



Bezoekadres Lange Voorhout 5B
Postadres 2514 EG Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Telefoon (070) 310 86 66
Telefax (070) 310 86 79
E-mail info@actal.nl

Aan de Staatssecretaris van Financiën
De heer mr. drs. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
13-10-2008		RL/PS/2008/163	-
Onderwerp	Advies op tussenrapport Rijksbreed kader Financieel beheer subsidies		

Geachte heer De Jager,

Naar aanleiding van de tussenrapportage "Rijksbreed kader Financieel beheer subsidies" brengen wij een advies uit over dit onderwerp. Subsidies zijn namelijk een belangrijk onderdeel van het overheidsinstrumentarium en zijn zeker qua merkbaarheid van groot belang bij het verlagen van de administratieve lastendruk. Uit extern onderzoek in opdracht van uw ministerie blijkt ook dat de administratieve lastenreductie bij subsidieregelingen kan oplopen tot 40%. De noodzaak om subsidieregelingen zo lastenarm mogelijk in te richten wordt vergroot door het feit dat alleen al administratieve lasten van rijkssubsidies voor bedrijven volgens de nieuwe nuimeting € 223 mln. bedragen. Daar komt nog de subsidieverlening door andere overheden bij. Voor burgers zijn de administratieve lasten van subsidieverlening niet apart berekend, maar vooral de administratieve lasten van subsidies voor burgerorganisaties zijn erg hoog.

In dit verband complimenteren wij het ministerie van Financiën en de andere departementen voor de getoonde samenwerking en met name uw ministerie voor het genomen initiatief op dit terrein.

Gezien de status van het conceptkader hebben wij alleen de opzet van het kader getoetst en dan met name op het toetspunt van beleidsalternatieven. Andere toetspunten zullen wij beoordelen zodra het kader in conceptwetgeving aan ons zal worden voorgelegd.

Wij constateren verder dat het kader op veel punten een bijdrage zal kunnen leveren aan lastenarme subsidieregelingen, zoals:

1. Uniformering en vereenvoudiging berekeningswijzen en kostenbegrippen.
2. Vermindering en uniformering informatieverplichtingen.
3. Subsidie direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie eisen.
4. Verantwoorden over de prestatie, niet over uren.
5. Proportionaliteitsbeginsel, waarbij afhankelijk van het individuele subsidiebedrag de vereiste informatieverplichtingen bij aanvraag en verantwoording toenemen, incl. het toezicht.

Wij constateren dat er voldoende aandacht aan alternatieven is besteed om de administratieve lasten te reduceren. In het rapport is in beperkte mate een beschrijving opgenomen van specifieke alternatieven, die wel zijn overwogen, maar om goede redenen niet zijn opgenomen in het conceptkader. Wij gaan er van uit dat in de Memorie van Toelichting van het toekomstige wetsvoorstel hier meer aandacht aan besteed zal worden.

Randvoorwaarden bij een systeem van vertrouwen

Hoewel wij groot voorstander zijn van een systeem, dat uitgaat van vertrouwen en daarmee goedwillende bedrijven en burgers minimaal belast, moet tegelijkertijd aan bepaalde randvoorwaarden worden voldaan om misbruik adequaat te sanctioneren zonder dat dit tot hoge administratieve lasten bij burgers of bedrijven leidt. Als het misbruik namelijk in totaliteit zou toenemen ten opzichte van de huidige situatie, dan zal waarschijnlijk in de politiek en maatschappij een beweging op gang komen om de klok terug te draaien en gaat de lastenreductie verloren. Tot bovengenoemde randvoorwaarden behoren:

