

Vergaderjaar 2002–2003

28 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 70

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 augustus 2003

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Financiën over het rapport «Zicht op subsidies» (28 600, nr. 65).

Hoewel de vragen niet louter van feitelijke aard zijn, heeft het verslag de vorm aangenomen van een lijst van vragen en antwoorden, gezien de hoeveelheid vragen en het feit dat dit schriftelijk overleg dient ter voorbereiding van een algemeen overleg.

De voorzitter van de commissie,
B. M. de Vries

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66),
ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU),
De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA),
Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL),
Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA),
Balemans (VVD), De Pater-van der Meer
(CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA),
Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA),
Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA),
Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA),
Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van
Dam (PvdA) en Schippers (VVD).
Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker
(D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De
Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst
(CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De
Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink
(VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD),
Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vacature
(CDA), Vergeer-Mudde (SP), De Vries (CDA),
Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom
(VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA),
Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek
(PvdA) en Van Beek (VVD).

Algemeen

1 en 2

Waarom zijn conform de motie niet alle rijkstaken doorgelicht? (CDA,LPF)
Wanneer wordt dit alsnog gedaan? (CDA/LPF)

Bij de Algemene financiële beschouwingen afgelopen najaar is door de LPF een motie ingediend met betrekking tot rijkstaken en in het bijzonder subsidies. Om tegemoet te kunnen komen aan de wens van de Kamer om de antwoorden reeds bij de voorbereiding van de nieuwe formatie beschikbaar te hebben en tevens voor de praktische uitvoerbaarheid van het begrip «alle rijkstaken», is een zekere beperking in de taakopdracht aangebracht. Het kabinet heeft in zijn schriftelijke reactie¹ op de motie(s) aangegeven op korte termijn een interdepartementale werkgroep op te richten om bestaande subsidieregelingen te inventariseren en een beoordelingskader op te stellen dat gebruikt kan worden voor de formatie-besprekingen. Het rapport «Zicht op subsidies» is hiervan het resultaat. Zie ook vraag 47.

3 en 43

Welke deel van overheidstaken is afgedekt door IBO's? (LPF/CDA)

De bedoeling van interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) is om voorstellen ter verbetering van de doelmatigheid van beleid in de politieke besluitvorming aan de orde te laten komen. Centraal in de IBO-procedure staan de door een werkgroep ontwikkelde, alternatieve beleidsopties waarover het kabinet vervolgens een (politiek) oordeel kan vellen. Het IBO-instrument is dus gericht op het genereren van beleidsalternatieven, o.a. door onderzoek van ontwikkelingen in het buitenland of in de literatuur, en niet primair gericht op het evalueren van bestaand beleid. In principe is er geen beperking aan IBO's wat betreft de te onderzoeken overheidstaken en -voorzieningen. Wel wordt erop gewezen dat naast IBO's ook andere beleidsonderzoeken en evaluaties plaatsvinden, zoals b.v. door de Algemene Rekenkamer en door departementen zelf, al dan niet in het kader van VBTB. Daarnaast worden alle doelstellingen eens in de vijf jaar aan een evaluatie onderworpen. In het verleden hebben regelmatig IBO's plaatsgevonden waarbij ook een of meerdere subsidieregelingen aan de orde waren. Genoemd worden:

BO medefinancieringsprogramma (Ontwikkelingssamenwerking)	TK 2000-01, 27 433 nr. 1
IBO rechtsbijstand	TK 2001-02, 28 372, nr. 1
IBO decentralisatie openbaar vervoer	TK 2001-02, 28 268, nr. 1
IBO energiesubsidies	TK 2001-02, 28 155, nr. 1
IBO toekomst van het arbeidsmarktbeleid	TK 2001-02, 27 914, nr. 2
IBO balansverkortings onderwijsbijdragen	TK 2001-02, ez 02000417
IBO technologiebeleid	TK 2001-02, szw 02004127
IBO doelmatigheid inburgeringsbeleid	TK 2001-02, bzk 0200373

4

Kan inzicht gegeven worden in programma en uitvoeringskosten en in uitvoeringslasten voor de aanvragers voor subsidie? (CDA/LPF)

Financiën heeft geen direct zicht op de uitvoeringslasten van subsidie-aanvragers, maar in de periodieke evaluaties respectievelijk IBO-onderzoeken komen de uitvoeringskosten veelal wel aan bod. Zie tevens het antwoord op vraag 31 e.v..

5

Kan inzicht gegeven worden in beleid t.a.v. misbruik en oneigenlijk gebruik? Zijn er controleonderdelen? (LPF)

¹ Brief minister van Financiën van 25 november 2002 (kenmerk IRF 2002-993 M).

Iedere minister is verantwoordelijk voor het opstellen van een toereikend beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Toereikend wil zeggen dat al het mogelijke is ondernomen misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden.

Het departementale M&O-beleid bestaat uit algemene maatregelen en specifieke maatregelen, die toegespitst zijn op de individuele wetten en regelingen. De elementen van een goed M&O-beleid zijn: voorlichting, regelgeving, controlebeleid, sanctiebeleid en (periodieke) evaluatie van het M&O-beleid. Daarnaast moet verantwoording worden afgelegd over het gevoerde M&O-beleid.

