

Bijlage: Overkoepelend beeld van de evaluatie van het Uniform Subsidiekader

1. Achtergrond, hoofdlijnen en ontwikkelingen

Toepassingsbereik en definities

De Aanwijzingen die volgen uit het USK gelden voor rijkssubsidies en voor subsidies van zbo's, daar waarvoor de beleidsverantwoordelijke minister het wettelijk heeft bepaald.¹ Subsidieregelingen die na 2010 werden opgesteld dienen aan het USK te voldoen. Voor regelingen die op dat moment al bestonden gold een overgangstermijn van twee jaar. Vanaf 1 januari 2012 dienen alle rijkssubsidieverstrekingen te voldoen aan de Aanwijzingen en verstrekt te worden conform het USK.

Het begrip "subsidie" sluit aan op de definitie van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, reguliere bekostiging van onderwijs en onderzoek en subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties buiten beschouwing blijven.

Uitgangspunten en verantwoordingsarrangementen

De uitgangspunten van het USK zijn: proportionaliteit; sturing op prestaties en hoofdlijnen; uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Kenmerkende elementen zijn:

- 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.

Het USK gaat uit van proportionaliteit tussen de administratieve lasten voor de ontvanger en het subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld, en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht. Afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag is één van de drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen van toepassing.

Hoogte subsidiebedrag	Arrangement
Tot 25.000 euro	Direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
Van 25.000 tot 125.000 euro	Verantwoording over de prestatie
Vanaf 125.000 euro	Verantwoording over kosten en prestaties

Monitoringsrapportage USK (2013)

Bij de totstandkoming van de Aanwijzingen werd uitgegaan van een evaluatie in 2012. Aangezien de Aanwijzingen pas sinds 1 januari 2012 volledig in werking traden, kon op dat moment nog niet worden bepaald of de beleidsdoelstellingen ervan werden behaald. Daarom is destijds een monitoringsrapportage gemaakt, een tussentijdse check van de ervaringen met het USK zijn in de praktijk. De conclusies van deze tussenbalans waren:

- Alle subsidieregelingen zijn aangepast en de Aanwijzingen voor subsidieverstreking hebben dus een bindende werking.

¹ In totaal zijn er 14 zbo's die subsidie verstrekken, waarvan 7 aan het USK moeten voldoen, 1 grotendeels aan het USK moet voldoen, en 6 niet. Zbo's die aan het USK moeten voldoen zijn: Fonds Podiumkunsten, Fonds voor Cultuurparticipatie, Nederlands Filmfonds, Mondriaanfonds, Stimuleringsfonds Creatieve industrie en UWV. Het mediafonds moet grotendeels voldoen. Zbo's die niet aan het USK hoeven te voldoen zijn: Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, NWO, ZonMW, ZIN, NTS en de Referendumcommissie.

- Het formuleren van prestaties vooraf blijkt tijd te vragen omdat dit nieuw is. Echter, omdat het tot vooraf nadenken dwingt, is het een manier om afwegingen beter te maken.
- Omtrent de verantwoording van subsidies wordt aangegeven dat dit als duidelijk wordt ervaren, maar dat het niet eenvoudig is om financiële consequenties te bepalen als de prestatie niet volledig of niet tijdig wordt geleverd.
- door het USK is het 'risico-denken' bewuster gemaakt, maar de risicoanalyse wordt nog te weinig expliciet vastgelegd. Genoemde sancties in het USK worden door de departementen toegepast.

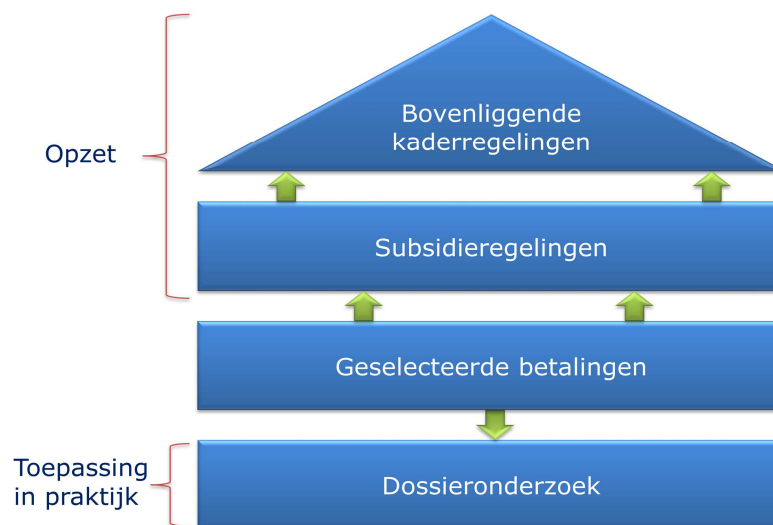
2. Opzet en toepassing van het USK in de praktijk

