

Vergaderjaar 2008–2009

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 juli 2009

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter, Bashir (SP), Sap (GL) en Vacature (CDA).

Plv. leden: van der Staaij (SGP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Kant (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Linhard (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA), Roemer (SP), Vendrik (GL) en Mastwijk (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP), Sap (GL) en Linhard (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Pieper (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Kuiken (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP), Vendrik (GL) en Smeets (PvdA).

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, en de vaste commissie voor Financiën², hebben een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën over de brief van 29 april 2009 inzake het kader financieel beheer rijkssubsidies (Kamerstuk 31 865/31 031, nr. 5)

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 juli 2009.

Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Blok

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen over het Kader financieel beheer subsidies. Bij de beantwoording van de vragen is er een clustering aangebracht waarin de vragen per thema zijn beantwoord. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

- I Een sluitend systeem om misbruik tegen te gaan (vragen 3, 14, 15, 28, 29)
- II Naar een efficiëntere en effectievere controle (vragen 18, 19, 23, 27, 42, 48)
- III Sanctie-instrumentarium (vragen 4, 5, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 37, 38, 39, 61, 62)
- IV Departementale registratie van misbruik (vragen 17, 30, 50, 59, 60)
- V Prestatie subsidiering (vragen 8, 32, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 52)
- VI Accountantsverklaringen en Sisa (vragen 46, 47, 53, 54, 55, 56)
- VII Rechtmatigheid geborgd (vragen 19, 49, 51)
- VIII Overzicht van subsidies (vragen 7, 26)
- IX Besparingspotentieel van het subsidiekader (vragen 6, 25, 34, 35, 36)
- X Kosten van implementatie (vragen 20, 21)
- XI Overig (vragen 1, 2, 13, 22, 24, 31, 33, 39, 57, 58)

Per cluster is aangegeven welke vragen er worden beantwoord. Daarnaast is in bijlage 1 een tabel opgenomen waarin de vragen in oorspronkelijke volgorde zijn opgenomen en wordt verwezen naar het onderdeel waar het antwoord aan de orde komt.

Veel vragen gaan in op de controle- en sanctiemogelijkheden, elementen die pas aan het einde van het subsidieproces aan bod komen. Het subsidiekader legt juist de nadruk en effort op de voorkant van het proces in de vorm van vereenvoudigen van voorwaarden en verplichtingen, goede risicoanalyse van de regeling en doelgroepen, en een kritische toets vooraf bij de subsidieverlening. Er vindt dan vooraf een scherpe beoordeling van de begroting plaats, in plaats van achteraf naar de verantwoording te kijken. Op basis van deze beoordeling wordt een vast bedrag gesubsidieerd voor een afgesproken prestatie. Deze werkwijze is vergelijkbaar met aanbesteden waar veelal een «fixed price» wordt afgesproken. Gedurende het subsidieproces blijven er adequate mogelijkheden om te kunnen controleren en consequent te kunnen sanctioneren. Het subsidiekader leidt daardoor tot een efficiëntere werkwijze en een structurele indicatieve besparing van circa 75 miljoen per jaar.

Als medeoverheden zich bij het subsidiekader aansluiten kan een nog veel grotere besparing worden bereikt. De (zorg)instellingen Spirit, de Blijfgroep Amsterdam, het Altra College en het Leger des Heils hebben het ministerie van Financiën gevraagd de mogelijkheid te verkennen of ook andere overheidslagen op basis van het subsidiekader kunnen subsidiëren. Als deze instellingen bijvoorbeeld overheidsbreed in één keer over alle subsidies kunnen verantwoorden zou dat een behoorlijke besparing betekenen.

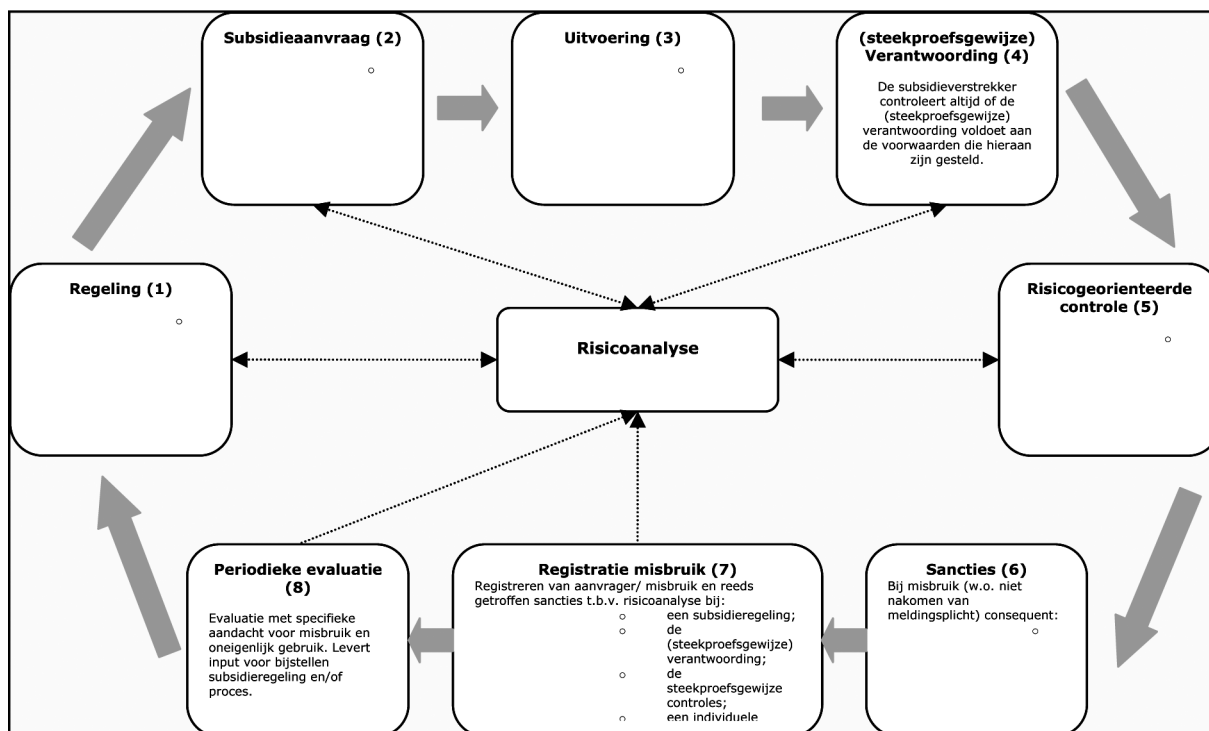
I Een sluitend systeem om misbruik tegen te gaan (vragen 3, 14, 15, 28, 29)

Het uniform subsidiekader introduceert een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een consequente aanpak van misbruik. Het systeem past daarmee binnen de lijnen van het zogenaamde «high trust» beleid. Er is geen sprake van minder en/of lagere sancties, evenmin van het vervallen van controlemogelijkheden. Het sanctie-instrumentarium wordt juist uitgebreid en nadrukkelijker consequent ingezet. De controle wordt afhankelijk van risicoanalyse. Dit zal betekenen dat bij sommige regelingen en doelgroepen met een hoger risicoprofiel de controle wordt geïntensi-

veerd. Daarmee is de kans op misbruik is niet minder of groter dan nu en biedt het systeem voldoende mogelijkheden om op rijksniveau verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid.