Het startpunt voor het controlebeleid is een goede risico-analyse, met andere woorden vaststellen waar risico's zijn met betrekking tot misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Een voorbeeld van een controlemaatregel is het gebruik maken van het instrument gegevensuitwisseling. Door het koppelen van gegevensbestanden is het in een aantal gevallen mogelijk het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen.

In 1998 is door het ministerie van Financiën een handleiding opgesteld die door de departementen en andere organisaties gebruikt kan worden bij het ontwikkelen van het M&O-beleid.

Om samenhang aan te brengen in het kabinetsbeleid voor het bestrijden van fraude is een stuurgroep fraudebestrijding ingesteld, onder leiding van het ministerie van Justitie. Door de stuurgroep wordt het kabinetsbeleid ter bestrijding en voorkoming van fraude en M&O gecoördineerd. In de periodieke rapportages van de stuurgroep wordt het fraudebeleid van het kabinet, dat zich uitstrekt over de diverse departementale beleidsterreinen, en de voortgang daarvan in één samenhangend document aan de Kamer gepresenteerd (Kamerstukken II 17 050).

6

Kan de MvF op korte termijn een overzicht sturen van de belastingkortingen? (PvdA 6)

Een nieuwe versie van de belastinguitgaven zal worden toegestuurd met de Miljoenennota 2004. Sinds het begrotingsjaar 1999 wordt in de Miljoenennota een afzonderlijke bijlage opgenomen over de belastinguitgaven (fiscale subsidies). Het belangrijkste onderdeel van deze bijlage vormt een overzicht met budgettaire gegevens over belastinguitgaven dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Met ingang van het begrotingsjaar 2002 is de belastinguitgavenbijlage ingebed binnen de VBTB-verantwoordings-systeem. Dit heeft er onder meer toe geleid dat in de paragraaf met toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven tevens is opgenomen een overzicht van (operationele) doelstellingen van belastinguitgaven, een overzicht van (geplande) evaluaties en voor zover mogelijk een overzicht van de vakdepartementen waaraan de verschillende belastinguitgaven kunnen worden toegerekend. De VBTB-opzet brengt namelijk met zich mee dat vakdepartementen belastinguitgaven die betrekking hebben op beleidsterreinen waar zij verantwoordelijk voor zijn zoveel mogelijk toelichten op hun eigen begroting. De eisen waaraan evaluaties van beleidsinstrumenten, waaronder begrepen belastinguitgaven, moeten voldoen zijn in het algemeen opgenomen in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE).

7

Is de MvF bereid een diepgaand onderzoek in te stellen naar de verdeling van de subsidies en belastingkortingen over de verschillende sociaal-economische groepen? (PvdA 7)

Antwoord

Het meest recente rapport Profijt van de overheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Profijt van de overheid III), waaraan de leden van de PvdA-fractie refereren, dateert van december 1994. De vierde editie van dit rapport (Profijt van de overheid IV) zal volgens de planning verschijnen in de zomer van 2003.

Een uitsplitsing van inkomenseffecten van fiscale maatregelen naar sociaal-economische groepen vindt in de regel plaats bij meer omvangrijke ingrepen in het fiscale stelsel, zoals bijvoorbeeld de Belastingherziening 2001. Onderzoek naar deze inkomenseffecten vormt onderdeel van de evaluatie van de Belastingherziening 2001 in 2005

Inleiding

8 (PvdA)

Wat is de status van het rapport? Is het een regeringsstandpunt? In welke mate is het beoordelingskader geldend?

Het rapport «Zicht op subsidies», dat in interdepartementaal verband tot stand is gekomen, is 21 februari vastgesteld door de ministerraad en is daarmee een regeringsstandpunt. Ten aanzien van de status van het beoordelingskader wordt verwezen naar het antwoord op vraag 26

HOOFDSTUK 2: INVENTARISATIE

9 (CDA/LPF)

Wanneer kan de minister een uitputtende opsomming van alle subsidie-regelingen leveren?

10 (CDA)

Waarom worden verschillende definities gehanteerd, en welke heeft de voorkeur van de MvF?

11 (CDA/LPF/PvdA(1))

Wat zijn redenen om regelingen niet als subsidie aan te merken in de zin van het SOR?

12 (LPF)

Waarom voldoen niet alle departementen aan de SOR vereisten?

13 (CDA/LPF/PvdA)

Is het – gelet op eenduidigheid – niet beter te kiezen voor 1 definitie, en wanneer kan het SOR daarop worden aangepast?

Antwoord

Het SOR beoogt een overzicht te verschaffen van de subsidies die op de verschillende departementale begrotingen voorkomen. De minister van Financiën heeft wat het SOR betreft primair een coördinerende en waar nodig een sturende functie. De subsidies worden in principe verantwoord op de departementale begrotingen, en het is de vakminister die daarvoor in eerste instantie verantwoordelijkheid draagt. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt in beginsel ook voor de keuze van beleidsinstrumenten – waaronder subsidies – die worden ingezet ter bereiking van een beleidsdoelstelling. Het betreft dus een bevoegdheid van de vakminister waarvan hij binnen de grenzen van doelmatigheid en rechtmatigheid gebruik kan maken.

