

VOORTGANGSRAPPORTAGE
VERBETERING SUBSIDIEBEHEER VWS

13 SEPTEMBER 2011

Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2010 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar het subsidiebeheer van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De Algemene Rekenkamer concludeert in haar onderzoek dat er bij het subsidiebeheer van het kerndepartement van VWS sprake is van een ernstige onvolkomenheid, omdat de verwachte verbeteringen bij het subsidiebeheer gedurende 2010 onvoldoende zijn gerealiseerd. In haar brief van 8 april 2011 heeft de Algemene Rekenkamer aan de minister van VWS medegedeeld bezwaar te maken tegen het subsidiebeheer van het kerndepartement.

In de brief van 8 april 2011 geeft de Algemene Rekenkamer aan dat om het bezwaar te kunnen opheffen VWS aangeeft welke concrete activiteiten worden uitgevoerd en op welke (afzienbare) termijn deze de problemen bij het subsidiebeheer kunnen oplossen. Dit heeft geleid tot het opstellen van het Plan van aanpak verbetering subsidiebeheer VWS¹. In het plan van aanpak zijn activiteiten opgenomen, die het subsidiebeheer op orde moeten brengen. Naar aanleiding van het plan van aanpak heeft de Rekenkamer op 9 mei 2011 medegedeeld aan de minister het bezwaar niet te handhaven. Over de voortgang van de activiteiten uit het plan van aanpak, aanvullende genomen maatregelen en de tussentijdse resultaten wordt u hierbij geïnformeerd. Dit is conform de toezegging uit het wetgevingsoverleg van 9 juni 2011.

Deze voortgangsrapportage verbetering subsidiebeheer geeft een beeld van de voortgang van het door VWS opgestelde plan van aanpak verbetering subsidiebeheer. De tussentijdse resultaten van deze aanpak worden ook getoond in deze voortgangsrapportage. Deze resultaten zijn zichtbaar in de managementinformatie van VWS en in de uitkomsten van tussentijdse controles die de Rijksauditedienst als onderdeel van de wettelijke controle over 2011 heeft uitgevoerd.

¹ Hierna te noemen Plan van aanpak of Plan van aanpak verbetering subsidiebeheer.

Samenvatting

Het Ministerie van VWS heeft in 2011 voortgang geboekt met de verbetering van het subsidiebeheer. De uitvoering van de activiteiten van het Plan van aanpak verbetering subsidiebeheer heeft de VWS-organisatie, van hoog tot laag, verder in beweging gebracht. De extra aandacht voor de onvolkomenheden uit het verleden heeft geleid tot een bredere bewustwording van een adequaat beheer en tot zichtbaar resultaat. De uitvoering van het plan van aanpak ligt goed op schema.

Uitvoering plan van aanpak

Voor de belangrijkste risico's in het subsidiebeheer zijn preventieve maatregelen genomen. Sinds februari 2011 is het verscherpte toezicht ingesteld, vanaf april 2011 is gestart met de uitvoering van het plan van aanpak. Het plan van aanpak richt zich onder andere op het beheersen van vijf belangrijke risico's. Deze risico's zijn:

- Het niet halen van de subsidie termijnen
- De onvolledigheid van subsidiedossiers
- Verkeerde berekening van verleend of vastgesteld bedrag
- Het ontbreken van een wettelijke grondslag
- Bevoorschotting niet conform regelgeving

Volgens de Rijksauditedienst (RAD) zijn alle activiteiten uit het plan van aanpak opgepakt en ligt de uitvoering op schema. Het Audit Committee van VWS heeft op 9 september 2011 vastgesteld dat de voortgang op koers ligt.

Het management wordt periodiek geïnformeerd over de bereikte voortgang in het subsidiebeheer en over resterende risico's die verder beheerst kunnen worden. Verbetering van het beheer is in gang gezet middels een verscherpte interne controle en door trainingen voor medewerkers. VWS heeft ook een oriëntatie uitgevoerd op de toekomstige omvang en uitvoering van subsidies. Uitkomst hiervan is onder andere het instellen van een ondergrens voor subsidies.

Resultaten

De uitvoering van de activiteiten werpt haar vruchten af. Zichtbare verbeteringen zijn gerealiseerd. Dit blijkt uit bevindingen van de interne kwaliteitsmeting en beschikbare managementinformatie. Voor het aspect tijdigheid (naleving van subsidietermijnen), de grootste onvolkomenheid in het subsidiebeheer, is in 2011 een zeer sterke verbetering gerealiseerd. Uit tussentijdse kwaliteitsmetingen blijkt ook dat de compleetheid van subsidiedossiers is verbeterd en overige onvolkomenheden (zoals verkeerde berekeningen, ontbreken van wettelijke grondslag en bevoorschotting) in totaal minder voorkomen.

De positieve invloed van het plan van aanpak op de kwaliteit van het subsidiebeheer is volgens de Rijksauditedienst vanaf april 2011 merkbaar. De drie tussentijdse metingen in 2011 van de Rijksauditedienst bevestigen het beeld van een verbeterd beheer. Het aantal geconstateerde onvolkomenheden is gedurende het jaar gedaald. Voor alle risico's is een afname van onvolkomenheden geconstateerd.

Structurele verbetering

VWS heeft maatregelen genomen die leiden tot een structurele verbetering. Ten aanzien van de kaderregeling VWS-subsidies is besloten dat voortaan een ondergrens van € 125.000 wordt gehanteerd. Naar verwachting wordt hierdoor het aantal subsidies binnen de Kaderregeling VWS-subsidies in de komende jaren verminderd van circa 700 naar circa 400. Dit betekent ook een structurele reductie van beheerslasten.

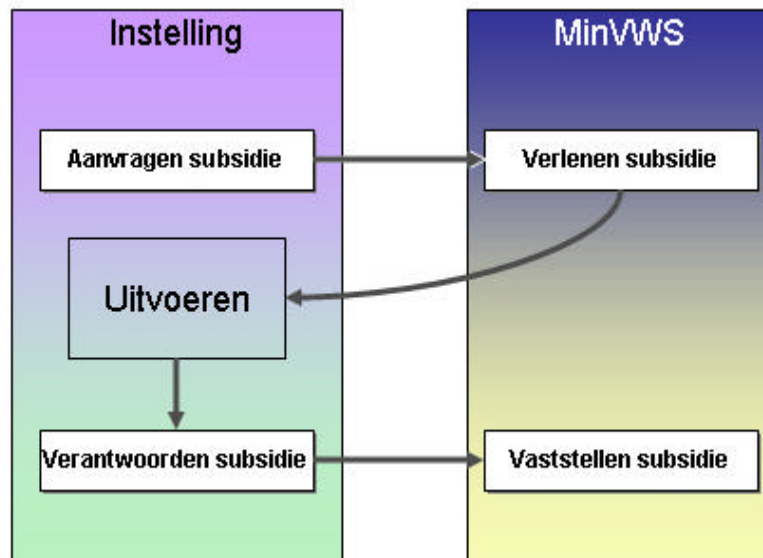
Het verscherpte toezicht wordt in 2012 gehandhaafd. Ook de interne kwaliteitsmetingen worden gecontinueerd. De Bestuursraad Bedrijfsvoering en het Audit Committee blijven de voortgang van

het subsidiebeheer bewaken. Opleidingen zorgen er ook in 2012 voor dat medewerkers op de hoogte zijn en blijven van belangrijke aspecten van het subsidiebeheer. Het subsidiebeheer blijft een structureel onderdeel van de planning en controlcyclus.

