



Ministerie van Financiën

*Monitoringsrapportage USK*

Directie Begrotingszaken  
Juli 2013



# 1

## Inhoud

<b>MANAGEMENTSAMENVATTING</b> .....	<b>2</b>
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>4</b>
1.1 AANLEIDING MONITORINGSONDERZOEK.....	4
1.2 ONDERZOEKSAANPAK.....	4
1.2.1 Doelstelling.....	4
1.2.2 Beschrijving en afbakening van het onderzoek.....	4
1.2.3 Onderzoeksvragen.....	4
1.2.4 Werkwijze.....	5
1.3 OPBOUW RAPPORT.....	5
<b>2 HET UNIFORM SUBSIDIEKADER</b> .....	<b>6</b>
2.1 HOOFDLIJNEN VAN HET UNIFORM SUBSIDIEKADER.....	6
2.1.1 Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen.....	6
2.1.2 Uniformering en vereenvoudiging.....	6
2.1.3 Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden.....	7
2.1.4 Uniform Subsidiekader in relatie tot EU-regelgeving.....	7
<b>3 BEVINDINGEN</b> .....	<b>8</b>
3.1 DOORVOERING IN WET- EN REGELGEVING VAN HET UNIFORM SUBSIDIEKADER.....	8
3.2 ERVARINGEN MET HET UNIFORM SUBSIDIEKADER.....	8
3.2.1 Ervaringen met de toepassing van de drie arrangementen bij ontwerp regeling / opstellen beschikking (vóóraf).....	8
3.2.2 Ervaringen met de toepassing van de drie arrangementen bij de verantwoording van subsidies.....	9
3.2.3 Ervaringen met specifieke onderdelen van het Uniform Subsidiekader.....	9
3.3 ERVARINGEN MET RISICOBEBEERSING EN SANCTIE-INSTRUMENTARIUM.....	10
3.3.1 Ervaringen met het uitvoeren van een risicoanalyse bij de opzet van de regeling.....	10
3.3.2 Ervaringen met toepassing sanctie-instrumentarium en Consequente handhaving.....	11
3.4 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE TOEKOMSTIGE EVALUATIE VAN HET UNIFORM SUBSIDIEKADER.....	11
<b>4 CONCLUSIES EN ACTIEPUNTEN</b> .....	<b>12</b>
4.1 CONCLUSIES.....	12
4.2 AANBEVELINGEN.....	12
4.3 ACTIEPUNTEN.....	13
<b>5 ENKELE ONTWIKKELINGEN OP TERREIN VAN SUBSIDIES</b> .....	<b>14</b>

## Managementsamenvatting

Per 1 januari 2010 zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking<sup>1</sup> (hierna: Aanwijzingen) die volgen uit het Uniform Subsidiekader (USK) van kracht geworden. Deze Aanwijzingen gelden voor rijkssubsidies en voor subsidies van zbo's daar waar de minister het wettelijk heeft bepaald. Voor alle bestaande subsidieregelingen gold een overgangstermijn van twee jaar waarbinnen bestaande regelingen aangepast moesten worden. Per 1 januari 2012 dienden alle rijkssubsidieverstrekkings te voldoen aan de Aanwijzingen en vanaf dat moment verstrekt dienen te worden conform het USK.

### **Uniform Subsidiekader**

Het USK is gebaseerd op de uitgangspunten:

- proportionaliteit;
- sturing op prestaties en hoofdlijnen;
- 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.

### **Monitoringsrapportage**

In de toelichting op de Aanwijzingen is aangegeven dat in 2012 een eerste evaluatie van de Aanwijzingen zou plaatsvinden. Gezien het feit dat de Aanwijzingen pas sinds 1 januari 2012 volledig in werking zijn getreden, is het op dit moment te vroeg om te beoordelen of de beleidsdoelstellingen ervan zijn behaald. Daarom heeft de evaluatie het karakter van een monitoringsrapportage: een tussentijdse check van wat tot nu toe de ervaringen met het USK zijn in de praktijk. De resultaten van deze eerste verkenning van het kader kunnen als input dienen voor de toekomstige evaluatie als het kader langere tijd in gebruik is.

### **Belangrijkste conclusies**

Uit het onderzoek is gebleken dat alle subsidieregelingen zijn aangepast en dat de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking dus een bindende werking hebben gehad. Het formuleren van prestaties vooraf blijkt tijd te vragen omdat dit nieuw is. Echter, omdat het tot vooraf nadenken dwingt, is het een manier om afwegingen beter te maken. Omtrent de verantwoording van subsidies wordt aangegeven dat dit als duidelijk wordt ervaren, maar dat het niet eenvoudig is om financiële consequenties te bepalen als de prestatie niet volledig of niet tijdig wordt geleverd.

Uit het onderzoek blijkt dat door het USK het 'risico-denken' bewuster is gemaakt, maar dat risicoanalyse nog te weinig expliciet wordt vastgelegd. Genoemde sancties in het USK worden door de departementen toegepast.

