

Vergaderjaar 2018–2019

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 147

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2019

Hierbij ontvangt u het rapport «Evaluatie subsidies, Verantwoordelijkheid nemen en delen» van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹. In deze brief licht ik deze evaluatie toe en geef ik u mijn reactie op deze evaluatie.

Context

Het Ministerie van VWS geeft in de periode 2018–2022 door middel van de pilot Lerend evalueren invulling aan de beleidsevaluaties op VWS-terrein². De inhoud staat daarbij centraal en wordt niet begrensd door de begrotingsindeling van VWS. Naast de uitgaven op de VWS-begroting worden ook – waar dat aan de orde is – uitgaven die vallen onder het uitgavenplafond Zorg betrokken in de evaluatieonderzoeken. Het doel van de pilot is om al werkende – maar niet vrijblijvend – het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te vergroten en op basis daarvan het beleid te verbeteren. Dit initiatief is inmiddels onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit³ uit het regeerakkoord.

Aanleiding Evaluatie subsidies

In juni 2017 heeft het Ministerie van Financiën het rapport «IBO Subsidies – Robuust en proportioneel» uitgebracht. Dat rapport bevat een aantal aanbevelingen gericht op verbetering van de subsidiepraktijk. Omdat het Ministerie van VWS veelvuldig gebruik maakt van het instrument subsidies voor het realiseren van beleidsdoelen is er mede op basis van het genoemde IBO voor gekozen de subsidiepraktijk van VWS in het kader van de hiervoor genoemde pilot tegen het licht te houden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 865, nr. 119, Kamerbrief voortgang pilot Beleidsevaluaties VWS.

³ Kamerstuk 31 865, nr. 126, Voorgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.

Leervragen

Het doel van de Evaluatie subsidies is geconcretiseerd in twee centrale leervragen:

1. Of en hoe VWS, in lijn met de aanbevelingen van het uitgevoerde IBO Subsidies, de ex ante beleidsafweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet in combinatie met andere mogelijke instrumenten); en
2. hoe VWS daarbij indicatoren kiest (waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid) en de bijbehorende informatievoorziening borgt om de effectiviteit van de subsidie tussentijds en ex-post te kunnen evalueren.

In de Evaluatie subsidies van VWS zijn deze twee centrale leervragen beantwoord. In deze brief ga ik in op deze beantwoording.

Methode

Een ambtelijke commissie onder voorzitterschap van een beleidsdirecteur van VWS heeft de Evaluatie subsidies begeleid. Hiervoor is gekozen vanwege het beoogde leereffect. Aan de hand van relevante documentatie, literatuur en gesprekken met betrokkenen is een studie gedaan naar: de omvang, vormen en onderwerpen van de subsidie-uitgaven bij VWS en het verloop van de subsidie-uitgaven over de tijd, de belangrijkste eigenschappen van het subsidie-instrument en zijn alternatieven en het gehanteerde subsidieproces binnen mijn ministerie.

Gebruik van casuïstiek

Op basis van het in kaart gebrachte subsidielandschap is casuïstiek geselecteerd die representatief is voor het geheel aan subsidieverleningen van VWS. Ten aanzien van deze casuïstiek zijn bij de betrokken beleidsmedewerkers specifieke ervaringen opgehaald omtrent de beleidsinhoudelijke afweging en de toepassing van het instrument. Deze observaties uit de casuïstiek zijn nader geduid en er zijn activiteiten georganiseerd waarbij ook expertise van buiten VWS is betrokken. Het ging daarbij om reflectiebijeenkomsten met voornamelijk veldpartijen, een discussiebijeenkomst met partijen binnen en buiten het kerndepartement van VWS, het spiegelen van ervaringen met andere departementen en een interactieve online enquête onder medewerkers van VWS.

Borging onafhankelijkheid

Omdat deze evaluatie deel uitmaakt van de VWS-pilot Lerend evalueren is bewust gekozen om voldoende VWS'ers te betrekken. Doel daarvan was de impact van deze evaluatie op VWS te vergroten. Teneinde de onafhankelijkheid van het onderzoek zo veel mogelijk te borgen is externe deskundigheid betrokken, heeft het Ministerie van Financiën deelgenomen in de begeleidingscommissie en is een review uitgevoerd door de externe leden van het Audit Committee van VWS.