Subsidiebeheer VWS, een korte uitleg

Hoe verloopt het subsidieproces?

Het subsidieproces verloopt in grote lijnen als volgt: een instelling dient een aanvraag in. Deze wordt verleend of afgewezen. Wanneer de subsidie wordt verleend volgt de uitvoering van activiteiten door de instelling. Na uitvoering van de activiteiten verantwoordt de instelling zich over de uitgevoerde activiteiten en doet een aanvraag tot vaststelling. Op basis hiervan stelt VWS de subsidie vast.

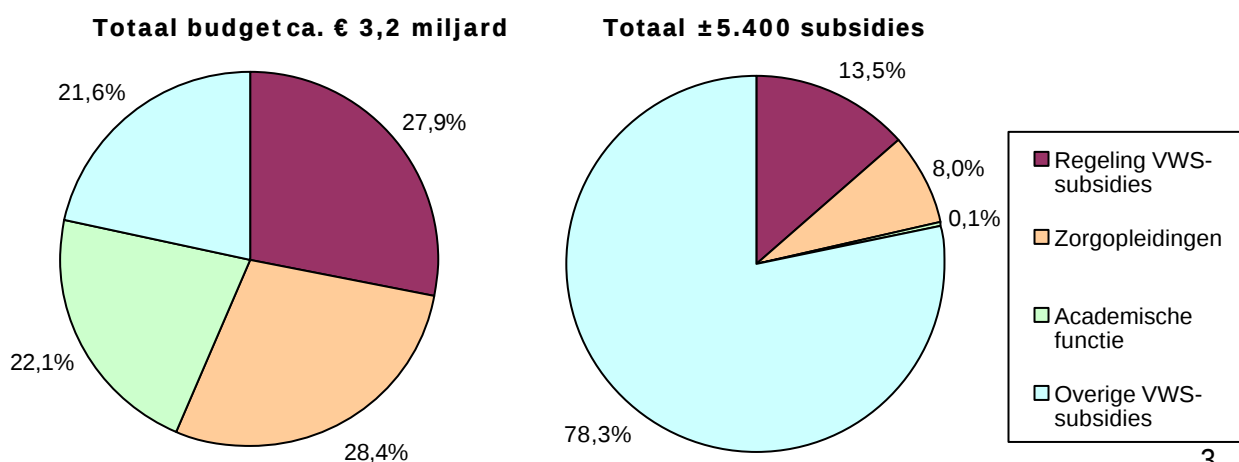


Figuur 1 Subsidieproces VWS

De subsidies op grond van de Subsidieregeling VWS-subsidies worden via het informatiesysteem Subsidieplein van VWS uitgevoerd. Dit systeem is in 2006 binnen VWS geïntroduceerd. Het systeem maakt inzichtelijk hoeveel subsidies in de werkvoorraad zitten en waar zij zich bevinden in het proces. Het systeem levert daarbij belangrijke managementinformatie over het subsidiebeheer.

Om hoeveel subsidies gaat het?

In 2010 verstreekte VWS circa 5.400 subsidies met een totaalbedrag van € 3,2 miljard. Eén van de regelingen van VWS is de Subsidieregeling VWS-subsidies met circa 700 instellings- en projectsubsidies met een totaalbedrag van ruim € 800 miljoen. Dat is ongeveer 13% van het totale aantal VWS-subsidies en ruim een kwart (28%) van het totale bedrag dat VWS aan subsidies heeft verstrekt. Met name binnen deze regeling zijn de meeste onvolkomenheden in het verleden geconstateerd.



Figuur 2 Subsidies VWS, 2010. Uit Plan van aanpak verbetering subsidiebeheer VWS.

Resultaten uitvoering Plan van aanpak verbetering subsidiebeheer

VWS heeft een plan van aanpak opgesteld, waarin onder andere tien activiteiten zijn opgenomen om het subsidiebeheer op orde te brengen. Hieronder wordt de stand van zaken weergegeven van deze activiteiten. De nummering hieronder correspondeert met de activiteiten uit het plan van aanpak.

Risicoanalyse

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) heeft in mei 2011 een risicoanalyse uitgevoerd, om een scherper beeld te krijgen van de onvolkomenheden in het subsidiebeheer. Naast een kwantitatieve analyse (welke onvolkomenheden komen het meeste voor) is ook uitgezocht wat in bepaalde gevallen de achterliggende oorzaak is.

De risicoanalyse bestaat uit de RAD-bevindingen over 2010 (213 gecontroleerde dossiers), een analyse van zeventien subsidiedossiers door FEZ en de eerste kwaliteitsmeting (40 dossiers) van de directie Bedrijfsvoering. De bevindingen van deze controles en een analyse daarvan zijn aan de Bestuursraad Bedrijfsvoering van 26 mei 2011 gestuurd.

De voornaamste risico's zijn:

- Het niet halen van de termijnen
- De onvolledigheid van subsidiedossiers
- Verkeerde berekening van verleend of vastgesteld bedrag
- Het ontbreken van een wettelijke grondslag
- Bevoorschotting niet conform regelgeving

Uit de bevindingen van de verschillende uitgevoerde controles is gebleken dat de tijdigheid en volledigheid van subsidiedossiers de meest voorkomende onvolkomenheden zijn. De risicoanalyse is een aanknopingspunt geweest voor aanpassingen in het subsidieproces, trainingen voor medewerkers, verbetering van de interne controle en aanscherpingen van het toezicht. In het interne controleplan zijn deze maatregelen in samenhang zichtbaar gemaakt.

Activiteiten 1 en 2: Interne controleplan en Procedure verbijzonderde interne controlefunctie

Het Ministerie van VWS heeft een plan voor de interne controle opgesteld, dat is afgestemd met de Rijksauditedienst. Het interne controleplan dient als bijlage van het plan van aanpak verbetering subsidiebeheer. Het plan van aanpak is op 4 maart 2011 voorgelegd aan de Bestuursraad. Vervolgens is op 9 maart 2011 het plan besproken in het Audit Committee en is plan geaccordeerd. Op 27 april 2011 is het plan van aanpak samen met het interne controleplan gestuurd naar de Algemene Rekenkamer.

