

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VOOR JEUGD EN GEZIN, EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2009

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de resultaten van het project inzake de doorlichting van het subsidiebeleid en subsidies, zoals toegezegd bij het voorbereidend onderzoek van de ontwerpbegroting 2009¹. Tevens ontvangt u hierbij de lijst met de subsidies voor 2009 (zie bijlage 1).²

Doorlichting subsidies en subsidiebeleid

1. Doel van de doorlichting

In het coalitieakkoord zijn voor de Rijksoverheid niet alleen diverse beleidsvoornemens, maar is ook een personele taakstelling opgenomen. Voor de Rijksoverheid, en dus voor VWS en JenG, betekent dit dat het beleid moet worden vormgegeven en uitgevoerd met minder personeel. Hierbij ontstaat in principe een spanning tussen de gewenste beperking van inzet van personeel en de gewenste uitvoering van (nieuw) beleid. De doorlichting van subsidies en subsidiebeleid heeft zich gericht op een blijvende nieuwe afstemming van gewenste output en personele middelen op het deel van het beleid dat met subsidies wordt mogelijk gemaakt. Er is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het aantal subsidies te verminderen en de uitvoeringslasten van de overblijvende subsidies te beperken. Daarnaast is de doorlichting gericht geweest op het duurzaam beperken van de uitvoeringslast van de subsidiepraktijk. Het uiteindelijke doel is een subsidiepraktijk die effectief bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen en efficiënt is in de uitvoering.

Met nadruk willen we vermelden dat het project zich heeft gericht op mogelijkheden om de subsidiepraktijk met inzet van *minder personeel* mogelijk te maken. Het bezuinigen op *subsidie-middelen* is geen doelstelling van het project geweest. Niettemin hebben we ook te maken met een financiële taakstelling en onderzoeken we ook hoe verdere ombuigingen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XVI, nr. 23.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

op subsidiegebied kunnen worden uitgevoerd. De resultaten van deze ombuigen worden verwerkt in de begroting 2010.

Het project heeft zich gericht op de subsidies die worden uitgevoerd door het VWS-apparaat. Dat zijn de subsidies van VWS, maar ook de subsidies van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, voor zover die uitgevoerd worden door het VWS-apparaat¹.

2. De VWS-subsidies

De VWS-subsidies bestaan uit structurele subsidies en projectsubsidies. Structurele subsidies, die grotendeels bestaan uit zogeheten instellingssubsidies, worden jaarlijks opnieuw verleend en na afloop van het jaar vastgesteld. Voor beëindiging van instellingssubsidies is een expliciete beslissing nodig en meestal een afbouwregeling. Projectsubsidies worden verleend voor de duur van een project. Dat project kan zich over meer dan een kalenderjaar uitstrekken. Na afloop van het project wordt de subsidie vastgesteld. Een vervolg is er niet, tenzij opnieuw subsidie wordt verleend voor een volgend project.

Het aantal instellingssubsidies lag in 2008 op 678. Daarnaast zijn er in 2008 twee nieuwe subsidieregelingen voor structurele subsidies bijgekomen. Dit betreft de Subsidieregeling Stageplaatsen Zorg (ongeveer 1500 subsidies) en de Subsidieregeling Vaccinaties Stageplaatsen Zorg (ongeveer 60 subsidies). In 2007, het meest recente afgesloten subsidiejaar dat tijdens de doorlichting kon worden meegenomen, zijn 524 projectsubsidies verleend. Vanaf 2008 kan dit aantal sterk stijgen, met name door de nieuwe tijdelijke subsidieregeling Landelijk Schakelpunt, waaronder naar verwachting in de periode 2008–2011 meer dan 6000 subsidies zullen worden verstrekt. De regeling is onder andere bedoeld om de implementatie van het elektronisch patiëntendossier te ondersteunen. De stijging van de uitvoeringslasten gaat overigens niet gelijk op met de stijging van het aantal subsidies. Juist bij de vormgeving van de nieuwe regelingen is rekening gehouden met een eenvoudige uitvoering.

3. De doorlichting

De doorlichting van de huidige subsidies is vooral gericht geweest op de bestaande instellingssubsidies. Alle instellingssubsidies zijn beoordeeld op basis van een beoordelingskader (zie paragraaf 4). In de beoordeling is aangegeven of de subsidie in aanmerking komt voor beëindiging, voor samenvoeging of voor verplaatsing bijvoorbeeld naar een ander departement. Subsidies waarvan beëindiging al tijdens de doorlichting gaande was, zijn buiten de beoordeling gehouden.

De projectsubsidies zijn niet afzonderlijk beoordeeld. Wel is op basis van een aantal kenmerken een inschatting gemaakt van de mogelijke ontwikkeling van het aantal projectsubsidies (*ceteris paribus*) als het beoordelingskader wordt gehanteerd voor nieuwe projectsubsidies.

Naast het aantal subsidies is ook het interne uitvoeringsproces bepalend voor de benodigde personele capaciteit. Er is actief gezocht naar mogelijkheden om deze processen efficiënter in te richten. Daarnaast is gezocht naar mogelijkheden om de uitvoeringslasten van subsidies blijvend onder de aandacht te houden.