- Relatief hoge boetes bij misbruik en fraude. Deze boetes moeten hoger dan gebruikelijk zijn, omdat de pakkans voor fraudeurs afneemt bij een systeem dat uitgaat van vertrouwen. Willen berekenende bedrijven en burgers niet in verleiding gebracht worden om het systeem van steekproefsgewijze controles te misbruiken, dan zal de sanctie per fraudegeval fors moeten zijn. Het alleen terugbetalen van de subsidie is volgens ons zeker niet afdoende. Het ministerie van Financiën heeft ambtelijk laten weten dat momenteel onderzocht wordt of een systeem van bestuurlijke boetes tot de mogelijkheden behoort. Wij achten een dergelijk boetesysteem onmisbaar.
- Optimale risico-analyse. Hiertoe behoort niet alleen het bijhouden van de gegevens welke burgers/bedrijven gecontroleerd zijn en dan met name van de echte fraudeurs onder hen, maar ook het uitwisselen van deze gegevens met andere subsidieverstrekkers en de fiscus. Dit heeft verschillende voordelen: fraudeurs kunnen overheidsbreed in een zwaardere toezichtsregime geplaatst worden, omdat de kans dat een fraudeur ook op andere terreinen misbruik maakt, hoger dan gemiddeld is. Burgers/bedrijven met een goede "track record" kunnen juist minder vaak en/of minder streng gecontroleerd worden. Door bovengenoemde fraudegevallen in de toekomst bij te houden én binnenkort een "nulmeting" te houden, kan bijgehouden worden in hoeverre het aantal fraudes toe- of afneemt. Dit helpt weer bij incidenten, waarin fraudes aan het licht komen en de politiek in een reflex het toezicht zou willen aanscherpen. Met de monitor kan aangetoond worden dat het incidenten betreft en het algemene beeld er anders uitziet. Bovendien kan de schade van fraude afgezet worden tegen de winst bij burgers/bedrijven én controlerende instellingen door minder informatie-uitvraag en -verwerking. Door in het wetsvoorstel op te nemen dat (a) voor dit doel informatie uitgewisseld mag worden, (b) welke informatie dat betreft, (c) tussen welke partijen en (d) onder welke voorwaarden, kan aan de privacyvoorwaarden tegemoet worden gekomen.

Verplichte toepassing van het kader

Een groot deel van de kernpunten zal per wet worden verplicht, maar het is nog onzeker hoe groot dat deel zal zijn. Wij achten het kader een uitstekend middel om de administratieve lasten te verminderen. Het is een samenhangend geheel aan maatregelen, die wat ons betreft in totaliteit in een wet en lagere regelgeving opgenomen zou moeten worden. Waar dat bij hoge uitzondering niet kan, dienen die uitzonderingen geïdentificeerd te worden en geregeld te worden in lagere regelgeving. Als hier gevolgen voor administratieve lasten aan zitten, zullen wij vervolgens over die lagere regelgeving adviseren. Volgens ons is dit de enige manier om de winst in de vorm van administratieve lastenreductie te maximaliseren. Deze aanpak zal ook de andere voordelen van het kader maximaliseren.

Lex Silencio positivo

Juist bij subsidies zijn de gevolgen van onterechte verleningen alleen financieel van aard. Er is geen kans op sprake van schade in de vorm van gebouwen, die weer afgebroken moeten worden, gevolgen voor gezondheid van omwonenden, etc. Met name bij de categorie kleine en middelgrote subsidies zien wij geen goede reden om dit systeem niet in te voeren. Het incidenteel overschrijden van de behandelingstermijn en het daardoor toekennen van subsidie zal het doel van de subsidieverlening niet in gevaar brengen. En het is nog maar de vraag of in die gevallen de subsidies ten onrechte zijn verleend. En zelfs voor de categorie grote subsidies achten wij de voordelen in de vorm van rechtszekerheid groter dan het financiële nadeel in de vorm van mogelijk ten onrechte verleende subsidies. Wat ons betreft is de Lex Silencio positivo effectiever en minder bewerkelijk dan de nieuwe Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, waarin relatief lage dwangsommen zijn voorzien.

Bereik

De positieve effecten voor de maatschappij kunnen nog aanzienlijk worden vergroot als ook gemeenten en andere mede-overheden zich zouden aansluiten bij het kader. Volgens ons gelden de voor- en nadelen van het kader in vergelijkbare mate voor deze organisaties. Wij adviseren u daarom – voor zover nog niet is gebeurd – in overleg te treden met VNG en IPO en eventueel de G20.