Aanbevelingen voor de toekomstige evaluatie van het USK zijn:

- Bezien of het USK door subsidieontvangers als lastenverlichting wordt ervaren. Ten tijde van deze monitoringsrapportage was het daarvoor nog te vroeg.
- M&O-beleid van departementen; met name op het gebied van risicoanalyse. Risicoanalyse dient expliciet plaats te vinden. Echter, het is van belang departementen nog voor de evaluatie erop te attenderen dat beleid op dit gebied essentieel is.
- De werking van de meldingsplicht in de praktijk als het kader al langer in gebruik is.

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

### **Actiepunten naar aanleiding van monitoring**

- de uit te voeren risicoanalyses moeten, voor zover dit nog niet gebeurt, conform de leidraad M&O subsidies schriftelijk (expliciet) worden vastgelegd;
- de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van ministeries en de Audit Dienst Rijk (ADR) worden meer betrokken bij de uitvoering van het M&O-beleid. Daarbij kan gedacht worden aan een adviesrol op het gebied van risicoanalyse bij het opstellen van de subsidieregeling of het doen van audits op het proces bij de uitvoering van het M&O-beleid;
- meer uitwisseling van kennis en expertise op dit gebied tussen departementen;
- het aanbieden van voorlichting en trainingssessies voor beleidsmedewerkers (onder andere over hoe prestaties vooraf te formuleren en het doen van risicoanalyse). Dit is bij de introductie van het USK ook gedaan; en
- in de interdepartementale werkgroep USK het begrip 'meldingsplicht' verder uitwerken.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding monitoringsonderzoek

Per 1 januari 2010 zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking 2 (hierna: Aanwijzingen) van kracht geworden. Deze Aanwijzingen gelden voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving voor rijkssubsidies en subsidies van zbo's. Voor alle bestaande subsidieregelingen gold een overgangstermijn van twee jaar waarbinnen bestaande regelingen indien nodig aangepast konden worden. Per 1 januari 2012 dienden alle rijkssubsidieverstrekkingsaanvragen te voldoen aan de Aanwijzingen. Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij het begrip 'subsidie' in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21)<sup>3</sup>.

In de toelichting op de Aanwijzingen is aangegeven dat in 2012 een eerste evaluatie van de Aanwijzingen zou plaatsvinden. Gezien het feit dat de Aanwijzingen pas sinds 1 januari 2012 volledig in werking zijn getreden, is het op dit moment te vroeg om te beoordelen of de beleidsdoelstellingen ervan zijn behaald.

Eén van de doelstellingen van het Uniform Subsidiekader is de lastenverlichting voor subsidieontvangers. Om die reden maakte de vraag: 'Hoe wordt het Uniform Subsidiekader door subsidieontvangers ervaren?' in eerste instantie ook deel uit van het onderzoek.

Doordat er nog te weinig subsidieontvangers zijn die volgens het USK subsidie ontvangen, bleek het te vroeg om deze vraag zinvol uit te werken.

Om voornoemde redenen heeft dit onderzoek het karakter van een monitoringsrapportage: een tussentijdse check van wat tot nu toe de ervaringen met het USK zijn in de praktijk. De resultaten van deze eerste verkenning van het kader kunnen als input dienen voor de toekomstige evaluatie. Op een later moment, als het kader langere tijd in gebruik is, zal een evaluatie met meer verdieping plaatsvinden.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

### 1.2.1 Doelstelling

Het doel van het monitoringsonderzoek is als volgt geformuleerd:

*"Het doel van de rapportage is het in kaart brengen van de werking van het Uniform Subsidiekader (hierna: USK) door de werking ervan in de praktijk te onderzoeken. Mogelijke hieruit voorkomende aandachtspunten dienen als input voor de toekomstige evaluatie".*

### 1.2.2 Beschrijving en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich alleen op de werking op het USK. Inhoud van andere projecten, zoals clustering van subsidie-uitvoering van Compacte Rijksdienst 11 en 17, maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

### 1.2.3 Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking opgevolgd door departementen?
2. Wat is de werking van het USK in de praktijk?

<sup>2</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, Staatscourant 2009 nr. 20306

<sup>3</sup> 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.

3. Hoe werkt het huidige beschikbare sanctie-instrumentarium (inclusief departementale registratie)?
4. Wat zijn de mogelijke aandachtspunten voor de toekomstige evaluatie en wat zijn de mogelijke technische aanpassingen van het kader?

#### *1.2.4 Werkwijze*

Het onderzoek is uitgevoerd door het ministerie van Financiën, waarbij de leden van de interdepartementale werkgroep Uniform Subsidiekader nauw betrokken zijn.