Activiteiten 3 en 4: Interne controle en verscherpt toezicht

Het Ministerie van VWS heeft in februari 2011 een procedure opgesteld voor het verscherpte toezicht op het subsidiebeheer door de directie Financieel-Economische Zaken. FEZ heeft een aanscherping gedaan op de procescontrole van verleningen en vaststellingen. Het toezicht richt zich in eerste fase met name op de tijdigheid. Met tijdigheid wordt het halen van de wettelijke termijnen bedoeld. De tijdigheid van de gehele werkvoorraad² uit Subsidieplein wordt gemonitord. De beleidsdirecties rapporteren aan de directeur FEZ over lopende subsidiedossiers. De resultaten van het monitoren van de tijdigheid zijn zichtbaar in de managementinformatie van VWS, gemeten naar de stand van 1 september 2011.

In 2011 zijn extra activiteiten ingezet, zoals rapportages van beleidsdirectie over de werkvoorraad subsidies en gesprekken tussen Directeuren-Generaal en FEZ over het subsidiebeheer. Ook de Bestuursraad Bedrijfsvoering wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van het

² De werkvoorraad is aantal subsidies dat in Subsidieplein per hoofdproces (verlenen of vaststellen) nog afgehandeld moet worden.

subsidiebeheer. De Bestuursraad Bedrijfsvoering wordt geïnformeerd over de aanpak van de onvolkomenheden en over de kwaliteitsmeting die door de directie Bedrijfsvoering is uitgevoerd. Ook neemt zij besluiten over aanvullende voorgestelde maatregelen. Het Audit Committee houdt toezicht op de voortgang van de verbetering van het beheer en stuurt bij indien noodzakelijk.

Bevindingen Rijksauditdienst

De Rijksauditdienst controleert uit hoofde van haar wettelijke controletaak jaarlijks het gevoerde subsidiebeheer. In het jaarlijkse controleplan worden de werkzaamheden nader toegelicht. Eén van de controlemethodieken die de RAD hanteert, is een systeemtest die gedurende het jaar op de processen verlenen en vaststellen van subsidies wordt uitgevoerd. Deze systeemtest geeft inzicht in de beheersing van het subsidieproces. De RAD heeft het Audit Committee van VWS op drie momenten (in mei, juli en september 2011) geïnformeerd over de tussentijdse uitkomsten van deze test. Deze uitkomsten laten zien dat in de loop van 2011, op basis van 47 gecontroleerde posten, het aantal zware en gemiddelde onvolkomenheden in het subsidiebeheer is gedaald. Deze daling treedt op vanaf het moment (april 2011) dat de uitvoering van het plan van aanpak door VWS ter hand is genomen.

Normering Rijksauditdienst

Er is sprake van een zware tekortkoming in het subsidiebeheer als wet- en regelgeving of beleidsregels niet worden nageleefd en dit van invloed is of kan zijn op de verstrekte subsidie, of als er is gehandeld in strijd met comptabele regelgeving.

Er is sprake van een gemiddelde tekortkoming als niet voldaan is aan overige wet- en regelgeving of beleidsregels. Er is tevens sprake van een gemiddelde tekortkoming bij het niet naleven van interne regelgeving, voor zover dit risico's oplevert voor de rechtmatigheid. Een termijnoverschrijding is een gemiddelde tekortkoming.

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten van de in de systeemtest tot dusver gecontroleerde subsidieposten schematisch weer:

Periode in 2011	Gecontroleerd	Zware/gemiddelde tekortkoming	(%)
jan - maart	19	11	58
april - mei	15	2	13
juni - juli	13	3	23
totaal	47	16	34

Tabel 1. Tussentijdse bevindingen Rijksauditdienst 2011.

In tabel 2 staan de bevindingen bij de posten met gemiddelde en zware tekortkomingen in het beheer gerelateerd aan de belangrijkste risico's die in de risicoanalyse naar voren zijn gekomen.

Toelichting: Hierbij komt het voor dat een individuele gecontroleerde post bij meer dan één risico een onvolkomenheid heeft. In één dossier kunnen meerdere risico's zich voordoen.

		Aard van het risico					
Periode in 2011	Totaal	Termijnen	Volledigheid	Verkeerd berekend	Wettelijke grondslag	Bevoorschotting	Overige
jan-maart	19	9	4	0	1	1	4
april-mei	3	0	1	0	0	0	2
juni-juli	3	1	0	0	0	0	2
Cumulatief januari-juli	25	10	5	0	1	1	8

Tabel 2. Geconstateerde onvolkomenheden, gerelateerd aan de risico's. Bron: Rijksauditedienst.

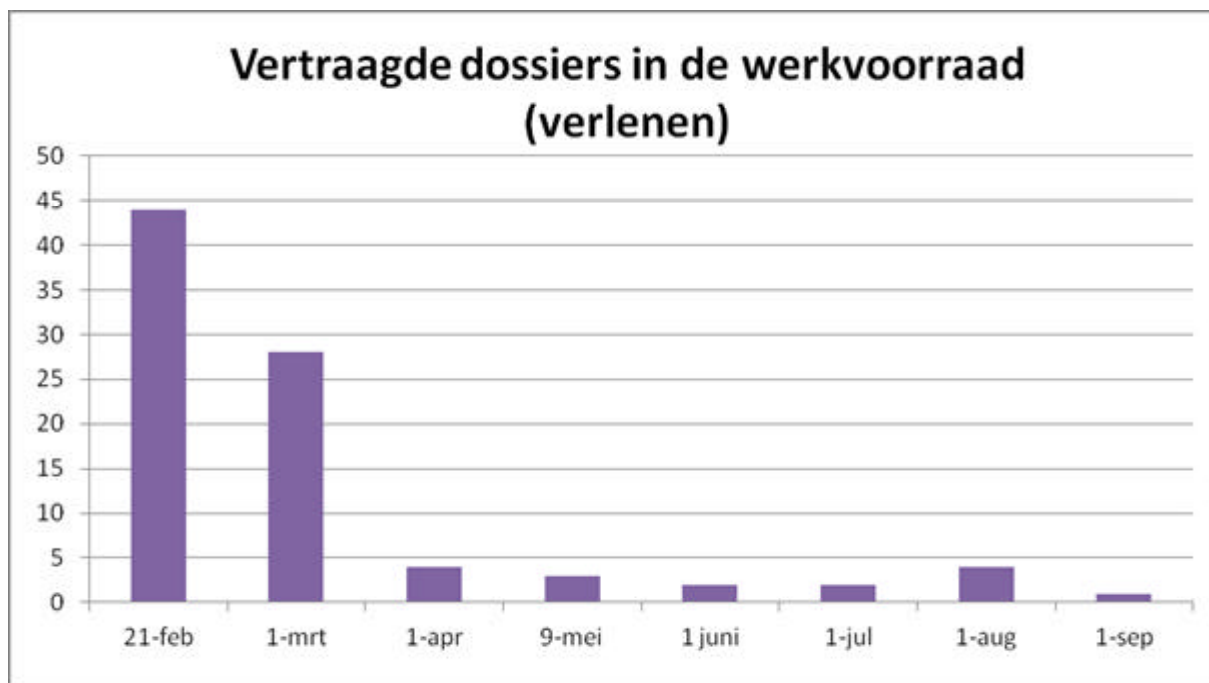
De overige bevindingen (risico's) betreffen onder andere:

- ? het niet reageren op onvoldoende verantwoordings- en controle-informatie (3 maal), wat leidt tot onzekerheid over de rechtmatigheid.
- ? onzorgvuldigheden in de beschikking (3 maal). Voorbeelden zijn: het niet opnemen van bepaalde bepalingen in de verleningsbeschikking, de beschikking om een subsidie te verlengen is niet consistent met de verleningsbeschikking, en in verleningsbeschikking onvoldoende rekening houden met verschuivingen in het budget door taakstellingen.