Er is sprake van een sluitend en lerend systeem waarbij het uitvoeren en handelen op basis van risicoanalyses centraal staat. Gedurende het hele subsidieproces is en blijft controleren en ingrijpen mogelijk (zie figuur a). Bij het opstellen van de regeling, is er aandacht voor (uitvoerings-)risico's en het formuleren van heldere en controleerbare voorwaarden. De subsidieaanvragen die op basis van de regeling worden ingediend zullen kritisch worden beoordeeld. Als op basis van objectieve gronden de risico's van een subsidieaanvraag hoog worden ingeschat is het mogelijk een nadere controle uit te voeren, de aanvrager bij de verantwoording intensiever te controleren of de subsidie preventief te weigeren. De uitvoering van de subsidie wordt gekenschetst door meer vertrouwen in de subsidieontvanger en minder lasten (minder tussenrapportages e.d.). Daartegenover staat meer verantwoordelijkheid voor de subsidieontvanger, die verplicht wordt te melden wanneer zaken anders lopen dan vooraf afgesproken. Bij de verantwoording en de controle is er sprake van een veel gericht en effectievere controle op risicogroepen, waardoor de pakkans voor misbruikers groter wordt. Er zijn ruim voldoende controlemiddelen die op deze wijze efficiënt worden ingezet. Wanneer misbruik wordt geconstateerd zal dit consequent leiden tot sancties, waar een afschrikwekkende werking vanuit gaat. Het sanctie-instrumentarium is uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. Ook wordt met de introductie van een departementale registratie van misbruik een veel beter inzicht verkregen in de mate van misbruik en risicogroepen. Deze informatie wordt ingezet bij de evaluatie van subsidieregelingen, de risicoanalyses bij de totstandkoming van nieuwe regelingen, als input voor de risicogerichte controles en bij de risicoanalyse bij toekomstige aanvragen. Over deze risicogerichte benadering en de mogelijke sancties wordt gedurende alle stappen in het subsidieproces (aanvraag, uitvoering, verantwoording en controle) gecommuniceerd richting de subsidieontvanger. Bijvoorbeeld door in de verleningsbeschikking op te nemen dat bij fraude consequent aangifte wordt gedaan bij het openbaar ministerie, er wordt teruggevorderd inclusief wettelijke rente en dat misbruik departementaal wordt geregistreerd wat van invloed kan zijn op toekomstige aanvragen.

Figuur a Tegengaan misbruik in subsidieproces



II Naar een efficiëntere en effectievere controle (vragen 18, 19, 23, 27, 42, 48)

Controle heeft tot doel het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd. Waar de controle zich op richt is dan ook afhankelijk van de voorwaarden die aan een subsidie worden gesteld. Bij kleine subsidies zijn deze voorwaarden gericht op het behalen van een prestatie en richt de controle zich op de vraag of deze prestatie wel of niet is geleverd. De uitkomsten van de verantwoording en/of controle kunnen er toe leiden dat de subsidie niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgekeerd of dat de subsidie wordt teruggevorderd met wettelijke rente.

De aandacht in de verantwoording en controle verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Bij de risicoanalyse kunnen onder meer de doelgroep van subsidieontvangers, het type regeling en de hoogte van het subsidiebedrag in beschouwing worden genomen. De departementale auditdiensten kunnen een adviesrol vervullen ten aanzien van deze risico-inschatting en de controleaspecten. Dit zal betekenen dat bij sommige regelingen en doelgroepen de controle wordt geïntensiveerd. De pakkans voor misbruikers wordt met deze aanpak groter. Naar aanleiding van vraag 48 waarin wordt gevraagd of de subsidieaanvrager er bij variant 1a van verzekerd is dat er achteraf geen controle gaat plaatsvinden wordt opgemerkt dat de subsidieaanvrager hier in geen enkel geval van verzekerd is.

Bij vraag 27 wordt gevraagd welke minimale controlemiddelen de regering wil gaan invoeren. Er is sprake van meerdere soorten controlemiddelen:

1. administratieve controle van de (steekproefsgewijze) verantwoording;

2. aanvullende administratieve controle door het schriftelijk opvragen van extra informatie;
3. Controle aan de hand van andere systemen of openbare bronnen; en
4. fysieke controle ter plekke.

De subsidieverstrekker controleert altijd of de (steekproefsgewijze) verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. In sommige gevallen geeft de verantwoording al een voldoende mate van zekerheid bijvoorbeeld door het toezenden van de gesubsidieerde publicatie of het bestaan van de gesubsidieerde website. Het besluit om aanvullende administratieve controles en/of controles ter plekke uit te voeren is afhankelijk van risicoanalyse. Indien een verhoogd risico ten aanzien van een restrisico misbruik en oneigenlijk gebruik aanwezig wordt geacht, kunnen (extra) steekproeven worden getrokken door de verantwoordelijke beleidsdirectie. Als de (Rijks)auditdienst van mening is dat het subsidiebeheer niet toereikend is zal dat ook aanleiding kunnen zijn tot het uitvoeren van extra steekproeven.

Doordat voorafgaand aan de subsidieverlening mogelijke risico's in beeld worden gebracht, goed worden afgewogen en dat hierop wordt geanticipeerd, zal de controle zodoende veel efficiënter en daarmee effectiever worden.

III Sanctie-instrumentarium (vragen 4, 5, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 37, 38, 39, 61, 62)

Er is nadrukkelijk geen sprake van een lager sanctie-instrumentarium. Tegelijk met het subsidiekader wordt een rijksbreed beleid geïntroduceerd om beter dan voorheen misbruik van subsidies te voorkomen en te bestrijden. De focus ligt hierbij in eerste instantie op een consequente toepassing van het ruime sanctie-instrumentarium:

- a. preventief weigeren van een subsidie;
- b. de subsidie lager of niet uitkeren;
- c. terugvorderen van de subsidie inclusief wettelijke rente; en
- d. aangifte bij openbaar ministerie.

Departementen zijn vrij om als ze dat nodig achten, in verband met risico's bij bepaalde regelingen, bovenop het rijksbrede beleid om misbruik tegen te gaan aanvullende maatregelen te treffen en sancties te ontwikkelen. Alle ervaringen met het sanctie-instrumentarium worden meegenomen in de evaluatie waarbij de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium expliciet zal worden gezien.

Het subsidiekader introduceert vooralsnog geen centrale mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes bij misbruik van subsidies. Dit kader krijgt de vorm van Aanwijzingen voor de Rijksdienst waardoor de introductie van een boete niet mogelijk is. Voor het opleggen van bestuurlijke boetes is immers een wettelijke grondslag vereist. Een eventuele centrale wettelijke verankering in de toekomst zou na de evaluatie van het sanctie-instrumentarium mogelijk kunnen zijn. Zoals gezegd zijn departementen wel vrij om de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes in hun (kader)wetten op kunnen nemen.

De voorbeelden van mogelijke straffen die in vraag 5 worden genoemd (5 jaar geen subsidie, inkomenssteun, toeslagen of andere specifieke uitkeringen van gemeente, provincies en waterschappen) zijn niet aan de orde. Voor degelijkere verstrekkende maatregelen is, los van de juridische haalbaarheid, geen aanleiding. Van geval tot geval zal worden gezien of een subsidie preventief zal worden geweigerd.

Als antwoord op vraag 37 waarin wordt gevraagd of er sprake is van strijdigheid met de benadering van handhaving bij andere wetten (zoals Mededingingswet en de Wet financieel toezicht) wordt opgemerkt dat er van strijdigheid met andere wetten geen sprake is.

Aangifte van fraude

Bij vraag 61 wordt gevraagd of er altijd aangifte bij het openbaar ministerie wordt gedaan. Met de introductie van het uniform subsidiekader zal bij fraude of valsheid in geschrifte consequent aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM) en zal dit ook worden geregistreerd. Er wordt momenteel ook aangifte gedaan bij het openbaar ministerie in geval van fraude. Er is echter geen zicht op de mate waarin dit voorkomt.

