



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van bevindingen onderzoek Uniform Subsidiekader

Colofon

| | |
|-----------------|--|
| Titel | Rapport van bevindingen onderzoek Uniform Subsidiekader |
| Uitgebracht aan | Mevrouw drs. H.J. Beentjes, directeur Begrotingszaken van het ministerie van Financiën |
| Datum | 26 september 2016 |
| Kenmerk | 20160000138634 |

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Aanleiding opdracht | 4 |
| 2 | Verrichte werkzaamheden | 5 |
| 3 | Doorvertaling van de Aanwijzingen (opzet) | 7 |
| 4 | Toepassing in de praktijk | 10 |
| 5 | Verantwoording onderzoek | 12 |
| 5.1 | Doelstelling | 12 |
| 5.2 | Gehanteerde standaard | 12 |
| 5.3 | Verspreidingskring rapport | 12 |
| 6 | Ondertekening | 14 |
| | Bijlage 1 Hoofdpijnen Uniform Subsidiekader | 15 |

1 Aanleiding opdracht

Per 1 januari 2010 zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking¹ (hierna: Aanwijzingen) die volgen uit het Uniform Subsidiekader (USK) van kracht. Voor de hoofdlijnen van het USK verwijs ik u naar de bijlage. Met de invoering van het rijksbrede USK is ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden, vastgelegd in een rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidies (M&O-leidraad).²

Bij de brief van de minister van Financiën van 12 augustus 2013 is een monitoring van de Aanwijzingen aan de Tweede Kamer overhandigd. De minister van Financiën heeft daarbij aangekondigd voornemens te zijn om in 2016, wanneer er voldoende praktijkervaring is met de toepassing van het USK bij meerjarige subsidies, een volwaardige evaluatie uit te voeren. Een verdere aanleiding voor de evaluatie van het USK is de afspraak in het DG-overleg Rijksbrede aanpak fraude om de naleving van het USK en de M&O-leidraad tegen het licht te houden, waarbij DG Rijksbegroting van het ministerie van Financiën het initiatief neemt.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat bij de evaluatie in ieder geval verslag wordt gedaan van:

- a) De werking van de maatregelen voor uniformering en vereenvoudiging van het financieel beheer van subsidies in de praktijk;
- b) De bindende werking van de aanwijzingen; en
- c) De toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium, op basis van departementale bevindingen en registratie van misbruik.

In dit kader heeft het Ministerie van Financiën de Auditdienst Rijk gevraagd om een onderzoek te doen. De doelstelling van het onderzoek is het opstellen van een rijksbreed beeld in hoeverre de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (USK) zijn doorvertaald in departementale subsidieregelingen en in de toepassing in de praktijk van de subsidieverstrekking.

Het onderzoek bestaat uit 2 onderzoeksvragen:

1. Zijn de voor dit onderzoek relevante onderwerpen uit de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, de monitoringrapportage 2013 en de vervolgacties vanuit DG Fraude juist en volledig doorvertaald in de geselecteerde subsidieregelingen? Zo nee wat niet en waarom niet?
2. Zijn de relevante onderwerpen uit de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, de monitoringrapportage 2013 en de vervolgacties vanuit DG Fraude uit de beschreven subsidieregelingen in de praktijk toegepast? Zo nee, waarom niet?

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

² <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/7ec1a250-bb0b-4d72-929e-d270ddae2817/document/rijksbrede-leidraad-voor-het-tegengaan-van-misbruik-en-oneigenlijk-gebruik-m-o-bij-subsidies.pdf>

2 Verrichte werkzaamheden

De onderzoeksvragen hebben geleid tot de volgende onderzoeksaanpak.