Een voorbeeld kan dit verhelderen. De opvang van asielzoekers kan bijvoorbeeld vormgegeven worden door middel van een bijdrage aan het COA. In dat geval is sprake van een subsidie (zie definitie hieronder). Beslist de minister van Justitie echter tot het rechtstreeks inkopen van sobere hotelkamers, dan betreft het geen subsidie maar (materiële) overheidsconsumptie. Uit dit voorbeeld wordt tevens duidelijk dat niet zonder meer conclusies kunnen worden verbonden aan een stijging (dan wel daling) van de totale subsidie-omvang. Door een andere instrumentkeuze kan de omvang van de totale subsidie-omvang toe- dan wel afnemen, zonder dat de collectieve sector – in termen van taken en voorzieningen – verandert. De instrumentkeuze is derhalve voor rekening van de vakminister. Beoordeling van die keuze door de Kamer kan – verwijzend ook naar het VBTB-kader – plaatsvinden door middel van evaluatieonderzoeken.

Gezien deze verantwoordelijkheidsverdeling ben ik in de regel terughoudend om de Kamer rijksbrede overzichten te verstrekken die verder gaan dan feitelijke en objectieve informatie. Het feit dat een enkel departement ervoor gekozen heeft de MN-definitie die door de meeste departementen is overgenomen – en ook in het SOR zoveel mogelijk is gehanteerd – niet toe te passen, is daarom als zodanig gemeld in het rapport «Zicht op subsidies». De consequentie daarvan is wel dat verschillen tussen departementen kunnen ontstaan wat betreft de reikwijdte (en totale omvang) van subsidies. Daardoor raken overigens geen subsidies buiten beeld, zoals soms gedacht wordt. Alle subsidies worden immers verantwoord op de desbetreffende begrotingen. Niettemin verdient het de voorkeur als alle departementen *ten behoeve van het SOR* de MN-definitie toe te passen.

Er zijn een aantal verschillende definities van het begrip subsidie in omloop, die elkaar deels aanvullen en deels overlappen. De meest voorkomende definities zijn die conform de Miljoenennota 1998, de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en de Eurostat-definitie. De definitie uit Miljoenennota 1998 luidt: «*Een subsidie is een gebonden inkomens- of een vermogensoverdracht van het rijk om-niet aan een natuurlijk persoon of rechtspersoon in Nederland.*» De subsidie-definitie uit de Algemene Wet Bestuursrecht luidt: «*de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan een betaling van aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten*». De AWB-definitie sluit aan bij de doelstellingen uit deze wet, waaronder bijvoorbeeld de rechtsbescherming van de burger. De Eurostat-definitie past binnen de systematiek van het stelsel van nationale rekeningen (economische- en functionele coderingen), en heeft een veel beperktere reikwijdte dan de Miljoenennota-definitie.

Het Subsidieoverzicht Rijk is gebaseerd op de definitie uit de Miljoenennota. Het voordeel van deze definitie is dat deze reeds een lange tijd bestaat en een breed draagvlak kent bij de departementen. Deze definitie voldoet bovendien aan de wens van de Tweede Kamer om over een breed overzicht van subsidie-uitgaven te beschikken. Dat neemt overigens niet weg dat ook bij de MN-definitie verschil van mening kan rijzen over eventuele grensgevallen. Maar dat geldt doorgaans voor iedere definitie.

14 (CDA/LPF)

Kan een analyse worden gegeven van de soms sterk afwijkende reële groei tussen departementen?

15 (LPF)

Hoe kan het zijn dat ondanks moeilijke economische tijden het budgettair beslag met 0,8 mld. euro is toegenomen?

Ondanks de bezuinigingen op subsidies is het totale budgettaire beslag in 2003 met ca 0,8 mld toegenomen. Hiervan is ca 0,4 mld. toe te schrijven aan prijsbijstelling. De overige verschillen in reële groei voor 2003 hebben voornamelijk betrekking op de begrotingen van VROM, OCW, Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat, waarvan de subsidiebudgetten ten opzichte van 2002 een toename vertonen.

Bij VROM wordt de verhoging van het budget (ca. € 468 miljoen.) met name verklaard door een verhoging van de gemiddelde huursubsidiebijdrage en een begrotingstechnische verwerking van het subsidiebudget Stedelijke vernieuwing. Bij OCW (ca. € 0,4 miljard) is het bedrag van de Wet Studiefinanciering verhoogd (ca. € 380 miljoen) door een verwachte toename van het aantal studenten waardoor de uitgaven in het kader van de reisvoorziening toenemen. Bij Buitenlandse Zaken wordt de verhoging (ca. € 182 miljoen) onder andere verklaard door openstelling van de nieuwe regeling Thematische Medefinancieringsprogramma, waarvoor € 30 miljoen beschikbaar is in 2003. Bij Verkeer en Waterstaat is de Gebundelde doelluitkering in het Infrafonds verlengd tot 2003.

