadere probleemanalyse en haalbaarheidsstudie plaatsvinden.

Uitbreiding toepassing kader

De lasten van subsidies worden niet alleen veroorzaakt door het Rijk, maar ook door medeoverheden. Toepassing van het subsidiekader op alle financiële stromen, dus ook op die van de medeoverheden kan mogelijk tot aanzienlijke extra lastenbesparingen leiden vanwege de grote aantallen subsidieverleningen. Ook lopen in de huidige subsidiepraktijk procedures en eisen van subsidieverstrekkers (rijk en medeoverheden) onderling sterk uiteen. Dit leidt tot situaties waarbij subsidieontvangers over vergelijkbare uitgaven op verschillende wijze verantwoording moeten afleggen. Op een breed terrein opererende instellingen als Spirit – één van de grootste Amsterdamse jeugdzorginstellingen – en het Leger des Heils ervaren hierdoor een hoge regel- en verantwoordingsdruk. Een overheidsbrede uniformering en vereenvoudiging zal de lasten van dergelijke organisaties aanzienlijk verminderen. De mogelijkheden daarvoor worden thans met vertegenwoordigers van de betrokken medeoverheden verkend.

Efficiëntere toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Door invoering van het subsidiekader worden veelgebruikte begrippen en voorwaarden in het subsidieproces vereenvoudigd en geüniformeerd. Hiermee wordt een verdere basis gelegd voor efficiënte informatie-uitwisseling tussen onderdelen van de overheid en voor een efficiënte toepassing van ICT in werkprocessen. Eenduidige begrippen en voorwaarden maken het makkelijker om de elektronische dienstverlening aan subsidieontvangers, bijvoorbeeld in de vorm van elektronische formulieren en loketten, verder te ontwikkelen.

6. Verdere ontwikkeling van het subsidiekader

Met de invoering van het rijksbrede subsidiekader wordt een substantiële stap gezet om overheidssubsidies zo efficiënt en verantwoord mogelijk te verlenen. Het subsidiekader biedt een sluitend systeem van eigen verant-

woordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, controle en een consequent sanctiebeleid. Tegelijkertijd biedt het systeem voldoende mogelijkheden om op rijksniveau verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Door de toepassing van dit systeem wordt een gemiddelde besparing beoogd van circa 30% in de administratieve lasten voor de subsidieontvangers en circa 20% in de uitvoeringslasten. De uitkomsten van de evaluatie van het subsidiekader twee jaar na invoering vormen een moment om de mogelijkheden van concentratie van wet- en regelgeving in één subsidiewet te bezien. De ministers van Financiën en Justitie zullen te zijner tijd hier eventuele voorstellen voor doen.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

NOTA «KADER FINANCIËEL BEHEER RIJKSSUBSIDIES»

Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies

Ministerie van Financiën
24 april 2009

INHOUD		blz.
1.	Inleiding	7
1.1	Leeswijzer	8
2.	Uitgangspunten en reikwijdte	9
2.1	Bijdrage van het subsidiekader aan kabinetsdoelstellingen	9
2.2	Uitgangspunten	9
2.3	Toepassing van het kader	11
3.	Wat levert het op?	12
3.1	Lasten van subsidieontvangers en subsidieverstrek- kers	12
3.2	Besparingspotentieel	13
3.3	Impact van het subsidiekader	14
4.	Het subsidiekader	14
4.1.	Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsar- rangementen	15
4.2	Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen	22
4.3	Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden	26
4.4	Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau	27
4.5	Invloed van EU-regelgeving	28
5.	Implementatie	30
Bijlage 1	Advies Adviescollege toetsing administratieve lasten*	
Bijlage 2	Advies Algemene Rekenkamer*	
Bijlage 3	Reactie op het advies van de Algemene Reken- kamer*	

* Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. INLEIDING

Het voorliggende kader financieel beheer rijkssubsidies (hierna: subsidiekader) uniformeert en vereenvoudigt de regels voor het financiële beheer en de verantwoording van subsidies en is op 24 april 2009 vastgesteld door de ministerraad. Dit subsidiekader is één van de speerpunten die in de kabinetsnota «Vernieuwing van de Rijksdienst» is aangekondigd om te komen tot een efficiëntere en kleinere overheid. Het kader maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten dat door de minister van Financiën vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het financieel management van het Rijk (artikel 10 Comptabiliteitswet) is voorgesteld. Het kabinet heeft deze maatregelen, waaronder het subsidiekader, aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer (kamerstuk II 31 031/29 949, nr. 19). Het kader is ook aangekondigd in het Plan van Aanpak regeldruk bedrijven 2007–2011 van het kabinet om de lasten voor bedrijven te verminderen (Kamerstukken 29 515, nr. 202). De Algemene Rekenkamer en het Adviescollege toetsing administratieve lasten hebben hun positieve waardering voor het voorliggende subsidiekader uitgesproken. Hun adviezen – bijgevoegd bij dit rapport – worden betrokken bij de verdere uitwerking en evaluatie van het subsidiekader.

Het instrument subsidie wordt breed ingezet om beleidsdoelen van de overheid te bereiken. Een subsidie is een financiële bijdrage die door een bestuursorgaan wordt verstrekt om een bepaalde activiteit uit te voeren. In 2007 verstrekten alle ministeries (exclusief de zelfstandige bestuursorganen) in totaal circa 70 000 subsidies aan diverse doelgroepen, zoals burgers, bedrijven en instellingen. In het huidige systeem kost het aanvragen van en verantwoorden over rijkssubsidies subsidieontvangers veel tijd, geld en ergernis. Ook de overheid heeft te maken met hoge lasten bij de uitvoering van subsidieregelingen. Gezamenlijk lopen deze lasten jaarlijks op tot circa € 280 miljoen. Per subsidie kunnen deze lasten, afhankelijk van het type regeling, oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Om deze lasten terug te dringen voert het kabinet een uniform bindend kader in voor de uitvoering en het financieel beheer van subsidies. Daarnaast beoogt het subsidiekader het financiële beheer van subsidies te vereenvoudigen en als gevolg daarvan fouten te verminderen. De afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer meermaals onvolkomenheden in het subsidiebeheer geconstateerd. Rode draad hierin is dat ministeries door de ingewikkelde en uiteenlopende procedures en voorwaarden fouten maken. Hierdoor moet veel aandacht en energie worden besteed aan de controle en aan formaliteiten.

Deze nota bevat het resultaat van de interdepartementale uitwerking van het uniforme subsidiekader waarvan de contouren in de hiervoor genoemde brief aan de Tweede Kamer zijn neergelegd. Het kader wordt verankerd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst en wordt – via die aanwijzingen – verplicht voor alle rijkssubsidies en subsidies die worden verstrekt door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Vanaf 1 januari 2010 is het kader verplicht voor nieuwe of gewijzigde subsidieregelingen en voor nieuwe subsidies die door het Rijk worden verstrekt op basis van (kader-)wetten. Voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012 waarbinnen de wet- en regelgeving zal moeten worden aangepast. Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21).

Met dit subsidiekader wordt een sluitend systeem geïntroduceerd van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, controle en een consequente toepassing van het sanctiebeleid. Daarmee biedt het systeem voldoende mogelijkheden om op rijksniveau verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Het kabinet kiest voor een

systeem dat uitgaat van vertrouwen en risico-oriëntatie. Een meer risico-georiënteerd systeem betekent een zekere risicoacceptatie; belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden. Met het voorgestelde kader wordt een forse besparing op de kosten voor subsidies bereikt zowel voor de overheid als voor de subsidieaanvragers. De besparing van het subsidiekader op rijkssubsidies en subsidies van ZBO's wordt globaal geraamd op 30% van de administratieve lasten (AL) voor subsidieontvangers en op ruim 20% van de uitvoeringslasten van de overheid (UL). Dit komt neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen UL). De percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijks-subsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen.

De beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep blijft in het kader buiten beschouwing. De complexiteit van de uitvoering van subsidieregelingen en de lasten voor de subsidieontvangers zijn echter voor een groot deel gelegen in de voorwaarden die aan de ontvanger worden gesteld. Hoe minder of hoe eenvoudiger beleidsvoorwaarden worden gesteld, hoe efficiënter de verantwoording en de controle kunnen worden ingericht. Bij het opstellen van een subsidieregeling moet daarom altijd de afweging worden gemaakt tussen de noodzaak van (specifieke) voorwaarden en de lasten die dit tot gevolg heeft in de uitvoering en verantwoording.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en reikwijdte

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de wijze waarop het subsidiekader invulling geeft aan het kabinetsbeleid. De hoofdlijnen van het subsidiekader worden beschreven aan de hand van de uitgangspunten. Voorts wordt ingegaan op de reikwijdte en het bindende karakter van het kader.

Hoofdstuk 3 Wat levert het op?

Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige administratieve- en uitvoeringslasten die momenteel gepaard gaan met subsidies en het besparingspotentieel van het subsidiekader. Hierbij wordt inzicht gegeven in de mate waarop verschillende maatregelen bijdragen aan dit besparingspotentieel.

Hoofdstuk 4 Het subsidiekader

In hoofdstuk 4 wordt het subsidiekader beschreven langs drie met elkaar samenhangende onderdelen:

1. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en toepassing van grensbedragen;
2. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
3. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Daarnaast wordt ingegaan op de Europese aspecten die samenhangen het subsidiekader.

Hoofdstuk 5 Implementatie

Hoofdstuk 5 geeft op hoofdlijnen aan hoe het kader wordt geïmplementeerd.

2. UITGANGSPUNTEN EN REIKWIJDTE

2.1 Bijdrage van het subsidiekader aan kabinetsdoelstellingen

Het subsidiekader bestaat uit drie met elkaar samenhangende onderdelen:

1. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarbij de toepassing afhankelijk is van de hoogte van het subsidiebedrag;
2. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
3. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Het subsidiekader gaat uit van de visie van het kabinet ten aanzien van het functioneren van de overheid zoals die is neergelegd in de Nota Vernieuwing Rijksdienst en het Coalitieakkoord. Hiervan is de kerngedachte dat een betere en kleinere overheid realiseerbaar is, mits voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden waaronder eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder controle en werken vanuit vertrouwen. Het subsidiekader sluit ook aan bij de ontwikkelingen die zijn ingezet met het interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en Controletoeren («Verantwoordelijkheid en verantwoording», Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2003–2004, nr. 3) en de hierop volgende kabinetsreactie (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 950, nr. 1). De essentie hiervan is dat sturing op hoofdlijnen in samenhang met risicomangement voorkomt dat beheersingsmaatregel op beheersingsmaatregel wordt gestapeld en veelvuldig uitgebreide rapportages moeten worden gevraagd.