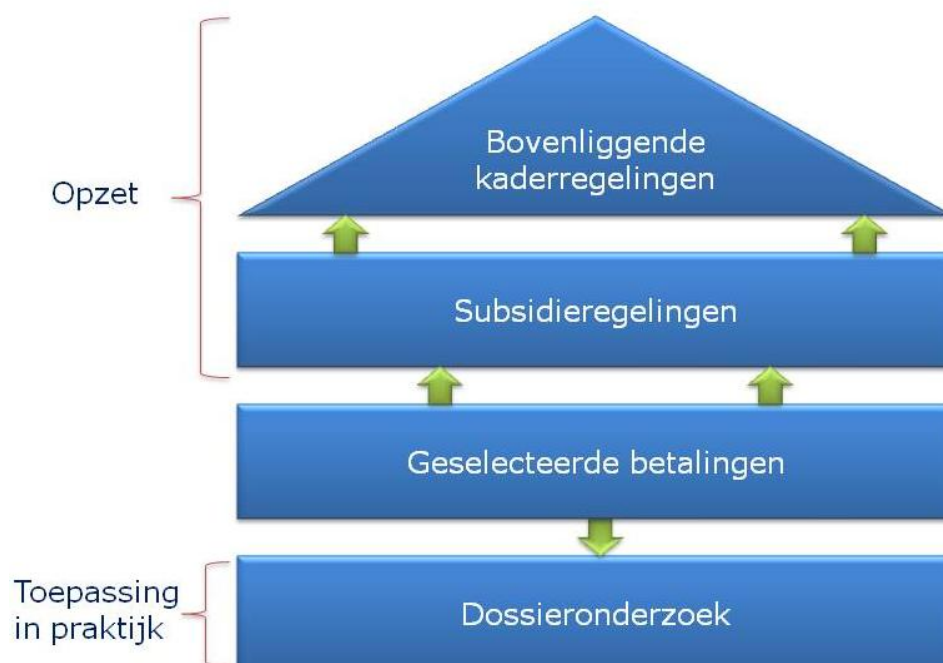
De ADR heeft als uitgangspunt 91 subsidiebetalingen geselecteerd (met behulp van de database met subsidiebetalingen in 2014). Vervolgens zijn voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag, de opzet, de bijbehorende subsidieregelingen en de bovenliggende kaderregelingen geselecteerd. Primair zijn de kaderregelingen vergeleken met de Aanwijzingen. Vervolgens is gekeken in hoeverre de subsidieregelingen nog afwijkingen of aanvullende bepalingen bevatten.

Voor het onderzoek naar de toepassing in de praktijk, de tweede onderzoeksvraag, zijn op basis van de 91 betalingen subsidiedossiers geselecteerd en beoordeeld.

Bij de selectie van de subsidiebetalingen golden de volgende voorwaarden:

- een goede afspiegeling van de totale populatie aan subsidieregelingen van de ministeries;
- verschil in omvang (subsieregelingen met betalingen binnen de verschillende arrangementen);
- verschil in startdatum (vóór of na overgangstermijn USK 1-1-2012).

De volgende figuur geeft de aanpak schematisch weer:



De onderstaande tabel geeft de aanpak en de onderzochte regelingen en dossiers weer per ministerie.

| | Betalingen | Subsidie regelingen | Dossiers |
|--|------------|---------------------|----------|
| Koninkrijksrelaties | 1 | 1 | 0 |
| Buitenlandse Zaken | 2 | 2 | 5 |
| Veiligheid en Justitie | 8 | 2 | 8 |
| Binnenlandse Zaken | 2 | 2 | 2 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 9 | 9 | 8 |
| Financiën | 1 | 1 | 0 |
| Defensie | 1 | 1 | 1 |
| Infrastructuur en Milieu | 12 | 9 | 9 |
| Economische Zaken | 37 | 26 | 4 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 4 | 4 | 4 |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport | 4 | 4 | 5 |
| Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking | 8 | 7 | 7 |
| Wonen en Rijksdienst | 2 | 2 | 1 |
| Totaal | 91 | 70 | 54 |

