

Vergaderjaar 2008–2009

**31 865**

**Verbetering verantwoording en begroting**

**31 031**

**Financieel jaarverslag van het Rijk 2006**

**Nr. 5**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

## **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, het kader financieel beheer rijkssubsidies (hierna: subsidiekader) aan. Dit subsidiekader uniformeert en vereenvoudigt de regels voor de uitvoering en verantwoording van alle rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Het is een rijksbreed bindend kader dat leidt tot minder lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en overheid. Het subsidiekader bouwt voort op bestaande best-practices en initiatieven zoals het kaderbesluit EZ-subsidies. De Algemene Rekenkamer en het Adviescollege toetsing administratieve lasten hebben hun positieve waardering voor het voorliggende subsidiekader uitgesproken. Hun adviezen worden betrokken in de verdere uitwerking en evaluatie van het subsidiekader.

Het subsidiekader maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van uitvoerings- en controlelasten, zoals neergelegd in de kabinetsbrief van 20 december 2007 (Kamerstukken II 31 031/29 949, nr. 19). Bovendien is het één van de speerpunten van het programma Vernieuwing van de rijksdienst gericht op een kleinere en efficiëntere overheid. De beoogde besparing op de uitvoeringslasten als gevolg van dit subsidiekader dient mede ter invulling van de efficiencydoelstelling zoals opgenomen in het regeerakkoord. Het subsidiekader is ten slotte een belangrijke bouwsteen voor het realiseren van de lastenreductie voor het bedrijfsleven (met name de inrichting van lastenarme rijkssubsidies voor ondernemers), zoals geformuleerd in het Plan van Aanpak Regeldruk Bedrijven (Kamerstukken 29 515, nr. 202).

Uniforme en bindende toepassing van het kader is een voorwaarde voor het behalen van de doelstellingen. Het subsidiekader wordt vertaald in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Deze aanwijzingen zullen per 1 januari 2010 van kracht worden voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving voor rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Bestaande wet- en regelgeving dient voor 1 januari 2012 aan de aanwijzingen te zijn aangepast.

Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij het begrip «subsidie» in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21)<sup>1</sup>. Het subsidiekader kan niet altijd volledig worden toegepast op subsidies die gebaseerd zijn op Europese regelgeving. Het betreft subsidies die geheel of gedeeltelijk (co-financiering) met Europese middelen worden gefinancierd. Europese regelgeving schrijft voor dergelijke subsidies namelijk dwingend zeer gedetailleerde en financiële verantwoordingseisen voor. Het kabinet zet zich in EU-verband sterk in voor vereenvoudiging van ook deze verantwoordingsregels. Het subsidiekader is wel zoveel mogelijk van toepassing op additionele nationale regels ten behoeve van deze EU-subsidies. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om regels voor te hanteren termijnen, voorschotten en het gebruik van uniforme begrippen.

## 2. Hoofdpijnen van het subsidiekader

Het subsidiekader is gebaseerd op de uitgangspunten: proportionaliteit; sturing op prestaties en hoofdpijnen; uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Op basis van deze uitgangspunten zijn de volgende met elkaar samenhangende maatregelen ontwikkeld:

- a. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag;
- b. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (o.a. termijnen, voorschotten, rapportages); en
- c. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

### *Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen*

Het subsidiekader gaat uit van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de lasten. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld, en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht. Aan dit proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag:

Hoogte subsidiebedrag	arrangement
tot € 25 000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
Vanaf € 25 000 tot € 125 000	verantwoording over de prestatie
Vanaf € 125 000	verantwoording over kosten en prestaties

Voor kleine subsidiebedragen kiest het kabinet voor een meer risico-gerichte aanpak waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen. Dit betekent dat bij kleine subsidies niet standaard om een verantwoording zal worden gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de ontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden. Achteraf kan een risico-georiënteerde controle plaatsvinden bij de ontvanger. Een meer risicogeoriënteerde aanpak betekent ook een zekere risicoacceptatie; belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden. De verantwoordingsfocus bij kleine subsidies ligt op het leveren van de prestatie of dienst in plaats van op de kosten. Hierdoor kan het voor komen dat de werkelijke kosten uiteindelijk lager zijn dan het subsidiebedrag.

### *Uniformering en vereenvoudiging*

In het subsidiekader zijn processtappen, begrippen en verplichtingen die bij iedere subsidie terugkeren vereenvoudigd en geüniformeerd. Het gaat

<sup>1</sup> Buiten beschouwing blijven: inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, reguliere bekostiging van onderwijs en onderzoek en subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties.

hierbij om gestandaardiseerde termijnen voor de subsidieaanvrager en subsidieverstrekker en het toepassen van uniforme berekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven en kostenbegrippen. Daarnaast worden de informatieverplichtingen voor de subsidieontvangers vermindert. De huidige tussentijdse rapportages voor kortlopende subsidies vervallen. Ook de huidige procedure voor het ontvangen van een voorschot wordt fors vereenvoudigd door het invoeren van automatische bevoorschotting.