2.2 Uitgangspunten

Het subsidiekader is gebaseerd op vier uitgangspunten, die in de navolgende paragrafen worden toegelicht:

1. proportionaliteit;
2. sturing op prestaties en hoofdlijnen;
3. uniformering en vereenvoudiging; en
4. verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

2.2.1 Proportionaliteit

Het voornaamste uitgangspunt van het kader is proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan. Uit onderzoek naar de administratieve- en uitvoeringslasten¹ in 2008 blijkt dat de totale lasten van subsidies, afhankelijk van het type regeling, kunnen oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Dit komt doordat in de huidige situatie voor alle subsidies ongeacht hun omvang en risico nagevoeg dezelfde zware regels voor de uitvoering en de verantwoording gelden.

Aan het proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard arrangementen. De arrangementen onderscheiden zich van elkaar door de voorwaarden en verplichtingen die worden gesteld aan de uitvoering en verantwoording van de subsidie. Om de proportionaliteit te borgen is voor de toepassing van de arrangementen gekozen voor een objectief criterium, namelijk het subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordings-eisen er worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. De arrangementen en de grensbedragen zijn opgenomen in tabel 1.

¹ Meting lasten van subsidies; Sira consulting; 17 januari 2008.

Tabel 1 Drie uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en grensbedragen

hoogte subsidiebedrag	arrangement
tot € 25 000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
vanaf € 25 000 tot € 125 000	verantwoording over de prestatie
vanaf € 125 000	verantwoording over kosten en prestaties

2.2.2 Sturing op prestaties en hoofdlijnen

Het tweede uitgangspunt is sturing op prestaties en hoofdlijnen. Op dit moment is de verantwoording van de meeste subsidies gericht op een verantwoording over de kosten. Hierbij wordt vaak «zekerheid» gezocht in complexe administratieve verplichtingen waarmee hoge administratieve en uitvoeringslasten gepaard gaan. Voorbeelden hiervan zijn gedetailleerde kostenverantwoordingen en verplichtingen met betrekking tot het bijhouden van een urenadministratie.

Het subsidiekader gaat, vooral voor kleinere subsidies, uit van prestatie-subsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van werkelijke kosten. Prestatiesubsidiëring betekent dat er een vast bedrag wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf overeengekomen activiteit en/ of prestatie. Door het afrekenen op basis van prestaties en het vervallen van de gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies worden de administratieve lasten en de uitvoeringslasten fors verminderd. Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Bij deze wijze van subsidiëren wordt geaccepteerd dat – zolang de subsidieontvanger de prestatie/activiteit verricht – het subsidiebedrag hoger kan zijn dan de werkelijke kosten. Een dergelijke situatie leidt niet tot terugvordering. De nadruk bij de subsidieverlening komt, veel meer dan nu, te liggen op het vooraf vaststellen en definiëren van de prestatie/activiteit waarvoor de subsidie wordt verstrekt tegen een vooraf afgesproken prijs. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van instrumenten zoals referentielijsten en normbedragen.

2.2.3 Uniformering en vereenvoudiging

Het derde uitgangspunt is het uniformeren, vereenvoudigen en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies. Gelijksortige bepalingen in verschillende regelingen worden momenteel vaak uiteenlopend geformuleerd. Ook de regels voor de uitvoering van subsidies zijn uiteenlopend. Op dit moment is er bij de rijksoverheid sprake van meer dan 400 verschillende subsidieregelingen. De subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat weliswaar algemene bepalingen voor het subsidieproces, maar laat veel ruimte voor nadere invulling. In aanvulling op de Awb worden binnen het Rijk regels gesteld in departementale (kader-)wetten, (kader-)besluiten, subsidie-regelingen, algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) en individuele verleningsbeschikkingen. Hierdoor ontstaan veel vormen van subsidieverlening en -verantwoording en een opeenstapeling van voorschriften en controles. De diversiteit wordt nog groter als ook de medeoverheden in beschouwing worden genomen. De veelheid van verschillende regels en de versnippering leidt tot eisen, die de uitvoering voor zowel overheid als subsidieontvangers onnodig compliceren. Een voorbeeld is het Leger Des Heils. Deze landelijk werkende instelling die met veel subsidieverstrekende overheden te maken heeft, is als gevolg van de wirwar van regels genoodzaakt jaarlijks meer dan 25 verschillende jaarrekeningen op te stellen. Het subsidiekader bevat uniforme en vereenvoudigde regels voor het financiële beheer van subsidies (aanvraag, uitvoering en de

verantwoording). Concreet gaat het ondermeer om verplichtingen ten aanzien van termijnen, kostenbegrippen, voorschotten en (tussentijdse) rapportages.

2.2.4 Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie

Het vierde uitgangspunt is het werken vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Aan dit vertrouwensprincipe wordt vormgegeven door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Dit betekent ook meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Zo zal de subsidieontvanger direct aan de subsidieverstrekker moeten melden wanneer de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet zullen worden verricht, of dat niet aan subsidieverplichtingen zal worden voldaan.

Werken vanuit vertrouwen betekent dat een zeker risico wordt geaccepteerd. Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige sturing los te kunnen laten, moet aan randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden worden verankerd in een rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen waar risicomanagement, strikte handhaving en departementale registratie van misbruik deel van uitmaken.

Risicomanagement houdt in dat mogelijke risico's voorafgaand aan de subsidieverlening in beeld worden gebracht, goed worden afgewogen en dat hierop wordt geanticipeerd, met name bij het inrichten van een steekproefsgewijze verantwoording of controle. Bij de risicoanalyse kunnen onder meer de doelgroep van subsidieontvangers, het type regeling en de hoogte van het subsidiebedrag in beschouwing worden genomen. De departementale auditdiensten kunnen, aan de voorkant van het proces, een adviesrol vervullen ten aanzien van deze risico-inschatting en de controleaspecten. Tegelijkertijd moet er worden opgetreden wanneer het vertrouwen wordt beschaamd. Bestaande mogelijkheden zoals het terugvorderen van het subsidiebedrag worden consequent toegepast. Daarnaast wordt het handhavinginstrumentarium per 1 juli uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. Hierdoor kan de subsidieontvanger geen voordeel genieten van misbruik. Subsidieontvangers die misbruik maken van de subsidie worden departementaal geregistreerd. Deze registratie kan input geven voor de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan een subsidieregeling of een individuele subsidietoekenning.

Door op deze manier invulling te geven aan het principe vertrouwen worden goedwillende bedrijven, instellingen en burgers minimaal belast en hoeven de goeden niet onder de kwaden te leiden.

2.3 Toepassing van het kader

Bindende rijksbrede toepassing van het subsidiekader is een voorwaarde voor het behalen van de maximaal mogelijke reductie van lasten. Het subsidiekader wordt vastgelegd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Deze juridische vormgeving heeft twee voordelen: snelle invoering van het kader en flexibiliteit om snel en adequaat in te spelen op ervaringen met het subsidiekader in de komende tijd. Departementale subsidiewetten en regelingen moeten aan de hand van deze aanwijzingen worden aangepast. Voor deze aanpassing geldt het volgende invoeringsregime:

- nieuwe regelgeving en beleidsregels moeten na de inwerkingtreding van de aanwijzingen voor rijkssubsidies (1 januari 2010) aan deze aanwijzingen voldoen;

- incidentele subsidies die op of na 1 januari 2010 worden verstrekt moeten aan de aanwijzingen voldoen;
- voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012. Dat wil zeggen: alle bestaande regelingen moeten zijn aangepast voor 1 januari 2012. Het kader – en de aanwijzingen – hebben geen gevolgen voor lopende subsidies die zijn verstrekt op basis van bestaande nog niet aangepaste regelingen. Voor die subsidies blijven de rechten en verplichtingen ongewijzigd.

Door dit invoeringsregime wordt de invoeringsbelasting van het nieuwe subsidiekader zo beperkt mogelijk gehouden.

Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21). Hier wordt een subsidie als volgt omschreven: de aanspraak op financiële middelen (1), door een bestuursorgaan verstrekt (2), met het oog op bepaalde activiteiten van een ontvanger (3) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (4). Conform deze afbakening blijven buiten beschouwing: opdrachten, inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties en subsidies die worden verleend op basis van subsidieprogramma's die op Europees niveau tot stand zijn gekomen. Verder blijven de financiële middelen die worden verstrekt aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) buiten beschouwing.

Het voorgestelde subsidiekader is niet van toepassing op de reguliere bekostiging van de onderwijsinstellingen. Voor deze reguliere bekostigingsstromen gelden thans al vereenvoudigde verantwoordingsregels die overigens goed aansluiten bij het subsidiekader. Aanvullende subsidies die naast de reguliere bekostiging worden toegekend aan onderwijsinstellingen vallen wel onder de reikwijdte van het kader.

De subsidies die door ZBO's – als subsidieverstrekker – worden verstrekt vallen eveneens onder de reikwijdte van het kader¹. De verantwoordelijke minister zal daartoe aanwijzingen geven aan het betrokken ZBO. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de subsidies die worden verstrekt door NWO.

3. WAT LEVERT HET OP?

3.1 Lasten van subsidieontvangers en subsidieverstrekkers

Administratieve lasten zijn de kosten voor de subsidieontvangers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Met andere woorden; de informatieverplichtingen die samenhangen met de aanvraag, de verantwoording en de afrekening van de subsidie. Uitvoeringslasten zijn de direct met de subsidieverstrekking en afrekening gemoeide kosten die de overheid maakt. Uit het onderzoek «Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht»² komt naar voren dat de huidige administratieve lasten bij Rijkssubsidies en de subsidies verstrekt door ZBO's jaarlijks oplopen tot circa € 200 miljoen. De uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker komen neer op circa € 80 miljoen. Hierin zijn de lasten voor nationale regelingen waarvan een deel van de subsidie door Europees geld wordt gefinancierd niet meegenomen. Uit eerder onderzoek «Meting lasten van subsidies»³ blijkt dat de lasten percentueel gezien, afhankelijk van het type regeling, kunnen oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag.

¹ Met de cultuurfondsen van OCW wordt in dit verband nog overlegd.

² Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht; EIM, 2008.

³ Meting lasten van subsidies; Sira consulting; 17 januari 2008.