Onderzoeksopdracht ADR

De ADR heeft de opzet en de toepassing van het USK in de praktijk onderzocht. De ADR heeft een selectie gemaakt op basis van de betalingen van subsidies zoals deze staan opgenomen op open data bestanden voor subsidies (Dataset 2: <http://opendata.rijksbegroting.nl/>). In totaal werden 91 betalingen geselecteerd.

Op basis van deze selectie heeft de ADR onderzocht in welke mate departementen de aanwijzingen voor de subsidieverstrekking hebben doorvertaald in de gerelateerde kaderregelingen en/of in de subsidieregelingen (opzet). Daarnaast heeft de ADR onderzocht of bij de toekenning van subsidies in beschikkingen aan de aanwijzingen werd voldaan (toepassing in de praktijk).

Schematisch ziet deze onderzoeksopzet er als volgt uit.



Doorvertaling van het USK in departementale regelgeving (opzet)

Bij de introductie van het USK werd verwacht dat de Aanwijzingen tot aanpassing van de kaderregelingen en de subsidieregelingen zouden gaan leiden. Daarnaast werden ook aanpassingen van beleidsregels en interne regelingen verwacht. Het onderzoek van de ADR laat zien dat dit het geval is.

De ADR heeft een beperkt aantal gevallen gevonden dat enkele aanwijzingen niet door alle departementen goed zijn doorvertaald:

- De ADR ziet één kaderregeling die onjuist omgaat met aanwijzing 9 van het USK. Aanwijzing 9 heeft betrekking op het (niet vereisen van) een separate administratie.
- De standaard berekeningswijze voor uurtarieven is niet altijd doorvertaald. Dat wordt verklaard doordat dit niet nodig is als de grondslag niet de gewerkte uren betreft, maar de uit te voeren activiteiten.
- In één regeling ontbreken de Aanwijzingen voor het lage verantwoordingsregime (< 25.000 euro) omdat het betreffende ministerie verwachtte alleen hogere toekenningen te zullen doen.²
- Voor twee instellingssubsidies (ter bekostiging van deze instellingen) zijn de instelling en het beleidsdepartement een extra voortgangsrapportage overeengekomen. Hierdoor wordt meer gevraagd dan het USK.
- In een regeling wordt een controleverklaring gevraagd voor subsidies vanaf 100.000 euro, volgens het USK mag dit pas vanaf 125.000 euro.
- Naar de letter staat in een regeling de eis met betrekking tot "inzage in boeken" ongeacht de hoogte van het subsidiebedrag, terwijl deze eis alleen is toegestaan voor subsidies vanaf 125.000 euro. Feitelijk worden op deze regeling echter geen subsidies kleiner dan 125.000 euro verstrekt.

Van de bovenstaande punten vereisen met name de correcte doorvertaling van aanwijzing 9 en de controleverklaring een follow-up. Deze punten zullen dan ook worden geagendeerd in de interdepartementale werkgroep voor het USK en van daaruit worden opgepakt door de beleidsverantwoordelijke departementen.

Ten aanzien van doorvertaling van de berekeningswijze voor uurtarieven constateert ook de ADR dat dit niet nodig is in die regelingen waarin dit geen grondslag heeft. De regeling waarin de aanwijzingen voor het lage verantwoordingsregime ontbraken is hierop inmiddels aangepast.

Ten aanzien van de Boetewet, de aanwijzingen met betrekking tot de niet strijdigheid met EU regelgeving, de uitsluiting toepasselijkheid van afdeling 4.2.8 Awb en de toepassing de-minimus verordeningen merkt de ADR op dat deze ook zonder expliciete doorvertaling in departementale regelgeving van kracht zijn. Niettemin is deze aanwijzing in twee kaderregelingen doorvertaald.

Toepassing in de praktijk

De ADR stelt vast dat bij de totstandkoming van subsidieregelingen stelselmatig een risicoanalyse wordt toegepast. Dit betreft Aanwijzing 20 (1), en deze is mede bedoeld om misbruik en/of oneigenlijk gebruik te voorkomen. Ook schetst de ADR de risicoanalyse achteraf (Aanwijzing 20 (2)), waaraan in de praktijk veelal invulling wordt gegeven door een jaarlijkse steekproef. Uit deze toetsing blijkt dat nauwelijks sprake is van misbruik van subsidieregelingen.