De grootste daling in de subsidiebudgetten is te zien bij Justitie (-/- € 304 miljoen) en Economische zaken (-/€ 173 miljoen). Bij Justitie wordt de verlaging (-/- € 304 miljoen) met name verklaard door een afname van het aantal asielzoekers en verlaging van de reserves van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Bij Economische Zaken is wordt de verlaging van het totale subsidiebudget (-/- € 173 miljoen) verklaard door beëindiging van enkele regelingen, bijv. zeescheepsbouw en bundeling van bestaande regelingen. Tevens heeft EZ besloten de doelfinanciering voor een aantal instellingen nu vorm te geven in opdrachtenprogramma's en niet meer in de vorm van subsidies.

De totale budgettaire omvang van het SOR 2003 bedraagt na verwerking van de subsidietaakstellingen uit het Strategisch akkoord en het Aanvullend pakket ca. € 17,4 mld. Zowel bij het Strategisch akkoord en later in het Aanvullende pakket is tezamen voor bijna € 600 miljoen in 2006 gekort op subsidies. In het Hoofdlijnenakkoord is aanvullend nog ca. € 550 mln. gekort op subsidies. In totaal is in 2003 het aantal regelingen met 29 afgenomen ten opzichte van 2002.

U ziet in tabel 1b van het rapport dat de totale beschikbare budgetten van 2003 tot 2007 ook een fors aflopend beeld vertonen. Deze neergang in de beschikbare budgetten wordt komende jaren nog sterker als de huidige subsidietaakstellingen voor 2004 en verder ook zijn doorvertaald naar departementale begrotingen.

SOR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Buitenlandse Zaken	886 127	948 205	1 130 189	1 129 880	1 129 570	1 129 260	1 129 260
Justitie	1 970 096	2 041 551	1 736 064	1 489 904	1 356 614	1 379 079	1 379 079
Binnenlandse Zaken	22 139	20 774	21 650	21 375	21 100	20 963	20 963
OCW	3 389 744	3 906 285	4 304 852	4 115 893	4 043 009	4 042 516	3 959 307
Financiën	915	1 086	693	616	616	616	616
Defensie	71 846	68 149	60 850	60 586	60 220	60 022	59 893
VROM	2 037 908	1 935 465	2 403 493	2 399 574	2 293 978	2 281 466	2 281 076
V&W	4 018 600	4 431 813	4 563 112	3 266 844	3 130 229	2 966 250	2 946 538
vv. V&W-begroting			1 164 649	1 115 182	1 011 892	891 992	891 992
vv. Infrastructuurfonds			3 398 463	2 151 662	2 118 337	2 074 258	2 054 546
Economische Zaken	1 032 144	1 087 341	834 721	852 278	764 945	748 470	748 470
LNv	356 398	350 865	379 238	203 588	200 038	198 288	198 288
SZW	15 521	23 840	17 346	9 998	11 009	10 390	17 737
VWS	1 552 951	1 969 067	1 922 490	1 871 311	1 845 159	1 843 195	1 858 416
TOTAAL	15 354 388	16 784 441	17 374 698	15 421 847	14 856 487	14 681 055	14 599 643

16 (CDA/LPF)

Kunnen ook de niet-SOR-subsidies worden geïnventariseerd?

25 (LPF)

Waarom zijn GSB-middelen niet in het SOR-overzicht meegenomen?

Bijlage 1 van het rapport «Zicht op Subsidies» bevat subsidieregelingen die niet in het SOR zijn opgenomen (waaronder de GSB-middelen) maar die wel onder de definitie van subsidie gecategoriseerd zouden kunnen worden.

In het kader van dit onderzoek is getracht zoveel mogelijk uitgaven die op departementale begrotingen staan de revue te laten passeren en te betrekken bij het overzicht. Bij de opstelling van het eerstvolgende SOR (2004) dat aanstaande Prinsjesdag gepresenteerd wordt beoordeeld worden of deze uitgaven opgenomen worden in het jaarlijkse reguliere overzicht.

17 (CDA/LPF)

Kan het SOR op internet op prinsjesdag een compleet beeld geven, cf de vroegere schriftelijke versie?

18 (PvdA(3))

Op welke termijn kan de MvF garanderen dat het SOR via internet actueel en compleet is?

Het SOR dat op Prinsjesdag via internet ter beschikking wordt gesteld is de vervanger van de schriftelijke versie van het SOR, dit op verzoek van de Commissie voor de Rijksuitgaven (verzoek uit 2000). Het overzicht bevat alle uitgaven die departementen hebben aangeleverd als zijnde subsidieregeling en deze gegevens worden door Financiën getoetst. De eindverantwoordelijkheid voor departementale subsidieregelingen en de Tweede Kamer daarover te informeren ligt bij de vakministers (zie ook het antwoord op vraag 9).

19 (LPF)

Hoe heeft MvF invulling gegeven aan een goede kwaliteit van het SOR en in hoeverre kreeg hij daar medewerking voor van de departementen?