#### *Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden*

Met de invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader wordt ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Dit beleid wordt vastgelegd in een rijksbrede leidraad. Doordat meer wordt uitgegaan van vertrouwen is het van belang dat er voldoende checks en balances in het systeem worden ingebouwd om te borgen dat deze aanpak niet leidt tot verruiming van het misbruik. De rijksbrede leidraad richt zich onder meer op een goed werkend risicomanagementsysteem, het evalueren van subsidieregelingen en het sanctiebeleid. Meer vertrouwen gaat ook hand in hand met een strikte handhaving. Bij constatering van misbruik zal dan ook consequent worden «bestraft» op basis van de beschikbare sanctiemogelijkheden (o.a. terugvorderen inclusief wettelijke rente). Onderdeel van de rijksbrede aanpak is ook het opzetten van een departementale registratie van misbruik. Deze registratie kan input geven voor de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan de totstandkoming van een subsidieregeling, de afweging bij een individuele subsidietoekenning (eventueel preventieve weigering) en ten behoeve van de inrichting van de steekproefsgewijze verantwoording.

### **3. Besparingen**

De besparing van het subsidiekader op rijkssubsidies en subsidies van ZBO's wordt indicatief geraamd op 30% van de administratieve lasten (AL) voor subsidieontvangers en op ruim 20% van de uitvoeringslasten van de overheid (UL). Dit komt indicatief neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen UL). De lasten van verzwarende maatregelen (o.a. extra steekproeven) door toepassing van het subsidiekader zijn hierin verdisconteerd. De percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijkssubsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen. Invoering van het subsidiekader kan nog extra besparingen opleveren omdat de verscheidenheid aan subsidieregelingen en de uitvoeringsprocessen wordt verminderd. De processtappen kunnen daardoor zowel door de subsidieontvanger als door de uitvoerder makkelijker worden doorlopen. Dit scheelt naast kosten ook aanzienlijk in tijd en irritatie.

### **4. Invoering van het subsidiekader**

#### *Uitwerking Aanwijzingen voor de Rijksdienst*

Het subsidiekader zal de komende maanden volgens de beschrijving in de bijgevoegde nota «1 op 1» worden uitgewerkt in bindende Aanwijzingen voor de Rijksdienst. De aanwijzingen zullen naar verwachting op 1 juli 2009 worden gepubliceerd en per 1 januari 2010 van kracht worden voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van subsidies. Bestaande wet- en regelgeving dient voor 1 januari 2012 aan de aanwijzingen te zijn aangepast.

#### *Implementatie*

De ministeries zijn verantwoordelijk voor het aanpassen van hun eigen subsidieregelingen en die van de ZBO's aan het subsidiekader. Daarnaast moeten ministeries borgen dat nieuwe subsidies aan dit kader voldoen.

Ieder ministerie stelt daarvoor een implementatieplan met een planning op. De ministeries rapporteren periodiek over de voortgang van de implementatie aan het overleg van de secretarissen-generaal over de regeldruk. Er komt een interdepartementale werkgroep Implementatie subsidiekader onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën, die het implementatietraject procesmatig en inhoudelijk begeleidt.

#### *Evaluatie*

Het subsidiekader zal in 2012 worden geëvalueerd. In de evaluatie zullen in ieder geval de volgende aspecten worden meegenomen:

- de werking van het subsidiekader;
- de bindende werking van de Aanwijzingen voor de Rijksdienst; en
- de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium, op basis van departementale bevindingen en registratie van misbruik.

### **5. Additionele mogelijkheden en initiatieven**

#### *Stroomlijning van regelgeving*

Bijna alle subsidieverstrekkende departementen hebben eigen kaderwetten (of stellen deze alsnog vast) op basis waarvan (kader-) regelingen voor subsidies worden opgesteld en individuele subsidies worden verstrekt. Inhoudelijk zijn er overeenkomsten tussen de verschillende kaderwetten. In het verlengde van de huidige voorstellen voor uniformering en vereenvoudiging ligt het voor de hand om de mogelijkheden van stroomlijning van deze kaderwetten te onderzoeken. In samenwerking met het ministerie van Justitie en betrokken departementen zal hiertoe een nadere probleemanalyse en haalbaarheidsstudie plaatsvinden.

#### *Uitbreiding toepassing kader*

De lasten van subsidies worden niet alleen veroorzaakt door het Rijk, maar ook door medeoverheden. Toepassing van het subsidiekader op alle financiële stromen, dus ook op die van de medeoverheden kan mogelijk tot aanzienlijke extra lastenbesparingen leiden vanwege de grote aantallen subsidieverleningen. Ook lopen in de huidige subsidiepraktijk procedures en eisen van subsidieverstrekkers (rijk en medeoverheden) onderling sterk uiteen. Dit leidt tot situaties waarbij subsidieontvangers over vergelijkbare uitgaven op verschillende wijze verantwoording moeten afleggen. Op een breed terrein opererende instellingen als Spirit – één van de grootste Amsterdamse jeugdzorginstellingen – en het Leger des Heils ervaren hierdoor een hoge regel- en verantwoordingsdruk. Een overheidsbrede uniformering en vereenvoudiging zal de lasten van dergelijke organisaties aanzienlijk verminderen. De mogelijkheden daarvoor worden thans met vertegenwoordigers van de betrokken medeoverheden verkend.