Bij vraag 62 wordt gevraagd tegen wie of wat er aangifte bij het openbaar ministerie wordt gedaan. Net als voorheen blijft de aanvrager verantwoordelijk voor het indienen van een aanvraag. Aangifte wordt gedaan van een strafbaar feit, waarbij zo mogelijk wordt aangegeven wie het feit heeft gepleegd. In een subsidieverhouding zal dit veelal de aanvrager zijn. Indien, zoals het voorbeeld in vraag 9 stelt, een penningmeester subsidie aanvraagt namens de vereniging, dan is en blijft de vereniging verantwoordelijk. Het subsidiekader leidt hierbij niet tot een verandering. Aangifte bij het openbaar ministerie kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. Er is dus niet gekozen voor een straf van civielrechtelijke aard zoals in vraag 11 wordt geïmpliceerd.

Bij vraag 10 wordt gevraagd of iemand die voor de aangevraagde subsidie verantwoordelijk strafrechtelijk kan en wordt vervolgd indien het vertrouwen geschonden blijkt te zijn. Het schenden van vertrouwen is als zodanig geen strafbaar feit dat tot vervolging kan leiden. Indien die schending is aan te merken als fraude of valsheid in geschrifte, wordt wel aangifte gedaan van een strafbaar feit. Of dit leidt tot straf ligt buiten de invloedssfeer van de subsidieverstrekker. Het besluit tot strafvervolging is immers een bevoegdheid van het OM. In de overige gevallen wordt de schending, bijvoorbeeld het niet voldoen aan de meldingsplicht wanneer activiteiten niet worden uitgevoerd, aangemerkt als misbruik en wordt het subsidiebedrag teruggevorderd inclusief wettelijke rente. Het schenden van het vertrouwen heeft zodoende altijd consequenties voor de subsidieontvanger.

IV Departementale registratie van misbruik (vragen 17, 30, 50, 59, 60)

Er zijn op dit moment geen kwantitatieve gegevens beschikbaar van de mate waarin misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt. Het subsidiekader introduceert een departementale registratie van misbruik om dit beter in kaart te brengen. Ten eerste kan deze registratie bijdragen aan de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan een subsidieregeling, de controles en een individuele subsidietoekenning (preventieve weigering). Daarnaast biedt de registratie op departementaal niveau inzicht in de aard en omvang van misbruik. Deze informatie kan gebruikt worden bij het ontwerpen en bijstellen van subsidieregelingen en bij de evaluatie van regelingen. Ook worden de departementale bevindingen en registratie van misbruik meegenomen in de evaluatie van het subsidiekader, met name bij de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium. De mate waarin er bij een regeling sprake is van oneigenlijk gebruik zal expliciet bij de periodieke evaluatie van subsidieregelingen aan de orde komen.

Naar aanleiding van vraag 60 waarin wordt gevraagd of alle fraudeurs vanaf 2012 weer met een schone lei beginnen wordt opgemerkt dat er op dit moment geen sprake is van centrale registratie van misbruik op departementaal niveau, zoals voorgesteld in het subsidiekader. Wel wordt nu al in het individuele dossier opgenomen of er sprake is van fraude. Deze informatie blijft relevant voor toekomstige subsidieverstrekingen aan deze subsidieontvangers. Dit geldt ook onder het uniforme subsidiekader. Dus fraudeurs beginnen niet met een schone lei vanaf 2012.

Uitwisseling van gegevens over misbruik

Vooralsnog is niet gekozen voor een interdepartementale registratie van misbruik. Het opzetten van een dergelijk registratiesysteem van misbruik bij subsidies moet zorgvuldig gebeuren in verband met de bescherming van de persoonsgegevens. De lasten van een interdepartementale registratie zullen als gevolg hiervan aanzienlijk hoger zijn dan een departementale registratie. De focus ligt daarom in eerste instantie op departementale registratie van misbruik. De wenselijkheid en noodzaak van interdepartementale registratie van subsidies wordt bij de evaluatie bezien. Ten aanzien de suggestie in vraag 59 om gegevens met de belastingdienst en visa versa uit te wisselen, wordt opgemerkt dat gelet op de fiscale geheimhoudingsplicht enerzijds en de vereisten van de Wet Bescherming Persoonsgegevens anderzijds uitwisseling van gegevens tussen subsidieverstrekende bestuursorganen en de Belastingdienst aan strenge regels is gebonden. Zonder wettelijke voorziening is doorlevering van dergelijke (geregistreerde) gegevens over en weer niet toegestaan.

V Prestatie subsidiëring (vragen 8, 32, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 52)

Het subsidiekader gaat, vooral voor kleinere subsidies (arrangementen 1 en 2), uit van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van werkelijke kosten. Prestatiesubsidiëring betekent dat er een vast bedrag verleend wordt voor een bepaalde prestatie of het uitvoeren van een bepaalde activiteit. De nadruk bij de subsidieverlening komt, veel meer dan nu, te liggen op het vooraf vaststellen en definiëren van de prestatie/activiteit waarvoor de subsidie wordt verstrekt tegen een vooraf afgesproken bedrag. Dit bedrag wordt bepaald in de regeling of op basis van een begroting die wordt ingediend bij de aanvraag. Deze begroting wordt vooraf kritisch onderzocht en deze toets kan er (eventueel) leiden tot een verlaging van het toe te kennen subsidiebedrag. Bij de verantwoording en/of controle ligt de nadruk op de vraag of de prestatie is geleverd. Als de prestatie is geleverd wordt dit bedrag uitgekeerd. Indien niet kan worden aangetoond dat de gesubsidieerde activiteiten voldoende zijn uitgevoerd of dat aan alle aan de subsidie verbonden verplichtingen (bijv. meldingsplicht) is voldaan, zal de subsidie niet of slechts gedeeltelijk worden uitgekeerd of worden teruggevorderd met wettelijke rente.

Door het afrekenen op basis van prestaties en het vervallen van (de gedetailleerde) financiële verantwoording bij kleine subsidies worden de administratieve lasten en de uitvoeringslasten fors verminderd. Daarnaast ontstaat een prikkel om de subsidie efficiënt te besteden, omdat – zolang de subsidieontvanger de prestatie/activiteit verricht – het subsidiebedrag hoger kan zijn dan de werkelijke kosten.

Naar aanleiding van vraag 32 waar wordt gevraagd of er voor de toetsing van de effectiviteit van het beleid wel wordt verzicht om inzage te geven in wat de activiteiten hebben gekost wordt opgemerkt dat voor het toetsen van de effectiviteit van beleid vooral van belang is inzicht te hebben op het behalen van de prestaties en activiteiten. Het op micro-

niveau inzicht hebben in de werkelijke kosten van een activiteit is hiervoor niet van belang.

«Overschotten»

Bij prestatiesubsidiëring is geen sprake van overschotten omdat het systeem uitgaat van het subsidiëren van voor een vooraf overeengekomen prestatie voor een vast bedrag. Het kan incidenteel voorkomen dat – zolang de subsidieontvanger de prestatie/activiteit verricht – het subsidiebedrag hoger kan zijn dan de werkelijke kosten. Excessen waarbij er 20 000 euro meer wordt gesubsidieerd dan dat een activiteit werkelijk gekost heeft, zoals in vraag 40 wordt beschreven acht het kabinet niet wenselijk. Om dit soort excessen te voorkomen kunnen verschillende maatregelen worden genomen. Ten eerste komt de nadruk bij de subsidieverlening te liggen op het vaststellen van een realistisch subsidiebedrag voor een bepaalde prestatie. Departementen moeten dit vooraf bij het opstellen van de regeling of op basis van de bij de aanvraag ingediende begroting bepalen. Hiervoor wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van instrumenten zoals marktverkenningen, referentielijsten en normbedragen of forfaitaire (uur-)tarieven. Daarnaast kan het risico op «overschotten» worden beperkt door het project niet voor 100% te subsidiëren. Bijkomend voordeel daarbij is een grotere betrokkenheid van de subsidieontvanger of van andere financiers bij het behalen van de prestatie. Ten slotte is het mogelijk, wanneer de kosten van de prestatie niet realistisch kunnen worden begroot, om bij subsidies tussen de 25 000 en 125 000 euro te verantwoorden op basis van een opgave van de totale kosten (bijvoorbeeld bij innovatiesubsidies). De verantwoording vindt plaats op basis van een (bestuurs-)verklaring van de subsidieontvanger over het totaal van kosten en baten van de prestatie: dus geen gedetailleerde kostenverantwoording.

