

Vergaderjaar 1995–1996

24 825

Subsidiebeheer

Nr. 2

INHOUD

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	7			
2	Opzet subsidiebeheer	9			
2.1	Inleiding	9	3.3.4	Uitkomsten accountantscontrole	25
2.2	Doelgerichtheid	9	3.3.5	Uitvoering accountantscontrole	26
2.2.1	Inleiding	9	3.4	Sanctiebeleid	26
2.2.2	Ex-ante evaluatie	9	3.4.1	Inleiding	26
2.2.3	Evaluatiecriteria	10	3.4.2	Aanwezigheid sanctiebeleid	26
2.3	Regelgeving	10	3.4.3	Inhoud sanctiebeleid	27
2.3.1	Inleiding	10	3.4.4	Werking sanctiebeleid	27
2.3.2	Juridische grondslag	10	3.4.5	Vastlegging van sancties	28
2.3.3	Anti-cumulatiebeding	11	3.5	Intermediairs	28
2.3.4	Controlerechten	11	3.6	Conclusies	29
2.3.5	Verantwoordingsprocedure	11			
2.3.6	Sanctiebepalingen	11	4	Eindconclusies	31
2.4	Uitvoeringsproces	12	5	Reactie minister van Financiën	32
2.4.1	Inleiding	12	6	Nawoord Rekenkamer	33
2.4.2	Uitvoeringskosten	12	Bijlage 1	De steekproef van 100 subsidies	34
2.4.3	Termijnen	12	Bijlage 2	Ouderdom voorschotten	37
2.4.4	Voortgangsrapportages	12	Bijlage 3	Bevoorschotting	38
2.5	Kasbeheersing	13	Bijlage 4	Termijnen	39
2.5.1	Inleiding	13			
2.5.2	Gemiddelde ramingsverschillen	13			
2.5.3	Eigen financiële bijdrage	14			
2.6	Controle	14			
2.7	Evaluatie	15			
2.7.1	Inleiding	15			
2.7.2	Evaluatie-onderzoek	15			
2.7.3	Inzicht in de realisatie van de doelstellingen	15			
2.8	Conclusies	16			
3	Werking subsidiebeheer	18			
3.1	Inleiding	18			
3.2	Voorschotten en afrekening	19			
3.2.1	Inleiding	19			
3.2.2	Voorschotdefinitie	20			
3.2.3	Voorschotadministratie	20			
3.2.4	Voorschotverlening	21			
3.2.5	Afrekening	22			
3.3	Controleprotocollen	24			
3.3.1	Inleiding	24			
3.3.2	Aanwezigheid controleprotocol	24			
3.3.3	Inhoud protocollen	24			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in 1988 een rijksbreed onderzoek naar de opzet van het subsidiebeheer gedaan. Dit onderzoek heeft zij op een iets beperkter schaal in 1995 op hoofdlijnen herhaald om een conclusie te kunnen trekken over de ontwikkelingen in het subsidiebeheer sinds 1988. Voor dit vervolgonderzoek heeft de Rekenkamer een steekproef getrokken van 100 subsidieregelingen.

In onderstaand overzicht is in percentages weergegeven hoeveel van de onderzochte regelingen in 1988 aan de Rekenkamereisen voldeed en hoe die percentages in 1995 liggen. De bevindingen hebben betrekking op de peiljaren 1986 respectievelijk 1994.

	peiljaar 1986	peiljaar 1994	ontwikkeling
<i>Doelgerichtheid subsidieregeling:</i>			
* ex-ante evaluatie aanwezig	42%	20%	—
* evaluatiecriteria aanwezig	12%	30%	+
<i>Regelgeving:</i>			
* juridische grondslag formeel juist	44%	67%	++
* anti-cumulatiebeding opgenomen	16%	49%	++
* controlerechten geregeld	67%	69%	o
* verantwoordingsprocedure opgenomen	90%	93%	o
* sanctiebepalingen opgenomen	63%	82%	+
<i>Uitvoeringsproces:</i>			
* termijn indiening aanvraag vastgelegd	44%	68%	++
* termijn beslissing aanvraag vastgelegd	10%	50%	++
* termijn indiening verantwoording vastgelegd	—	81%	niet bekend
* termijn definitieve vaststelling vastgelegd	—	38%	niet bekend
<i>Kasbeheersing:</i>			
* gemiddeld verschil raming/realisatie	29%	26%	o
* subsidies met afwijking > 5%	61%	63%	o
* subsidies met afwijking > 50%	19%	14%	+
* bijdrage uit andere bron	62%	80%	+
<i>Controle:</i>			
* subsidiëring uit andere bron aanwezig	45%	50%	+
* naleving subsidievoorwaarden in accountantsverklaring	60%	59%	o
<i>Evaluatie:</i>			
* ex-post evaluatierapport aanwezig	18%	43%	++
* zowel ex-ante als ex-post aanwezig	6%	5%	o
* inzicht in realisatie doelstellingen	39%	71%	++

De Rekenkamer concludeert uit de vergelijking van de situatie toen en nu dat de opzet van het beheer van subsidies in zijn algemeenheid weliswaar is verbeterd, maar dat er nog veel ruimte voor verbetering is. Zo besteden de ministeries nog te weinig aandacht aan de doelgerichtheid van de subsidieregelingen. Op het terrein van de regelgeving zijn wel belangrijke vorderingen geboekt, maar ook hier kunnen voor individuele regelingen diverse verbeteringen plaatsvinden. Hoewel het inzicht in de realisatie van doelstellingen is toegenomen, wordt de helft van de subsidies nog steeds niet geëvalueerd.

De handreiking die de Rekenkamer destijds heeft opgesteld voor het beheer van subsidies blijft actueel en biedt naar het oordeel van de

Rekenkamer nog steeds een goed uitgangspunt voor verdere verbetering van dit terrein.

De Rekenkamer heeft aan de hand van 21 geselecteerde subsidie-regelingen de werking van het subsidiebeheer op een aantal aspecten nader onderzocht. De onderzochte regelingen waren gespreid over zeven departementen.

Uit dit onderzoek bleek dat de door de ministeries gevoerde voorschot-administraties in het algemeen aan de eisen voldoen. Informatie over omvang en ouderdom van de voorschotten per regeling is niet altijd op toegankelijke wijze beschikbaar. Voor het merendeel van de onderzochte regelingen wordt voor 100% bevoorschot. Dit is niet in overeenstemming met de geldende voorkeur voor een lager percentage en ook niet altijd met departementale richtlijnen en de subsidieregelingen zelf. Ook het betalingsritme is meestal anders dan de in regelgeving vastgelegde voorkeur (per maand).

De termijnen voor indiening van verantwoordingsinformatie lopen sterk uiteen en worden in de praktijk veelvuldig overschreden. De termijnen voor vaststelling van subsidies door de ministeries liggen lang niet altijd vast en zijn in het algemeen niet in overeenstemming met de redelijk geachte termijn van acht weken. Achterstanden in de afrekening komen voor een aantal regelingen voor.

Ten aanzien van de controle door externe accountants liepen de richtlijnen voor controle en rapportage sterk uiteen. De Rekenkamer constateerde dat deze controles niet altijd de vereiste informatie opleverde.

Bij de in dit deel van het onderzoek betrokken ministeries is voorzien in de mogelijkheid om in voorkomende gevallen sancties op te leggen. In de toepassing ervan zijn ministeries nog terughoudend: slechts in een beperkt aantal gevallen worden daadwerkelijk sancties opgelegd.

De Rekenkamer concludeert dat ook op uitvoeringsniveau nog verbeteringen nodig zijn. Er bestaan zowel in de regelingen als in de uitvoering nog grote verschillen tussen ministeries en tussen regelingen. De Rekenkamer acht een verdere stroomlijning van regelgeving en een meer uniforme uitvoering noodzakelijk. De invoering van de derde tranche AWB kan hieraan een belangrijke impuls geven.

De minister van Financiën schreef in zijn reactie dat hij het met de Rekenkamer eens is dat er verdere verbeteringen in het subsidiebeheer mogelijk zijn. Op het punt van evaluaties, informatie over uitvoeringskosten en rapportering over controle-uitkomsten van externe accountants stonden reeds maatregelen op stapel.

De ministers van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gingen in hun reacties in op aspecten van de uitvoering van de onderzochte regelingen.

1 INLEIDING

De Rekenkamer rapporteerde in het Verslag 1988 over haar rijksbrede onderzoek «Subsidies». Mede als gevolg van dit onderzoek ontwikkelde de regering het geïntegreerde subsidiebeleid dat tot doel heeft:

- het verbeteren van het subsidiebeheer en van het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies;
- het doorlichten van subsidies op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid.

In 1992 stelde de Rekenkamer vast dat haar aanbevelingen door het Ministerie van Financiën verwerkt waren tot een leidraad voor het doorlichten van de subsidieregelingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 065, nrs. 1–2, p. 61). Verder heeft de regering in de derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) nadere voorschriften geformuleerd over het subsidiebeheer, die tegemoet komen aan diverse aanbevelingen van de Rekenkamer. Dit wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Eerste Kamer; gestreefd wordt naar invoering per 1 januari 1997. Toch heeft de Rekenkamer in de afgelopen jaren in haar Rapporten bij de financiële verantwoording diverse malen tekortkomingen in het subsidiebeheer gesignaleerd.

Daarom heeft zij (zoals reeds aangekondigd in 1992) opnieuw onderzoek naar het subsidiebeheer gedaan, waarin het onderzoek uit 1988 naar de opzet van het subsidiebeheer op hoofdlijnen is herhaald.

In het onderzoek uit 1988 inventariseerde de Rekenkamer in totaal 722 subsidies van het rijk met een financieel belang van f 28,9 miljard voor het peiljaar 1986.

Voor het huidige onderzoek heeft de Rekenkamer op basis van de subsidiebijlagen bij de begroting 1995 een steekproef getrokken van 100 subsidieregelingen met een gezamenlijk financieel belang van f 15 miljard (zie bijlage 1). De Rekenkamer wijst erop dat deze steekproef representatief is voor de rijksoverheid als geheel, maar niet voor de ministeries afzonderlijk.

Doordat voor het huidige onderzoek een andere, voor het ministerie minder bewerkelijke werkwijze is gevolgd, zijn de bevindingen op een aantal punten niet geheel vergelijkbaar met die van het oorspronkelijk onderzoek.

De bevindingen die wel te vergelijken zijn leveren een beeld op van de mate waarin er sedert 1988 verbeteringen zijn opgetreden in de opzet van het subsidiebeheer.

De Rekenkamer heeft vervolgens onderzoek verricht naar de werking van het subsidiebeheer in de praktijk voor 21 subsidieregelingen van 7 departementen waar in het verleden opmerkingen gemaakt zijn over de onderzochte aspecten.

De normen voor het onderzoek naar de opzet van het subsidiebeheer waren dezelfde als die voor het onderzoek in 1988 zijn toegepast.

Voor het onderzoek naar de werking zijn normen ontleend aan de Algemene Wet Bestuursrecht, het geïntegreerd subsidiebeleid, algemeen geldende regelgeving (Besluit verlening voorschotten, Regeling Departementale Begrotingsadministraties) en specifieke regelgeving (per ministerie en per regeling).

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen in juni 1996 naar de betrokken ministeries. De ministers van Financiën, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen reageerden in juli 1996. De minister van Binnenlandse Zaken schreef dat het rapport hem geen aanleiding gaf tot opmerkingen. De brief van de

minister van Financiën was een algemene reactie, deze wordt in het hoofdstuk 5 behandeld. De overige brieven gingen in op bevindingen over in het het onderzoek betrokken regelingen en/of het subsidiebeheer bij de desbetreffende ministeries. Deze reacties zijn op de relevante plaatsen in de tekst opgenomen.

2 OPZET SUBSIDIEBEHEER

2.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de opzet van het subsidiebeheer onderzocht de Rekenkamer in 1988 op basis van door de ministeries ingevulde vragenlijsten de volgende zes beheersaspecten:

- doelgerichtheid
- regelgeving
- uitvoeringsproces
- kasbeheersing
- controle
- evaluatie.