#### *Efficiëntere toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT)*

Door invoering van het subsidiekader worden veelgebruikte begrippen en voorwaarden in het subsidieproces vereenvoudigd en geüniformeerd. Hiermee wordt een verdere basis gelegd voor efficiënte informatie-uitwisseling tussen onderdelen van de overheid en voor een efficiënte toepassing van ICT in werkprocessen. Eenduidige begrippen en voorwaarden maken het makkelijker om de elektronische dienstverlening aan subsidieontvangers, bijvoorbeeld in de vorm van elektronische formulieren en loketten, verder te ontwikkelen.

### **6. Verdere ontwikkeling van het subsidiekader**

Met de invoering van het rijksbrede subsidiekader wordt een substantiële stap gezet om overheidssubsidies zo efficiënt en verantwoord mogelijk te verlenen. Het subsidiekader biedt een sluitend systeem van eigen verant-

woordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, controle en een consequent sanctiebeleid. Tegelijkertijd biedt het systeem voldoende mogelijkheden om op rijksniveau verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Door de toepassing van dit systeem wordt een gemiddelde besparing beoogd van circa 30% in de administratieve lasten voor de subsidieontvangers en circa 20% in de uitvoeringslasten. De uitkomsten van de evaluatie van het subsidiekader twee jaar na invoering 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.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

## **NOTA «KADER FINANCIËEL BEHEER RIJKSSUBSIDIES»**

### **Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies**

Ministerie van Financiën  
24 april 2009

<b>INHOUD</b>		<b>blz.</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Leeswijzer	8
<b>2.</b>	<b>Uitgangspunten en reikwijdte</b>	<b>9</b>
2.1	Bijdrage van het subsidiekader aan kabinetsdoelstellingen	9
2.2	Uitgangspunten	9
2.3	Toepassing van het kader	11
<b>3.</b>	<b>Wat levert het op?</b>	<b>12</b>
3.1	Lasten van subsidieontvangers en subsidieverstrek- kers	12
3.2	Besparingspotentieel	13
3.3	Impact van het subsidiekader	14
<b>4.</b>	<b>Het subsidiekader</b>	<b>14</b>
4.1.	Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsar- rangementen	15
4.2	Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen	22
4.3	Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden	26
4.4	Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau	27
4.5	Invloed van EU-regelgeving	28
<b>5.</b>	<b>Implementatie</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Advies Adviescollege toetsing administratieve lasten*</b>	
<b>Bijlage 2</b>	<b>Advies Algemene Rekenkamer*</b>	
<b>Bijlage 3</b>	<b>Reactie op het advies van de Algemene Reken- kamer*</b>	

---

\* Ter inzage gelegd bij het Centraal  
Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. INLEIDING

Het voorliggende kader financieel beheer rijkssubsidies (hierna: subsidiekader) uniformeert en vereenvoudigt de regels voor het financiële beheer en de verantwoording van subsidies en is op 24 april 2009 vastgesteld door de ministerraad. Dit subsidiekader is één van de speerpunten die in de kabinetsnota «Vernieuwing van de Rijksdienst» is aangekondigd om te komen tot een efficiëntere en kleinere overheid. Het kader maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten dat door de minister van Financiën vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het financieel management van het Rijk (artikel 10 Comptabiliteitswet) is voorgesteld. Het kabinet heeft deze maatregelen, waaronder het subsidiekader, aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer (kamerstuk II 31 031/29 949, nr. 19). Het kader is ook aangekondigd in het Plan van Aanpak regeldruk bedrijven 2007–2011 van het kabinet om de lasten voor bedrijven te verminderen (Kamerstukken 29 515, nr. 202). De Algemene Rekenkamer en het Adviescollege toetsing administratieve lasten hebben hun positieve waardering voor het voorliggende subsidiekader uitgesproken. Hun adviezen – bijgevoegd bij dit rapport – worden betrokken bij de verdere uitwerking en evaluatie van het subsidiekader.

Het instrument subsidie wordt breed ingezet om beleidsdoelen van de overheid te bereiken. Een subsidie is een financiële bijdrage die door een bestuursorgaan wordt verstrekt om een bepaalde activiteit uit te voeren. In 2007 verstrekten alle ministeries (exclusief de zelfstandige bestuursorganen) in totaal circa 70 000 subsidies aan diverse doelgroepen, zoals burgers, bedrijven en instellingen. In het huidige systeem kost het aanvragen van en verantwoorden over rijkssubsidies subsidieontvangers veel tijd, geld en ergernis. Ook de overheid heeft te maken met hoge lasten bij de uitvoering van subsidieregelingen. Gezamenlijk lopen deze lasten jaarlijks op tot circa € 280 miljoen. Per subsidie kunnen deze lasten, afhankelijk van het type regeling, oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Om deze lasten terug te dringen voert het kabinet een uniform bindend kader in voor de uitvoering en het financieel beheer van subsidies. Daarnaast beoogt het subsidiekader het financiële beheer van subsidies te vereenvoudigen en als gevolg daarvan fouten te verminderen. De afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer meermaals onvolkomenheden in het subsidiebeheer geconstateerd. Rode draad hierin is dat ministeries door de ingewikkelde en uiteenlopende procedures en voorwaarden fouten maken. Hierdoor moet veel aandacht en energie worden besteed aan de controle en aan formaliteiten.