Het ministerie van Financiën heeft een SOR-database ontwikkeld waarin alle departementen die subsidies via hun begrotingen verschaffen hun gegevens dienen in te voeren. De ingevulde databases worden door Financiën getoetst. Dit proces vindt jaarlijks plaats in de maanden mei t/m september en hieraan werken alle departement ermee.

20 (LPF)

Waarom zijn garanties en SWAB-subsidies niet in het SOR opgenomen?

Garanties worden niet opgenomen in het SOR omdat deze niet vallen onder de definitie van subsidies. Subsidies hebben het karakter van een stroomgrootheid. Per jaar wordt een bepaald bedrag beschikbaar gesteld. Garanties betreffen een voorraadgrootheid die een momentopname inhoudt. Een garantieplafond bijvoorbeeld geeft op enig moment het maximumbedrag weer dat uitgekeerd kan worden indien een bepaald risico zich materialiseert. Als het desbetreffende risico zich niet voordoet, vindt geen enkele betaling, dus ook geen inkomensoverdracht, plaats. SWAB (Samen Werken aan Bereikbaarheid) betreft een budgettaire impuls uit het verleden die als zodanig niet te herleiden is tot één subsidieregeling maar waarvan de gelden toegedeeld zijn aan (deels al bestaande) subsidieregelingen zoals de exploitatiesubsidies openbaar vervoer en de

GDU-middelen (Gemeenschappelijk doeluitkering) Ze zijn zodoende wel opgenomen in het SOR, maar derhalve niet onder één post onder die naam.

21 (LPF)

Kan de MvF een overzicht van premiegefinancierde uitgaven opstellen en wanneer?

Premiegefinancierde uitgaven doen zich voornamelijk voor bij het zorgterrein. In het kader hiervan voert VWS een onderzoek «Implementatieplan reductie administratieve lasten» uit waarbij het CVZ een scan uitvoert van premiesubsidies. De minister van VWS heeft aangegeven deze rapportage van het CVZ uiterlijk 1 juli 2003 naar de Tweede Kamer te zenden, inclusief zijn standpunt daarop. Hierbij zal ook het gevraagde overzicht worden verstrekt.

22 (LPF)

Waarom is het ontwikkelingssamenwerking budget niet als subsidie aangemerkt?

In bijlage 2 van het rapport «Zicht op subsidies» staan alle subsidie-uitgaven van BZ bij de categorie ontwikkelingssamenwerking. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking is samengesteld uit diverse economische categorieën; zoals materiële uitgaven, kapitaalsoverdrachten en subsidies aan derden. Voor zover het subsidie uitgaven betreft zijn deze opgenomen in het Subsidieoverzicht Rijksoverheid.

23 (LPF)

Waarom zijn specifieke subsidie uitkeringen niet als subsidie uitgaven meegenomen?

24 (PvdA(2))

Bevat het SOR alleen subsidies die door de rijksoverheid worden uitgevoerd of ook subsidies die door provincies en gemeenten worden uitgevoerd maar gebaseerd zijn op door Rijk vastgestelde regelingen?

Het Subsidieoverzicht Rijksoverheid (SOR) is als vertrekpunt genomen voor de inventarisatie van de subsidieregelingen. Eveneens betreft deze inventarisatie regelingen die niet in het SOR zijn opgenomen maar wel als een subsidie aangemerkt zouden kunnen worden. Daarnaast is er een overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) waarin uitkeringen zijn opgenomen voor de bestrijding van kosten van provincies, gemeenten, waterschappen en/of kaderwetgebieden, die deze lichamen verplicht zijn te maken op grond van rijksregelingen. Het komt voor dat regelingen zowel onder de definitie van het SOR vallen als onder de definitie van het OSU; in dat geval is de regeling zowel een subsidie-uitgave als een specifieke uitkering (regeling Bestrijding voortijdig schoolverlaten)

Vraag 24 haakt in op de doelgroep van de subsidieverlening. In bijlage 1 staat aangegeven onder welke doelgroep een betreffende regeling gecategoriseerd kan worden. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen non-profit, burger, bedrijven en overig. Uit deze inventarisatie blijkt dat enkele regelingen in de categorie overig bestemd zijn voor decentrale overheden; deze restcategorie bedraagt 10% van het totaal. Voor de technische toelichting op deze onderverdeling wordt verwezen naar par 2.3.4 p 13 van het rapport «Zicht op subsidies».

HOOFDSTUK 3: BEOORDELING SUBSIDIES

26 (CDA/LPF)

Welke ervaringen zijn er al met toetsingskaders?

27 (LPF)

Wat zijn de verschillen/overeenkomsten tussen bestaande toetsingskaders?

28 (CDA/LPF)

Worden deze ook gebruikt? Zo nee, waarom niet?

29 (CDA)

Is het beter te komen tot 1 rijksbreed kader, of een kader per beleidsterrein, binnen een centraal raamwerk?

30 (CDA/LPF)

Wordt een kader verplicht gesteld voor alle ministeries?

34 (LPF)

Wordt het beoordelingskader nog verder ontwikkeld voordat het in gebruik wordt genomen?