In dit onderzoek zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt. Feitelijke informatie is verzameld door middel van schriftelijke vragen die zijn uitgezet bij de directies Financieel Economische Zaken van alle subsidieverlenende departementen. Om ervaringen in beeld te brengen is gekozen voor het 'Group decision model': een methode van gegevensverzameling binnen een groep. De deelnemers van deze Group decision zijn vertegenwoordigers van de verschillende departementen, van verschillende disciplines (FEZ, beleid, uitvoering, juristen, Audit Dienst).

In het onderdeel Bevindingen (Hoofdstuk 3) zijn de resultaten van de schriftelijke vragen en de uitkomsten van het Group decision model gecombineerd weergegeven, waarbij de resultaten van het Group decision model voornamelijk gebruikt zijn als nadere toelichting op de feitelijke gegevens. Van belang is te vermelden dat het ministerie van Financiën zich baseert op de informatie die door respondenten (van ministeries) is verstrekt.

### **1.3 Opbouw rapport**

In het rapport wordt eerst ingegaan op het Uniform Subsidiekader (Hoofdstuk 2), waarna in het onderdeel Bevindingen (Hoofdstuk 3) de beantwoording van de onderzoeksvragen aan de orde komt. In Hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de conclusies van het onderzoek, waaruit enkele aanbevelingen en actiepunten volgen. Tot slot wordt kort ingegaan op enkele (aan het USK gerelateerde) ontwikkelingen op het terrein van subsidies (Hoofdstuk 5).

## 2 Het Uniform Subsidiekader

### 2.1 Hoofdpijnen van het Uniform Subsidiekader

Het USK 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
- c. subsidieproces (o.a. termijnen, voorschotten, rapportages); en
- d. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

#### 2.1.1 Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen

Het USK 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 USK 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 (ambtshalve vaststellen)
Vanaf € 25.000 tot € 125.000	verantwoording over de prestatie
Vanaf € 125.000	verantwoording over kosten en prestaties

Bij kleine subsidiebedragen is sprake van een meer risicogerichte 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 en een daaruit volgende correctie van het verleende subsidiebedrag. Achteraf kan een risicogeoriënteerde 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.

#### 2.1.2 Uniformering en vereenvoudiging

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

#### *2.1.3 Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden*

Met de invoering van het rijksbrede uniforme USK wordt ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Dit beleid is vastgelegd in een rijksbrede [leidraad](#)<sup>4</sup>. Daarnaast is op 1 januari 2013 de boetewet (Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies) geïntroduceerd. Deze wet houdt in dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij niet naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies. 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 een adequaat sanctiebeleid. Meer vertrouwen gaat ook hand in hand met een strikte handhaving. Bij constatering van misbruik zal dan ook consequent worden gesanctioneerd 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 ernstige onregelmatigheden. Deze registratie bevat input 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.

#### *2.1.4 Uniform Subsidiekader in relatie tot EU-regelgeving*

Het USK 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 verantwoordingsregels voor. Het kabinet zet zich in EU-verband in voor vereenvoudiging van ook deze verantwoordingsregels. Het USK 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.

<sup>4</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/02/10/rijksbrede-leidraad-voor-het-tegengaan-van-misbruik-en-oneigenlijk-gebruik-m-o-bij-subsidies.html>

## 3 Bevindingen

### 3.1 Doorvoering in wet- en regelgeving van het Uniform Subsidiekader

Uit het onderzoek is gebleken dat alle subsidieregelingen zijn aangepast aan het USK dat de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking dus zijn gevolgd. De kaderwetten van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Infrastructuur en Milieu (I&M) zaten ten tijde van de monitoring nog in een wetgevingstraject; de subsidies zijn echter wel volgens het USK verstrekt. Inmiddels zijn de kaderwetten aangepast.

Nagenoeg alle incidentele subsidies zijn sinds 1 januari 2010 volgens het USK verstrekt. In slechts vier gevallen van subsidieregelingen / instrumenten (inclusief eenmalige subsidies), is in overleg met het ministerie van Financiën op een technisch punt uitzondering verleend (bijvoorbeeld een verlenging van de termijn). Bij de ambassades van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) geniet het USK nog niet voldoende bekendheid, waardoor in een enkel geval toch een verantwoording op basis van werkelijke kosten is gevraagd. Belangrijk punt dat naar voren kwam in het onderzoek, is dat hoewel het USK is doorgevoerd in wet- en regelgeving, het USK meer bekendheid behoeft. Subsidies worden wel conform het USK verstrekt omdat gebruik wordt gemaakt van de juiste, aan het USK aangepaste, modelbeschikking. Echter de achterliggende doelstellingen en mogelijkheden zijn soms onbekend of minder bekend.

### 3.2 Ervaringen met het Uniform Subsidiekader

In dit onderdeel wordt ingegaan op de ervaringen met de toepassing van de drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen van het USK, zowel vooraf - bij het ontwerp van de regeling / opstelling beschikking - als bij de verantwoording.