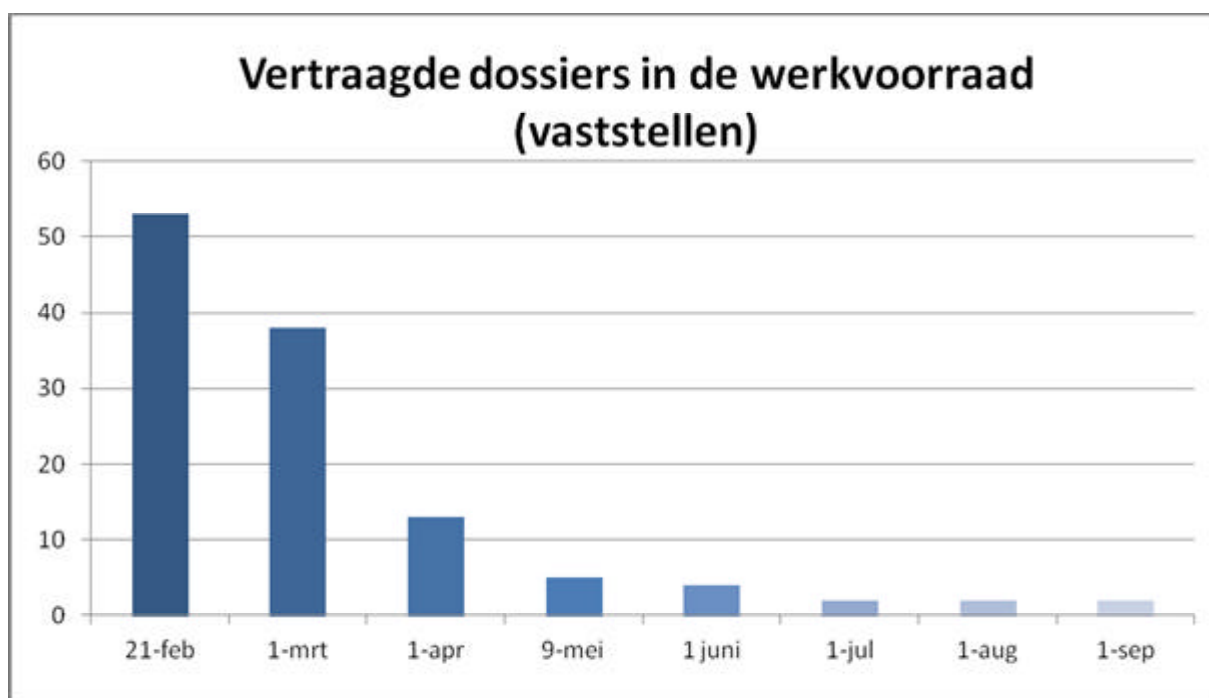
De tussentijdse uitkomsten van de systeemtest geven, door het beperkte aantal in de test meegenomen posten, nog geen totaalbeeld van de geconstateerde onvolkomenheden over 2011. Een volledig beeld van de bevindingen is pas te geven als het controleplan geheel is uitgevoerd. De RAD zal hierover op 15 maart 2012 rapporteren in het samenvattend auditrapport.

Managementinformatie VWS

De meest voorkomende onvolkomenheid is het niet tijdig afhandelen van subsidies, het niet halen van wettelijke termijnen. De aandacht en maatregelen ter verbetering van de tijdigheid van het subsidiebeheer hebben geleid tot een sterke afname van de vertraagde dossiers. Dit blijkt uit de bevindingen van de Rijksauditedienst en ook uit de managementinformatie van VWS. Bij de start van het verscherpt toezicht waren in Subsidieplein 44 verleningen en 53 vaststellingen vertraagd, dit zijn dossiers die buiten de wettelijke termijn zijn verleend of vastgesteld. Op 1 september zijn nog één verlening en twee vaststellingen vertraagd. Het verloop van de vertraagde dossiers is weergegeven in figuren 3 en 4. De bewustwording van de tijdigheid van subsidiedossiers is bij beleidsdirecties en uitvoerende directies sterk verbeterd sinds de eerste helft van 2011. De directie FEZ houdt de aandacht en de maatregelen vast om de tijdigheid zo goed mogelijk te waarborgen. Ook bij het management en de beleidsdirecties wordt de aandacht voor het subsidiebeheer op het huidige niveau gecontinueerd. FEZ blijft ook in de tweede helft van 2011 de Bestuursraad Bedrijfsvoering actief informeren over de stand van zaken en de voortgang van de verbetering van het subsidiebeheer.



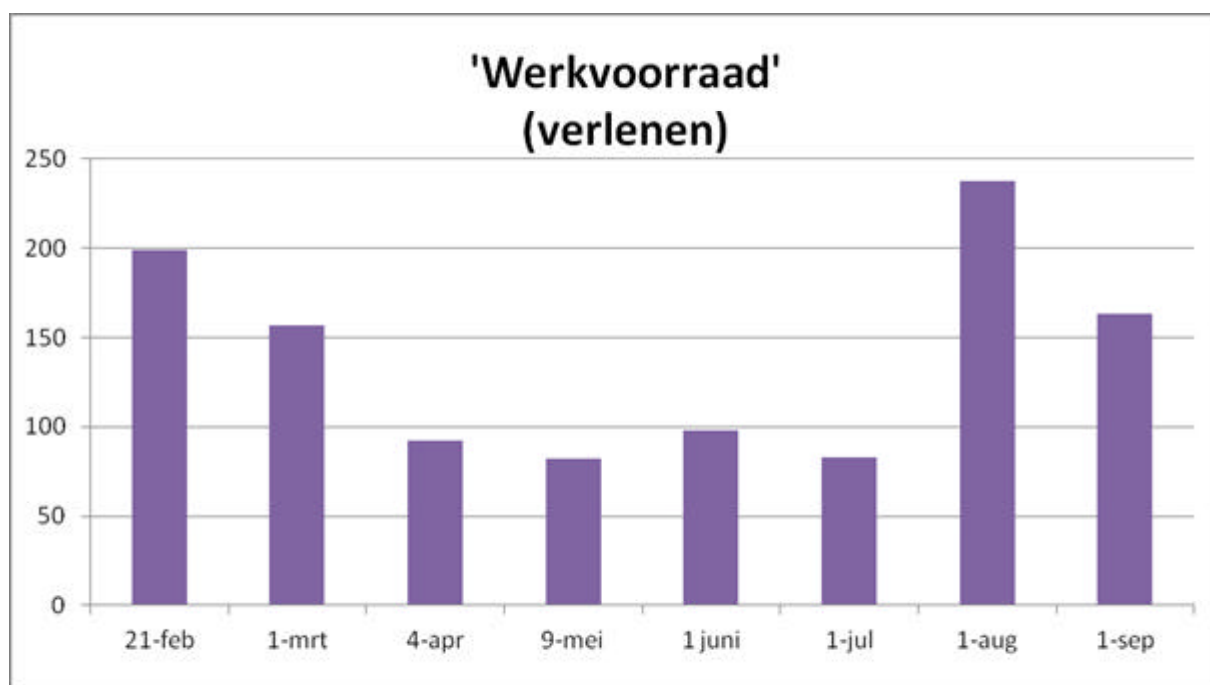
Figuur 3 bron: Atlas voor de bedrijfsvoering, Subsidieplein.