3.2 Besparingspotentieel

Het doel van het hierboven genoemde onderzoek naar het besparingspotentieel¹ was een representatieve schatting te bepalen van het besparingspotentieel van het Rijksbrede subsidiekader, uitgedrukt in vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten in euro's en als percentage van de huidige lasten. Bij het bepalen van de administratieve- en de uitvoeringslasten en de mogelijke besparingen is gebruik gemaakt van de definities en methodiek van het standaardkostenmodel². Het standaardkostenmodel is binnen de overheid de standaardmethode om lasten in kaart te brengen. Het besparingspotentieel is berekend op basis van een representatief aantal subsidieregelingen. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van de subsidie (doelgroep, subsidievorm en aantal verleningen) en de uitwerking die de invoering van het subsidiekader zal hebben.

Het onderzoek naar het besparingspotentieel van het subsidiekader laat de volgende mogelijke besparingen zien (tabel 2).

Tabel 2 Besparingspotentieel administratieve lasten en uitvoeringslasten uitgedrukt in percentages van de huidige lasten

Besparingsmaatregelen subsidiekader		Potentiële lastenvermindering	
		administratieve lasten	uitvoeringslasten
1	Subsidie tot € 25 000 op basis van de aanvraag	8%	5%
2	Geen financiële verantwoording en geen accountantsverklaring bij subsidies tot € 125 000	13%	10%
3	Vereenvoudiging en uniformering begrippen, berekeningen en tarieven	6%	6%
4	Vereenvoudiging bevoorschotting en tussenrapportages	3%	2%
Totaal		30%	23%
		€ 57 mln.	€ 18 mln.

Bron: EIM, 2008

De beoogde besparingen worden deels bereikt door de toepassing van de standaardarrangementen op basis van grensbedragen (besparingsmaatregelen 1 en 2). Deze maatregelen dringen het aantal handelingen in het subsidieproces terug. Daarnaast worden de besparingen bereikt door de vereenvoudiging en uniformering van begrippen, berekeningen, tarieven, bevoorschotting en rapportages (besparingsmaatregelen 3 en 4). Deze maatregelen leiden tot tijdsbesparing. Toepassing van het subsidiekader kan ook leiden tot nieuwe handelingen, bijvoorbeeld handelingen inzake risicoanalyse en preventie van misbruik. Deze zijn verdisconteerd in het berekende besparingspotentieel.

Tabel 2 laat zien dat met het subsidiekader de totale administratieve lasten met circa 30% kunnen verminderen. Daarnaast zou tevens een besparing van ruim 20% op de uitvoeringslasten gerealiseerd kunnen worden. Dit komt neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen uitvoeringslasten).

De besparingspercentages zijn berekende gemiddelden voor alle Rijkssubsidies en dus niet direct te vertalen op een individuele subsidieregeling of uitvoeringspraktijk. Er zullen subsidieregelingen zijn waar de besparing lager, of juist hoger, kan uitvallen. Dit is afhankelijk van de huidige inrichting van de subsidieregeling en van het arrangement waaronder de rege-

¹ Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader; Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht; EIM, 2008.

² Voor een nadere uitwerking van het Standaard Kostenmodel en een toelichting op het gebruik hiervan, zie de handleiding: Meten is Weten II, Regiegroep Regeldruk, Den Haag, januari 2008.

ling in de toekomst gaat vallen. Tabel 2 laat zien hoe de afzonderlijke maatregelen bijdragen aan het totale besparingspercentage. De maatregelen die tot verzwaaring van de administratieve lasten en uitvoeringslasten kunnen leiden zijn hierin verdisconteerd (bijv. extra toetsing vooraf en/of extra steekproeven). Niet meegenomen zijn lasten voor bijvoorbeeld het opstellen van de subsidieregelingen en algemene kosten gemaakt door uitvoeringsorganisaties. Invoering van het subsidiekader zou ook op dit vlak besparingen kunnen opleveren omdat de diversiteit in subsidieregelingen wordt verminderd. Naast de feitelijke besparingen die door toepassing van het kader kunnen worden gerealiseerd, kan het kader ook veel tijd en ergernis besparen.

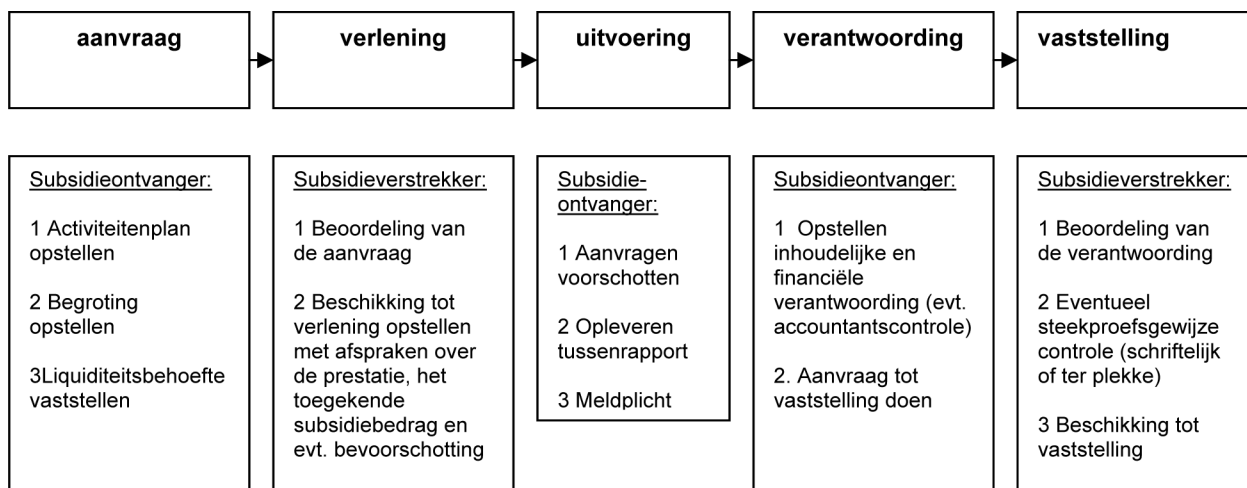
3.3 Impact van het subsidiekader

Het toepassen van de arrangementen heeft vooral een groot effect op de lasten van subsidies tot € 125 000. Van de subsidies die op dit moment nog worden verantwoord op basis van werkelijke kosten, zou als gevolg van het subsidiekader 85% naar een eenvoudiger uitvoerings- en verantwoordingsarrangement verschuiven. Naar verwachting zou ongeveer 20% van de subsidies op basis van werkelijke kosten naar arrangement 2 verschuiven. Dit houdt in dat de subsidieontvanger zich kan verantwoorden op basis van de verrichte prestatie of dienst en geen gedetailleerde kostenverantwoording meer hoeft te overleggen. Ongeveer 65% van deze subsidies betreft subsidies kleiner dan € 25 000. Deze subsidies zouden naar arrangement 1 verschuiven. Dit houdt onder andere in dat de subsidieontvangers over deze subsidies niet standaard hoeven te verantwoorden, maar alleen desgevraagd. Voor de overige 15% van de verleende subsidies zou als gevolg van dit subsidiekader geen wijziging van verantwoording optreden. Deze subsidies blijven op basis van werkelijke kosten verantwoord. Dit betreft verleningen vanaf € 125 000.

4. HET SUBSIDIEKADER

Bij de ontwikkeling van het subsidiekader is uitgegaan van de stappen die in het huidige subsidieproces worden doorlopen, namelijk: aanvraag; verlening; uitvoering; verantwoording en vaststelling. Het kader is vooral gericht op vereenvoudiging van deze processtappen en het wegnemen van onnodige verschillen in dit proces. In figuur 1 is het huidige subsidieproces schematisch weergegeven.

Figuur 1 Het huidige proces van subsidieverstrekking



Voorafgaand aan de uitvoering van het subsidieproces stelt een bestuursorgaan in het algemeen een subsidieregeling op. In de subsidieregeling staat waarvoor en voor wie de subsidie is bedoeld en welke voorwaarden er gelden. Op basis van de regeling kan de subsidieaanvrager aanspraak maken op een financiële bijdrage om een bepaalde activiteit uit te voeren. De aanvrager moet een aanvraag indienen om aanspraak te maken op een subsidie. Wanneer de aanvraag wordt gehonoreerd, wordt er een beschikking opgesteld. Bij een verleningsbeschikking geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen en vermeldt welke voorwaarden/verplichtingen moeten worden nagekomen om aanspraak te maken op deze financiële middelen. Vervolgens kan de subsidieontvanger de activiteit uitvoeren conform de verplichtingen die zijn opgenomen in de beschikking en de daaraan verbonden subsidieregeling. Wanneer de activiteit is uitgevoerd, of na afloop van de termijn, dient de subsidieaanvrager een aanvraag tot vaststelling in. Met de aanvraag tot vaststelling verantwoordt de subsidieontvanger zich, afhankelijk van de gestelde voorwaarden, over de prestatie en/of met een financiële verantwoording en indien vereist een accountantsverklaring. De subsidieverstrekker beoordeelt de verantwoording en kan aanvullend steekproefsgewijs controleren (schriftelijk extra informatie opvragen en controleren of ter plekke controleren). Op basis van deze beoordeling stelt de subsidieverstrekker de subsidie vast. De subsidievaststelling is de beschikking waarmee de subsidieverstrekker het subsidiebedrag definitief toekent, waarna het bestuursorgaan overgaat tot afrekening.

4.1. Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen

In deze paragraaf volgt een uitwerking van de toepassing van de drie arrangementen. In de beschrijving van de arrangementen wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van elk arrangement en de wijzigingen/vereenvoudigingen ten opzichte van het huidige proces.