Overigens wordt deze systematiek van prestatiesubsidiëring voornamelijk toegepast bij kleine subsidies waarmee de omvang van «overschotten» wordt beperkt. Voor subsidies boven de 125 000 euro kan altijd een kostenverantwoording worden gevraagd.

Het koppelen van een meldingsplicht en/of bestedingsvoorwaarden aan «overschotten», zoals wordt gesuggereerd in respectievelijk vraag 43 en 44, past niet in een systeem waarin de focus ligt op het behalen van de prestatie in plaats van op het vergoeden van de werkelijke kosten. Daarnaast zouden dergelijke voorwaarden veel administratieve- en controlelasten met zich meebrengen, omdat hier een aparte administratie voor moet worden bijgehouden en de instelling zou moeten monitoren of het normpercentage wordt overschreden. Er geldt wel een meldingsplicht ten aanzien van de prestatie. De subsidieontvanger moet melden wanneer de prestatie niet wordt geleverd volgens de afspraken in de subsidiebeschikking, op basis waarvan de subsidie kan worden bijgesteld. Indien de subsidieontvanger niet meldt terwijl wel gemeld had moeten worden, wordt de subsidie in zijn geheel teruggevorderd.

VI Accountantsverklaringen en Sisa (vragen 46, 47, 53, 54, 55, 56)

Met het subsidiekader komt de mogelijkheid tot het opvragen van een accountantsverklaring tot 125 000 euro te vervallen. In reactie op vraag 46 waarbij wordt gevraagd naar uitzonderingsmogelijkheden op deze regel wordt allereerst opgemerkt dat er bij subsidies onder de 125 000 euro niet wordt gekeken naar de besteding van de middelen, maar naar het verkrijgen van zekerheid over de prestatie voor een vooraf overeengekomen subsidiebedrag. Hiervoor is ondermeer gekozen omdat de kosten van een financiële verantwoording met een accountantsverklaring bij

relatief kleine bedragen niet in verhouding staat tot het subsidiebedrag. Het laten vervallen van de financiële verantwoording en accountantsverklaring bij subsidies tot 125 000 euro bespaart ca. 13% in de administratieve lasten voor de subsidieontvanger en ca. 10% in de uitvoeringslasten voor de overheid. Dit komt neer op een jaarlijkse besparing van ruim 32 miljoen euro. In uitzonderlijke gevallen kan er wel gebruik worden gemaakt van de bestuursverklaring over de werkelijke kosten (zie ook onderdeel V). Steekproefsgewijs kan de subsidieverstrekker, zoals thans ook al het geval is, de opgegeven totalen controleren.

Bevoegdheid tot verstrekking accountantsverklaringen

Het Subsidiekader sluit aan bij de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de accountantscontrole. Dit betekent dat inderdaad alleen accountants die op grond van de Wet op de Registeraccountants (WRA) of de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA) ingeschreven zijn en voldoen aan de beroepsregelgeving die op grond van deze wet is opgesteld in aanmerking komen om een verklaring af te geven bij een subsidieverantwoording. De reden hiervoor is dat het wetgevingsarrangement voor het accountantsberoep voorziet in eisen ten aanzien van onder andere de opleiding, de kwaliteitsbewaking en -toetsing en het tuchtrecht. Evenals ten aanzien van jaarrekeningen op grond van Titel 9 BW 2 sluiten wij hierbij aan.

AFM-vergunning

Bij vraag 53 wordt ingegaan op de vraag of bij een accountantsverklaring wordt geëist dat het accountantskantoor in het bezit is van een AFM-vergunning. Indien de verantwoording is genoemd in de bijlage van de Wet toezicht accountantsorganisaties (WTA) is een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) noodzakelijk. Indien de verantwoording niet op de lijst staat is een AFM-vergunning niet verplicht. Het criterium voor opname in deze lijst is het openbare karakter van de verantwoording waarbij de accountantsverklaring wordt afgegeven. Subsidieverantwoordingen (anders dan Single information single audit bij gemeenten en provincies) staan in de regel niet op deze lijst.

Single information en single audit (SiSa)

Bij Single information Single audit is er sprake van één verantwoordingsdocument, met één accountantsverklaring en waarbij met één controle-tolerantie wordt gecontroleerd, in plaats van meerdere verantwoordingen die elk met hun eigen controletolerantie worden gecontroleerd. De controle tolerantie heeft dan betrekking op het totale bedrag van de subsidies. Deze aanpak leidt tot

- a) een vermindering van de controledruk en controlekosten (systemgerichte controle en per groep); en
- b) adequate zekerheid bij de verantwoording over de rechtmatigheid, waarbij de huidige onnodige hoge controle intensiteit wordt weggenomen.

In het hoger onderwijs wordt al verantwoord langs deze, met de algemene rekenkamer afgestemde systematiek (zie kader). De controle geschiedt op basis van de professionele risicobeoordeling van de accountant. Die moet een zekerheid bieden bij de totale massa. Hij kijkt hierbij niet alleen naar de grootste geldstromen.

Pilot Lastenreductie doelsubsidies Hoger onderwijs: tot 80% kostenbesparing

Universiteiten kunnen zich sinds 2007 over specifieke doelsubsidies verantwoorden met één financieel verantwoordingsdocument, één controle en één accountantsverklaring. De Rijksoverheid (FIN, OCW, EZ, VROM, WWI en LNV) heeft hiertoe een convenant afgesloten

met de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad. Dit betekent dat de universiteit zich jaarlijks verantwoordt met één subsidieverantwoording voor alle ontvangen specifieke rijkssubsidies (oplopend tot tientallen per jaar). Naar schatting besparen universiteiten hiermee tot circa 80% in administratieve controlelasten ten aanzien van de financiële verantwoording.

VII Rechtmatigheid geborgd (vragen 19, 49, 51)

Zoals hiervoor aangegeven is in dit subsidiekader absoluut geen sprake van «het geheel achterwege laten van controle». De rechtmatigheid van de subsidies worden onder het voorgestelde subsidiekader goed geborgd.

In algemene zin moeten de beheersprocessen van het departement leiden tot de uitkomst in de financiële verantwoording dat aan rechtmatigheidseisen is voldaan, met inachtneming van de geldende betrouwbaarheids- en nauwkeurigheidseisen op artikelniveau. Het subsidiebeheer moet daarbij van kwalitatief goed niveau zijn. Daarbij zijn de bepalingen van dit subsidiekader leidend. De invoering van het subsidiekader leidt tot aanpassing van wet- en regelgeving op het terrein van subsidies. Wanneer de naleving in de praktijk conform deze wet- en regelgeving is heeft dit voor de rechtmatigheid geen gevolg. Rechtmatigheid van de subsidie betekent immers dat de daarvoor relevante wet- en regelgeving is nageleefd. Als bijvoorbeeld in de subsidieregeling is opgenomen dat bij bedragen tot 25 000 euro «verlenen is vaststellen», is dat bij het controlebeleid het uitgangspunt. Zekerheid ten aanzien van de uitgaven en beheer wordt slechts verlangd ten aanzien van eisen die in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Indien de regeling minimale eisen stelt, betekent dit ook toetsing aan deze minimale eisen. In het kader van beleid om misbruik te voorkomen worden dan nog steekproeven getrokken en sancties opgelegd. Voor het controlearrangement maakt het niet uit of een subsidieregeling wordt verantwoord op een klein of een groot begrotingsartikel. Wanneer fouten of onzekerheden ten opzichte van de van toepassing zijnde subsidieregels voorkomen bestaat er in de rapportage aan de Tweede Kamer in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij een kleiner artikel een ruimere marge voordat daarover gerapporteerd moet worden dan bij grote artikelen. Dit is in het experiment toleranties ook zo met uw Kamer afgesproken (brief van 20 december 2007, Kamerstukken 31 031, nr. 19).

