



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Evaluatie subsidies

Verantwoordelijkheid nemen en delen



Evaluatie subsidies

Verantwoordelijkheid nemen en delen

Status : Definitief
Datum: 8 februari 2019

Inhoud

Samenvatting	4
1. Aanleiding en aanpak	7
1.1. Context van de evaluatie	7
1.2. Leervraag	7
1.3. Methode	7
1.3.1. Inrichting en werkwijze	7
1.3.2. Subsidielandschap in kaart brengen	7
1.3.3. Ervaringen uit de praktijk vastleggen	8
1.3.4. Observaties interpreteren en daarbij (externe) input betrekken	8
1.3.5. Perspectief	8
2. Het subsidielandschap van VWS	9
2.1. Vormen van subsidies	9
2.2. Omvang en onderwerpen van subsidies (periode 2013 -2018)	10
2.3. Alternatieven voor subsidie	12
2.4. De belangrijkste eigenschappen van subsidie	12
2.5. Het subsidieproces van VWS	14
3. Ervaringen met subsidie	15
3.1. Selectie van de casussen	15
3.2. Observaties met betrekking tot de afweging om subsidie in te zetten	15
3.3. Observaties met betrekking tot de toepassing van subsidie	17
4. Oorzaak en gevolg	18
4.1. Oorzaken en consequenties	18
4.2. Relevantie van de bevindingen voor verschillende soorten subsidie	21
5. Conclusies en aanbevelingen	22
5.1. Antwoord op de leervraag	22
5.2. Conclusies	22
5.3. Aanbevelingen	23
Bijlagen	25
Bijlage 1: Taakopdracht Evaluatie subsidies	26
Bijlage 2: Samenstelling begeleidingscommissie	28
Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde betrokkenen en deskundigen	29
Bijlage 4 ^a : Subsidieproces (met focus op afweging)	36
Bijlage 4 ^b : Procesbeschrijving subsidies	38
Bijlage 5: Overzicht omvang en onderwerpen subsidieverstrekingen	40
Bijlage 7: Leidraad voor de interviews m.b.t. de casuïstiek	52
Bijlage 8: Totaaloverzicht casuïstiek	53
Bijlage 9: Verslag discussiebijeenkomst subsidie vs. stelsel financiering	54
Bijlage 10: Resultaten Poll verbeter het subsidieproces	58
Bijlage 11: Weergave gesprek met andere departementen	66
Bijlage 12: Verslag discussiebijeenkomst evaluatie subsidie-instrument VWS	68
Bijlage 13: Overzicht gebruikte afkortingen	71

Samenvatting

Het ministerie van VWS maakt veel gebruik van subsidie als beleidsinstrument. In de meeste gevallen gaat dat goed. Subsidie past dan bij de situatie waar het voor wordt ingezet, en de informatie om passende sturing in te zetten is aanwezig. Maar dat er ook situaties zijn waarin het beter kan, laat dit onderzoek naar de inzet van het subsidie-instrument zien.

Het komt namelijk ook voor dat de inzet van subsidie niet volledig bij de situatie past. Dit kan leiden tot een scheve verhouding tussen eigenaarschap en sturing en tot belemmering van de structurele borging van doelen. Daarnaast maakt in sommige gevallen een gebrek aan helderheid over de gewenste uitkomst (beoogde doelstellingen, resultaten en bijbehorende indicatoren) het lastiger om gepaste sturing in te zetten. Ten slotte kan het verstrekken van subsidies voor het vergoeden van (zorg)kosten ertoe leiden dat categorische lacunes in het zorgstelsel onzichtbaar blijven.

Onderzoeksopzet

Het ministerie van VWS wilde weten wanneer we voor de inzet van subsidie als beleidsinstrument kiezen. Of we van tevoren een beleidsafweging tussen subsidie en alternatieve instrumenten maken. Of de motivatie voor de uiteindelijke keuze voor subsidie goed gedocumenteerd is. En of duidelijk is vastgelegd met welke indicatoren de inzet ervan geëvalueerd wordt. We deden daarom eerst deskresearch naar de omvang (in de loop van de jaren) en de eigenschappen van het subsidie-instrument. Vervolgens selecteerden we 29 representatieve casussen waarover we interviews hielden met de verantwoordelijk beleidsmedewerker(s). Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we zeven aanbevelingen doen om het gebruik van het subsidie-instrument bij VWS te optimaliseren.

Subsidie bij VWS

VWS geeft jaarlijks gemiddeld zo'n € 1,2 miljard uit via het subsidie-instrument. VWS kent twee vormen van subsidieverstrekkingen; subsidies onder de VWS Kaderregeling (40 % van het totale subsidiebedrag) en subsidies onder Specifieke Regelingen (60 % van het totale subsidiebedrag). De onderwerpen waaraan subsidie wordt besteed zijn in de volgende vier categorieën in te delen: vergoeden (zorg)kosten, arbeidsmarkt en opleidingen, verbetertrajecten in de zorg en faciliterende voorzieningen met een structurele functie. Het subsidie-instrument kent ruime sturingsmogelijkheden, kan langdurig worden ingezet en is relatief snel te implementeren in vergelijking tot aanbesteding of borging van financiering binnen het zorgstelsel.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Subsidie blijkt typisch een instrument dat hoort bij een situatie waarin sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen ministerie en veld. De keuze voor subsidie wordt dan ook als passend ervaren in situaties waar een gedeelde verantwoordelijkheid wordt gevoeld tussen het departement en het veld. In enkele gevallen wordt op andere gronden voor subsidie gekozen, bijvoorbeeld vanwege de flexibiliteit en snelle inzetbaarheid van het instrument of als resultaat van onderhandelingen, een politieke wens of een toezegging. In die gevallen kan het voorkomen dat er al is gekozen voor het subsidie-instrument voordat duidelijk is in welke mate zich VWS verantwoordelijk voelt voor het onderwerp. Een mogelijk gevolg is een scheve verhouding tussen eigenaarschap en sturing.

Het ministerie kan of wil bepaalde sturing dan niet hanteren, terwijl er tegelijkertijd wel verplichtingen op het gebied van uitvoering en verantwoording bij het ministerie liggen. Daarnaast kan het subsidie-instrument, wanneer het op grond van beoogde verantwoordelijkheden niet goed bij de situatie blijkt te passen, de structurele borging van doelstellingen in de weg zitten. Deze situatie is nu niet altijd te voorkomen, omdat een kader wanneer wel of niet het subsidie-instrument in te zetten ontbreekt. In het proces van de totstandkoming van een Specifieke Regeling zit wel een beperkte toets op passendheid van het instrument, maar bij subsidies onder de Kaderregeling is een dergelijke toets geen standaard onderdeel van het proces.

Sturing, evaluatie en samenhang

Over het algemeen blijkt dat bij de totstandkoming van de meeste subsidies in kaart wordt gebracht wat de doelstellingen, resultaten en activiteiten zijn en hoe deze aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van VWS. In sommige gevallen zijn deze zaken (en het verband ertussen) echter niet volledig helder. Indicatoren, waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid, worden over het algemeen maar zeer beperkt in kaart gebracht, en dit wordt ook als moeilijk ervaren. Periodieke herijking van de beleidstheorie (en daarmee de instrumentkeuze) is in het subsidieproces niet gegarandeerd. Dit maakt het lastiger om goed te sturen en te evalueren. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat soms informatie over de samenhang van verschillende subsidies die vanuit VWS aan dezelfde subsidiënt worden verstrekt niet gebruikt wordt bij de afweging en toepassing van de subsidie.

(Zorg)kosten buiten een stelsel

Bij subsidies voor het vergoeden van (zorg)kosten speelt een aanvullende kwestie. Er zijn (zorg)kosten die niet in een van de stelsels passen, maar die wel gefinancierd moeten worden. Hiervoor wordt dan subsidie aangewend. In de huidige situatie is er geen integraal kader over de stelsels heen dat richting geeft aan welke zorg en zorggerelateerde activiteiten op welke manier gefinancierd moeten worden. Voor financieringsvraagstukken wordt nu veelal per individuele casus een maatwerkoplossing gezocht, die dus soms in het subsidie-instrument wordt gevonden (al dan niet tijdelijk). Het vergoeden van zorgkosten buiten een stelsel om kan ertoe leiden dat eventuele lacunes in de financieringsmogelijkheden via het zorgstelsel niet of minder goed zichtbaar zijn. Het gaat nu nog om slechts een klein deel van de zorgkosten dat via subsidies wordt gefinancierd (<0,5%), maar de financieringsvraagstukken op dit gebied lijken toe te nemen.

Inzicht in consequenties en verbeteropties

Om inzicht te krijgen in de mogelijke consequenties van de manier waarop de afweging en totstandkoming van subsidie bij VWS plaatsvindt en in welke verbeteropties er zijn, hebben we verschillende activiteiten georganiseerd en partijen geraadpleegd. Zo hebben we een discussiebijeenkomst gehouden rondom financieringsvraagstukken welke niet via een van de stelsels vergoed kunnen worden en uiteindelijk via subsidies bekostigd worden. We hebben een online enquête onder medewerkers van VWS gehouden die inzichten heeft opgeleverd over de herkenning van de bevindingen en draagvlak voor eventuele verbeteropties binnen het departement. Er is een reflectiebijeenkomst gehouden met subsidiënten en niet-subsidieontvangende partijen om te bezien of bevindingen herkend worden en er eventueel dingen over het hoofd gezien zijn. Ten slotte hebben we de subsidieprocessen van enkele andere departementen vergeleken met die van VWS om verbetermogelijkheden scherp te krijgen.

Aanbevelingen

Hoe kunnen we op basis van de bevindingen uit dit onderzoek het gebruik van het subsidie-instrument bij VWS optimaliseren? Hiervoor hebben we zeven aanbevelingen:

1. Maak een analyse van de financieringsvraagstukken voor het bekostigen van (directe en indirecte) zorg

Op deze manier wordt duidelijk of er sprake is van een zekere systematiek in de financieringsvraagstukken voor het vergoeden van (zorg)kosten die momenteel niet via het stelsel bekostigd kunnen worden.

2. Beleg overkoepelend eigenaarschap van het subsidieproces

Dit borgt het functioneren van het subsidieproces als geheel, zonder de verschillende onderdelen van de verantwoordelijkheid voor hun deelgebied te ontslaan. Beleg hier ook het toezicht op de samenhang van de diverse trajecten op subsidie(beheer) gebied (staatssteuntoetsing, MenO beleid). Het maakt bovendien de kans van slagen van de volgende aanbevelingen aanzienlijk groter.

3. Voorkom impliciete en expliciete toezeggingen van subsidie op voorhand

Wees terughoudend met toezeggingen die geen ruimte laten voor een andere oplossing dan subsidie, zolang verificatie van de keuze voor de inzet van het instrument niet heeft plaatsgevonden.

4. Verstevig het subsidieproces aan de hand van de implementatie van een ‘werkdocument subsidies’

Een ‘werkdocument subsidies’ ondersteunt de hele beleidscyclus van een subsidie en faciliteert beleidsmedewerkers bij deze aspecten. Dit zorgt voor de verankering van een expliciete en zorgvuldige afweging, (bij) sturing en evaluatie (ex ante, ex durante en ex post) in het subsidieproces.

5. Hanteer het vier-ogen principe bij de afweging voor het subsidie-instrument

Zorg dat er beleidsexpertise buiten de eigen beleidsdirectie meekijkt bij de afweging om subsidie in te zetten. Dit ziet op expertise vanuit stafdirecties, zoals WJZ, FEZ e.d. maar juist ook vanuit andere beleidsdirecties, ook in het kader van kennisuitwisseling. Dit om beleidsinhoudelijke en –technische aspecten van de afweging (bv. het bepalen van de verantwoordelijkheidspositie van VWS) en toepassing (bv. het vaststellen van beoogde resultaten en indicatoren) beter te borgen. Faciliteer dit met het “werkdocument subsidies”.

6. Evalueer subsidies vaker en beter

- Zie erop toe dat ook (jaarlijks terugkerende) subsidies onder de Kaderregeling in ieder geval vijfjaarlijks geëvalueerd worden.
- Voer ook periodiek een evaluatie van de Kaderregeling uit, gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling zelf.
- Faciliteer (ex ante, ex durante en ex post) evaluaties en de invulling van de randvoorwaarden voor evaluaties (met name het bepalen van doelstellingen, resultaten, activiteiten en indicatoren) met het ‘werkdocument subsidies’.

7. Beleg het beheer van het inzicht in de samenhang van subsidies aan dezelfde ontvanger bij een accounthouder

Breid de taak van de accounthouder uit (daar waar dit nog niet gebeurt) met het creëren en beheren van het inzicht in de samenhang van subsidies aan de instelling, zodat deze gebruikt kan worden bij beleidsafwegingen en het hanteren van gepaste sturing.

1. Aanleiding en aanpak

1.1. Context van de evaluatie

VWS verstrekt om beleidsdoelen te realiseren onder meer subsidies. Om dit op een rechtmatige en efficiënte manier te doen is binnen VWS de afgelopen jaren veel tijd en energie gestoken in het steeds verder professionaliseren van het subsidieproces. Het recent afgeronde IBO Subsidies¹ heeft onlangs ook een aantal aanbevelingen gepresenteerd om de subsidiepraktijk binnen het Rijk te verbeteren. VWS vond het daarom een goed moment om de subsidiepraktijk van VWS tegen het licht te houden en ook te kijken in hoeverre VWS nu in lijn met de aanbevelingen van het IBO Subsidies de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten. Deze procesevaluatie richt zich daarmee met name op de beleidsinhoudelijke kant van het subsidieproces. Zie voor uitgebreidere toelichting van de context en de activiteiten die eerder zijn ondernomen om het subsidieproces te professionaliseren de Taakopdracht Evaluatie Subsidies (bijlage 1).

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft overigens na de start van deze evaluatie in hun verantwoordingsrapport VWS 2017 twee belangrijke tekortkomingen in het subsidiebeheer geconstateerd, te weten 'het uitvoeren van staatssteuntoetsen' en 'de opzet en uitvoering van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (MenO-beleid)'. Ook deze constatering maken dat er binnen VWS volop aandacht is voor de subsidiepraktijk en het daarmee een actueel onderwerp is. VWS zet de bevindingen van de AR (waarop al verbetertrajecten lopen) en de uitkomsten van deze evaluatie in om tot een integraal verbeterd subsidieproces te komen. Hierbij is het wel noodzakelijk om de samenhang tussen de trajecten en deze evaluatie goed te bewaken. Overigens moet hierbij nog de kanttekening worden geplaatst dat het in dit onderzoek niet mogelijk was om een analyse te geven of de inspanningen op het uitvoeren van staatssteuntoetsen tot nu toe al effect hebben gehad op de subsidieverleningen (die onder de loep zijn genomen).

1.2 Leervraag

De centrale leervraag is:

- of en hoe VWS, in lijn met de aanbevelingen van het vorig jaar uitgevoerde IBO Subsidies, de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet in combinatie met andere mogelijke instrumenten) en
- hoe VWS daarbij indicatoren kiest (waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid) en de bijbehorende informatievoorziening borgt om de effectiviteit van de subsidie tussentijds en ex-post te kunnen evalueren.

1.3 Methode

1.3.1 Inrichting en werkwijze

Er is een ambtelijke werkgroep samengesteld waarin kennis van alle onderdelen van het subsidieproces was vertegenwoordigd. De werkgroep werd voorgezeten door een beleidsdirecteur en ondersteund door twee secretarissen (zie bijlage 2 voor de samenstelling). In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle betrokkenen en deskundigen.

1.3.2 Subsidielandschap in kaart brengen

Aan de hand van relevante documentatie, literatuur en gesprekken met betrokkenen is een studie gedaan naar:

- de omvang, vormen en onderwerpen van de subsidie-uitgaven bij VWS en het verloop van de subsidie-uitgaven over de tijd (zie voor nadere toelichting en verantwoording bijlage 5 en 6);
- de belangrijkste eigenschappen van het subsidie-instrument en zijn alternatieven;
- het gehanteerde subsidieproces binnen het ministerie.

¹ Ministerie van Financiën, Rapport IBO Subsidies - Robuust en proportioneel, 22 juni 2017.

1.3.3 Ervaringen uit de praktijk vastleggen

Op basis van het in kaart gebrachte subsidie­landschap is casuïstiek geselecteerd die (zo veel mogelijk) een weerspiegeling vormt van het totale subsidie­landschap van VWS. Om de representativiteit te waarborgen zijn er casussen geselecteerd die vallen onder de Kaderregeling van VWS of onder Specifieke Regelingen. De casussen zijn daarnaast verdeeld over de verschillende gedefinieerde categorieën en qua omvang redelijk representatief te noemen voor het geheel aan subsidieverleningen van VWS (zie bijlage 8).

Middels interviews met (de huidige) betrokken beleidsmedewerker(s) van de geselecteerde casussen zijn specifieke ervaringen opgehaald omtrent de beleidsinhoudelijke afweging en toepassing van het instrument. De leidraad die is gebruikt bij de gehouden interviews staat in bijlage 7.

1.3.4 Observaties interpreteren en daarbij (externe) input betrekken

In deze fase is een koppeling aangebracht tussen het in kaart gebrachte subsidie­landschap en de opgehaalde ervaringen vanuit de geselecteerde casuïstiek. Meer in het bijzonder zijn de observaties uit de casuïstiek nader geduid in het licht van;

- het in kaart gebrachte subsidieproces, om de oorsprong van de bevindingen te bepalen;
- de eigenschappen van het instrument, om eventuele gevolgen in te schatten;
- de (relatieve) omvang van de soorten subsidie waarop de bevindingen betrekking hebben, om de relevantie ervan in te schatten.

Ook zijn rondom de bevindingen uit de casuïstiek een aantal activiteiten georganiseerd waarbij ook expliciet expertise van buiten VWS is betrokken:

- Een reflectiebijeenkomst met voornamelijk veldpartijen; het belangrijkste doel van deze bijeenkomst betrof het toetsen van de (concept)bevindingen van deze evaluatie bij een groep subsidiënten en niet-subsidiënten van VWS (toetsen op herkenbaarheid en/of ontbrekende elementen, zie het verslag in bijlage 12).
- Een discussiebijeenkomst met verschillende partijen van binnen, maar ook van buiten het kerndepartement van VWS over een van de specifieke bevindingen in het evaluatieonderzoek. Hier is een discussie gevoerd over de afweging tussen inzetten subsidie-instrument vs. financiering via een van de stelselwetten (zie het verslag in bijlage 9).
- Het spiegelen van ervaringen met andere departementen, doel was te achterhalen hoe andere ministeries processen rondom afweging en toepassing van het subsidie-instrument hebben ingericht en wat van elkaar geleerd kan worden (zie het verslag in bijlage 11).
- Een interactieve online enquête onder medewerkers van VWS. Bij medewerkers vanuit diverse rollen binnen VWS is getoetst of zij de (concept)bevindingen herkenden. Daarnaast werd gekeken naar het draagvlak binnen VWS voor voorgestelde oplossingsrichtingen ter verbetering van processen (zie voor de uitkomst van de enquête bijlage 10).

De uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn meegenomen in de analyse en hebben bijgedragen aan de inzichten die tot de aanbevelingen hebben geleid.

1.3.5 Perspectief

- De geselecteerde casuïstiek is bedoeld als illustratief voor de subsidiepraktijk van VWS als geheel. Het is uitdrukkelijk niet mogelijk om aan de hand van deze evaluatie conclusies te trekken over individuele subsidieverstrekkings- of Specifieke Regelingen. Individuele casuïstiek is ook niet uitputtend onderzocht, over het algemeen is volstaan met één interview met de vertegenwoordiger van beleid per casus. In dit rapport wordt daarom maar zeer beperkt verwezen naar individuele casuïstiek.
- De gebruikte gegevens voor de cijfermatige studie en categorisering van subsidieverstrekkings- en Specifieke Regelingen zijn enkel gebaseerd op de (globale) informatie zoals deze in de Rijksbegroting beschikbaar is. Sluitende informatie over de onderlinge verdeling tussen subsidies verstrekt onder Specifieke subsidieregelingen, Instellingssubsidies en Projectsubsidie verstrekt onder de VWS Kaderregeling is moeilijk te verkrijgen. Het is wenselijk dit sluitende inzicht wel te verkrijgen in de toekomst, ook voor bijvoorbeeld vervolg evaluaties, VWS dient hier actie op te ondernemen.
- De evaluatie maakt deel uit van het VWS-project 'lerend evalueren'. Daarom is er bewust voor gekozen om voldoende VWS'ers te betrekken bij deze evaluatie. Dit om de impact van deze evaluatie op VWS te vergroten (t.o.v. meer reguliere evaluaties die uitgevoerd zijn door externe bureaus). Daarnaast is getracht de onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen door externe input te betrekken in het onderzoek, deelname van het ministerie van Financiën in de werkgroep en het laten uitvoeren van een externe review (door de externe leden van het Audit Comité (AC) van VWS).

2. Het subsidielandschap van VWS

2.1 Vormen van subsidies

Binnen VWS kunnen verschillende varianten van subsidieverstrekking worden onderscheiden:

- Subsidies verstrekt onder de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS² (hierna Kaderregeling). De Kaderregeling bevat procedurele voorschriften en algemene beleidsbepalingen voor VWS waarvoor subsidie verstrekt kan worden, te weten; gezondheidsbevordering, gezondheidszorg, gezondheidsbescherming, maatschappelijke zorg (inclusief jeugdhulp) en sport. VWS kan hiermee onder de Kaderregeling naar inzicht losse subsidies verstrekken voor uiteenlopende beleidsdoelstellingen. Binnen de Kaderregeling worden weer twee vormen van subsidies gedefinieerd:
 - *instellingssubsidie*: subsidie voor (in hoofdzaak) dezelfde voortdurende, structurele activiteiten van een instelling;
 - *projectsubsidie*: incidentele subsidie voor activiteiten aan een instelling of een natuurlijk persoon die anders dan als instellingssubsidie wordt verstrekt.
- Subsidies verstrekt onder een aparte ministeriële regeling of beleidskader. In een ministeriële regeling of beleidskader worden regels voor het verstrekken van subsidie voor een specifiek beleidsterrein vastgelegd. Hierbij worden, naast procedurele voorschriften, ook de subsidiabele activiteiten en beleidsinhoudelijke voorwaarden voor subsidieverstrekking vastgelegd. Een ministeriële regeling is een zelfstandig wettelijk kader. Een beleidskader voor subsidies geeft voor een specifiek beleidsterrein beleidsmatige invulling aan de Kaderregeling. Beide varianten worden in het vervolg Specifieke Regeling(en) genoemd (voor beiden varianten zijn dezelfde processen van toepassing)³.

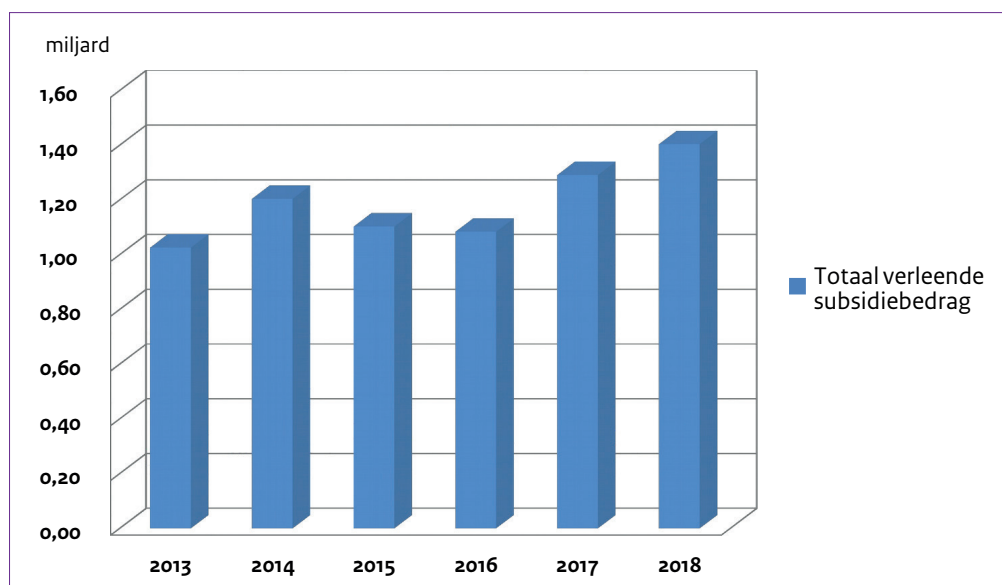
² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037603/2018-01-01>

³ Feitelijk bestaat binnen Specifieke Regelingen ook het onderscheid tussen project- en instellingssubsidies. Dit onderscheid heeft bij Specifieke Regelingen echter minder inhoudelijke betekenis dan bij subsidies onder de Kaderregeling, omdat de Specifieke Regeling zelf al de belangrijkste context geeft voor de subsidies die eronder vallen. Daarom is in deze evaluatie niet verder ingegaan op dit onderscheid bij Specifieke Regelingen.

2.2 Omvang en onderwerpen van subsidies (periode 2013 -2018)

Gemiddeld gezien heeft VWS over de periode 2013 – 2018 € 1,2 miljard per jaar aan subsidie besteed, zie afbeelding 1. Dit jaarlijkse totaalbedrag is relatief stabiel over de tijd, waarbij opgemerkt moet worden dat in afbeelding 1 voor de jaren 2017 en 2018 is uitgegaan van de begrote bedragen. De verwachting is, gezien de trend in het verleden, dat bij de vaststelling van de subsidiebedragen het begrote bedrag neerwaarts wordt bijgesteld en ook rond het gemiddelde van € 1,2 miljard zal uitkomen.

Afbeelding 1



De uitgaven die gedaan worden middels het subsidie-instrument vormen een forse post op de totaalbegroting van VWS, het betreft ongeveer 10% van het totaal (ongeveer 14 miljard, zie verantwoording VWS 2017⁴).

Naast vanuit de VWS-begroting worden er ook nog middelen aan de zorg besteed via het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Hieronder valt de premie gefinancierde zorg, zoals de zorg onder de Zvw en Wlz. Als gekeken wordt naar de uitgaven vanuit de VWS-begroting en het BKZ bij elkaar, dan vormen deze een kleine 2 % van de totaalbegroting.

De verhouding tussen subsidies verstrekt onder de Kaderregeling enerzijds en subsidies verstrekt onder Specifieke Regelingen anderzijds blijft jaarlijks redelijk constant, namelijk 40 – 60%.

Zie voor uitgebreidere toelichting op de bovenstaande cijfers bijlage 5.

De gegevens van de individueel benoemde subsidieverstrekingen in de rijksbegrotingen van VWS voor het jaar 2013 en 2018 zijn gebruikt om een categorisering naar inhoudelijke onderwerpen aan te brengen (zie bijlage 6). Hieruit volgt een onderverdeling naar vijf categorieën:

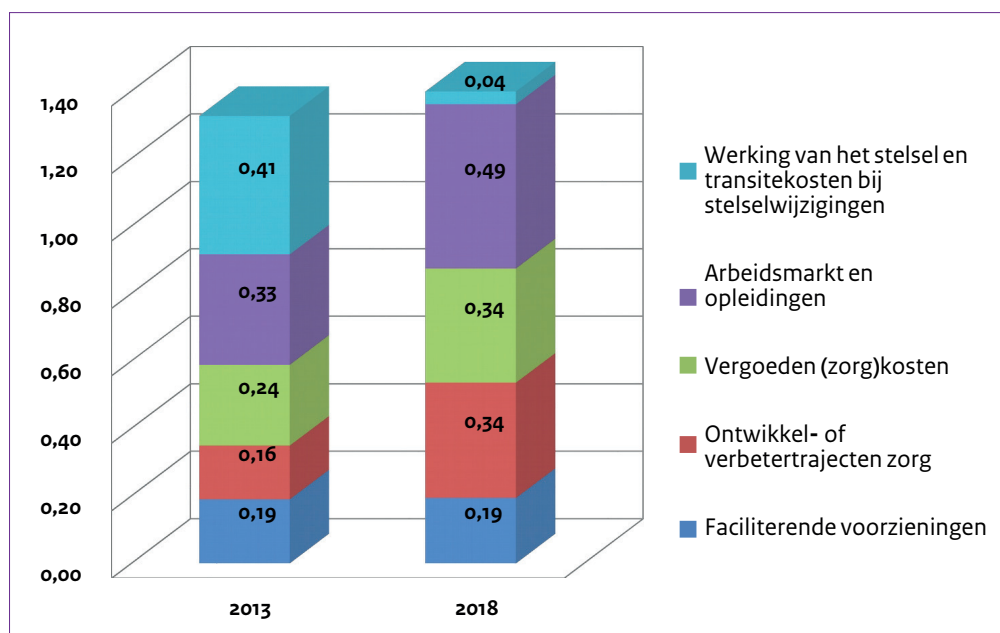
1. Subsidies ter bevordering van de *werking van het stelsel*: een partij met een formele rol binnen een van de stelselwetten binnen de zorg (bv. een zorgaanbieder of toezichthouder) krijgt subsidie om deze rol uit te kunnen voeren. Over het algemeen zijn dit (tijdelijke) subsidies die in de loop van de tijd vervangen worden door structurele bekostiging. Een voorbeeld hiervan is de subsidie die het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voorheen kreeg. Het CIZ is inmiddels een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) geworden. Een ander voorbeeld betreft de subsidies aan de gesloten jeugdzorginstellingen die in 2013 nog door VWS werden verstrekt, maar door de decentralisatie van de jeugdhulpverlening naar de gemeentes niet meer via VWS verlopen.

4 http://rijksbegroting.nl/2017/verantwoording/jaarverslag,kst244411_20.html

2. Subsidies op het gebied van het stimuleren van de *arbeidsmarkt en opleidingen* binnen de zorg, om de beschikbaarheid en kwaliteit van personeel te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is de subsidieregeling ‘opleiding tot verpleegkundig specialist’.
3. Subsidies voor het *vergoeden van (zorg)kosten*: het gaat hierbij om het vergoeden van kosten (buiten de financieringsroutes van het zorgstelsel om) van rechtstreekse zorg, van zorg afgeleide kosten, van onderdelen van zorg, of van gezondheidsbevorderende maatregelen die burgers worden aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de specifieke subsidieregeling ‘Publieke Gezondheid’ waarmee onder andere bevolkingsonderzoeken naar borstkanker, baarmoederhalskanker en darmkanker en het Nationaal Programma Grieppreventie worden bekostigd.
4. Subsidies die worden besteed aan *ontwikkel- of verbetertrajecten* binnen de zorg, voor het aanpakken van problemen, om een tijdelijke impuls te geven aan bepaalde beleidsterreinen, om activiteiten op gang te brengen of te stimuleren. Voorbeelden zijn projectsubsidies binnen programma’s als ‘Waardigheid en Trots’ en ‘Sport en Bewegen in de Buurt’.
5. Subsidies voor *faciliterende voorzieningen* op het gebied van ondersteuning, kennis(deling) en expertise, die binnen het zorgveld geacht worden structureel aanwezig te zijn. Voorbeeld hiervan zijn de instellingssubsidies voor patiënten- en gehandicaptenorganisaties, subsidies aan kennisinstituten en subsidies voor behoud van cultureel erfgoed (zoals herdenkingscentra).

Afbeelding 2 geeft voor de jaren 2013 en 2018 de absolute bedragen in miljarden weer van de categorieën waaraan subsidie wordt uitgegeven.

Afbeelding 2



Wat opvalt is dat de categorie met betrekking tot de werking van het stelsel bijna niet meer bestaat. Dit komt doordat de meeste subsidies voor deze activiteiten vervangen zijn door financiering georganiseerd binnen een van de VWS-stelsels. Subsidies verstrekt op het gebied van het stimuleren van de arbeidsmarkt en opleidingen, vergoeden (zorg)kosten en (project) subsidies op gebied van ontwikkel- of verbetertrajecten in de zorg zijn juist toegenomen t.o.v. 2013. De categorie ‘faciliterende voorzieningen’ blijft stabiel door de jaren heen.

2.3 Alternatieven voor subsidie

Voor het realiseren van beleidsdoelen zijn meerdere alternatieven voor het inzetten van subsidie. Er is een heel palet aan (niet financiële) beleidsinstrumenten beschikbaar binnen de Rijksoverheid. Deze zijn terug te vinden via de kennisbank van het Ministerie van Justitie en Veiligheid onder het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving⁵. Bij deze evaluatie zijn, ter afbakening, alleen de meest relevante alternatieven in ogenschouw genomen.

De meest relevante alternatieven binnen VWS zijn:

- *Financiering via opdracht*: activiteiten als opdracht uitzetten of aanbesteden (al dan niet via Europese aanbesteding als het drempelbedrag wordt gehaald).
- *Financiering via een van de stelsels*: In principe is alle zorg die in Nederland collectief wordt gefinancierd in een van de vijf stelselwetten (Zvw, Wlz, Wmo, Jeugdwet en Wpg) vastgelegd. De gehanteerde bekostigingssystematiek is afhankelijk van het stelsel (bijvoorbeeld via verzekeringspremies of via gemeenten).
- *Beleggen van activiteiten bij een uitvoeringsorganisatie*: VWS kan activiteiten bij een van de (eigen) ZBO's of agentschappen beleggen.
- *Geen financiering*: VWS kan ook bewust de keuze maken de activiteiten niet te financieren maar eventuele totstandkoming over te laten aan de markt, of via een ander (niet financieel) instrument (bv. wet- en regelgeving) te beïnvloeden.

2.4 De belangrijkste eigenschappen van subsidie

Het subsidie-instrument en de hiervoor genoemde relevante alternatieven bezitten verschillende eigenschappen. Deze bepalen bij het vormgeven van beleid de toepassingsmogelijkheden en zouden daarom een belangrijke rol moeten spelen bij de keuze voor een instrument. De belangrijkste eigenschappen die te onderscheiden zijn betreffen:

A. Mate van eigenaarschap van VWS

De mate van (ervaren) eigenaarschap van VWS kan tussen het subsidie-instrument en de relevante alternatieven verschillen.

- Bij het inzetten van subsidie is er in de regel sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het departement en veldpartijen of belanghebbenden om gezamenlijk tot het realiseren van beleidsdoelstellingen te komen.
- Bij het uitzetten van een opdracht gaat het om diensten of producten waarbij het eigenaarschap volledig bij het departement ligt. Het departement is aan zet om (precies) te beschrijven wat zij wil (bereiken) via de inzet van marktpartijen.
- Bij het beleggen van activiteiten bij (een) uitvoeringsorganisatie(s) bepaalt het (moeder)departement 'wat' de organisatie doet. De organisatie kan echter wel zelf in belangrijke mate invulling geven aan 'hoe' zij de taak uitvoeren.
- Bij financiering via een van de stelsels is VWS 'stelselverantwoordelijk'; verantwoordelijk voor het functioneren van het (zorg) systeem als geheel. Het opstellen van wettelijke kaders en de toezichtfunctie zijn taken van het departement, maar verder is er een zekere afstand tot de activiteiten die binnen het (zorg)stelsel plaatsvinden.
- Bij de keuze om niet te financieren, schrijft het ministerie zichzelf geen financieringsverantwoordelijkheid toe voor het betreffende onderwerp.

B. Mate van sturing door VWS

Ook de sturingsmogelijkheden, en daarmee samenhangend de mate van grip die het departement kan hebben op de uitkomst, verschillen tussen het subsidie-instrument en de relevante alternatieven.

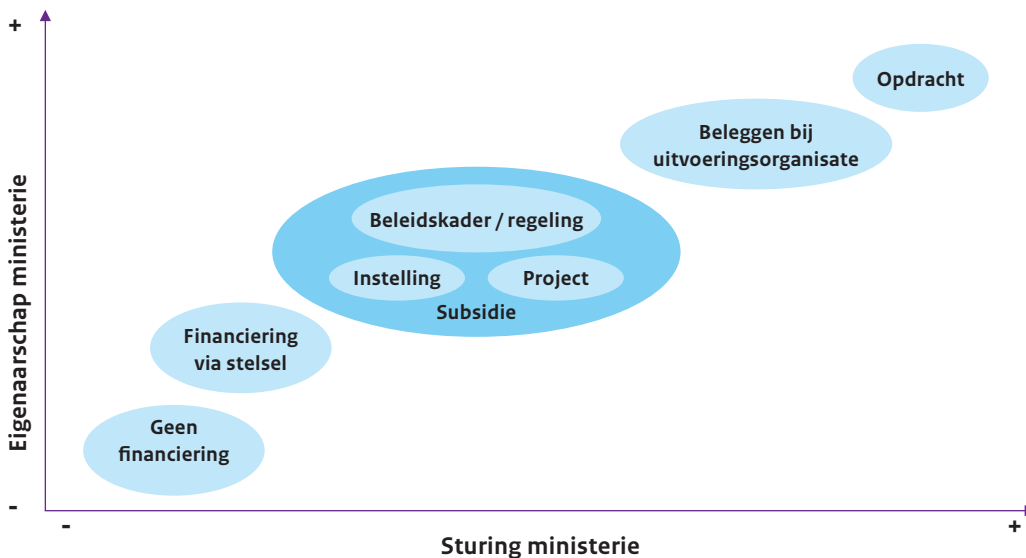
- Subsidie wordt ervaren als een redelijk flexibel in te zetten instrument, ook op het gebied van sturing. Er is een zekere vrijheid om te bepalen bij welke partij(en) de subsidie terecht komt en aan welke (en op welk detailniveau aan) voorwaarden moet worden voldaan. Subsidie kan worden verstrekt op basis van activiteiten of op basis van prestatie-eenheden en kan in samenspraak met het departement worden op- en bijgesteld. Dit maakt een soort zakelijk partnerschap mogelijk waarbij het departement gezamenlijk met veldpartijen of belanghebbenden een aanpak tot stand brengt.

⁵ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument>

- Bij het uitzetten van een opdracht (of aanbesteding) moet het departement vooraf goed hebben bepaald wat het wil (bereiken). De eisen waaraan het resultaat moet voldoen zijn daarmee ook vooraf al helder. Het departement stuurt dan inherent heel precies op de uitkomst.
- Bij het beleggen van activiteiten bij (een) uitvoeringsorganisatie(s) stuurt het departement op gedefinieerde resultaten, maar kan niet (of in veel mindere mate) worden gestuurd op het 'hoe' van het bereiken van de resultaten.
- Bij financiering via een van de VWS-stelsels wordt de invulling van de activiteiten bepaald door afspraken tussen de zorgaanbieders en zorginkopers binnen het betreffende stelsel. De zorginkopers zijn de zorgverzekeraars, zorgkantoren en de gemeenten. Het departement kan daardoor veel minder (directe) sturing hierop uitoefenen.
- Bij de keuze voor geen financiering kan het departement inherent geen sturing uitoefenen via de inzet van financiële middelen.

In afbeelding 3 zijn het subsidie-instrument en de relevante alternatieven ten opzichte van elkaar uitgezet op de assen 'mate van eigenaarschap' en 'mate van sturing'.

Afbeelding 3



Het verband tussen deze twee eigenschappen is grofweg lineair: hoe meer het eigenaarschap voor een onderwerp bij het ministerie ligt, des te groter is de mogelijkheid en de verplichting om sturing toe te passen. Ook is weergegeven dat het subsidie-instrument ten opzichte van de alternatieven ruimere toepassingsmogelijkheden heeft op gebied van eigenaarschap en sturing: afhankelijk van de context kan ingespeeld worden op de specifieke situatie (qua mate van eigenaarschap en sturing).

Andere relevante eigenschappen van de instrumenten die niet in grafiekvorm tegen elkaar zijn uitgezet, zijn:

C. (Ervaren) tijdelijkheid

Terugkerende activiteiten kunnen zowel via subsidie, uitzetten opdracht, stelsel financiering, als beleggen bij uitvoeringsorganisatie (jaarlijks) worden gefinancierd. Stelsel financiering wordt echter wel als de meest stabiele vorm van financiering gezien omdat deze onderdeel is van wet- en regelgeving.

D (Ervaren) implementatiegemak

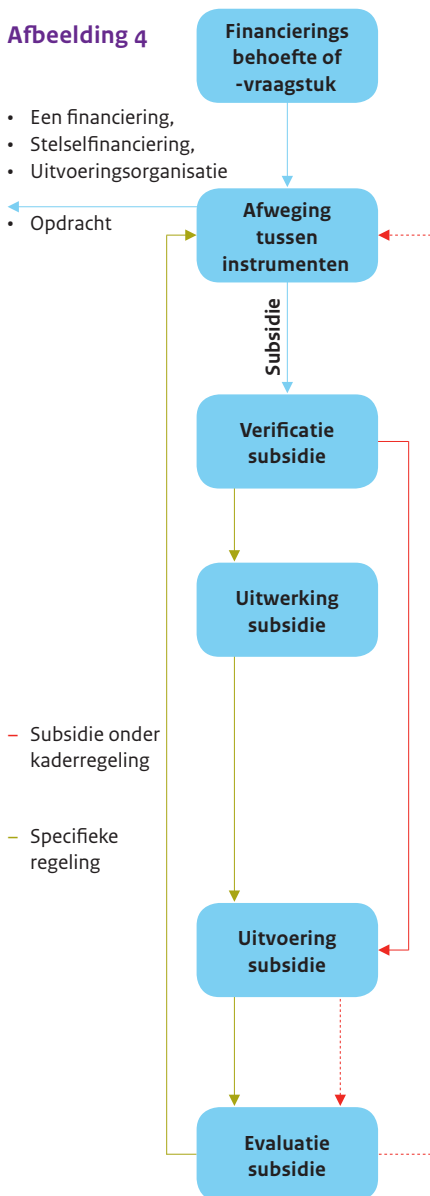
Het subsidie-instrument wordt, ten opzichte van de alternatieven, door VWS'ers ervaren als een relatief makkelijk en vrij snel in te zetten instrument. Subsidie onder de Kaderregeling kan binnen enkele weken worden verstrekt. Het implementeren van een Specifieke Regeling kan binnen een aantal maanden. Bij beleidsdirecties bestaat het beeld dat zelfs dat nog (aanzienlijk) sneller is dan het uitzetten van een opdracht, als de Europese aanbestedingsgrens gehaald wordt.

2.5 Het subsidieproces van VWS

Taken, rollen en bevoegdheden binnen het subsidieproces zijn bij VWS bij verschillende directies belegd. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor de beleidsinhoudelijke aangelegenheden en afweging, tevens zijn ze eindverantwoordelijk voor de uitvoering. De reguliere uitvoering is in veel gevallen uitbesteed aan de uitvoeringsorganisatie Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-i).

- De directie Financieel Economische Zaken (FEZ) heeft een kaderstellende rol voor de financiële processen van het departement en daarmee ook voor het subsidieproces.
- Het ExpertiseCentrum Subsidies (ECS), met vertegenwoordiging uit de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ), FEZ, Auditdienst Rijk (ADR) en DUS-i, alsmede het interdepartementale ExpertiseCentrum Subsidies (i-ECS) waarin naast VWS ook het ministerie van OCW plaatsneemt, hebben een toetsende en adviserende rol.
- De ADR en de Algemene Rekenkamer (AR) hebben een controlerende en toezichhoudende rol.

Afbeelding 4



De totstandkoming, toepassing en evaluatie van een subsidie binnen VWS vindt volgens de volgende stappen plaats (zie ook afbeelding 4 in de kantlijn):

- *Aanleiding:* Een (politieke) wens, een geformuleerde beleidsdoelstelling of de financieringsbehoefte van een veldpartij of belanghebbende die bij VWS aanhangig gemaakt wordt.
- *Afweging tussen instrumenten:* Afhankelijk van de aanleiding kan een eerste keuze tussen instrumenten plaatsvinden bij de politieke of ambtelijke leiding of een beleidsdirectie. Ook de complexiteit van het onderwerp speelt hierbij een rol: in het algemeen kan worden gesteld hoe complexer het vraagstuk is, des te uitvoeriger de verkenning van relevante instrumenteninzet is. Een beleidsdirectie voert die verkenning uit.
- *Verificatie subsidie:* Wanneer er in principe voor de inzet van het instrument subsidie is gekozen, moet de passendheid van deze keuze nog worden beoordeeld. Optioneel betreft de beleidsdirectie hiervoor expertise van andere directies (juridisch, financieel, uitvoeringstechnisch of beleidsinhoudelijk).
- *Uitwerking:* Bij de keuze voor het opstellen van een Specifieke Regeling, is de volgende stap het opstellen van een startnota. Hier moeten een aantal vragen ter toetsing van de beleids- en instrumentkeuze worden beantwoord. De startnota gaat voor goedkeuring door naar het ECS en het i-ECS voordat de bewindspersonen de definitieve instemming afgeven. Hierna kan de Specifieke Regeling daadwerkelijk worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie maar in zeer nauwe samenwerking met WJZ. Wanneer er geen Specifieke Regeling nodig is (d.w.z. subsidiëring onder de Kaderregeling), is er geen verdere uitwerkingsstap vereist naast de beantwoording van enkele vragen over de aanleiding e.d. in het Subsidieplein. Hierna kan direct worden overgegaan tot uitvoering van de subsidie.
- *Uitvoering:* De uitvoering van subsidies is binnen VWS grotendeels belegd bij DUS-i. Een vast onderdeel van de uitvoering is het toetsen van de binnengekomen subsidieaanvraag op financiële, juridische en inhoudelijke aspecten. De beleidsdirectie blijft eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van deze toetsen. Bij problemen in de uitvoering of verantwoording van een subsidie kan het ECS worden betrokken voor advies.
- *Evaluatie:* Specifieke Regelingen moeten eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. Voor subsidies verstrekt onder de Kaderregeling geldt geen afzonderlijke evaluatieverplichting. Zij kunnen echter wel worden betrokken bij de bredere verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de begrotingsartikelen waaronder ze zijn verstrekt.

In bijlage 4a en 4b is een uitgebreidere procesbeschrijving opgenomen.

3. Ervaringen met subsidie

3.1 Selectie van de casussen

Om een beeld te krijgen bij specifieke ervaringen met subsidies binnen VWS is casuïstiek geselecteerd. De casussen zijn verdeeld over de vier gedefinieerde categorieën en de verschillende subsidievormen en zijn van verschillende omvang. In totaal zijn 29 casussen geselecteerd. Een nadere toelichting op de casusselectie is te vinden in bijlage 8.

Per casus is een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke beleidsmedewerker(s) waarbij informatie is verkregen over de afweging en toepassing van de subsidie. Hierbij lag de nadruk op het achterhalen van welke zaken beter kunnen bij de totstandkoming en toepassing van subsidie, niet zozeer op wat al goed gaat. Bijlage 7 is de leidraad die voor de gesprekken is gehanteerd. Bijlage 8 geeft op totaalniveau de resultaten uit de gesprekken weer.

3.2 Observaties met betrekking tot de afweging om subsidie in te zetten

Uit de interviews komt naar voren dat de mate waarin het ministerie zichzelf verantwoordelijk acht voor het betreffende onderwerp een belangrijk criterium is bij de overweging om subsidie in te zetten: subsidie wordt vaak gekozen wanneer het standpunt is dat er voor het onderwerp een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen ministerie en veld bestaat. In deze situaties wordt er van veldpartijen en belanghebbenden een zeker initiatief verwacht maar wordt tevens onderkend dat zij het niet alleen af kunnen en dat het tijdelijk of structureel aanwenden van publieke middelen vanuit het ministerie geëigend is om activiteiten te stimuleren of op gang te brengen. Wanneer er duidelijkheid over de rol van het ministerie bestaat en de gezamenlijke verantwoordelijkheid als criterium voor de keuze van het subsidie-instrument is gebruikt, wordt subsidie over het algemeen ook als een passend instrument ervaren.

Soms kunnen andere criteria een doorslaggevende rol spelen om tot subsidie te komen. Wanneer haast geboden is, wordt vaak naar het subsidie-instrument gekeken omdat het relatief snel in te zetten is. Wanneer er partijen zijn die kunnen bijdrage aan het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen van VWS, kan voor het subsidie-instrument worden gekozen omdat de financiering specifiek bij die partij terecht kan komen.

Ook kan het zijn dat financiering door het departement de uitkomst is van onderhandelingen met het (zorg)veld of dat het een politieke wens betrof waarbij subsidie de enige voorhanden optie blijkt te zijn om daar invulling aan te geven.

In dergelijke situaties blijkt het voor te komen dat op dat moment de mate van verantwoordelijkheid (nog) niet uitgekristalliseerd is. De vraag hoe het ministerie zijn eigen rol ziet ten aanzien van het onderwerp waarvoor subsidie wordt ingezet, nu en in de nabije toekomst, kan daarmee nog (gedeeltelijk) onbeantwoord zijn.

Bij de categorieën 'verbetertrajecten' en 'faciliterende voorzieningen' valt op dat soms een heel pakket aan activiteiten wordt gesubsidieerd, waarvan voor een gedeelte meer helderheid over verantwoordelijkheid en doelstellingen, of de mate waarop doelstellingen aansluiten op beleidsdoelen van VWS, mogelijk is. In gesprekken is aangegeven dat voor een gedeelte van het pakket stelsel financiering of het staken van financiering door het ministerie overwogen zou kunnen worden (als de verantwoordelijkheid eigenlijk grotendeels aan het veld of de markt wordt toegeschreven). Een ander gedeelte van de activiteiten zou eventueel juist in aanmerking kunnen komen voor aanbesteding of voor het beleggen van de activiteiten bij een uitvoeringsorganisatie (als het ministerie zichzelf als belangrijkste eigenaar ziet van een onderwerp). Een scherp zicht op alle onderdelen van het pakket en de meest passende aanpak per onderdeel ontbreekt af en toe.

Over het algemeen gezien was in minder dan de helft van de bestudeerde gevallen de verantwoordelijkheid van het ministerie voor het onderwerp (nog) niet volledig helder. Dit beeld is congruent over de verschillende categorieën.

Bevinding 1: *Subsidie wordt soms ingezet terwijl de beoogde verantwoordelijkheid van het ministerie voor het onderwerp (nog) niet volledig helder is.*

Bij de categorie ‘vergoeden van zorgkosten’ speelt een specifieke kwestie aangaande de passendheid van het subsidie-instrument. Over het algemeen zouden de beleidsdirecties bij subsidies in deze categorie liever zien dat financiering geregeld wordt via het zorgstelsel zodat de oplossing verankerd is binnen een integrale structuur in plaats van maatwerk voor een specifiek geval. Subsidie wordt in meer dan de helft van de bestudeerde gevallen dan ook niet als geïkt instrument gezien. Wanneer (politiek) is bepaald dat collectieve vergoeding van de zorg- of zorggerelateerde activiteiten gewenst is, worden meestal ook eerst de opties van de reguliere bekostigingsroutes via de stelsels onderzocht (dit geldt voor 11 van de 12 bevroegde gevallen). Bij de bevroegde gevallen was er een aantal redenen waarom financiering via het stelsel niet tot stand kwam:

- De activiteiten voldoen niet (eenduidig) aan de criteria van een van de stelsels (7 van de 12 gevallen).
- Financiering via een stelsel is moeilijk te organiseren vanwege het karakter van de zorg (3 van de 12 gevallen). Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij collectieve voorzieningen, zoals kwaliteitsstandaarden, die moeilijk terug te voeren zijn op een individuele zorgvraag.
- De activiteiten vallen wel binnen verzekerde prestaties maar komen binnen de gereguleerde marktwerking binnen het stelsel moeilijk tot stand of vallen te duur uit (2 van de 12 gevallen).

Wanneer financiering via het stelsel om een van de redenen niet lukt is subsidie een bruikbaar (eventueel tijdelijk) alternatief.

Bevinding 2: *Subsidie wordt in sommige gevallen ingezet omdat gewenste financiering via het stelsel moeilijk of niet mogelijk is.*

Met name op het gebied van het vergoeden van de (zorg)kosten komt het voor dat voor een bepaald onderwerp subsidie wordt verstrekt terwijl voor een soortgelijk onderwerp in een ander domein of andere sector (al dan niet gedeeltelijke) financiering wel via het stelsel is geregeld. Dit geldt voor 4 van de 5 bevroegde gevallen. Een voorbeeld hiervan betreft het ontwikkelen en beheren van kwaliteitsstandaarden binnen de zorg. Een ander voorbeeld betreft netwerkzorg. Er zijn verschillende vormen van netwerkzorg in opkomst, waarvan sommige (gedeeltelijk) binnen en sommige buiten de stelsels worden gefinancierd. De bekostiging van netwerken voor antibiotica-resistentie vindt bijvoorbeeld (gedeeltelijk) plaats via subsidie.

Bevinding 3: *In vergelijkbare gevallen worden soms verschillende soorten financieringsinstrumenten gebruikt.*

3.3. Observaties met betrekking tot de toepassing van subsidie

Om na te gaan hoe het ministerie stuurt op de beoogde effecten van subsidie, zijn in de interviews ook vragen gesteld over de gesubsidieerde activiteiten, beoogde resultaten en bijbehorende indicatoren. Daaruit komt het volgende beeld naar voren:

- De gesubsidieerde activiteiten zijn over het algemeen in grote mate helder voor het gesubsidieerde activiteitenpakket (in 90% van de bevroagde gevallen).
- Er bestaat soms onduidelijkheid over (een deel van) de resultaten die met de subsidie beoogd zijn (in ongeveer 1/3 van de bevroagde gevallen).
- Indicatoren waarmee vastgesteld kan worden of resultaten en doelstellingen behaald worden zijn in de grote meerderheid van de gevallen niet in kaart gebracht (>90% van de bevroagde gevallen).

Bij specifieke subsidieregelingen waren deze zaken het best op orde. Daar waren bij slechts 1 van de 14 bevroagde gevallen de beoogde resultaten niet volledig helder, terwijl dat bij de subsidies onder de kaderregeling in de helft van de gevallen aan de orde was. Gegevens ter sturing op beleidsdoelen waren het minst vaak volledig voor de bevroagde gevallen van instellingssubsidies (5 van de 7 gevallen).

Hierbij moet opgemerkt worden dat men aangeeft dat het definiëren van de relatie tussen doelstellingen, resultaten en activiteiten en, in het bijzonder, heldere indicatoren voor deze zaken, een ingewikkelde aangelegenheid is. De realiteit is weerbarstig en vaak moeilijk in heel concrete bepalingen te vatten. Ook zijn er naast de gesubsidieerde activiteiten vaak tal van andere factoren die van invloed zijn op de uitkomsten. Daarnaast is er in sommige gevallen sprake van een bewuste keuze om gebruik te maken van de ruimte die het subsidie-instrument biedt op dit punt, zodat specifieke invulling van doelen en resultaten door of samen met partijen tussentijds bijgesteld kunnen worden.

Bij een aantal subsidies wordt momenteel een slag gemaakt met het ophelderden van doelstellingen, resultaten en activiteiten. De belangrijkste aanleiding die hiervoor genoemd wordt, is de verscherpte staatssteuntoetsing die binnen het ministerie wordt doorgevoerd.

Bevinding 4: *Beoogde resultaten en bijbehorende indicatoren voor de gesubsidieerde activiteiten zijn niet altijd helder.*

Ten slotte is bij de interviews het volgende opgevallen. Er zijn subsidiënten die vanuit verschillende beleidsdirecties subsidies ontvangen. Dit is vaak een combinatie van instellings- en projectsubsidies. In een aantal van de bevroagde gevallen wordt bij de afweging en totstandkoming van de subsidie voor dergelijke subsidiënten informatie van de reeds lopende subsidieverstrekingen niet gebruikt (7 van de 10 bevroagde gevallen). Er is dan niet of beperkt gecontroleerd of er overlap tussen gesubsidieerde activiteiten bestaat en of de beleidsdoelstellingen van de verschillende beleidsdirecties ten gunste waarvan de subsidies worden verstrekt, elkaar onderschrijven. Er zijn ook gevallen waarin de informatie over de samenhang tussen subsidies wel wordt benut. De accounthouder van de instellingssubsidie heeft daarbij dan een coördinerende rol. De ervaring daarmee is dat dit helpt voor een scherpere toets en toepassing van subsidie.

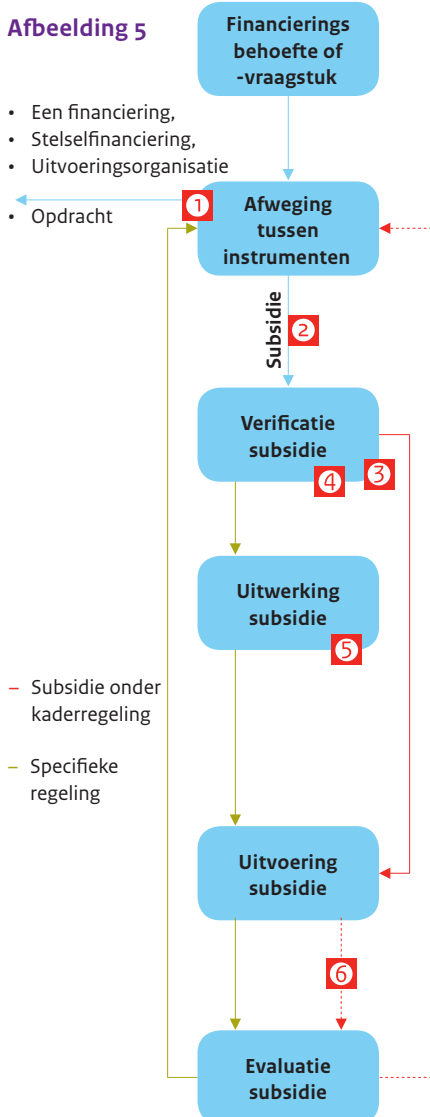
Bevinding 5: *Informatie over samenhang van subsidies aan zelfde ontvanger wordt niet altijd gebruikt.*

4. Oorzaak en gevolg

Uit de casuïstiek blijkt dat bij de afweging en toepassing van het subsidie-instrument soms een aantal aspecten zoals de mate van verantwoordelijkheid van het ministerie, beoogde doelstellingen, resultaten en indicatoren, niet helemaal duidelijk kunnen zijn. Bij het vergoeden van (zorg)kosten lijkt een specifieke kwestie aan de orde te zijn die te maken heeft met de beschikbare alternatieven voor financiering binnen het zorgstelsel. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de oorzaken, consequenties en relevantie van de bevindingen.

4.1 Oorzaken en consequenties

Om te bepalen waar de bevindingen hun oorsprong hebben zijn ze tegen het subsidieproces aangelegd. Daaruit komen, in volgorde van de processtappen in de totstandkoming van subsidie, de volgende bronnen naar voren (zie ook afbeelding 5 in de kantlijn).

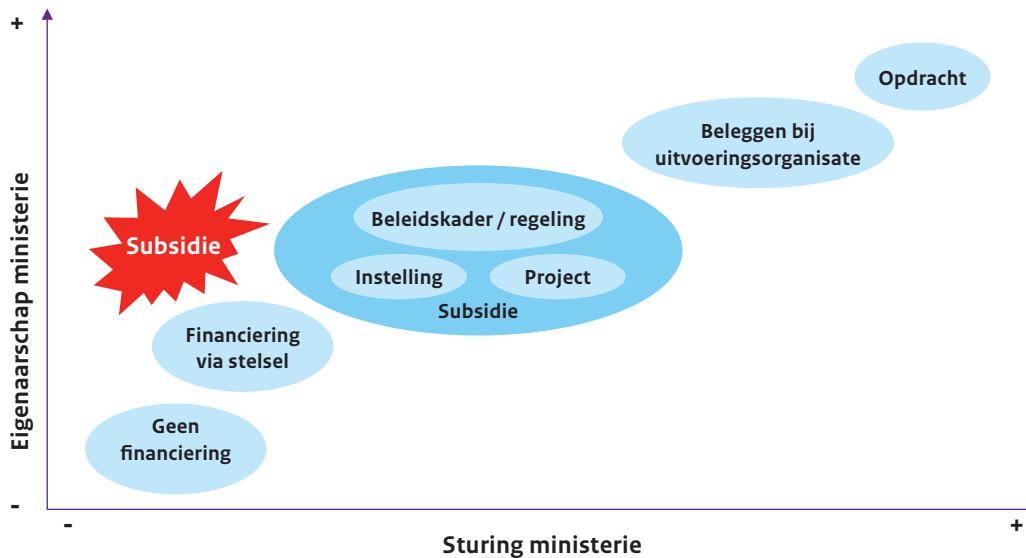


1. Integraal afwegingskader (voor het vergoeden van (zorg)kosten) ontbreekt.

Voordat de keuze voor de inzet van het subsidie-instrument wordt gemaakt, vindt er een afweging tussen beschikbare financieringsopties plaats. Bij een financieringsvraagstuk voor het vergoeden van (zorg)kosten of zorggerelateerde activiteiten, betekent dat over het algemeen eerst een verkenning wordt uitgevoerd van de financieringsmogelijkheden binnen de stelsels. Per geval wordt nu een maatwerkoplossing gezocht, omdat in de huidige situatie een integraal afwegingskader over de stelsels (Zvw, Wlz, Wmo en Jeugdwet) heen ontbreekt. Zo'n integraal afwegingskader kan richting geven aan welke zorg op welke manier binnen of buiten de stelsels vergoed wordt of zou moeten worden. Stelsel financiering blijkt per individuele casus vaak niet mogelijk door de bestaande criteria die binnen de stelsels gelden (uitzonderingen en oprekkings van de criteria wordt zoveel mogelijk vermeden). Zodoende worden patronen en eventuele lacunes met betrekking tot financieringsvraagstukken in de huidige situatie niet vanzelfsprekend zichtbaar. Dit is ook de oorzaak waarom voor sommige onderwerpen wel financiering binnen het stelsel gevonden wordt, terwijl voor soortgelijke onderwerpen in een andere sector uiteindelijk op subsidie teruggevallen wordt.

Daarnaast kan in de situatie dat subsidie wordt ingezet terwijl stelsel financiering de voorkeur had het risico bestaan dat met subsidie een instrument gekozen is waarbij meer verantwoordelijkheid hoort dan het ministerie wil of kan dragen. Dit risico bestaat ook meer in z'n algemeenheid, bij niet heldere verantwoordelijkheden of doelstellingen. Enerzijds kan het ministerie het dan als moeizaam ervaren om correcte sturing toe te passen of hier de ambitie niet (of beperkt) toe hebben. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer het ministerie een zekere afstand heeft tot de uitvoeringspraktijk waar de directe spelers in het veld onderling gewoonlijk de gang van zaken met elkaar regelen (zoals in sommige gevallen bij het vergoeden van (zorg)kosten, maar ook bij subsidiëring van onderdelen van de arbeidsmarkt). Er is dan sprake van een zekere disbalans tussen eigenaarschap en sturing (zie afbeelding 4).

Afbeelding 6 – een disbalans tussen eigenaarschap en sturing kan ontstaan wanneer subsidie niet een passend instrument is voor de beoogde doelen. Ook kunnen er te beperkte sturingsmogelijkheden zijn wanneer bij de totstandkoming van subsidie onvoldoende helderheid verkregen wordt over beoogde doelstellingen, resultaten en activiteiten.



Ten slotte kan hierover nog gezegd worden dat het inzetten van het subsidie-instrument voor structurele activiteiten, permanente borging van betreffende doelstellingen niet in de hand werkt. Het subsidie-instrument is minder structureel van aard dan bijvoorbeeld het alternatief 'stelsel financiering'. Een gebrek aan duurzame verankering van de activiteiten, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, kan ten koste gaan van de efficiënte besteding van middelen.

2. *Toezeggingen over subsidie worden nu en dan gedaan voordat passendheid van de instrumentkeuze is beoordeeld.*
De globale afweging voor het instrument subsidie kan soms de uitkomst zijn van onderhandelingen tussen ministerie en het (zorg)veld of politieke wens. Hierbij komt het voor dat er reeds toezeggingen worden gedaan die geen ruimte laten voor een andere oplossing dan inzet van het subsidie-instrument, terwijl verificatie van de passendheid (en rechtmatigheid) van het instrument eigenlijk nog plaats moet vinden.
3. *De (toepassing van een) gestandaardiseerde toets voor passendheid van het subsidie-instrument is beperkt.*
De startnota voor Specifieke Regelingen bevat een gestandaardiseerde toets voor de afweging van het instrument. De toets stelt de opsteller o.a. vragen over de rechtvaardiging van overheidsinterventie, doelstellingen, en onderbouwing van de instrumentkeuze. Het biedt geen kader voor de bepaling van de situaties waarvoor subsidie het geëigende instrument is. En in de praktijk vindt de daadwerkelijke afweging voor het instrument vaak eerder plaats dan het opstellen van de startnota, wat inhoudt dat ten tijde van de uitvoering van de toets de keuze voor subsidie in principe al gemaakt is. Voor subsidies verstrekt onder de Kaderregeling maakt een dergelijke toets geen onderdeel uit van het proces.
4. *Het inzetten van expertise buiten de eigen beleidsdirectie bij het maken van de afweging om subsidie in te zetten is optioneel.*
Inmiddels wordt WJZ standaard betrokken bij de afweging of verificatie van de instrumentkeuze mede om het risico op staatssteun zo vroeg mogelijk in het proces te minimaliseren. Het betrekken van het ECS, DUS-i of andere beleidsdirecties vindt veel minder geregeld plaats, ook niet wanneer de beoogde subsidiënt reeds door andere beleidsdirecties gesubsidieerd wordt. Deze stappen worden ook niet gefaciliteerd door het proces.

Punt 2 t/m 4 geven inzicht in hoe subsidies tot stand kunnen komen terwijl zaken zoals verantwoordelijkheidsverdeling en consistentie van de doelstelling van de gesubsidieerde activiteit met beleidsdoelstellingen van VWS nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd. Ook laat het zien hoe het kan gebeuren dat informatie over de samenhang tussen subsidies aan eenzelfde subsidiënt soms niet gebruikt wordt bij de inzet van subsidie.

5. *Het in kaart brengen van (de relatie tussen) doelstellingen, resultaten, activiteiten en indicatoren is geen standaard onderdeel van de totstandkoming van subsidie.*

Bij het inzetten van het subsidie-instrument is het vooraf helder in kaart brengen van (de relatie tussen) doelstellingen, resultaten, activiteiten en indicatoren geen standaard onderdeel van het proces. Hoewel zowel bij subsidies onder de Kaderregeling als bij Specifieke Regelingen in het proces wel enkele vragen worden gesteld (hetzij via de Startnota of in het Subsidieplein) over deze zaken, blijkt de ervaring in de praktijk dat dit de beleidsdirectie niet (meer) tot een scherpere bepaling van deze zaken aanzet.

Zo kan het gebeuren dat soms de beoogde resultaten en indicatoren voor subsidieverstrekking niet volledig helder zijn op het moment dat de subsidie wordt vormgegeven, wat de mogelijkheid om gepaste sturing toe te passen bemoeilijkt. Belangrijk hierbij is dat de mate van sturing weloverwogen wordt toegepast en afgestemd met de ontvangende partijen en het niet het gevolg is van een gebrek aan scherpere bij de totstandkoming.

6. *Evaluatie vindt niet altijd plaats voor subsidies onder de Kaderregeling.*

Voor Specifieke Regelingen is evaluatie eens per vijf jaar wettelijk verplicht, en deze wordt ook gebruikt om keuzes te maken ten aanzien van voortzetting of aanpassing van de regelingen. Voor subsidies onder de Kaderregeling geldt geen afzonderlijke evaluatieplicht, anders dan dat dit meegenomen kan worden bij de reguliere beleidsdoorlichtingen. Heroverweging of bijsturing zijn dus geen standaard onderdeel van de beleidscyclus van subsidies onder de Kaderregeling.

4.2 Relevantie van de bevindingen voor verschillende soorten subsidie

De relevantie van de bevindingen is afhankelijk van de mate waarin ze in de praktijk voorkomen en tot genoemde gevolgen leiden. Daarom is voor de genoemde kwetsbaarheden bij de totstandkoming van subsidies bekeken op welke categorieën en vormen van subsidies ze betrekking hebben.

Het risico op zaken als een disbalans tussen eigenaarschap en (gewenste) sturing en de kans op belemmering van structurele borging van de doelstellingen spelen op als het subsidie-instrument wordt ingezet terwijl het eigenlijk niet goed bij de situatie past. De kans hierop is voor alle soorten subsidies aanwezig (zowel onder de Kaderregeling als bij Specifieke Regelingen) en voor alle gedefinieerde categorieën.

De beperkte toets op passendheid in het proces van afweging en toepassing van subsidies, en meer specifiek, het ontbreken van een kader voor de bepaling van de onderwerpen waarvoor subsidie het geëigende instrument is, ligt onder meer aan dit risico ten grondslag. Wanneer subsidie een negatieve keuze is, dat wil zeggen als subsidie de uitkomst is omdat andere opties niet mogelijk waren, is het risico op dergelijke negatieve consequenties het grootst.

Het risico op onvoldoende in kaart gebrachte (sturings)informatie speelt vooral bij subsidies verstrekt onder de Kaderregeling (circa 40% van de totale omvang van subsidies). Dit omdat in het proces deze informatie summier wordt uitgevraagd. De ondervraagde VWS-medewerkers zijn eensgezind over het feit dat bij de totstandkoming van subsidies de beoogde uitkomsten beter geformuleerd moeten worden en informatie over de samenhang van subsidies aan dezelfde subsidiënt beter gebruikt zou moeten worden (zie ook de resultaten van de enquête, bijlage 10).

Op basis van de waarnemingen bij de casuïstiek is de inschatting dat er vooral winst te boeken valt op de instellingssubsidies en 'kleinere' projectsubsidies onder de Kaderregeling. De huidige exercitie die in het kader van staatssteuntoetsing plaatsvindt kan sowieso gaan bijdragen aan het proces van betere onderbouwing en het vastleggen hiervan.

Bij het vergoeden van zorgkosten speelt zoals gezegd specifiek het risico dat door subsidieverstrekingen eventuele lacunes in de financiering van het zorgstelsel onzichtbaar blijven. Ten opzichte van het totaal van kosten dat binnen de zorgstelsels uitgegeven wordt (circa 72 miljard euro) vormen de subsidies ter vergoeding van de zorgkosten (340 miljoen euro) slechts een klein aandeel (<0,5%). Ze zijn echter wel van belang omdat de indruk is ontstaan dat beleidsdirecties dergelijke financieringsvraagstukken zien toenemen. Zo betreft bijvoorbeeld een belangrijk deel van de Specifieke Regelingen die er in de afgelopen jaren bij zijn gekomen subsidies om (zorg)kosten te vergoeden. Oorzaken hiervan zijn nieuwe vormen van zorg die beschikbaar komen waarop de huidige stelsels niet geënt lijken, maar waarvoor wel collectieve vergoeding wenselijk wordt geacht (bv. netwerkzorg, e-health oplossingen en verschillende vormen van screening voor vroegtijdige opsporing van ziekten). In hoeverre hier sprake is van een structureel probleem en wat de ontwikkeling daarvan zal zijn kan niet gezegd worden op basis van de huidige informatie. Wel valt te voorspellen dat onder invloed van continue ontwikkelingen binnen de zorg, nieuwe zorgvormen en bijbehorende collectieve financieringsbehoeften alleen maar zullen toenemen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Antwoord op de leervraag

In het onderzoek zijn de volgende antwoorden gevonden op de leervraag:

Of en hoe maakt VWS, in lijn met de aanbevelingen van het vorig jaar uitgevoerde IBO Subsidies, de ex ante beleidsafweging om het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet in combinatie met andere mogelijke instrumenten)?

- De keuze voor het instrument en de totstandkoming van subsidie vindt in een aantal stappen plaats: de afweging om subsidie in te zetten wordt, afhankelijk van de situatie, door de politieke of ambtelijke leiding of door een beleidsdirectie gemaakt. Bij die afweging wordt optioneel expertise van buiten de beleidsdirectie betrokken. Vervolgens wordt in de uitwerkingsfase in het geval van een Specifieke Regeling, middels de zogenoemde startnota, een aantal vragen gesteld die een toets op passendheid van het instrument vormen. Bij subsidies verstrekt onder de Kaderregeling is een dergelijke toets geen onderdeel van het proces. Evaluatie en daarmee heroverweging van het instrument, is voor Specifieke Regelingen eens per vijf jaar verplicht. Evaluaties van subsidies onder de Kaderregeling vallen in principe binnen de reguliere beleidsdoorlichtingen.
- In de praktijk blijkt het belangrijkste criterium om het subsidie-instrument te hanteren de mate waarin het ministerie zichzelf verantwoordelijkheid toeschrijft op het betreffende onderwerp. Bij (gevoelde) gedeelde verantwoordelijkheid voor een onderwerp (tussen ministerie en veld) wordt vaak het subsidie-instrument ingezet, waarbij subsidieverstrekking in die gevallen ook als het geijkte instrument wordt gezien. Soms wordt voor het subsidie-instrument gekozen op andere gronden, bijvoorbeeld vanwege de flexibiliteit en snelle inzetbaarheid van het instrument of als resultaat van onderhandelingen, een politieke wens of wanneer de gewenste financiering via een stelsel niet mogelijk is.

Hoe kiest VWS daarbij indicatoren (waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid) en borgt het de bijbehorende informatievoorziening om de effectiviteit van de subsidie tussentijds en ex-post te kunnen evalueren?

- Bij de totstandkoming van subsidie wordt over het algemeen in kaart gebracht wat de doelstellingen, resultaten en activiteiten zijn en hoe deze aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van het ministerie. In sommige gevallen zijn deze zaken (en het verband ertussen) niet (volledig) helder. Indicatoren worden beperkt in kaart gebracht, en dit wordt over het algemeen ook als moeilijk ervaren. Deze constatering is in lijn met de bevinding van de IBO subsidies dat Rijksbreed een ex ante effectanalyse in de minderheid van de beleidsafwegingen wordt uitgevoerd. Deze aspecten worden in het subsidieproces van VWS ook in zeer beperkte mate uitgevraagd. Daarnaast is een evaluatie van een subsidieverstrekking onder de Kaderregeling niet gegarandeerd in het proces.

5.2 Conclusies

De volgende conclusies kunnen uit deze evaluatie getrokken worden:

- Subsidieverstrekking is binnen VWS een veelgebruikt instrument dat in de meeste gevallen op grond van zijn eigenschappen passend bij de situatie wordt ingezet.
- Soms zijn verantwoordelijkheden voor het onderwerp ten tijde van de keuze voor het instrument subsidie (nog) niet volledig helder. Het kan dan voorkomen dat subsidie niet volledig bij de situatie blijkt te passen. Dit kan leiden tot een scheve verhouding tussen eigenaarschap en sturing en tot belemmering van de structurele borging van doelen.
- Verstrekken van subsidies voor het vergoeden van (zorg)kosten kan ertoe leiden dat categorische lacunes in het zorgstelsel onzichtbaar blijven. Het inzicht ontbreekt momenteel om te kunnen bepalen of daar waar nu subsidie toegepast of overwogen wordt omdat stelsel financiering niet mogelijk is, er sprake is van uitzonderingssituaties of dat er een zeker patroon ten grondslag ligt aan deze financieringsvraagstukken.
- In de meeste gevallen is de informatie om passende sturing in te zetten aanwezig. In sommige gevallen maakt een gebrek aan helderheid over de gewenste uitkomst (beoogde doelstellingen, resultaten en bijbehorende indicatoren) het lastiger om gepaste sturing in te zetten.

- Vanwege zijn flexibiliteit is het subsidie-instrument ook bruikbaar in gevallen dat andere opties uitgesloten zijn. Het is belangrijk dat het ministerie een dergelijk instrument voorhanden heeft om beleid ook in nieuwe of uitzonderingssituaties op een effectieve manier uit te voeren. Tegelijkertijd maakt dit het subsidie-instrument gevoelig voor kwetsbaarheden in de toepassing. Het proces dat binnen het ministerie gehanteerd wordt om tot subsidie te komen moet zo ingericht zijn dat het beleid zo goed mogelijk ondersteunt bij het passend inzetten en toepassen van het subsidie-instrument.

5.3 Aanbevelingen

Deze evaluatie leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Maak een analyse van de financieringsvraagstukken voor het bekostigen van (directe en indirecte) zorg

Omdat subsidie naast het stelsel ingezet of overwogen wordt moet een analyse plaatsvinden om te bepalen of er sprake is van een zeker patroon in de financieringsvraagstukken voor het vergoeden van (zorg)kosten die momenteel niet via het stelsel bekostigd kunnen worden. Dit om eventuele lacunes binnen de financiering van zorgstelsels te kunnen achterhalen. De financieringsvraagstukken die in verschillende zorgdomeinen spelen moeten daarbij worden beschouwd in het licht van het totaal aan financieringsmogelijkheden over de stelsels heen, met bijbehorende criteria. Dit kan in verschillende trajecten plaatsvinden waarbij mogelijk wordt aangesloten op bestaande initiatieven en beleidsevaluaties binnen het ministerie. Daarbij moet regie plaatsvinden over de stelsels heen, om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld financiering van gelijksoortige onderwerpen in verschillende sectoren betrokken wordt. Het opstellen van een beslisboom voor het financieren van (directe en indirecte) zorg die aangeeft welke zorg op basis van welke criteria op welke manier gefinancierd wordt zou hierbij kunnen helpen. Bij de afbakening van de analyse kan overwogen worden ook de financiering van (onderdelen van) de arbeidsmarkt en opleidingskosten mee te nemen waarvoor momenteel aanzienlijke subsidiestromen bestaan.

2. Beleg binnen VWS het overkoepelend eigenaarschap van het subsidieproces

De verantwoordelijkheid van het subsidieproces dat binnen het ministerie gehanteerd wordt is nu niet bij één eigenaar belegd. Op basis van de aanwezige expertise en rolbepaling van de verschillende onderdelen binnen het ministerie is de huidige verdeling van verantwoordelijkheden op zich logisch. Tegelijkertijd belemmert de versnippering van verantwoordelijkheden het toezien op het doeltreffend en doelmatig functioneren van het proces en het doorvoeren van verbeteringen. Overkoepelend eigenaarschap beleggen ontslaat de verschillende onderdelen niet van de verantwoordelijkheid voor hun deelgebied, maar borgt wel het functioneren van het subsidieproces als geheel beter. Beleg hier ook het toezicht op de samenhang van de diverse trajecten op subsidie(beheer)gebied (staatssteuntoetsing, MenO beleid) en de wens om via de Rijksbegroting sluitende informatie te kunnen oproepen over de onderlinge verdeling tussen subsidies verstrekt onder Specifieke subsidieregelingen, Instellingssubsidies en Projectsubsidie verstrekt onder de VWS Kaderregeling. Tevens wordt door het inzetten van overkoepelend eigenaarschap de kans van slagen van de onderstaande aanbevelingen aanzienlijk vergroot.

3. Voorkom impliciete en expliciete toezeggingen van de inzet van het subsidie-instrument op voorhand

Wees terughoudend met toezeggingen die geen ruimte laten voor een andere oplossing dan de inzet van subsidie, zolang verificatie van de keuze voor het instrument niet heeft plaatsgevonden. Ga binnen het departement, zowel met de beleidsmedewerkers met de ambtelijke en politieke top hier regelmatig het gesprek over aan om met elkaar deze werkwijze binnen VWS te verankeren. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld de reguliere P&C momenten van het departement om hier aandacht voor te (blijven) vragen.

Afstemming over beleidsdoelstellingen en daarvoor te reserveren middelen kan plaatsvinden tussen politieke of ambtelijke leiding en het veld. Toezeggingen doen over het financieren van specifieke partijen of over de termijn waarop financiering kan plaatsvinden, zou alleen op basis van inhoudelijke afweging tussen financieringsinstrumenten moeten kunnen. Het risico op ongeoorloofde staatssteun wordt hiermee ook zo veel mogelijk vermeden.

4. Verstevig het subsidieproces aan de hand van de implementatie van een 'werkdocument subsidies'

Expliciete en zorgvuldige afweging, (bij)sturing en evaluatie (ex ante, ex durante en ex post) moeten in het subsidieproces verankerd zijn. Dat is nu te weinig het geval. Implementeer om dit wel te bereiken een zogenoemd 'werkdocument' dat de hele beleidscyclus van een subsidie ondersteunt en beleidsmedewerkers faciliteert bij deze aspecten. Het document kan worden afgeleid van de huidige startnota zoals deze gebruikt wordt voor subsidieregelingen. Toevoegingen kunnen zijn dat er een uitgebreidere toets op en kader voor passendheid van het subsidie-instrument geboden wordt, dat er aanvullende vragen worden gesteld over (het verband tussen) doelstellingen, resultaten, activiteiten en indicatoren, dat het gedurende de hele beleidscyclus wordt gebruikt (in plaats van enkel bij aanvang), en dat het verwijzingen naar relevante informatie bevat. Ook dient in dit document een risicoanalyse te worden opgenomen waarin de risico's ten aanzien van die subsidieverlening worden benoemd, denk aan rechtmatigheid, staatssteun, integriteitsrisico's e.d.

Dit werkdocument heeft verder de volgende eigenschappen:

- Verplicht te gebruiken voor zowel Specifieke Regelingen als voor subsidies onder de Kaderregeling gedurende het hele proces (van afweging tot end-of-life subsidieverlening).
- Ontworpen op basis van gedragsinzichten en flexibel en makkelijk in te vullen. Consulteer hierbij de leden van VWS van het Behavioural Insights Network Nederland (BIN NL).
- Bevat vragen ten behoeve van het maken van een gestandaardiseerde afweging.
- Bevat vragen ter ondersteuning van de toepassing van de gewenste mate van sturing en (ex durante en ex post) evaluatie (m.b.t. doelstellingen, resultaten, activiteiten en indicatoren).
- Bevat (verwijzingen naar of onderdelen van) kaders voor afweging en toepassing van het instrument (IAK, handreiking effectevaluatie subsidies, etc.).

Dit document gaat, in aansluiting op de aanbeveling uit het IBO subsidies, bijdragen aan een verbeterde en meer efficiënte (ex ante) afweging en (ex durante en ex post) evaluatie, waarbij ruimte gelaten wordt voor proportionaliteit in de toepassing ervan.

5. Stimuleer het vier-ogen principe bij de afweging voor de inzet van het subsidie-instrument

Zorg dat er beleidsexpertise van buiten de eigen beleidsdirectie meekijkt bij de afweging om subsidie in te zetten om beleidsinhoudelijke en –technische aspecten van de afweging (bv. het bepalen van de verantwoordelijkheidspositie van VWS) en toepassing (bijvoorbeeld het vaststellen van beoogde resultaten en indicatoren) beter te borgen. Faciliteer deze stap met het 'werkdocument subsidie' (zie aanbeveling 4) zodanig dat dit daadwerkelijk bij de afweging of verificatie van het instrument plaatsvindt. Consulteer bij de implementatie van deze aanbeveling de leden van VWS van het BIN NL om gedragsinzichten hierin mee te nemen.

6. Evalueer subsidies vaker en beter

Op dit moment vinden evaluaties van subsidies onder de Kaderregeling niet gegarandeerd plaats. Dergelijke evaluaties zijn nodig voor periodieke heroverweging van instrument keuze of bijsturing. Überhaupt blijkt evalueren (van alle soorten subsidies) moeilijk wanneer beoogde doelstellingen, resultaten, indicatoren en het verband tussen die aspecten niet helder zijn. Voer ter verbetering van het evaluatiebeleid van subsidies daarom de volgende zaken door:

- Faciliteer (ex ante, ex durante en ex post) evaluaties en de invulling van de randvoorwaarden voor evaluaties (met name het bepalen van doelstellingen, resultaten, activiteiten en indicatoren) met het 'werkdocument subsidies'. Consulteer hierbij de leden van VWS van het BIN NL.
- Zie erop toe dat ook subsidies onder de Kaderregeling in principe vijfjaarlijks geëvalueerd worden, waarbij proportionaliteit wel in acht genomen moet worden.
- Voer ook periodiek een evaluatie van de Kaderregeling uit, gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling.

7. Beleg het beheer van het inzicht in de samenhang van subsidies aan dezelfde ontvanger bij een accounthouder

De accounthouder van een instelling binnen VWS is over het algemeen de beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor de instellingssubsidie aan een instelling. Deze aanbeveling beoogt een uitbreiding van de taak van de accounthouder (daar waar dit nog niet gebeurt) met het creëren en beheren van het inzicht in de samenhang van subsidies aan de instelling zodat deze gebruikt kan worden bij beleidsafwegingen en het hanteren van gepaste sturing. Consulteer hierbij de leden van VWS van het BIN NL om gedragsinzichten te borgen.

Bijlagen

Evaluatie subsidies

Bijlage 1: Taakopdracht Evaluatie subsidies

Context

VWS verstrekt om beleidsdoelen te realiseren onder meer subsidies (€ 1,1 mld in 2015 voor ruim 6.000 subsidies). Om dit op een rechtmatige en efficiënte manier te doen is de afgelopen jaren veel tijd en energie gestoken in het verder professionaliseren van het subsidieproces. Hiertoe zijn diverse trajecten uitgevoerd zoals: Kennis Innovatie Meedoen (KIM uit 2004), Plan van aanpak subsidiebeheer (2005-2007), Subsidies Nieuwe Stijl (2008-2009) en Zuinig en Uniform Subsiëren (ZEUS uit 2010). Dit heeft er onder meer toe geleid dat VWS het digitale werkstroombesturingssysteem Subsidieplein heeft ontwikkeld en geïmplementeerd, het Expertisecentrum Subsidies (ECS) is opgericht, diverse subsidietaakstellingen zijn geïmplementeerd en verschillende programmatische subsidieregelingen zijn opgesteld.

In het project ZEUS is gewerkt aan het implementeren van de aanbevelingen vanuit het VWS project Subsidies Nieuwe Stijl en nieuwe wet- en regelgeving in de vorm van 'Aanwijzingen voor subsidieverstrekking'¹. Deze aanwijzingen zijn opgesteld op basis van het Uniforme subsidiekader (USK) voor een eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies.

Het project Subsidies Nieuwe Stijl² heeft samengevat de volgende aanbevelingen gedaan:

- Gepast subsidiëren door o.a. het samenvoegen of verplaatsen van bestaande project- of instellingssubsidies;
- toepassen van een nieuw toetsingskader bij beoordeling van nieuwe subsidieregelingen of subsidieaanvragen;
- stroomlijnen van de subsidieprocessen en verder verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid van het Subsidieplein;
- doorzetten van professionaliseringsslag onder meer door de introductie van het Expertisecentrum Subsidies (ECS).

Daarnaast is een aantal jaar geleden het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) tot stand gekomen. Dit biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen. In de ex-ante beleidsafweging dienen de verschillende elementen van het IAK te worden toegepast. De Algemene Rekenkamer heeft een Handreiking effectevaluaties van subsidies³ opgesteld voor de vormgeving en evaluatie van subsidies. Dit om de kwaliteit van effectevaluaties en het gebruik ervan te kunnen vergroten.

Het recent afgeronde IBO Subsidies⁴ heeft onlangs een aantal aanbevelingen gepresenteerd om de subsidiepraktijk verder te verbeteren. De aanbevelingen richten zich op:

- Het verbeteren van inzicht en overzicht door kennis en expertise over evalueren te versterken en er ook voor te zorgen dat deze kennis toegankelijk is voor beleidsmedewerkers bij het maken van analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid;
- expertise en samenwerking versterken door verbeterde en meer efficiënte ex ante beleidsafweging en ex post evaluatie, waarbij rekening wordt gehouden met proportionaliteit, het borgen van de onafhankelijkheid en de inzet van expertise;
- robuustheid en proportionaliteit (ex-ante en ex-post) in ogenschouw nemen door het toepassen van een gedifferentieerd evaluatieregime (afhankelijk van het type en de hoogte van de subsidie).

Leervraag

Het is opportuun om de subsidiepraktijk van VWS periodiek tegen het licht te houden. De centrale vraag daarbij is of en hoe VWS in lijn met de aanbevelingen van het IBO Subsidies de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet in combinatie met andere mogelijke instrumenten) en hoe VWS daarbij indicatoren kiest (waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid) en de bijbehorende informatievoorziening borgt) om de effectiviteit van de subsidie tussentijds en ex-post te kunnen evalueren.

1 Ministerie van Algemene Zaken, Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, Staatscourant 2009, nr. 20306.

2 Brief aan de Tweede Kamer, Doorlichting subsidies en subsidiebeleid, kamerstuk 31 700 XVI, Nr. 141, 7 mei 2009.

3 Algemene Rekenkamer, Handreiking effectevaluaties van subsidies - Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, 13 oktober 2011.

4 Ministerie van Financiën, Rapport IBO Subsidies - Robuust en proportioneel, 22 juni 2017.

Afbakening

Aangezien dit onderzoek een procesevaluatie van de subsidiepraktijk betreft, en niet gericht op individuele subsidies, is deze evaluatie niet van invloed op de reguliere evaluaties van individuele subsidies.

Methodiek

Om zicht te krijgen op de subsidiepraktijk zal - met het oog op de doorlooptijd - een quick scan worden uitgevoerd van de ontwikkelingen sinds 2010. In deze datagerichte metastudie wordt met name de ontwikkeling van het aantal, de omvang en het type subsidies tegen het licht gehouden.

Ook zal door middel van een toets aan de hand van de beleidsagenda en de begroting in beeld worden gebracht in hoeverre de verstrekte subsidies passen binnen het VWS beleid van dat moment. Dit wordt in kaart gebracht voor subsidieregelingen en beleidskaders, opgesteld in de periode 2010-2017 en voor een select aantal instellings- en projectsubsidies verstrekt onder de Kaderregeling sinds 2010. Een steekproef moet garanderen dat er sprake is van een representatieve selectie van instellings- en projectsubsidies. Als criteria voor het toetsingskader zal worden aangegrepen op de aanbevelingen van het project Subsidies Nieuwe Stijl. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal, met name subsidieregelingen en subsidieverleningen. De concrete invulling van het analysekader zal plaats vinden in het door het onderzoeksteam uit te werken plan van aanpak.

Om enerzijds zicht te krijgen op de ervaringen (en de maatschappelijke impact) ten aanzien van de subsidiepraktijk en anderzijds de bevindingen van de quick scan te spiegelen zal een aantal interviews worden afgenomen met betrokkenen bij de subsidiepraktijk. Hierbij kan worden gedacht aan het ECS, financieel adviseurs en controllers VWS, beleidsverantwoordelijken en met het oog op het betrekken van 'de buitenwereld', subsidieaanvragers. De interviews moeten ook inzicht geven in de werking van de checks en balances in de huidige vormgeving van de subsidieketen (van overwegen van een subsidie tot ex- post evaluatie).

Daarnaast kan naar aanleiding van de resultaten van de quick scan gekozen worden om een beperkt aantal casussen van uiteenlopende subsidietypen (bijvoorbeeld een beleidsarme, -rijke subsidie, subsidies met hoge uitvoeringskosten, etc.) verder uit te diepen. Hierbij wordt rekening gehouden met de proportionaliteit. Hierbij dient te worden nagegaan: (a) wat de aannamen bij de ex ante beleidsafweging zijn, (b) hoe VWS indicatoren kiest om de effectiviteit van de subsidie te kunnen evalueren en (c) op welke manier verankering van de resultaten in de praktijk is geborgd.

Ook subsidieaanvragers worden betrokken bij het onderzoek. Onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn o.a. helderheid van criteria voor toe- of afwijzing van een subsidieaanvraag, hoe verankering van de resultaten in de praktijk het best kan worden geborgd, etc.

Projectaanpak

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam met een projectleider van een beleidsdirectie van VWS ondersteund door een werkgroep met daarin representanten vanuit VWS. De voorzitter van de werkgroep is een onafhankelijke deskundige. De uitkomsten en eventuele aanbevelingen van het onderzoek worden gepresenteerd in een bondige rapportage van maximaal 10 pagina's (exclusief casusbeschrijvingen) met daarin onder meer een analyse van de ontwikkeling van het aantal subsidies en aanbevelingen om de interne governance ten aanzien van de subsidiepraktijk te versterken. Uiteraard wordt bij de uitkomsten van het onderzoek het antwoord op de leervraag verstrekt. Naast aanbevelingen gericht op de inzet van het subsidie-instrument zal ook gekeken worden naar alternatieve vormen van financiering gericht op het realiseren van de beleidsdoelen.

Planning

De beoogde doorlooptijd van het onderzoek is 4 á 5 maanden waarbij wordt gestart in oktober/november 2017 en de opleverdatum 1 april 2018 is

Bijlage 2: Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie	Rol	Functie
Charels Wijnker	Ministerie van VWS	Voorzitter	Directeur, directie Voeding, Gezondheid en Preventie
Froukje van der Wulp	Stichting Intermin	Secretaris onderzoek	Secretaris van het onderzoek naar de subsidiepraktijk
Nancy Nahon	Ministerie van VWS	Secretaris onderzoek	Secretaris van het onderzoek naar de subsidiepraktijk
Joost Twisk	Ministerie van Financien	lid	Beleidsmedewerker, afdeling Besturing, Bekostiging, en Beheer Europese middelen
Ivo Demandt	Ministerie van VWS	lid	(Coördinerend) Financieel Adviseur, directie Curatieve Zorg
Jeroen Korving	Ministerie van VWS	lid	Financieel adviseur directie Langdurige Zorg, ministerie van VWS
Edgar Leeman	Ministerie van VWS	lid	Controller/adviseur directie, Financieel Economische Zaken
Maarten Schmidt	Ministerie van VWS	lid	Directiesecretaris, Dienst Uitvoering Subsidies aan instellingen (DUS-i) (onderdeel van ministerie van VWS)
Tjebbe Ypma	Ministerie van VWS	lid	Financieel adviseur, directie Maatschappelijke Ondersteuning, ministerie van VWS
Anno Pomp	Ministerie van VWS	lid	Projectmanager, directie Langdurige Zorg
Louise Kranendonk	Ministerie van VWS	lid	Beleidsmedewerker, directie Publieke Gezondheid

Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde betrokkenen en deskundigen

Naam	Organisatie	Rol of functie
<i>Deelnemers v/d discussiebijeenkomst subsidies vergoeden (directie of indirecte) zorgkosten</i>		
Roland Bal	Erasmus University Rotterdam	Professor of Healthcare governance
Eric de Laat	Nederlandse Zorgautoriteit	Directie Regulering, unit Beschikbaarheid en Innovatie van Zorg
Wim Komrij (NZA)	Nederlandse Zorgautoriteit	Beleidsmedewerker
Edgar Leeman	Ministerie van VWS	Controller, FEZ
Frederique van Hilten	Ministerie van VWS	Juridisch medewerker, WJZ
Freeke Mulder (ZINL)	Zorginstituut NL	Beleidsmedewerker
Sandra Reus	Zorginstituut NL	Beleidsmedewerker
Ingeborg Hoogendijk	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Zorg
Ivo Demandt	Ministerie van VWS	(coördinerend) Financieel Adviseur, directie CZ
Leonard Feis	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Zorg
Louise van Kranendonk	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Publieke Gezondheidszorg
Tanja Merkelbach	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Zorg
Toos van den Born-Oudenaarden	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Publieke Gezondheidszorg
Ymke Verhage	Ministerie van VWS	Juridisch medewerker, WJZ
Veronique Ruiz van Haperen	Ministerie van VWS	Facilitator
Froukje van der Wulp	Ministerie van VWS	Secretaris evaluatie
Nancy Nahon	Ministerie van VWS	Secretaris evaluatie

Naam	Organisatie	Rol of functie
<i>Deelnemers v/d discussiebijeenkomst resultaten VWS brede evaluatie subsidie-instrument</i>		
Walter Balestra	Zorgdomein	CEO
Frederieke Jacobs	Smarthealth	Mede-oprichter
Floor Molkenboer	Stichting Zelfbewustzwanger	Voorzitter
Gertjan Sinke	Stichting Zelfbewustzwanger	Bestuurslid
Manon van der Kaa	KBO-PCOB	Directeur
Atie Schipaanboord	ANBO	Coördinator Collectieve belangenbehartiging
Dianda Veldman	Patientenfederatie NL	Directeur/bestuurder
Cor Oosterwijk	VSOP	Directeur
Jaap Sleifer	Ministerie Financien	Sr. beleidsmedewerker
Ron Lemmers	Ministerie VWS	Sr. beleidsmedewerker
Miranda meiners	Stichting Me Mam	Verbonden aan de stichting
Karin den Oudsten	Stichting Me Mam	Voorzitter
Jelle Tiernego	Ministerie van VWS	Facilitator
Froukje van der Wulp	Ministerie van VWS	Secretaris evaluatie
Nancy Nahon	Ministerie van VWS	Secretaris evaluatie

Naam	Organisatie	Rol of functie
Deelnemers v/d poll “verbeter de subsidiepraktijk”		
Laura Steentjes	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Curatieve Zorg
Sandra Looren de Jong	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Zorg
Sytske de Jong	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Publieke Gezondheid
Annemarie Willemsen	Ministerie van VWS	Afdelingshoofd, directie Jeugd
André van den Berg	Ministerie van VWS	Adviseur, directie Financieel Economische Zaken
Bert Jan Clement	Ministerie van VWS	Afdelingshoofd, directie Wetgeving en Juridische Zaken
Gerben Brummelmans	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Jeugd
Sofie Wouters	Ministerie van VWS	Adviseur, directie Financieel Economische Zaken
Jack Hutten	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Sport
Marcel Tichelaar	Ministerie van VWS	Financieel adviseur, directie Sport
Nanja Flikweerd	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Maatschappelijke ondersteuning
Richard plug	Ministerie van VWS	Financieel adviseur, directie Jeugd
Esther Duurkoop	Ministerie van VWS	Juridisch medewerker, directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sjoerdje Smedinga	Ministerie van VWS	Juridisch medewerker, directie Wetgeving en Juridische Zaken
Janny Brasker	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie informatiebeleid -CIO
Maaïke Wijnhoudt	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Curatieve Zorg
Stefan Barkhuijsen	Ministerie van VWS	Financieel adviseur, directie Voeding, Gezondheid en Preventie
Nienke Zwennes	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Patient en Zorgordening
Patrick Jeurissen	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarktbeleid
Pepita Groeneveld	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Curatieve Zorg

Naam	Organisatie	Rol of functie
Deelnemers v/d poll “verbeter de subsidiepraktijk”		
Rob Haeck	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Curatieve Zorg
Sophie van Dierendonck	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker, directie Curatieve Zorg

Naam	Organisatie	Rol of functie
Gesprekspartners andere departementen		
Irene Janssen	Ministerie van I&W	Adviseur, directie Financieel Economisch Zaken
Shuk-Hing Alma- Hau	Ministerie van BZK	Adviseur, directie Financieel Economisch Zaken
Annemarie de Borst	Ministerie van BZK	Adviseur, directie Financieel Economisch Zaken
Wouter Panneman	Ministerie van EZK	Coordinator beleidsevaluaties, directie Financieel Economisch Zaken
Harm van Dijk	Ministerie van EZK	Adviseur kaderstelling en toezicht, directie Financieel Economisch Zaken

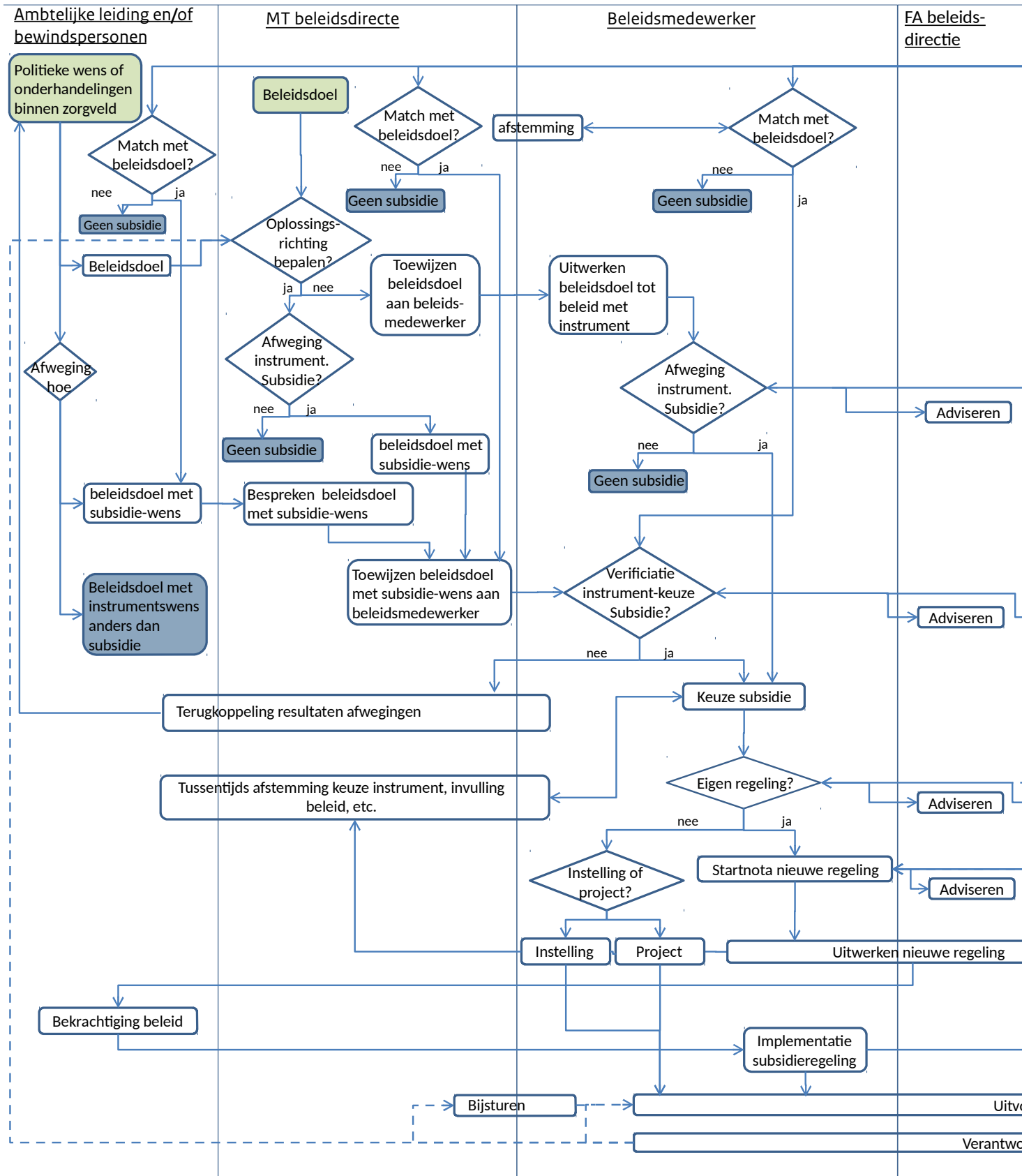
Naam	Organisatie	Rol of functie
Overige relevante gesprekspartners		
Guus Schrijvers	Persoonlijke titel	Oud-hoogleraar Public Health en Gezondheidseconomie
Daphne de Groot	Ministerie van Justitie en Veiligheid	
Esther Duurkoop	Ministerie van VWS	Juridisch medewerker, directie Wetgeving en Juridische Zaken
Jaap Sleifer	Ministerie van Financien	Senior beleidsadviseur
Annemieke Poortman	Ministerie van Financien	Coördinerend beleidsadviseur
Yvette van Dam	Ministerie van VWS	Lid BIN netwerk
Gert-Anne van Pruisen	Ministerie van VWS	Coördinerend beleidsadviseur
Joyce Friedrichs	Ministerie van VWS	Procesbegeleider DUS-i
Ina Gorter	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker LZ
Maarten Schallenberg	Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker DMO

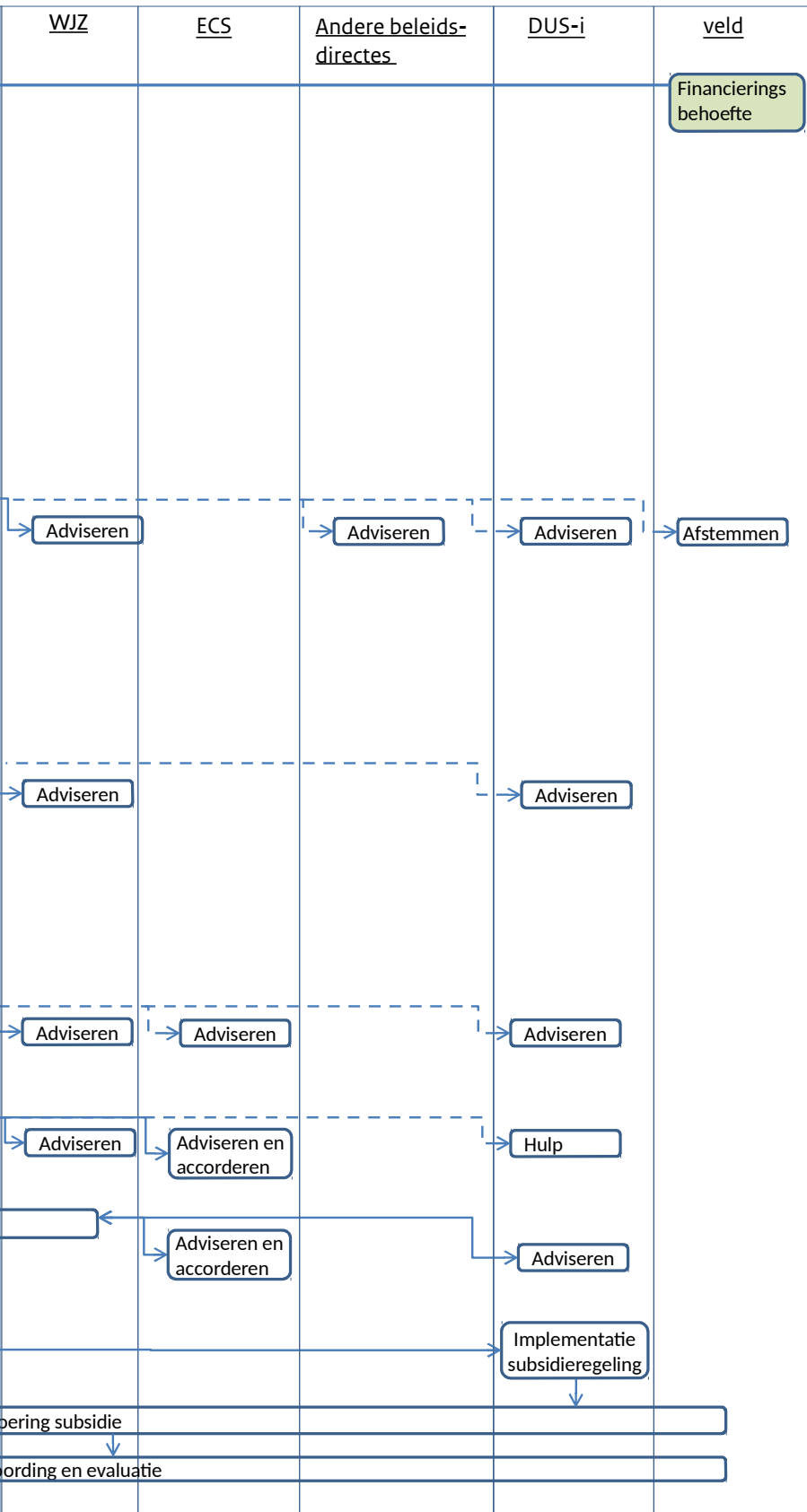
Naam	Organisatie	Rol of functie
Gesprekspartners vanuit de casuïstiek		
Nanja Flikweerd	Ministerie van VWS	Dossierhouders subsidieregeling "Sinti en Roma"
Ilse Raaijmakers	Ministerie van VWS	Voert evaluatie uit naar subsidieregeling "Sinti en Roma"
Laura Steentjes	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling "eerste lijnszorg grootschalige nieuwbouwlocaties (vinex wijken)"
Gerben Brummelman	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling "opvang kinderen met een trekkend/varend bestaan"
Ingeborg Bovendeur	Ministerie van VWS	Dossierhouder instellingssubsidie NOC*NSF
Marcel Tichelaar	Ministerie van VWS	Financieel adviseur, directie Sport, inzake subsidie aan NOC*NSF
Nikkie Rijnen	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling "Stageplaatsen Zorg"
Aloys Kersten	Ministerie van VWS	Oud dossierhouder specifieke regeling "stagefonds"
Gert Jan Buisman	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling "kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen"
Gerben Korthouwer	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidies aan VNG (vanuit directie Jeugd)
Sophie van Dierendonck	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieverstrekking "netwerken antibiotica resistentie"
Eline Huisman	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieverstrekking "netwerken antibiotica resistentie"
Gaby Perin-Goby	Ministerie van VWS	Dossierhouder oude subsidieregeling fonds ziekenhuisopleidingen

Naam	Organisatie	Rol of functie
Gesprekspartners vanuit de casuïstiek		
Willemijn Ruel	Ministerie van VWS	Dossierhouder instellingssubsidie Trimbos
Helene Klerken-Cox	Ministerie van VWS	Dossierhouder instellingssubsidie Voedingscentrum
Pepita Groeneveld	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling "borstimplantaten bij transgenders"
Liesbeth Molenaar	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidie "aanpak verwarde personen"
Sanne Weezel	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidie aan het Nederlands Genootschap van abortusartsen
Rana Fagirzada-Maia Khil	Ministerie van VWS	Dossierhouder voor deel v/d verstrekte subsidie aan leder-in
Ingrid Blok	Ministerie van VWS	Dossierhouder voor deel v/d verstrekte subsidie aan leder-in
Marjolein Hofkens	Ministerie van VWS	Dossierhouder voor subsidie aan stichting hulphond nederland, subsidieregeling ANZ-dienstverlening en subsidieregeling Donatie bij Leven
Paul Boom	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidie aan Kennisinstituut Mondzorg
Fred Lafeber	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling "palliatieve terminale zorg"
Johan Ulenkaten	Ministerie van VWS	Dossierhouder instellingssubsidie aan Vilans
Anno Pomp	Ministerie van VWS	Dossierhouder projectsubsidie aan Vilans

Naam	Organisatie	Rol of functie
Gesprekspartners vanuit de casuïstiek		
Nienke Zwennes	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling Patiënt- en gehandicaptenorganisaties (PGO's)
Nadia Oost	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling Patiënt- en gehandicaptenorganisaties (PGO's)
Rogier Klappe	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling Patiënt- en gehandicaptenorganisaties (PGO's)
Tim Postema	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidie aan Nictiz
Ine Soede	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidie Patiëntvertrouwenspersoon / familievertrouwenspersoon GGZ
Maaïke van den Biggelaar	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidies landelijke impuls onbedoeld zwangeren en tienermoeders
Nicole Schell	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidies landelijke impuls onbedoeld zwangeren en tienermoeders
Susan Potting	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling preventiecoalities
Ingrid Hattem-Zuiderwijk	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling preventiecoalities
Maaïke Wijnhoud	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling Versnellingsprogramma informatie-uitwisseling Patiënt en Professional (VIPP)
Margreet Scheurs	Ministerie van VWS	Dossierhouder subsidieregeling ANZ- dienstverlening en subsidieregeling Donatie bij Leven

Bijlage 4^a: Subsidieproces (met focus op afweging)





Bijlage 4^b: Procesbeschrijving subsidies

Legenda:

- Groen is start proces
- Blauw is einde proces
- Stippellijn is optioneel, deze route kan belopen worden maar hoeft niet.
- Doorgetrokken lijn staat vast

Algemene beschrijving proces:

Start subsidieproces:

- Start op drie plekken mogelijk:
 - Ambtelijke leiding of bewindspersonen als politieke wens of resultaat van onderhandelingen met het (zorg)veld.
 - Van een beleidsdirectie zelf (beleidsdoel).
 - Bij veldpartij die financieringsbehoefte heeft en VWS benadert.

Afweging en verificatie keuze subsidie

- Afweging voor subsidie kan op drie plekken plaatsvinden.
 - Bij ambtelijke leiding of bewindspersonen – de subsidiewens is dan meestal impliciet. De ambtelijke leiding en/of bewindspersonen maken in dat geval over het algemeen principe-afspraken met partijen over financiering voor bepaalde activiteiten (als uitkomst van onderhandelingen of ter verwezenlijking van beleidsdoelstellingen). Deze afspraken laten in de praktijk voor de betreffende beleidsdirectie alleen subsidie als instrument-keuze over, omdat dat de enige manier is om een specifieke partij te financieren.
 - Bij MT, vaak reeds in overleg met de betreffende partij.
 - Bij beleidsmedewerker. Naarmate de afweging complexer is wordt beleid meer betrokken om opties te onderzoeken.
- Wanneer de (impliciete) afweging bij ambtelijke leiding / bewindspersonen of MT heeft plaatsgevonden voert de beleidsmedewerker een verificatie van de instrumentkeuze uit. Daarbij wordt de keuze voor subsidie getoetst op haalbaarheid (rechtmatigheid en uitvoerbaarheid).
- De criteria voor de afweging zijn grofweg gelijk, waar de afweging ook plaatsvindt. Deze worden alleen explicieter naarmate de afweging dichter bij de beleidsmedewerker ligt.
- De gehanteerde criteria voor de afweging en bij de verificatie van het instrument zijn niet formeel. Er wordt geen toetsingskader gebruikt of anderszins een standaard set vragen beantwoord.
- Bij de afweging of bij de verificatie van het subsidie-instrument door beleidsmedewerker kunnen de volgende partijen worden betrokken:
 - de FA van de beleidsdirectie (altijd)
 - WJZ (altijd), om de rechtmatigheid van subsidie te toetsen (m.n. staatsteun)
 - veldpartijen (regelmatig), om af te stemmen over hoe invulling te geven aan beleid en financiering
 - Andere beleidsdirecties in het geval stelsel financiering overwogen wordt (soms)
 - Dus-i (soms) om de uitvoerbaarheid te toetsen
 - ECS (meestal niet)

Uitwerking beleid

- In de startnotitie voor een Specifieke \$egeling worden vragen t.b.v. van een zorgvuldige afweging van het instrument beantwoord (wat rechtvaardigt overheidsinterventie, wat is het doel, wat zijn mogelijke alternatieven, etc.)

Uitvoering subsidie

Bij de inhoudelijke toets die plaatsvindt in subsidieplein wanneer een subsidieaanvraag via DUS-i bij de beleidsdirectie is gekomen worden er onder andere vragen beantwoord t.b.v. doeltreffende en doelmatige inzet van de subsidie:

“ Passen de voorgenomen doelstellingen en activiteiten binnen het vigerend beleid (ministeriële regeling of beleidskader)? Zijn heldere en meetbare doelstellingen geformuleerd?

Dragen de resultaten van de activiteiten bij aan de realisatie van de eigen beleidsdoelstellingen? Zijn omvang en wijze van uitvoering van activiteiten aanvaardbaar?

Zijn de voorgenomen activiteiten inhoudelijk akkoord alsmede de wijze van uitvoeren?

Worden de activiteiten zodanig uitgevoerd dat de subsidie op doelmatige wijze wordt gebruikt voor de doeleinden waarvoor deze wordt verstrekt?

T.a.v. inspanningsverplichting: ondersteunen de activiteiten de doelstellingen?”

Evaluatie subsidie

- Het evaluatieregime verschilt tussen subsidies verstrekt onder Specifieke Regelingen of Kaderregeling
 - Een Specifieke Regeling dient eens per vijf jaar geëvalueerd te worden. Doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid wordt daarbij geëvalueerd en over het algemeen wordt daarbij tevens passendheid van het instrument aan de orde gesteld.
 - Voor subsidies (instellings- en projectsubsidies) verstrekt onder de Kaderregeling is een evaluatie niet verplicht. Soms maken subsidieverleningen wel deel uit van de reguliere beleidsevaluaties op een begrotingshoofdstuk.
- Op basis van de evaluatie wordt het beleid al dan niet bijgesteld.

Bijlage 5: Overzicht omvang en onderwerpen subsidieverstrekingen

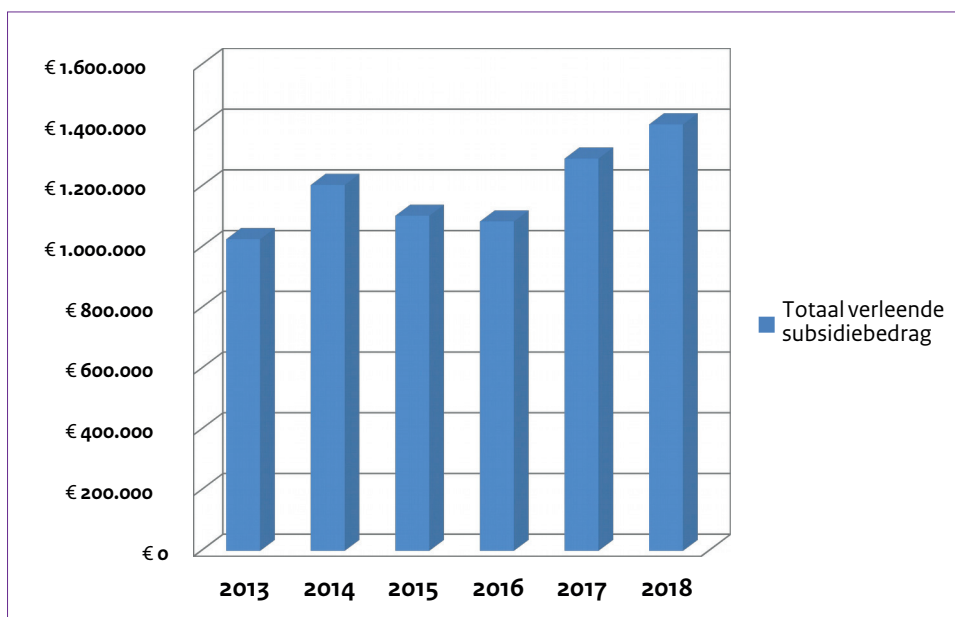
Middels een studie is de omvang en het verloop van de subsidie-uitgaven (periode 2013 -2018) van VWS in kaart gebracht. Tevens zijn de subsidie-uitgaven op basis van onderwerp in vier categorieën onderverdeeld.