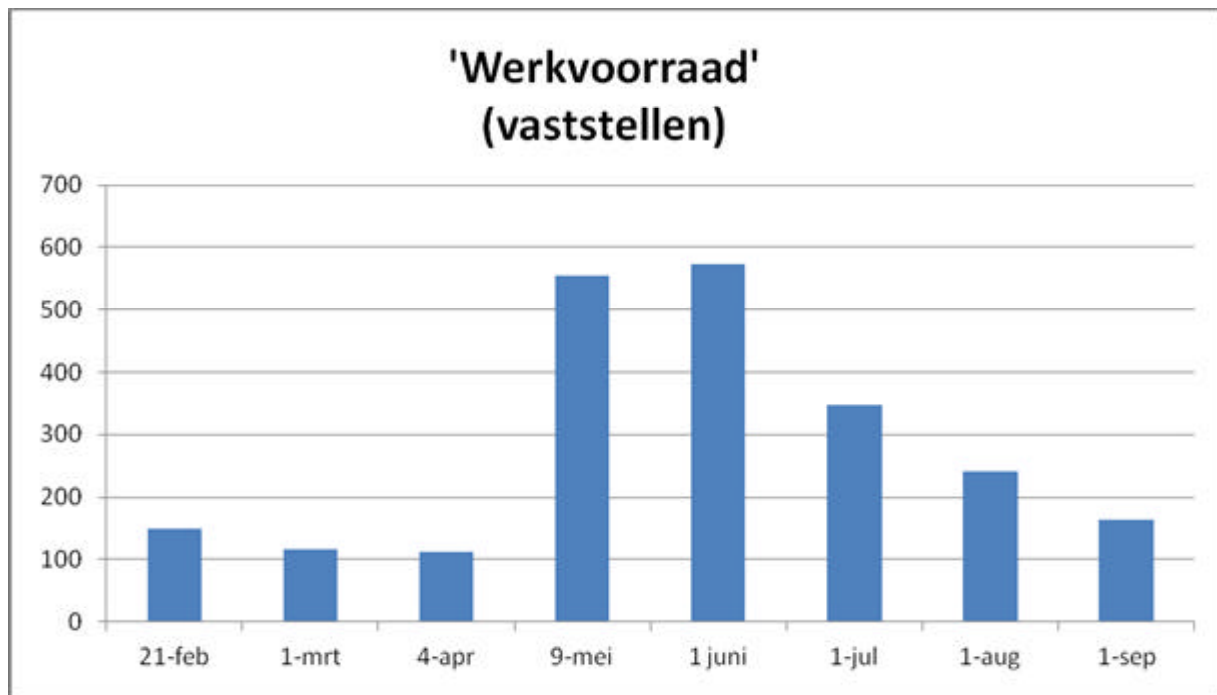
Figuur 4 bron: Atlas voor de bedrijfsvoering, Subsidieplein.

In figuren 5 en 6 is het verloop van de werkvoorraad opgenomen. Sinds de start van het verscherpte toezicht medio februari houdt FEZ frequent bij hoeveel subsidies in de werkvoorraad zitten. Het verloop van de werkvoorraad van subsidies die verleend moeten worden is opgenomen in figuur 6. Vanaf februari is de werkvoorraad afgenomen, wat deels veroorzaakt is door het wegwerken van vertraagde dossiers. Daarna blijft de werkvoorraad rond de 100 subsidies, wat als normaal beschouwd kan worden. In augustus is echter een piek te zien door een tijdelijke regeling bij de directie Sport. Instellingen hadden tot 15 juli 2011 de tijd om nog een specifieke subsidie aan te vragen voor Sport en Bewegen in de buurt.

De werkvoorraad vaststellingen is weergegeven in figuur 6. Instellingen moesten voor 1 mei 2011 een aanvraag tot vaststelling indienen, wat de stijging van de werkvoorraad begin mei verklaart. In 2011 gaat het grotendeels om vaststellingen over het subsidiejaar 2010. In de zomermaanden, waarin het vaak is voorgekomen dat werkzaamheden stagneerden, is door de beleidsdirecties en de directie Bedrijfsvoering hard gewerkt om subsidies vast te stellen. We zien dan ook een forse afname van de werkvoorraad vast te stellen subsidies in de periode juni tot september. Geconcludeerd kan worden dat ondanks schommelingen in de werkvoorraad het aantal vertraagde dossiers fors gedaald is. De werkvoorraad zal in de toekomst afnemen als gevolg van de ingestelde ondergrens van € 125.000.