Deze nota bevat het resultaat van de interdepartementale uitwerking van het uniforme subsidiekader waarvan de contouren in de hiervoor genoemde brief aan de Tweede Kamer zijn neergelegd. Het kader wordt verankerd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst en wordt – via die aanwijzingen – verplicht voor alle rijkssubsidies en subsidies die worden verstrekt door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Vanaf 1 januari 2010 is het kader verplicht voor nieuwe of gewijzigde subsidieregelingen en voor nieuwe subsidies die door het Rijk worden verstrekt op basis van (kader-)wetten. Voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012 waarbinnen de wet- en regelgeving zal moeten worden aangepast. Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21).

Met dit subsidiekader wordt een sluitend systeem geïntroduceerd van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, controle en een consequente toepassing van het sanctiebeleid. Daarmee biedt het systeem voldoende mogelijkheden om op rijksniveau verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Het kabinet kiest voor een

systeem dat uitgaat van vertrouwen en risico-oriëntatie. Een meer risico-georiënteerd systeem betekent een zekere risicoacceptatie; belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden. Met het voorgestelde kader wordt een forse besparing op de kosten voor subsidies bereikt zowel voor de overheid als voor de subsidieaanvragers. De besparing van het subsidiekader op rijkssubsidies en subsidies van ZBO's wordt globaal geraamd op 30% van de administratieve lasten (AL) voor subsidieontvangers en op ruim 20% van de uitvoeringslasten van de overheid (UL). Dit komt neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen UL). De percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijks-subsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen.

De beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep blijft in het kader buiten beschouwing. De complexiteit van de uitvoering van subsidieregelingen en de lasten voor de subsidieontvangers zijn echter voor een groot deel gelegen in de voorwaarden die aan de ontvanger worden gesteld. Hoe minder of hoe eenvoudiger beleidsvoorwaarden worden gesteld, hoe efficiënter de verantwoording en de controle kunnen worden ingericht. Bij het opstellen van een subsidieregeling moet daarom altijd de afweging worden gemaakt tussen de noodzaak van (specifieke) voorwaarden en de lasten die dit tot gevolg heeft in de uitvoering en verantwoording.

## **1.1 Leeswijzer**

### *Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en reikwijdte*

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de wijze waarop het subsidiekader invulling geeft aan het kabinetsbeleid. De hoofdlijnen van het subsidiekader worden beschreven aan de hand van de uitgangspunten. Voorts wordt ingegaan op de reikwijdte en het bindende karakter van het kader.

### *Hoofdstuk 3 Wat levert het op?*

Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige administratieve- en uitvoeringslasten die momenteel gepaard gaan met subsidies en het besparingspotentieel van het subsidiekader. Hierbij wordt inzicht gegeven in de mate waarop verschillende maatregelen bijdragen aan dit besparingspotentieel.

### *Hoofdstuk 4 Het subsidiekader*

In hoofdstuk 4 wordt het subsidiekader beschreven langs drie met elkaar samenhangende onderdelen:

1. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en toepassing van grensbedragen;
2. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
3. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Daarnaast wordt ingegaan op de Europese aspecten die samenhangen het subsidiekader.

### *Hoofdstuk 5 Implementatie*

Hoofdstuk 5 geeft op hoofdlijnen aan hoe het kader wordt geïmplementeerd.



## 2. UITGANGSPUNTEN EN REIKWIJDTE

### 2.1 Bijdrage van het subsidiekader aan kabinetsdoelstellingen

Het subsidiekader bestaat uit drie met elkaar samenhangende onderdelen:

1. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarbij de toepassing afhankelijk is van de hoogte van het subsidiebedrag;
2. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
3. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Het subsidiekader gaat uit van de visie van het kabinet ten aanzien van het functioneren van de overheid zoals die is neergelegd in de Nota Vernieuwing Rijksdienst en het Coalitieakkoord. Hiervan is de kerngedachte dat een betere en kleinere overheid realiseerbaar is, mits voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden waaronder eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder controle en werken vanuit vertrouwen. Het subsidiekader sluit ook aan bij de ontwikkelingen die zijn ingezet met het interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en Controletoeren («Verantwoordelijkheid en verantwoording», Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2003–2004, nr. 3) en de hierop volgende kabinetsreactie (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 950, nr. 1). De essentie hiervan is dat sturing op hoofdlijnen in samenhang met risicomanagement voorkomt dat beheersingsmaatregel op beheersingsmaatregel wordt gestapeld en veelvuldig uitgebreide rapportages moeten worden gevraagd.