4. Het beoordelingskader

Wanneer is de inzet van het subsidie-instrument gepast? Om die vraag te beantwoorden is een beoordelingskader ontwikkeld.

¹ Voor de leesbaarheid zullen deze subsidies samen aangeduid worden met de term VWS-subsidies.

Het beoordelingskader omvat de volgende elementen:

1. Is het een taak van de overheid?
2. Is het een taak van VWS/JENG?
3. Is het instrument subsidie passend?
4. Is de subsidie van landelijk belang?
5. Is de subsidie voldoende doeltreffend en kosteneffectief?

Concreet betekent toepassing van dit beoordelingskader onder andere:

- Van een overheidstaak is alleen sprake als er *externe effecten* zijn; activiteiten die voor een partij van belang zijn komen niet «vanzelf» van de grond. Hierbij spelen vragen als: wat gaat er mis als we geen subsidie geven, voor wie is dat belangrijk en zijn wat de gevolgen. Voor zover de aanvrager zichzelf voor de te subsidiëren activiteiten kan bedruipen, is er van een overheidstaak geen sprake.
- De te subsidiëren activiteiten moeten op het terrein liggen van VWS/JenG. Daarnaast is van belang of de activiteiten niet beter op een ander overheidsniveau (provincie, gemeente) kunnen worden gesubsidieerd. Dat kan ook samenhangen met het sturingsmodel dat voor een beleidsonderwerp is gekozen.
- Instrumenten die naast subsidies kunnen worden ingezet zijn onder andere: opdracht, gemeentefonds, regelgeving en financiering vanuit premiemiddelen.
- Geen subsidies die niet van landelijk belang zijn. Dat betekent onder andere dat in beginsel geen subsidies van € 25 000 of minder meer zullen worden verstrekt, omdat deze te klein zijn om een beslissende rol te spelen voor het behalen van landelijke doelstellingen.
- Voor gesubsidieerde activiteiten moet aangegeven worden hoe die effectief en efficiënt bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van VWS/JenG.

Het is belangrijk dat de criteria van het beoordelingskader vooraf duidelijk zijn. Die duidelijkheid moet ertoe bijdragen dat het aantal aanvragen voor subsidies vermindert. Dan is er ook minder personele capaciteit nodig.

De resultaten van de toetsing zullen voor iedere nieuwe subsidieaanvraag in de subsidiebeschikking worden vastgelegd. Ook bij afwijzingen wordt de toetsing gebruikt in de motivering. Voor de uitzonderlijke situatie dat een subsidie technisch niet voldoet aan het beoordelingskader, maar subsidiëring wel van essentieel belang wordt geacht voor VWS/JenG, zal een hardheidsclausule gelden.

5. De huidige doorlichting in relatie tot de vorige doorlichting

In 2003 vond de vorige doorlichting van de instellingssubsidies plaats.¹ Op basis van de nota «Kennis, Innovatie, Meedoen; beleid begrotings-subsidies VWS» zijn keuzes gemaakt met betrekking tot de instellings-subsidies van dat moment.

De toenmalige subsidietaakstelling van € 127 miljoen was een van de voornaamste aanleidingen van de doorlichting. Grofweg de helft van dat bedrag is gerealiseerd door zo'n 130 instellingssubsidies te beëindigen en andere instellingssubsidies een korting op te leggen. Een ongeveer even groot bedrag is bezuinigd door minder geld voor (nieuwe) project-subsidies beschikbaar te stellen.

Het belangrijkste verschil tussen de vorige doorlichting en de huidige is de beoogde opbrengst. De vorige doorlichting was vooral gericht op het realiseren van een financiële subsidietaakstelling, terwijl de huidige doorlichting gericht is op het mogelijk maken van effectief subsidiebeleid, terwijl minder personele capaciteit beschikbaar is. Overigens zal ook de huidige doorlichting gebruikt kunnen worden bij de komende ombuigingen op de begrotingen van VWS en JenG

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 214, nr. 1.

Bij de vorige doorlichting zijn uitgangspunten van een nieuw subsidiebeleid geformuleerd, waarbinnen prioriteiten zijn gesteld om keuzes te kunnen maken die nodig waren door de beperkte budgettaire ruimte. De algemene uitgangspunten vinden hun opvolger in bovenstaand beoordelingskader. De prioritering van de thema's kennis, innovatie en meedoen komt daar niet in terug. Die thema's zijn nuttig geweest bij de keuze die destijds moest worden gemaakt. Sindsdien is gebleken dat voor de beoordeling van nieuwe subsidies die thema's te ruim zijn om onderscheidend te zijn. Ook is de keuze van de thema's geënt geweest op de speerpunten van het toenmalige kabinet. Voor de beoordeling van nieuwe subsidies willen we volstaan met de prioriteiten die in de begrotingen van VWS en JenG in de vorm van operationele doelstellingen zijn geformuleerd.