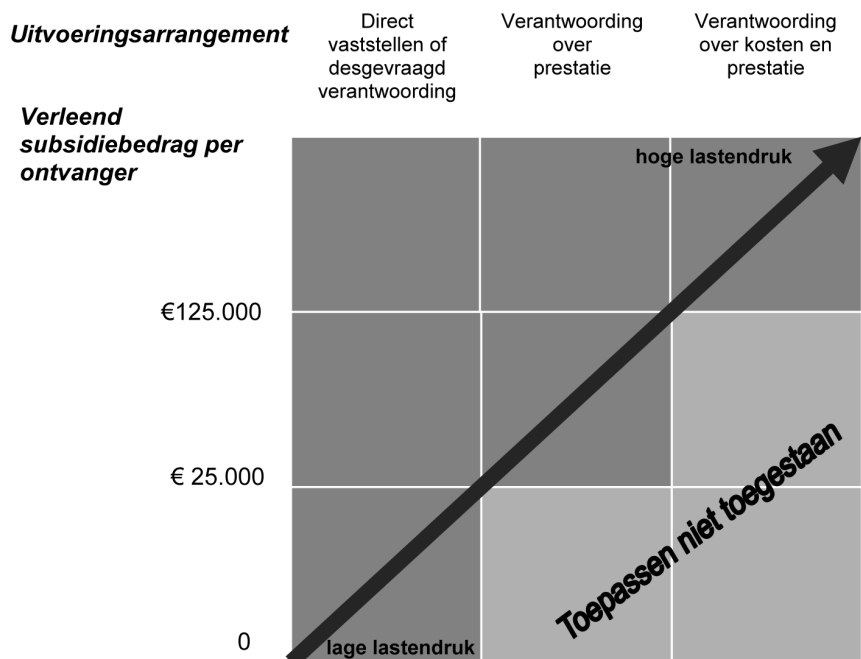
4.1.2 Toepassing op basis van grensbedragen

Om de proportionaliteit te borgen is de toepassing van de arrangementen gebonden aan een objectief criterium: het toegekende subsidiebedrag. Bij

een subsidiebedrag tot € 25 000 per ontvanger is het toepassen van het meest eenvoudige arrangement verplicht. Naarmate het subsidiebedrag hoger is, biedt het kader meer flexibiliteit: er kan altijd een «lichter» arrangement worden toegepast. Figuur 2 geeft deze toepassing weer.

Bij de keuze van de grensbedragen is aangesloten bij bestaande praktijken. Een aantal ministeries vraagt bijvoorbeeld al standaard geen accountantsverklaring bij de verantwoording beneden de € 125 000. Tevens is gekeken naar de impact op de huidige subsidies. Veruit de meeste subsidies die door het Rijk worden verstrekt zijn kleine subsidies, dat wil zeggen subsidies tot € 25 000. Dit betekent dat met de gekozen indeling de meeste subsidies in een eenvoudig arrangement vallen in plaats van een zwaar verantwoordingsregime op basis van werkelijke kosten. Niettemin blijft de keuze voor deze grenzen deels arbitrair. De grensbedragen kunnen periodiek worden aangepast indien daar aanleiding toe is.

Figuur 2 Toepassing van drie standaard arrangementen op basis van grensbedragen



Doordat de toepassing van het arrangement is gebonden aan de hoogte van de individuele subsidiebeschikking kan de situatie zich voordoen dat er binnen één regeling met meerdere verantwoordingsarrangementen wordt gewerkt. Dit kan leiden tot meerdere procedure voorschriften in de uitvoering, maar als dit systeem eenmaal is ingeregeld (in de systemen) levert dit geen extra lasten op.

4.1.3. tot € 25 000 arrangement 1: «Direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie»

Bij dit arrangement zijn de administratieve lasten en uitvoeringslasten het laagst. Het subsidiebedrag is een vast bedrag (lumpsum) dat in de regeling wordt vastgesteld of wordt bepaald op basis van een begroting die wordt ingediend bij de aanvraag. Kenmerkend is dat de subsidieontvanger achteraf niet standaard verantwoording hoeft af te leggen aan de subsidieverstrekker. Binnen dit arrangement zijn twee varianten mogelijk:

- a) de subsidie wordt direct vastgesteld en er vindt geen verantwoording achteraf plaats; of
- b) de subsidie wordt verleend en na verloop van tijd (22 weken na het verrichten van de gesubsidieerde activiteit) ambtshalve, zonder aanvraag tot subsidievaststelling van de subsidieontvanger, door de subsidieverstrekker vastgesteld. Zolang de termijn voor de ambtshalve vaststelling nog niet is verstreken, houdt de subsidieverstrekker de mogelijkheid om steekproefsgewijs verantwoording te vragen over de aan de subsidie verbonden verplichtingen en om – indien niet of niet geheel aan de voorwaarden zijn voldaan – terug te vorderen.

Op basis van risicoanalyse bepaalt de subsidieverstrekker in principe per subsidieregeling of variant 1a of 1b wordt toegepast. Indien de keuze per individuele subsidieverlening wordt gemaakt moet deze keuze geschieden op objectieveerbare gronden. In situaties waarin de subsidie pas na afloop van de gesubsidieerde activiteit wordt verleend; niet gebonden is aan specifieke voorwaarden (waarderingsbijdrage); of een incidentele subsidie van geringe financiële omvang betreft ligt het voor de hand om arrangement 1a te hanteren. Indien de activiteiten nog moeten plaatsvinden dan ligt variant 1b meer voor de hand. In deze variant is het namelijk mogelijk om achteraf steekproefsgewijs verantwoording op te vragen over de aan de subsidie verbonden verplichtingen en eventueel op basis van deze steekproef het subsidiebedrag terug te vorderen.

Ad a Direct vaststellen

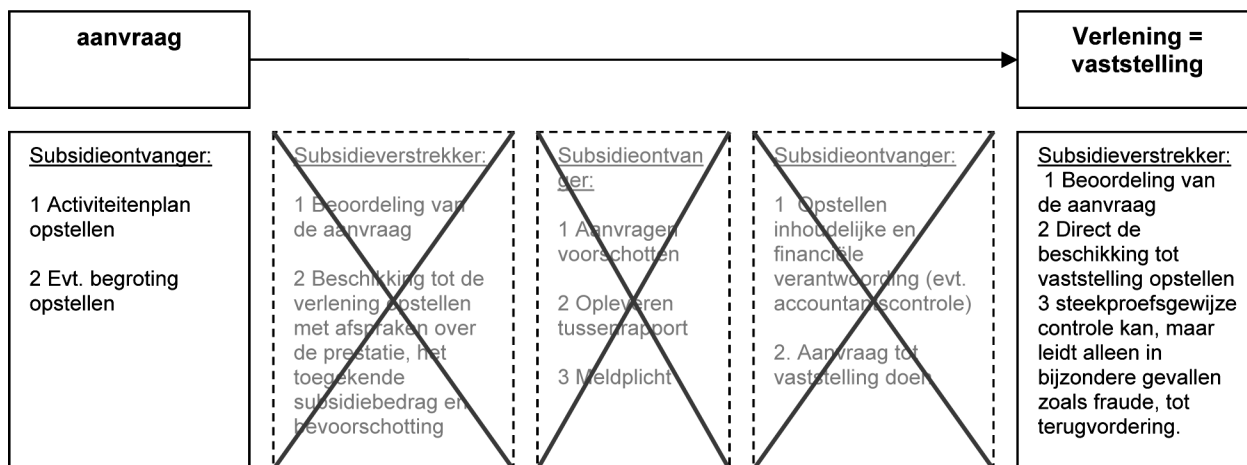
Bij toepassing van de eerste (a) variant wordt de subsidie afgehandeld op basis van de aanvraag en vindt er achteraf geen verantwoording plaats. De subsidie kan worden verstrekt voorafgaand aan of na afloop van de subsidiabele activiteiten. Wanneer wordt gekozen voor de «achteraf subsidie», worden de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag meegestuurd. In dit geval kan ook gevraagd worden om opgave van het totaal van de kosten. Dit kan van belang zijn voor subsidies waarvoor maximale toegestane EU-steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden.

Subsidieregeling stimulering totstandkoming arbocatalogi

Deze regeling van het ministerie van SZW kent subsidie toe voor het opstellen van arbocatalogi. De subsidie wordt direct na beoordeling van de subsidieaanvraag (arbocatalogus bijgesloten) door SZW vastgesteld. Voor elke goedgekeurde arbocatalogus wordt een vast bedrag van € 50 000 subsidie verstrekt. Het voorbeeld laat zien dat het eerste arrangement ook toegepast kan worden bij hogere subsidiebedragen.

In figuur 3 is het subsidieproces bij toepassing van arrangement 1a schematisch weergegeven. De vergelijking met figuur 1 laat zien dat de processtappen voor verlening, uitvoering en verantwoording vervallen.

Figuur 3 Het subsidieproces volgens arrangement 1a, direct vaststellen



Ad b Ambtshalve vaststellen

Bij toepassing van de tweede (b) variant wordt de subsidie verleend en direct voor 100% bevoorschot. De subsidie wordt vervolgens uiterlijk binnen 22 weken nadat de activiteiten (moeten) zijn verricht (dit tijdstip wordt opgenomen in de subsidiebeschikking) ambtshalve vastgesteld¹ door de subsidieverstrekker. Binnen deze termijn vraagt de subsidieverstrekker steekproefsgewijs aan de subsidieontvanger verantwoording af te leggen en/ of controleert de subsidieontvanger (fysiek of administratief) of aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. Deze steekproef is gebaseerd op een risicogeoriënteerde benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang, samenstelling en achtergrond van de doelgroep. De omvang en wijze van de steekproef hangt af van de specifieke regeling. Vooraf wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht en welke bewijsstukken de subsidieontvanger in de eigen administratie moet bewaren. Voorbeelden van bewijsstukken zijn bijvoorbeeld een deelnemerslijst van een congres of een publicatie van een onderzoek.

Indien de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteit niet, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen verricht, moet hij dit verplicht melden bij de subsidieverstrekker. De subsidieverstrekker zal dan, afhankelijk van de situatie en nadat hij zich op de hoogte heeft gesteld van de mate waarin de prestatie niet geleverd dan wel aan de verplichtingen niet zal worden voldaan, de subsidie ambtshalve op een lager bedrag kunnen vaststellen. Ook kan de subsidieverstrekker nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd. Deze meldingsplicht is in dit arrangement essentieel omdat de subsidieontvanger niet, zoals bij de andere arrangementen, standaard verantwoording aflegt. Als bij de desgevraagde verantwoording en/of controle blijkt dat niet aan deze meldingsplicht is voldaan kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente. In geval van misbruik wordt dit departementaal geregistreerd.