Samenvattend komen wij tot het volgende oordeel over de huidige versie van het rijksbrede subsidiekader: wij adviseren u het kader vanwege de grote voordelen voor de administratieve lastenreductie voortvarend te finaliseren en in te voeren en daarbij rekening te houden met bovengenoemde opmerkingen.

Wij gaan er van uit dat u dit advies binnenkort doorstuurt aan de andere bewindslieden zodra dit opportuun is.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.L.O.', written over a horizontal line.

R.L.O. Linschoten,
Collegevoorzitter

Algemene Rekenkamer

Minister van Financiën
Vice Minister President
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
x M.A. Abbink RE RA
T 070 342 43 44
F 070 342 4130
E M.Abbink@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 1 april 2009
BETREFT Reactie op adviesaanvraag Kader financieel beheer rijkssubsidies

Op 25 februari 2009 ontvingen wij uw verzoek om advies uit te brengen over het *Kader financieel beheer rijkssubsidies*. U zond daarbij uw conceptnota (versie van 16-02-2009) en de conceptaanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer.

Wij wijzen u erop dat de nota die u de Tweede Kamer wilt aanbieden een beleidsdocument is dat nog moet worden vertaald in aanwijzingen voor de rijksdienst. Wij zien uw verzoek ter advisering van die vertaling met belangstelling tegemoet.

In onze reactie op uw adviesaanvraag gaan wij eerst in op de hoofdlijnen van uw conceptnota. En doen een aantal aanbevelingen waarvan wij hopen dat die nog tot aanvulling van het concept zullen leiden. Dit laatste geldt ook voor door ons voorgestelde verbeteringen in enkele specifieke tekstpassages, waarmee wij deze brief besluiten. Tevens stippen wij een aantal punten uit uw nota aan waar wij bijzonder belang aan hechten en aandacht voor vragen bij de eerstkomende evaluatie.

1 Reactie op hoofdlijnen

In uw kader zien wij het streven om te komen tot een doelmatiger balans van vertrouwen en daarbij passend toezicht en controle. De nu volgende punten in onze reactie op uw adviesaanvraag moeten in het licht van onze positieve waardering van uw voorstel gezien worden.

Bij de behandeling van uw adviesaanvraag hebben wij ons vooral gericht op de betekenis van uw voorstellen voor de zekerheid over de rechtmatige naleving van de subsidievoorwaarden en de beschikbaarheid van (beleids)informatie. Wij hebben ons niet gebogen over de genoemde mogelijke besparingen van 30% administratieve lasten en 20% uitvoeringslasten.

In de conceptnota wordt het uniform subsidiekader behandeld. U geeft aan dat dit kader deel uit maakt van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van uitvoerings- en controlelasten vooral dat heldere keuzes moeten worden gemaakt "aan de voorkant" van het subsidieverleningsproces. Deze aanpak is een goed voorbeeld voor de andere activiteiten binnen het Rijk die eveneens gericht zijn op terugdringing van uitvoerings-, controle- (en ook verantwoordings)lasten. Met u zijn wij van mening dat uniformering en vereenvoudiging van voorwaarden en verplichtingen in subsidieregelgeving kan leiden tot meer duidelijkheid bij alle betrokkenen en tot meer efficiency.

Uiteindelijk moet afslanking en meer efficiency van het *subsidieverleningsproces* ook bijdragen aan effectievere inzet van de subsidiegelden zelf. In dat kader valt het grote aantal subsidiebeslissingen onder de € 25.000 op. Uit de conceptnota blijkt dat het jaarlijks om zeer veel beslissingen gaat. Wij raden u en uw collegae dan ook aan om vóór de instelling van een nieuwe regeling dan wel als onderdeel van het inbouwen van het nieuwe subsidiekader in de diverse departementale subsidiewetten nog eens nadrukkelijk te bezien of deze subsidieregelen de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren.

Een afbakening van de verlening van subsidies onder € 25.000 tot subsidiabele activiteiten die relatief eenvoudig vast te stellen zijn en de gewenste beperking van verantwoordingsinformatie kunnen zelf al betekenen dat het subsidie-instrument in bepaalde gevallen minder geschikt zal zijn voor de realisatie van de beleidsdoelen. Op dit punt zullen alternatieve mogelijkheden voor de beleidsrealisatie verkend moeten worden.

Een uniform kader biedt bij uitstek de gelegenheid voor toepassing van elektronische hulpmiddelen, zoals e-loketten en -formulieren. Ons komt het voor dat toepassing daarvan iets dwingender onderdeel zou kunnen uitmaken van de inrichting van het verleningsproces voor vooral het onderste arrangement (subsidies tot € 25.000). Een invoeringsdatum daarvoor tegelijk met de aangepaste subsidiewetten per 1 januari 2012 geven wij u in overweging.

Het kader zal worden uitgebracht in de vorm van aanwijzingen voor de rijksdienst. Dat betekent dat voor concrete uitwerking de huidige departementale kaderwetten en besluiten eerst nog aangepast moeten worden aan de uitgangspunten van uw conceptnota. Wij vragen u er alert op te zijn dat, voor zover relevant, de departementale kaderwetten wel zo tijdig mogelijk worden aangepast, opdat u bij uw evaluatie van de werking van het beleidskader kunt beschikken over informatie over de wijze waarop dit gedachtegoed in de praktijk uitpakt. Wij bevelen u daarom aan om in het implementatieplan met concrete tijdspaden te werken.

Terugdringing van verantwoordings- en controlelasten betekent een groter beroep op *vertrouwen* dat de subsidieontvanger zelf zijn meldingsplichten na zal komen. Wij waarderen de wijze waarop u het beleid gericht op terugdringing van misbruik of oneigenlijk gebruik in het subsidiekader verwerkt hebt. U geeft aan dat indien de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteit niet, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen verricht, hij dit moet melden bij de verstrekke instantie. Met u zijn wij van mening dat dit een zeer belangrijke verplichting is. Wij adviseren u de bewijslast voor het bewust niet tijdig en/of juist verstrekken van inlichtingen bij de subsidieontvanger te leggen. Dat betekent dat in de regeling opgenomen moet worden dat een fout wordt geacht bewust te zijn gemaakt tenzij de subsidieontvanger kan aantonen dat dat niet het geval is.

Misbruik of schending van dat vertrouwen dient wel streng gecorrigeerd te worden. Een gevarieerd, soms duidelijk strenger sanctiebeleid, gedragen door een toegespitste controle, is daarom op zijn plaats.

Op het punt van het sanctiebeleid en op het punt van de controle vragen wij uw aandacht. Wij vinden het een goede zaak dat uw kader dit aspect van het M en O-beleid in ogenschouw neemt. U geeft aan dat bestaande mogelijkheden in het handavingsinstrumentarium consequent moeten worden toegepast en dat per 1 juli 2009 het instrumentarium wordt uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. U doelt daarmee op de 4e tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarin de wettelijke rente wordt geregeld. Subsidieverleners kunnen dan op basis van deze wet de wettelijke rente eisen (ook als dit niet in de individuele subsidieregeling zelf stond). Dit wetsvoorstel moet daartoe wel nog eerst in werking treden, het is thans nog in behandeling bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal¹.

¹ Bron: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/29702_vierde_tranche_algemene_wet.



Wij bevelen u aan te exploreren wat de mogelijkheden zijn van een sanctiebeleid dat verschillende gradaties kent: niet alleen terugvordering van het genoten voordeel, maar ook boetes, of wellicht tijdelijke uitsluiting van de mogelijkheid tot subsidieaanvragen in de toekomst, of indien relevant toepassen van bestuursdwang, en dergelijke. Een nadeel van het thans ontbreken van de wettelijke vorm van het subsidiekader is dat het daardoor zelf geen mogelijkheid biedt om te kunnen functioneren als vereiste wettelijke status voor een sanctiebeleid met boetes. Maar in de huidige situatie kan het sanctiebeleid wel in de verschillende departementale kaderwetten worden opgenomen. Een *voordeel* van de huidige situatie is dus dat het de mogelijkheid biedt verschillende varianten van sanctiebeleid uit te werken. Wellicht biedt dat het Rijk goede informatie om van te leren, wat bij de evaluatie van de uitwerking en toereikendheid van het sanctie-instrumentarium naar voren zou kunnen treden.

Een groter beroep op vertrouwen (en een vereenvoudiging van voorwaarden en verplichtingen) kan leiden tot een slankere verantwoording en controle. Het is wel van belang deze sterk afgeslankte controle volledig uit te voeren om substantiële onzekerheid over de naleving van de subsidievoorwaarden, en daarmee over de rechtmatigheid, te vermijden. Het streven naar doelmatigheid zou zijn doel, naar onze mening, voorbij schieten als daardoor situaties mogelijk worden waarin *noch* bewijsstukken, *noch* verantwoordingen, *noch* steekproefsgewijze controles verlangd worden. In die situaties zou het Rijk het zicht op naleving van de voorwaarden, c.q. de doelbereiking en de rechtmatigheid, volledig ontberen. Wij bevelen u daarom aan om bij die arrangementen waar afgezien kan worden van het opsturen van verantwoordingen en bewijsstukken (arrangementen 1a en 1b uit uw subsidiekader) te verlangen dat steekproefsgewijze controles (fysiek of administratief) uitgevoerd worden. De te controleren aspecten, de omvang en de methode zouden uit de risico-analyse van de betrokken beleidsdirectie moeten voortvloeien. De efficiencywinst is maximaal als het subsidiebeleid en het beleid gericht op voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik (het M en O-beleid, incl. het controlebeleid) in samenhang ontwikkeld en geïmplementeerd worden.

Tekortkomingen in het M en O-beleid bij de beleidsdirecties veroorzaken onzekerheid over de rechtmatigheid van deze subsidiestromen. Wij achten het van belang dat de beleidsdirecties hun controlebeleid (aspecten en omvang steekproef) daarom *vooraf* formuleren. Eens te meer daar bij de overweging van de controlemogelijkheden een aantal technische aspecten vooraf in ogenschouw genomen moeten worden, zoals de vraag in welke mate, en op welk moment, voorzien is in maatregelen van (onvervangbare) interne controle. Met u zijn wij

van mening dat daarom het zinvol is de (rijks)auditdienst in adviserende zin bij de vormgeving van het controlebeleid van de beleidsdirecties te betrekken. 5/8

Betrokkenheid van de (rijks)auditdienst is naar onze mening ook zinvol omdat deze zelf *achteraf*, namelijk bij de controle van het jaarverslag, een eigenstandige taak heeft om zich een oordeel te vormen over M en O-beleid en over de consequenties daarvan voor de rechtmatigheid op het niveau van de verantwoording over de begrotingsgelden. Dat laatste is ook voor ons van belang, dit is een belangrijke basis voor ons oordeel over rechtmatigheid van de uitgaven in de departementale jaarverslagen. In de conceptnota staat aangegeven dat de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet één op één vertaald moeten worden naar specifieke regelingen en dus naar eisen aan steekproeven (arrangement 1) of eisen aan de accountantscontrole op subsidies (arrangement 3). Wij wijzen u erop dat de tolerantiegrenzen op artikelniveau wel degelijk een betekenis hebben voor de bepaling van het minimaal noodzakelijke werk op het niveau van de steekproef ter vaststelling van de naleving van de subsidievoorwaarden. Dat betekent dat de accountant een vertaling moet maken van de zekerheid verkregen uit dit deel van het subsidiebeheer naar zekerheid over de gelden op artikelniveau van de departementale verantwoording. Zie ook onze opmerking onder 3 Specifieke tekstpassages, paragraaf 4.4 'Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau'.

Een aantal zaken betreffende het controle- en sanctiebeleid, of betreffende de verantwoording en informatievoorziening, zijn niet nieuw en zijn geen wijziging op de bestaande werkwijze bij het Rijk. Mogelijk dat deze zaken daarom niet in de beschrijving van het subsidiekader opgenomen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de soms al bestaande mogelijkheid om controles uit te voeren of om beleidsinformatie op te vragen. Wij bevelen u aan om daar waar deze zaken wel een relevant deel uitmaken van het M en O-beleid, ze toch in uw beschrijving van het subsidiekader op te nemen. Op die wijze verschaft u ook de Tweede Kamer een completer beeld.

Op basis van bestudering van uw conceptnota komen wij tot de conclusie dat deze geen wijziging van onze controlebevoegdheden impliceert, dat stemt naar tevredenheid. Wij gaan er van uit dat dit bij de verdere uitwerking in wet- en regelgeving ook zo blijft.

2 Aandachtspunten voor de evaluatie

U geeft aan dat u van plan bent om in 2012, twee jaar na de invoering, een eerste evaluatie van het subsidiekader uit te voeren. Wij onderschrijven de zinvolheid



daarvan en vragen bij een aantal punten in onze reactie om deze in de evaluatie mee te nemen. Wij wijzen er op dat bij deze evaluatie de nog komende implementatie in de departementale subsidiekaders en in de daarmee samenhangende maatregelen van bestuur in het oog gehouden dient te worden. Daarnaast dienen de bestaande wet- en regelgeving pas per 1 januari 2012 aangepast te zijn. Om die reden zal het niet mogelijk zijn om in 2012 al een brede evaluatie uit te voeren over de werking van het subsidiekader. Wij geven u in overweging, deze evaluatie in 2012 als tussenevaluatie te beschouwen, die gevolgd kan worden door een tweede, bredere, evaluatie een tweetal jaren later.

U geeft in uw brief al een drietal aspecten voor de evaluatie (in 2012) aan. Uiteraard zal de nadere uitwerking volgen, echter naar aanleiding van uw adviesaanvraag willen wij u graag enkele aspecten aanbevelen om in de nadere uitwerking van de komende evaluatie(s) mee te nemen:

- de kwaliteit van de vertaling van het kader in de departementale kaderwetten en besluiten;
- de beleidsmatige mogelijkheden dan wel belemmeringen voor de wensen van de beleidsdirecties;
- de toepasselijkheid van de uniforme berekeningswijzen en kostenbegrippen;
- de uitgevoerde risico-analyses door de ministeries;
- de toereikende uitvoering en analyse van de steekproefsgewijze controles;
- de betrokkenheid van de (rijks)auditdienst;
- het gebruik van de uitkomsten van die steekproefsgewijze controles;
- de overige aspecten van het M en O-beleid;
- de vorderingen met, dan wel eventuele ervaringen met de elektronische loketten, ook op het punt van beleidsinformatie;
- de mate waarin overige efficiencykansen zijn opgepakt;
- de effectiviteit van de door u voorgestelde registratie van misbruik.

3 Specifieke tekstpassages

Voor enkele specifieke passages uit uw conceptnota vragen wij nog uw aandacht:

- Op blz.'s 14 t/m 16 staat het arrangement 1 beschreven, waarbij onderscheid gemaakt wordt in twee varianten (1a en 1b). Deze tekst lijkt te suggereren dat steekproefsgewijze controle alleen van toepassing wordt geacht voor de variant 1b. Wij gaan ervan uit dat dat niet beoogd is, doch dat steekproefsgewijze controle ook voor 1 a) mogelijk moet blijven;
- Een ander punt ten aanzien van de formulering in het eerste tekstblok van blz. 14 is het gebruik van het woordje "of" (in "en/of"). Dat duidt op een keuze



waarbij verantwoording en controle elkaar kunnen vervangen. Dat lijkt ons niet beoogd door u. Het woordje "of" zou naar onze mening dus moeten vervallen. Dat zelfde geldt voor het woordje "of" in "en/of" op blz. 15 (arr. 1b);