In de onderzochte subsidiedossiers heeft de ADR 9 beschikkingen en/of betalingen aangetroffen die niet overeenstemmen met het USK. Daarbij merkt de ADR op dat bij de oudere subsidieregelingen de beschikking niet altijd is aangepast op het USK. Dit betekent dan concreet dat er een (oudere) beschikking is waarin nog zwaardere eisen staan dan het USK – en dat deze beschikking nog doorwerkt.

Uitgesplitst per arrangement gaat het om 1 afwijking in het arrangement tot 25.000 euro, 3 afwijkingen in het arrangement van 25.000 tot 125.000 euro en 5 afwijkingen in het hoogste arrangement vanaf 125.000 euro.

- In 2 gevallen zijn zwaardere eisen aangetroffen dan voorgeschreven. Namelijk de vraag naar een accountantsverklaring bij een subsidie beneden 125.000 euro en de al eerder genoemde extra voortgangsrapportage.
- Eén van de door de ADR onderzochte dossiers was weliswaar gelabeld als subsidie, maar bleek een betaling van een factuur. Dit voorbeeld onderstreept vooral het belang van juist definitiegebruik.

² In dit geval is de regeling naderhand aangepast, omdat deze verwachting onjuist is gebleken.

- Er zijn meerdere dossiers aangetroffen waarin de plicht voor subsidieontvangers om wijzigingen te melden niet in de beschikking te zijn genoemd. Zonder dat deze expliciet is vermeld, kan de ontvanger hier niet aan gehouden worden. Ook dit punt zal in de interdepartementale werkgroep voor het USK worden geagendeerd.

3. Vermindering administratieve lasten voor subsidies

Adviesvraag Actal

De vermindering van administratieve lasten is een belangrijke doelstelling van het USK. Daarom is het onafhankelijke Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) gevraagd om advies over de regeldruk (administratieve lasten) van subsidies. Hoe ervaren subsidieontvangers de (huidige) regeldruk van het USK? En, welke mogelijkheden (nuloptie, alternatieven en uitvoering) ziet Actal om de regeldruk voor subsidies verder te verminderen?

Op 29 augustus 2016 heeft Actal het advies uitgebracht. Actal baseert het advies op een expertpanel en een enquête onder subsidieaanvragers, interviews met aanvragers, verstrekkers, deskundigen en intermediairs.

Mogelijkheden verdere vermindering regeldruk

Actal noemt als belangrijkste conclusie dat het USK een matigende invloed lijkt te hebben op de regeldruk van subsidieregelingen zonder dat dit heeft geleid tot toenames van misbruik en oneigenlijk gebruik. Tegelijkertijd geeft Actal aan dat subsidieontvangers nog steeds een hoge regeldruk ervaren en doet Actal aanbevelingen om hierin verbetering aan te brengen. De belangrijkste zijn:

- Lager verantwoordingsarrangement:
Actal geeft aan dat de regeldruk verder kan worden teruggebracht door de ruimte die het USK hiervoor biedt, beter te benutten. Het gaat in het bijzonder om de keuze voor een lager arrangement. Daarbij is het wel van belang dat dit past bij de risico-inschatting die het departement hiervoor ex ante maakt.
- Vereenvoudiging van de subsidieaanvraag:
Actal doet verschillende aanbevelingen om de aanvraag van subsidies te vereenvoudigen. Veel van deze aanbevelingen hebben betrekking op de uitvoering. Actal adviseert echter ook over het limiteren van eisen die in de aanvraagprocedure worden gesteld en het voorkomen van onnodig belastende inhoudelijke eisen.

Voor het gebruik van de ruimte die het USK biedt (het hanteren van het lagere verantwoordingsarrangement), zal bij departementen onder de aandacht worden gebracht dat zij – waar dit past bij de risico-inschatting – op basis van het USK kunnen kiezen voor een lager verantwoordingsregime.