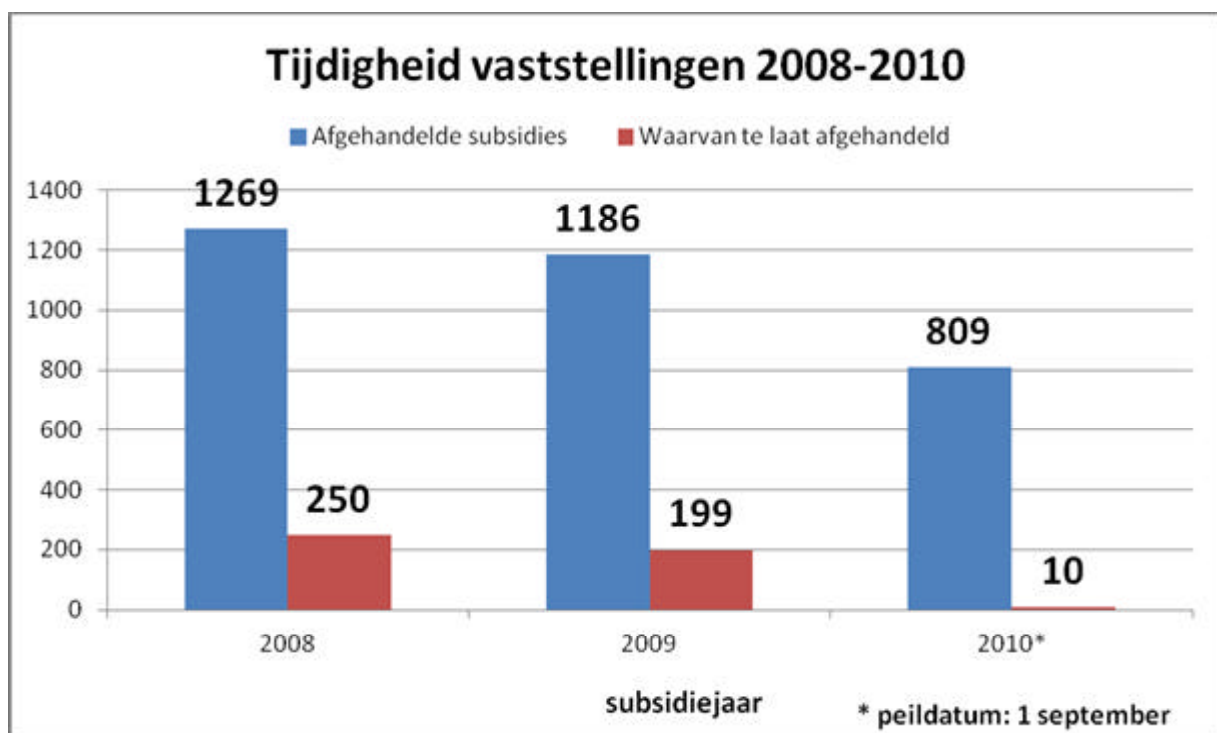


Figuur 5 bron: Atlas voor de bedrijfsvoering, Subsidieplein.



Figuur 6 bron: Atlas voor de bedrijfsvoering, Subsidieplein.

De tijdigheid van vaststellingen is dankzij de beschikbaarheid van managementinformatie te vergelijken met voorgaande jaren. De blauwe balk in figuur 7 toont het aantal vastgestelde (afgehandelde) subsidies. In de rode balk is te zien hoeveel daarvan te laat zijn vastgesteld. De gegevens worden getoond per subsidiejaar, dat is het jaar waar de subsidie betrekking op heeft. Figuur 7 laat zien dat in het subsidiejaar 2010, waarvan de vaststellingen in 2011 worden gedaan, een sterke verbetering van tijdigheid is gerealiseerd ten opzichte van voorgaande jaren.



Figuur 7 bron: Atlas voor de bedrijfsvoering, Subsidieplein.

Uit de beschikbare managementinformatie blijkt dat ook bij verlenen een verbetering in de tijdigheid is ontstaan. Deze verbetering is minder sterk dan bij vaststellingen, wat te verklaren is. De extra interne controles en het verscherpt toezicht hebben geen effect gehad op een geheel subsidiejaar. De verleningen voor 2012, die vooral worden gedaan in de periode oktober tot en met november 2011, gaat VWS intensief monitoren.

Kwaliteitsmetingen

Conform het interne controleplan voert de directie Bedrijfsvoering drie maal per jaar een kwaliteitsmeting uit. De opzet van de kwaliteitsmeting is afgestemd met FEZ. De resultaten van de eerste kwaliteitsmeting zijn gestuurd naar de Bestuursraad Bedrijfsvoering, Directeuren-Generaal en de financieel adviseurs van de beleidsdirecties. De tweede meting heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn de resultaten van de kwaliteitsmetingen gebruikt in de trainingen over het subsidiebeheer die in juni en september 2011 zijn gegeven.

Naar aanleiding van de bevindingen uit de kwaliteitsmeting wordt bij het toezicht op termijnen extra aandacht besteed aan specifieke fasen in het proces. Dit maakt het mogelijk om gedurende het proces vertraging te signaleren waarop bijgestuurd kan worden. Periodiek vindt overleg plaats tussen FEZ en DBV over de werkvoorraad van vaststellingen en verleningen en worden eventuele gesignaleerde problematiek besproken.

FEZ heeft de bevindingen geagendeerd in het Expertise Centrum Subsidies (ECS). Binnen de directie Bedrijfsvoering zijn de uitkomsten besproken tijdens een trainingsdag voor alle medewerkers en tijdens de reguliere werkoverleggen.

De eerste kwaliteitsmeting is uitgevoerd op een selectie van 40 subsidiedossiers, waarvan 23 verleningen, 15 vaststellingen en 2 verlengingen. De concept bevindingen van de tweede meting, bestaande uit 33 dossiers, laten een verbetering zien ten opzichte van de eerste meting op de aspecten tijdigheid, compleetheit van dossiers en financiële aspecten zoals bevoorschotting en verkeerde berekening. Eind september zal de tweede kwaliteitsmeting gereed zijn, waarna de directie FEZ en de directie Bedrijfsvoering een nadere analyse zullen maken van de tekortkomingen en de oorzaken.

Interne controle (volledigheid)

Het Audit Committee heeft in juli 2011 ingestemd met een extra interne controle op de volledigheid van subsidiedossiers. De controle houdt in dat FEZ in augustus en september van tien grote subsidiedossiers een controle uitvoert op de volledigheid van het dossier. Deze tien dossiers maken circa 50% uit van de financiële omvang van de Subsidieregeling VWS-subsidies. De controle is op 9 september 2011 voor vijf dossiers uitgevoerd. Deze controle geeft zicht op de dossiervorming en op aspecten die nog voor verbetering vatbaar zijn. Algemeen beeld is dat de compleetheit van de dossiers verbeterd is. De belangrijkste bevindingen betreffen het gebruik van nummering en verwijzingen in de vaststellingsbrieven en het onjuist invullen van checklisten ten behoeve van interne controle. FEZ heeft in trainingen aandacht gevraagd voor deze bevindingen.

Activiteit 5: Bestuursraad Bedrijfsvoering³

De Bestuursraad Bedrijfsvoering, waarin ook de beleidsdirecties vertegenwoordigd zijn, komt eens in de twee weken bijeen en geeft sturing aan de uitvoering van de activiteiten uit het plan van aanpak. In dit overleg wordt de voortgang van het subsidiebeheer besproken. Daarnaast worden beslissingen genomen over voorgestelde maatregelen.

Planning en controlcyclus

De Bestuursraad Bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van de planning en controlcyclus van VWS. De planning en controlcyclus wordt gebruikt voor de sturing van de organisatie. In 2011 heeft het subsidiebeheer op de volgende wijze onderdeel uitgemaakt van de planning en controlcyclus.

³ De Bestuursraad Bedrijfsvoering is opgericht in september 2010.