In 1996 heeft de Rekenkamer voor de uitvoering van het onderzoek gebruik gemaakt van het toetsingskader dat was ontwikkeld voor het onderzoek in 1988. In dit onderzoek zijn om de werklust voor de ministeries te reduceren dezelfde aspecten beoordeeld op basis van door de ministeries verschaft documentatie en niet zoals in 1988 op basis van door de ministeries ingevulde vragenlijsten. Uitgangspunt bij de analyse van de documenten was de aanwezigheid van gewenste voorschriften of voorzieningen. Verder is gelet op de aanscherpingen in de normatiek die in de tussentijd naar aanleiding van het geïntegreerde subsidiebeleid zijn afgesproken (zoals bijvoorbeeld verwoord in de derde tranche van de AWB). De opgevraagde documentatie behelsde: de actuele regeling, een voorbeeld van een beschikking, interne richtlijnen en/of subsidievoorwaarden, een beschrijving van de hoofdlijnen van de uitvoeringsorganisatie en het uitvoeringsproces, periodieke verslaglegging over de uitvoering en de prestaties, controleprotocollen, accountantsrapporten en (indien aanwezig) een evaluatierapport. Peiljaar voor het onderzoek was 1994.

2.2 Doelgerichtheid

2.2.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht of:

- voorafgaand aan de totstandkoming van de subsidies onderzoek is verricht naar mogelijke, respectievelijk verwachte effecten van de subsidies (ex-ante evaluatie);
- voorafgaand aan de totstandkoming van de subsidies evaluatiecriteria zijn geformuleerd om de meting van de doelbereiking mogelijk te maken.

De Rekenkamer is van mening dat niet bij alle subsidieregelingen een ex-ante evaluatieonderzoek en het vooraf vaststellen van evaluatiecriteria doelmatig en/of noodzakelijk is. Zij heeft buiten beschouwing gelaten:

- de subsidies die vóór 1974 zijn ingesteld (omdat de aandacht voor evaluatie pas in de jaren 70 is ontstaan); subsidies die gebaseerd zijn op internationale richtlijnen of verordeningen (omdat de beleidsvoorbereiding ook internationaal geschiedt);
- subsidies met een financieel belang van minder dan f 1 miljoen (uit doelmatigheidsoverwegingen).

2.2.2 Ex-ante evaluatie

54 van de 100 geselecteerde regelingen kwamen in aanmerking voor beoordeling op dit punt.

Uit het onderzoek in 1988 was gebleken dat bij 42% van de onderzochte subsidies een ex-ante evaluatie had plaatsgevonden. In 48% van de

gevallen was een dergelijk onderzoek niet uitgevoerd, terwijl in 10% van de gevallen sprake was van een onvolledige evaluatie.

De Rekenkamer stelde nu vast dat voor 11 van de 54 (20%) onderzochte subsidieregelingen een ex-ante evaluatie was verricht. In 38 onderzochte gevallen (70 %) was een dergelijk onderzoek niet uitgevoerd, terwijl in 5 gevallen volgens het ministerie wel een ex-ante evaluatieonderzoek was uitgevoerd, waarvan echter geen rapport beschikbaar was.

Van de 23 regelingen die van na 1988 dateren was voor slechts 4 een ex-ante evaluatieonderzoek beschikbaar.

2.2.3 Evaluatiecriteria

De Rekenkamer stelde in 1988 vast dat voor 12% van de regelingen evaluatiecriteria waren geformuleerd. Bij 83% ontbraken deze criteria terwijl bij 5% geen schriftelijke onderbouwing van deze criteria kon worden gegeven. Deze bevindingen bleken geen verband te hebben met het financieel belang van de regeling.

In het huidige onderzoek blijkt dat het percentage regelingen met evaluatiecriteria iets hoger ligt: 30%. Ook voor de na 1988 opgestelde regelingen zijn niet vaker dan bij oudere regelingen evaluatiecriteria geformuleerd (7 van de 23 regelingen met een financieel belang van meer dan f 1 miljoen). Wanneer ook de subsidies met een financieel belang van minder dan f 1 miljoen op dit punt worden beoordeeld (21 subsidies) blijkt dat bij 21 van de 75 subsidies (28%) evaluatiecriteria waren geformuleerd. In 54 gevallen (72%) waren geen evaluatiecriteria vooraf geformuleerd.

2.3 Regelgeving

2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht of:

- een formele regeling getroffen is;
- in de regeling een anti-cumulatie beding is opgenomen;
- schriftelijk controlerechten zijn bedongen;
- een verantwoordingsprocedure is vastgelegd;
- sanctiebepalingen schriftelijk zijn vastgelegd.

2.3.2 Juridische grondslag

Uit doelmatigheidsoverwegingen is alleen voor subsidies met een financieel belang groter dan f 1 miljoen de juridische grondslag onderzocht. In 1988 berustte 44% van deze subsidies op een formele regeling. Bij regelingen met een hoger financieel belang was vaker sprake van een formele regeling.

In het huidige onderzoek kwamen 72 van de 100 geselecteerde subsidies in aanmerking voor beoordeling op dit punt. Bij 67% van de subsidies met een financieel belang van meer dan f 1 miljoen bleek sprake te zijn van een formeel juridische grondslag (wat neerkomt op een toename van 50% ten opzichte van 1988). Specifiek voor de regelingen die ná 1988 werden opgesteld, stelde de Rekenkamer vast dat bij 16 van de 23 regelingen sprake was van een formeel juridische grondslag (70%). Deze verbeteringen zijn in lijn met de voorschriften ten aanzien van subsidie-regelgeving die zijn opgenomen in de derde tranche van de AWB.

Op grond van het onderzoek uit 1988 beval de Rekenkamer aan om bij subsidies met een financieel belang kleiner dan f 1 miljoen de standaard-

subsidievoorwaarden van het ministerie van toepassing te verklaren, gecombineerd met specifieke voorwaarden in de subsidiebrief. In het huidige onderzoek zou dit van toepassing zijn op 17 regelingen zonder juridische grondslag. In 5 van die 17 gevallen was volgens de aanbeveling gehandeld. Bij 4 subsidieregelingen waarbij een formele regeling ontbrak waren noch standaardsubsidievoorwaarden gesteld, noch nadere bepalingen in de subsidiebeschikking opgenomen.

Bij de subsidieregelingen van na 1988 waren er vier zonder een formeel juridische grondslag. In alle vier gevallen waren wel voorwaarden gesteld; bij twee regelingen was de aanbevolen combinatie van standaardsubsidievoorwaarden en voorwaarden in de subsidiebeschikking toegepast.

2.3.3 Anti-cumulatiebeding

In 1988 stelde de Rekenkamer vast dat bij 16% van de onderzochte subsidies een anti-cumulatiebeding aanwezig was. Er was een sterk verband tussen het financieel belang van de subsidie en het opnemen van een dergelijk beding in de regeling.

In het huidige onderzoek werd bij alle 100 subsidieregelingen nagegaan of er een anti-cumulatiebeding was opgenomen. Bij 49 was een anti-cumulatiebeding in de regeling, standaardsubsidievoorwaarden of beschikking opgenomen.

Het verband tussen de aanwezigheid van een anti-cumulatiebeding en het financieel belang van de regeling werd in het huidige onderzoek niet gevonden.

2.3.4 Controlerechten

In 1988 stelde de Rekenkamer vast dat voor 67% van de onderzochte subsidies schriftelijk controlerechten bedongen waren. Voorts bleek dat met het toenemen van het financieel belang ook vaker schriftelijk controlerechten waren bedongen.

In het huidige onderzoek werden 97 regelingen op dit punt beoordeeld. Bij 67 hiervan (69%) waren de controlerechten schriftelijk vastgelegd. Bij 52 van deze regelingen (79%) was sprake van een financieel belang groter dan f 1 miljoen.

2.3.5 Verantwoordingsprocedure

In 1988 werd vastgesteld dat bij 90% van de onderzochte subsidies de verantwoordingsprocedure schriftelijk was vastgelegd. Een verantwoordingsprocedure ontbrak relatief vaker bij subsidies met een geringer financieel belang dan bij subsidies met een groter financieel belang.

In het huidige onderzoek werd bij 96 subsidies onderzocht of er een verantwoordingsprocedure is vastgelegd. Dit bleek bij 89 subsidies (93%) het geval te zijn.

2.3.6 Sanctiebepalingen

In 1988 trof de Rekenkamer bij 37% van deze regelingen geen vastgelegde sancties aan.

In het huidige onderzoek werden 98 van de 100 onderzochte regelingen op dit punt beoordeeld. De Rekenkamer onderscheidde sancties die betrekking hebben op:

- de tijdigheid van de informatievoorziening (aanwezig in 66 regelingen);
- de volledigheid van de informatie (aanwezig in 77 gevallen);
- de juistheid van de informatievoorziening (aanwezig in 76 gevallen).

Bij 80 regelingen (82%) is er sprake van tenminste één sanctiebepaling; bij 63 regelingen hadden de geformuleerde sancties betrekking op alle drie aspecten.

2.4 Uitvoeringsproces

2.4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht of:

- inzicht bestaat in de uitvoeringskosten per afzonderlijke subsidie;
- termijnen worden gehanteerd voor de aanvraag, toekenning, verantwoording en de vaststelling van de subsidie.

2.4.2 Uitvoeringskosten

Uit het huidige onderzoek blijkt dat bij 25% van de onderzochte regelingen informatie beschikbaar was over het aantal ambtenaren dat betrokken is bij de uitvoering van de subsidieregelingen en dat in 13% van de gevallen informatie beschikbaar was over de omvang van de uitvoeringskosten. In 1988 lagen deze percentages beduidend hoger (respectievelijk 89% en 29%), maar omdat het huidige onderzoek gebaseerd is op analyse van verstrekte documenten en er voor het onderzoek in 1988 niet naar ondersteunende documentatie is gevraagd gaat een vergelijking in dit geval mank.

2.4.3 Termijnen

Op grond van het huidige onderzoek stelt de Rekenkamer een aanzienlijke toename ten opzichte van 1988 vast in het stellen van termijnen. Bij 68% van de onderzochte regelingen was een termijn gesteld voor de indiening van de subsidieaanvraag (44% in 1988), terwijl in 50% van de regelingen een termijn voor de beslissing op de aanvraag was gesteld (16% in 1988).

Voor de indiening van de verantwoordingsstukken was in 81% van de regelingen een termijn gesteld. In 38% van de regelingen was de vaststelling van de subsidie aan een termijn gebonden (over deze laatste twee termijnen was in het onderzoek 1988 geen informatie verzameld). Bij 27% van de onderzochte regelingen waren voor alle hiervoor genoemde fasen in het subsidieproces termijnen gesteld. Met name de Ministeries van Justitie en van Defensie onderscheidden zich op dit punt in positieve zin.

In 11% van de gevallen was informatie beschikbaar over het behalen van de gestelde termijn voor de toekenning van de subsidie en in 10% van de gevallen over het behalen van de gestelde termijn voor de definitieve vaststelling van de subsidie. De ontvangen informatie op dit onderdeel was echter zeer summier van aard (zie ook punt 3.2.5).

2.4.4 Voortgangsrapportages

Op grond van haar onderzoek 1988 beval de Rekenkamer aan om naast informatie over de begrotingsuitputting ook informatie te verzamelen over voortgang in de uitvoering van de afzonderlijke subsidieregelingen.

De Rekenkamer stelde vast dat bij 73% van de regelingen enige voortgangsinformatie beschikbaar was. Deze informatie was in 69

gevallen financieel van aard (begrotingsuitputting), terwijl in 61 gevallen enige informatie beschikbaar was over de inhoudelijke voortgang in termen van kengetallen en doelbereiking. Bij 57 subsidies was sprake van beide. De Rekenkamer merkt op dat met name de inhoudelijke informatie kwalitatief van zeer uiteenlopende aard was en acht verdere aandacht hiervoor van belang.

2.5 Kasbeheersing

2.5.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht twee punten die ook in 1988 aan de orde kwamen, namelijk of:

- het voor subsidies begrote bedrag wordt overschreden;
- de gesubsidieerde een eigen financiële bijdrage moet leveren of andere inkomsten moet verwerven.

In 1988 stelde de Rekenkamer vast dat voor 61% van de subsidies de realisatie meer dan 5% afweek van het oorspronkelijk begrote bedrag; voor 19% meer dan 50%. Het verschil tussen raming en realisatie bedroeg gemiddeld 29% van het begrote bedrag. Ook bij subsidies die gebonden waren aan een maximum budget bleek bij 36% de overschrijding gemiddeld 15%.

Het huidige onderzoek richtte zich op 99 van de 100 subsidies, omdat van één subsidie de benodigde gegevens ontbraken. Met de 99 subsidies was een geraamd bedrag gemoeid van meer dan f 13,7 miljard, overeenkomend met iets minder dan 50% van de voor 1994 begrote subsidie-uitgaven.

Uit het onderzoek bleek het totaal van overschrijding en onderuitputting f 1,5 miljard (10,9%) te bedragen (overschrijding 9,8%, onderuitputting 1,1%). Het overeenkomstige percentage uit het onderzoek 1988 bedroeg 12% (overschrijding 4,2%, onderuitputting 7,3%).

Dat de overschrijding procentueel meer dan verdubbeld is, moet worden toegeschreven aan twee subsidies, die door hun omvang en de mate van overschrijding een zeer grote invloed hebben op de totaalcijfers van de steekproef (Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties en de Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers). Indien deze twee buiten beschouwing worden gelaten bedraagt de overschrijding van de overige subsidies niet f 1,5 miljard, maar bijna f 480 miljoen, of 3,8% van het begrotingstotaal.

Aangezien het percentage van 3,8 in dezelfde orde van grootte ligt als het percentage in 1988 is er op dit punt geen sprake van verbetering. Wel is er sprake van aanzienlijk minder onderuitputting van de begrote subsidiebudgetten.

Voor de overige subsidies kan evenals in 1988 worden geconcludeerd dat naarmate het financieel belang van een regeling toeneemt de mate van overschrijding en onderuitputting afneemt.

De minister van Justitie acht het in het geval van COA juist te spreken van een te lage raming, omdat 1994 het jaar was van de onvoorziene record-instroom van asielzoekers.

2.5.2 Gemiddelde ramingsverschillen

In 1988 bedroeg het gemiddelde van alle ramingsverschillen 29%, dat wil zeggen dat de kasuitgave van een subsidie gemiddeld òf 29% meer, òf 29% minder bedroeg dan het begrote bedrag. Het overeenkomstige percentage voor de 99 subsidies uit 1994 is licht afgenomen, tot 26%.

Er is niettemin nog steeds sprake van procentueel aanzienlijke verschillen tussen ramingen en realisatiebedragen. 63% van de onderzochte subsidies vertonen een verschil tussen raming en realisatie van meer dan 5% (in 1988 61%). Het procentuele aandeel van de subsidies met een afwijking van meer dan 50% is gedaald; in 1988 was dat 19%, in 1994 14%.

Het totaal van de afwijkingen (overschrijdingen en onderuitputtingen) bedraagt ruim 23% van het begrotingstotaal van de desbetreffende subsidies. Het beeld wordt in feite bepaald door de bedragen en percentages bij de subsidies van meer dan f 100 miljoen.

2.5.3 Eigen financiële bijdrage

In 1988 stelde de Rekenkamer vast dat bij 9% van de onderzochte subsidies expliciet was vastgelegd dat de gesubsidieerde een eigen bijdrage dient te leveren, danwel andere inkomsten dient te verwerven. Bij 53% werd deze eis impliciet gesteld.

Uit het huidige onderzoek blijkt een duidelijke verbetering op dit onderdeel. Zo werd bij 35 van de onderzochte subsidies (36%) expliciet en in 42 gevallen (44%) impliciet de eis gesteld een eigen bijdrage te leveren, danwel andere inkomsten te verwerven.

2.6 Controle

Voor de beoordeling van de controle onderzocht de Rekenkamer of:

- wordt gecontroleerd of de gesubsidieerde uit andere bron subsidie ontvangt;
- sprake is van achterstand in de afwikkeling van de controles;
- de accountantsverklaring betrekking dient te hebben op de naleving van de subsidievoorwaarden.

De 4 subsidies die worden verstrekt via een intermediair die zelf de subsidievoorwaarden opstelt werden in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

In 1988 werd geconstateerd dat in 45% van de gevallen een controle op subsidiëring uit andere bron plaatsvond.

In het kader van het huidige onderzoek stelt de Rekenkamer vast dat in 48 gevallen (50%) gecontroleerd werd of de gesubsidieerde uit andere bron subsidie ontvangt. In 46 gevallen (48%) waren daarvoor geen aanwijzingen te vinden, en in 2 gevallen ontbrak de informatie hierover (zie ook punt 2.3.3. over anti-cumulatiebedingen).

In 1988 stelde de Rekenkamer voor 28% van de onderzochte gevallen een controle-achterstand vast. Van 13% was geen informatie op dit punt beschikbaar.

In het huidige onderzoek bleken er in 95% geen aanwijzingen te zijn voor een controle-achterstand. Slechts in 2 gevallen was duidelijk sprake van een achterstand in de controle.

In het onderzoek uit 1988 bleek dat bij 60% van de subsidies de gevraagde accountantsverklaring ook betrekking moest hebben op de naleving van de subsidievoorwaarden.

In het huidige onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat in 57 van de 96 onderzochte regelingen (59%) de accountantsverklaring tevens betrekking diende te hebben op de naleving van de subsidievoorwaarden. In 19 gevallen (20%) was deze eis niet gesteld, terwijl in 16 gevallen (17%) geen accountantsverklaring was voorgeschreven. Voor de resterende 4 subsidies was op dit punt geen informatie verstrekt.

2.7 Evaluatie

2.7.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht of:

- schriftelijk gerapporteerd evaluatieonderzoek is verricht.
- inzicht bestaat in de realisatie van de subsidiedoelstellingen;

2.7.2 Evaluatie-onderzoek

Volgens de Rekenkamer moeten in een evaluatie-onderzoek één of meer van de volgende elementen aan de orde komen: uitvoeringskosten, planconforme uitvoering, doelbereiking, effectiviteit, neveneffecten, efficiency. Daarnaast moet een evaluatie-onderzoek empirisch zijn en een probleemstelling, doelstelling of onderzoeksopzet bevatten.

Subsidies met een financieel belang van minder dan f 1 miljoen werden voor dit punt buiten beschouwing gelaten omdat voor die subsidies de kosten van een evaluatie niet altijd opwegen tegen de baten. Er bleven 72 subsidieregelingen over.

De Rekenkamer stelde vast dat bij 38 van de 72 subsidieregelingen (53%) een ex-post-evaluatierapport beschikbaar was (34% in 1988), waarvan er 31 (43%) aan de hiervoor gestelde eisen voldoen (18% in 1988). In zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht is dus sprake van een duidelijke verbetering sinds het oorspronkelijk onderzoek.

Voor slechts 5 van de 100 onderzochte subsidies was zowel een ex-ante als een ex-post evaluatie uitgevoerd (6% in 1988). Voor de helft van de onderzochte subsidies was noch een ex-ante, noch een ex-post evaluatie was uitgevoerd.

In het schema op de volgende bladzijde is de evaluatiesituatie bij de 100 onderzochte regelingen weergegeven.

2.7.3 Inzicht in de realisatie van de doelstellingen

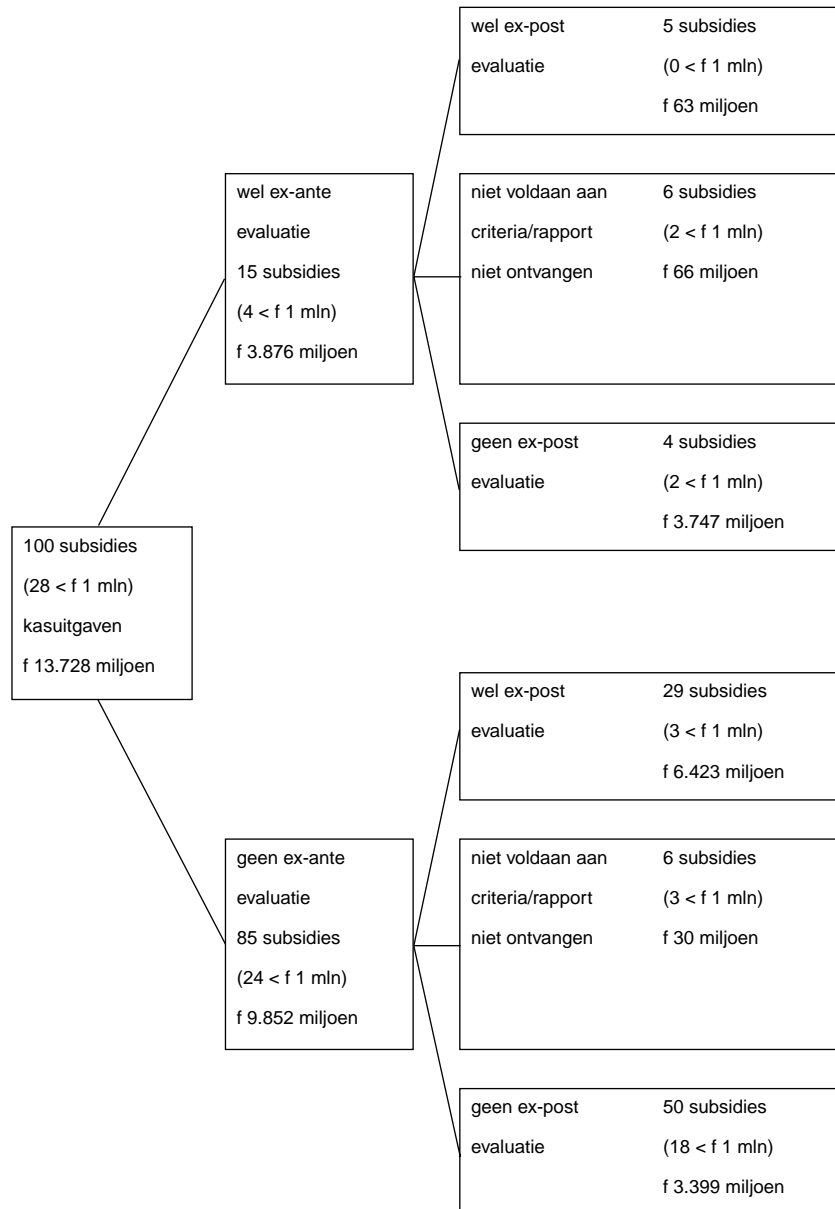
In 1988 werd vastgesteld dat volgens opgave van de ministeries bij 79% van de onderzochte regelingen sprake was van inzicht in de doelbereiking. Bij nader inzien kon dat antwoord echter slechts in 39% van de gevallen voldoende worden onderbouwd.

Uit het huidige onderzoek bleek dat voor 71% van de onderzochte regelingen documentatie over doelbereiking beschikbaar was.

Het verrichten van evaluaties (vooraf en achteraf) en het vooraf formuleren van evaluatiecriteria bleken ieder bij te dragen aan inzicht in de doelbereiking. Bij de meeste regelingen (94%) waarvoor een ex-post evaluatie was verricht was er ook inzicht in de doelbereiking. Wanneer geen ex-postevaluatie was verricht, ontbrak dit inzicht in bijna de helft van de gevallen.

Voor alle 11 subsidies waarvoor een ex-ante-evaluatie was verricht was er ook inzicht in de mate van realisatie van doelstellingen (59% in 1988). Voor 86% van de regelingen waarvoor evaluatiecriteria waren geformuleerd was er ook inzicht in de realisatie van doelstellingen (79% in 1988).

Evaluatie in aantallen en geraamde bedragen



2.8 Conclusies

De ministeries besteden nog steeds te weinig aandacht aan de doelgerichtheid van de subsidieregelingen. Er is op dit punt geen noemenswaardige verbetering ten opzichte van 1988. Het percentage regelingen waarvoor een ex-ante-evaluatie werd verricht is zelfs afgenomen. Op het terrein van subsidieregeling zijn ten opzichte van 1988 belangrijke vorderingen geboekt, met name waar het de formeel-juridische grondslag en het opnemen van een anti-cumulatiebeding en sanctiebepalingen betreft.

Het uitvoeringsproces behoeft echter volgens de Rekenkamer nog

steeds meer aandacht. Informatie over de voor de uitvoering benodigde menskracht en de kosten van de uitvoering zijn nog veel te weinig beschikbaar. Ook worden nog te weinig termijnen gesteld aan het vaststellen van de subsidie.

Het kasbeheer is ten opzichte van 1988 weinig verbeterd. Er is nog steeds sprake van procentueel aanzienlijke verschillen tussen ramingen en realisaties (26% in 1994, 29% in 1988). Bij 63% van de subsidies is het verschil tussen raming en realisatie groter dan 5% (in 1988 61%).

In de opzet van de controle op de uitvoering van de regelingen zijn lichte verbeteringen te bespeuren. Het percentage regelingen waarbij de accountantsverklaring ook betrekking moet hebben op de naleving van de subsidievoorwaarden is gelijk gebleven (circa 60%). Wel wordt wat vaker gecontroleerd of ook uit andere bron subsidie wordt verstrekt.

Zowel het uitvoeringsproces als de controle zouden volgens de Rekenkamer meer aandacht moeten krijgen in de voortgangsrapportages.

Hoewel zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht sprake is van een duidelijke verbetering in de evaluaties sinds het oorspronkelijk onderzoek, beschouwt de Rekenkamer de geboekte vooruitgang als onvoldoende. Nog steeds wordt de helft van de subsidies niet geëvalueerd.

3 WERKING SUBSIDIEBEHEER

3.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek naar de werking van het subsidiebeheer in de praktijk 21 subsidieregelingen geselecteerd van zeven ministeries waar zich in de afgelopen jaren problemen hebben voorgedaan op de onderzochte aspecten. Het betreft de Ministeries van Justitie, van OCenW, van VROM, van V&W, van EZ, van SZW en van VWS. Gegeven de beperkte opzet van dit deelonderzoek hoeven de uitkomsten niet representatief te zijn voor de onderzochte ministeries. Van de zeven onderzochte ministeries beschikten er vier over algemene subsidievoorwaarden (Justitie, OCenW, SZW en VWS), één over kaderwetgeving (EZ), één over een handboek subsidiebeheer (V&W) en één over aanwijzingen voor het opstellen van subsidieregelingen (VROM).

In verband met de invoering van de derde tranche AWB wordt op een aantal ministeries gewerkt aan (kader)wetgeving. De minister van OCenW gaat hier in zijn reactie nader op in en kondigt tevens een richtlijn aan die gericht is op de in dit onderzoek betrokken aspecten van subsidiebeheer.

De geselecteerde regelingen zijn gespreid over de verschillende beleidsterreinen en gespreid naar soort subsidie. Subsidies met een financieel belang kleiner dan f 1 miljoen werden buiten beschouwing gelaten. De Rekenkamer onderzocht in totaal 172 dossiers, met een totaal financieel belang van f 3188,5 miljoen. Een deel van de in dit onderzoek betrokken subsidieregelingen wordt niet uitgevoerd door de verantwoordelijke minister, maar door een organisatie die als intermediair fungeert tussen het ministerie en de uiteindelijke subsidie-ontvanger. De aanvraag voor subsidiëring van bepaalde activiteiten wordt dan ingediend bij de intermediair en deze beslist over de toekenning van de subsidie, terwijl de benodigde middelen door de rijksoverheid ter beschikking worden gesteld.

De onderzochte regelingen zijn in onderstaand overzicht weergegeven:

minis- terie	regeling *= uitvoering door intermediair	begrotings- art.	fin. belang (realisatie 94)
Justitie	Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA)*	98.01	1 133,9
	Slachtofferhulp*	02.07 (onder- deel)	10,4
	Particuliere jeugdinstellingen	05.03 (onder- deel)	64,0
OCenW	Minderhedenbeleid	19.05.01 (onderdeel)	11,3
	Investerings- en werkgelegenheidsprojecten cultuur (BWIC)	16.03.01	2,2
	Bevordering museale presentaties (Mondriaan- stichting)*	18.01.04 (onderdeel)	1,7
VROM	Wet Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV)*	03.19	1 035,3
	Regeling subsidiëring milieu-organisaties	05.15.01 (onderdeel)	18,7
	Bijdragebesluit openbare lichamen milieubeheer – Bodembeschermingsgebieden	05.16.02	18,7
V&W	Exploitatiebijdragen streekvervoer	03.10.03	683,1
	Stimulering zeescheepvaart/ Investerings- premieregeling Zeescheepvaart	05.31.01	68,5
	Stimulering openbaar vervoer – agressie- bestrijding	3.14.02	37,8
EZ	Besluit subsidies energieprogramma's brandstof- cellen (Novem-BC)*	06.02/06.03	15,2
	Besluit subsidies energieprogramma's – Energie- winning uit Afval en Biomassa (Novem- EWAB)*	06.02/06.03	14,9
	Besluit Bedrijfsomgevingsbeleid stedelijke knoop- punten	04.10.010	21,8
SZW	Emancipatiesubsidies	08.06	9,5
	Jeugdwerkgarantiewet (JWG)*	04.18	338,6
	Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)	04.11	3 509,8
VWS	Subsidie-regeling voorzieningen maatschappelijk en cultureel welzijn	06.02.04	21,0
	Stichting Aidsfonds*	12.06.01 (onderdeel)	3,9
	Subsidies Patiënten- en Consumentenbeleid	12.09.03	11,5
Totaal			7 013,8

3.2 Voorschotten en afrekening

3.2.1 Inleiding

In de rapporten bij de financiële verantwoordingen van de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer veel aandacht besteed aan de problematiek rond de afrekening van subsidievoorschotten. Met name bij de Ministeries van VWS, OC&W en in mindere mate EZ was sprake van achterstanden in de afrekening. Naast de tijdigheid was ook de juistheid van de afrekening een punt van aandacht, met name bij het Ministerie van SZW. Ook had de Rekenkamer in het verleden kritiek op de volledigheid van de registratie, samenhangend met de interpretatie van de voorschotdefinitie en het gehanteerde registratiesysteem (o.a. V&W) en werden opmerkingen over de hoogte van de bevoorschotting gemaakt.

De Rekenkamer heeft in het onderhavige onderzoek de juiste en volledige verantwoording van de voorschotten en de kwaliteit en de tijdigheid van de afrekening opnieuw onderzocht.

De bevindingen hebben betrekking op 18 van de 21 in het onderzoek betrokken regelingen. Bij drie regelingen was geen sprake van voorschotverstreking in de zin van het Besluit verlening voorschotten.

3.2.2 Voorschotdefinitie

Het ministerie dient – in geval van subsidies – als voorschot aan te merken vooruitbetalingen op een aan een derde verstrekte aanspraak op subsidie (Besluit verlening voorschotten). In de administratie dienen ook voorlopige betalingen waarvoor nog geen definitieve afrekening heeft plaats gevonden als voorschot aangeduid te worden (RDB).

Alle in het onderzoek betrokken ministeries bleken eigen departementale richtlijnen voor subsidievoorschotten ontwikkeld te hebben. De hiervoor geldende uitgangspunten en definities zijn in het algemeen in overeenstemming met het gestelde in Besluit verlening voorschotten en RDB-bepalingen.

3.2.3 Voorschotadministratie

De registratie van voorschotten dient zodanig te zijn dat de volledigheid en juistheid van de vastlegging gegarandeerd is.

De Rekenkamer heeft onderzocht:

- of het ministerie een voorschottenadministratie voert en of deze is ingericht conform de bepalingen in de RDB; of de voorschotbedragen juist, tijdig en volledig zijn verwerkt in de administratie;
- of de voorschotadministratie (eventueel in combinatie met andere vastleggingen) de vereiste informatie oplevert over omvang en ouderdom van openstaande voorschotten en over achterstanden in de afwikkeling van voorschotten en de oorzaken daarvan;
- of de departementale saldibalans met bijbehorende toelichting deze informatie voor het ministerie als geheel oplevert (in lijn met de door de minister van Financiën onderschreven behoefte aan een verhoogde informatiewaarde van de saldibalans, getuige zijn reactie op het Rekenkameronderzoek «Beheer van leningen door de Rijksoverheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555).

Uit het onderzoek bleek dat alle ministeries een voorschotadministratie voerden. Er zijn geen belangrijke afwijkingen ten opzichte van de regelgeving in de RDB aangetroffen. Voor de onderzochte regelingen viel de aansluiting tussen de verstrekking van voorschotten en de vastlegging in de voorschotadministratie in alle gevallen te maken.

Voor een aantal regelingen houden de beleidsdirecties eigen administraties bij. Deze voorzien in een behoefte als het gaat om zaken als voortgangsinformatie, rappellering en uitputting van budgetten.

Voor 15 van de 18 onderzochte regelingen bleek de voorschotadministratie de stand en ouderdom van openstaande voorschotten per ultimo 1993, 1994 en 1995 te kunnen geven (zie ook bijlage 2). In sommige gevallen leverde dit problemen op, onder andere door conversieproblemen bij overdracht naar een ander ministerie en het ontbreken van een registratie per regeling.

De Rekenkamer constateerde dat de informatiewaarde van de saldibalans met bijbehorende toelichting voor het onderdeel voorschotten per ministerie sterk uiteenloopt. De saldibalans van VROM geeft de meest complete informatie. Per artikelonderdeel kan de ouderdom en eventuele achterstand in de afrekening afgelezen worden. VWS geeft deze informatie eveneens, zij het geaggregeerd voor het ministerie als geheel. Voor de overige ministeries wordt in het algemeen wel informatie over de ouderdom van openstaande voorschotten gegeven (zij het bij V&W in beperkte mate), de informatie over eventuele achterstanden in het afrekenen is echter zeer beperkt of ontbreekt geheel. Op basis van deze informatie kan voor deze ministeries geen uitspraak gedaan worden over

eventuele verwijtbaarheid inzake het afrekenen. Voor SZW kan deze informatie overigens wel afgeleid worden aan de hand van de vermelde afrekentermijnen. Voor een oordeel over het afrekenen van voorschotten bij het ministerie van VWS wordt verwezen naar het rapport bij de rekening 1995 van dit ministerie.

3.2.4 Voorschotverlening

De Rekenkamer heeft onderzocht of (conform de vereisten in de AWB) de in het onderzoek betrokken regelingen bepalingen bevatten omtrent de verlening van voorschotten en zo ja, welke.

Belangrijke toetspunten waren voorts:

- het toegestane bevoorschottingspercentage. Hiervoor dient bij voorkeur een lager percentage dan 100% gehanteerd te worden om tijdige afrekening te stimuleren en mogelijke financiële en budgettaire risico's zoveel mogelijk te beperken;
- afstemming van vooruitbetalingen op de liquiditeitsbehoefte van de ontvanger om ongewenste reservevorming met rijksmiddelen te voorkomen. Ook het risico van parkeren van begrotingsgelden moet zoveel mogelijk beperkt worden. In de toelichting bij het Besluit verlening voorschotten wordt, zeker in geval van substantiële bedragen, een voorkeur uitgesproken voor uitkering in maandelijkse termijnen.

Uit het onderzoek bleek dat in 14 van de 18 regelingen bevoorschottingsbepalingen zijn opgenomen.

De mate van detaillering van de regelingen varieert op dit punt sterk. Niet in alle gevallen is in of krachtens de regeling het percentage van maximale bevoorschotting en het ritme van bevoorschotting vooraf bepaald. Een aantal keren is een korte verwijzing naar de algemene subsidievoorwaarden van het ministerie opgenomen. In de subsidietoekenning is in het algemeen wel aangegeven onder welke condities voorschotten worden verstrekt. Dit geldt ook voor die gevallen waar een formele regeling ontbreekt of een regeling op onderdelen geen expliciete bepalingen bevat.

Voor een aantal regelingen varieert het bevoorschottingspercentage met de aard van de subsidie (projectsubsidies 80% en exploitatiesubsidies 90 tot 100%). Opvallend is dat voor 13 van de 18 in dit onderdeel betrokken regelingen bevoorschotting tot 100% mogelijk is, hoewel in de AWB en veelal ook in departementale richtlijnen een voorkeur wordt uitgesproken voor hantering van een lager percentage. Bij het Ministerie van VWS werden gevallen aangetroffen waarin de standaardsubsidievoorwaarden met bevoorschottingspercentages van 80% voor projecten en 95% voor structurele subsidies van toepassing waren en er niettemin voor 100% bevoorschot werd.

In de meeste gevallen bleek als reden voor de 100%-bevoorschotting de aard van de subsidiëring (exploitatiesubsidies aan instellingen die financieel volledig afhankelijk zijn van te ontvangen subsidiegelden) te worden aangevoerd.

Uit het dossieronderzoek (139 dossiers) op dit punt bleek dat voor circa tweederde hiervan een bevoorschotting van het volledige bedrag gold, overigens een aantal malen in afwijking van de voor het departement geldende regeling. Bij VROM werd voor de onderzochte regelingen altijd voor een lager percentage bevoorschot.

Ten aanzien van het betalingsritme is voor 7 van de onderzochte regelingen voorzien in maandelijkse betalingen. Het ministerie van VWS lijkt, in overeenstemming met het bepaalde in de handreiking, ongeacht de omvang van de subsidies aan dit betalingsritme vast te houden. Bij de

andere ministeries komen kwartaalbetalingen (3x) en half-jaarlijkse betalingen (3x) voor. In 5 gevallen wordt het gehele bedrag in één keer bevoorschot.

Voor de helft van de onderzochte regelingen wordt vooraf een opgave van de liquiditeitsbehoefte gevraagd.

Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht.

3.2.5 Afrekening

Om tot afrekening van voorschotten te kunnen overgaan dient het ministerie te beoordelen of de aanvrager voldaan heeft aan zijn verplichtingen en op een juiste wijze rekening en verantwoording heeft afgelegd. Ook voor de 3 regelingen waarvoor geen voorschotten worden verstrekt geldt een verantwoordingsplicht. Deze zijn dus ook in dit onderdeel betrokken.

Uit het onderzoek bleek dat bij de onderzochte 21 regelingen in de meeste gevallen de verantwoordingseisen duidelijk in de regeling en in de individuele subsidietoekenning waren vastgelegd. Alleen de toekenningsbrieven inzake het Minderhedenbeleid (OCenW) waren naar de mening van de Rekenkamer op dit punt niet geheel toereikend.

In de meeste gevallen moet de subsidie-ontvanger de volgende verantwoordingsinformatie leveren:

- jaarrekening met algemene accountantsverklaring;
- aanvullende accountantsverklaring omtrent naleving van de subsidievoorwaarden (meestal volgens een voorgeschreven protocol);
- een activiteitenverslag.

Daarnaast worden soms aanvullende verslagleggingen geëist (bv. voortgangsverslagen, toezichtsverslagen etc.).

De te hanteren termijn voor de indiening van de verantwoording verschilt per ministerie en per regeling. In de derde tranche AWB wordt uitgegaan van een uiterste termijn van zes maanden na afloop van het boekjaar; voor de verantwoording over specifieke uitkeringen door gemeente- en provinciebesturen geldt – in verband met de vaststelling van de gemeentelijke of provinciale rekening – meestal een termijn van maximaal tien maanden. De termijnen opgenomen in de standaard-subsidievoorwaarden per ministerie lopen uiteen van 3 maanden (Justitie) tot 5 maanden (SZW). Deze liggen binnen de toekomstige norm van de AWB.

Opvallend is de grote variatie in de per regeling gehanteerde termijnen voor de indiening van de verantwoordingsstukken. Deze lopen uiteen van 2 (EZ/Novem) tot 10 maanden (VROM/ WSDV). Afwijkingen ten opzichte van de departementale richtlijnen komen voor, zowel in negatieve als positieve zin. Indien termijnen van 8 maanden of langer aan de orde zijn betreft het meestal regelingen waarbij lagere overheden als subsidie-ontvanger betrokken zijn (specifieke uitkeringen).

Zie ook bijlage 4 voor een volledig overzicht.

Uit het dossieronderzoek bleek dat in de praktijk veelvuldig sprake is van termijnoverschrijdingen. Van de 172 onderzochte gevallen was in 5 gevallen de verantwoordingstermijn nog niet verstreken. Dit betrof in het algemeen projectsubsidies met een langere looptijd. Van de overblijvende 167 gevallen werd de verantwoording 77 maal op tijd en 77 maal te laat ontvangen. Van 13 dossiers (met name van OCenW: BWIC en V&W: Stimulering Zeescheepvaart) was dit gegeven niet te achterhalen.

Voor een aantal regelingen wordt door de betrokken beleidsdirecties een eigen registratie- (15) en/of voortgangsbewakingsstelsel (11) gebruikt. Opvallend is overigens dat voor geen van de onderzochte departementen deze signalering standaard vanuit de centrale (financiële)

systemen plaatsvindt. Voor het Ministerie van VWS is weliswaar een departementaal subsidieregistratiesysteem beschikbaar, maar dit wordt nog niet algemeen toegepast.

Voor regelingen met een gering aantal subsidie-ontvangers (in het geval van intermediairs soms maar één) of met regelmatig contact met de subsidie-ontvangers werd een voortgangsregistratie meestal niet nodig gevonden. Overigens bleek uit het dossieronderzoek dat ook voor deze regelingen verantwoordingen te laat werden ingediend.

In het dossieronderzoek is tevens nagegaan of het ministerie in geval van niet-tijdige of onvolledige verantwoordingen de geëigende acties ondernam en of de verantwoording daarna alsnog ontvangen werd. Voor 57 gevallen kon worden vastgesteld dat een rappel was uitgegaan; uiteindelijk werd voor 68 gevallen de verantwoordingsinformatie alsnog binnen redelijke termijn ontvangen.

Tenslotte is onderzocht of er termijnen gesteld waren aan het afrekenen van voorschotten door het ministerie en zo ja, of deze termijnen voor de onderzochte regelingen gerealiseerd werden.

In 9 van de onderzochte regelingen is (in overeenstemming met de bepalingen derde tranche AWB) een termijn opgenomen, waarbinnen het ministerie tot vaststelling van de subsidie moet overgaan. Meestal is de einddatum afhankelijk gesteld van de datum van ontvangst van de verantwoordingsstukken.

Voor de overige regelingen wordt soms teruggevallen op geldende departementale richtlijnen of zijn streefdata opgenomen in AO-beschrijvingen etc. Opvallend is dat de algemene subsidievoorwaarden van ministeries lang niet altijd een bepaling op dit punt bevatten. In 2 gevallen was de termijn geregeld in de geldende overeenkomst. In 3 gevallen waren de departementale subsidievoorwaarden van toepassing verklaard. In de overige 7 gevallen kon geen duidelijke termijn uit de regelgeving worden afgeleid.

Slechts 3 regelingen blijken te voldoen aan de in de AWB genoemde redelijke termijn van acht weken. De overige overschrijden deze termijn in meer of mindere mate. Uitschieter is de WSW, waarvoor gestreefd wordt naar een behandelingstermijn van 18 maanden na ontvangst van de verantwoording. Voor vier regelingen zijn geen termijnen gesteld; voor drie regelingen (WSDV, Emancipatiebeleid en WSW) worden door de beleidsdirectie streefdata gehanteerd.

In zijn reactie geeft de minister van SZW aan dat de termijn van 18 maanden nodig is voor een volledige uitvoering van het bestuurlijk toezicht door de rijksconsulent. Ingevolge de invoering van de derde tranche AWB bestaat het voornemen om deze termijn terug te brengen tot 12 maanden.

De gestelde termijnen werden niet altijd gehaald. Dit gebeurde met name bij Justitie, OCenW en V&W. Voor de onderzochte regelingen bij VROM en VWS werden in het geheel geen achterstanden geconstateerd. De voor de WSDV (VROM) gevolgde dechargeprocedure was onduidelijk op het punt van de afsluiting van openstaande punten. Het ministerie heeft verbeteringen toegezegd en hiervoor een projectgroep opgericht.

In haar reactie bevestigt de minister van Justitie de kritische opmerkingen ten aanzien van de Landelijke Organisatie Slachtofferhulp voor het onderzoeksjaar 1994. Nadien zijn volgens de bewindsvrouw de geconstateerde onvolkomenheden aangepakt, onder andere door de introductie van de Planning- en Controlcyclus bij het ministerie. Voor COA is het gesignaleerde probleem volgens de minister inmiddels ten dele opgelost.

3.3 Controleprotocollen

3.3.1 Inleiding

De accountantsverklaringen bij de financiële verantwoordingen van gesubsidieerde instellingen zouden tevens de naleving van de subsidievoorwaarden dienen te omvatten. Een standaard jaarrekeningcontrole van een accountant is daar niet op gericht. Dit betekent dat het ministerie in de subsidieregeling zelf of in een zogenaamd contoleprotocol hiervoor aanwijzingen moet geven. Van een accountant wordt geen volledige doelmatigheidstoets verlangd. Wél kan een accountant beoordelen of de voorgeschreven procedures en de feitelijke uitvoering daarvan een zekere waarborg vormen voor een goede toepassing van de regeling. Een dergelijke controle wordt aangeduid als een procedurele toets.

Controleprotocollen moeten daarnaast duidelijk maken met welke betrouwbaarheid de controlerend accountant zijn oordeel tenminste dient te geven en welke goedkeuringstoleranties gelden. Tevens dienen in het protocol duidelijk de reikwijdte en intensiteit van de controle te worden aangegeven. In het protocol dient te worden vermeld, wanneer de accountant dient te rapporteren over geconstateerde fouten, onzekerheden en/of leemten in de administratieve organisatie en interne controle (rapporteringstolerantie).

Noch de Rekenkamer noch de departementale accountantsdiensten beschikken over specifieke betrouwbaarheids- en tolerantiegrenzen voor de controle van subsidies. De Rekenkamer is evenwel van mening dat deze grenzen minimaal gelijk dienen te zijn aan die voor de artikelen van de financiële verantwoording van de ministeries. Dit betekent een betrouwbaarheid van 95% en de volgende goedkeuringstoleranties:

- subsidies < f 100 miljoen: 10% van het subsidiebedrag;
- subsidies > f 100 miljoen en < f 1 miljard: f 10 miljoen;
- subsidies > f 1 miljard: 1% van het subsidiebedrag.

Voor kleine subsidies wordt veelal geen accountantsverklaring geëist, omdat de kosten daarvan niet in verhouding zouden staan tot het subsidiebedrag. Voor de 21 onderzochte subsidieregelingen was wel een accountantsverklaring vereist, zij het dat voor zeven regelingen een ondergrens is gesteld aan het bedrag waarvoor een verklaring is vereist (variërend van f 25 000,- tot f 250 000,-).

De Rekenkamer heeft onderzocht of controleprotocollen waar nodig worden toegepast, of ze alle vereiste elementen bevatten en of de controles conform de protocollen worden uitgevoerd.

3.3.2 Aanwezigheid controleprotocol

Voor 15 van de 21 regelingen waren aanwijzingen over de accountantscontrole vastgelegd in een controleprotocol. Deze protocollen waren in overleg tussen de beleidsdirecties en de DADs tot stand gekomen. De protocollen bevatten alle een modelaccountantsverklaring, waarin de naleving van de subsidievoorwaarden aan de orde kwam.

Bij één van de andere zes waren mondelinge aanwijzingen gegeven. Bij twee regelingen kon slechts een indicatie worden verkregen over de uit te voeren controles op basis van het model accountantsverklaring. Bij de andere drie ontbraken ze volledig.

3.3.3 Inhoud protocollen

Slechts in 4 van de 15 in het onderzoek betrokken protocollen waren zowel goedkeuringstolerantienormen opgenomen als betrouwbaarheidsnormen (JWG, WSW, Milieu-organisaties en Bodembeschermings-

gebieden). In één protocol (Stimulering Zeescheepvaart) waren alleen de goedkeuringstoleranties opgenomen.

De gehanteerde betrouwbaarheids- en goedkeuringstolerantiegrenzen voldeden aan de normen van de Rekenkamer.

10 van de 15 onderzochte protocollen bevatten aanwijzingen over de reikwijdte en de intensiteit van de controle.

Deze aanwijzingen varieerden van vaststellen dat aan een aantal specifieke bepalingen was voldaan (OV, Stimulering Zeescheepvaart en WSDV) tot het per bepaling aangegeven welke vorm van aandacht hieraan zou moeten worden gewijd (VWS-subsidies).

Voor 6 subsidieregelingen werd een procedurele toets voorgeschreven. De overige protocollen richtten zich vooral op de controle van financiële en kwantitatieve gegevens.

In 5 van de 15 in het onderzoek beoordeelde protocollen waren in het geheel geen rapporteringstoleranties opgenomen. Slechts in vier van de controleprotocollen is vermeld dat geconstateerde fouten en/of onzekerheden boven een bepaald geldsbedrag en/of percentage in de accountantsverklaring en/of het accountantsrapport dienen te worden gerapporteerd. In de zes andere protocollen waren alleen kwalitatieve bepalingen opgenomen over het niet naleven van subsidiebepalingen en/of misbruik en oneigenlijk gebruik.

De inhoud van de kwantitatieve rapporteringstoleranties varieerde aanzienlijk: van het melden van fouten en onzekerheden boven f 5 000,- tot boven f 100 000,-.

In sommige gevallen moet bij de afweging of wel of niet dient te worden gerapporteerd onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en systematische fouten. Systematische dienen naar hun aard steeds te worden gerapporteerd. Ook fouten die de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten betreffen ofwel het exploitatieresultaat beïnvloeden moeten altijd worden gerapporteerd.

De kwalitatieve rapporteringsgrenzen waren ook nogal verschillend. In vier protocollen was alleen de volgende zinsnede opgenomen: voor zover de subsidievoorwaarden niet zijn nageleefd maakt de accountant hiervan melding in zijn verklaring.

3.3.4 Uitkomsten accountantscontrole

Voor de vaststelling van de subsidie is de verklaring van de controlerend accountant essentieel. Indien geen goedkeurende verklaring wordt afgegeven of een van het protocol afwijkende formulering wordt gebruikt, dient het ministerie dit te signaleren en actie te ondernemen. De beleidsdirectie moet dan vaststellen waar de knelpunten liggen en nagaan of de subsidie al dan niet moet worden teruggevorderd danwel of er aanleiding is een sanctie te te passen.

Uit het dossieronderzoek bleek dat voor alle regelingen een toets op de accountantsverklaring plaatsvond. In het dossieronderzoek trof de Rekenkamer twee niet goedkeurende verklaringen aan (Regeling Milieuorganisaties/ VROM) en één oordeelsonthouding (Particuliere jeugdinrichtingen/ Justitie). In alle gevallen verrichtte het ministerie nader onderzoek. Hiertoe werden o.a. gesprekken gevoerd met de gesubsidieerde en diens accountant. In één geval gaf dit aanleiding om het subsidiebedrag ten nadele te wijzigen; in de twee andere gevallen werd de subsidie uiteindelijk toch vastgesteld op het toegekende bedrag.

In vier gevallen werd een van het protocol afwijkende (goedkeurende) verklaring aangetroffen. Na overleg met de gesubsidieerde/de controlerend accountant bleken hier geen inhoudelijke redenen voor te zijn en werd alsnog de gewenste formulering toegepast.

3.3.5 Uitvoering accountantscontrole

Het ministerie dient zich ervan te verzekeren dat gesteund kan worden op de verklaring van de controlerend accountant. In eerste instantie dient de beleidsdirectie zich daarvan aan de hand van de overige verantwoordingsstukken een beeld te vormen. Daarnaast is het gewenst dat de DAD's ten behoeve van de beleidsdirecties reviews uitvoeren, waarin beoordeeld wordt of de externe accountants de controles uitvoeren conform de daaraan gestelde eisen in het protocol en of die controles kunnen leiden tot een uitspraak over de naleving van de subsidievoorwaarden.

De Rekenkamer constateerde dat, ondanks een goedkeurende verklaring van de controlerend accountant, in een aantal gevallen correcties op de financiële verantwoordingen werden aangebracht. Het betrof onjuiste toevoegingen aan de reserves (6 maal), het toepassen van onjuiste capaciteitsgegevens (5 maal) en onjuiste boekingen/ verrekeningen (8 maal). In alle gevallen leidden de correcties tot een lagere subsidievestiging.

Bij een van de regelingen die uitgevoerd wordt door intermediairs (WSDV) werden aanwijzingen voor onvolkomenheden in de accountantscontrole en het hierop door de intermediairs uitgeoefende toezicht aangetroffen.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de externe accountants niet altijd de vereiste informatie opleverde.

De Rekenkamer constateerde dat voor 10 van de 21 regelingen geen reviews zijn gehouden. Hiervan hadden twee regelingen geen controleprotocol (Stimulering OV en Emancipatiebeleid), de overige 8 wel. Bij drie andere regelingen die ook geen controleprotocol hebben waren overigens wel reviews uitgevoerd. Het niet houden van reviews hield bijna steeds verband met gering geachte risico's en de aanwezige capaciteit.

3.4 Sanctiebeleid

3.4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzocht:

- of de ministeries over een beleid beschikken dat voorziet in het opleggen van sancties bij het niet naleven van subsidievoorwaarden of het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie;
- of zij dit beleid op voldoende wijze uitvoeren en evalueren.

3.4.2 Aanwezigheid sanctiebeleid

Voor alle 21 onderzochte regelingen waren sanctiebepalingen van toepassing: voor 11 ervan op grond van het wettelijk voorschrift waarop de regeling is gebaseerd en voor de overige tien op basis van de algemene subsidievoorwaarden of een kaderwet. De sanctiebepalingen in de subsidieregelingen met een wettelijke grondslag komen over het algemeen goed overeen met de bepalingen in de algemene voorwaarden/ kaderwet. In vier gevallen trof de Rekenkamer op onderdelen afwijkingen aan.

3.4.3 Inhoud sanctiebeleid

Sancties dienen te kunnen worden opgelegd bij:

- het niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie;
- het niet of niet volledig naleven van de subsidievoorwaarden;
- het aanwenden van de subsidie voor andere doelen dan waarvoor de subsidie werd verstrekt;
- het niet of niet goed uitvoeren van de intermediaire functie.

Sancties zouden in ieder geval moeten inhouden dat subsidies kunnen worden ingetrokken of verlaagd. Intrekken komt met name in aanmerking als de prestaties waarvoor de subsidie werd verstrekt niet zijn geleverd of niet kan worden vastgesteld dat die zijn geleverd. Verlagen zou toegepast moeten worden als de omvang of de kwaliteit van de prestaties onvoldoende is of hierover onvoldoende zekerheid kan worden verkregen. Indien tijdens de subsidieperiode komt vast te staan dat niet (geheel) wordt voldaan aan de subsidievoorwaarden zou opschorting van de bevoorschotting mogelijk moeten zijn.

Sancties ten opzichte van een uitvoerende intermediair kunnen bestaan uit het doorberekenen van eventuele kosten voor de staat, korten op de bestuursvergoeding of bestuurlijke maatregelen.

De Rekenkamer constateerde dat het merendeel van de genoemde redenen voor het opleggen van sancties in 15 van de onderzochte regelingen was terug te vinden.

Drie regelingen die worden uitgevoerd door intermediairs vertoonden op dit punt tekortkomingen. Voor COA en LOS ontbraken sanctiemogelijkheden voor tekortkomingen in de uitvoering van hun werkzaamheden als intermediair. Voor hun rol als eindontvanger van het deel van de subsidie dat bestemd is voor eigen activiteiten of uitvoeringskosten was voor deze organisaties overigens wel voorzien in sanctiebepalingen.

Voor de WSDV zijn sanctiebepalingen voor de eindontvangers (gemeenten) van kracht, de toepassing ervan door de intermediairs (provincies) schoot echter tekort. De minister kon een betere uitvoering niet afdwingen doordat sanctiebepalingen ten opzichte van de provincies ontbraken. Op dit moment is een hierop gerichte wetswijziging in voorbereiding.

Overige tekortkomingen werden gesignaleerd bij de regeling Particuliere Jeugdinstellingen, de Exploitatiebijdrage Openbaar Vervoer en de regeling Stimulering Agressiebestrijding Openbaar vervoer. Voor de eerste twee regelingen bestond geen mogelijkheid de subsidie in te trekken, voor de laatste regeling is slechts voorzien in de mogelijkheid vervolgsubsidies te weigeren. De Rekenkamer acht dit onvoldoende gelet op de gestelde eisen en het incidentele karakter van projectsubsidies.

In haar reactie geeft de minister van Justitie aan dat het op grond van de regeling Particuliere Jeugdinstellingen wel mogelijk is de subsidie te verminderen. Deze bepaling is volgens haar in het verleden ook toegepast.

3.4.4 Werking sanctiebeleid

Onderdeel van een effectief sanctiebeleid is het kenbaar maken van dit beleid aan de gesubsidieerden. Sancties dienen in de daartoe geëigende gevallen daadwerkelijk te worden opgelegd. De Rekenkamer onderzocht aan de hand van 172 dossiers of aan deze twee voorwaarden werd voldaan.

De Rekenkamer stelde vast dat daar waar sanctiebepalingen bestonden, deze onder de aandacht werden gebracht. Dit gebeurde in beperkte mate

expliciet in de toezeggingsbrieven en voor het overgrote deel impliciet door te verwijzen naar de algemene subsidievoorwaarden, kaderwetten en/of subsidieregelingen. Voorts werden rappelbrieven aangetroffen waarin op de mogelijkheid van sancties werd gewezen.

In het dossieronderzoek is nagegaan of op basis van de in 3.4.3 genoemde normen er gevallen voor toepassing van sancties in aanmerking zouden komen. Vooral het niet-tijdig indienen van verantwoordingsinformatie kwam veelvuldig voor (zie ook 3.2.5). In de meeste gevallen werd niet direct overgegaan tot het toepassen van sancties, maar kreeg de gesubsidieerde de gelegenheid alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Uiteindelijk bleven er 32 gevallen over die voor toepassing van sancties in aanmerking kwamen. De redenen liepen uiteen: ontbreken accountantsverklaring (10), niet-tijdige indiening verantwoording (8), onjuiste informatie (6), geen goedkeurende verklaring (3) en niet-voldaan aan de subsidievoorwaarden (5). Slechts in zeven gevallen werd daadwerkelijk tot gedeeltelijke inhouding of terugvordering overgegaan. In de overige gevallen werd alsnog na overleg een oplossing gevonden of werd volstaan met een waarschuwing. Met name in die gevallen waarin de gesubsidieerden voor 100% afhankelijk zijn van de subsidie of taken voor het Rijk uitvoeren, constateerde de Rekenkamer een terughoudende opstelling van de ministeries bij toepassing van het sanctiebeleid.

3.4.5 Vastlegging van sancties

De ministeries moeten hun sanctiebeleid kunnen evalueren om de effectiviteit ervan te bepalen en het beleid zonodig bij te stellen. Dit betekent dat zij een systematische documentatie moeten bijhouden van de wel en niet opgelegde sancties.

De Rekenkamer constateerde dat bij geen van de ministeries een systematische vastlegging van sancties plaatsvond.

Bij één regeling was de evaluatie van het sanctiebeleid in ontwikkeling.

3.5 Intermediairs

Zoals in 3.1 is aangegeven is voor een aantal regelingen de uitvoering overgedragen aan een organisatie buiten het betrokken ministerie. Naast de in het voorafgaande genoemde punten was voor de Rekenkamer vooral van belang hoe de rechtmatigheid van de besteding van subsidiegelden wordt gewaarborgd en hoe de kans op M&O wordt beperkt. Voor dit onderdeel heeft de Rekenkamer zich beperkt tot de bij de ministeries beschikbare informatie; dossieronderzoek bij de intermediaire organisaties zelf heeft niet plaatsgevonden.

Taken en verantwoordelijkheden van de intermediair en de daarover af te leggen verantwoording moeten duidelijk vastliggen. Ook moet duidelijk zijn op welke wijze het toezicht op de uitvoering geregeld is en welke mogelijkheden tot (bij)sturing en sanctionering de minister heeft.

De subsidieregeling moet eenduidig vastleggen het doel, de doelgroepen, de voorwaarden waaronder subsidie wordt toegekend en de sancties die staan op niet-naleven ervan. De eindontvangers moeten over hun rechten en plichten geïnformeerd worden.

Voor de in het onderzoek betrokken regelingen constateerde de Rekenkamer grote verschillen in beleidsvrijheid die intermediairs bij de uitvoering van regelingen is gegund. Deze komt voort uit gemaakte (politieke) keuzes en de aard van de regelingen en/of intermediaire organisaties. In die gevallen waarin provincies of gemeenten als intermediair optreden is de beleidsvrijheid in het algemeen groter dan bij andere organisaties. Dit hangt mede samen met het feit dat ook op het niveau

van lagere overheden democratische verantwoording wordt afgelegd. Met name voor de WSDV is gekozen voor een vergaande vorm van decentralisatie. In overeenstemming met de regeling heeft de minister geen enkele invloed op de bestedingen door eindontvangers. De subsidievoorwaarden zijn vooral formeel van aard.

In een aantal gevallen bepaalt de intermediair zelf onder welke voorwaarden subsidies aan de eindontvangers worden verstrekt (Mondriaanfonds en in mindere mate Novem). Voor deze organisaties moet het betrokken ministerie vooraf wel het subsidiereglement goedkeuren.

Uit het onderzoek bleek dat in een aantal gevallen de regelgeving te laat tot stand kwam, waardoor de juridische basis bij de start van de werkzaamheden ontbrak. Dit had onder andere tot gevolg dat beleidsplannen, mandateringsovereenkomsten etc. te laat tot stand kwamen. Ook de uiteindelijke verantwoording en vaststelling werd hierdoor vertraagd. Dit gold met name voor COA en het Mondriaanfonds.

Volgens de minister van Justitie was in dit geval sprake van een incidenteel probleem, samenhangend met de overgang van het COA van het toenmalige Ministerie van WVC naar het Ministerie van Justitie.

Inhoudelijk voldoet de regelgeving voor de verhouding tussen minister en intermediair in het algemeen aan de gestelde eisen. In alle gevallen waren voldoende eisen gesteld aan de door de intermediair te leveren verantwoordingsinformatie. Volgens de Rekenkamer bieden de voorschriften in opzet voldoende waarborgen voor de rechtmatige besteding van de subsidiegelden. De WSDV bleek een lacune te vertonen. De minister kan de intermediairs geen sancties opleggen als die tekortschieten in de uitvoering van de regeling (zie 3.4.3).