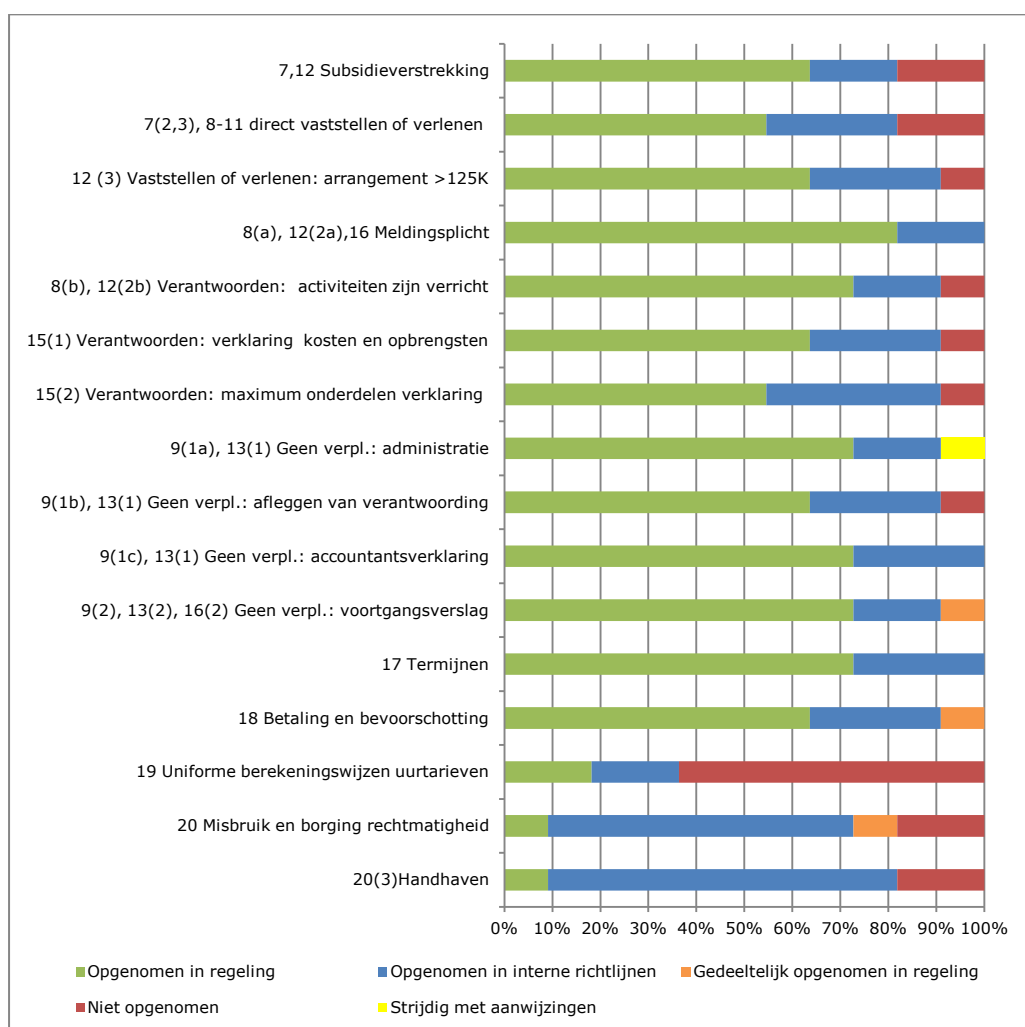
Startpunt is geweest het aantal betalingen op basis van de open data 2014. Dit is meteen ook een (ruwe) afspiegeling van het totale belang van de verschillende ministeries met betrekking tot subsidies. Vervolgens zijn de regelingen geselecteerd waarop deze betalingen zijn gebaseerd. Dat is de tweede kolom. Uiteindelijk hebben we bij 70 van de 91 betalingen een subsidieregeling als grondslag aangetroffen. De overige betalingen zijn gebaseerd op wetten of begroting.

De derde kolom geeft het aantal onderzochte dossier weer per ministerie. Het aantal staat los van de subsidieregelingen, omdat ook betalingen zijn geselecteerd die niet op een regeling waren gebaseerd. De selectie van met name Economische Zaken bevatte daarnaast veel (inmiddels) vervallen regelingen. Dat komt omdat het startpunt voor de selectie (de open data 2014) de financiële betalingen laat zien, terwijl de juridische toekenning hieraan voorafgaat (en bovendien niet met het genoemde bedrag hoeft te corresponderen, bijvoorbeeld als er in termijnen wordt betaald). In overleg met Economische Zaken en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is besloten om het onderzoek te richten op een kleiner aantal dossiers – van regelingen die ook nu nog bestaan. Deze zijn exemplarisch voor de wijze waar het USK nu wordt toegepast, terwijl de vervallen regelingen dat beeld kunnen vertekenen.