### 2.2 Uitgangspunten

Het subsidiekader is gebaseerd op vier uitgangspunten, die in de navolgende paragrafen worden toegelicht:

1. proportionaliteit;
2. sturing op prestaties en hoofdlijnen;
3. uniformering en vereenvoudiging; en
4. verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

#### 2.2.1 Proportionaliteit

Het voornaamste uitgangspunt van het kader is proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan. Uit onderzoek naar de administratieve- en uitvoeringslasten<sup>1</sup> in 2008 blijkt dat de totale lasten van subsidies, afhankelijk van het type regeling, kunnen oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Dit komt doordat in de huidige situatie voor alle subsidies ongeacht hun omvang en risico nagevoel dezelfde zware regels voor de uitvoering en de verantwoording gelden.

Aan het proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard arrangementen. De arrangementen onderscheiden zich van elkaar door de voorwaarden en verplichtingen die worden gesteld aan de uitvoering en verantwoording van de subsidie. Om de proportionaliteit te borgen is voor de toepassing van de arrangementen gekozen voor een objectief criterium, namelijk het subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingsvereisten er worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. De arrangementen en de grensbedragen zijn opgenomen in tabel 1.

<sup>1</sup> Meting lasten van subsidies; Sira consulting; 17 januari 2008.

**Tabel 1 Drie uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en grensbedragen**

hoogte subsidiebedrag	arrangement
tot € 25 000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
vanaf € 25 000 tot € 125 000	verantwoording over de prestatie
vanaf € 125 000	verantwoording over kosten en prestaties

### 2.2.2 Sturing op prestaties en hoofdlijnen

Het tweede uitgangspunt is sturing op prestaties en hoofdlijnen. Op dit moment is de verantwoording van de meeste subsidies gericht op een verantwoording over de kosten. Hierbij wordt vaak «zekerheid» gezocht in complexe administratieve verplichtingen waarmee hoge administratieve en uitvoeringslasten gepaard gaan. Voorbeelden hiervan zijn gedetailleerde kostenverantwoordingen en verplichtingen met betrekking tot het bijhouden van een urenadministratie.

Het subsidiekader gaat, vooral voor kleinere subsidies, uit van prestatie-subsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van werkelijke kosten. Prestatiesubsidiëring betekent dat er een vast bedrag wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf overeengekomen activiteit en/ of prestatie. 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 bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Bij deze wijze van subsidiëren wordt geaccepteerd dat – zolang de subsidieontvanger de prestatie/activiteit verricht – het subsidiebedrag hoger kan zijn dan de werkelijke kosten. Een dergelijke situatie leidt niet tot terugvordering. 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 prijs. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van instrumenten zoals referentielijsten en normbedragen.

### 2.2.3 Uniformering en vereenvoudiging

Het derde uitgangspunt is het uniformeren, vereenvoudigen en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies. Gelijksoortige bepalingen in verschillende regelingen worden momenteel vaak uiteenlopend geformuleerd. Ook de regels voor de uitvoering van subsidies zijn uiteenlopend. Op dit moment is er bij de rijksoverheid sprake van meer dan 400 verschillende subsidieregelingen. De subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat weliswaar algemene bepalingen voor het subsidieproces, maar laat veel ruimte voor nadere invulling. In aanvulling op de Awb worden binnen het Rijk regels gesteld in departementale (kader-)wetten, (kader-)besluiten, subsidie-regelingen, algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) en individuele verleningsbeschikkingen. Hierdoor ontstaan veel vormen van subsidieverlening en -verantwoording en een opeenstapeling van voorschriften en controles. De diversiteit wordt nog groter als ook de medeoverheden in beschouwing worden genomen. De veelheid van verschillende regels en de versnippering leidt tot eisen, die de uitvoering voor zowel overheid als subsidieontvangers onnodig compliceren. Een voorbeeld is het Leger Des Heils. Deze landelijk werkende instelling die met veel subsidieverstrekende overheden te maken heeft, is als gevolg van de wirwar van regels genoodzaakt jaarlijks meer dan 25 verschillende jaarrekeningen op te stellen. Het subsidiekader bevat uniforme en vereenvoudigde regels voor het financiële beheer van subsidies (aanvraag, uitvoering en de

verantwoording). Concreet gaat het ondermeer om verplichtingen ten aanzien van termijnen, kostenbegrippen, voorschotten en (tussentijdse) rapportages.

#### *2.2.4 Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie*

Het vierde uitgangspunt is het werken vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Aan dit vertrouwensprincipe wordt vormgegeven door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Dit betekent ook meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Zo zal de subsidieontvanger direct aan de subsidieverstrekker moeten melden wanneer de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet zullen worden verricht, of dat niet aan subsidieverplichtingen zal worden voldaan.

Werken vanuit vertrouwen betekent dat een zeker risico wordt geaccepteerd. Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige sturing los te kunnen laten, moet aan randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden worden verankerd in een rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen waar risicomanagement, strikte handhaving en departementale registratie van misbruik deel van uitmaken.