De met de controle van het jaarverslag van het ministerie belaste accountant zal vaststellen aan welke eisen het toezicht door de beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor de regeling moet voldoen wil de betrokken accountant daarop kunnen steunen voor diens oordeel over de rechtmatigheid van de subsidiestromen. Dat betekent eigenlijk dat de accountant een vertaling maakt van dit deel van het financieel beheer naar zekerheid over de gelden op artikelniveau, inclusief een vertaling van de betrouwbaarheids- en nauwkeurigheidseisen. Deze vertaling is een kwalitatief afwegingsproces, waarbij uiteindelijk de rechtmatigheid op artikelniveau moet zijn geborgd. Hierbij worden, mede met het oog op de doelmatigheid, het totaal van de uitgaven en de risico-inschattingen binnen een artikel in aanmerking genomen.

Als de (Rijks)auditdienst van mening is dat het subsidiebeheer niet toereikend is zal dat aanleiding zijn tot extra werkzaamheden (bijvoorbeeld steekproeven). Het is raadzaam de inrichting van het subsidiebeheer vooraf af te stemmen met de (Rijks)auditdienst om problemen achteraf, zoals tekortkomingen in financieel beheer, onrechtmatigheden of aanvullende informatievragen naar het veld, te voorkomen.

VIII Overzicht van subsidies (vragen 7, 26)

In het kader van de ontwikkeling van het subsidiekader is in 2007 een inventarisatie van het aantal subsidieverstrekingen uitgevoerd. Het Rijk heeft in 2007 ca. 70 000 subsidies verstrekt. Het kabinet beschikt niet over het gevraagde overzicht van subsidies en de daarbij behorende bedragen/ financieel belang, voorwaarden, doelen en looptijden. In 2003 heeft de minister van Financiën in een debat over het rapport 'Zicht op Subsidies' met de Kamer afgesproken dat eens in de vier jaar (voorafgaand aan het jaar van een kabinetsformatie) een overzicht van subsidies zal worden opgesteld. In 2006 is het Instrumentoverzicht Rijk (IOR) en een managementsamenvatting aan de Tweede Kamer gezonden (2005–2006, 30 300 IXB, nr. 27). Het IOR geeft inzicht in alle geldstromen die het Rijk verlaten, waaronder uitgaven aan subsidies en overdrachten. Per begroting geeft het IOR op regelingniveau inzicht in de uitgaven, het doel, de doelgroep en de looptijd van een regeling. Een nieuw subsidieoverzicht wordt in 2010 aan de Tweede Kamer gezonden.

IX Besparingspotentieel van het subsidiekader (vragen 6, 25, 34, 35, 36)

In vraag 36 wordt gevraagd wat de regering een acceptabele hoogte van administratieve lasten en uitvoeringslasten vindt. Het kabinet beoogt met het subsidiekader de administratieve lasten van subsidieontvangers en de uitvoeringslasten van de overheid op verantwoorde wijze zoveel mogelijk te verminderen. Daarom wordt geen absolute norm, in bedragen of procenten, als acceptabele hoogte van de administratieve lasten en uitvoeringslasten gehanteerd. Het kabinet streeft naar zo min mogelijk lasten.

Onderzoeksbureau EIM heeft het besparingspotentieel van het subsidiekader berekend, uitgedrukt in vermindering van de administratieve lasten en de uitvoeringslasten¹. Het EIM-rapport wordt aan de Kamer beschikbaar gesteld². Door toepassing van het subsidiekader is een totale besparing van de administratieve lasten te bereiken van bijna 58 miljoen euro, overeenkomend met 30% van de huidige lasten. Naast besparingsmogelijkheden zijn er ook maatregelen om misbruik tegen te gaan die tot een verzwaring van lasten kunnen leiden zoals het uitvoeren van extra steekproeven ter plekke en het eventueel vooraf opvragen van meer informatie. Toepassing van deze maatregelen zou kunnen leiden tot een lastenverzwaring van bijna 2 miljoen euro. Bij saldering van het besparingspotentieel en de mogelijke lastenverzwaring is er sprake van een netto besparingspotentieel van ongeveer 56 miljoen euro op de administratieve lasten. Tabel a geeft inzicht in het besparingspotentieel per maatregel.

Tabel a Besparingspotentieel administratieve lasten in euro's per jaar

	Besparingsmaatregelen subsidiekader	Potentiële lastenvermindering	
		In %*	In miljoenen euro
1	Vereenvoudiging en uniformering begrippen, berekeningen en tarieven	6	11
2	Subsidie < € 25 000 op basis van 1 aanvraag	8	16
3	Vereenvoudiging en uniformering bevoorschotting	2	3
4	Minder tussenrapportages	1	3
5	Geen financiële verantwoording en geen accountantsverklaring bij subsidies tot € 125 000	13	25
	<i>Totaal bruto</i>	<i>30</i>	<i>58</i>

¹ Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht; EIM; 2008.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Besparingsmaatregelen subsidiekader		Potentiële lastenvermindering	
6	Mogelijke verzwaring i.v.m. maatregelen om misbruik te voorkomen	- 1	- 2
<i>Totaal netto</i>		<i>29</i>	<i>56</i>

* afgeronde percentages: de percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijkssubsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen. Bron: EIM, 2008

Door toepassing van het subsidiekader is een totale besparing van de uitvoeringslasten te bereiken van 18 miljoen euro, overeenkomend met 23% van de huidige lasten. Toepassing van maatregelen om misbruik tegen te gaan zouden kunnen leiden tot een lastenverzwaring van bijna 1 miljoen euro. Bij saldering van het besparingspotentieel en de mogelijke lastenverzwaring (zoals het uitvoeren van extra steekproeven ter plekke) is er sprake van een netto besparingspotentieel van ongeveer 17 miljoen euro op de uitvoeringslasten. Tabel b geeft inzicht in het besparingspotentieel per maatregel.

Tabel b Besparingspotentieel uitvoeringslasten in euro's per jaar

Besparingsmaatregelen subsidiekader		Potentiële lastenvermindering	
		In %*	In miljoenen euro
1	Vereenvoudiging en uniformering begrippen, berekeningen en tarieven	6	4
2	Subsidie < € 25 000 op basis van 1 aanvraag	6	5
3	Vereenvoudiging en uniformering bevoorschotting	1	1
4	Minder tussenrapportages	0	0
5	Geen financiële verantwoording en geen accountantsverklaring bij subsidies tot € 125 000	10	8
<i>Totaal bruto</i>		<i>23</i>	<i>18</i>
6	Mogelijke verzwaring i.v.m. maatregelen om misbruik te voorkomen	- 1	- 1
<i>Totaal netto</i>		<i>22</i>	<i>17</i>

* afgeronde percentages: de percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijkssubsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen. Bron: EIM, 2008

Naar aanleiding van vraag 25, waar wordt gevraagd of de kostenvermindering van UL en AL in mindering wordt gebracht op de verstrekte subsidies, wordt opgemerkt dat de vermindering van uitvoeringslasten en administratieve lasten niet leidt tot lagere individuele subsidieverstrekingen.

Vraag 35 gaat in op de vraag waarom er geen relatie is gelegd tussen de bespaarde administratieve lasten en de hoogte van het subsidiebedrag. De hoogte van de te bereiken besparing is niet afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag. Bij de ontwikkeling van het subsidiekader is proportionaliteit tussen de lasten en het subsidiebedrag wel als één van de uitgangspunten gehanteerd. Mede hierom is gekozen voor toepassing van drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen op basis van de hoogte van het verleende subsidiebedrag.