Antwoorden op leervragen

In het onderzoek dat in het kader van de Evaluatie subsidies is uitgevoerd, zijn op de twee centrale leervragen de volgende antwoorden gevonden:

1. Ex ante beleidsafweging inzet subsidie-instrument

De keuze voor het instrument en de totstandkoming van subsidie vindt in een aantal stappen plaats: de afweging om subsidie in te zetten wordt, afhankelijk van de situatie, door de politieke of ambtelijke leiding of door een beleidsdirectie gemaakt. Bij die afweging wordt optioneel expertise van buiten de beleidsdirectie betrokken. Vervolgens wordt in de uitwerkingsfase in het geval van een Specifieke Regeling, middels de zogenoemde startnota, een aantal vragen gesteld die een toets op passendheid van het instrument vormen. Bij subsidies verstrekt onder de Kaderregeling is een dergelijke toets geen onderdeel van het proces. Evaluatie en daarmee heroverweging van het instrument, is voor Specifieke Regelingen eens per vijf jaar verplicht. Evaluaties van subsidies onder de Kaderregeling vallen in principe binnen de reguliere beleidsdoorlichtingen.

In de praktijk blijkt het belangrijkste criterium om het subsidie-instrument te hanteren de mate waarin het ministerie zichzelf verantwoordelijkheid toeschrijft op het betreffende onderwerp. Bij (gevoelde) gedeelde verantwoordelijkheid voor een onderwerp (tussen ministerie en veld) wordt vaak het subsidie-instrument ingezet, waarbij subsidieverstrekking in die gevallen ook als het geijkte instrument wordt gezien. Andere gronden waar het subsidie-instrument op verkozen wordt, zijn de flexibiliteit en snelle inzetbaarheid van het instrument of als een subsidie het resultaat is van onderhandelingen, een politieke wens of wanneer de gewenste financiering via een stelsel niet mogelijk is.

2. Keuze indicatoren en borging informatievoorziening voor evaluatie

Bij de totstandkoming van subsidie wordt over het algemeen in kaart gebracht wat de doelstellingen, resultaten en activiteiten zijn en hoe deze aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van het ministerie. In sommige gevallen zijn deze zaken (en het verband ertussen) niet (volledig) helder. Indicatoren worden beperkt in kaart gebracht, en dit wordt over het algemeen ook als moeilijk ervaren. Deze constatering stond ook als bevinding in het rapport van het IBO subsidies dat Rijksbreed een ex ante effectanalyse in de minderheid van de beleidsafwegingen wordt uitgevoerd. Deze aspecten worden in het subsidieproces van VWS ook in zeer beperkte mate uitgevraagd. Daarnaast is een evaluatie van een subsidieverstrekking onder de Kaderregeling niet gegarandeerd in het proces.

Conclusies

Uit deze evaluatie kan een aantal conclusies worden getrokken:

- Subsidieverstrekking is een veelgebruikt instrument dat binnen VWS in de meeste gevallen op grond van zijn eigenschappen passend bij de situatie wordt ingezet.
- Soms zijn de verantwoordelijkheden voor het onderwerp op het moment dat wordt gekozen voor een subsidie niet helemaal helder. Het kan dan voorkomen dat het subsidie-instrument niet volledig bij de situatie blijkt te passen, wat kan leiden tot een scheve verhouding tussen eigenaarschap en sturing en tot belemmering van de structurele borging van doelen.
- Ook is geconstateerd dat momenteel het inzicht ontbreekt om te kunnen bepalen of daar waar nu subsidie toegepast of overwogen wordt omdat stelselfinanciering niet mogelijk is, er sprake is van uitzonderingssituaties of dat er een zeker patroon ten grondslag ligt aan deze financieringsvraagstukken.

- Over de helderheid betreffende de gewenste uitkomst (beoogde doelstellingen, resultaten en bijbehorende indicatoren) is vastgesteld dat deze in de meeste gevallen aanwezig is, maar in sommige gevallen ontbreekt waardoor het lastiger is om gepaste sturing in te zetten.
- Tot slot is geconstateerd dat het subsidie-instrument door zijn flexibiliteit ook bruikbaar is in gevallen waar andere opties uitgesloten zijn. Dat is belangrijk omdat daarmee een instrument voorhanden is om beleid ook in nieuwe of uitzonderingssituaties op een effectieve manier uit te voeren. Tegelijkertijd maakt dit het instrument gevoelig voor kwetsbaarheden in de toepassing. Het proces om binnen VWS tot subsidie te komen moet het beleid zo goed mogelijk ondersteunen bij het passend inzetten en toepassen van het subsidie-instrument.