Risicomanagement houdt in dat mogelijke risico's voorafgaand aan de subsidieverlening in beeld worden gebracht, goed worden afgewogen en dat hierop wordt geanticipeerd, met name bij het inrichten van een steekproefsgewijze verantwoording of controle. 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, aan de voorkant van het proces, een adviesrol vervullen ten aanzien van deze risico-inschatting en de controleaspecten. Tegelijkertijd moet er worden opgetreden wanneer het vertrouwen wordt beschaamd. Bestaande mogelijkheden zoals het terugvorderen van het subsidiebedrag worden consequent toegepast. Daarnaast wordt het handhavinginstrumentarium per 1 juli uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. Hierdoor kan de subsidieontvanger geen voordeel genieten van misbruik. Subsidieontvangers die misbruik maken van de subsidie worden departementaal geregistreerd. Deze registratie kan input geven voor de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan een subsidieregeling of een individuele subsidietoekenning.

Door op deze manier invulling te geven aan het principe vertrouwen worden goedwillende bedrijven, instellingen en burgers minimaal belast en hoeven de goeden niet onder de kwaden te leiden.

### **2.3 Toepassing van het kader**

Bindende rijksbrede toepassing van het subsidiekader is een voorwaarde voor het behalen van de maximaal mogelijke reductie van lasten. Het subsidiekader wordt vastgelegd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Deze juridische vormgeving heeft twee voordelen: snelle invoering van het kader en flexibiliteit om snel en adequaat in te spelen op ervaringen met het subsidiekader in de komende tijd. Departementale subsidiewetten en regelingen moeten aan de hand van deze aanwijzingen worden aangepast. Voor deze aanpassing geldt het volgende invoeringsregime:

- nieuwe regelgeving en beleidsregels moeten na de inwerkingtreding van de aanwijzingen voor rijkssubsidies (1 januari 2010) aan deze aanwijzingen voldoen;

- incidentele subsidies die op of na 1 januari 2010 worden verstrekt moeten aan de aanwijzingen voldoen;
- voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012. Dat wil zeggen: alle bestaande regelingen moeten zijn aangepast voor 1 januari 2012. Het kader – en de aanwijzingen – hebben geen gevolgen voor lopende subsidies die zijn verstrekt op basis van bestaande nog niet aangepaste regelingen. Voor die subsidies blijven de rechten en verplichtingen ongewijzigd.

Door dit invoeringsregime wordt de invoeringsbelasting van het nieuwe subsidiekader zo beperkt mogelijk gehouden.

Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21). Hier wordt een subsidie als volgt omschreven: de aanspraak op financiële middelen (1), door een bestuursorgaan verstrekt (2), met het oog op bepaalde activiteiten van een ontvanger (3) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (4). Conform deze afbakening blijven buiten beschouwing: opdrachten, inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties en subsidies die worden verleend op basis van subsidieprogramma's die op Europees niveau tot stand zijn gekomen. Verder blijven de financiële middelen die worden verstrekt aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) buiten beschouwing.

Het voorgestelde subsidiekader is niet van toepassing op de reguliere bekostiging van de onderwijsinstellingen. Voor deze reguliere bekostigingsstromen gelden thans al vereenvoudigde verantwoordingsregels die overigens goed aansluiten bij het subsidiekader. Aanvullende subsidies die naast de reguliere bekostiging worden toegekend aan onderwijsinstellingen vallen wel onder de reikwijdte van het kader.

De subsidies die door ZBO's – als subsidieverstrekker – worden verstrekt vallen eveneens onder de reikwijdte van het kader<sup>1</sup>. De verantwoordelijke minister zal daartoe aanwijzingen geven aan het betrokken ZBO. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de subsidies die worden verstrekt door NWO.

### 3. WAT LEVERT HET OP?

#### 3.1 Lasten van subsidieontvangers en subsidieverstrekkers

Administratieve lasten zijn de kosten voor de subsidieontvangers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Met andere woorden; de informatieverplichtingen die samenhangen met de aanvraag, de verantwoording en de afrekening van de subsidie. Uitvoeringslasten zijn de direct met de subsidieverstrekking en afrekening gemoeide kosten die de overheid maakt. Uit het onderzoek «Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht»<sup>2</sup> komt naar voren dat de huidige administratieve lasten bij Rijkssubsidies en de subsidies verstrekt door ZBO's jaarlijks oplopen tot circa € 200 miljoen. De uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker komen neer op circa € 80 miljoen. Hierin zijn de lasten voor nationale regelingen waarvan een deel van de subsidie door Europees geld wordt gefinancierd niet meegenomen. Uit eerder onderzoek «Meting lasten van subsidies»<sup>3</sup> blijkt dat de lasten percentueel gezien, afhankelijk van het type regeling, kunnen oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag.

<sup>1</sup> Met de cultuurfondsen van OCW wordt in dit verband nog overlegd.

<sup>2</sup> Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht; EIM, 2008.

<sup>3</sup> Meting lasten van subsidies; Sira consulting; 17 januari 2008.