Voor wat betreft de aansturing van het M en O-beleid werd geconstateerd dat slechts bij één regeling (JWG) expliciet eisen werden gesteld aan het te voeren beleid. In het controleprotocol voor de WSDV is bepaald dat de controlerend accountant zijn oordeel moet geven over de uitvoering van het M en O-beleid door provincies en gemeenten. Hiervoor is een door het ministerie als hulpmiddel een handleiding opgesteld. In de overige gevallen wordt geen expliciete aandacht aan het te voeren M en O-beleid besteed. Dit tekort wordt in de praktijk in een aantal gevallen gecompenseerd door aanvullende controlemaatregelen (bv. vergelijking van gegevensbestanden bij COA), voorzieningen in de administratieve organisatie (Novem) en het gebruik van modelformulieren (Novem).

3.6 Conclusies

De Rekenkamer trekt voor de 21 onderzochte subsidieregelingen de volgende conclusies:

- De door de ministeries gevoerde voorschotadministraties voldoen in het algemeen aan de eisen van de RDB. Niet in alle gevallen bleek de informatie over de omvang en de ouderdom van de voorschotten per regeling gemakkelijk op te leveren. De informatiewaarde van de saldi-balans en toelichting liep voor het onderdeel voorschotten per ministerie sterk uiteen.
- Voor het merendeel van de onderzochte regelingen is een bevoorschotting tot 100% mogelijk. In de praktijk vindt 100% bevoorschotting ook plaats in afwijking van departementale richtlijnen en subsidie-regelingen. Ook het betalingsritme week in veel gevallen af van het uit een oogpunt van kasbeheer meest wenselijke regime (maandelijkse termijnen).
- Eisen aan inhoud en indiening van de verantwoording door subsidie-ontvangers waren in het algemeen voldoende duidelijk vastgelegd in de

onderzochte regelingen en/ of toekenningsbrieven. De termijnen voor indiening van de verantwoording liepen per regeling sterk uiteen en zijn nog niet in alle gevallen in overeenstemming met de in de derde tranche AWB genoemde algemene termijn van zes maanden. Uit het onderzoek bleek dat termijnoverschrijdingen in de praktijk veelvuldig voorkwamen.

- De termijn voor vaststelling van subsidies is niet in alle in het onderzoek betrokken regelingen vermeld. De in de praktijk gehanteerde termijnen lopen per regeling en per ministerie sterk uiteen en vallen over het algemeen niet binnen de in de AWB vermelde redelijke termijn van acht weken. Voor een aantal regelingen blijken achterstanden in de afrekening voor te komen.

- Voor alle 21 regelingen was een accountantsverklaring vereist; voor 15 regelingen werden nadere aanwijzingen voor de controle gegeven in de vorm van een controleprotocol. De protocollen bevatten alle een modelaccountantsverklaring, waarin de naleving van de subsidievoorwaarden aan de orde kwam. Betrouwbaarheids-, goedkeurings- en rapporteringstoleranties waren echter onvoldoende of onvolledig opgenomen. Uit het onderzoek kreeg de Rekenkamer aanwijzingen dat de controle door externe accountants niet altijd de vereiste informatie opleverde. Bij circa de helft van de onderzochte regelingen (10 van de 21) bleken géén reviews door de DAD te zijn gehouden.

- Bij alle in dit deel van het onderzoek betrokken ministeries is voorzien in de mogelijkheid om in voorkomende gevallen sancties op te leggen. In individuele regelingen werden nog tekortkomingen gesignaleerd. Slechts in een beperkt aantal gevallen werden daadwerkelijk sancties opgelegd. Met name waar gesubsidieerden voor 100% afhankelijk zijn van subsidie en/of een taak voor het Rijk uitvoeren, signaleerde de Rekenkamer een terughoudende opstelling van de ministeries. Evaluatie van het sanctiebeleid vond nog bij geen van de ministeries plaats; voor één van de regelingen was dit wel in ontwikkeling.

- Inhoudelijk voldeed de regelgeving ten aanzien van intermediairs in het algemeen aan de eisen. Wel kwam regelgeving in enkele gevallen te laat tot stand. De eisen ten aanzien van het door intermediairs te voeren M en O-beleid zijn naar de mening van de Rekenkamer nog te weinig expliciet gemaakt.

4 EINDCONCLUSIES

De Rekenkamer komt tot de eindconclusie dat sinds haar subsidie-onderzoek uit 1988 de opzet van het subsidiebeheer is verbeterd. Niettemin zijn naar haar mening nog verdere verbeteringen nodig, zowel op regeling- als op uitvoeringsniveau.

De aandacht van de ministeries voor het subsidie-instrument en het beheer daarvan is mede als gevolg van de totstandkoming van het geïntegreerd subsidiebeleid toegenomen. De geconstateerde verbeteringen betroffen vooral de regelgeving en met name het opnemen van anticumulatiebedingen en sanctiebepalingen.

Hoewel zowel het aantal als de kwaliteit van de evaluaties vergeleken met 1988 duidelijk verbeterd waren, vindt de Rekenkamer de vooruitgang toch nog onvoldoende. Nog steeds wordt de helft van de subsidies niet geëvalueerd. Wel was voor die regelingen die niet geëvalueerd waren vaker dan in 1988 andere documentatie beschikbaar over de realisatie van de doelstellingen van de regeling. De Rekenkamer is van mening dat de evaluatiecultuur bij het rijk verdere ontwikkeling behoeft. Ook op andere punten is er nog ruimte voor verbetering in de opzet van het beheer. Zo heeft de Rekenkamer geen verbetering geconstateerd ten aanzien van de doelgerichtheid van de regelingen en de kasbeheersing.

De Rekenkamer herinnert eraan dat zij bij het onderzoek uit 1988 voor de ministeries een handreiking voor het beheer van subsidies heeft opgesteld, die ook voor de nu gewenste verbeteringen haar nut kan bewijzen.

Uit het onderzoek naar een aantal aspecten van de uitvoering van het subsidiebeheer bleek dat de ministeries vaak terughoudend zijn in het toepassen van sancties bij in gebreke blijven van de subsidie-ontvanger. In het bijzonder de tijdige en volledige indiening van verantwoording wordt door subsidie-ontvangers nog onvoldoende in acht genomen, vaak zonder dat daar een sanctie als verlaging van de subsidie of opschorting van de bevoorschotting op volgt.

De Rekenkamer is verder van mening dat de rechten van de subsidie-ontvanger tot uitdrukking zouden moeten komen in vastgelegde behandelings- en vaststellingstermijnen. Deze ontbreken in veel subsidie-regelingen of -toekenningen. Een aantal ministeries heeft inmiddels een aanzet tot verbetering gegeven, maar de in de AWB genoemde redelijke termijnen worden in de meeste gevallen nog niet gehaald.

Ten aanzien van de controle door externe accountants liepen de richtlijnen voor controle en rapportage sterk uiteen. In veel gevallen waren deze te weinig uitgewerkt. De Rekenkamer constateerde dat deze controles niet altijd de vereiste informatie opleverden. Zij vindt dat meer aandacht voor de inhoud en uitvoering van de controle door externe accountants op zijn plaats zou zijn.

De Rekenkamer is van mening dat de invoering van de derde tranche AWB een nieuwe impuls aan de verdere verbetering van het subsidiebeheer kan geven. De daarin opgenomen normatiek kan een verdere stroomlijning en meer uniforme uitvoering van regelingen bewerkstelligen. Uit het onderzoek bleek dat nog grote verschillen in uitvoering bestaan, zowel tussen ministeries als tussen regelingen.

De Rekenkamer realiseert zich dat de uitvoeringspraktijk altijd weerbarstiger is dan de theorie. Desondanks acht zij het op basis van dit onderzoek goed mogelijk om te komen tot een situatie waarin op regelingniveau alle relevante aspecten de nodige aandacht krijgen. Door alerter te zijn op risico's in het uitvoeringsproces moet het mogelijk zijn de praktijk van het subsidiebeheer bij de ministeries een extra impuls te geven.

5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN

De minister van Financiën verheugt zich over de conclusie dat de opzet van het subsidiebeheer sinds het door de Rekenkamer verrichte onderzoek uit 1988 verbeterd is. Dit stemt overeen met de conclusies uit de laatste voortgangsrapportage over het geïntegreerd subsidiebeleid, die in het voorjaar van 1994 aan de Tweede Kamer werd gezonden. Niettemin is de minister met de Rekenkamer van mening dat er verdere verbeteringen in de werking van het subsidiebeheer mogelijk zijn.

De minister merkt op dat door de keuze van het peiljaar 1994 een minder volledig beeld wordt verkregen van de positieve effecten van het geïntegreerd subsidiebeleid. Deze zijn immers volgens de minister voor een deel pas na 1994 goed zichtbaar geworden.

In 1994 is besloten om iedere subsidieregeling ten minste een maal per vijf jaar te evalueren en er is een programmering van evaluaties tot stand gekomen, aldus de minister. Dit laat onverlet dat hij de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het aantal ex ante evaluaties onvoldoende is, onderschrijft. Hieraan zal nadere aandacht besteed worden in de handleiding ter voorkoming en bestrijding van M en O, die thans wordt opgesteld. Verder kan voortgebouwd worden op het Regeringstandpunt Evaluatieonderzoek in de rijksdienst (d.d. 28 december 1994).

Ook hij vindt dat te weinig informatie beschikbaar is over de kosten van de uitvoering van subsidieregelingen en over de voor de uitvoering benodigde menskracht. Hij verwijst in dit verband naar de Handleiding Kengetallen en de ontwikkelingen die thans op dit terrein plaatsvinden.

Ten aanzien van de bevindingen over de accountantscontrole stelt de minister het belang van duidelijke subsidievoorwaarden voorop. Controleprotocollen kunnen een nuttige ondersteuning bieden, maar duidelijke subsidievoorwaarden maken nadere aanwijzingen voor de inrichting van de controle en de rapportering overbodig. De minister kondigt aan dat de rapportering over controle-uitkomsten in interdepartementaal verband aan de orde wordt gesteld.

Volgens de minister moeten de aan controle en/of rapportering te stellen eisen van geval tot geval worden bezien. Een algemene uitspraak geldend voor alle subsidietoekenningen acht de minister niet mogelijk.

Over de controle door externe accountants is reeds overleg gaande met de accountantsdiensten van de desbetreffende ministeries en het Koninklijk NIVRA.

De departementale accountantsdiensten hebben afgesproken dat een terughoudend reviewbeleid gevoerd wordt, dit mede met het oog op de effectiviteit en efficiency van de controle.

De minister merkt op dat grote verschillen tussen raming en realisatie niet hoeven te duiden op een ontoereikend kasbeheer. Deze kunnen immers het gevolg zijn van exogene factoren of van bewust beleid (beleidsintensiveringen of -extensiveringen).

Tenslotte onderschrijft de minister dat in regelingen en/of toekenningsbrieven termijnen voor vaststelling van subsidies en termijnen voor indiening van de verantwoording dienen te worden vastgelegd. Met het van kracht worden van de derde tranche van de AWB worden hiervoor normen vastgelegd. Vooruitlopend daarop worden deze nieuwe termijnen al in toenemende mate toegepast.

6 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer is het met de opvatting van de minister van Financiën eens dat duidelijke subsidievoorwaarden nadere aanwijzingen voor de controle en de rapportering daarover overbodig kunnen maken. Uit het onderzoek blijkt echter dat deze situatie nog niet is bereikt en dat controleprotocollen nog niet gemist kunnen worden.

Gelet op de conclusie dat de externe accountantscontrole niet altijd de vereiste informatie oplevert, hecht de Rekenkamer veel belang aan het overleg dat op dit punt gaande is met de departementale accountantsdiensten en het Koninklijk NIVRA. Ook het aangekondigde interdepartementale overleg over de rapportering van de controle-uitkomsten acht zij nuttig.

De Rekenkamer onderschrijft in zijn algemeenheid de opvatting van de minister over het terughoudend reviewbeleid, gebaseerd op een risico-inschatting vooraf. Wel geeft zij in overweging in deze risico-analyse nadrukkelijk te betrekken het risico dat controles door derden-accountants niet altijd de vereiste informatie opleveren.

Hoewel de Rekenkamer het betreurt dat ontwikkelingen die pas na 1994 goed zichtbaar zijn niet in volle omvang in het onderzoek zijn betrokken, meent zij dat de tijd tussen de peiljaren van beide onderzoeken (1986 en 1994) ruim voldoende is om belangrijke verbeteringen te mogen veronderstellen. De door de minister aangekondigde acties (de totstandkoming van een handleiding M en O, de stapsgewijze ontwikkeling van kengetallen, het te voeren overleg met het koninklijk NIVRA en accountantsdiensten over externe accountantscontrole en het interdepartementaal overleg over de rapportering van controle-uitkomsten) kunnen naar het oordeel van de Rekenkamer bijdragen aan een verdere verbetering van het departementale subsidiebeheer. Daarnaast is volgens de Rekenkamer een extra inspanning geboden op het terrein van het sanctiebeleid. Zij vertrouwt erop dat de minister van Financiën zijn aansturende rol op dit terrein zal blijven waarmaken. De Rekenkamer zal de uitkomsten met belangstelling blijven volgen.