Aanbevelingen

De «Evaluatie subsidies – Verantwoordelijkheid nemen en delen» leidt tot de volgende zeven aanbevelingen:

1. Maak een analyse van de financieringsvraagstukken voor het bekostigen van (directe en indirecte) zorg;
2. beleg binnen VWS het overkoepelend eigenaarschap van het subsidieproces;
3. voorkom impliciete en expliciete toezeggingen van de inzet van het subsidie-instrument op voorhand;
4. verstevig het subsidieproces aan de hand van de implementatie van een «werkdocument subsidies»;
5. stimuleer het vier-ogen principe bij de afweging voor de inzet van het subsidie-instrument;
6. evalueer subsidies vaker en beter; en
7. beleg het beheer van het inzicht in de samenhang van subsidies aan dezelfde ontvanger bij een accounthouder.

In de Kabinetsreactie hierna licht ik toe hoe ik in samenwerking met de betrokkenen binnen mijn ministerie aan deze aanbevelingen gevolg geef.

Kabinetsreactie

Algemeen

Ik kan mij vinden in de aanbevelingen die naar aanleiding van de Evaluatie subsidies zijn gedaan en neem deze allemaal over. De eerste aanbeveling (analyse van financieringsvraagstukken) raakt de financiering van de zorg. Hiervoor wordt op korte termijn binnen het Ministerie van VWS een traject opgestart. De uitwerking van de overige zes aanbevelingen loopt inmiddels deels mee in het project Verbetering subsidiebeheer dat medio 2018 binnen mijn Ministerie van start is gegaan. Bij deze uitwerking wordt ook aandacht besteed aan de samenhang tussen subsidiebeheer en -beleid. De opgedane kennis en ervaringen worden na afloop van het project geborgd in de staande organisatie.

Aanbevelingen

De zeven aanbevelingen uit het Evaluatierapport en de daarmee samenhangende acties komen samengevat op het volgende neer.

1. Maak een analyse van de financieringsvraagstukken voor het bekostigen van (directe en indirecte) zorg

Doel van deze aanbeveling is eventuele lacunes binnen de financiering van zorgstelsels te kunnen achterhalen. Concreet is bijvoorbeeld de suggestie gedaan een beslisboom op te stellen voor het financieren van

(directe en indirecte) zorg die aangeeft welke zorg op basis van welke criteria op welke manier gefinancierd wordt. Op basis van deze aanbeveling wordt op korte termijn intern VWS een traject gestart waarbij de huidige werkwijze en de alternatieve financieringsarrangementen in kaart worden gebracht. Het gaat daarbij om subsidies zowel aan rechtspersonen als aan natuurlijke personen. VWS streeft naar een transparant model met handelingsperspectieven waarmee duidelijk wordt waarom financiering al dan niet via het bestaande zorgstelsel moet plaatsvinden.

2. Beleg binnen VWS het overkoepelend eigenaarschap van het subsidieproces

Doel van deze aanbeveling is om het toezicht op het doeltreffend en doelmatig functioneren van het subsidieproces en het doorvoeren van verbeteringen te bevorderen. Overkoepelend eigenaarschap van het subsidieproces ontslaat de verschillende onderdelen niet van de verantwoordelijkheid op hun deelgebied, maar borgt wel het functioneren van het subsidieproces als geheel beter. Op basis van deze aanbeveling wordt de governance voor het subsidiebeheer binnen VWS vastgesteld waarbij de directie Financieel-Economische Zaken de rol zal krijgen van verantwoordelijke voor de kaderstelling en het toezicht op subsidiebeheer onder eindverantwoordelijkheid van de plaatsvervangend SG. De beleids-DG's blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beheer en de uitvoering van de individuele regelingen en subsidies.

3. Voorkom impliciete en expliciete toezeggingen van de inzet van het subsidie-instrument op voorhand

Doel van deze aanbeveling is zo veel mogelijk te voorkomen dat toezeggingen worden gedaan over de inzet van het subsidie-instrument zonder dat verificatie van de keuze voor dit instrument heeft plaatsgevonden. Op basis van deze aanbeveling wordt breed binnen mijn ministerie aandacht besteed aan bestuurlijke en ambtelijke bewustwording op dit punt. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van bestaande structuren en instrumenten – waaronder het Planning & Control-instrumentarium (dat ook in de aanbeveling genoemd is) en nieuwe initiatieven zoals toegankelijke procesbeschrijvingen en opleidingen waarmee kennis over het subsidieproces breed gedeeld kan worden. Ook het «goede gesprek» hierover moet bijdragen aan verankering van de juiste werkwijze binnen mijn ministerie.