Uit het onderzoek blijkt dat bij toepassing van het eerste arrangement (< € 25.000) het formuleren van prestaties vooraf tijd vraagt omdat het niet eenvoudig is. Doordat het dwingt tot vooraf nadenken, is het echter een manier om betere afwegingen te maken.

Omtrent de verantwoording van subsidies volgens het USK wordt aangegeven dat dit als duidelijk wordt ervaren, maar dat het niet eenvoudig is om financiële consequenties te bepalen als de prestatie niet volledig of niet tijdig wordt geleverd.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de bevindingen.

#### 3.2.1 *Ervaringen met de toepassing van de drie arrangementen bij ontwerp regeling / opstellen beschikking (vooraf)*

##### Formuleren van prestaties vooraf

Met betrekking tot het formuleren van prestaties/activiteit vooraf wordt over het algemeen aangegeven dat het USK dwingt tot het van tevoren scherper nadenken over prestaties en activiteiten. Dat vergt een aanpassingsslag voor met name beleidsdirecties. De nadruk is verschoven van verantwoording van kosten achteraf naar sturen op geformuleerde prestaties vooraf. Er moet nu meer en beter vooraf nagedacht moet worden over de mate waarin men een bijdrage wil leveren aan een bepaalde prestatie of activiteit en aan welke voorwaarde de prestatie moet voldoen. Tot nu toe werd die afweging gemaakt op basis van de werkelijk gemaakte kosten (achteraf). Aangegeven wordt dat er nog beperkte ervaring is met het formuleren van prestaties. Het USK dwingt tot nadenken over de meetbaarheid van doelen en middelen en draagt bij aan het besef dat de formulering omtrent de te subsidiëren activiteiten, simpeler kan. Hoewel het vooraf formuleren van prestaties als een zeker risico gezien kan worden, wordt ook aangegeven dat het formuleren van prestaties vooraf een kwaliteitsverbetering kan betekenen en tot betere afwegingen te komen.

##### Direct/ambtshalve vaststellen van subsidies

Uit het onderzoek blijkt dat er nog niet veel ervaring is opgedaan met het direct/ambtshalve vaststellen (arrangement 1a en b) van subsidies, aangezien er weinig subsidies onder de €

25.000 verstrekt zijn. Over het algemeen worden subsidies tot € 25.000 vaker direct dan ambtshalve vastgesteld, met het oog op beperking van de administratieve lasten. Degenen die bewust kiezen voor direct vaststellen, zijn positief. Aangegeven wordt dat een gedegen risicoanalyse van tevoren belangrijk is. Net zoals bij het formuleren van prestaties is dit een element van het USK dat met name bij beleidsafdelingen gewenning kost, omdat het een nieuwe manier van werken is. Het jarenlang toegepaste standaardproces met uitgebreide verantwoording en controle achteraf moet hier worden losgelaten. Beleidsdirecties zien meerwaarde in het direct kunnen vaststellen, aangezien dit administratieve lasten kan besparen.

#### Toepassing van lagere arrangementen bij hogere grensbedragen

Om bij het treffen van subsidieregelingen 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. Over het algemeen wordt hiervan (keuze voor een lichter arrangement) uit overwegingen van voorzichtigheid geen gebruik van gemaakt. Slechts bij één ministerie komt dit incidenteel voor bij bekende aanvragers. In die gevallen wordt wel expliciet een risicoanalyse uitgevoerd.

#### *3.2.2 Ervaringen met de toepassing van de drie arrangementen bij de verantwoording van subsidies*

De ervaringen met het toepassen van de drie verantwoordingsarrangementen zijn positief. De verantwoording aan de hand van het USK wordt als duidelijk ervaren, leidt tot simpelere verantwoording en bespaart 'rompslomp' (en dus lasten). De ervaring is dat het niet eenvoudig is om financiële consequenties te bepalen als prestatie niet volledig of niet tijdig wordt geleverd. Ook blijkt dat ministeries verschillend omgaan met situaties waarin prestaties niet worden nagekomen.

Bezien is of er een beeld te geven is van de mate waarin de bestuursverklaring wordt toegepast in arrangement 2. De bestuursverklaring is een verklaring over het totaal van de gemaakte kosten. De mate waarin bestuursverklaring wordt toegepast, verschilt per ministerie.

Tevens is onderzocht of er een beeld is van het aantal gevallen waarbij om een controleverklaring wordt gevraagd bij subsidies die hoger zijn dan € 125.000 (arrangement 3). Uit het onderzoek komt naar voren dat dit bij bijna alle ministeries gebeurt.

In het onderzoek is gevraagd of het bekend is of bij de berekening van uurtarieven de in de Aanwijzing voorgeschreven berekeningswijzen en kostentarieven worden toegepast. Bij meer dan de helft van de ministeries is dit het geval.

Onderzocht is of bekend is of bij de bepaling van subsidiabele kosten forfaitaire bedragen worden toegepast. Bij drie ministeries is dit het geval, voor twee is dit niet het geval en bij twee is dit bij betrokkenen niet bekend.