De steekproef van 100 subsidies

Financieel belang (realisatie 1994) bedragen x f 1000,-

<i>Ministerie van Algemene Zaken</i>	
1. Stichting Perscentrum Nieuwspoor	95
<i>Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken</i>	
2. Algemeen Nederlands Persbureau (ANP)	150
3. Stichting Momumentenzorg	2 000
<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>	
4. Stichting Jason	17,5
5. Radio Nederland Training Centre (RNTC)	2 342
6. Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)	27 589
7. Doelbijdragen en speciale activiteiten	12 585,4
<i>Ministerie van Justitie</i>	
8. Landelijke Organisatie voor Slachtofferhulp	10 400
9. Landelijk Buro Racismebestrijding	1 436,8
10. Vluchtelingenwerk Nederland	5 277,9
11. Particuliere Jeugdinstellingen	63 994
12. Wet Centraal Orgaan Asielzoekers	1 133 896
<i>Ministerie van Binnenlandse Zaken</i>	
13. Subsidiëring Stichting Koninklijk Paleis Amsterdam	355
14. Subsidiëring Samenwerkingsverbanden Minderheidsgroeperingen	3 257
<i>Ministerie van Financiën</i>	
15. Beroepsopleiding Financieel-Economisch Beleidsmedewerker	135
16. Regeling Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI)	836 100
<i>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</i>	
17. Creativiteitsontwikkeling	411
18. Personeelsbeleid – additioneel in zake lerarenbeleid	669
19. Commissie examenontwikkeling	362
20. Informatiseringsgelden (PICO-II)	1 500
21. Invoeringsprogramma's WBO	7 606,2
22. Minderhedenbeleid	11 291
23. RMC	6 000
24. Onderwijsvoorrangsbeleid – emancipatiebeleid	5 196
25. Vernieuwing HBO	15 294
26. Investerings- en werkgelegenheidsaspectencultuur	2 202
27. Subsidie behoud en beheer musea	5 870
28. Bevordering aantrekkelijkheid en toegankelijkheid museale presentaties	1 675
<i>Ministerie van Defensie</i>	
29. Koninklijke Vereniging ter beoefening van de Krijgswetenschap (leerstoel UvA)	19,9
30. Stichting Coördinatie Maritiem Onderzoek (CMO)	198
31. Joods Vormingswerk	10
32. Stichting Rechtsbijstand Dienstplichtigen	663
33. Stichting Homosexualiteit en Krijgsmacht	57,9
34. Stichting Het Koninklijk Nederlands Leger- en Wapenmuseum «Generaal Hoefer»	1 370,8
35. Doelsubsidie HDO/TNO	103 433
<i>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</i>	
36. Apparaatskosten gemeenten – regeling diverse bijdragen milieubeheer	0
37. Bodem (begrotingswet 1995)	0
38. Bijdrageregeling defosfateren	177
39. Geluid en verkeer, diverse bijdragen milieubeheer	69,3
40. Stimuleringsregeling milieutechnologie inzake: industrie, bouw, producten en consumenten	56,2
41. Bijdrage ineens nieuwe vrije sector woningen	7 605,9
42. Subsidierегeling NOx-arme gasmotoren	4 052
43. Besluit zoning buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg	3 232
44. Integrale Milieuzonering – inzake bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer	0
45. Stimuleringsregeling milieutechnologie – inzake afvalstoffen	122,8
46. Industrie, bouw, producten en consumenten, regeling diverse bijdragen milieubeheer	niet bekend ¹
47. Stadsvernieuwing	1 035 260

48.	Jaarlijkse bijdragen huurwoningen DKP-systeem	3 990 974,7
49.	Regeling bijdragen ROM-gebieden – inzake milieutechnologie en -infrastructuur	8 200
50.	Regeling subsidiëring milieuorganisaties – inzake milieutechnologie en -infrastructuur	18 700
51.	Bijdragen openbare lichamen milieubeheer – inzake drinkwater, water en landbouw	18 736
52.	Regeling saneringsprogramma verkeerslawaaï – inzake geluid en verkeer	7 925
<i>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</i>		
53.	Stichting Waterloopkundig Laboratorium en Grondmechanica Delft	7 720
54.	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in grond-, weg- en waterbouw en verkeerstechniek (CROW) alsmede in het verkeer	805
55.	Maritieme Research Instituut Nederland (MARIN)	1 800
56.	Infrastructuur openbaar vervoer	2 844 899
57.	Stimulering OV	57 428
58.	Wet stimulering Zeescheepvaart	68 541
<i>Ministerie van Economische Zaken</i>		
59.	Besluit uitkeringen Interreg. 1993–1994	6 255
60.	Managementcursussen Midden- en Oost-Europa	1 671
61.	Collectieve bedrijfsontwikkeling 1994 (CWO)	557
62.	Programma uitzending managers Oost-Europa	4 633
63.	Besluit subsidies informatietechnologie	68
64.	Borgstelling MKB	68 025
65.	Besluit subsidies energieprogramma's	152 064
66.	Besluit subsidies energiebesparingstechnieken	188 572
67.	Besluit uitkeringen bedrijfsomgeving stedelijke knooppunten (BOB)	21 834
68.	Internationale ruimtevaartprogramma's	129 600
69.	Programma samenwerking Oost-Europa	11 879
<i>Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij</i>		
70.	Bijdrage professionalisering sportvisserij	425
71.	Vergoedingsregeling voor werknemers in de sportvisserijsector	90
72.	Bijdrage aan het bedrijfsleven in verband met verbetering marktstructuur	5 000
73.	Reconstructie Midden-Delfland	1 493
74.	Bijdrage particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties	25 500
75.	Gebiedsgericht milieubeleid	600
76.	Demonstraties en voorlichtingsobjecten	3 357
77.	Herinrichting Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën	7 042
78.	Regeling reconstructie oude glastuinbouwgebieden	631
<i>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>		
79.	Vakcentrales	297
80.	Communaal programma's	121,3
81.	Preventieve maatregelen	10
82.	Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA)	3 282
83.	TNO	9 669
84.	Emancipatie subsidies	9 556
85.	Sociale werkvoorziening	3 509 774
86.	Jeugd Werk Garantiewet	338 630
<i>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</i>		
87.	Subsidieregeling voorzieningen maatschappelijke ontwikkeling	0
88.	Infectieziektebestrijding	2 283
89.	Stichting Renine	320
90.	Plattelandsgebieden	3 215
91.	Regeling subsidiëring landelijke sportstimuleringsorganisaties en -projecten	6 602
92.	Examens	1 317
93.	Orgaandonatie	1 277
94.	Onderzoeksinstituten	3 900
95.	Besluit subsidiëring en stimulering voorzieningen van maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn	21 011
96.	Kankerresearch	18 985
97.	Uitvoering landelijke preventie en zorg	19 561

98. Aids	17 150
99. Patiënten- en consumentenbeleid	11 532
100. Implementatiekosten herstructurering geneesmiddelenbeleid	12 404
<hr/>	
Totaalrealisatie 1994	14 959 955,6

¹ Het gaat hier om een verzamelartikel waarop niet alleen de uitgaven voor deze subsidie, maar ook nog allerlei andere uitgaven worden geboekt. Het ministerie heeft geen uitsplitsing gegeven. Het bedrag moet tussen de f 1 miljoen en f 10 miljoen liggen.

Ouderdom voorschotten**Overzicht ouderdom openstaande voorschotten per ultimo 1994 en 1995
(bedragen x f 1 mln.)**

minist.	regeling	1994	1994 vs >1 jr	%	1995	1995 vs >1 jr	%
Justitie	COA	1 476,2	441,9	30	1 803,8	594,0	33
	Slachtofferhulp	19,8	9,4	47	12,4	1,4	11
	Part. jeugdinstellingen	105,2	41,5	39	140,6	72,4	44
OCenW	Minderhedenbeleid	46,9	onbek.		55,2	onbek.	
	BWIC	onbek.	onbek.	2,7	1,1	41	
	Museale presentaties	onbek.	onbek.				
VROM	Milieu-organisaties	19,1	2,7	14	18,8	3,1	16
	Bodembesch/openb. lich.	9,6	0	0	10,0	0	0
V&W	Stimulering zeescheepvaart	540,5	onbek.		555,5	onbek.	
EZ	Energieprogr. Novem-BC	28,1	18,5	66	38,4	28,0	73
	Energieprogr. Novem- EWAB	6,8	1,8	26	11,2	6,8	61
	Bedrijfsomgevingsbeleid	36,1	14,3	40	72,7	36,2	50
SZW	Emancipatiebeleid	26,9	20,1	75	13,0	6,4	49
	Jeugdwerkgarantiewet	560,0	221,9	40	783,2	372,2	48
	WSW	13 854,1	10 345,5	75	9 214,8	5 732,6	62
VWS	Landelijke jeugdorg.	20,9	0	0	22,2	0	0
	Stichting Aidsfonds	3,9	0	0	9,4	0,4	4
	Patiënten- en Cons. beleid	23,1	12,1	52	13,3	0,4	3

Het feit dat een voorschot ouder is dan een jaar duidt niet zonder meer op achterstand in het afrekenen. Of sprake is van achterstand hangt af van de in de regeling gestelde termijnen en de looptijd van een subsidie.

Bevoorschotting

Overzicht bevoorschotting per regeling

minis- terie	regeling	percent. voorsch.	termijnbet.	liq. beh.
Justitie	COA	100	maand	ja
	Slachtofferhulp	100	2x per jaar	nee
OCenW	Particuliere jeugdinstellingen	100	maand	ja
	Minderhedenbeleid	80/100	jaar	nee
	BWIC	80/95	jaar /half jaar	nee
	Museale presentaties	100	4x per jaar; 1e deel 77%	ja
VROM	Milieu-organisaties	80/90	2x per jaar	ja
V&W	Bodembescherming/openb.lichamen	50	jaar	nee
	Stimulering zeescheepvaart	100	jaar (5x)/2x per jaar (80/20)	nee
EZ	Energieprogr. Novem-BC	80	kwartaal	ja
	Energieprogr. Novem-EWAB	80	kwartaal	ja
	Bedrijfsomgevingsbeleid stedelijke knooppunten*	100	jaar (5x)	nee
SZW	Emancipatiebeleid	80/100	kwartaal	nee
	Jeugdwerkgarantiewet	100	maand	ja
	Wet Sociale Werkvoorziening	100	maand	ja
VWS	Landelijke jeugdorganisaties	100	maand	nee
	Stichting Aidsfonds	100	maand	ja
	Patiënten- en Consumentenbeleid	80-100	maand	nee

* Voor deze regeling worden voorschotten verstrekt voor een periode van 5 jaar tot een totaal van 100%; de jaarlijkse termijnen zijn vastgesteld op 10%, 2x20% en 2x25%.

Bijlage 4**Termijnen****Overzicht termijnen indienen verantwoording en vaststelling subsidie**

minis- terie	regeling	termijn verantw.	Termijn vast- stelling
Justitie	COA	3 mnd.	3 mnd.
	Slachtofferhulp	3 mnd.	3 mnd.
OCenW	Particuliere jeugdinstellingen	3 mnd.	9 mnd.
	Minderhedenbeleid	2/6 mnd.	6 mnd.
	BWIC	4 mnd.	5 mnd.
VROM	Museale presentaties	4 mnd.	–
	Stads- en Dorpsvernieuwing	8/10 mnd.	8 mnd.
	Milieu-organisaties	4 mnd.	2 mnd.
V&W	Bodembescherming/openbare lichamen	8,5 mnd.	5 mnd.
	Exploitatiebijdragen streekvervoer	9 mnd.	nvt
	Stimulering zeescheepvaart	6 mnd.	–
EZ	Agressiebestrijding openbaar vervoer	9 mnd.	–
	Energieprogr. Novem-BC	2 mnd.	2 mnd.
	Energieprogr. Novem-EWAB	2 mnd.	2 mnd.
SZW	Bedrijfsomgevingsbeleid stedelijke knooppunten	4/8 mnd.	3 mnd.
	Emancipatiebeleid		voor eind jaar t+1
VWS	Jeugdwerkgarantiewet	5 mnd.	–
	Wet Sociale Werkvoorziening	8,5 mnd.	–
	Landelijke jeugdorganisaties	8 mnd.	18 mnd.
	Stichting Aidsfonds	3 mnd.	6 mnd.
	Patiënten- en Consumentenbeleid	4 mnd.	–
		4 mnd.	5 mnd.