Voor de vereenvoudiging van de subsidieaanvraag is er een samenhang met de kwaliteit van de ex ante afweging van de betreffende subsidieregeling. Als de beleidsdoelen van een regeling duidelijk zijn – en er een scherp beeld is van de prestaties die van een subsidieontvanger worden verwacht – kan de aanvraagprocedure en de subsidieverantwoording duidelijker worden opgesteld. Dit punt sluit ook aan op signalen van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De NBA geeft aan dat zij bij subsidieregelingen dikwijls op problemen stuit bij de beoordeling van concept controleprotocollen omdat doelen en prestaties onvoldoende scherp zijn geformuleerd.³

³ Zie ook de schrijfwijzer die de NBA voor accountantsprotocollen heeft opgesteld: <https://www.nba.nl/Vaktechniek/Vaktechnische-themas/controleprotocollen-COPRO/Schrijfwijzer-Accountantsprotocollen/>

De ex ante afweging van de keuze voor het instrument subsidies wordt onderzocht in een interdepartementaal beleidsonderzoek. Daarin wordt onder meer gekeken naar de wijze waarop bij de totstandkoming van nieuwe subsidies vooraf is nagedacht over doelen en alternatieven.

Voor de volledigheid, in het gevraagde advies van Actal staan 11 adviespunten voor de verdere vermindering van de regeldruk bij subsidieverstrekking. Hieronder staat een korte reactie per adviespunt hoe dit kan worden opgepakt.

	Advies Actal	Reactie
1	Wij adviseren om te onderzoeken of de regeldruk verder kan worden terug gedrongen door subsidieregelingen in de uitvoering geheel conform het USK vorm te laten geven en door aldus de mogelijkheden die het USK biedt optimaal te benutten.	Binnen het USK is het mogelijk om te kiezen voor een lager arrangement – en dit zal leiden tot minder regeldruk voor de subsidieontvanger. Daarbij is het wel van belang dat dit past bij de risicoanalyse die het ministerie hiervoor ex ante maakt. Derhalve is er bij iedere subsidieregeling sprake van een onderzoek of het arrangement van het USK in verhouding staat tot de risico-inschatting. Waar de risico-analyse positief is – kan worden gekozen voor een lager regime.
2	Wij adviseren om te bewerkstelligen dat ook andere overheden gebruik gaan maken van (de principes van) het USK. Wij adviseren om dit in samenwerking met VNG en IPO te bewerkstelligen.	Zowel IPO als VNG hebben de principes van het USK reeds omarmd. Zo heeft de VNG het al in de modelverordening subsidies staan en hanteren provincies veelal ook het USK. Wel verschillen de grensbedragen voor de verantwoordingsregimes – en kan het zo zijn dat medeoverheden uitvoering geven aan Europese subsidies (bijvoorbeeld EFRO). In dat geval geldt primair het EU-recht.
3	Wij adviseren om te onderzoeken of het USK kan worden aangevuld met limiteringen van de eisen die in de aanvraagprocedure worden gesteld, met name op het punt van de informatie die vooraf moet worden aangeleverd. Betere voorlichting over de subsidieregelingen kan hier ook aan bijdragen.	Een goede uitvoering – waaronder goede informatie/voorlichting is bij iedere afzonderlijke regeling van belang. De uitvraag van informatie bij de aanvraag kan worden beperkt door gegevens te hergebruiken. Zo slaat DUS-I standaard informatie zoals kopie bank-afschriften en statuten zodanig op dat deze meerdere jaren gebruikt kunnen worden. Ook RVO.nl hergebruikt de relatiegegevens van aanvragers.
4	Verder adviseren wij bij de door ontwikkeling van het USK ook aandacht te besteden aan het voorkómen van onnodig belastende inhoudelijke eisen waaraan aanvragers moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.	Het voorkomen van onnodig belastende inhoudelijke eisen waaraan aanvragers moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen maakt onderdeel uit van de ex ante evaluatie en de risicoanalyse voor vaststelling van de betreffende regeling. Overigens loopt op dit moment een ibo-onderzoek waarin de kwaliteit en wijze van de ex ante afweging wordt onderzocht.
5	Wij adviseren u om de aanvraag procedures zodanig in te richten dat ruimte bestaat voor direct contact tussen aanvrager en in in de subsidieregeling ingevoerde medewerkers.	Een goede uitvoering – waaronder goede toegang tot informatie – is bij iedere afzonderlijke regeling van belang. De wijze waarop deze uitvoering wordt ingericht kan per doelgroep verschillen en is dus iets wat per regeling kan verschillen. Bij DUS-I is een algemene telefoonlijn ingesteld zodat instellingen met allerlei vragen terecht kunnen.
6	Wij adviseren om te onderzoeken wat de oorzaak is van het ervaren verschil in regeldruk tussen afgewezen aanvragen en toegekende. De bevindingen van dit onderzoek kunnen worden gebruikt om aanvragers die een afwijzing hebben ontvangen, te helpen om hun kansen in de toekomst te verbeteren dan wel in staat te stellen hun kansen beter in te schatten.	Goede informatie vooraf – zodat aanvragers hun kansen kunnen inschatten, en in staat stelt een goede aanvraag in te dienen – is van belang. Dit is primair aan de uitvoering, maar het is daarbij ook van belang dat de doelen van de subsidieregeling (beleidsmatig) helder worden geformuleerd.