In de hoofdstukken hierna volgt een uiteenzetting van de bevindingen bij de gestelde vragen. Hiermee is het mogelijk de toegezegde evaluatie aan de Tweede Kamer op te stellen.

3 Doorvertaling van de Aanwijzingen (opzet)

Het Uniform Subsidiekader (USK) is vervat in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Bij de totstandkoming van nieuwe subsidieregelingen na 1 januari 2010 waren deze Aanwijzingen van toepassing. Voor subsidieverstrekkingen op basis van regelingen die toen al bestonden was een overgangssituatie van toepassing. Bij de introductie van het USK (cq de Aanwijzingen) werd verwacht dat de aanwijzingen tot aanpassing van de kaderregelingen en de subsidieregelingen zouden gaan leiden. Daarnaast werden ook aanpassingen van beleidsregels en interne regelingen verwacht. In het onderzoek is vastgesteld of Aanwijzingen zijn doorvertaald. In onderstaande grafiek is per Aanwijzing aangegeven of en zo ja op welke wijze is doorvertaald.



De grafiek laat de aanwijzingen met betrekking tot de niet strijdigheid met EU-regelgeving, uitsluiting toepasselijkheid van afdeling 4.2.8 Awb en toepassing de-minimus verordeningen, en de Boetewet onbenoemd. De reden hiervoor is dat deze aanwijzingen ook zonder expliciete vermelding in regelingen van kracht zijn. Niettemin is dit aspect wel beoordeeld. De niet strijdigheid met EU-regelgeving is in drie kaderregelingen doorvertaald, de Boetewet is in twee kaderregelingen doorvertaald.

Kaderregelingen

In het onderzoek is in eerste instantie gekeken naar de doorvertaling van de Aanwijzingen in de kaderregelingen. De grafiek laat zien dat ministeries veel Aanwijzingen hebben doorvertaald in interne procedures of bijvoorbeeld in modelbeschikkingen. Uitgesplitst per aanwijzing is dat vooral het geval bij de aanwijzing met betrekking tot misbruik en de borging van rechtmatigheid en de aanwijzing met betrekking tot handhaven. Een verklaring die ministeries hiervoor geven is dat deze thema's gericht zijn op de uitvoeringsorganisatie en niet zozeer op de subsidieaanvrager of -ontvanger.

Enkele ministeries hebben hun kaderregeling gefaseerd aangepast aan de Aanwijzingen in de jaren 2013 – 2015. Hierdoor zijn er in de periode tot en met 2015 nog meerdere betalingen aangetroffen die niet geheel aan het USK voldeden. In alle gevallen is vanuit ministeries aangegeven dat het een overgangssituatie (of een uitzonderlijke situatie) betrof.

Het verschil van de wijze waarop de Aanwijzingen zijn doorvertaald betreft de mate waarin alle bepalingen zijn doorvertaald.

Als niet alle Aanwijzingen doorvertaald zijn in de kaderregelingen, dan komt dat hoofdzakelijk omdat de betreffende situatie niet voorkomt bij dat ministerie. Als voorbeeld het niet toepassen van standaard uurtarieven voor de kostprijsberekening: dat is niet nodig als de subsidies gebaseerd zijn op uit te voeren activiteiten. Ook is in enkele gevallen een aanwijzing niet doorvertaald omdat het (volgens een ministerie) niet van toepassing is. Dat kan bijvoorbeeld met betrekking tot de aanwijzing voor subsidies kleiner dan 25.000 euro indien een ministerie alleen grotere subsidies verstrekt.

Daarbij merken wij op dat het in de praktijk vooraf niet altijd goed is in te schatten door een ministerie welke (toekomstige) situaties zich zullen voordoen. Bij een ministerie werd aanvankelijk ingeschat dat kleine subsidies zich bij haar niet voor zouden doen. Op deze inschatting moest het ministerie nadien meerdere keren terugkomen door aanpassing in de kaderregeling via publicatie in Staatscourant.