#### *3.2.3 Ervaringen met specifieke onderdelen van het Uniform Subsidiekader*

##### Meldingsplicht

Volgens de Aanwijzingen moeten subsidieregelingen en beschikkingen een meldingsplicht voor de subsidieontvanger bevatten. Deze meldingsplicht houdt in dat een subsidieontvanger onverwijld moet melden zodra aannemelijk is dat de activiteiten niet, niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht, of dat niet, niet tijdig of niet geheel aan de subsidieverplichtingen zal worden voldaan. Meldingen worden geregistreerd in een subsidiedossier. De meldingsplicht wordt vermeld in de subsidiebeschikking. Departementen hebben hiertoe hun model beschikkingen aangepast. De ervaring is dat subsidieontvangers over het algemeen wel melding maken van optredende wijzigingen. Een enkele keer is er sprake van strategisch gedrag waarbij er net op het laatste moment wordt gemeld.

Het verschilt per ministerie welke actie wordt ondernomen naar aanleiding van een melding (of het niet melden van niet kunnen voldoen aan een verplichting). Sommige ministeries onderzoeken per geval, anderen hebben departementaal beleid of kaders (in ontwikkeling). Het USK biedt die beleidsvrijheid.

Indien er geen uniform beleid is bij departementen voor actie naar aanleiding van constatering niet-melden, komt dit voornamelijk doordat men vindt dat acties afgestemd dienen te worden op het soort subsidieregeling. Tevens verschillen bijbehorende sancties per departement of directie.

#### Termijnen

Uit het onderzoek blijkt dat de door het USK geboden termijnen gehandhaafd worden en dat deze niet voor problemen zorgen. De termijnen zorgen voor betere procesbeheersing. De Aanwijzingen inzake de termijnen heeft gezorgd voor aanscherping van interne processen. Wel zijn de termijnen bij regelingen met veel aanvragers en veel beoordelingen soms wat krap, maar dit heeft niet tot problemen geleid.

#### Beperking tussenrapportages

De informatieverplichtingen voor de subsidieontvangers zijn verminderd. De huidige tussentijdse rapportages voor kortlopende subsidies zijn vervallen, in het geval van langlopende subsidies (langer dan een jaar) wordt maximaal eens per jaar om een rapportage gevraagd. Bij het opvragen van tussenrapportages dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de natuurlijke rapportagemomenten van het project/bedrijf. Uit het onderzoek blijkt dat dit als goede maatregel wordt gezien, omdat tussenrapportages voornamelijk uit gewoonte werden gevraagd en vooral schijnzekerheid boden.

#### Bevoorschotting

Het indienen van de voorschotaanvraag door de subsidieontvanger is 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. Bij arrangement 1 wordt het gehele subsidiebedrag in één keer uitgekeerd. Bij arrangement 2 en 3 bepaalt de subsidieverstrekker vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten.

De nieuwe wijze van bevoorschotting houdt in dat vooraf een duidelijke afweging moet worden gemaakt met betrekking tot hoogte en ritme van de voorschotten. Dit blijkt uit de eerste ervaringen vooraf meer werk te kunnen betekenen, maar daarna is er sprake van tijdswinst en rust in de uitvoering. Uit het onderzoek blijkt dat bij hogere subsidiebedragen het niet volledig bevoorschotten (80%) in de praktijk het beste werkt. Dit beperkt risico's, waardoor minder terugvorderen nodig is. Een bevoorschotting van 80% is vooral ingegeven door de ervaring dat terugvorderen van bedragen moeilijk is en veel lasten met zich meebrengt. De ervaring leert dat bij afrekening op kosten het aan te passen bedrag binnen de marge van 20% ligt.

### **3.3 Ervaringen met risicobeheersing en sanctie-instrumentarium**

In dit onderdeel wordt ingegaan op de risicobeheersing en handhaving door middel van het bijbehorende sanctie-instrumentarium.

Uit het onderzoek blijkt dat de eerste ervaringen zijn dat het USK het 'risico-denken' bewuster heeft gemaakt, maar dat risicoanalyse nog te weinig expliciet wordt vastgelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat de genoemde sancties in het USK door de departementen worden toegepast en dat departementen ernstige onregelmatigheden registreren.