Net als bij het onderzoek van EIM was het doel van het Sira-onderzoek om de potentiële lastenreductie als gevolg van toepassing van het subsidiekader in kaart te brengen. Het Sira-onderzoek had het karakter van een pilot. In dit onderzoek is voor een achttal verschillende subsidieregelingen

de lastenreductie in kaart gebracht op basis van de, destijds beschikbare, contouren van het subsidiekader. Gezien het pilot-karakter van het Sira-onderzoek, zijn hierin geen uitspraken gedaan over gemiddelde lasten en besparingen. De in vraag 34 genoemde gemiddelden van 21% (AL) en 11% (UL) kunnen wij in dit verband niet plaatsen. In het onderzoek van EIM is op basis van het in de tussentijd uitgewerkte subsidiekader een representatieve inschatting berekend van het besparingspotentieel van het subsidiekader. De uitkomsten van zowel het Sira-onderzoek als het EIM-onderzoek wijzen in dezelfde richting: door toepassing van het subsidiekader kunnen aanzienlijke reducties worden gerealiseerd op zowel de administratieve lasten als de uitvoeringslasten.

X Kosten van implementatie (vragen 20, 21)

De geschatte kosten van de implementatie van het subsidiekader zijn niet bekend. Toepassing van het subsidiekader op nieuwe subsidieregelingen brengt naar verwachting geen extra kosten met zich mee. Om de kosten van implementatie voor bestaande regelingen zoveel mogelijk te beperken, is gekozen voor een overgangstermijn van twee jaar. Dit biedt de mogelijkheid om bij de aanpassing van subsidieregelingen en werkprocessen aan te sluiten bij geplande herzieningen en vereenvoudigingsinitiatieven. Een voorbeeld hiervan is de invoering van het EZ-kaderbesluit. Ook hoeven regelingen die binnen twee jaar aflopen niet te worden aangepast. In vraag 21 wordt gevraagd naar de kosten voor het vormen van elektronische formulieren en loketten. Deze kosten zijn niet bekend. Door de invoering van het subsidiekader worden veelgebruikte begrippen en voorwaarden vereenvoudigd en geüniformeerd. In dit kader zal ook zoveel mogelijk met modelformulieren worden gewerkt. Deze elementen vormen een goed uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van elektronische formulieren en loketten. Tegenover initiële kosten voor die ontwikkeling zal natuurlijk ook weer een besparing in de administratieve en uitvoeringslasten worden bereikt. Initiatieven hiertoe maken geen deel uit van de implementatie van het subsidiekader maar zullen in een vervolgfase aan bod komen, zoals ook aangekondigd in de brief die de minister van Financiën aan de Tweede Kamer heeft gestuurd (kamerstukken II 31 865/31 031, nr. 5).

XI Overig (vragen 1, 2, 13, 22, 24, 33, 57, 58)

(vraag 1) Waarom wordt er niet geëxperimenteerd met de voorgestelde aanpak in een of meerdere departementale subsidiekaders, zoals bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer suggereert?

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat het subsidiekader de mogelijkheid biedt verschillende varianten van het sanctiebeleid uit te werken. Met de invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader wordt een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Daarbij zijn departementen vrij om als ze dat nodig achten bovenop dit rijksbrede beleid aanvullende maatregelen te treffen en sancties te ontwikkelen. Eventuele ervaringen worden meegenomen in de evaluatie waarbij de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium expliciet zal worden bezien.

Mogelijk is de vraag niet gericht op de suggestie van de Rekenkamer ten aanzien van het sanctiebeleid, maar werd met de vraag een experiment met het subsidiekader gesuggereerd. Experimenteren met de systematiek van het subsidiekader ligt niet voor de hand omdat een belangrijke doelstelling juist is het uniformeren van de regels voor het financiële beheer van subsidies (aanvraag, uitvoering en de verantwoording). Bij de ontwikkeling is al veel en nadrukkelijk aandacht geweest voor de effecten van het

kader op de uitvoering. Ten eerste is zoveel mogelijk uitgegaan van maatregelen die zich in de praktijk al hebben bewezen, zoals het verhogen van de grens voor een accountantsverklaring, automatische bevoorschotting en lumpsumsubsidieëring. Hierbij is gebruik gemaakt van de kennis en expertise van departementen die al langer op verschillende wijzen met het vereenvoudigen van het subsidiebeheer bezig zijn zoals het Kaderbesluit EZ-subsidies, de VWS subsidieregeling en de pilot Lastenreductie doel-subsidies universiteiten. Daarnaast zijn de uitvoeringsorganisaties nauw betrokken geweest bij de uitwerking van dit kader. Ten slotte is er gedurende de uitwerking voor ca. 20 regelingen gekeken naar de effecten van het kader op het uitvoeringsproces en zijn de uitkomsten hiervan mee genomen bij de verdere ontwikkeling van het kader. De uitvoeringsaspecten zijn hiermee uitgebreid bij de ontwikkeling van het subsidiekader aan bod gekomen. Daarom is er niet voor gekozen om met het subsidiekader te experimenteren, temeer uniformering van de uitvoering en verantwoording één van de kerndoelstellingen is.

(vraag 2) In hoeverre biedt dit subsidiekader een oplossing voor de problemen in het subsidiebeheer, die de Algemene Rekenkamer signaleert in de departementale jaarverslagen over 2008?

Het subsidiekader biedt een oplossing voor de problemen die de Algemene Rekenkamer signaleert met betrekking tot bevoorschotting en termijnen: eenvoud en uniformiteit leiden tot een eenvoudiger uitvoeringsproces. Ook biedt het kader handvatten voor het tegengaan van misbruik. Overigens zal de subsidieontvanger binnenkort door wijzigingen in de Algemene Wet bestuursrecht en door het van kracht worden van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen een instrument in handen krijgen om de overheid te dwingen zich aan termijnen te houden.

(vraag 13) Waarom regelt de minister zijn aanwijzingen (waaronder het sanctie-instrumentarium) niet in een wetsvoorstel?

Het subsidiekader betreft een nieuw kader voor de uitvoering en de verantwoording van subsidies. Door dit kader vorm te geven in Aanwijzingen voor de Rijksdienst kan een snelle invoering van het kader worden gerealiseerd en is er voldoende flexibiliteit om snel en adequaat in te spelen op ervaringen met het subsidiekader in de komende tijd. Het subsidiekader zal in 2012 worden geëvalueerd. In de evaluatie zullen de volgende aspecten in ieder geval worden meegenomen:

- de werking van het subsidiekader;
 - de bindende werking van de Aanwijzingen voor de Rijksdienst; en
 - de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium.
- Gelijktijdig met de implementatie wordt en de komende periode met vertegenwoordigers van de betrokken medeoverheden verkend of het toepassing van het subsidiekader op de financiële stromen van de medeoverheden mogelijk is. Dit kan mogelijk tot aanzienlijke extra lastenbesparingen leiden vanwege de grote aantallen subsidieverleningen. De uitkomsten van de evaluatie van het subsidiekader en de gesprekken met medeoverheden over toepassing van het subsidiekader vormen een moment om de mogelijkheden van concentratie van wet- en regelgeving in één subsidiewet te bezien. De ministers van Financiën en Justitie zullen te zijner tijd hier eventuele voorstellen voor doen.

(vraag 22) De vergemakkelijking van de subsidie zal een extra stroom van aanvragen opgang brengen, kunt u duidelijk aangeven wat de verwachte stijging van subsidieverstreking zal zijn?

Het is mogelijk dat er, vanwege de lastenvermindering, meer aanvragen worden gedaan. Niet bekend is hoe groot dit effect is. Voor zover er

sprake is van een subsidieplafond leiden mogelijke extra aanvragen niet tot een hoger budgettair beslag.

(vraag 24) Indien bestaande subsidieregelingen na 2012 niet voldoen aan de nieuwe wet- en regelgeving mogen deze regelingen dan nog in stand worden gehouden?