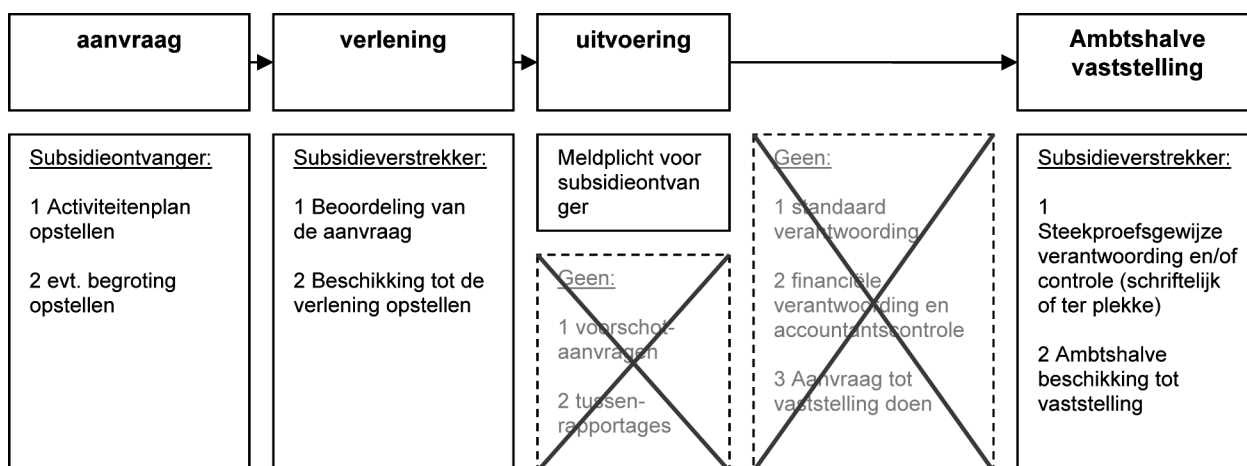
¹ Ambtshalve vaststelling betekent dat de subsidieverstrekker de subsidie vaststelt op enig moment zonder dat de subsidieontvanger een aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) hoeft te doen.

Manifestatie voor duurzame energie

EZ subsidieert een manifestatie voor duurzame energie onder de voorwaarde dat het EZ-logo op het programmaboekje komt. Het boekje wordt pas gedrukt na de toezegging van de subsidie. In de subsidiebeschikking wordt opgenomen dat de subsidieontvanger een exemplaar van het boekje moet bewaren gedurende een bepaalde periode, zodat hij het desgevraagd over kan leggen.

Figuur 4 geeft het subsidieproces bij toepassing van arrangement 1b schematisch weer. In arrangement 1b wordt de huidige standaardverantwoording vervangen door een steekproefsgewijze verantwoording. Ook worden geen tussentijdse rapportages gevraagd en wordt de gehele subsidie in één keer als voorschot uitgekeerd.

Figuur 4 Het subsidieproces volgens arrangement 1b, desgevraagd verantwoording over de prestatie.



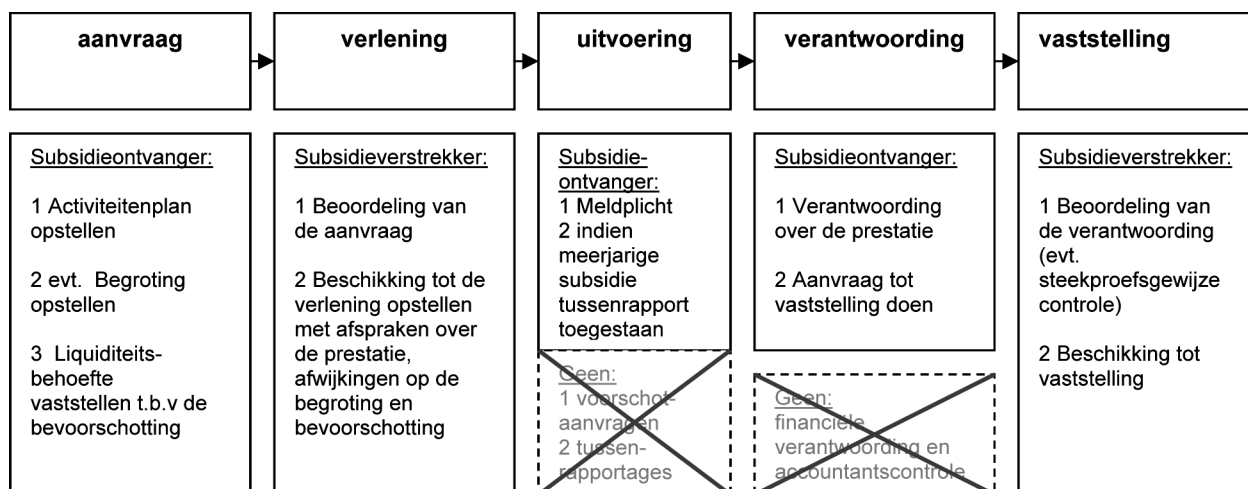
4.1.4 vanaf € 25 000 tot € 125 000: arrangement 2 «Verantwoording over de prestatie»

Bij arrangement 2 is de hoofdregel dat het subsidiebedrag een vast bedrag is of een vast bedrag voor een nog te leveren prestatie-eenheid (-eenheden). In tegenstelling tot het eerste arrangement wordt wel standaard verantwoording afgelegd. De verantwoording geschiedt over de prestatie (bijvoorbeeld een congres of onderzoeksrapport) of over een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid (bijvoorbeeld het aantal opgeleide studenten). Bij de prestatieverantwoording kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, alternatieve toetsen, deskundigenverklaring of bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie). De gewenste bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, worden in de regeling of in de verleningsbeschikking opgenomen. Het is toegestaan om steekproefsgewijs aanvullende informatie op te vragen of ter plekke te controleren of de prestatie is verricht. Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten en geen accountantsverklaring gevraagd. Indien de prestatie niet of niet geheel conform de verleningsbeschikking wordt uitgevoerd, bepaalt de subsidieverlener, afhankelijk van de oorzaak van de afwijking, of het subsidiebedrag lager vastgesteld moet worden.

In figuur 5 is het subsidieproces bij toepassing van arrangement 2 schematisch weergegeven. Het belangrijkste verschil met het huidige uitvoeringsproces is het vervallen van de financiële verantwoording.

Daarnaast worden lasten bespaard door de vermindering van tussentijdse rapportages en automatische bevoorschotting.

Figuur 5 Het subsidieproces volgens arrangement 2, verantwoording over de prestatie.



Soms blijkt het niet mogelijk om de prestatie(-eenheid) vooraf te definiëren. In deze gevallen is het ook niet goed mogelijk een subsidiebedrag hieraan te koppelen omdat de kosten dan vooraf moeilijk zijn in te schatten. Als in deze specifieke gevallen het toekennen van een vast bedrag voor een vooraf gedefinieerde prestatie tot onaanvaardbare resultaten zou leiden biedt het kader de mogelijkheid om te verantwoorden op basis van een opgave van de totale kosten. De verantwoording vindt plaats op basis van een (bestuurs-)verklaring van de subsidieontvanger over de totaal van kosten en baten van de prestatie. Hiervoor wordt onderstaand format verplicht toegepast. Het gaat daarbij om een globaal overzicht van totalen; dus geen gedetailleerde kostenverantwoording. Bij toepassing van deze variant komt een volledige en diepgaande prestatieverantwoording te vervallen. Volstaan kan worden met een beknopte toelichting op de prestatie.

Verplicht format voor verantwoording via een (bestuurs-)verklaring van de subsidieontvanger

In de bestuursverklaring geeft de subsidieontvanger uitsluitend aan:

1. of de activiteiten zijn verricht/ prestaties zijn geleverd (ja/nee + korte toelichting);
2. wat het totaal van de gerealiseerde subsidiabele kosten is (€ ...); en
3. wat het totaal van de gerealiseerde baten is (€ ...). Hierbij gaat het om gerealiseerde eigen bijdragen en/ of bijdragen van derden.

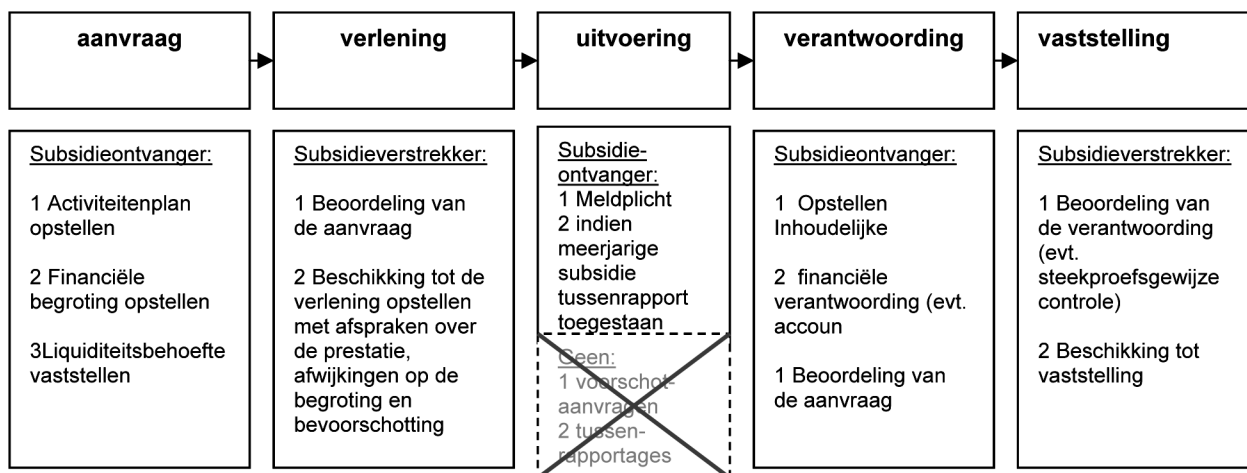
In geval van per boekjaar verstrekte subsidies/instellingssubsidies kan bij de verantwoording ook om de stand van de egalisereserve worden gevraagd. De opgave van de gerealiseerde baten en lasten leidt tot het totale subsidiebedrag. Hierdoor worden detaildiscussies over onderliggende financiële posten voorkomen. Indien de kosten lager zijn dan begroot, wordt de subsidie lager vastgesteld (eventueel teruggevorderd). Indien de kosten hoger uitvallen, wordt ten hoogste het maximaal verleende subsidiebedrag uitgekeerd. Indien de activiteiten niet volledig zijn uitgevoerd, maar het bedrag wel is besteed, is het aan de subsidieverstrekker (beleidsafweging) of het gehele subsidiebedrag wordt uitgekeerd. Deze wijze van verantwoorden (bestuursverklaring) vormt een uitzondering die alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast.

Ook voor subsidies waarvoor maximale toegestane EU-steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden, kan dit van belang zijn.

4.1.5 vanaf € 125 000: arrangement 3 «verantwoording over kosten en prestaties»

Arrangement 3 sluit aan bij de traditionele afrekening van subsidies, namelijk op basis van gerealiseerde kosten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van prestaties en financiële verantwoording (gerealiseerde kosten). Bij de financiële verantwoording mag de subsidieverstrekker een accountantsverklaring eisen. Ten opzichte van de huidige praktijk wordt vereenvoudiging bereikt door het vervallen van de voorschotaanvragen en tussentijdse rapportages bij subsidies met een looptijd korter dan één jaar. Bij subsidies die meerdere jaren lopen, mag maximaal één tussenrapportage per jaar worden gevraagd.