#### *3.3.1 Ervaringen met het uitvoeren van een risicoanalyse bij de opzet van de regeling*

Uit het onderzoek blijkt dat een risicoanalyse wel plaatsvindt, maar dat dit vooral gebeurt zonder expliciete vaststelling. De risicoafweging vindt vooral impliciet plaats, bijvoorbeeld omdat er ervaring is met de soort subsidie of omdat de aanvrager bekend is. Het USK heeft het 'risico-denken' bewuster gemaakt en wordt gezien als stimulant om de risicoanalyse vooraf goed uit te voeren. Er zijn departementen die de risicoafweging vooraf op schrift stellen. Echter nog niet alle beleidsdirecties zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheid om risicoafwegingen expliciet vast te leggen. Er zijn geen aanwijzingen dat het USK (en het vertrouwen dat het geeft) tot meer onregelmatigheden leidt. Een enkele keer wordt opgemerkt dat bij het controleren van alle risico's bij het opstellen van de risicoanalyse, opgepast dient te worden voor teveel controle: het expliciet benoemen van alle mogelijke risico's en bijbehorende beheersmaatregelen kan leiden tot 'over-voorzichtigheid'. Maatregelen die genoemd worden om risico's te beheersen zijn bijvoorbeeld geen 100% financiering, het meenemen van de organisatiecapaciteit van de ontvanger in de risicoanalyse en/of controle/audit achteraf.

### 3.3.2 *Ervaringen met toepassing sanctie-instrumentarium en Consequente handhaving*

Uit het onderzoek blijkt dat de genoemde sancties in het USK worden toegepast. Bij M&O onderzoek vindt actieve centrale ondersteuning plaats. Aangegeven wordt dat subsidies boven de € 125.000 geen probleem vormen, omdat daar volledige verantwoording mogelijk is. Een scherpe omschrijving van activiteiten wordt van belang gevonden. Verder blijkt dat beleidsmedewerkers er eerder voor kiezen om bijvoorbeeld tussentijds beschikkingen aan te passen, dan dat ze sancties opleggen.

In het onderzoek zijn de departementen bevroegd over de departementale registratie van ernstige onregelmatigheden. Deze registratie vindt bij alle departementen plaats (op verschillende wijzen, conform regels USK) en wordt gebruikt voor risicoanalyse en voor beoordeling van aanvragen. Het USK biedt die vrijheid.

## **3.4 Aandachtspunten voor de toekomstige evaluatie van het Uniform Subsidiekader**

In het onderzoek genoemde aandachtspunten voor de toekomstige evaluatie van het USK zijn:

- Als eerste aandachtspunt, er dient bezien te worden of het USK daadwerkelijk door subsidieontvangers als lastenverlichting wordt ervaren. Ten tijde van deze monitoringsrapportage was het daarvoor nog te vroeg.
- M&O-beleid van departementen; met name op het gebied van risicoanalyse. Risicoanalyse dient expliciet plaats te vinden, dit blijkt echter voornamelijk impliciet te gebeuren. Het is van belang departementen nog voor de evaluatie erop te attenderen dat beleid op dit gebied essentieel is. In het verlengde van voorgaand punt dient nagedacht te worden over wat een acceptabel restrisico is, aangezien nooit alle risico's volledig ondervangen kunnen worden.
- De werking van de meldingsplicht in de praktijk als het kader al langer in werking is; in het verlengde daarvan kan nagedacht worden over welke wijzigingen gemeld dienen te worden, aangezien niet elke wijziging even belangrijk is.

## 4 Conclusies en actiepunten

In dit onderdeel wordt ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Hieruit volgen aanbevelingen voor nader onderzoek in de uiteindelijke evaluatie van het USK. Tevens volgen actiepunten die voortvloeien uit de bevindingen van het monitoringsonderzoek.

### 4.1 Conclusies

Uit het onderzoek volgt dat de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking een bindende werking hebben gehad: alle regelingen zijn aangepast. Ten tijde van de monitoring zaten de kaderwetten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Milieu (I&M) nog in een wetgevingstraject. Hun subsidies zijn echter wel volgens het USK verstrekt. De kaderwetten zijn inmiddels aangepast.

Het formuleren van prestaties vooraf kost tijd, met name voor beleidsdirecties. Deze methode vereist namelijk een andere manier van werken, aangezien het dwingt tot vooraf nadenken in plaats van verantwoording achteraf. Om die reden is het wel een manier om betere afwegingen voorafgaande aan subsidieverlening te maken. In de praktijkist nog weinig ervaring opgedaan met het direct/ambtshalve (arrangement a en b) vaststellen van subsidies, omdat er maar weinig kleine subsidies (lager dan €25 000) zijn verstrekt. De beperkte ervaring met voornamelijk direct vaststellen is echter wel positief.

De verantwoording van subsidies volgens het USK wordt ervaren als duidelijk. Het vergt echter nog meer ervaring met vooraf vaststellen van financiële consequenties als de prestatie niet volledig of niet tijdig wordt geleverd. Er is geen eenduidig beeld te geven over de toepassing van de bestuursverklaring. Bijna alle ministeries geven aan dat ze wel een controleverklaring toepassen bij subsidies die hoger zijn dan € 125.000.

Het departementale beleid met betrekking tot welke actie naar aanleiding van een melding moet worden ondernomen verschilt: sommige departementen hebben hier algemeen beleid voor welke actie moet worden ondernomen, andere departementen beslissen per geval. Uit het onderzoek blijkt dat de genoemde sancties in het USK door de departementen worden toegepast. Alle departementen hebben een systeem om ernstige onregelmatigheden te registreren.