Een Aanwijzing bestaat doorgaans uit meerdere onderdelen. Van drie Aanwijzingen zijn in drie kaderregelingen slechts enkele onderdelen doorvertaald. Het gaat om het opvragen van een tussentijds voortgangsverslag, de betaling en bevoorschotting en het tegengaan van misbruik en borging van rechtmatigheid. De desbetreffende ministeries hebben geen reden opgegeven waarom zij niet alle onderdelen doorvertaald hebben in de kaderregelingen.

In één kaderregeling is een bepaling opgenomen die strijdig is met de Aanwijzingen. Aanwijzing 9 geeft aan dat bijhouden van een administratie niet verplicht kan worden voor subsidies kleiner dan 25.000 euro. In de desbetreffende kaderregeling is het bijhouden van een gescheiden administratie juist wel opgenomen om (volgens het ministerie) te voorkomen dat de subsidie direct of indirect ten goede komt aan marktactiviteiten ingeval de subsidieontvanger marktactiviteiten onderneemt.

Drie ministeries werken vanaf april 2016 met een gezamenlijk opgestelde kaderregeling.

Subsidieregelingen

In het onderzoek is vervolgens gekeken naar de doorvertaling van de Aanwijzingen in subsidieregelingen. In dertien subsidieregelingen zijn bepalingen opgenomen die niet 1:1 overeenkomen met de Aanwijzingen. Zeven van deze regelingen zijn inmiddels niet meer geldend. Bij vier van de zes nog geldende regelingen gaat het om (a) een extra voortgangsrapportage (2x), (b) een controleverklaring onder de

grens van €125.000 en (c) verplichte inzage in boeken ongeacht de hoogte van de subsidie. Hiervoor worden de volgende motivaties gegeven:

- a) Het vragen van een extra voortgangsrapportage wordt door een departement om budgettaire redenen gedaan. Er kan in de gaten gehouden worden of en wanneer een nieuw verzoek tot betaling – van een voorschot – verwacht kan worden. Daarnaast kan, vanwege krapte in de budgetten, eventuele onderuitputting tijdig voor andere doeleinden worden aangewend. Het gaat hier om een instellingssubsidie die het karakter heeft van een bekostiging;
- b) Een controleverklaring vragen voor subsidies vanaf €100.000 werd passend geacht en door het beleidsverantwoordelijke ministerie als toegestane afwijking van het USK beoordeeld;
- c) Voor de verplichte inzage in boeken ongeacht de hoogte van de subsidie wordt aangegeven dat het in de praktijk vrijwel uitsluitend gaat om bedragen boven de grens van €125.000.

De meldingsplicht om afwijkingen van de in aanvraag genoemde activiteiten te melden is doorvertaald, maar de manier waarop verschilt. In sommige gevallen is in de regelingen vermeld dat de meldingsplicht bestaat, in andere gevallen is aangegeven in de regeling dat in de beschikking zal worden gewezen op de meldingsplicht.

Bij twee van de zes nog geldende regelingen wordt gebruik gemaakt van de ruimte die het USK biedt. Het betreft dan (d) een controleverklaring pas vanaf de grens van €150.000, en (e) het ontbreken van arrangementen. Hiervoor zijn de volgende motivaties gegeven:

- d) Een hogere grens voor de controleverklaring die door het ministerie is beredeneerd omdat uitgegaan wordt van plafonds die in de praktijk ongeveer 30% hoger blijken te liggen dan de bedragen die daadwerkelijk worden vastgesteld;
- e) Het ontbreken van arrangementen is eveneens beredeneerd, uit de toelichting blijkt dat het laagste arrangement ook toegepast wordt op subsidies boven €25.000. Toepassing van het lagere arrangement is op basis van het USK toegestaan.

Interne procedures en modelbeschikkingen

De meeste ministeries hebben Aanwijzingen (deels) doorvertaald in interne procedures, gericht op het aanvragen, verlenen en vaststellen van subsidies en op het tegengaan van misbruik.