Hiervoor zijn gegevens gebruikt uit de subsidieoverzichten van de rijksbegroting vanaf 2013¹. Daarnaast zijn de individueel benoemde subsidiebestedingen in de VWS begrotingen van de jaren 2013 en 2018 gebruikt om een categorisering aan te brengen naar inhoudelijke onderwerpen². Deze gegevens zijn ook gebruikt om inzicht te krijgen in het verloop van de bestedingen per categorie over de tijd.

1. Inzicht in verloop van subsidie-uitgaven periode 2013- 2018

Gemiddeld gezien wordt door VWS over de periode 2013 – 2018 € 1,2 miljard per jaar aan subsidie besteed (vastgesteld), zie ook figuur 1. Dit totaal bedrag is relatief stabiel over de tijd, waarbij op te merken is dat het jaarlijks begrote totaal bedrag aan subsidies aanvankelijk meestal iets wat hoger is dan het uiteindelijk vastgestelde totaalbedrag aan subsidies. In 2018 is bijvoorbeeld € 1,4 miljard begroot aan subsidies, gezien de voorgaande jaren kan verwacht worden dat ook in 2018 het totaal bedrag iets lager zal uitkomen en meer in de richting van de € 1,2 miljard zal liggen.

Figuur 1 (totale uitgaven VS via subsidie-instrument)



Noot: 2017 en 2018 zijn begrote bedragen, de jaren 2013-2016 zijn vastgestelde bedragen

1 Ter illustratie: de link naar subsidieoverzicht begroting VWS 2018: http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236981_42.html

2 Ter illustratie: de link naar begrotingsartikel 1 van VWS 2018 http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236981_15.html

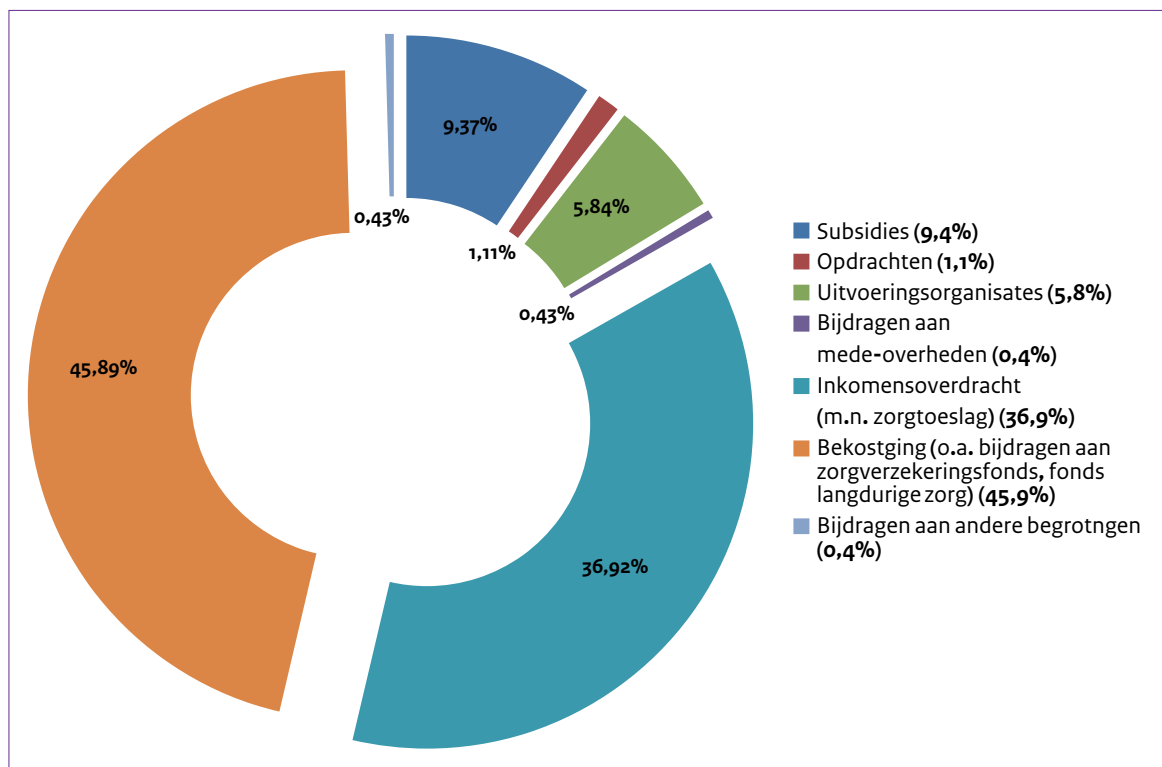
2. Subsidie in perspectief van de VWS begroting en ten opzichte van andere instrumenten / alternatieven

In perspectief van de VWS begroting

VWS kent in 2018 een begroting van ongeveer € 15 miljard (de financieringsstromen die via een van de stelsels van VWS (de Wlz, Zvw, Wmo en Jeugdwet) verlopen, worden niet op de VWS begroting opgenomen).

In figuur 2 is o.a. te zien dat VWS van het totaal aan beschikbare financiële middelen op de begroting (gecategoriseerd naar de begrotingsinstrumenten) iets minder dan 10% inzet via het subsidie-instrument. De twee overige forse posten op de VWS begroting zijn de middelen die beschikbaar gesteld worden ten behoeve van het zorgsysteem, zoals de inkomensafhankelijke zorgtoeslag en de bijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds en Fonds Langdurige Zorg. Deze twee posten samen beslaan ongeveer 83% van de VWS begroting. Na deze grote “systeem-posten” is subsidie dus het twee na grootste begrotingsinstrument dat VWS inzet om doelen te bereiken.

Figuur 2 (verhouding tussen begrotingsinstrumenten van de VWS begroting 2018)

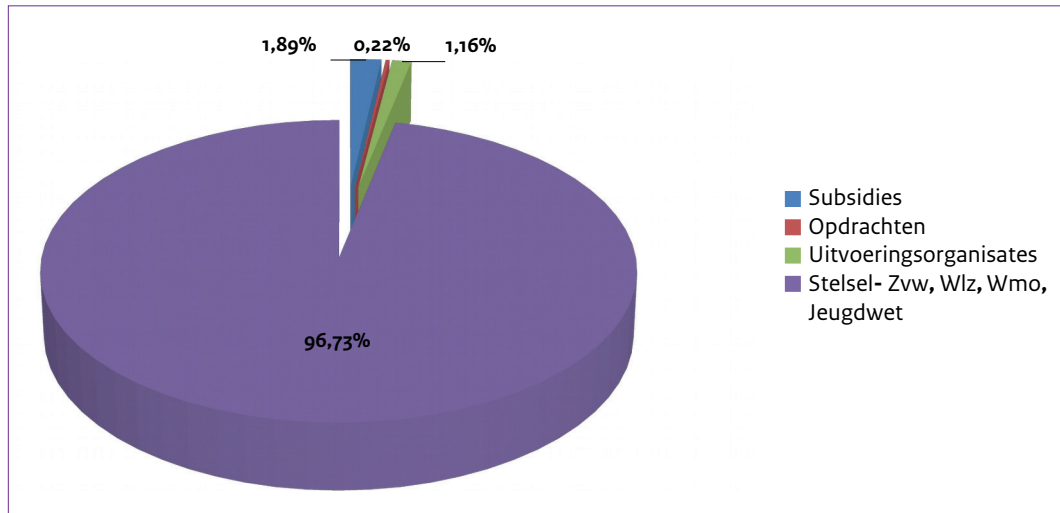


In perspectief van de relevante alternatieve instrumenten

Om de uitgaven aan het subsidie-instrument t.o.v. de in de evaluatie genoemde alternatieven in perspectief te plaatsen, zijn in figuur 3 voor het jaar 2018 de procentuele verhoudingen weergegeven. De financieringsstromen voor de diverse stelsels die VWS kent verlopen zoals gezegd niet via de VWS begroting, maar stelsel financiering is wel aangemerkt als een alternatief op financiering via subsidies, net als financiering via opdrachten, beleggen activiteiten bij uitvoeringsorganisaties (beide opties lopen wel via de VWS begroting) of niet financieren.

Het totaal begrote bedrag van de genoemde alternatieven (inclusief inzet subsidie-instrument) bedraagt ongeveer € 74 miljard in 2018. Financiering via (een van de) stelsel(s) is het instrument waarmee veruit de meeste financiële middelen gemoed zijn (+/- € 72 miljard), via subsidies wordt € 1,4 miljard weggezet, dit is in verhouding dus ongeveer maar 2% ten opzichte van het totaal.

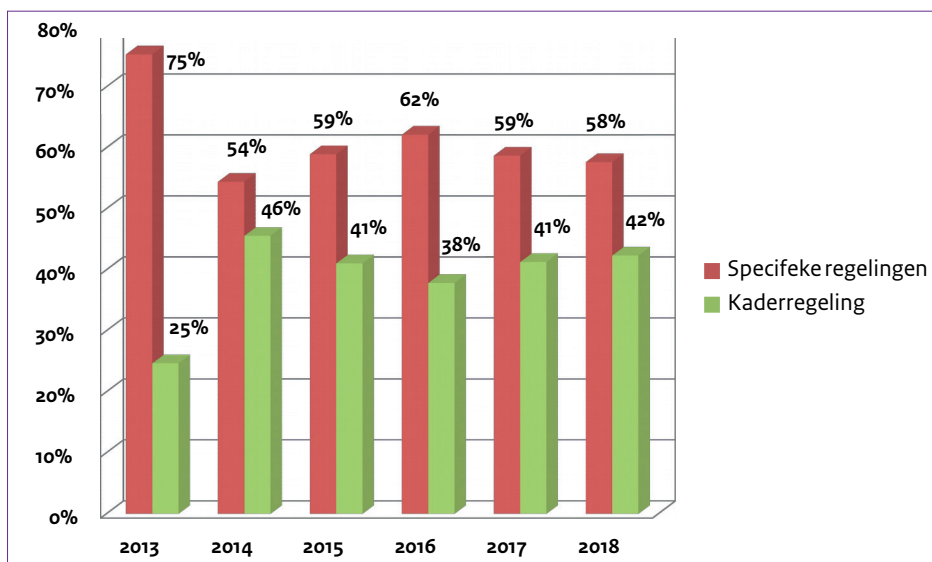
Figuur 3 (verhouding tussen de in evaluatie genoemde alternatieve instrumenten)



3. Verhouding tussen de vormen van VWS subsidies

Zoals in de evaluatie uiteengezet kent VWS de VWS brede Kaderregeling (Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS³, waarbinnen een instellingssubsidie of project subsidie kan worden verstrekt) en Specifieke regelingen. De verhouding tussen subsidies die onder de Kaderregeling worden verstrekt (instellingssubsidie en projectsubsidie samen genomen) en de subsidies verstrekt onder een specifieke regeling ligt de laatste jaren rond de 40% (Kaderregeling) vs. 60% (Specifieke regelingen). Het merendeel van de middelen die VWS via het subsidie-instrument uitgeeft gaat via Specifieke regelingen. Figuur 3 laat de verhouding tussen beide vormen van subsidie door de jaren heen zien.

Figuur 3 (Verhouding subsidies verstrekt onder de VWS Kaderregeling vs. subsidies verstrekt onder Specifieke regelingen)



Noot: voor 2017 en 2018 is van de grote bedragen uitgegaan

Het aantal specifieke regelingen is overigens de afgelopen jaren wel gegroeid: In 2018 heeft VWS 24 specifieke regelingen waarbinnen subsidies worden verstrekt. In 2013 waren dit nog 12 regelingen.

³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037603/2018-01-01>

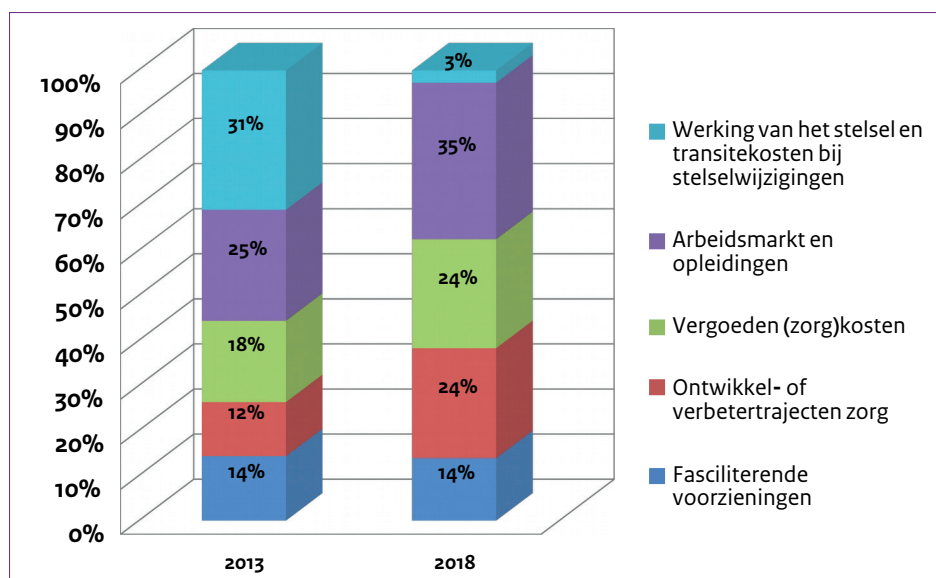
4. Onderwerpen waarvoor subsidie wordt ingezet

De gegevens van de individueel benoemde subsidieverstrekingen in de rijksbegrotingen van VWS voor het jaar 2013 en 2018 zijn gebruikt om een categorisering naar inhoudelijke onderwerpen aan te brengen. Op deze manier is inzicht verkregen in het verloop van de bestedingen op onderwerp. Dit is gedaan op basis van cijfers uit de budgettaire tabellen van de begrotingshoofdstukken van VWS⁴ (zie ook bijlage 6 nadere overzicht hiervan). Hieruit volgt een onderverdeling naar vijf categorieën te weten:

1. Subsidies ter bevordering van de *werking van de stelsels*: een partij met formele rol binnen een van de stelselwetten binnen de zorg (bv. een zorgaanbieder of toezichthouder) krijgt subsidie om deze rol uit te kunnen voeren. Over het algemeen zijn dit (tijdelijke) subsidies die in de loop van de tijd vervangen worden door structurele bekostiging. Een voorbeeld hiervan is de subsidie die het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voorheen kreeg. Het CIZ is inmiddels een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) geworden. Een ander groot voorbeeld betreft de subsidies aan de Gesloten Jeugdzorg instellingen die in 2013 nog door VWS werden verstrekt, maar inmiddels met de decentralisatie van de jeugdhulpverlening naar de gemeentes, niet meer via VWS verlopen.
2. Subsidies op het gebied van stimuleren van *arbeidsmarkt en opleidingen* binnen de gezondheidszorg, om de beschikbaarheid en kwaliteit van personeel binnen de zorg te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is de subsidieregeling 'opleiding tot verpleegkundig specialist'.
3. Subsidies voor het *vergoeden van (zorg)kosten*: het gaat hierbij om het vergoeden van kosten (buiten de financieringsroutes van het zorgstelsel om) van rechtstreekse zorg, van zorg afgeleide kosten, van onderdelen van zorg, of van gezondheidsbevorderende maatregelen die burgers worden aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de specifieke subsidieregeling "Publieke Gezondheid" waarmee onder andere bevolkingsonderzoeken naar borstkanker, baarmoederhalskanker en darmkanker en het Nationaal Programma Grieppreventie worden bekostigd.
4. Subsidies die worden besteed aan ontwikkel- of verbetertrajecten binnen de zorg, voor het aanpakken van problemen, om een tijdelijke impuls te geven aan bepaalde beleidsterreinen, om activiteiten op gang te brengen of te stimuleren. Voorbeelden zijn project-subsidies binnen programma's als 'Waardigheid en Trots' en 'Sport en Bewegen in de Buurt'.
5. Subsidies voor *faciliterende voorzieningen* op het gebied van ondersteuning, kennis(deling) en expertise, die binnen het zorgveld geacht worden structureel aanwezig te zijn. Voorbeeld hiervan zijn de instellingssubsidies voor patiënten- en gehandicaptenorganisaties, subsidies aan kennisinstituten en subsidies voor behoud van cultureel erfgoed.

Figuur 4 geeft voor de jaren 2013 en 2018 de procentuele verhouding weer van de categorieën waar subsidie aan wordt uitgegeven t.o.v. het geheel.

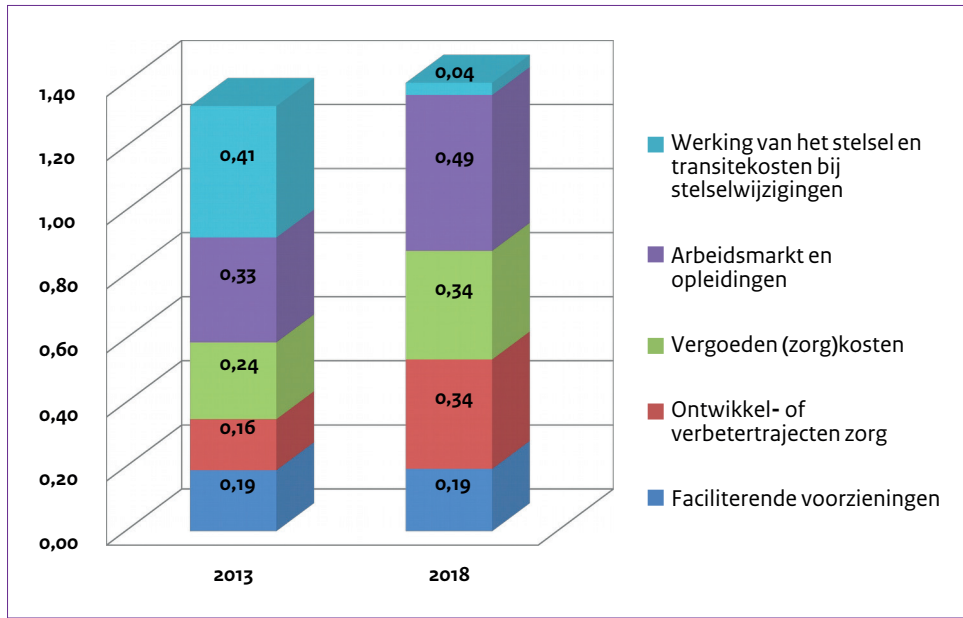
Figuur 4 (Inzicht in toe- of afname van de omvang gedefinieerde categorieën procentueel gezien)



4 bijvoorbeeld voor artikel 1 2018 http://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236981_15.html

Figuur 5 laat dezelfde informatie als in figuur zien, maar nu met absolute getallen.

Figuur 5 (Inzicht in toe- of afname van de omvang gedefinieerde categorieën in absolute getallen)



Noot:

De eenheid van de linker-as is € in miljarden waarbij voor 2013 is hier uitgegaan van de begrote bedragen voor dat jaar (uit de VWS begroting (ongeveer € 1,2 miljard.)) Voor 2018 is uiteindelijk (cf. figuur 1) ongeveer € 1 miljard vastgesteld.

Wat opvalt is dat de categorie met betrekking tot de werking van het stelsel bijna niet meer bestaat (i.v.m. het structureel beleggen van activiteiten in stelsel-financiering). Subsidie verstrekt op het gebied van stimuleren arbeidsmarkt en opleidingen, vergoeden (zorg)kosten en (project) subsidies op gebied van ontwikkel- of verbetertrajecten in de zorg zijn juist toegenomen t.o.v. 2013. De categorie “faciliterende voorzieningen” blijft stabiel door de jaren heen.