Het hanteren van vaste termijnen zoals voorgeschreven in het USK zorgt voor betere procesbeheersing. De beperking van tussenrapportages wordt als prettig ervaren. Rondom bevoorschotting wordt aangegeven dat niet volledig (80%) bevoorschotten het beste werkt. Dit beperkt risico's, en daarmee de mogelijke terugvordering. Uit het onderzoek blijkt dat risicoanalyse bij het verlenen van subsidies vooral impliciet plaatsvindt, zonder expliciete vaststelling. Uit de eerste ervaringen met het USK blijkt dat het 'risico-denken' echter wel bewuster gemaakt is.

Uit het onderzoek blijkt dat op basis van de voorlopige ervaringen van departementen, het Uniform Subsidiekader adequaat wordt toegepast. Meest opvallende aandachtspunten die naar voren komen uit de monitoring zijnde risicoanalyse en de meldingsplicht. Daaruit volgen dan ook enkele aandachtspunten die in het onderstaande verder worden toegelicht.

### 4.2 Aanbevelingen

- Een aandachtspunt is het vastleggen van risicoanalyses. Het is van belang dat dit proces op gedegen en expliciete wijze plaatsvindt. Uit de monitoring blijkt echter dat de risicoanalyse voornamelijk impliciet plaatsvindt. Het expliciet vastleggen van de uitkomsten van risicoanalyses kan bijdragen aan kennisopbouw en het opdoen van meer ervaring met een risicogerichte aanpak. Dit kan bijdragen aan lagere

uitvoeringslasten. Op dit moment wordt bijvoorbeeld uit voorzichtigheidsoverwegingen nog weinig gebruik gemaakt van het toepassen van eenvoudiger arrangementen bij hogere bedragen. In het verlengde hiervan kan nagedacht worden over wat een acceptabel restrisico is, aangezien nooit alle risico's volledig ondervangen kunnen worden.

- Een ander belangrijk punt dat maar voren kwam uit de monitoring is de meldingsplicht: hoe wordt omgegaan met meldingen en zaken die niet gemeld worden? Beleid maken op deze gebieden is essentieel.
- Een aanbeveling voor departementen is om op onder andere deze gebieden van elkaar te leren, bijvoorbeeld door uitwisseling van best practices (sommige ministeries maken bijvoorbeeld gebruik van een bepaald systeem op het gebied van risicoanalyse, andere hebben procesbeschrijvingen voor subsidieverlening en risicoanalyse opgesteld in samenwerking met de ADR).

### **4.3 Actiepunten**

Er volgen enkele actiepunten uit deze monitoring

- de uit te voeren risicoanalyses moeten, voor zover dit nog niet gebeurt, conform de leidraad M&O subsidies schriftelijk (expliciet) worden vastgelegd;
- de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van ministeries en de Audit Dienst Rijk (ADR) worden meer betrokken bij de uitvoering van het M&O-beleid. Daarbij kan gedacht worden aan een adviesrol op het gebied van risicoanalyse bij het opstellen van de subsidieregeling of het doen van audits op het proces bij de uitvoering van het M&O-beleid;
- meer uitwisseling van kennis en expertise op dit gebied tussen departementen;
- het aanbieden van voorlichting en trainingssessies voor beleidsmedewerkers (onder andere over hoe prestaties vooraf te formuleren en het doen van risicoanalyse). Dit is bij de introductie van het USK ook gedaan; en
- in de interdepartementale werkgroep USK het begrip 'meldingsplicht' verder uitwerken.

## 5 Enkele ontwikkelingen op terrein van subsidies.

Op het terrein van subsidies zijn enkele ontwikkelingen gaande die gerelateerd zijn aan het USK, zoals het Rijksbreed bindend raamwerk voor uitvoering van subsidies (RUS), de boetewet, een horizonbepaling ten aanzien van subsidies en regelingen vanuit het IPO en de VNG als gevolg van het USK. In het onderstaande wordt hierop kort ingegaan.