In 2011 is gestart met de uitvoering van het plan van aanpak verbetering subsidiebeheer. Het monitoren van de voortgang wordt gedaan met behulp van managementinformatie van FEZ, de kwaliteitsmeting van de directie Bedrijfsvoering en tussentijdse bevindingen van de Rijksauditedienst. Bevindingen uit controles, zoals de RAD-controle over 2010, en resultaten van de voortgang worden geagendeerd in het periodiek overleg subsidiebeheer tussen de directeur FEZ en de DG's. Ook in de reguliere periodiek overleggen met DG's komt het subsidiebeheer aan bod. Daarnaast wordt de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak gerapporteerd aan de Bestuursraad Bedrijfsvoering. Het subsidiebeheer is een vast onderdeel van de jaarplangesprekken tussen de DG's en de SG.

Audit Committee

Het Audit Committee houdt toezicht op de uitvoering van het plan van aanpak. Het Audit Committee is in mei 2011 versterkt met een tweede externe lid. Ook de Algemene Rekenkamer is per mei 2011 uitgenodigd als toehoorder bij het Audit Committee. Er heeft een extra Audit Committee plaatsgevonden in mei 2011. In alle vergaderingen van het Audit Committee in 2011 is de voortgang van de verbetering van het subsidiebeheer aan de orde geweest. Daarnaast heeft de Rijksauditedienst het Audit Committee op drie momenten (in mei, juli en september 2011) geïnformeerd over de uitkomsten van een specifiek onderdeel van de jaarlijkse controle van het subsidiebeheer: de systeemtest. Het Audit Committee van VWS heeft op 9 september 2011 vastgesteld dat de voortgang op koers ligt.

Activiteit 6: Actualisatie wet- en regelgeving

De minister heeft een Kaderregeling VWS-subsidies en een Aanpassingsregeling vastgesteld. Deze regelingen zijn gepubliceerd in de Staatscourant van 6 mei 2011⁴ en zijn per 1 juli 2011 in werking getreden. De Kaderregeling VWS-subsidies vervangt de algemene Subsidieregeling VWS-subsidies en de Aanpassingsregeling wijzigt enkele specifieke subsidieregelingen. De aanleiding hiervoor is het uniforme kader voor een eenvoudiger uitvoering en beheer van subsidies. Daarbij staat een aantal subsidiearrangementen centraal. In de kaderregeling wordt een onderscheid gemaakt tussen projectsubsidies en instellingssubsidies.

Op 1 juli 2011 is in de Staatscourant⁵ een wijziging van de Kaderregeling VWS-subsidies gepubliceerd. Met die wijziging is vastgelegd dat VWS een ondergrens hanteert van € 125.000 voor het honoreren van aanvragen van subsidies op grond van deze regeling. Voor een aantal beleidsterreinen is om beleidsmatige redenen een (tijdelijke) uitzondering gemaakt.

Activiteit 7: Uitvoering *business process analysis* (vraaggestuurde audit)

Binnen het Ministerie van VWS wordt het informatiesysteem Subsidieplein gebruikt voor de beheersing en de uitvoering van het subsidieproces.

Vanuit de departementsleiding is eind 2009 de behoefte aangegeven voor een meer integrale toetsing van de subsidieprocessen verlenen, vaststellen en verlengen. Deze processen waren onderwerp van een vraaggestuurde audit door de Rijksauditedienst. Kenmerk van een vraaggestuurde audit is dat deze geen onderdeel uitmaakt van de normale wettelijke controle. De audit levert additionele informatie op over de getroffen en mogelijk nog te treffen beheersingsmaatregelen. In deze audit heeft de Rijksauditedienst een beschrijving gemaakt van de procesgang, de risico's en bestaande beheersmaatregelen.

De uitvoering van de *business process analysis* is begin 2011 gestart en afgerond in september 2011. Het was de verwachting dat dit onderzoek eerder zou plaatsvinden. Zowel het Uniform Subsidiekader, de hieruit volgende wet- en regelgeving alsmede het Subsidieplein moesten worden aangepast. Deze aanpassingen zijn uitgevoerd in de periode mei-juli 2011.

⁴ Staatscourant 2011 nr. 7996, 6 mei 2011

⁵ Staatscourant 2011 nr. 11578, 1 juli 2011

In de eindrapportage, die 24 augustus 2011 door de Rijksauditedienst aan het Audit Committee is uitgebracht, zijn de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd samen met een aantal aanbevelingen. Conclusie is dat er geen belangrijke knelpunten zijn geconstateerd in de subsidieprocessen van VWS, maar dat er nog wel een aantal verbeteringen mogelijk is. VWS zal op basis van deze aanbevelingen in het najaar van 2011, naast de al in gang gezette veranderingen, verdere aanpassingen voorstellen om het proces te optimaliseren.

Activiteit 8: Aanpassingen Subsidieplein

Het Subsidieplein is conform het Uniform Subsidiekader aangepast. De nieuwe versie van het systeem wordt vanaf 1 juli 2011 gebruikt. Bij de uitvoering van het plan van aanpak verbetering subsidiebeheer komen er, bijvoorbeeld tijdens trainingen, signalen over mogelijke procesverbeteringen. Deze verbeteringen kunnen leiden tot aanpassingen in een nieuwe versie van Subsidieplein. Besluitvorming hierover zal plaatsvinden in de Bestuursraad Bedrijfsvoering.

Activiteit 9: Trainingen medewerkers, informeren medewerkers

Een belangrijk onderdeel van de verbetering van het subsidiebeheer is het actualiseren en verhogen van kennis bij medewerkers over het subsidieproces. Hierdoor zijn medewerkers in staat om conform de actuele wet- en regelgeving en richtlijnen subsidies te verlenen en vast te stellen. Bovendien geeft het delen van kennis en informatie ook inzicht over mogelijke procesverbeteringen.

Op 7 juni 2011 heeft volgens planning een training plaatsgevonden voor medewerkers van de afdeling Subsidies van de directie Bedrijfsvoering. Tijdens deze training is het nieuwe subsidiekader toegelicht. Ook zijn bevindingen uit de kwaliteitsmeting besproken met de medewerkers. Daarnaast wordt in het najaar van 2011 een algemene cursus Subsidies en Inkoop door de directie Bedrijfsvoering georganiseerd.

Conform afspraak in het Audit Committee van 27 mei 2011 heeft FEZ in juni aan vier beleidsdirecties trainingen over het subsidiebeheer gegeven. Het Audit Committee heeft gevraagd om voor 1 oktober 2011 aan alle directies een training te geven. Begin september heeft FEZ aan de resterende beleidsdirecties de training over het subsidiebeheer gegeven. In de trainingen van september is extra aandacht besteed aan het verleningsproces voor het subsidiejaar 2012. De trainingen beperken zich niet tot een instructie over de termijnen. Ook andere risico's, zoals de volledigheid van dossiers en specifieke financiële risico's, hebben aandacht gekregen. Ook wordt aandacht besteed aan specifieke onvolkomenheden die voorkomen bij een beleidsdirectie.