- In de figuur op blz. 16 (arr. 1b) staat de term "Eventueel" opgenomen voor steekproefsgewijze verantwoording. Die steekproeven lijken ons standaard van toepassing op iedere regeling. Wat wel 'eventualiteit' zou kunnen zijn is of een individuele aanvraag geselecteerd is voor de steekproef;
- Het is verhelderend dat in het arrangement 1b de uit te voeren steekproeven in de figuur (blz. 14) opgenomen zijn. Daarom is het, denken wij, net zo zinvol dat ook in de figuren van arrangement 1a (fig. 3, blz. 15) en arr. 2 (fig. 5, blz. 17) op te nemen. De tekst bij arr.2 ondersteunt dit. Wij vinden dat dit dwingend voorgeschreven moet worden;
- Bij arrangement 1a) staat helder omschreven dat ingeval uit controle blijkt dat de subsidieontvanger zich niet aan de afspraken houdt het behaalde voordeel moet worden weggenomen. Doordat deze bepaling alleen bij arrangement 1 neergeschreven is lijkt het alsof dit uitgangspunt niet voor arrangementen 2 en 3 zou hoeven gelden. Dat lijkt ons niet het beoogde beleid;
- Paragraaf 4.4 'Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau'
U schrijft dat het niet zo is dat de tolerantiegrenzen op artikelniveau één op één vertaald moeten worden naar specifieke regelingen en dus naar eisen aan steekproeven (arrangement 1) of eisen aan de accountantscontrole op subsidies (arrangement 3). Wij gaven u al eerder in deze brief aan dat de tolerantiegrenzen op artikelniveau wel een betekenis kunnen hebben voor de bepaling van het minimaal noodzakelijke werk op het niveau van de steekproef ter vaststelling van de naleving van de subsidievoorwaarden. Bij de accountantscontrole zal een vertaling gemaakt moeten worden van dit deel van het subsidiebeheer naar zekerheid over de gelden (op artikelniveau). Bij die vertaling spelen enkele factoren een rol zoals het relatieve financieel belang van de subsidiestroom in het totaal van het begrotingsartikel en de uitkomsten van de risico-analyses. Op dit punt verdient het aanbeveling dat de beleidsdirecties bij de vormgeving en uitwerking van de controle de (rijks)auditdienst raadpleegt. Uit eerder gevoerde gesprekken op ambtelijk niveau blijkt dat wij het niet oneens met elkaar zijn, doch dat het om een technische formulering gaat. Wij stellen voor dit punt iets duidelijker uit te schrijven;
- Op pag. 21 is een passage opgenomen dat de regels van dit subsidiekader niet zien op beleidsinformatie". Wat hier precies mee beoogd wordt is nu niet duidelijk. Beleidsinformatie is belangrijk om effectiviteit van beleid te kunnen bepalen. Wij bevelen aan dat toch expliciet te regelen. Aanknopingspunt zou

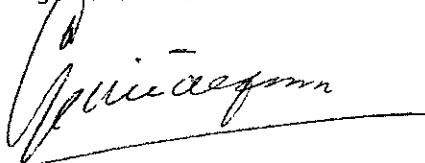
kunnen zijn dat zeker voor het arrangement tot € 25.000 geldt dat veel gegevens over prestaties – waaruit relevante beleidsinformatie kan worden samengesteld – “vanzelf” beschikbaar kunnen komen als e-loketten en – formulieren de standaard en uniforme subsidieverleningsprocedure zijn;

8/8

- Blz. 10; de besparingsgetallen in de tabel en in de tekstuele toelichting verschillen: 56 en 20 mln. versus 57 en 18 mln.;
- Blz. 20, de voetnoot (nr. 8) de zin is onduidelijk geformuleerd (onderwerp “de aanvrager” ontbreekt wellicht?).

Wij zijn graag tot nader overleg bij de uitvoering van een en ander bereid.