### RUS

Het Rijksbreed bindend raamwerk voor uitvoering van subsidies (RUS) is ontwikkeld in het kader van project 11 "clustering backoffices subsidies bedrijfsleven" uit het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, waaraan de Ministerraad op 11 november 2011 de minister van EL&I verzocht uitvoering te geven; en project 17 "subsidies instellingen" dat als doel heeft SZW, OCW en VWS de subsidieverstrekking (backoffice) op hun beleidsterreinen aan instellingen gezamenlijk uit te voeren. De departementen zijn januari 2012 hiermee gestart. Op 28 september 2012 heeft de Ministerraad ingestemd met de inwerkingtreding van het RUS op 1 januari 2013 voor nieuwe subsidieregelingen en de uitvoering daarvan, voor zover in specifieke onderdelen niet anders is bepaald. Voor op 1 januari 2013 reeds bestaande subsidieregelingen geldt dat deze uiterlijk op 1 januari 2015 aan het raamwerk moeten voldoen. Op deze manier wordt bereikt dat het overgrote deel van de lopende subsidieverstrekingen kan worden afgerond zonder dat een wijziging van de onderliggende regeling en van de uitvoeringspraktijk noodzakelijk is. Hierdoor worden de invoeringslasten beperkt. Het RUS is een geharmoniseerde opzet van een beperkt aantal uitvoeringsvarianten voor subsidieverstrekking op basis van het Uniform Subsidiekader (USK) en in aansluiting op het Integraal Afwegingskader (IAK). Het USK geeft Aanwijzingen voor de verstreking van subsidies; het IAK bepaalt de keuze van een passend instrument voor de realisatie van beleid. De uitvoeringsvarianten omvatten alle subsidieregelingen: van eenvoudige regelingen met lage subsidiebedragen tot aan complexe regelingen met een kennisintensieve inhoudelijke beoordeling en hoge bedragen.

### Boetewet

De boetewet (Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies) is een wet die de bestuurlijke boete bij niet-naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies introduceert. Deze wet, die op 1 januari 2013 in werking is getreden, houdt in dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij niet naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies.

### Horizonbepaling

De horizonbepaling ten aanzien van subsidies houdt in dat een subsidieregeling in de vorm van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling automatisch na maximaal vijf jaar verval<sup>5</sup>. Indien voortzetting van een subsidieregeling is gewenst, zal de verantwoordelijke vakminister vóór het tijdstip waarop de regeling afloopt, een gemotiveerd ontwerp van een wijzigingsregeling aan de Tweede Kamer overleggen. De voorgestelde maximumtermijn van vijf jaren sluit aan bij de termijn voor evaluatie zoals genoemd in de Awb. Een afwijking vooraf van de maximumtermijn van vijf jaar is mogelijk mits het gemotiveerde ontwerp van een dergelijke regeling vóór aanvang van de betreffende regeling aan de Tweede Kamer is overlegd. Dit biedt ruimte voor subsidieregelingen waarvan reeds bij de totstandkoming duidelijk is dat deze gelet op hun aard en functie binnen het betrokken beleidsveld langer dan de termijn van vijf jaar zouden moeten lopen. De verantwoordelijke

<sup>5</sup> Met ingang van 1 juli 2012 is in de Aanwijzingen opgenomen dat er een overgangstermijn van 2 jaar geldt:

#### ARTIKEL II

1. Deze regeling is niet van toepassing op subsidieregelingen die vóór 1 oktober 2012 in werking zijn getreden en eindigen vóór 1 juli 2014, tenzij een verlenging van de geldingsduur van een dergelijke regeling wordt gewenst.
2. Regelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en regelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van deze regeling worden vóór 1 juli 2014 voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een regeling daartoe met overeenkomstige toepassing van Aanwijzing 6A, vijfde lid, met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overlegd.



vakminister zal zijn voornemen voor een verlengde subsidieregeling of een regeling met een looptijd van langer dan vijf jaar niet eerder uitvoeren dan vier weken nadat het gemotiveerde ontwerp van die regeling aan de Tweede Kamer is overlegd. Indien vanuit de Kamer behoefte bestaat aan overleg over het overgelegde ontwerp van een regeling, zal de vakminister niet overgaan tot het uitvoeren van zijn voornemen via de daarvoor gebruikelijke procedure dan nadat dit overleg heeft plaatsgevonden. In het kader van lastenbeperking is het ook mogelijk om meerdere ontwerpregelingen gezamenlijk aan de Tweede Kamer te overleggen, bijvoorbeeld gelijktijdig bij het indienen van de begrotingen. De ontwerpregelingen kunnen, indien de Kamer hierover overleg wenst, dan tegelijk met de behandeling van de betreffende begroting aan de orde komen. Hierdoor hoeft er niet iedere keer per regeling een apart overleg te worden gepland.

#### Interprovinciaal Overleg (IPO)

In relatie tot het USK dient elke provincie, uiterlijk per 1 januari 2012, het vereenvoudigde USK in de eigen provinciale regelingen te hebben geïmplementeerd. Vanuit het Rijk wordt provincies ondersteuning (waaronder financiële ondersteuning) geboden voor het opzetten van trainingen.

#### Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Subsidieverstrekking door gemeenten behoort tot het gemeentelijke domein. Zoals in de brief aan de Tweede kamer (kamerstukken II 31 865/31 031, nr. 5) is aangegeven zijn de mogelijkheden voor subsidieverstrekking door gemeentes met de VNG en vertegenwoordigers van gemeenten verkend. De VNG heeft een model Algemene Subsidieverordening (ASV) voor gemeenten gepubliceerd op basis van de uitgangspunten van het USK. Daarnaast wordt aan medeoverheden voorlichting gegeven over de mogelijkheden van het USK.