### 3.2 Besparingspotentieel

Het doel van het hierboven genoemde onderzoek naar het besparingspotentieel<sup>1</sup> was een representatieve schatting te bepalen van het besparingspotentieel van het Rijksbrede subsidiekader, uitgedrukt in vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten in euro's en als percentage van de huidige lasten. Bij het bepalen van de administratieve- en de uitvoeringslasten en de mogelijke besparingen is gebruik gemaakt van de definities en methodiek van het standaardkostenmodel<sup>2</sup>. Het standaardkostenmodel is binnen de overheid de standaardmethode om lasten in kaart te brengen. Het besparingspotentieel is berekend op basis van een representatief aantal subsidieregelingen. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van de subsidie (doelgroep, subsidievorm en aantal verleningen) en de uitwerking die de invoering van het subsidiekader zal hebben.

Het onderzoek naar het besparingspotentieel van het subsidiekader laat de volgende mogelijke besparingen zien (tabel 2).

**Tabel 2 Besparingspotentieel administratieve lasten en uitvoeringslasten uitgedrukt in percentages van de huidige lasten**

Besparingsmaatregelen subsidiekader		Potentiële lastenvermindering	
		administratieve lasten	uitvoeringslasten
1	Subsidie tot € 25 000 op basis van de aanvraag	8%	5%
2	Geen financiële verantwoording en geen accountantsverklaring bij subsidies tot € 125 000	13%	10%
3	Vereenvoudiging en uniformering begrippen, berekeningen en tarieven	6%	6%
4	Vereenvoudiging bevoorschotting en tussenrapportages	3%	2%
Totaal		30%	23%
		€ 57 mln.	€ 18 mln.

Bron: EIM, 2008

De beoogde besparingen worden deels bereikt door de toepassing van de standaardarrangementen op basis van grensbedragen (besparingsmaatregelen 1 en 2). Deze maatregelen dringen het aantal handelingen in het subsidieproces terug. Daarnaast worden de besparingen bereikt door de vereenvoudiging en uniformering van begrippen, berekeningen, tarieven, bevoorschotting en rapportages (besparingsmaatregelen 3 en 4). Deze maatregelen leiden tot tijdsbesparing. Toepassing van het subsidiekader kan ook leiden tot nieuwe handelingen, bijvoorbeeld handelingen inzake risicoanalyse en preventie van misbruik. Deze zijn verdisconteerd in het berekende besparingspotentieel.

Tabel 2 laat zien dat met het subsidiekader de totale administratieve lasten met circa 30% kunnen verminderen. Daarnaast zou tevens een besparing van ruim 20% op de uitvoeringslasten gerealiseerd kunnen worden. Dit komt neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen uitvoeringslasten).

De besparingspercentages zijn berekende gemiddelden voor alle Rijkssubsidies en dus niet direct te vertalen op een individuele subsidieregeling of uitvoeringspraktijk. Er zullen subsidieregelingen zijn waar de besparing lager, of juist hoger, kan uitvallen. Dit is afhankelijk van de huidige inrichting van de subsidieregeling en van het arrangement waaronder de rege-

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

<sup>2</sup> Voor een nadere uitwerking van het Standaard Kostenmodel en een toelichting op het gebruik hiervan, zie de handleiding: Meten is Weten II, Regiegroep Regeldruk, Den Haag, januari 2008.

ling in de toekomst gaat vallen. Tabel 2 laat zien hoe de afzonderlijke maatregelen bijdragen aan het totale besparingspercentage. De maatregelen die tot verzwaaring van de administratieve lasten en uitvoeringslasten kunnen leiden zijn hierin verdisconteerd (bijv. extra toetsing vooraf en/of extra steekproeven). Niet meegenomen zijn lasten voor bijvoorbeeld het opstellen van de subsidieregelingen en algemene kosten gemaakt door uitvoeringsorganisaties. Invoering van het subsidiekader zou ook op dit vlak besparingen kunnen opleveren omdat de diversiteit in subsidieregelingen wordt verminderd. Naast de feitelijke besparingen die door toepassing van het kader kunnen worden gerealiseerd, kan het kader ook veel tijd en ergernis besparen.

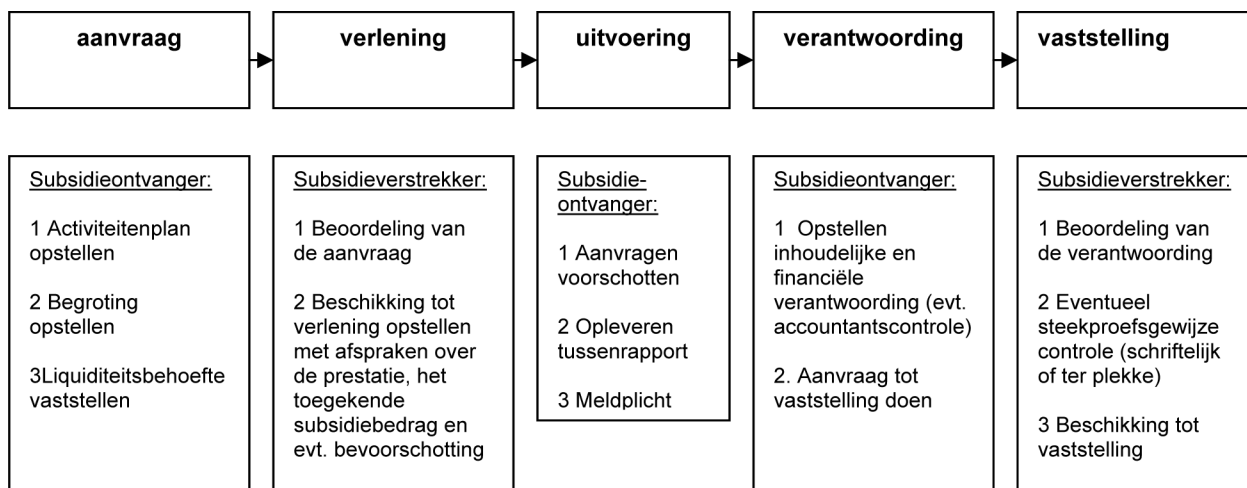
### **3.3 Impact van het subsidiekader**