Figuur 6 Het subsidieproces volgens arrangement 3, verantwoord over de prestatie en werkelijke kosten



Terugdringen accountantsverklaringen

Omdat de kosten van een accountantsverklaring hoog zijn en vooral bij kleine subsidies leiden tot disproportionele lasten is het eisen van een accountantsverklaring slechts vanaf € 125 000 toegestaan. Echter ook bij dergelijke subsidiebedragen dient terughoudendheid te worden betracht om een accountantsverklaring te eisen. Zekerheid kan ook worden verkregen door steekproefsgewijze controles van de uitvoeringsinstanties of door verantwoording van de subsidie via de jaarrekening van een instelling. Een andere mogelijkheid voor het verkrijgen van een bepaalde zekerheid is een assurance-rapport. Een assurance-rapport geeft (aanvullende) zekerheid over de niet-financiële informatie op basis waarvan de subsidie wordt bepaald of vastgesteld.

Vereenvoudigen verantwoording subsidies voor «grootgebruikers»

Doordat er thans bij de verantwoording over subsidies vaak gevraagd wordt om een accountantsverklaring hebben subsidieontvangers die meer subsidies ontvangen bovendien te maken met een opeenstapeling van financiële verantwoordingen en accountantsverklaringen. De kosten, die hiermee gemoeid zijn, kunnen flink oplopen. Vooral bij grote bedrijven, universiteiten, universitair medische centra en (grote) instellingen doet dit zich voor. Bij de doelgroep universiteiten is gebleken dat het aantal subsi-

dies, dat naast de reguliere bekostiging wordt ontvangen, oploopt tot enkele tientallen per jaar en ook tientallen accountantsverklaringen.

Onevenredig hoge verantwoordings- en controlelasten universiteiten en UMC's.

De TU Eindhoven moet, naast verantwoording over de reguliere bekostiging, elk jaar zo'n 60 subsidieverantwoordingen met 60 accountantsverklaringen afgeven. De accountant is evenveel tijd kwijt met het controleren van een geldstroom van € 10 miljoen aan verschillende subsidies als met het controleren van de universitaire jaarrekening, waarbij het gaat om een bedrag van € 260 mln. Dit geldt ook voor UMC's die jaarlijks zo'n 200 lopende doelsubsidies hebben.

(Rapport Universele vereenvoudiging, 2007, ministerie van Financiën)

Op dit moment wordt de mogelijkheid onderzocht om «grootgebruikers» toe te staan om in één document, met één verklaring, verantwoording af te leggen over alle rijkssubsidies die de ontvanger in een jaar heeft ontvangen (single information, single audit: SiSa). Hiermee wordt verder gebouwd op de pilot Lastenreductie doelsubsidies Hoger onderwijs, waar dit al mogelijk is. Bezien wordt voor welke partijen en onder welke voorwaarden een uniforme SiSa-systematiek eventueel voordeel kan bieden. Uitgangspunt hierbij is dat de systematiek leidt tot een verlaging van de administratieve lasten. Als wordt overgegaan tot een bredere toepassing van deze verantwoordingssystematiek, wordt dit vastgelegd in de Aanwijzingen voor de Rijksdienst, met het oog op implementatie per 1 januari 2010.

Pilot Lastenreductie doelsubsidies Hoger onderwijs

Universiteiten kunnen zich sinds 2007 over specifieke doelsubsidies verantwoorden met één financieel verantwoordingsdocument, één controle en één accountantsverklaring. De Rijksoverheid (FIN, OCW, EZ, VROM, WWI en LNV) heeft hiertoe een convenant afgesloten met de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad. Dit betekent dat de universiteit zich jaarlijks verantwoordt met één subsidieverantwoording voor alle ontvangen specifieke rijkssubsidies (oplopend tot tientallen per jaar). Naar schatting besparen universiteiten hiermee tot circa 80% in administratie- en controlelasten ten aanzien van de financiële verantwoording.

4.2 Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen

Naast vereenvoudiging van de verantwoording en controle bevat het subsidiekader eveneens vereenvoudiging en uniformerings van processtappen, begrippen en verplichtingen die bij iedere subsidie terugkeren. Het gaat dan om:

- gestandaardiseerde termijnen voor de subsidieontvanger en subsidieverstrekker;
- minder informatieverplichtingen voor de subsidieontvanger;
- automatische bevoorschotting; en
- uniforme berekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven en kostenbegrippen.

Bij een aantal maatregelen wordt omwille van de proportionaliteitsgedachte gedifferentieerd naar arrangement.

4.2.1 Gestandaardiseerde termijnen

De termijnen voor standaard processtappen in het subsidieproces worden geüniformeerd. Er wordt een tweetal termijnen voorgesteld: 13 weken of 22 weken. Het betreft maximumtermijnen. De subsidieverstrekker dient uiteraard een zo kort mogelijke termijn te hanteren. In tabel 3 wordt weergegeven wanneer welke termijnen dienen te worden gehanteerd. Het gaat

hier om de «netto» termijn die de subsidieverstrekker maximaal ter beschikking staat. Deze termijnen worden opgeschort door een eventuele reactietermijn voor de subsidieontvanger voor bijvoorbeeld het aanleveren van extra informatie.

Tabel 3 Overzicht standaardtermijnen

Termijnen voor subsidieverstrekker	
Termijnen bij afgifte van een beschikking tot verlening van een subsidie:	<p><i>Standaardregel</i> Maximaal 13 weken na aanvraag of sluiting aanvraagtermijn.</p> <p><i>Uitzonderingen:</i> Maximaal 22 weken na aanvraag of sluiting aanvraagtermijnbij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • subsidieverlening bij EU-cofinanciering. • subsidieverlening waarbij een commissie wordt ingeschakeld; • nadere controle*. <p>Maximaal 40 weken in het geval van internationale peerreviews en/of internationale beoordelingscommissies.</p>
Termijnen bij afgifte van een beschikking tot (ambtshalve) vaststelling van een subsidie:	<p>Maximaal 22 weken na aanvraag vaststelling. Voor de ambtshalve vaststelling gaat de termijn in vanaf het moment dat de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn uitgevoerd. Dit wordt opgenomen in de subsidiebeschikking.</p>
Termijn voor subsidieontvanger:	<ul style="list-style-type: none"> • Standaardregel is 13 weken na voltooiing van de gesubsidieerde activiteiten of afgesproken termijn. • Indien wordt verantwoord via de jaarrekening of te samen met andere subsidies (volgens SiSa-principe) geldt een uitzondering op de 13-weeken termijn voor indiening van de aanvraag voor vaststelling.

* Het betreft regelingen waarbij waarneming ter plaatse nodig is om vast te kunnen stellen of de subsidieaanvrager wel of niet in aanmerking komt voor de subsidie.

Consequentie van het overschrijden van de verplichte termijnen door de subsidieverstrekker is dat de subsidieverstrekker dit aan de aanvrager dient mede te delen en daarbij een zo kort mogelijke termijn noemt waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (art. 4:14 Awb). Daarnaast kan de subsidieverstrekker in de toekomst ook te maken krijgen met consequenties als gevolg van de aankomende Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Op grond van het bepaalde in deze wet kan de subsidieverstrekker een dwangsom opgelegd krijgen (van ten hoogste € 1 260) indien een beschikking op aanvraag niet op tijd is gegeven. De ambtshalve vaststellingsbeschikking en mogelijk andere ambtshalve beschikkingen vallen niet onder de Wet dwangsom. Overschrijding van termijnen door de subsidieverstrekker kan eveneens leiden tot kwalitatieve fouten in het financiële beheer.

4.2.2 Verminderen informatieverplichtingen voor de subsidieontvanger

Tussentijdse rapportages komen grotendeels te vervallen omdat wordt uitgegaan vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Het subsidiekader verandert niets aan het recht van de subsidieverstrekkers om bepalingen op te nemen ten aanzien van de meewerkingsplicht aan (beleids-)evaluaties en publiciteit.

a. Meldingsplicht in uitzonderingssituaties

De subsidieontvanger wordt verplicht aan de subsidieverstrekker te melden indien de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt. Deze meldingsplicht geldt in de periode tot aan de vaststelling van de subsidie. Gemeld worden ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de subsidie. Hierbij wordt uitgegaan van de voorwaarden en verplichtingen die aan de subsidie zijn gesteld. De subsidieontvanger doet daarvan onverwijld melding aan het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan hierop naar

bevind van zaken handelen en nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd, de subsidieverlening intrekken of de bevoorschotting opschorten.

b. Verminderen tussentijdse rapportages

Momenteel wordt de subsidieontvanger vaak gevraagd om tussentijdse rapportages. Omdat de subsidieontvanger zelf verantwoordelijk is voor het melden van afwijkende omstandigheden, neemt de noodzaak om tussentijdse rapportages en verantwoordingen op te vragen af. Geen bericht is immers goed bericht. Hiertoe wordt het volgende voorgesteld:

- bij arrangement 1: geen tussentijdse rapportages;
- bij arrangement 2 en 3: – bij subsidies < 1 jaar: geen tussen-rapportages; en
 - bij subsidies > 1 jaar: maximaal één tussen-rapportage per 12 maanden.

Bij het opvragen van tussenrapportages dient zo veel mogelijk te worden aangesloten bij de natuurlijke rapportagemomenten van het project/bedrijf.

4.2.3 Automatische bevoorschotting

Om een voorschot te ontvangen is het nu gebruikelijk dat de subsidieontvanger een aanvraag tot voorschot indient, voorzien van de nodige informatie. Het indienen van deze voorschotaanvraag door de subsidieontvanger wordt afgeschaft. De voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens een in de subsidieregeling of de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsritme. Indien de subsidieontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft, dat de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt, kan de subsidieverstrekker, indien nodig, het bevoorschottingsritme en de hoogte van de nog te ontvangen voorschotten aanpassen. In tabel 4 wordt weergegeven hoe deze maatregel per arrangement zijn beslag krijgt.

Tabel 4 Regels ten aanzien van bevoorschotting per arrangement

Arrangement 1 (ambtshalve vaststellen)	het gehele subsidiebedrag wordt in één keer uitgekeerd.
Arrangement 2 en 3	de subsidieverstrekker bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten (bijvoorbeeld o.b.v. liquiditeitsprognose).