In het eindrapport «Zicht op subsidies» is een apart hoofdstuk (hfd 3) over een beoordelingskader voor subsidies opgenomen. De bedoeling van het beoordelingskader is onder meer om duidelijk te maken dat toetsing van subsidies niet alleen dient plaats te vinden op effectiviteit en doelgerichtheid, maar evenzeer op de vraag of doelstelling(en) nog actueel zijn (denk aan VBTB) en of de gesubsidieerde activiteit (nog steeds) een taak van de overheid dient te zijn. Daarnaast vestigt het beoordelingskader onder meer aandacht op de vraag of een subsidie wel het meest geschikte instrument is om de doelstelling(en) te bereiken. Gelet op de nadelen die soms aan subsidies zijn verbonden, kan het in de rede liggen een ander instrument te hanteren.

De verschillende elementen van het beoordelingskader zijn te zien als logische vragen die in de regel bij iedere evaluatie – en bij de beoordeling van evaluatieresultaten – een rol kunnen spelen.

Met het beoordelingskader is niet beoogd een dwingend en uitputtend kader voor te schrijven.

Gelet op de grote diversiteit aan subsidieregelingen ligt een verdere ontwikkeling van een rijksbreed toetsingskader niet in de rede. Enkele departementen (VWS, Justitie, EZ) hebben zelf een toetsingskader ontwikkeld. Wellicht is ook voor andere departementen een meer gedetailleerd beoordelingskader zinvol. Dit zal per geval – i.c. per (departementaal) beleidsterrein, c.q. begroting – bezien moeten worden. De eerste verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de vakminister, waarbij het ministerie van Financiën uiteraard kan behulpzaam kan zijn op het vlak van aanvullende expertise. Ten slotte wordt erop gewezen dat jaarlijks in de ontwerp-begrotingen een programmering van voorgenomen evaluaties zal worden opgenomen. Dit versterkt de positie van de Kamer, die bij de begrotingsbehandeling een aangrijpingspunt heeft om een discussie over subsidies en evaluatieresultaten te beginnen en tevens conclusies te trekken en eventueel bijsturing van beleid te initiëren.

31 (CDA)

Wordt in een vervolgtraject het nut/de waarde van de subsidie gewogen aan het kader?

32 (LPF)

Wanneer zullen alle subsidies zijn doorgelicht?

33 (LPF)

Waarom maken beoordelingscriteria/normen geen deel uit van het ontwikkelde beoordelingskader? Wat zouden de juiste criteria zijn om al dan niet te besluiten een subsidie al dan niet het juiste instrument is?

37 (CDA)

Par 3.3. Kunnen de vlg 2 vragen toegevoegd worden aan de beoordeling van de doelmatigheid? 1. kosten-batenafweging; en 2. effectmeting.

39 (PvdA(9))

Deelt MvF de mening dat een beoordelingscriterium ook kan zijn, de mate waarin de subsidierelatie een bijdrage levert aan totstandkoming van zeggenschapspositie of onderhandelingspositie van de overheid tov gesubsidieerde instelling als deze een publiek belang vertegenwoordigt?

40 (PvdA(10))

Waarom is de mate waarin op rechtmatigheid gecontroleerd kan worden en de mate van transparantie van de instelling geen criterium?

42 (Pvda(12))

Waarom is het criterium uitvoeringskosten niet gekwantificeerd dmv een uitvoeringskostenquote? Waarom wordt niet meer gebruik gemaakt van gekwantificeerde criteria?

51 (PvdA(8))

p 18. Kan MvF nadere toelichting geven zinsnede dat beoogd wordt slechts een deel van huidige subsidieregelingen te evalueren? Zo ja hoe groot is de selectie?

In het antwoord op vraag 26 e.v. is aangegeven dat het kader voor de beoordeling van subsidies niet meer is dan een aantal logische vragen die bij iedere beoordeling van overheidsuitgaven een rol kunnen spelen. Niet is beoogd dat dit kader een uitputtende en dwingend voorgeschreven lijst van beoordelingscriteria en vragen bevat. Per beleidsterrein, en zelfs per subsidieregeling, kunnen aanvullende criteria in de rede liggen. Dit is in eerste instantie ter beoordeling van de desbetreffende vakminister. De nadere beoordelingscriteria zoals die in bovenstaande vragen genoemd worden, bevatten zinvolle elementen.

Kosten/batenanalyse en effectmeting kunnen behulpzaam zijn bij de beoordeling van subsidies. Wel wijs ik erop dat effecten soms niet te meten zijn of dat als gevolg van niet-weegbare factoren eenduidige uitkomsten niet gegarandeerd zijn. Mede daarom dient het instrument van de kwantitatieve kosten batenanalyse selectief gehanteerd te worden, bijvoorbeeld alleen bij de grote(re) subsidieregelingen. Voorkomen moet worden dat voor alle, ruim 500, subsidieregelingen een dergelijke analyse moet worden uitgevoerd, waardoor onevenredig veel aandacht van ambtenaren en/of externe deskundigen wordt gevraagd.