Algemene Rekenkamer



drs. G de Jong,
wnd. president



dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v. de president van de Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 BA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

mw. drs. F.A. van der Windt

T 070-3427602

F 070-3427946

f.a.windt@minfin.nl

Ons kenmerk

BZ/2009-297U

Uw brief (kenmerk)

9001690

Datum: 27 april 2009

Betreft: reactie op advies Kader financieel beheer Rijkssubsidies

Geachte mevrouw Stuiveling,

Op 1 april 2009 heeft u advies over het Kader financieel beheer rijkssubsidies uitgebracht. Ik ben ingenomen met uw positieve waardering voor dit subsidiekader. In deze brief reageer ik op uw advies waarvan een aantal elementen reeds in de nota zijn verwerkt. Het in de nota beschreven kader wordt de komende maanden "1 op 1" uitgewerkt in bindende Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Ik zal ook deze aanwijzingen ter advies aan u voorleggen.

In uw reactie op hoofdlijnen geeft u aan dat vóór de instelling van een nieuwe regeling nadrukkelijk zou moeten worden gezien of een subsidie de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren. Met u ben ik van mening dat er altijd een goede afweging moet worden gemaakt bij de keuze voor een beleidsinstrument. Deze beleidsafweging is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister. Hoewel dit kader geen betrekking heeft op de keuze van het beleidsinstrument kan de nieuwe uitvoerings- en verantwoordingswijze wel op deze afweging van invloed zijn.

De toepassing van elektronische hulpmiddelen zou naar uw mening een uitdrukkelijker onderdeel kunnen uitmaken bij inrichting van het verleningsproces. Door invoering van het subsidiekader wordt een verdere basis gelegd voor efficiënte informatie-uitwisseling tussen onderdelen van de overheid en voor een efficiënte toepassing van ICT in werkprocessen. De focus ligt in eerste instantie op de implementatie van het subsidiekader, waarna deze vervolgstap verder zal

worden uitgewerkt. In de brief aan de Tweede Kamer zal ik de toepassing van elektronische hulpmiddelen nadrukkelijk benoemen. Bij de opstelling van de implementatieplannen zullen, zoals u ook aangeeft, zoveel mogelijk concrete tijdspaden worden aangegeven.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2009-297U

Uw suggestie om de bewijslast voor het bewust niet tijdig en/of juist verstrekken van inlichtingen bij de subsidieontvanger te leggen wordt nader betrokken bij de vertaling van de nota in Aanwijzingen voor de Rijksdienst.

Met betrekking tot uw aanbeveling inzake het sanctiebeleid merk ik op dat met de invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader een rijksbreed beleid (leidraad) wordt geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Het sanctie-instrumentarium, dat thans verschillende gradaties kent, wordt hierin toegelicht. Uiteraard zijn departementen vrij om als ze dat nodig achten bovenop dit 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 gezien.

In uw advies is een aantal punten opgenomen ten aanzien van de waarborgen die moeten worden getroffen in het subsidieproces en de doorwerking hiervan naar zekerheid over de rechtmatigheid op artikelniveau. Dit subsidiekader bevat voldoende waarborgen om de rechtmatigheid te verzekeren. 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. Als bijvoorbeeld in de subsidieregeling is opgenomen dat bij bedragen tot € 25.000 "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. Naar aanleiding van uw advies is de nota op dit punt, in overeenstemming met uw ambtenaren, aangepast.

Voorts geeft u een aantal aandachtspunten mee voor de evaluatie. Deze suggesties zullen worden betrokken bij de nadere vormgeving hiervan, waarbij ik de aard van de evaluatie in het oog zal houden. Er is gekozen voor een evaluatie in

2012, omdat het vanwege het vernieuwende karakter van het kader van belang is om snel inzicht te krijgen in:

- de werking van het subsidiekader;
- de bindende werking van de Aanwijzingen voor de Rijksdienst; en
- de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium.

Dit ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen zoals toepassing van het subsidiekader op alle financiële stromen, dus ook op die van de medeoverheden.

Ten slotte heeft u een aantal opmerkingen gemaakt ten aanzien van specifieke tekstpassages. Deze specifieke tekstsuggesties zijn zoveel mogelijk betrokken in de nota Kader financieel beheer subsidies zoals deze aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,



Wouter Bos

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2009-297U