Bijlage 6: Data Deskstudy

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
1	gezondheidsbescherming	Uitvoering landelijke nota gezondheidsbeleid	2265	Tijdelijke activiteiten
1	gezondheidsbescherming	Crisisbeheersing Volksgezondheid	828	Tijdelijke activiteiten
1	gezondheidsbescherming	overig	89	Tijdelijke activiteiten
1	2. Ziektepreventie	Ziektepreventie: structuur en informatie	7188	structurele activiteiten
1	2. Ziektepreventie	Jeugdgezondheid: ondersteuning	2732	structurele activiteiten
1	2. Ziektepreventie	RIVM/Uitvoering Subsidieregeling Publieke Gezondheid:	209054	vergoeden zorgkosten
1	2. Ziektepreventie	RIVM/Uitvoering Kaderregeling VWS-subsidies	11519	vergoeden zorgkosten
1	3. Gezondheidsbevordering	Preventie van schadelijk middelengebruik (alcohol, drugs en tabak): Het Trimbos Instituut	7920	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
1	3. Gezondheidsbevordering	Gezonde voeding en gezond gewicht / JOGG:	12250	Kennis en ondersteuning / tijdelijke activiteiten
1	3. Gezondheidsbevordering	Gezonde leefstijl jeugd	0	
1	3. Gezondheidsbevordering	Letselpreventie: De Stichting VeiligheidNL	3867	Tijdelijke activiteiten
1	3. Gezondheidsbevordering	Subsidies ter bevordering van seksuele gezondheid	5131	structurele activiteiten
1	3. Gezondheidsbevordering	Subsidies ter bevordering kwaliteit en toegankelijkheid zorg: De Stichting Pharos	3172	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
1	3. Gezondheidsbevordering	overig	2837	Tijdelijke activiteiten

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
1	ethiek	Beleid Medische Ethiek	962	Tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Integrale kankercentra	27040	structurele activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Nederlands Kanker Instituut	17100	structurele activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Patiëntveiligheid curatieve zorg	2585	Tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Subsidies in relatie tot zwangerschap en geboorte	1651	Tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Registratie en uitwisseling zorggegevens (PALGA)	2808	structurele activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Perinataal Webbased dossier	1000	Tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	NICTIZ	5000	Tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Stichting Lareb: bijwerkingenregistratie voor vaccins en de teratologie informatie service	1224	structurele activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Nederlandse Transplantatie Stichting	3691	structurele activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Regio's landelijke implementatie pilots orgaandonatie	8281	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Stichting Life Sciences and Health	29386	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
2	kwaliteit en veiligheid	Topinstituut Pharma		
2	kwaliteit en veiligheid	UMCG ten behoeve van het project Lifelines	6100	Tijdelijke activiteiten
2		overig	3137	Tijdelijke activiteiten

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
2	toegankelijk- en betaalbaarheid	Eerstelijns gezondheidscentra in VINEX-gebieden	2000	Tijdelijke activiteiten
2	toegankelijk- en betaalbaarheid	Anonieme e-mental health	2000	Tijdelijke activiteiten
2	toegankelijk- en betaalbaarheid	Stichting Patiëntenvertrouwenspersoon	4744	stelsel
2	toegankelijk- en betaalbaarheid	Stichting Familievertrouwenspersoon	1080	stelsel
2	toegankelijk- en betaalbaarheid	Stichting Instituut voor Verantwoord Medicijngebruik	1000	structurele activiteiten
2	toegankelijk- en betaalbaarheid	overig	3712	Tijdelijke activiteiten
2	Bevorderen werking van het stelsel	Stichting DBC-Onderhoud	12822	stelsel
2	Bevorderen werking van het stelsel	overig	878	stelsel
3	1. Stimuleren participatie en zelfredzaamheid van mensen met beperkingen	Movisie	7929	stelsel
3	1. Stimuleren participatie en zelfredzaamheid van mensen met beperkingen	Mezzo	3490	structurele activiteiten
3	1. Stimuleren participatie en zelfredzaamheid van mensen met beperkingen	Geweld in afhankelijkheidsrelaties	12400	zorgkosten/stelsel/tijdelijke activiteiten
3	1. Stimuleren participatie en zelfredzaamheid van mensen met beperkingen	overig	18781	Tijdelijke activiteiten

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Centrum Indicatiestelling Zorg	108624	stelsel
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Uitvoeringskosten pgb-maatregelen	25000	stelsel
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Aanpak fraude pgb	15000	stelsel
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Subsidieregeling palliatieve zorg	18810	zorgkosten
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Kwaliteitsverbetering palliatieve zorg	9350	Tijdelijke activiteiten
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Programma «In voor zorg!»	9391	Tijdelijke activiteiten
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Stichting Centrum Consultatie en expertise	9949	zorgkosten/tijdelijke activiteiten
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Vilans	5100	structurele activiteiten
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Integraal kankercentrum Nederland	6400	structurele activiteiten

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	Programma «Meer tijd voor de cliënt»	619	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
3	2. Zorgdragen voor langdurige zorg tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten	overig	5738	Tijdelijke activiteiten
4	1. Positie cliënt	PGO	30948	structurele activiteiten
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Fonds Ziekenhuisopleidingen	141789	arbeidsmarkt
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Stageplaatsen zorg / Stagefonds	99000	arbeidsmarkt
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Publieke Gezondheidszorg-opleidingen	16025	arbeidsmarkt
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Vaccinatie stageplaatsen zorg	3850	zorgkosten
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Opleiding tot verpleegkundig specialist/ physician assistant	19600	arbeidsmarkt
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Ziekenhuisarts	3493	arbeidsmarkt
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Capaciteitsorgaan	1650	arbeidsmarkt
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Regionaal arbeidsmarktbeleid	7500	arbeidsmarkt

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	Veilig werken in de zorg	1669	Tijdelijke activiteiten
4	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	overig	38292	arbeidsmarkt
4	3. Kwaliteit, transparantie en kennisontwikkeling	nivel	4990	Tijdelijke activiteiten
5	1. Laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien	Subsidies	713	Tijdelijke activiteiten
5	1. Laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien	Koepels van internaten voor schippers- en kermisjeugd	22300	zorgkosten
5	1. Laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien	Preventief en ontwikkelingsgericht jeugdbeleid	6900	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
5	1. Laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien	Zorg voor jeugd	900	Tijdelijke activiteiten
5	2. Noodzakelijke en passende zorg	JeugdzorgPlus	230075	stelsel
5	2. Noodzakelijke en passende zorg	Jeugdzorg	2300	Tijdelijke activiteiten
6	1. Passend sport- en beweegaanbod	Sport en bewegen in de buurt	16515	Tijdelijke activiteiten
6	1. Passend sport- en beweegaanbod	Stimuleren van een veiliger sportklimaat	7094	structurele activiteiten
6	1. Passend sport- en beweegaanbod	Gehandicaptensport	3153	Tijdelijke activiteiten
6	1. Passend sport- en beweegaanbod	Verantwoord sporten en bewegen	3071	structurele activiteiten

Artikel	Onderwerp	Beschrijving	2013 Bedrag in € x 1000	Categorie (op doelstelling)
6	2. Uitblinken in sport	Topsportevenementen	8785	Tijdelijke activiteiten
6	2. Uitblinken in sport	Topsportprogramma's	18700	structurele activiteiten
6	2. Uitblinken in sport	Dopingbestrijding	1239	structurele activiteiten
6	3. Borgen van innovatie, kennisontwikkeling en kennisdeling	Olympische ambitie	1500	Tijdelijke activiteiten
6	3. Borgen van innovatie, kennisontwikkeling en kennisdeling	Kennis en innovatie	9008	structurele activiteiten / tijdelijke activiteiten
6	3. Borgen van innovatie, kennisontwikkeling en kennisdeling	Internationaal beleid	500	Tijdelijke activiteiten
7	De zorg- en dienstverlening aan verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen WOII en de herinnering aan WOII	Subsidies	2233	Tijdelijke activiteiten
7	De zorg- en dienstverlening aan verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen WOII en de herinnering aan WOII	Nationaal Comité 4 en 5 mei	5465	Tijdelijke activiteiten
7	De zorg- en dienstverlening aan verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen WOII en de herinnering aan WOII	Nationale herinneringscentra	1705	structurele activiteiten
7	De zorg- en dienstverlening aan verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen WOII en de herinnering aan WOII	Zorg- en dienstverlening	6989	structurele activiteiten

Bijlage 7: Leidraad voor de interviews m.b.t. de casuïstiek

- Wat is de aanleiding voor de subsidie geweest
- Hoe is de subsidie tot stand gekomen
 - Wat is de rol / verantwoordelijkheid van VWS bij het onderwerp
 - Wat is de mate van sturing die je wil en hebt
 - Wordt er ook eigen financiering geregeld door aanvragende partij
- Is financiering via stelsel mogelijk en/of wenselijk
- Hoe is de afweging voor subsidie gemaakt
 - Wie waren erbij betrokken?
 - FA's, WJZ, FEZ, ECS, DUS-i, veldpartijen, Bestuursraad, BWP
 - Zijn andere instrumenten afgewogen? Zo ja, welke en waarom zijn ze afgefallen?
- Zijn de vragen van het IAK, of een ander toetsingskader gesteld bij de afweging
- Wat is het doel van de subsidie en hoe wordt bepaald hoe doeltreffend de subsidie is, is hier ex-ante over nagedacht
 - Zijn er indicatoren voor doeltreffend- en doelmatigheid
- Wat zijn voor- en nadelen van de subsidie en zijn deze in kaart gebracht
 - Uitvoeringslast
 - Snelheid / gemak implementatie
 - Sturings- / invloedsmogelijkheden
 - Inzicht
 - Staatsteun
 - Zekerheid van financiering specifieke ontvanger
 - Gemak ontvanger
- Wordt er binnen VWS voor dit onderwerp/doel op dezelfde manier gehandeld
- Is men tevreden met de huidige situatie van subsidiering
 - Wordt het beleidsdoel behaald
 - Is VWS tevreden
 - Zijn de subsidieontvangers tevreden
- Is er overzicht en inzicht in de verschillende subsidies die aan instelling worden verstrekt en zo ja hoe
- Wordt er nog (regelmatig) gekeken naar alternatieven qua instrumentarium om doel te bereiken
- Is of wordt de subsidie geëvalueerd
 - Zijn doelmatigheid en doeltreffendheid gemeten
 - Wat waren de aanbevelingen
 - Is gekeken naar alternatieve instrumenten

Bijlage 8: Totaaloverzicht casuïstiek

	Totaal (29)		Instellingsubsidies (7)		Projectsubsidies (8)		Specifieke regelingen (14)		Vergoeden (zorg)kosten (12)		Arbeidsmarkt (2)		Verbetertrajecten (11)		Faciliterende voorzieningen (7)	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Mate van verantwoordelijkheid die ministerie zichzelf toeschrijft voor (het totaal van) gesubsidieerde onderwerp(en) is helder	15	52%	3	43%	3	38%	9	64%	7	58%	0	0%	7	64%	4	57%
Doelstellingen van subsidie zijn helder en in lijn met de beleids-doelstellingen van het ministerie	21	72%	3	43%	5	63%	12	86%	11	92%	2	100%	6	55%	3	43%
Subsidie wordt door beleidsdirectie overtuigend als gekijde instrument ervaren	15	52%	5	71%	4	50%	6	43%	3	25%	1	50%	9	82%	6	86%
Het totaal aan gesubsidieerde activiteiten is helder	26	90%	7	100%	7	88%	14	100%	12	100%	2	100%	11	100%	7	100%
Beoogde resultaten zijn helder voor het totaalpakket van activiteiten	20	69%	1	14%	4	50%	13	93%	11	92%	2	100%	5	45%	3	43%
Indicatoren voor doelmatigheid en doeltreffendheid zijn niet helder voor totaalpakket van activiteiten, resultaten en doelstellingen	23 (v/d 24)*	96%	0	0%	0	0%	1 (v/d 9)	11%	0 (v/d 7)	0%	0	0%	1	9%	0	0%
Informatie over de samenhang van subsidies aan zelfde subsidiënt wordt gebruikt bij afweging en toepassing	7 (v/d 10)*	70%	3 (v/d 5)	60%	0 (v/d 4)	0%	1 (v/d 1)	100%	nvt	nvt	nvt	nvt	2 (v/d 5)	40%	3 (v/d 4)	75%
Vergelijkbare onderwerpen worden op andere wijze gefinancierd	4 (v/d 5)*	80%	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	4 (v/d 5)	80%	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

Bijlage 9: Verslag discussiebijeenkomst subsidie vs. stelsel financiering

verslag

Betreft	Discussie-bijeenkomst Subsidie versus Stelsel financiering
Vergaderdatum en -tijd	7 juni 2018 14:00 – 16:30
Vergaderplaats	Ministerie VWS, Den Haag
Aanwezig	Edgar Leeman (VWS, FEZ), Eric de Laat (NZA), Frederique van Hilten (VWS, WJZ), Froukje van der Wulp (evaluatie subsidies), Freeke Mulder (ZINL), Ingeborg Hoogendijk (VWS, Z), Ivo Demandt (VWS, CZ), Leonard Feis (VWS, Z), Louise van Kranendonk (VWS, PG), Nancy Nahon (evaluatie subsidies), Roland Bal (EUR), Sandra Reus (ZINL), Tanja Merkelbach (VWS, Z), Toos van den Born-Oudenaarden (VWS, PG), Veronique Ruiz van Haperen (facilitator), Wim Komrij (NZA), Ymke Verhage (VWS, WJZ),

Evaluatie Subsidies
Pilot Lerend Evalueren

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
F. van der Wulp
Secretaris Evaluatie Subsidies
T 0612171586
f.vd.wulp@minvws.nl

Datum
12 juni 2018

Aantal pagina's
4

1. Inleiding

Deze discussie-bijeenkomst vindt plaats in het kader van de evaluatie subsidies, een beleidsdoorlichting van het instrument subsidies. De centrale vraag van de evaluatie is: hoe wordt binnen VWS de afweging gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten?

Froukje licht toe dat de uit de quick scan en casuïstiek van het onderzoek twee categorieën van bevindingen naar voren zijn gekomen: 1. De afweging van het instrument en de toepassing van subsidie kan scherper/zorgvuldiger, 2. Subsidie wordt regelmatig gebruikt voor het financieren van zorg terwijl beleidsdirecties en stafdirecties van VWS liever structurele financiering via een stelsel zouden zien.

Deze discussie-middag is gepland om in te zoomen op de tweede bevinding en de perspectieven hierop te bespreken.

2. Perspectieven rondje

Vanuit drie perspectieven is een korte presentatie over de vraagstelling gegeven:

bij het principe van aanbesteding dat de uitvoerende partijen niet bij voorbaat bekend zijn. Ook leidt het proces van aanbesteden er toe dat het Rijk voor verschillende taken steeds aparte contracten moet sluiten met uitvoerders van zorg. Een vraag die hieraan nog vooraf gaat is of aanbesteden voor alle zorgtaken überhaupt een wenselijk proces is om een uitvoerende partij te selecteren.

Evaluatie Subsidies
Pilot Lerend Evalueren

Datum
12 juni 2018

3. Discussie

In de discussie-ronde komen een aantal vragen naar voren die door de groep worden beantwoord:

Is subsidie inderdaad onwenselijk voor het financieren van zorg?

Nee, niet fundamenteel. Wel dient in ogenschouw genomen te worden dat subsidie gebruikt wordt vanwege het ontoereikend zijn van de geijkte financieringsmethoden voor het vergoeden van zorgkosten. In toenemende mate is het juridische aandachtspunt dat subsidie mogelijk ongeoorloofde staatssteun betekent, een bemoeilijkende factor om subsidie in te zetten. Dat leidt er toe dat er ook in toenemende mate financieringsvraagstukken voor het vergoeden van zorg ontstaan waarvoor per geval moet worden bekeken of stelsel financiering, subsidie of een ander instrument mogelijk is.

Gaat het bij financieringsvraagstukken inderdaad over het wegen van de alternatieven stelsel versus subsidie?

Nee. Wanneer financiering vanwege de huidige kaders binnen een stelsel niet mogelijk is, wordt er vaak vervolgens voorgesorteerd op de mogelijkheid van subsidie. Deze optie wordt mede onderzocht aan de hand van een startnota waarin de probleemstelling en uitvoeringsaspecten worden geadresseerd. Echter, er bestaat ook het alternatief van aanbesteding in verschillende varianten, al dan niet via een zbo. Dit alternatief wordt momenteel voor verschillende vraagstukken verkend.

Spelen de financieringsvraagstukken zich inderdaad op de rafelranden van de wettelijke kaders af of zijn er onderwerpen die er systematisch buiten die vallen?

Bij de rafelranden gaat het om het *nét* niet of het niet eenduidig passen binnen de kaders. Bij systematisch buiten de kaders vallen zijn er onderwerpen waarvoor categorisch geen standaard financieringsmethode is. Het is raadzaam dat voor zorg waarvoor collectieve financiering gewenst is, op basis van algemeen geldende en eenduidige criteria geijkte financieringsmethoden kunnen worden toegepast. Hiervoor zou een beslisboom moeten gelden die de overgrote meerderheid van de onderwerpen afdekt. Op dit moment is er geen beslisboom voorhanden die de mogelijke opties voor collectieve financiering binnen de verschillende stelsels en staatssteun- en aanbestedingsregels aan elkaar verbindt. Op basis van de huidig beschikbare informatie is niet helder of het bij de bestaande financieringsvraagstukken gaat om incidentele gevallen met een uitzonderingspositie of om het systematisch ontoereikend zijn van geijkte financieringsmethoden. Hiertoe zou nadere analyse moeten plaatsvinden waarbij bestaande vraagstukken en financieringsmethoden in kaart

Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)

Redenen voor het financieren van zorg met subsidies zijn: reguliere bekostiging, bv via zvw, is problematisch en politieke druk vraagt regelmatig om een snelle oplossing. Principiële bedenkingen bij het subsidiëren van zorg betreffen mogelijk verkeerde beeldvorming over de kosten van de zorg (omdat subsidies niet hierbij niet worden meegerekend) en gebrek aan eenduidigheid van beleid door afwezigheid van algemeen geldende criteria voor de toepassing van het instrument. Dat maakt subsidie een 'noodoplossing' voor specifieke gevallen in plaats van een structurele gekijkte financieringsmethode voor het vergoeden van zorg. Daarnaast zijn er uitvoeringstechnische (verschillende financieringsstromen, uitvoeringslasten) en juridische (staatssteun) argumenten tegen subsidie. Ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun is een staatssteuntoets in het proces opgenomen. Daarbij wordt geanalyseerd of de beoogde subsidiëring staatssteun vormt en zo ja, of we maatregelen kunnen treffen om dit geoorloofd te maken, zoals het vestigen van een DAEB (Dienst van Algemeen Economisch Belang). Dit lukt echter niet altijd. VWS' staatssteuntoetsing staat zeer in de belangstelling gelet op het kritische oordeel van de Rekenkamer.

Directie Zorgverzekeringen (Z)

Vanuit directie Zorgverzekeringen wordt een presentatie gegeven over financiering van zorg vanuit de Zorgverzekeringswet, om het perspectief van financieringsdiscussies vanuit een wettelijk stelsel te illustreren. De Zvw is een individuele schadeverzekering met als voornaamste criteria voor verzekerde prestaties: er is sprake van een individuele zorgvraag, medisch noodzakelijke zorg en bewezen (kosten)effectiviteit. Van tijd tot tijd worden er nieuwe zorgvormen geïntroduceerd, die niet altijd passen binnen het wettelijk kader van de Zvw (bijvoorbeeld omdat het een preventie-activiteit betreft waaraan geen individuele zorgvraag vooraf gaat, of zorg die nog niet aantoonbaar effectief is). Het maken van uitzonderingen bij het toepassen van de criteria zet als het ware de sluisen van de verzekering open en maakt het systeem wankel. De vraagstukken rondom financiering van zorg spelen zich vaak af op de rafelranden van de wettelijke kaders, voor het grootste deel van de zorg is er geen discussie over onder welk wettelijk kader zij kunnen worden gefinancierd.

Directie Publieke Gezondheid (PG)

Er spelen een aantal financieringsvraagstukken bij PG die momenteel door de werkgroep Kronos geanalyseerd worden. Casussen zijn bijvoorbeeld: de 20-weken-echo (waarvan door ZINL geadviseerd is deze uit het basispakket te halen) en maternale kinkhoestvaccinatie (door de Gezondheidsraad geadviseerd om vanuit de overheid programmatisch en gratis aan te bieden aan alle zwangeren). Voor deze twee gevallen geldt dat financiering aan potentiële uitvoerders binnen de zvw met de huidige kaders niet mogelijk is omdat de activiteiten niet binnen de criteria vallen. Subsidie lijkt op basis van huidige inzichten ook niet mogelijk vanwege het risico op ongeoorloofde staatssteun. Op dit moment worden verschillende alternatieven van aanbesteding verkend. Bij deze verkenning loopt men er onder andere tegenaan dat gewenste afstemming vooraf met mogelijke zorgaanbieders over de invulling van de zorg (kwaliteit en toegankelijkheid, landelijke dekking, regie, prijs, betaling, etc.) niet past

gebracht worden. Het expliciet opstellen van een integrale beslisboom met objectieve criteria zou hierbij een hulpmiddel kunnen zijn.

Evaluatie Subsidies
Pilot Lerend Evalueren

Is de oplossing maatwerk per casus?

Op dit moment wordt over het algemeen per casus een maatwerkoplossing gezocht. In de werkgroep Kronos (opgericht in febr 2018) wordt geprobeerd een algemene lijn te vinden in problematiek en mogelijke oplossingen voor financieringsvraagstukken die voor een aanzienlijk deel spelen binnen PG, maar ook bij andere VWS-directies. Of dit de beste methode is, is afhankelijk van de uitkomsten van de analyse genoemd in de vorige vraag: Wanneer blijkt dat het inderdaad om losstaande gevallen gaat, is het zoeken naar een maatwerkoplossing per casus een prima methode. Wanneer het om het systematisch tekortschieten van de beschikbare financieringsmethoden blijkt te gaan, zal dit eerst opgelost moeten worden.

Datum
12 juni 2018

4. Conclusies

Uit de discussie kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Er bestaan financieringsvraagstukken voor het collectief vergoeden van (directe en indirecte) zorg waarop niet zomaar een antwoord is. Veelal valt de zorg niet binnen de criteria voor stelsel financiering, subsidiëren is regelmatig niet geoorloofd vanwege ongeoorloofde staatssteun.
- Er moet geanalyseerd worden of er bij deze bestaande (en voorziene toekomstige) financieringsvraagstukken sprake is van een structurele tekortkoming in het beschikbare instrumentarium binnen de bestaande stelsels (Wpg, Zvw, Wmo, Jeugdwet, Wlz) en erbuiten (subsidie, aanbesteding). Wanneer dit het geval is, moet hiervoor een oplossing komen omdat bepaalde zorgtaken anders niet op een aanvaardbare manier gefinancierd kunnen worden. Het opstellen en beheren van een integrale beslisboom voor het financieren van zorg met algemeen geldende criteria voor het toepassen van financieringsinstrumenten zou hierbij kunnen helpen.
- Subsidie is één van de financieringsinstrumenten die bij bovenstaande analyse in aanmerking genomen kan worden. Principiële aandachtspunten m.b.t. transparantie en eenduidigheid van beleid moeten daarbij in acht worden genomen zodat helder wordt in welke gevallen op welke gronden subsidie als financieringsinstrument wordt of kan worden gebruikt. Bij het vaststellen van de criteria voor het toepassen van subsidie zal ook rekening gehouden moeten worden met juridische (bv. staatssteun) en uitvoeringstechnische (bv. administratieve lasten) aspecten.
- De bovengenoemde analyse kan ten grondslag liggen aan de verdere aanpak van de lopende financieringsvraagstukken.

Bijlage 10: Resultaten Poll verbeter het subsidieproces

Maken we binnen VWS, in jouw ogen, de afweging om te kiezen voor het instrument subsidies zorgvuldig genoeg?	Aantal	Percentage
Directeur, de directeur doet het voorstel richting MT-lid of beleidsmedewerker (zonder invloed vanuit "hogere hand"),	5	9%
MT leden, de afdelingshoofden van een directie doen het voorstel richting beleidsmedewerker (zonder invloed vanuit "hogere hand"),	11	20%
Beleidsmedewerkers, de beleidsmedewerker is meestal degene die het voorstel doet (zonder invloed vanuit "hogere hand"),	13	23%
Vanuit het veld met een subsidieverzoek/aanvraag	10	18%
Totaal	56	100%

Wordt, in jouw ogen, bij de afweging voor instrumentkeuze (als ook bij toekennen van subsidieverzoeken uit het veld) het element "is het een verantwoordelijkheid van VWS" expliciet benoemd/bekeken?	Aantal	Percentage
Ja, maar wordt niet als zodanig expliciet gemaakt	7	30%
Nee, dit is geen apart element waarop de afweging gebaseerd wordt, maar zou wel moeten	5	22%
Ja, het onderwerp verantwoordelijkheid wordt altijd bewust meegenomen in de afweging	8	35%
Heb ik geen zicht op	3	13%
Totaal	23	100%

Ben je bekend met de mogelijke alternatieve instrumenten om beleidsdoelen te behalen, naast het subsidie-instrument?	Aantal	Percentage
Ik ken alleen "opdracht" als alternatief	3	14%
Ja, ik ken meerdere alternatieven	19	86%
Totaal	22	100%

Is er, in jouw ogen, binnen VWS voor iedereen voldoende informatie beschikbaar om een goede afweging te maken m.b.t. de instrumentkeuze?	Aantal	Percentage
Nee, dit zou beter/helderder kunnen	10	45%
Ja er is informatie, maar die zit voornamelijk in de "hoofden" van de VWS'ers	8	36%
Ja, die informatie is er en is ook (makkelijk) vindbaar	2	9%
Geen ervaring mee	2	9%
Totaal	22	100%

Waar zijn, in jouw ogen, kaders geformuleerd of documenten opgesteld die gebruikt kunnen of moeten worden bij de afweging m.b.t. de instrumentkeuze? (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal	Percentage
Ik weet dat ze er (waarschijnlijk zijn) maar ik vind ze niet makkelijk vindbaar	11	29%
Er zijn VWS brede kaders/documenten	10	26%
Er zijn Rijksbrede kaders/documenten	11	29%
Die zijn er niet want de afweging wordt op impliciete criteria gemaakt	2	5%
Ik weet dat ze er (waarschijnlijk zijn) maar ik heb ze niet nodig/gebruik ze niet	2	5%
Er zijn directie-specifieke afwegingskaders	1	3%
Geen ervaring mee	1	3%
Totaal	38	100%

Ben je op de hoogte dat DUS-i om advies gevraagd kan worden (via de accounthouder van de DG kolom bij DUS-i) om mee te denken bij de afweging voor het instrument subsidies? En dat DUS-i later in het proces ook kan helpen met het opstellen van de startnota voor nieuwe specifieke subsidieregelingen?	Aantal	Percentage
Ja ik wist dit deels, wel dat ze hulp kunnen bieden bij opstellen startnota	1	5%
Nee is mij niet bekend	7	32%
Ja ik wist dit deels, wel dat ze mij van advies kunnen voorzien m.b.t. de afweging	2	9%
Ja	12	55%
Totaal	22	100%

Is VWS, nadat de keuze op het instrument subsidies is gevallen (of het subsidieverzoek vanuit het veld is gehonoreerd), scherp genoeg (in jouw ogen) op het formuleren van de resultaten (output), doelstellingen (outcome) en de manier waarop deze kunnen worden vastgesteld/gemeten (indicatoren)?