Het toepassen van de arrangementen heeft vooral een groot effect op de lasten van subsidies tot € 125 000. Van de subsidies die op dit moment nog worden verantwoord op basis van werkelijke kosten, zou als gevolg van het subsidiekader 85% naar een eenvoudiger uitvoerings- en verantwoordingsarrangement verschuiven. Naar verwachting zou ongeveer 20% van de subsidies op basis van werkelijke kosten naar arrangement 2 verschuiven. Dit houdt in dat de subsidieontvanger zich kan verantwoorden op basis van de verrichte prestatie of dienst en geen gedetailleerde kostenverantwoording meer hoeft te overleggen. Ongeveer 65% van deze subsidies betreft subsidies kleiner dan € 25 000. Deze subsidies zouden naar arrangement 1 verschuiven. Dit houdt onder andere in dat de subsidieontvangers over deze subsidies niet standaard hoeven te verantwoorden, maar alleen desgevraagd. Voor de overige 15% van de verleende subsidies zou als gevolg van dit subsidiekader geen wijziging van verantwoording optreden. Deze subsidies blijven op basis van werkelijke kosten verantwoord. Dit betreft verleningen vanaf € 125 000.

## **4. HET SUBSIDIEKADER**

Bij de ontwikkeling van het subsidiekader is uitgegaan van de stappen die in het huidige subsidieproces worden doorlopen, namelijk: aanvraag; verlening; uitvoering; verantwoording en vaststelling. Het kader is vooral gericht op vereenvoudiging van deze processtappen en het wegnemen van onnodige verschillen in dit proces. In figuur 1 is het huidige subsidieproces schematisch weergegeven.

**Figuur 1 Het huidige proces van subsidieverstrekking**



Voorafgaand aan de uitvoering van het subsidieproces stelt een bestuursorgaan in het algemeen een subsidieregeling op. In de subsidieregeling staat waarvoor en voor wie de subsidie is bedoeld en welke voorwaarden er gelden. Op basis van de regeling kan de subsidieaanvrager aanspraak maken op een financiële bijdrage om een bepaalde activiteit uit te voeren. De aanvrager moet een aanvraag indienen om aanspraak te maken op een subsidie. Wanneer de aanvraag wordt gehonoreerd, wordt er een beschikking opgesteld. Bij een verleningsbeschikking geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen en vermeldt welke voorwaarden/verplichtingen moeten worden nagekomen om aanspraak te maken op deze financiële middelen. Vervolgens kan de subsidieontvanger de activiteit uitvoeren conform de verplichtingen die zijn opgenomen in de beschikking en de daaraan verbonden subsidieregeling. Wanneer de activiteit is uitgevoerd, of na afloop van de termijn, dient de subsidieaanvrager een aanvraag tot vaststelling in. Met de aanvraag tot vaststelling verantwoordt de subsidieontvanger zich, afhankelijk van de gestelde voorwaarden, over de prestatie en/of met een financiële verantwoording en indien vereist een accountantsverklaring. De subsidieverstrekker beoordeelt de verantwoording en kan aanvullend steekproefsgewijs controleren (schriftelijk extra informatie opvragen en controleren of ter plekke controleren). Op basis van deze beoordeling stelt de subsidieverstrekker de subsidie vast. De subsidievaststelling is de beschikking waarmee de subsidieverstrekker het subsidiebedrag definitief toekent, waarna het bestuursorgaan overgaat tot afrekening.

#### **4.1. Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen**

In deze paragraaf volgt een uitwerking van de toepassing van de drie arrangementen. In de beschrijving van de arrangementen wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van elk arrangement en de wijzigingen/vereenvoudigingen ten opzichte van het huidige proces.

##### *4.1.2 Toepassing op basis van grensbedragen*

Om de proportionaliteit te borgen is de toepassing van de arrangementen gebonden aan een objectief criterium: het toegekende subsidiebedrag. Bij



een subsidiebedrag tot € 25 000 per ontvanger is het toepassen van het meest eenvoudige arrangement verplicht. Naarmate het subsidiebedrag hoger is, biedt het kader meer flexibiliteit: er kan altijd een «lichter» arrangement worden toegepast. Figuur 2 geeft deze toepassing weer.

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. 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 tot € 25 000. 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.

**Figuur 2 Toepassing van drie standaard arrangementen op basis van grensbedragen**