6. Resultaten

Instellingssubsidies

Tijdens de huidige doorlichting bleek de beëindiging van 49 subsidies al gaande, terwijl 19 subsidies in aanmerking komen om verplaatst te worden. Voorts lijkt het raadzaam bij 234 subsidies te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor samenvoeging en of de uitvoeringslasten op deze of op andere wijze kunnen worden verminderd. Van deze subsidies worden bijna 200 subsidies verstrekt in de subsidieregeling terminale en palliatieve zorg. De mogelijkheden voor het verlagen van de uitvoeringskosten binnen de geldende organisatorische en juridische grenzen zullen we dan ook grondig onderzoeken. In de uiteindelijke afweging zullen we ook de vermindering van de uitvoeringslasten betrekken van mogelijke verregaande vereenvoudigingen van de huidige subsidieregeling.

Het aantal instellingssubsidies dat daarnaast in aanmerking komt voor beëindiging, hangt vooral af van de eisen die we stellen aan het effect op de operationele doelstellingen en de beschikbare financiële middelen. Voor het verminderen van de uitvoeringslasten tot het gewenste niveau, lijkt het vooralsnog niet nodig bovenop de bovenvermelde vermindering van de subsidies ook nog een aantal instellingssubsidies te beëindigen. Het is wel aannemelijk dat bij de invulling van de nieuwe ombuigingen gekozen zal moeten worden voor het beëindigen (dan wel korten) van een aantal instellingssubsidies. De resultaten worden opgenomen in de begroting van 2010.

Projectsubsidies

Het aantal projectsubsidies zou in de toekomst met zo'n 40 tot 60 % gereduceerd kunnen worden. Dat blijkt uit toepassing van het doorlichtingskader voor nieuwe projectsubsidies, rekening houdend met bundeling van activiteiten en met verwachte ontwikkelingen ten gevolge van bijvoorbeeld programma's die aflopen. Daarbij is geen rekening gehouden met nieuwe subsidies ten gevolge van nieuw beleid. Een belangrijk deel van de mogelijke reductie is het gevolg van het niet meer (of slechts bij uitzondering) verlenen van subsidies kleiner dan € 25 000. Dit betreft al bijna 25% van de subsidies.

Nieuwe subsidieregelingen

De nieuwe subsidieregelingen zijn van beperkte duur of er is een evaluatiemoment over enkele jaren voorzien. Bij evaluatie zal ook aan het beoordelingskader getoetst worden. Het betreft een groot aantal subsidies met meestal relatief lage uitvoeringslasten.

Efficiënte uitvoering

Een belangrijk deel van de beoogde vermindering van de uitvoeringslasten is te behalen door de efficiency van de uitvoering te verbeteren.

Binnen de bedrijfsvoering van VWS liggen mogelijkheden om de processen te vereenvoudigen door middel van automatisering. In het bijzonder zien we mogelijkheden om te besparen op de uitvoeringslasten voor het ministerie en de administratieve lasten voor de aanvragers door het elektronisch aanvragen van subsidies te stimuleren. Daarbij willen we ook aandacht besteden aan het duidelijk maken onder welke voorwaarden besloten zal worden tot het verlenen van een subsidie, onder andere door deze informatie gemakkelijk toegankelijk aan te bieden vanaf dezelfde plaats waar subsidies kunnen worden aangevraagd. Op deze wijze hopen we, in het belang van aanvragers en ministerie, het aantal af te wijzen aanvragen sterk te verminderen. Bovendien draagt deze werkwijze bij aan een beter subsidiebeheer.

Ook in de toekomst moet de VWS-organisatie erop gericht blijven de begrotingsmiddelen efficiënt, effectief en rechtmatig in te zetten. Daar kan het gebruik van het beoordelingskader aan bijdragen. Meer in algemene zin moeten we ons er steeds van bewust zijn dat als we nieuw beleid willen uitvoeren, die uitvoering niet alleen geld, maar ook de inzet van personele capaciteit vereist. Nu de personele capaciteit op zichzelf door het kabinetsbeleid beperkt is, zullen we bij de vormgeving van beleid niet alleen moeten zoeken naar budgettaire dekking, maar ook naar «personele dekking». Daarbij is het noodzakelijk dat we steeds zoeken naar methoden om de uitvoering zodanig vorm te geven dat dit kan gebeuren met minder personeel. De vormgeving van de meest recente subsidie-regelingen laat zien dat de kennis daarvoor binnen de VWS-organisatie aanwezig is. We vinden het van belang dat die kennis ook benut wordt en dat op alle niveaus in de organisatie de aandacht voor de uitvoeringslasten van subsidies vergroot wordt. Om dat te bereiken heeft het project een aantal praktische voorstellen gedaan voor interne werkwijzen, die we graag willen implementeren.

Kader financieel beheer rijkssubsidies

Ten slotte moet de invoering van het *Kader financieel beheer rijkssubsidies* vermeld worden. Hiervan wordt eveneens een gunstig effect verwacht op de uitvoeringslasten. Dit betreft het vaststellingsproces van de subsidies. Over dit Kader wordt u geïnformeerd door de minister van Financiën.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Bussemaker