De mate waarin rechtmatigheid kan worden getoetst, moet als criterium meegenomen worden. Wel moet voorkomen worden dat overlappen ontstaan met de rechtmatigheidstoetsing die de Algemene Rekenkamer verricht in het kader van de begrotingscyclus. De mate waarin «*de subsidierelatie een bijdrage levert aan totstandkoming van zeggenschapspositie of onderhandelingspositie van de overheid ten opzichte van een gesubsidieerde instelling als deze een publiek belang vertegenwoordigt*» wil ik niet uitsluiten als criterium bij sommige subsidies. Voorop blijft echter staan, of met de gesubsidieerde activiteit of voorziening het gewenste doel wordt bereikt, en niet zozeer of de subsidierelatie een bijdrage levert aan de positie van de overheid ten opzichte van de subsidie-ontvangende instelling.

In antwoord op de vraag of een uitvoeringskostenquote zin zou hebben het volgende. Meer aandacht voor de uitvoeringskosten is op zich zelf nuttig, en kan zeker aanleiding zijn de (uitvoering van de) subsidieregeling te herzien. Wel past de kanttekening dat van een uitvoeringskostenquote de suggestie uit kan gaan dat een hoge quote «verkeerd» is en een lage quote «goed». Ook een lage quote kan, zeker als die het gevolg is van een omvangrijk subsidiebedrag (noemereffect), samengaan met (te) hoge uitvoeringskosten. Omgekeerd kunnen relatief hoge uitvoeringskosten het gevolg zijn van onvermijdelijk geachte complexe wet- en regelgeving. Tenslotte het antwoord op de zinsnede (pag. 18) dat beoogd wordt slechts een deel van de huidige subsidieregelingen te evalueren en hoe groot deze selectie is. Hierbij is sprake van een misverstand. De betreffende passage bedoelt aan te geven dat bij de programmering van departementale evaluaties (al dan niet in het kader van VBTB), dan wel bij de voorbereiding van mogelijke onderwerpen voor interdepartementale beleidsonderzoeken, rekening gehouden kan worden met de inventarisatie van het SOR. Hier is niet bedoeld dat bepaalde subsidies buiten beschouwing zouden moeten blijven bij beleidsevaluaties of -onderzoeken. NB. Met het opnemen van de regel in de RPE om beleidsdoelstellingen eens in de vijf jaar te evalueren, is de herijking op structurele wijze in het VBTB-proces ingepast. Deze regel blijft ook met het presenteren van dit rapport onveranderd van kracht.

35 (CDA)

In het rapport wordt niet de aangegeven op basis waarvan een toetsingskader is ontwikkeld. Indruk lijkt op het systeem van «gaande de weg, blijkt de weg». Hoe ziet de MvF dit en hoe wil hij een eventuele aanpassing van het kader inpassen in het vervolgtraject?

De primaire verantwoordelijkheid voor subsidies ligt bij de vakministers. In hetzelfde licht dienen vakministers ook hun subsidieregelingen te toetsen. Dit toetsingskader is hierbij een handvat. Zoals in het rapport beschreven hebben enkele departementen hiertoe zelf ook toetsingskaders opgesteld met soortgelijke criteria. Deze zijn bij de totstandkoming van dit toetsingskader meegenomen. De toepassing van dit kader dient in de reguliere bedrijfsvoeringsprocessen van ministeries te zijn/worden opgenomen. Tevens is met de invoering van VBTB de regel dat beleidsdoelstellingen eens in de vijf jaar geëvalueerd dienen te worden. Daarnaast zijn er de interdepartementale beleidsonderzoeken waarin zeer zorgvuldig en gedetailleerd bepaalde beleidsonderwerpen worden onderzocht.

36 (CDA)

Par. 3.2. Deelt de Minister van Financiën de mening dat een subsidie niet altijd hoeft te dienen ter oplossing van een probleem maar ook kan dienen ter realiseren van een gewenste ontwikkeling?

Ja, overigens kunnen beide beoogde doelen – probleemoplossing en bevordering gewenste ontwikkeling – ook samengaan.

38 (CDA)

Par 3.4. Wat is de relatie met EU-middelen? Kunnen deze middelen meer en beter worden gebruikt, waardoor de inzet van nationale middelen kan worden verminderd? Zijn er mogelijkheden om de slagkracht van de subsidie te vergroten door «matching» met subsidies van andere overheden c.q. bijdragen vanuit de marktsector?

Bij enkele subsidieregelingen is sprake van cofinanciering vanuit Brussel. Een belangrijk deel van de Brusselse co-financiering loopt via de LNV-begroting. Brussel stelt over het algemeen strenge randvoorwaarden

voor het verlenen van co-financiering. De hoogte van de co-financiering is afhankelijk van de inzet van de nationale middelen. Het verminderen van de aanwending van de nationale middelen werkt door in de bijdrage van de EU. Overlap/matching met andere subsidie-regelingen is één van de beoordelingskaders voor het opstellen van subsidies.