Het subsidiekader wordt vastgelegd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Het kabinet heeft besloten dat alle subsidieregelingen per 1 januari 2012 aan deze aanwijzingen moeten voldoen. De ministeries zullen hieraan uitvoering geven. Er is geen aanleiding om te twijfelen dat dit niet gebeurt.

(vraag 31) Waarom is er gekozen voor het rijksbreed invoeren van het subsidiekader, en niet voor het tegelijk invoeren op gemeenteniveau?

Subsidieverstrekking door gemeenten behoort tot het gemeentelijke domein. Zoals in de brief aan de Tweede kamer (kamerstukken II 31 865/31 031, nr. 5) is aangegeven worden de mogelijkheden daarvoor met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en vertegenwoordigers van gemeenten verkend. De VNG is voornemens om nog dit jaar een model Algemene Subsidieverordening (ASV) voor gemeenten te publiceren op basis van de uitgangspunten van het subsidiekader. Daarnaast wordt aan medeoverheden voorlichting gegeven over de mogelijkheden van het subsidiekader. Ten slotte wordt er samen met de gemeenten en andere subsidieverstrekkers onderzocht of het subsidiekader kan worden toegepast bij de (jeugd)zorginstellingen die overheidsbreed veel subsidies ontvangen zoals Spirit Amsterdam, het Altra College te Amsterdam, de Blijfgroep en het Leger des Heils.

(vraag 33) Waarom worden de grenzen gehanteerd van 25 000 euro en 125 000 euro voor de verschillende verantwoordings- en controlearrangementen?

Om de proportionaliteit te borgen is de toepassing van de arrangementen gebonden aan een objectief criterium: het toegekende subsidiebedrag. Bij de keuze van de grensbedragen is aangesloten bij bestaande praktijken. Een aantal ministeries vraagt bijvoorbeeld al standaard geen accountantsverklaring bij de verantwoording beneden de 125 000 euro. Tevens is gekeken naar de impact op de huidige subsidies. Veruit de meeste subsidies die door het Rijk worden verstrekt zijn kleine subsidies, dat wil zeggen subsidies onder de 25 000 euro. Dit betekent dat met de gekozen indeling de meeste subsidies in een eenvoudig arrangement vallen in plaats van een zwaar verantwoordingsregime op basis van werkelijke kosten. Niettemin blijft de keuze voor deze grenzen deels arbitrair. De grensbedragen kunnen periodiek worden aangepast indien daar aanleiding toe is.

(vraag 39) Kan de regering in dit kader ingaan op de inhoudelijke kritiek van de Rekenkamer en Actal?

De reactie op het advies van de Algemene Rekenkamer is bijgevoegd bij de nota «Kader financieel beheer subsidies» (kamerstukken II 31 865/31 031, nr. 5). Ten aanzien van de opmerkingen van Actal en de AR over het sanctie-instrumentarium wordt verwezen naar onderdeel 2 van de nota.

(vraag 57) In welk opzicht wijken de subsidies en de lasten hiervan van de nationale subsidieregelingen af van de Europese regelingen?

Europese subsidieregelingen kenschetsen zich veelal door ingewikkelde voorwaarden en meerdere controles. De lasten van deze subsidies worden, ook ten opzichte van nationale regelingen, als hoog ervaren.

De lidstaat voert zelf de eerste controles uit. Vanuit haar supervisie rol doet de Europese Commissie steekproefsgewijs controles in lidstaten. Ook de Europese Rekenkamer voert in lidstaten controles uit voor haar onderzoek ten behoeve van haar jaarverslag over de EU begroting. Een voorbeeld is de cross compliance regeling bij de landbouwfondsen waarbij boeren aan circa 200 aanvullende voorwaarden moeten voldoen. Deze voorwaarden, de 'Randvoorwaarden GLB' bestaan uit het naleven van wettelijke eisen ('beheerseisen') door landbouwers. Het gaat om eisen op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. De eisen komen voort uit 19 Europese richtlijnen of verordeningen. Als tijdens een controlebezoek wordt vastgesteld dat een of meerdere randvoorwaarden door een landbouwer niet zijn nageleefd, moet een korting worden toegepast op het totale bedrag van alle door hem of haar aangevraagde steun. Met name de complexiteit van regels verhoogd het risico op onregelmatigheden en interpretatie discussies tussen de lidstaat, de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. De Europese Commissie behoudt zich in veel gevallen het recht voor om pas in concrete geschillen tussen de lidstaat zich uit te spreken over haar interpretatie. Nederland heeft in het kader van de vereenvoudiging van regels bij de Europese Commissie erop aangedrongen in een eerder stadium en op verzoek van lidstaten duidelijkheid te geven over de uitleg en betekenis van EU regels.

(vraag 58) Kan toegelicht worden waarom er afgeweken wordt van de strengere verantwoordingseisen van de EU?

Het subsidiekader is niet in strijd met EU-regelgeving. Het subsidiekader maakt gebruik van de mogelijkheden die Europa biedt om kleine subsidies waarop Europese regelgeving van toepassing is zonder tussenkomst van de Europese Commissie te vertrekken. Hierdoor is het mogelijk om ook voor deze subsidies een lastenverlichting te realiseren.

Bijlage 1

In onderstaande tabel zijn de vragen in oorspronkelijke volgorde opgenomen en wordt verwezen naar het thema waar het antwoord op deze vraag aan de orde komt.

Nr	Vraag	Beantwoord bij onderdeel:
1	Waarom wordt er niet geëxperimenteerd met de voorgestelde aanpak in een of meerdere departementale subsidiekaders, zoals bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer suggereert?	XI
2	In hoeverre biedt dit subsidiekader een oplossing voor de problemen in het subsidiebeheer, die de Algemene Rekenkamer signaleert in de departementale jaarverslagen over 2008?	XI
3	Is het juist dat de «high trust» benadering tot nu toe niet alleen voorzag in meer vertrouwen en minder controles, maar dat daartegenover stond dat bij overtreding hogere boetes worden uitgedeeld en waarom lijkt dit uitgangspunt nu verlaten te worden?	III
4	Is er een voornemen de stichtingen/instellingen/burgers of bedrijven die misbruik van de subsidie maken ook te straffen?	III
5	Indien er voornemens zijn de stichtingen/instellingen/burgers of bedrijven te straffen voor het misbruik van de subsidies, kunt aangeven welke straffen hiervoor staan en wat dit inhoudt? (bijvoorbeeld 5 jaar geen subsidie, inkomenssteun, toeslagen of andere specifieke uitkeringen van gemeente, provincies en waterschappen).	III
6	Kunt u de kostenbesparing voor deze regeling volledig uitsplitsen en onderbouwen?	IX
7	Kunt u aangeven welke subsidies er verstrekt zijn in 2007 en 2008 met daarbij volledig aangegeven aan wie deze zijn verstrekt voor welk bedrag, met welke voorwaarden met welk doel en met welke looptijd?	VIII
8	Wordt bij de risicobenadering ook gekeken naar het bedrag van de subsidie ten opzichten van de totale kosten een project?	V
9	Bij de kleine subsidiebedragen gaat er gestuurd worden op vertrouwen, wordt bij de aanvraag iemand op persoonlijke titel (bijvoorbeeld penningmeester) hoofdelijk verantwoordelijk gesteld?	III
10	Indien iemand voor de aangevraagde subsidie verantwoordelijk is, kan en gaat deze ook strafrechtelijk vervolgd worden indien het vertrouwen geschonden blijkt te zijn?	III
11	Waarom wordt is er gekozen voor een straf van civielrechtelijke aard en niet van strafrechtelijke aard?	III
12	Waarom kiest de minister niet voor een strengere sanctie-instrumentarium, zoals Actal en de Algemene Rekenkamer hebben aanbevolen?	III
13	Waarom regelt de minister zijn aanwijzingen (waaronder het sanctie-instrumentarium) niet in een wetsvoorstel?	XI
14	Hoe staat het lagere sanctie-instrumentarium in verhouding met minder controle?	I
15	Hoe verhoudt het high trust beleid zich met minder controle en lagere sancties?	I
16	Wat zijn de redenen dat de bestuurlijke boetes ontbreken?	III
17	Hoe staat het lagere sanctie-instrumentarium in verhouding naar mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik?	III
18	Waarom wijkt de minister af van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij alle subsidies steekproefsgewijze controle uit te voeren en laat hij de mogelijkheid open voor een minimumvariant met alleen steekproefsgewijze verantwoording?	II
19	Welke gevolgen heeft het geheel achterwege laten van controle voor de zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven?	II+VII
20	Wat zijn de geschatte kosten van de implementatie t/m 2012?	X
21	Wat zijn de verwachte kosten voor het vormen van elektronische formulieren en loketten?	X
22	De vergemakkelijking van de subsidie zal een extra stroom van aanvragen opgang brengen, kunt u duidelijk aangeven wat de verwachte stijging van subsidieverstrekking zal zijn?	XI
23	Kunt u volledig aangeven waarop de steekproeven worden gebaseerd?	II
24	Indien bestaan de subsidieregelingen na 2012 niet voldoen aan de nieuwe wet- en regelgeving mogen deze regelingen dan nog in stand worden gehouden?	XI