De directie Wetgeving en Juridische Zaken heeft in augustus en september 2011 in plaats van één Juridisch Forum in totaal vier informatiebijeenkomsten georganiseerd, waarin een toelichting op de kaderregeling wordt gegeven. Deze informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd voor iedere DG-kolom. Medewerkers krijgen antwoord op de vraag waarom er een nieuwe regeling is, wat er daardoor is veranderd en hoe zij voortaan subsidies kunnen verstrekken.

Op het intranet van VWS is de informatie over subsidies geactualiseerd. Hierdoor kunnen medewerkers de laatste wet- en regelgeving inzien. Daarnaast zijn standaardbrieven, checklijsten en veelgestelde vragen opgenomen. Op intranet wordt ook uitgelegd hoe medewerkers gebruik kunnen maken van het Expertise Centrum Subsidies. Ook de informatie over VWS-subsidies op Rijksoverheid.nl is dit jaar geactualiseerd. Op de website van het Ministerie van Financiën is algemene informatie over het Uniform Subsidiekader gepubliceerd.

Activiteit 10: Oriëntatie op de omvang en uitvoering van het subsidiebeheer

Op 25 mei 2011 is de Tweede Kamer per brief⁶ geïnformeerd over de invulling van de subsidietaakstelling van VWS. Het landelijk belang, de effectiviteit en de efficiency van kleinere subsidies worden in het algemeen beperkt geacht, terwijl de beheerslast voor het departement

⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 32 500 XVI, nr. 143, 25 mei 2011

relatief zwaar is. Daarom is besloten binnen de Kaderregeling VWS-subsidies een ondergrens van € 125.000 voor het verlenen van subsidies te hanteren.

Met de invulling van de subsidietaakstelling neemt VWS structurele maatregelen om het aantal subsidies, vallende onder de Kaderregeling VWS-subsidies, te reduceren. Verwacht wordt dat dit een belangrijke bijdrage levert aan het beter in evenwicht brengen van de reikwijdte van het subsidiebeleid en een adequaat beheer. Naar verwachting zal het aantal subsidies als gevolg van deze maatregel binnen de Kaderregeling afnemen van circa 700 naar circa 400 per jaar.

Het Ministerie van VWS heeft ook onderzocht hoe een optimale uitvoering van subsidies bereikt kan worden. De in dit kader uitgevoerde positiebepaling levert een versnipperd beeld van het uitvoeringslandschap op. Een belangrijk deel van de subsidies wordt door het kerndepartement zelf uitgevoerd. Daarnaast bestaan echter specifieke regelingen die in de loop der tijd zijn ontstaan en door andere organisaties worden uitgevoerd.

De resultaten van de oriëntatie op de uitvoering van het subsidiebeheer zijn in de Bestuursraad Bedrijfsvoering van juni 2011 besproken. Er is besloten om vervolgactiviteiten uit te voeren in 2011 en 2012. Het gaat hierbij om een uitwerking van een concernbenadering subsidies VWS en het voorbereiden van besluitvorming van interdepartementale samenwerking. Een mogelijkheid die wordt onderzocht is verdere clustering en uniformering van de subsidieprocessen. Dit sluit aan bij het streven van het kabinet naar een compacte rijksdienst. Verdere clustering van de uitvoering heeft mogelijk voordelen, bijvoorbeeld door bundeling van personele inzet, bundeling van kennis en uniformering van werkwijzen.

Aanvullende uitgevoerde activiteiten uit plan van aanpak

Expertise Centrum Subsidies

Het Expertise Centrum Subsidies (ECS) bestaat uit een vast team van medewerkers van de directies Bedrijfsvoering, FEZ, Wetgeving en Juridische Zaken en de Rijksauditedienst. Het ECS adviseert beleidsdirecties, al dan niet op verzoek, over uiteenlopende subsidievraagstukken. Het kan bijvoorbeeld gaan om de interpretatie van subsidieregels of de wijze waarop subsidies in het algemeen verstrekt worden, maar ook om een specifieke casus. Het ECS adviseert ook over subsidiebeleid en subsidieregels. Het kan daarbij gaan om een nieuw beleidskader of nieuwe regeling, maar ook om wijzigingen van bestaande kaders of regelingen. Subsidieregelgeving dient voor medeparaaf te worden voorgelegd aan het ECS.

In 2011 heeft het ECS bijgedragen aan de verbetering van het subsidiebeheer door beleidsdirecties te adviseren over onder meer het voorkomen van rechtmatigheidsfouten. Daarnaast heeft het ECS gezorgd voor de aanpassing, interne communicatie en tijdige publicatie in de Staatscourant van de nieuwe Kaderregeling VWS-subsidies en wijzigingen in specifieke subsidieregelingen. Het ECS heeft er mede voor gezorgd dat instellingen tijdig vóór 1 juli 2011 per brief geïnformeerd zijn over de nieuwe regelgeving en de maatregelen als gevolg van de aanvullende taakstelling subsidies.

Vasthouden van de verbetering

Het is van belang om de in gang gezette verbeteringen ook in de toekomst vast te houden. Daarom heeft VWS een aantal maatregelen genomen die een structurele verbetering realiseren:

- Er is een ondergrens ingesteld van € 125.000 voor subsidies binnen de Kaderregeling VWS-subsidies. Daardoor is er een structurele reductie van beheerslasten, doordat VWS vanaf 2012 minder subsidies zal verlenen. Naar verwachting wordt het aantal subsidies in de Kaderregeling komende jaren verminderd van circa 700 naar circa 400 per jaar.
- Het verscherpte toezicht wordt in 2012 gehandhaafd, conform het interne controleplan. Ook de interne kwaliteitsmetingen worden gecontinueerd. Eind 2012 zal het Audit Committee, na advies van de RAD, besluiten op welke wijze het toezicht wordt ingericht.
- De Bestuursraad Bedrijfsvoering en het Audit Committee blijven de voortgang van het subsidiebeheer bewaken.
- Opleidingen zorgen er ook in 2012 voor dat medewerkers op de hoogte zijn en blijven van belangrijke aspecten van het subsidiebeheer.
- Het subsidiebeheer blijft een structureel onderdeel van de planning en controlcyclus. Het beheer zal een vast onderwerp blijven in de gesprekken tussen de Directeuren-Generaal en FEZ en in de jaarplangesprekken van de Directeuren-Generaal met de Secretaris-Generaal. Dat geldt ook voor het regulier overleg tussen FEZ en de (coördinerend) financieel adviseurs, directie Bedrijfsvoering en de RAD (voortgangsoverleg financiële bedrijfsvoering).

Ambtelijke afstemming met de Algemene Rekenkamer

De voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak is in de afgelopen maanden ambtelijk besproken met de Algemene Rekenkamer.

Verder is de Algemene Rekenkamer als ambtelijk toehoorder aanwezig geweest bij de Audit Committee's van 26 mei, 1 juli en 9 september 2011.

De Algemene Rekenkamer zal haar oordeel over deze rapportage uiterlijk 1 november aan de Tweede Kamer rapporteren.