Daarnaast gebruiken ministeries (veelal eigen) modelbeschikkingen waarin de noodzakelijke voorwaarden voor subsidieverlening en vaststelling zijn verwerkt. Ook wordt gebruik gemaakt van de onlangs Rijksbreed opgezette modelbeschikkingen.

4 Toepassing in de praktijk

Toepassen risicoanalyse

Op grond van de Aanwijzingen worden er twee risicoanalyses onderscheiden, namelijk de risicoanalyse van Aanwijzing 20(1) bij de totstandkoming van subsidieregelingen en de risicoanalyse van Aanwijzing 20(2) achteraf en na de vaststelling. Een belangrijk doel van de risicoanalyse is het voorkomen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik.

De risicoanalyse bij de totstandkoming van subsidieregelingen wordt stelselmatig toegepast.

Aan de risicoanalyse achteraf wordt in de praktijk invulling gegeven door middel van een jaarlijkse steekproef, zo geven vijf ministeries aan. Uit de steekproefsgewijze toetsing achteraf blijkt, aldus de ministeries, dat nauwelijks sprake is van misbruik van subsidieregelingen.

Voorbeelden van drie ministeries met betrekking tot de risicoanalyse bij de totstandkoming laten zien dat ministeries bijvoorbeeld kijken naar aspecten zoals: het risicoprofiel van de begunstigde, identificatie en weging van risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik, de mogelijkheden tot afdekking van de risico's, de context en geleerde lessen uit het verleden.

Bevindingen uit onderzochte dossiers

Bij 45 van de onderzochte 54 subsidiedossiers hebben we vastgesteld dat betalingen conform USK hebben plaatsgevonden.

De verdeling van de onderzochte dossiers en afwijkingen is als volgt verdeeld over de drie arrangementen:

| Arrangement | Onderzochte Dossiers | Dossiers met afwijkingen | Type afwijking |
|--------------|----------------------|--------------------------|--|
| <25 k | 7 | 1 | Geen meldplicht |
| 25 k – 125 k | 23 | 3 | Geen meldplicht Accountantsverklaring < 125 k Betaling obv factuur |
| >125 k | 24 | 5 | Geen meldplicht Extra voortgangsrapportage |
| Totaal | 54 | 9 | |

Op oudere subsidieregelingen hebben niet altijd aanpassingen in het kader van USK plaatsgevonden. Dit heeft zijn weerslag op de beschikkingen die zijn afgegeven met vaak nog een zwaardere eis zoals een financieel verslag waar USK dat niet vraagt. Dit is dan wel in lijn met de (niet aangepaste) betreffende subsidieregeling.

Daar waar in de regeling is aangegeven dat in de beschikking zou moeten worden gewezen op de meldingsplicht heeft dat in de beoordeelde beschikking met geconstateerde afwijking niet plaatsgevonden.

In enkele gevallen (hogere arrangementen) hebben we als onderbouwing van een als subsidie gelabelde uitgave (opgenomen in de dataset subsidiebetalingen), een factuur aangetroffen die was opgesteld door de subsidie ontvangende instantie. In deze gevallen zijn de Aanwijzingen niet of nauwelijks gehanteerd.

Bij één ministerie worden één tot twee extra voortgangsrapportages per jaar gevraagd. Het gaat hier om instellingssubsidies met het karakter van een

bekostiging waarbij extra informatie wenselijk wordt geacht om goed beslagen de voortgangsgesprekken te kunnen voeren. Daarnaast gaat het om sturing op productieaantallen in de keten.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Doelstelling

De minister van Financiën heeft in 2013 aangekondigd voornemens te zijn om in 2016, wanneer voldoende praktijkervaring is opgedaan met de toepassing van het USK bij meerjarige subsidies, een volwaardige evaluatie uit te voeren ten einde hierover aan de Tweede Kamer te kunnen rapporteren.

Als voorbereiding van de evaluatie is de doelstelling van het onderzoek het opstellen van een rijksbreed beeld in hoeverre de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking zijn doorvertaald en in de praktijk worden toegepast³ bij het verstrekken van subsidies.