7	Wij adviseren om de aanvragen, de gevraagde informatie en de aanvraagprocedures waar mogelijk te uniformeren.	De aanvraag ligt primair bij het beleidsverantwoordelijke departement. Verdere uniformering van de aanvragen vindt op uitvoeringsniveau plaats. Subsidies aan bedrijven zijn grotendeels onder gebracht bij RVO.nl en aan instellingen bij DUS-I. DUS-I heeft voor alle aanvragen op grond van de algemene Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS een geüniformeerd aanvraagformulier. Het proces wordt op dit moment geüniformeerd.
8	Wij adviseren om alle subsidie aanvraagformulieren online beschikbaar te maken en te voorzien in een functie dat reeds ingevulde gegevens desgewenst kunnen worden bewaard en later hergebruikt.	Het online invullen van aanvraagformulieren sluit aan bij bestaande ontwikkelingen bij RVO.nl. Zie ook de onder 7 beschreven ontwikkelingen bij DUS-I.
9	Wij adviseren om de sector over voorgenomen maar nog niet vastgesteld subsidieregelingen te consulteren. Wij adviseren tevens om ná deze consultatie een "go/no-go" moment te hanteren waarop expliciet wordt beoordeeld of en in hoeverre de betreffende subsidieregeling voldoende helder is in de beoogde maatschappelijke impact en in de van de subsidie-aanvragers gevraagde prestaties.	Consultatie van nieuwe subsidieregelingen is in grote mate praktijk. Nieuw is de expliciete beoordeling en het hieraan gekoppelde 'go/no go' moment. Op dit moment loopt het ibo-onderzoek subsidies. Hierin wordt ook de kwaliteit en wijze van de ex ante afweging onderzocht.
10	Wij adviseren om te onderzoeken hoe overintekening kan worden voorkomen en hoe in geval van een onverhoopte overintekening kan worden voorkomen dat de toekenning van subsidies plaatsvindt door middel van loting dan wel wordt gebaseerd op de volgorde van indienen.	Overintekening is kostbaar voor uitvoering en ontmoedigend voor aanvragers. Kern hierbij is een goede afweging van het instrument vooraf. Daarbij is het van belang dat departementen in hun subsidieregeling opnemen hoe ze omgaan met subsidie-aanvragen als het subsidieplafond in zicht komt. Op dit moment loopt het ibo-onderzoek subsidies. Hierin wordt ook de kwaliteit en wijze van de ex ante afweging onderzocht.
11	Wij adviseren om veranderingen in subsidieregelingen waar mogelijk te beperken en in de communicatie over eventuele wijzigingen expliciet aan te geven welke deze zijn en welke gevolgen zij hebben voor de subsidieaanvraag.	De communicatie over wijzigingen is reeds onderdeel van de informatieplicht van de uitvoering. Daarnaast is het ook bij wijzigingen die de doelstelling van een regeling raken van belang dat hier een goede ex ante afweging wordt gemaakt.

4. Conclusies en vervolgstappen

De Aanwijzingen worden doorvertaald in departementale regelgeving en worden ook in de praktijk toegepast. De ADR heeft enkele bevindingen gedaan die erop duiden dat verdere verbetering altijd mogelijk is. Hierbij gaat het met name om aandacht voor de toepassing van de meldplicht en (meer casuïstisch) ook de doorvertaling van aanwijzingen met betrekking tot een separate administratie en met betrekking tot de controleverklaring. Deze mogelijke aanscherpingen zullen in de interdepartementale werkgroep voor het USK worden geagendeerd.

Ook ten aanzien van de vermindering van administratieve lasten lijkt het USK zijn werk te doen. Wel merkt Actal daarbij op dat subsidieaanvragers nog steeds een hoge regeldruk ervaren. Het advies van Actal geeft aanknopingspunten om de regeldruk verder te beteugelen. Hierboven staat in een overzicht per aanbeveling hoe deze zal worden opgepakt.