4.2.4 Uniforme berekeningswijzen van uurtarieven en uniforme kostenbegrippen

Het subsidiebedrag kan op verschillende wijzen worden bepaald. De eenvoudigste vorm is het toekennen van een vast bedrag (lumpsum) voor een prestatie(-eenheid) of activiteit. Dit bedrag kan vooraf bij ministeriële regeling worden bepaald of op basis van een ingediende begroting. Een vast bedrag ligt het meest voor de hand voor kleine subsidies (arrangementen 1 en 2). Dit betreft vooral subsidies waarbij de prestatie of activiteit goed kan worden gedefinieerd of subsidies waarbij activiteiten of instellingen gedurende een bepaalde periode volledig worden bekostigd. Een andere veelvuldig gebruikte methode voor de totstandkoming van het subsidiebedrag is een (gedeeltelijke) bijdrage aan de werkelijke kosten van subsidiabele activiteiten. Bijvoorbeeld de inzet van personeel is hierbij een belangrijke basis voor de financiering/subsidie (kostengrondslag). De subsidieontvanger moet zich dan verantwoorden over het aantal subsidiabele uren en de totstandkoming van de uurtarieven. Dit brengt hoge lasten met zich mee. Vooral de verschillende uitgangspunten en definities

per subsidie ten aanzien van de subsidiabele kosten (bijvoorbeeld overheadkosten) leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers.

Uiteenlopende invulling gelijke begrippen

Een voorbeeld van uiteenlopende invulling van gelijke begrippen is de urenbasis. De urenbasis is het aantal direct productieve uren waarvan per jaar uit wordt gegaan bij het berekenen van een uurtarief. De diverse subsidieprogramma's van de Nederlandse overheid hanteren allemaal een andere urenbasis, zoals: BSIK¹: 1650 uur, IS²: 1400 uur, LNV-subsidieregeling: 1600 uur. Een simpel voorbeeld, maar de verschillende normen zorgen voor veel extra inspanningen voor de uurtariefberekening en voor tijdverantwoording en leiden bovendien tot inefficiëntie.

Om de totstandkoming van het subsidiebedrag van uurtarieven te vereenvoudigen wordt voorgesteld:

1. uit te gaan van drie standaardberekenningswijzen voor de berekening van uurtarieven;
 - a. berekening op basis van integrale kosten;
 - b. berekening op basis van een uurtarief per kostendrager (bijvoorbeeld loonkosten) vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten; of
 - c. hanteren van forfaitair vastgestelde uurtarieven, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven.
2. eenduidige definities te gebruiken voor kostenbegrippen, zoals subsidiabele kosten, kostendrager, integrale kosten, urenbasis, loonkosten, indirecte kosten of overhead, kosten derden en niet-subsidiabele kosten;
3. Uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven (1b en 1c) zoals het aantal werkbare uren op jaarbasis.

Ad 1 Standaard berekeningswijzen

Voor de toepassing van de berekeningsmethoden wordt in principe aangesloten bij de praktijk van de subsidieontvanger. Dat wil zeggen dat de subsidieverstrekker de subsidieontvanger de keuzemogelijkheid geeft om de subsidiabele kosten volgens één van de drie gestandaardiseerde methoden te berekenen. Bij de afweging tussen het al dan niet bieden van een keuzemogelijkheid aan de subsidieontvanger weegt de subsidieverstrekker de administratieve- en uitvoeringslasten. Zo kan bijvoorbeeld worden gekozen voor het hanteren van forfaitaire elementen omdat de lasten hierbij voor beide partijen (ontvanger en verstrekker) gering zijn.

Bij het hanteren van de berekeningswijzen b en c worden in de specifieke subsidieregeling vastgesteld:

- het opslagpercentage voor indirecte kosten, verplicht toe te passen bij berekeningsmethode b); en
- het uurtarief per kostendrager, verplicht bij toepassing van berekeningsmethode c).

Ad 2 Eenduidige definities voor kostenbegrippen

- *subsidiabele kosten*: de kosten die bij het verlenen en vaststellen van de subsidie worden meegenomen, respectievelijk de feitelijke hoogte van die kosten.
- *kostendrager*: kostenplaats of volume-eenheid voor kostenberekening, bijvoorbeeld personeel-/arbeidsuren, apparaat/machine-uren, en overige kostendragers als output van apparaten en machines en verbruikte materialen.
- *afschrijvingskosten*: kosten die de economische waardevermindering weergeven van een investering tegen historische kostprijs gedurende de economische levensduur (periode waarna de investering econo-

¹ BSIK staat voor Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur.

² IS staat voor innovatiesubsidies samenwerkingsprojecten.

misch verouderd is). De eventuele restwaarde na de economische levensduur hoort niet tot de subsidiabele kosten.

- *loonkosten*: de optelsom van de bruto loonkosten, niet winst afhankelijke emolumenten dan wel extra verdiensten naast het loon, werkgeverslasten, kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden en, indien van toepassing, een evenredig deel van de begrote kosten voor een eventuele wachtgelduitkering na ontslag, voor personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van subsidiabele activiteiten.
- *urenbasis*: het aantal werkbare uren per Fte per jaar.
- *directe kosten*: kosten van een kostendrager en kosten derden die rechtstreeks aan de subsidiabele activiteit worden toegerekend.
- *indirecte kosten of overhead*: kosten die niet rechtstreeks aan een subsidiabele activiteit worden toegerekend, maar via toerekening van een kostendrager.
- *kosten derden*: op factuur aantoonbare aan derden verschuldigde kosten die direct voor de subsidiabele activiteit worden gemaakt, bijvoorbeeld door uitbesteding van een deel van de subsidiabele activiteit en kosten van voor de subsidiabele activiteit geleverde goederen en diensten.

Ad 3 Uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven
Forfaitaire elementen zijn een hulpmiddel om de bepaling van de subsidiabele kosten, en daarmee van het subsidiebedrag, te vereenvoudigen en te uniformeren. Voorbeelden van forfaitaire elementen zijn: het aantal werkbare uren op jaarbasis, het uurtarief voor kosten van eigen arbeid (niet zijnde loonkosten) en het uurtarief voor categorieën van loonkosten, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven.

4.3 Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden

Met de invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader wordt ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Het tegengaan van misbruik is een belangrijk element waar in de verschillende fases van het subsidieproces rekening mee moet worden gehouden. Doordat wordt uitgegaan van vertrouwen is het van belang dat er voldoende checks en balances in het systeem zijn ingebouwd om te borgen dat deze aanpak niet leidt tot verruiming van het misbruik. Dit betekent dat vooraf risico's goed geïnventariseerd moeten zijn, zorgvuldig gevalideerd zijn en hierop moet worden geanticipeerd. Bij misbruik moet consequent worden gehandhaafd. Hier kan ook een preventieve werking van uitgaan.

Definitie misbruik

Het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen¹.

De uniforme aanpak ter bestrijding van misbruik bij subsidies vanuit de Rijksoverheid omvat, als aanvulling/invulling van het departementale beleid in elk geval de volgende elementen:

1. *een gedocumenteerde risicoanalyse uit te voeren bij de totstandkoming van elke subsidieregeling.*
2. *het departementaal bijhouden en registeren van misbruik bij subsidies.*
De departementale registratie wordt ingezet bij de beoordeling van subsidieaanvragen (eventueel preventief weigeren op basis van artikel 4.35 van de AWB). Daarnaast kan de registratie gebruikt worden bij de risicoafweging ten aanzien van de steekproefsgewijze verantwoording en controle. Ten slotte biedt de registratie op departementaal niveau inzicht in de aard en omvang van misbruik. Deze informatie kan

¹ Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, ministerie van Financiën, juni 1998.

gebruikt worden bij het ontwerpen en bijstellen van subsidie-regelingen en bij de evaluatie van regelingen. In de leidraad om misbruik te voorkomen wordt regels gesteld ten aanzien van onder meer wanneer een subsidieontvanger wordt geregistreerd, welke informatie wordt geregistreerd en de bewaartermijn. In het verwerkingsproces moet het departement borgen dat de geregistreerde gegevens juist zijn en niet voor een ander doel worden gebruikt.

3. *consequent toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheden:*
 - a. preventief weigeren van de subsidie op basis van een risicoanalyse of eerdere ervaringen;
 - b. intrekken en wijzigen van de verleningsbeschikking of de vaststellingsbeschikking en op basis hiervan volledig terugvorderen of minder uitkeren;
 - c. toepassing van wettelijke rente bij terugvordering¹; en
 - d. aangifte bij openbaar ministerie.
4. *Periodieke evaluatie van subsidieregelingen*

Zoals hiervoor aangegeven, worden vorenstaande elementen uitgewerkt in een rijksbrede leidraad M&O subsidies. Deze leidraad wordt als onderdeel opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR). Voor de departementale toepassing van deze leidraad geldt het principe *comply or explain*. Uiteraard zijn departementen vrij om als ze dat nodig achten bovenop dit beleid aanvullende maatregelen te treffen en sancties te ontwikkelen.

4.4 Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau

In algemene zin moeten de beheersprocessen van het departement leiden tot de uitkomst in de financiële verantwoording dat aan rechtmatigheidseisen is voldaan, met inachtneming van de geldende betrouwbaarheids- en nauwkeurigheidseisen op artikelniveau. Het subsidiebeheer moet daarbij van kwalitatief goed niveau zijn. Daarbij zijn de bepalingen van dit subsidiekader leidend. Als bijvoorbeeld in de subsidieregeling is opgenomen dat bij bedragen tot € 25 000 «verlenen is vaststellen», is dat bij het controlebeleid het uitgangspunt. Zekerheid ten aanzien van de uitgaven en beheer wordt slechts verlangd ten aanzien van eisen die in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Indien de regeling minimale eisen stelt, betekent dit ook toetsing aan deze minimale eisen. In het kader van beleid om misbruik te voorkomen worden dan nog steekproeven getrokken en eventueel sancties opgelegd.

De met de controle van het jaarverslag van het ministerie belaste accountant zal vaststellen aan welke eisen het toezicht door de directie moet voldoen wil de betrokken accountant daarop kunnen steunen voor diens oordeel over de rechtmatigheid van de subsidiestromen. Dat betekent eigenlijk dat de accountant dus een vertaling maakt van dit deel van het financieel beheer naar zekerheid over de gelden op artikelniveau, inclusief een vertaling van de betrouwbaarheids- en nauwkeurigheidseisen. Deze vertaling is een kwalitatief afwegingsproces, waarbij uiteindelijk de rechtmatigheid op artikelniveau moet zijn geborgd. Hierbij worden, mede met het oog op de doelmatigheid, het totaal van de uitgaven en de risico-inschattingen binnen een artikel in aanmerking genomen.