Nr	Vraag	Beantwoord bij onderdeel:
25	Worden de kostenvermindering van zowel uitvoeringslasten van de overheid als de administratieve last wel in mindering gebracht op de verstrekte subsidies?	IX
26	Kan uitgesplitst naar arrangement aangeven worden: het aantal subsidieregelingen, het financieel belang van de subsidie-regelingen en het aantal subsidies?	VIII
27	Welke minimale controlemiddelen wil de regering gaan invoeren?	II
28	Welke risico's brengt dit systeem van goed vertrouwen met zich mee?	I
29	Hoe wordt ontmoedigd dat burgers of bedrijven misbruik maken van dit systeem?	I
30	Zal na het invoeren van dit subsidiekader bijgehouden worden hoeveel misbruik er wordt gemaakt van deze regeling?	IV
31	Waarom is er gekozen voor het rijksbreed invoeren van het subsidiekader, en niet voor het tegelijk invoeren op gemeentenniveau?	XI
32	Wordt er voor de toetsing van de effectiviteit van het beleid wel verzocht om inzage te geven wat de activiteiten hebben gekost?	V
33	Waarom worden de grenzen gehanteerd van 25 000 euro en 125 000 euro voor de verschillende verantwoordings- en controlearrangementen?	V
34	Kan het EIM-rapport over het besparingspotentieel van het subsidiekader aan de Kamer beschikbaar gesteld worden? Hoe verhouden de besparingspercentages van 30% (administratieve lasten) en 23% (uitvoeringslasten) zich tot de gemiddelde uitvoeringslasten van 21% (AL) en 11% (UL) van het SIRA-onderzoek?	IX
35	Waarom wordt geen relatie gelegd tussen de bespaarde administratieve lasten en de hoogte van het subsidiebedrag?	IX
36	Wat vindt de regering een acceptabele hoogte van de administratieve lasten en de uitvoeringslasten?	IX
37	Is het sanctie-instrumentarium niet in strijd met de gekozen benadering bij de handhaving van de Mededingingswet en de Wet financieel toezicht?	III
38	Waarom is er niet gekozen niet voor een strenger sanctie-instrumentarium, zoals Actal en de Algemene Rekenkamer hebben aanbevolen?	III
39	Kan de regering in dit kader ingaan op de inhoudelijke kritiek van de Rekenkamer en Actal?	III+ XI
40	Vindt de regering het wenselijk en doelmatig dat met een subsidie van bijvoorbeeld 100 000 euro met 80 000 euro een vooraf overeen gekomen prestatie wordt geleverd en dat de gesubsidieerde het overschot van 20 000 euro mag houden?	V
41	Welke maatregelen zet de regering in om grote overschotten bij de lumpsumsubsidieering te voorkomen?	V
42	Hoe ziet de regering de mogelijkheid die het subsidiekader biedt om geen controle uit te voeren op een subsidieregeling in relatie tot de lumpsumfinanciering?	V
43	Waarom regelt de regering geen terugbetalingsregeling of meldingsplicht voor overschotten boven een bepaald niveau, bijvoorbeeld van meer dan 5 of 10 procent?	V
44	Zitten er bepaalde eisen aan de overschotten, met andere woorden kan bijvoorbeeld een overschot van de innovatievoucher aan onderwijs worden besteed?	V
45	Waarom wordt voor het al of niet verstrekken van een lumpsumsubsidie in het subsidiekader geen onderscheid naar bijvoorbeeld de mate van inzicht van departementen in de kostprijs van prestaties, of in de elasticiteit van de kostprijs?	V
46	Waarom worden er geen mogelijkheden open gelaten voor uitzonderingen op de regel dat beneden de 125 000 euro geen accountantsverklaringen meer mogen worden gevraagd (bijvoorbeeld voor risicovolle subsidies met moeilijk meetbare prestaties) en op welke manier wordt voor deze subsidies redelijke zekerheid verschaft over de bestede middelen?	VII
47	Komen voor de verstrekking van de accountantsverklaring voor subsidies boven de 125 000 euro alleen de Nivra- en NOvAA-accountants in aanmerking, of ook de OvRAN-accountants en wat is de reden hiervoor?	VII
48	Is bij variant A) de subsidievragers er verzekerd van dat er geen controle achteraf gaat plaatsvinden?	II

Nr	Vraag	Beantwoord bij onderdeel:
49	Welke gevolgen heeft het geheel achterwege laten van controle voor de zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven?	VII
50	Waarom wordt er niet een interdepartementale registratie georganiseerd van misbruik, waarin mogelijk ook andersoortig misbruik zoals belastingfraude wordt opgenomen?	IV
51	Maakt het een verschil voor het controlearrangement of een subsidieregeling wordt verantwoord op een klein of een groot begrotingsartikel en is een dergelijk verschil wenselijk?	VII
52	Waarom is ervoor gekozen bij prestatieverplichting als de prestatie niet volledig is geleverd het toch mogelijk is de subsidie te behouden?	V
53	Wordt er bij de mogelijke accountantsverklaring ook geëist dat het accountantskantoor in het bezit is van een AFM-vergunning (voor controleopdrachten)?	VII
54	Indien er één accountantsverklaring komt dienen als nog alle subsidievoorwaarden te worden gecontroleerd en allen geldstromen, hoe verwacht men dan dat dit voor kostenreductie zorgt?	VII
55	Gaat men bij één accountantsverklaring er vanuit dat de controle tolerantie van de accountant betrekking heeft op het totale bedrag van de subsidies of en controle tolerantie per subsidie?	VII
56	Als er één controle tolerantie komt voor de accountantsverklaring komt kan het zijn dat van de twintig subsidies er voorheen maar één goed werd gekeurd en dat door de grootte van die ene subsidie kan het zijn dat alle 20 subsidies worden goedgekeurd, hoe gaat men dit ondervangen?	VII
57	In welk opzicht wijken de subsidies en de lasten hiervan van de nationale subsidieregelingen af van de Europese regelingen?	XI
58	Kan toegelicht worden waarom er afgeweken wordt van de strengere verantwoordingseisen van de EU?	XI
59	Waarom wordt de fraude ook niet bij de belastingdienst geregistreerd, zodat deze ook gebruik kan maken voor de risico analyse en visa versa?	IV
60	Is nu al een registratie van fraude of beginnen alle fraudeurs vanaf 2012 weer met een schone lij?	IV
61	Wordt de aangifte bij het openbaar ministerie altijd gedaan?	III
62	Tegen wie of wat er aangifte gedaan bij het openbaar ministerie?	III