	Aantal	Percentage
Nee, dit kan VWS in veel gevallen beter/scherper doen	14	64%
Geen ervaring mee	2	9%
Ja, dit doen we als VWS meestal goed	3	14%
Ja, voor specifieke subsidieregelingen doen we dit goed, maar voor de subsidies onder de kaderregeling kan het scherper	3	14%
Totaal	22	100%

Worden, in jouw ogen, subsidies onder de kaderregeling ondanks het gebrek aan een verplichte evaluatie wel voldoende geëvalueerd, heroverwogen en/of bijgestuurd? (zowel de instellingssubsidies als projectsubsidies)

	Aantal	Percentage
Ja, ze worden wel bekeken, maar dit zou scherper/beter/grondiger kunnen	5	23%
Geen ervaring mee	3	14%
Nee, naar mijn weten vindt dit niet of zelden plaats, maar zou dit wel moeten	11	50%
Ja, binnen VWS worden ook de subsidies onder de kaderregeling regelmatig beoordeeld, waarbij gekeken wordt naar bijvoorbeeld nut/noodzaak en of de instrumentkeuze nog steeds de juiste is	3	14%
Totaal	22	100%

Zou je het een goed idee vinden als er ook beleidsexpertise aan het ECS zou worden toegevoegd om directies ook beleidsmatig te kunnen ondersteunen vanuit het ECS bij de afweging én toepassing van het subsidie-instrument.

	Aantal	Percentage
Ja, het toevoegen van beleidsexpertise aan ECS zou toegevoegde waarde kunnen hebben	8	36%
Nee, ik zie geen toegevoegde waarde dit bij het ECS te voegen	6	27%
Deels, ik zie toegevoegde waarde om beleidsexpertise voor dit soort zaken te kunnen benutten binnen VWS (op bijvoorbeeld een centraal te benaderen punt) maar dit hoeft niet perse binne het ECS georganiseerd te worden	8	36%
Totaal	22	100%

Zou het, in jou ogen, toegevoegde waarde kunnen hebben als FEZ een adviesrol zou hebben in het proces m.b.t. de instrumentkeuze	Aantal	Percentage
Deels, dit zou voor de FA's van de directie meerwaarde kunnen hebben om vanuit hun rol met FEZ te kunnen sparren over instrumentkeuze	9	41%
Ja, het zou meerwaarde kunnen hebben	6	27%
nee, ik zie geen meerwaarde	6	27%
Geen Mening	1	5%
Totaal	22	100%

Zou een integraal "werkdocument" VWS'ers houvast kunnen bieden bij het maken van een weloverwogen afweging t.a.v. de instrumentkeuze subsidies én bij het inrichten en daadwerkelijke beheer ervan? Dus zowel voor subsidies onder kaderregeling (instelling- en projectsubsidies) als subsidies met een aparte regeling/beleidskader.	Aantal	Percentage
Nee ik voorzie dat hier geen behoefte aan is	6	27%
Ja dat lijkt mij een goed idee	7	32%
Dat lijkt mij in principe een goed idee, maar ik heb wel wat randvoorwaarden (suggesties hiervoor kan je bij de volgende vraag kwijt)	6	27%
Kan ik niet overzien	3	14%
totaal	22	100%

Welke randvoorwaarden zou je willen meegeven voor een dergelijk “werkdocument”	Antwoord
	duidelijk, visueel, kort,
	ajb een document/procedure dat/die niet bureaucratiseert, het is een hulpmiddel, geen dwangbuis
	praktisch kort en interactief
	ik denk dat zon document in de kast beland. wellich info in een cursus.
	maak een beslisboom
	interactief
	juist geen tekst of werkdocument, maar een goede discussie met experts
	vormgeven als ‘argumentenfabriek’ / mindmap, prettigst leesbaar
	praktisch, meedenkend. ik heb het gesprek in ecs over startnota nu ook niet als meedenkend ervaren, vooral als een extra hobbel.
	makkelijk in te vullen geen extra axminstratie/lijstjes maarwerk mogelijk
	VWS’ers worden overspoeld met documenten. Het zou handig zijn als het kort is en aansluit op de werkpraktijk van een medewerker.. Anders wordt het niet gebruikt
	DE stap voor 'subsidie' is voor mij nog relevanter: welk instrument gebruik je. Daarvoor zou een 'werkdocument' mij nuttiger lijken dan alleen voor subsidies.
	kort en krachtig, makkelijk in te vullen, flexibel (lijken mij prima randvoorwaarden)

Sommige organisaties ontvangen vanuit VWS meerdere subsidies, soms ook over directies of DG kolommen heen. Behoeft dit, in jouw ogen, meer coördinatie vanuit VWS?	Aantal	Percentage
Ja dit lijkt mij wenselijk om hier als VWS meer inzicht en overzicht in te hebben om bv mogelijke overlap te voorkomen en subsidie doelmatiger te besteden	19	86%
Nee niet nodig, we weten dan misschien niet precies wie welke activiteiten subsidieert maar de activiteiten staan dusdanig los van elkaar dat dit ook niet nodig is	2	9%
Geen mening over	1	5%
Totaal	22	100%

Meerjarige instellingssubsidie (onder de kaderregeling) is op dit moment niet mogelijk, ben je er voorstander van dat dit wel mogelijk wordt?	Aantal	Percentage
Ja	13	59%
Nee	6	27%
Geen mening	3	14%
Totaal	22	100%

Wil je nog opmerkingen/tips/voorstellen meegeven over het proces m.b.t. de instrumentkeuze?	Antwoord
	bereidheid om breed te kijken en te werken vanuit het doel is essentieel om tot goede keuze ad voorkant te komen. nog belangrijker dan mooie beslisdocumenten.
	iets voor introductie of opeidingsprogramma voor nieuwe medewerkers?
	integreer het in het beleidsproces dus geen afzonderlijke curcussen of zo
	Ja: gesprekken met experts ipv papieren lijstes.
	van tevoren besluiten of sprake is van subsidie of van opdracht voordat subsidietraject wordt ingegaan
	vooraf ook toetsen of er sprake kan zijn van staatssteun. in dat geval is een opdracht de meest voor de hand liggende keuze.
	in plaats van steeds strenger te kijken, ook meegeven in wat voor situaties we subsidie juist wel geschikt vinden. nu bestaat de indruk dat je subsidies zo veel mogelijk moet vermijden.
	Probleem blijft dat beleidsmedewerkers er meestal niet vaak mee te maken hebben. Hoe gaan we hier mee om.
	mn rond projectsubsidies nog veel dubbelingen, ook omdat organisaties weten dat VWS sterkt verkokerd werkt.. meer onderlinge afstemming is nodig. Ook weinig aandacht voor structurele borging projectresultaten, waardoor ze eindeloos doorlopen. ECS zit erg op formele regels, waardoor het soms als een hinderpaal wordt ervaren en niet als een hulpmiddel om je subsidie beter te maken.
	niet teveel extra administratieve druk creeren en liever juist minder
	VWS'ers worden overspoeld met documenten. Het zou handig zijn als het kort is en aansluit op de werkpraktijk van een medewerker.. Anders wordt het niet gebruikt
	DE stap voor 'subsidie' is voor mij nog relevanter: welk instrument gebruik je. Daarvoor zou een 'werkdocument' mij nuttiger lijken dan alleen voor subsidies.
	kort en krachtig, makkelijk in te vullen, flexibel (lijken mij prima randvoorwaarden)

Hebben jullie nog ideeën hoe we als VWS beter kunnen borgen dat we scherp zijn op het formuleren van outcome, output en indicatoren.

Antwoord

meer aandacht in beleidsproces en sturing aan de voorkant hiervoor.

meer lef

zo laag mogelijk in de organisatie beleggen. niet alleen bij de fa's.

Opnemen in de begroting en verantwoordingsstukken. doelen durven uitspreken naar de TK.

misschien meer in overleg met subsidievragers. zij moeten helder krijgen wat ze willen bereiken

centraal expertise inzetten

werkt niet bij dit instrument, je geeft subsidie op basis van een plan en kijkt te laat in het proces naar de outcome. tussentijdse momenten inbouwen?

tijd inbouwen en kennisdelen

outcome gaat meestal wel. operationaliseren naar output is al een stuk lastiger. uit een aanvraag haal je dit meestal wel, alleen het afrekenen daarop....

nee. meer visie op waar subsidie wel geschikt voor is ontwikkelen ipv alleen maar vragen of het niet een andere instrument moet zijn.

voorbeelden meegeven.

in ieder geval standaard aan partijen vragen welke uitkomst een project heeft en hoe ze deze structureel willen borgen. Meer sturen op co-financiering/ondersteuning van derden voor een bepaald idee.

niet te strict focussen op outcome, output en indicatoren, Niet alles kan SMART geformuleerd worden

Bijlage 11: Weergave gesprek met andere departementen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W):

Gesproken met: Irene Janssen, sr. adviseur directie Financiën, Management en Control (FMC).

Bij het ministerie van I&W wordt jaarlijks tussen de 90- 100 miljoen euro aan subsidies ingezet. Merendeel van deze middelen wordt via incidentele subsidies ingezet. I&W heeft ook een aantal grote subsidieregelingen die door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) worden uitgevoerd i.v.m. de aanwezige expertise aldaar. Het beleid van I&W is om terughoudend te zijn met de inzet van het subsidie-instrument (nee, tenzij).

De procedure bij I&W is dat besluitvorming over subsidies middels separate nota's (inclusief risico-analyse en een analyse vanuit het MenO-kader (misbruik en oneigenlijk gebruik)) tot stand komt. FMC is een vast onderdeel van de afstemmingsroute van deze nota's. Onder de € 50.000 beslist een DG, daarboven vindt besluitvorming plaats bij de betrokken bewindspersoon. Indien nut en noodzaak is aangetoond in de nota's en is gebleken dat er geen ander instrument is waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt en financiële dekking aanwezig is, kan subsidie worden verleend. Indien de desbetreffende bewindspersoon beslist tot een subsidie, dan wordt in beginsel een subsidieregeling opgesteld.

I&W heeft de interne procedures rondom nieuwe subsidieverleningen in een document vastgelegd en daarin de uitgangspunten uitgewerkt (o.a. een beslisboom). Ook is er een format voor de risico-analyse en een departementale uitwerking van het MenO-kader met bijbehorend format.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ)

Gesproken met: Annemarie de Borst, adviseur bij directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en Shuk-Hing Alma-Hau, adviseur bij directie Financieel Economische Zaken (FEZ).

Binnen BZK wordt een beslisboom gehanteerd m.b.t. de keuze voor de inzet van bepaald financieel instrument. De beleidsdirectie wordt geacht deze beslisboom te hanteren/gebruiken, het afwegingskader ligt daarmee bij de beleidsdirectie die dit samen met de Financieel Adviseur (verplichte stap) van de directie vormgeeft. Relevante documenten m.b.t. het subsidieproces worden bij BZK centraal op intranet aangeboden.

Als binnen BZK is besloten om subsidie als financieel instrument in te zetten dan gaat de uiteindelijke subsidieaanvraag langs de Expertise Commissie Subsidies (ECS) van BZK. Deze commissie kijkt mee op zaken als rechtmatigheid, volledigheid, begroting en de MenO check. Ook de vaststellingen komen weer langs de ECS. Subsidies worden niet apart geëvalueerd maar worden meegenomen in de evaluaties van beleidsartikelen.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:

Gesproken met: Harm van Dijk, sr. financieel adviseur, directie Financieel Economische Zaken (FEZ) en Wouter Panneman, coördinator beleidsevaluaties, directie Financieel Economische Zaken.

Het merendeel van de subsidies bij EZK en LNV worden onder een aparte subsidieregeling verstrekt. De overige verstrekkingen zijn de incidentele subsidies. Bij EZK en LNV is een stappenplan voor medewerkers opgesteld t.b.v. nieuw op te stellen subsidieregelingen (of voor het maken van wijzigingen in bestaande regelingen). Hier worden handvatten gegeven om de afweging van instrumentkeuze goed te maken. Document levert ook namen/directies waar men bij vragen (op specifieke onderwerpen) naar toe kan. Doel is medewerkers te faciliteren in het proces om te komen tot een gewogen keuze voor het instrument subsidies. Het document is, net als andere relevante documenten aangaande subsidies, vindbaar op het EZK intranet (kop subsidies).

EZK en LNV hebben een subsidiewerkgroep EZK/LNV-subsidies die maandelijks bij elkaar komt, hier wordt casuïstiek besproken en in dit gremium wordt ook het stappenplan vastgesteld (bij wijzigingen). In de werkgroep o.l.v. WJZ zijn afgevaardigd: FEZ, RVO, directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) en beleidsmedewerkers vanuit alle DG-kolommen.

Bij EZK en LNV gaan beleidsvoornemens (beleidsinstrumenten) waar geld mee gemoeid is, dus ook subsidieregelingen of wijzigingen daarvan, verplicht vooraf langs de monitorcommissie (incl. nieuwe/aangepaste wetgeving). De monitorcommissie bestaat uit de directeur AEP (voorzitter), directeur FEZ, Directeur WJZ en vertegenwoordigers op MT-niveau van RVO, NVWA en alle DG kolommen. Deze commissie bekijkt de stukken m.b.t. de nieuwe subsidieregeling (of wijzigingen in bestaande subsidieregelingen) en stelt vragen, ook op basis van het integraal afwegingskader IAK (hier hanteren EZK en LNV een standaard format voor). De voorstellen van EZK/LNV moeten ook voorzien zijn van een risico-analyse met bijbehorende controlemaatregelen voor afdichting van misbruik en oneigenlijk gebruik door begunstigen en moeten passen in de bekostigingsfilosofie van het departement. Tijdens de behandeling van het voorstel in deze commissie moet ook al helder zijn hoe de evaluatie van de subsidieregeling in elkaar steekt, waarbij dus ook aan de voorkant al scherp bepaald moet zijn wat de doelstelling, resultaten, effecten en indicatoren zijn. Afschrift van de verslagen gaan naar de bestuursraad van EZK of LNV.

EZK heeft met LNV ook een gezamenlijke Beleidskwaliteit en –evaluatie (BEC), onder voorzitterschap van FEZ en een gezamenlijk secretariaat van FEZ en AEP, met vertegenwoordigers op MT-niveau van alle DG's, AEP, FEZ, RVO en wetenschappelijke afvaardiging (vanuit Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Planbureau en hoogleraren aan de VU). In deze commissie wordt een selectie van voorgenomen (beleids)evaluaties besproken (dus ook evaluaties van subsidieregelingen) en ook enkele interessante afgeronde evaluaties. Doel is om adviserend te zijn over de voorgenomen evaluaties (bijvoorbeeld over de opzet) en om kennis te delen om evaluaties waar nodig aan te scherpen en doeltreffender te maken. Afschrift van de verslagen gaan naar de bestuursraad.

Binnen EZK en LNV dienen dus voor nieuw op te stellen subsidieregelingen (of wijzigingen in bestaande regelingen) eerst een verplicht stappenplan gevolgd te worden, daarna worden ze voorgelegd aan de monitorcommissie en kan uiteindelijk de opzet voor de evaluatie worden voorgelegd aan de BEC.

Voor incidentele subsidies is een ander regime van toepassing: voorstellen voor dergelijke subsidies gaan vanuit de beleidsdirectie naar FEZ (check op beschikbaarheid middelen en doeltreffendheid/doelmatigheid) en naar directie WJZ (check op staatssteun). Wel is hiervoor een format ontwikkeld door FEZ om te toetsen of alle benodigde stappen zijn doorlopen die de rechtmatigheid en doelmatigheid van de subsidie borgen. De incidentele subsidies zijn vaker politiek gedreven.

Bijlage 12: Verslag discussiebijeenkomst evaluatie subsidie-instrument VWS

verslag

Betreft	Discussiebijeenkomst evaluatie subsidie-instrument VWS
Vergaderdatum en -tijd	16 juli 2018 15:00
Vergaderplaats	Ministerie van VWS
Aanwezig	Frederieke Jacobs (mede-oprichter Smarthealth), Walter Balestra (CEO bij ZorgDomein), Floor Molkenboer (voorzitter stichting Zelfbewustzwanger), Gertjan Sinke (bestuurslid bij stichting Zelfbewustzwanger), Manon van der Kaa (directeur KBO-PCOB), Atie Schipaanboord (Coördinator bij ANBO), Dianda Veldman (directeur patiëntenfederatie NL), Cor Oosterwijk (directeur VSOP), Jaap Sleifer (sr. beleidsmedewerker ministerie van Financiën), Ron Lemmers (sr. beleidsmedewerker ministerie van VWS, directie Sport), Miranda Meiners (verbonden aan Stichting Me Mam), Karin den Oudsten (voorzitter Stichting Me Mam), Nancy Nahon (secretaris onderzoek), Froukje van der Wulp (secretaris onderzoek), Jelle Tiernego (Facilitator)
Afwezig	
Kopie aan	

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken
Bureau Concernsturing

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34

www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
N. Nahon
(Senior) Adviseur

T 070-3405973
M +31(0)6-31753590
n.nahon@minvws.nl

Datum
20 juli 2018

Aantal pagina's
3

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

1. Aanleiding en doel

Deze discussie-bijeenkomst vindt plaats in het kader van de evaluatie subsidies, een beleidsdoorlichting van het instrument subsidies bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De centrale vraag van de evaluatie is: hoe wordt binnen VWS de afweging gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten?

Bij deze evaluatie willen wij (beide secretarissen) ook de praktijk/het veld en relevante partijen betrekken en met dat doel is o.a. deze bijeenkomst georganiseerd. Met de aanwezige afvaardiging tijdens deze bijeenkomst is overigens geen representatief beeld van het volledige VWS veld beoogd en de bijeenkomst is ook niet zo ingestoken dat dit als een officiële reactie

van partij op het concept rapport gezien moet worden. De insteek is een (vrijblijvende) discussie te weeg brengen over de bevindingen, aanbevelingen en ervaringen met het subsidie-instrument. Er zijn o.a. een aantal (oud) subsidiënten, criticasters van het subsidie-instrument en overige spelers vanuit het zorgveld aanwezig.

**Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal**
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken
Bureau Concernsturing

Datum
20 juli 2018

2. Presentatie concept bevindingen en aanbevelingen

Nancy licht toe hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke resultaten er uit de desk study en casuïstiek van het onderzoek naar voren zijn gekomen.

De bevindingen richten zich voornamelijk op twee categorieën:

1. De afweging van het instrument en de toepassing van subsidie kan scherper/ zorgvuldiger
2. Subsidie wordt regelmatig gebruikt voor het financieren van zorg terwijl beleidsdirecties van VWS liever structurele financiering via een stelsel zouden zien.

Op beide categorieën worden concept aanbevelingen gepresenteerd.

3. Reacties

De aanwezigen hebben de gelegenheid gehad om aan te geven of de beelden die zijn geschetst herkend werden of juist niet, of er dingen zijn die gemist worden in het onderzoek en wat zij überhaupt van het subsidie-instrument vinden (wat gaat goed, wat kan anders/beter, hoe kan het anders).

Met betrekking tot de vraag hoe VWS de *afweging* maakt om subsidie in te zetten waren er de volgende reacties; Zorg dat je als VWS aan de voorkant fundamenteel en kritisch nadenkt over wat hetgeen is dat VWS via subsidie moet oplossen of uitzetten en welke dingen het veld zelf moet regelen en daarbij ook de vraag gesteld moet worden waarom zaken niet in de markt tot stand komen (moeten we echt die "fruitschaal" aan zaken subsidiëren?). Het veld wil hier ook een helder beeld van hebben. Daarnaast wordt meegegeven dat VWS ook beter zou kunnen nadenken over positionering van zaken die al heel lang worden gesubsidieerd maar nog steeds geen vaste positie in een stelsel hebben (subsidie kan in zulke gevallen onzekerheid over geldstromen met zich meebrengen).

Over de bevindingen die gaan over de *toepassing* van het instrument werd het volgende meegegeven; men herkent niet het beeld van dat het instrument vrij snel inzetbaar is, er is aangegeven dat het juist ervaren wordt als een langdurig traject voordat er daadwerkelijk een beschikking ligt. Ook zou VWS de subsidievoorwaarden beter met het veld kunnen afstemmen m.b.t. uitvoerbaarheid. Tevens wordt aangegeven dat invulling geven aan de subsidievoorwaarden voor kleine clubs sowieso vaak lastig is (kost veel van hun tijd). De subsidieregels worden niet altijd als stimulerend ervaren om tot creatieve oplossingen te komen en ondernemend bezig te zijn. Daarbij wordt aangegeven dat er soms een gebrek aan partnership met het ministerie wordt ervaren: hoe komen we samen tot de goede oplossingen? Een opmerking is gemaakt dat het ministerie zich moet realiseren dat wanneer ze een call voor subsidies uitschrijven daar veel inspanning in het veld mee gegenereerd wordt. Ook merkte iemand op dat het daarbij moeilijker lijkt te zijn voor private

organisaties om subsidies te ontvangen, dan voor publieke, en werd de vraag gesteld of dat wel terecht zou moeten zijn. Een andere constatering was ook dat door subsidieverstrekking een soort (ongewenste) afhankelijkheid bij organisaties wordt ingebouwd.

**Secretaris Generaal / plv.
Secretaris Generaal**
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken
Bureau Concernsturing

4. Afsluiting

Een verslag van deze bijeenkomst zal als bijlage worden toegevoegd aan het evaluatierapport en de verzamelde input zal worden verwerkt in de rapportage.

Datum
20 juli 2018

Het evaluatie rapport wordt aangeboden aan de Bestuursraad van VWS en zal daarna ook naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Deelnemers van deze bijeenkomst ontvangen een afschrift van het rapport (verwachting eind september/oktober).

Bijlage 13: Overzicht gebruikte afkortingen

VWS: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

OCW: ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

SZW: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

IBO subsidies: Interdepartementaal beleidsonderzoek subsidies

MT: Management Team

DUS-i: Dienst uitvoering Subsidies aan instellingen

AR: Algemene Rekenkamer

AC: Audit Committee

ADR: Audit Dienst Rijk

ECS: ExpertiseCentrum Subsidies

i-ECS: Interdepartementaal ExpertiseCentrum Subsidies

FEZ: directie Financieel Economische Zaken

WJZ: directie Wetgeving en Juridische zaken

MenO-beleid: misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies

BKZ: Budgettair Kader Zorg

Zvw Zorgverzekeringwet

Wlz: Wet langdurige zorg

WMO: Wet maatschappelijke ondersteuning

Wpg: Wet publieke gezondheid

CIZ: Centrum indicatiestelling

ZBO: Zelfstandig bestuursorgaan

BINNL: Behavioural Insights Network Nederland

IAK: Integraal afwegingskader

Dit is een uitgave van
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Bezoekadres

Parnassusplein 5 | 2511 vx Den Haag
Postbus 20350 | 2500 EJ Den Haag
Telefoon 070 340 79 11
www.rijksoverheid.nl

februari 2019