Als de (Rijks)auditdienst van mening is dat het subsidiebeheer niet toereikend is zal dat aanleiding zijn tot extra werkzaamheden (bijvoorbeeld steekproeven). Het is raadzaam de inrichting van het subsidiebeheer vooraf af te stemmen met de (Rijks)auditdienst om problemen achteraf,

¹ Na invoering van de 4e tranche van de Awb.

zoals tekortkomingen in financieel beheer, onrechtmatigheden of aanvullende informatievragen naar het veld, te voorkomen.

4.5 Invloed van EU-regelgeving

Een aantal specifieke eisen aan de verantwoording en controle van subsidies worden voorgeschreven door Europese regelgeving. Dit speelt vooral bij EU-subsidies, cofinanciering door de EU en bij subsidies die als staatssteun kunnen worden aangemerkt:

- indien de subsidieactiviteit geheel of gedeeltelijk met Europese gelden¹ wordt gefinancierd, gelden de Europese voorschriften gericht op verantwoording van de uitgaven; en
- voor staatssteun² moet worden geborgd dat de subsidie niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt.

Als toepassing van het subsidiekader in strijd is met EU-regelgeving, gaat laatstgenoemde regelgeving uiteraard voor. Voor zover er geen Europese voorschriften gelden op het gebied waar het uniform subsidiekader zich op richt of waar het subsidiekader zonder conflict met of aanvullend op Europese voorschriften kan worden toegepast, dient dat ook te gebeuren (bijvoorbeeld ten aanzien van voorschotten, tussentijdse rapportages en accountantsverklaringen).

In geval van staatssteun moet worden geborgd dat het subsidiebedrag niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt. Bij een goedgekeurde steunmaatregel, een de-minimisverordening of vrijstellingsverordening betreft dit de steunpercentages zoals vastgesteld in de betreffende beschikking van de Europese Commissie danwel in de toepasselijke de-minimisverordening of vrijstellingsverordening. Het toetsen of deze steunpercentages niet overschreden worden gebeurt veelal door het afrekenen op basis van de werkelijke kosten, maar ook lumpsum steun is in sommige gevallen mogelijk. In bepaalde situaties valt bijvoorbeeld te denken aan stimuleringsregelingen die niet zijn gereleerd aan werkelijke kosten en steun die wordt uitgekeerd voor bedragen die ver onder de plafonds of percentages liggen.

Voor het toepassen van de arrangementen komt het op het volgende neer. Arrangement 3 kan zonder problemen worden toegepast omdat wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten. Bij arrangement 2 kan de bestuursverklaring over de kosten borgen dat de staatssteunsubsidie niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt. In arrangement 1 kan alleen op basis van werkelijke kosten worden afgerekend als de subsidie na afloop van de gesubsidieerde activiteit wordt verstrekt en direct wordt afgerekend op basis van een opgave van kosten. Uiteraard dient de subsidieregeling in bovengenoemde gevallen hetzij te zijn goedgekeurd te door de Europese Commissie, danwel onder de toepasselijkheid van een de-minimisverordening of vrijstellingsverordening te vallen. Een kleine subsidie die in potentie staatssteun is, kan ook in de vorm van lumpsum worden verstrekt op grond van de de-minimisverordening. De de-minimisverordening is een Europese verordening waaronder steun, die zo klein is dat deze niet van invloed is op het handelsverkeer tussen lidstaten, makkelijk en zonder tussenkomst van de Europese Commissie kan worden verstrekt. Aangezien de de-minimisverordening geen eisen stelt aan de uitvoerings- en verantwoordingsregels, kan de de-minimisverordening worden gebruikt om bij kleine subsidiebedragen arrangement 1 toe te passen.

¹ Daarbij gaat het om subsidies die worden verstrekt op basis van of in nauwe samenhang met een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen en subsidies die worden verstrekt in het kader van co-financiering van een door de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen goedgekeurd programma.

² Europese regelgeving ten aanzien van staatssteun is niet van toepassing zolang er geen sprake is van het subsidiëren van ondernemende activiteiten, dit is veelal het geval bij subsidies aan burgers, instellingen, verenigingen en stichtingen. Het betreft hier veelal subsidies aan bedrijven en landbouwsubsidies.

Toelichting de-minimisverordening

Subsidieregelingen waarop de de-minimisverordening wordt toegepast hoeven niet vooraf ter goedkeuring aan de Europese Commissie te worden voorgelegd. In de de-minimisverordening zijn steunplafonds¹ vastgesteld die over een periode van drie belastingjaren niet overschreden mogen worden. Het gaat daarbij om het totaal van alle door de betrokken subsidieontvanger ontvangen subsidies van de hele overheid (Rijk, provincies, gemeenten). Bij het toetsen of de subsidie dit plafond niet overschrijdt, wordt uitgegaan van een verklaring van de subsidieontvanger, waarin alle de-minimissteun die hij in de twee voorgaande belastingjaren en het lopende belastingjaar heeft ontvangen, wordt gemeld.

Om het toepassingsbereik van het subsidiekader in arrangement 1 te vergroten is de subsidieverstrekker verplicht de ruimte die de de-minimisverordening biedt te gebruiken bij kleine subsidies (tot maximaal € 25 000) indien die subsidie is aan te merken als een steunmaatregel en er geen andere mogelijkheid is om de steun binnen de kaders van arrangement 1 te verstrekken. Dit geldt dus ook voor kleine subsidies die op grond van een door Brussel goedgekeurde of vrijgestelde regeling worden verstrekt. Indien de de-minimisverordening wordt toegepast, moet altijd worden voldaan aan de eisen die in de verordening zijn opgenomen.

Indien, door overschrijding van het de-minimisplafond, geen gebruik kan worden gemaakt van de de-minimisverordening, dan dienen uiteraard de steunpercentages en steunplafonds zoals vastgesteld in de betreffende beschikking van de Europese Commissie danwel in de betreffende vrijstellingsverordening in acht te worden genomen. In dit geval leidt de subsidieaanvraag dus niet meteen tot vaststelling volgens arrangement 1, maar tot een subsidieverlening volgens de goedgekeurde regeling en zal dit betekenen dat de vaststelling pas volgt nadat een bestuursverklaring/verantwoording over de kosten is verstrekt. Indien dat niet mogelijk is, mag de subsidie niet worden verleend.

Tabel 5 Samenvatting stappen ingeval van staatssteun

1. Er is geen sprake van staatssteun

Alle arrangementen kunnen zonder problemen worden toegepast. Europese regelgeving is niet van toepassing zolang er geen sprake is van het subsidiëren van ondernemende activiteiten, dit is veelal het geval bij subsidies aan burgers, instellingen, verenigingen en stichtingen.

2. Er is sprake van staatssteun

Afhankelijk van het subsidiebedrag zijn er de volgende mogelijkheden:

vanaf € 125 000	De subsidie kan worden verleend onder de voorwaarden van arrangement 3 waarbij wordt afgerekend op basis van de werkelijke kosten. <i>(Uiteraard mits de regeling is goedgekeurd of onder een vrijstellingsverordening valt.)</i>
vanaf € 25 000 tot € 125 000	De subsidie kan worden verleend onder de voorwaarden van arrangement 2 waarbij wordt afgerekend op basis van de werkelijke kosten met behulp van de bestuursverklaring. <i>(Uiteraard mits de regeling is goedgekeurd of onder een vrijstellingsverordening valt.)</i>
tot € 25 000	<i>a. Toepassen systematiek van arrangement 1 binnen goedgekeurde of vrijgestelde regeling</i> De systematiek van arrangement 1 is toegepast in de regeling <i>en de regeling is goedgekeurd of vrijgesteld</i> bijvoorbeeld door te subsidiëren nadat de activiteiten hebben plaatsgevonden en direct af te rekenen op de werkelijke kosten.

¹ De de-minimisplafonds zijn – 200 000,- voor niet-landbouwondernemingen, € 100 000,- voor ondernemingen in het wegvervoer, € 30 000 voor de visserijsector en € 7 500,- voor landbouwondernemingen.

b. Verplicht toepassen de-minimisverordening

- Als optie a niet mogelijk is, is het verplicht gebruik te maken van de ruimte die de de-minimisverordening biedt om subsidies onder arrangement 1 te verstrekken.
 - Indien met de betreffende subsidieaanvraag het geldende de-minimisplafond wordt overschreden, zal afwijzing van de subsidieaanvraag moeten volgen. Tenzij de betreffende subsidieregeling wel is goedgekeurd door de Europese Commissie of is vrijgesteld. Dan kan teruggevallen worden op de procedure van de goedgekeurde of vrijgestelde regeling.
-

5. IMPLEMENTATIE

Het subsidiekader wordt vertaald in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Aan de hand van deze aanwijzingen zullen de departementen hun subsidie-regelgeving moeten aanpassen. Het implementatietraject ziet er als volgt uit:

1 juli 2009	Publicatie Aanwijzingen voor de Rijksdienst
1 januari 2010	Inwerkingtreding Aanwijzingen voor de Rijksdienst voor nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van subsidies.
1 januari 2012	Tijdstip waarop bestaande subsidiewet- en regelgeving moet zijn aangepast.
2012	Evaluatie van het subsidiekader

Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het implementeren van het subsidiekader en moeten hiervoor een implementatieplan opstellen. De departementale implementatieplannen bevatten in ieder geval:

- een overzicht van welke bestaande regelingen wanneer moeten zijn aangepast;
- de wijze/procedure waarop wordt geborgd dat subsidieregelingen aan het kader voldoen;
- de benodigde aanpassingen in het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- de manier waarop het gedachtegoed van het kader zijn uitwerking krijgt – onder andere de cultuuromslag – in de organisatie.

Een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën «de werkgroep implementatie subsidiekader» zal de implementatie procesmatig en inhoudelijk begeleiden. De eindverantwoordelijken voor de implementatie binnen de departementen zijn de Secretarissen-Generaal. De voortgang van de implementatie zal in het Secretarissen-Generaal overleg over Regeldruk (SGOR) worden besproken. De werkgroep Implementatie ondersteunt dit overleg en vanuit elk departement zal een afvaardiging in de werkgroep deelnemen.

Het subsidiekader zal na 2 jaar worden geëvalueerd. De volgende aspecten zullen in deze evaluatie een rol spelen:

- de werking van de maatregelen voor uniformering en vereenvoudiging in de praktijk;
- de bindende werking van de gekozen juridische vormgeving van het kader; en
- de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium, op basis van departementale bevindingen en registratie van misbruik.