5.2 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit betekent onder andere dat wordt voldaan aan de vereiste objectiviteit, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid.

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400 "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie."

Het rapport geeft een weergave van feitelijke bevindingen, maar bevat geen conclusies. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Dat wil zeggen dat in het rapport geen (samenvattend) oordeel wordt gegeven. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

Ten behoeve van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld om tussentijdse bevindingen te valideren. In deze klankbordgroep waren vertegenwoordigers van alle onderzochte ministeries uitgenodigd, alsook vertegenwoordigers van belangrijke uitvoeringsinstellingen op het terrein van subsidies (in het bijzonder RVO en DUS-i). Deze klankbordgroep is een aantal keren als groep bijeen geweest. Daarnaast is meermaals direct gesproken met individuele leden van de klankbordgroep over specifieke casuïstiek en/of regelingen die een specifiek ministerie betreffen.

5.3 Verspreidingskring rapport

De resultaten van deze opdracht zijn opgenomen in dit rapport van feitelijke bevindingen.

Het rapport wordt uitgebracht aan de directeur Begrotingszaken. De directeur Begrotingszaken is eigenaar van dit rapport.

³ Van de bij 1.1 genoemde onderwerpen zijn in dit onderzoek gedeeltelijke bijdragen geleverd voor de onderwerpen a en b en is onderwerp c (toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium) niet onderzocht. Evenmin is de naleving door zbo's onderzocht.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

6 Ondertekening

Den Haag, 26 september 2016

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L.M. Stoffels', is centered on the page. The signature is written in a cursive style with some loops and flourishes.

L.M. Stoffels RA RC RO
projectleider

Bijlage 1 Hoofdpijnen Uniform Subsidiekader

Het USK is gebaseerd op de uitgangspunten:

- proportionaliteit;
- sturing op prestaties en hoofdpijnen;
- uniformering en vereenvoudiging;
- verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

Op basis van deze uitgangspunten zijn de volgende met elkaar samenhangende maatregelen ontwikkeld:

- a. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen;
- b. uniformering en vereenvoudiging; en
- c. rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden.

De drie uitgangspunten zijn hierna toegelicht.

a. 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:

| <u>Hoogte subsidiebedrag</u> | <u>Arrangement</u> |
|------------------------------|---|
| 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 nakomen 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 en middelgrote subsidies ligt op de controle of de prestatie is geleverd, in plaats van verantwoording op kosten.

b. 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 zijn de informatieverplichtingen voor de subsidieontvangers verminderd. Zo zijn de voor 2010 nog zeer gebruikelijke tussentijdse rapportages voor kortlopende subsidies vervallen. Ook de procedure

voor het ontvangen van een voorschot is vereenvoudigd ten opzichte van de praktijk voor 2010, door het invoeren van een automatisch bevoorschottingsritme.

c. rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden

Met de invoering van het rijksbrede uniforme USK is ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Dit beleid is vastgelegd in een rijksbrede M&O-leidraad. 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. Tegelijkertijd met het uitgangspunt van vertrouwen zijn er checks and balances in het systeem 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 registratie door ministeries 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.

Overgangstermijn

De Aanwijzingen die volgen uit het USK gelden voor rijkssubsidies en voor subsidies die door zbo's worden verstrekt⁴, daar waar de minister het wettelijk heeft bepaald⁵. Voor alle bestaande subsidieregelingen gold een overgangstermijn van twee jaar waarbinnen bestaande regelingen aangepast moesten worden. Per 1 januari 2012 dienden rijkssubsidieverstrekingen te voldoen aan de Aanwijzingen en verstrekt te worden conform het USK. Op grond van artikel 2 van de Aanwijzingen is het USK niet van toepassing op (a) subsidies die zijn aangevraagd of verstrekt voor 1 januari 2010 en (b) subsidies die zijn aangevraagd of verstrekt op of na 1 januari 2010 en voor 1 januari 2012 op grond van regelingen die voor 1 januari 2010 in werking zijn getreden.

⁴ Zoals bedoeld in in artikel 4.21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁵ De naleving van het Uniform subsidiekader door zbo's is geen object in dit onderzoek

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00