41 (PvdA(11))

«Kan de regering ingaan op de vraag hoe VBTB zich verhoudt tot het rapport en het beoordelingskader? De tweede en de derde vraag van VBTB (Wat gaan we er voor doen, en hoeveel mag dat kosten?), en met name de relatie tussen die twee vragen, waar de motie-Van As zich waarschijnlijk primair op richtte, komt wellicht te weinig uit de verf. Kan de regering hierop ingaan?»

Ook voor het rapport «Zicht op subsidies» en het daarin opgenomen beoordelingskader is VBTB van toepassing. Aan de hand van het beoordelingskader kan beoordeeld worden of een subsidie het juiste instrument is; namelijk wat willen we met de subsidie bereiken, ofwel wat is de doelstelling (eerste W-vraag), welk instrument dient te worden ingezet om doel te bereiken (tweede W-vraag), en wat de kosten van het instrument zijn (derde W-vraag).

HOOFDSTUK 4: SAMENVATTING

43 (CDA)

Welk deel van de overheidstaken wordt afgedekt door IBO's?

Zie het antwoord op vraag 3

44 (CDA)

Dient de doorlichting primair om financieel voordeel te behalen, en zo ja hoe dient de taakstelling over de departementen verdeeld te worden?

De bedoeling van het beoordelingskader is onder meer duidelijk te maken dat toetsing van subsidies niet alleen dient plaats te vinden op effectiviteit en doelgerichtheid, maar evenzeer op de vraag of doelstelling(en) nog actueel zijn (denk aan VBTB) en of de gesubsidieerde activiteit (nog steeds) een taak van de overheid dient te zijn. Daarnaast vestigt het beoordelingskader onder meer aandacht op de vraag of een subsidie wel het meest geschikte instrument is om de doelstelling(en) te bereiken. Gelet op de nadelen die soms aan subsidies zijn verbonden, kan het in de rede liggen een ander instrument te hanteren. Doel van de doorlichting is zodoende niet primair om financieel voordeel te behalen. De wijze waarop afgelopen jaren op subsidieregelingen is bezuinigd, is beschreven bij de vragen 14 en 15.

45 (CDA)

Zijn er juridische voorschriften bv uit de AWB die voor het verdere proces belemmerend kunnen werken?

Nee.

46 (CDA)

Kan de evaluatie 1 x in de 3 jaar plaatsvinden? Dit i.v.m. de sterke relatie met VBTB?

47 (CDA)

Hoe dient de herijking op structurele wijze in het VBTB proces te worden ingepast? En welke onafhankelijke of afhankelijke organisatie zal worden ingeschakeld?

48 (CDA)

Welk plan van aanpak voor verder proces van totale subsidie doorlichting heeft de minister voor ogen?

49 (PvdA (4))

Op verzoek van een brief van de Commissie voor de Rijksuitgaven (22-11-2000) maakt de MvF een 4-jaarlijkse rapportage met betrekking tot de evaluatie van subsidieregelingen. Wanneer kan de TK dit tegemoet zien?

Met het opnemen van de regel in de RPE om beleidsdoelstellingen eens in de vijf jaar te evalueren, is de herijking op structurele wijze in het VBTB-proces ingepast. Deze regel blijft ook met het presenteren van dit rapport onveranderd van kracht.

Om tegemoet te komen aan de wensen uit de motie Van As om op korte termijn inzicht te krijgen in subsidies is dit overzicht zoals bedoeld in de brief van de Cie v.d. Rijksuitgaven uit 2000 naar voren gehaald. Gezien de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek is hierbij geprobeerd de Kamer een zo breed mogelijk overzicht te verschaffen, maar was het niet mogelijk alle 505 regelingen tot op detail te beoordelen en te evalueren. Dit blijft de verantwoordelijkheid van individuele vakministers. Conform de intentie uit de betreffende brief ligt het in de rede om in het jaar voorafgaand aan een kabinetsformatie ligt het in de rede wederom een dergelijke rapportage van het subsidie-instrument in 2006 te houden.

50 (PvdA(5))

Kan de MvF in deze evaluatie ook het gebruik van belastingkortingen meenemen? Met daarbij ook inzicht in het budgettaire beslag en cf zelfde criteria als reguliere subsidies?

De in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid opgenomen verplichting om algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen van beleid ten minste eens in de vijf jaar te evalueren heeft betrekking op alle instrumenten van overheidsbeleid. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet alleen directe subsidies, maar ook fiscale subsidies (belastinguitgaven) onder deze verplichting vallen. In reactie op de conclusies in hoofdstuk 13 (Belastingen als beleidsinstrument) van het rapport «Tussen beleid en uitvoering» van de Algemene Rekenkamer, dat op 27 maart 2003 naar de Tweede Kamer is gezonden, heeft de toenmalige minister van Financiën uitdrukkelijk gesteld dat aan belastinguitgaven dezelfde eisen worden gesteld als aan andere beleidsinstrumenten. Tevens heeft hij in dat kader aangegeven dat hij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om strakker de hand te houden aan de regel om beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaren te evalueren onderschrijft (Kamerstukken II, 2002-2003, 26 831, nrs. 1-2, blz. 92 en 93).