4. Verstevig het subsidieproces aan de hand van de implementatie van een «werkdocument subsidies»

Doel van deze aanbeveling is verankering in het subsidieproces van expliciete en zorgvuldige afweging, (bij)sturing en evaluatie (ex ante, ex durante en ex post). Een «werkdocument subsidies» dat de hele beleids-cyclus van een subsidie ondersteunt en beleidsmedewerkers faciliteert bij deze aspecten, moet dit bewerkstelligen. Op basis van deze aanbeveling worden bestaande procesbeschrijvingen geactualiseerd en toegankelijk gemaakt, onder meer via het intranet van VWS. Deze «Subsidiegids voor beleidsmedewerkers VWS», zal ingaan op alle aspecten in het subsidieproces van instrumentkeuze tot evaluatie. Verder krijgen medewerkers gerichte training in het werken met subsidies.

5. Stimuleer het vier-ogen principe bij de afweging voor de inzet van het subsidie-instrument

Doel van deze aanbeveling is te komen tot een verbeterde borging van de beleidsinhoudelijke en technische aspecten van de afweging en toepassing van de inzet van het subsidie-instrument. Daarvoor is het nodig om beleidsexpertise van buiten de eigen beleidsdirectie te betrekken bij de te maken afwegingen. Op basis van deze aanbeveling wordt binnen VWS gestart met een verkenning die er op gericht zal zijn de mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen. Voor wat betreft de regelingen kan hierbij ook gekeken worden naar de rol van het Expertise-centrum Subsidies van VWS. Hierin is een aantal relevante actoren/disciplines vertegenwoordigd (Wetgeving en Juridische Zaken, Financieel-Economische Zaken, Auditdienst Rijk en de Dienst Uitvoering Subsidies voor Instellingen).

6. Evalueer subsidies vaker en beter

Doel van deze aanbeveling is de systematische inbedding en de kwaliteit van evaluaties te bevorderen. Kwalitatief goede evaluaties zijn nodig voor periodieke heroverweging van instrumentkeuze of bijsturing. Op basis van deze aanbeveling stelt VWS een handreiking evaluatiebeleid op waarbij ook gekeken wordt naar artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel regelt de eisen die aan informatie in een voorstel, voornemen en toezegging worden gesteld voor zover deze in de ministerraad of in de Kamers der Staten-Generaal aan de orde komen. Het gaat daarbij om een toelichting op de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd, de beleidsinstrumenten die worden ingezet en de financiële gevolgen voor het Rijk en – waar mogelijk – voor maatschappelijke sectoren. Ook zal rekening worden gehouden met de suggesties die bij deze aanbeveling in het Evaluatierapport zijn gemaakt. Subsidie-evaluaties moeten hierdoor een vast en waardevol onderdeel gaan uitmaken van het subsidieproces.

7. Beleg het beheer van het inzicht in de samenhang van subsidies aan dezelfde ontvanger bij een accounthouder

Doel van deze aanbeveling is de taak van een accounthouder bij een beleidsdirectie van een instelling uit te breiden met het creëren en beheren van het inzicht in de samenhang van subsidies aan de instelling zodat deze gebruikt kan worden bij beleidsafwegingen en het hanteren van gepaste sturing. Op basis van deze aanbeveling wordt binnen VWS een proces in gang gezet dat tot deze taakverruiming zal leiden. Ook ten aanzien van deze aanbeveling zal rekening worden gehouden met de suggesties die in het Evaluatierapport zijn gedaan.

Meerwaarde pilot Lerend evalueren

Met het oog op een zo groot mogelijk leereffect (doelstelling van de pilot Lerend Evalueren) is gekozen voor een ruime betrokkenheid van VWS-ambtenaren en voor een beleidsdirecteur van mijn ministerie als voorzitter van de begeleidingscommissie van deze evaluatie. Dit is anders dan bij andere evaluaties die vaak uitgevoerd worden door externe bureaus.

Zoals ik hiervoor al aangaf, is op basis de inventarisatie van het subsidie-landschap bij VWS casuïstiek geselecteerd die representatief is voor het geheel aan subsidieverstrekingen van mijn ministerie. Door middel van interviews met betrokkenen bij de geselecteerde casussen zijn specifieke ervaringen opgehaald omtrent de beleidsinhoudelijke afweging en de

toepassing van het subsidie-instrument. Vervolgens is een koppeling aangebracht tussen het in kaart gebrachte subsidielandschap en de opgehaalde ervaringen vanuit de geselecteerde casuïstiek en is nadere duiding gegeven aan deze ervaringen.

Alle betrokkenen – veelal VWS'ers – hebben van deze evaluatie geleerd over de werking van het subsidieproces en zijn aangezet tot kritische reflectie op de inzet van het subsidie-instrument. Ik verwacht dat dit – samen met de voorgenomen en nog te nemen maatregelen – leidt tot verbetering van de subsidiepraktijk binnen mijn ministerie.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge