



Ministerie van Veiligheid en Justitie

DEP. VERTROUWELIJK

**Mogelijke frauderisico's met
rijkssubsidies**

Bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van nader
departementaal onderzoek

Datum
Status

30 juli 2015
Vertrouwelijk concept

CONCEPT

Colofon

Afzendgegevens

**Directoraat-Generaal Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Programma Aanpak Fraude

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

M 06
@minvenj.nl

Inhoud

Colofon - 3
Samenvatting - 7

1 Inleiding - 9

- 1.1 Aanleiding - 9
- 1.2 Onderzoeksaanpak - 9
- 1.2.1 Doelstelling - 9
- 1.2.2 Onderzoeksmethodiek - 9
- 1.2.3 Afbakening en definities 10
- 1.3 Leeswijzer - 12

2 Bevindingen mogelijke frauderisico's per geselecteerde rijkssubsidie-regeling - 13

- 2.1 Subsidie-regelingen voor de Topsector Energie (TSE) - EZ - 13
- 2.2 Subsidie-regeling Stageplaatsen Zorg II - VWS - 14
- 2.3 Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) Fonds - BZ - 16
- 2.4 Regeling Regionaal Investeringsfonds mbo - OCW - 17
- 2.5 Subsidie-regeling Veilig Verkeer Nederland (VVN) 2014 - I&M - 18
- 2.6 Stimuleringsregeling Energieprestatie (STEP) - BZK - 19
- 2.7 Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) II - VenJ - 20
- 2.8 Subsidie-regeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB) - SZW - 20

3 Bevindingen mogelijke frauderisico's in het proces van subsidieverlening door departementen - 23

- 3.1 Het proces van subsidieverlening door departementen - 23
- 3.1.1 Aanleiding - 23
- 3.1.2 Overzicht bestedingen rijkssubsidies - 23
- 3.1.3 Wet- en regelgeving omtrent subsidieverstrekingen door het Rijk - 25
- 3.1.4 Inrichting bijbehorende (werk)processen - 26
- 3.1.5 Inrichting beoordelings- en controlemechanismen - 27
- 3.2 Bevindingen ten aanzien van mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies - 28
- 3.2.1 Bij langdurige subsidierelaties mogelijk minder alertheid op misbruik en minder actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmogelijkheden - 29
- 3.2.2 Algemene terughoudendheid voor actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen - 29
- 3.2.3 Bij subsidieaanvragen kan beslissing tot verlening (deels) voor toetsing komen - 30
- 3.2.4 Risicoanalyses worden beperkt uitgevoerd - 31
- 3.2.5 Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen (beleids)directies en tussen departementen - 32
- 3.2.6 Beperkte check op aanvragers bij subsidieaanvragen - 34
- 3.2.7 Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles - 35

4 Conclusies en aanbevelingen - 37

- 4.1 Conclusies - 37
- 4.2 Aanbevelingen - 39

Bijlage 1 Vragenlijst departementen - 42

CONCEPT

Samenvatting

Binnen de Rijksbrede aanpak fraude is in de eerste voortgangsrapportage van eind 2014 aangegeven dat mogelijke risico's op fraude met overheidssubsidies de komende periode scherper in beeld worden gebracht. In dat licht is door het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten een vertrouwelijk rapport opgesteld met een verkennende fenomeenanalyse naar mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies. Deze fenomeenanalyse bouwt voor een deel voort op eerdere berichten van de Algemene Rekenkamer over enkele kwetsbaarheden bij een aantal departementen in het proces van subsidieverstrekingen, als onderdeel van de totale departementale bedrijfsvoering.

Het doel van dit nader onderzoek is gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de vraag of en in hoeverre de mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies bij departementen, zoals benoemd in de verkennende fenomeenanalyse, zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen en aanbevelingen te geven welke maatregelen kunnen worden genomen om frauderisico's beter te beperken. Hiermee wordt de daartoe verstrekte opdracht van de Ministeriële Commissie Fraude uitgevoerd.

Om een zo uniform mogelijke aanpak te bevorderen is een gemeenschappelijke vragenlijst op- en vastgesteld, welke door acht betrokken departementen is beantwoord. Het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten hebben zich daarbij beschikbaar gesteld voor advies, vanuit hun ervaring met frauderisico's en -analyses.

Op basis van de antwoorden blijkt dat er afdoende wet- en regelgeving is met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude met subsidieverstrekingen door het Rijk alsook dat bijbehorende (werk)processen en beoordelings- en controlemechanismen door de departementen zijn ingericht om frauderisico's zoveel mogelijk af te dichten. Desalniettemin worden vijf van de zeven risico's in het proces van subsidieverlening door departementen, zoals beschreven in de verkennende fenomeenanalyse, in vergelijkbare mate her- en erkend door de departementen.

Gelet hierop worden vijf aanbevelingen voorgesteld ter verbetering van het subsidieverleningsproces bij departementen. Het voornaamste doel hiervan is om de preventie van fraude met rijkssubsidies te versterken door het fraudebewustzijn bij departementen te vergroten. Dit geschiedt onder meer door middel van eerdere en actievare gebruikmaking van kennis en expertise op het gebied van frauderisico's en -analyses, die aanwezig is zowel binnen als buiten het departement, bijvoorbeeld bij het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten en de Auditdienst Rijk. Tevens worden reeds bestaande instrumenten, zoals bestuurlijke handhavingsmiddelen, M&O-registers en controlemogelijkheden op subsidieaanvragers, beter benut.

De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende zaken.

- | | |
|---|---|
| 1 | Beter uitleg geven over twee bestaande bestuurlijke handhavinginstrumenten. |
| 2 | Meer uitsluiten dat subsidieverlening (deels) voor toetsing komt. |
| 3 | Blijvend aandacht vragen voor (het belang en de praktische toepassing van alsook het inroepen van hulp bij) het opstellen van risicoanalyses. |
| 4 | Verbeteren informatie-uitwisseling tussen (beleids)directies en tussen departementen. |
| 5 | Beter benutten bestaande mogelijkheden van check op subsidieaanvragers. |

Elke aanbeveling bevat concrete maatregelen, die zowel departementaal, onder leiding van de directies Financieel Economische Zaken, als Rijksbreed, door het ministerie van Financiën, worden opgepakt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Binnen de Rijksbrede aanpak fraude is in de eerste voortgangsrapportage van eind 2014¹ aangegeven dat mogelijke risico's op fraude met overheidssubsidies de komende periode scherper in beeld worden gebracht. In dat licht is door het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten een vertrouwelijk rapport opgesteld met een verkennende fenomeenanalyse naar mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies². Deze fenomeenanalyse bouwt voor een deel voort op eerdere berichten van de Algemene Rekenkamer over enkele kwetsbaarheden bij een aantal departementen in het proces van subsidieverstrekingen, als onderdeel van de totale departementale bedrijfsvoering³.

Naar aanleiding van de verkennende fenomeenanalyse heeft de Ministeriële Commissie Fraude de opdracht gegeven met onmiddellijke ingang op uniforme wijze met betrokken departementen nader te onderzoeken in hoeverre de in de verkennende analyse genoemde mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies bij departementen zich daadwerkelijk voordoen.

Tevens is besloten de naleving van het Uniform Subsidie Kader en de Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij rijkssubsidies tegen het licht te houden. ☐ Rijksbegroting van het ministerie van Financiën heeft daartoe inmiddels het initiatief genomen; de Auditdienst Rijk (ADR) is gevraagd een Rijksbrede, vraag gestuurde audit op dit terrein uit te voeren. De minister van Financiën heeft toegezegd om de Tweede Kamer in 2016 over de resultaten hiervan te informeren.

1.2 Onderzoeksaanpak

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit nader onderzoek is gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de vraag of en in hoeverre de mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies bij departementen, zoals benoemd in de verkennende fenomeenanalyse, zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen en aanbevelingen te geven welke maatregelen kunnen worden genomen om eventuele frauderisico's beter te beperken.

1.2.2 Onderzoeksmethodiek

Acht betrokken departementen is verzocht een subsidieregeling te selecteren en deze door te lichten aan de hand van een aantal vragen. Het doel daarvan is om de meer in algemene zin in de verkennende fenomeenanalyse vermelde mogelijke frauderisico's zo concreet mogelijk te kunnen benoemen. De keuze ten aanzien van de te selecteren subsidieregeling is voorbehouden aan het verantwoordelijke departement, met dien verstande dat wel is gevraagd een subsidieregeling uit te zoeken die van substantiële financiële omvang is. Daarnaast is een afzonderlijke set vragen uitgezet, die betrekking heeft op het algemene subsidiebeleid van het departement en mogelijke risico's van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude.

¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 17 050, nr. 496.

² Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Fenomeenanalyse: risico's op fraude met rijkssubsidies, februari 2015.

³ Algemene Rekenkamer, Staat van de Rijksverantwoording 2014, 2013 en 2012.

Het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten hebben zich bij de beantwoording van de vragen beschikbaar gesteld voor advies, vanuit hun ervaring met frauderisico's en -analyses.

Om een zo uniform mogelijke aanpak te bevorderen is een gemeenschappelijke vragenlijst op- en vastgesteld. In bijlage 1 is de vragenlijst opgenomen. Daarbij wordt met name ingezoomd op de aard, inhoud en (financiële) omvang van de geselecteerde subsidieregeling en of de in de verkennende fenomeenanalyse genoemde, mogelijke frauderisico's in het proces van verlening van subsidiegelden in het kader van die regeling zich hebben voorgedaan. Tot slot worden enkele vragen gesteld over het algemene subsidiebeleid van het departement en mogelijke risico's van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude.

1.2.3

Afbakening en definities

Gelijk de verkennende fenomeenanalyse is de reikwijdte van het onderzoek beperkt tot rijkssubsidies. Dit betekent dat het regelingen betreft, die vallen onder de definitie van het subsidiebegrip in artikel 4.21 van de Algemene Wet Bestuursrecht, te weten: "de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten." Aanspraken of verplichtingen op grond van fiscale regelingen, inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, reguliere bekostiging van onderwijs en onderzoek, subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties vallen buiten deze definitie.

Voorts staan in dit nader onderzoek de in de verkennende fenomeenanalyse genoemde mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies in het proces van verlening door departementen centraal. Het betreft de volgende zeven risico's:

- 1 Bij langdurige subsidierelaties is er mogelijk minder alertheid op misbruik en een minder actieve en consistente toepassing van de beschikbare handhavingsmogelijkheden;
- 2 Algemene terughoudendheid voor actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen;
- 3 Bij subsidieaanvragen kan beslissing tot verlening (deels) voor toetsing komen;
- 4 Risicoanalyses worden beperkt uitgevoerd;
- 5 Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen beleidsdirecties en tussen departementen;
- 6 Beperkte check op aanvragers bij subsidieaanvragen; en
- 7 Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles.

In de verkennende fenomeenanalyse zijn ook vijf mogelijke frauderisico's benoemd voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Twee van deze vijf, te weten beperkte toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen en beperkte check op aanvragers vooraf, komen overeen met de benoemde, mogelijke frauderisico's bij departementen onder twee respectievelijk zes en zijn daardoor, zij het op indirecte wijze, meegenomen in dit onderzoek. Op de overige drie risico's voor RVO⁴ wordt verder niet specifiek ingegaan, daar deze betrekking hebben op RVO en deze thans worden meegenomen bij de implementatie van de anti-fraudeaanpak binnen RVO.

⁴ Het betreft de volgende, benoemde risico's: beperkte capaciteit voor bestuurlijke handhaving; beperkt regeling-overschrijdend overzicht en geen overzicht op natuurlijke personen; en betrokkenheid (oud-)medewerkers van RVO.

Tevens worden in de verkennende fenomeenanalyse drie mogelijke risico's op het gebied van strafrechtelijke handhaving vermeld. Ook hiervoor geldt dat er twee, zijnde bij beperkt bestuursrechtelijk optreden enige terughoudendheid bij het Openbaar Ministerie en opsporingsdiensten om aangiften strafrechtelijk op te pakken en door frequente contacten met en toezeggingen aan subsidieontvangers door subsidieverstrekkers gedurende het proces kampen subsidiefraudezaken soms met een probleem omtrent de bewijsbaarheid, op indirecte wijze zijn meegenomen in dit onderzoek; deze risico's vertonen immers duidelijke raakvlakken met voornoemd risico twee respectievelijk drie, zoals benoemd voor de departementen. Ten aanzien van het risico van onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de bijzondere opsporingsdiensten in het in behandeling nemen van aangiften van subsidiefraude, worden thans binnen het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten heldere afspraken gemaakt.

Naast fraude worden ook de termen misbruik en oneigenlijk gebruik gebezigd in dit rapport. In de Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij rijkssubsidies worden daarvoor de volgende definities gebruikt:

- Misbruik: het bewerkstelligen of het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering of het bewerkstelligen van geen of een te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid door het bewust niet, niet tijdig, of niet volledig verstrekken van gegevens of inlichtingen.
- Oneigenlijk gebruik: het volgens de regels van de wet maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen het geheel of ten dele ontlopen van een verplichte bijdrage aan de overheid of het genieten van een (te hoge) uitkering.

Gelijk de verkennende fenomeenanalyse gaat in dit nader onderzoek de aandacht met name uit naar misbruik en fraude van rijkssubsidies. Er is sprake van fraude met rijkssubsidies wanneer opzettelijk zaken anders worden voorgesteld dan ze zijn, door op papier of digitaal een onjuiste weergave te geven van die werkelijkheid. Afhankelijk van de precieze feiten en omstandigheden, kan hier sprake zijn van de volgende delicten:

- Valsheid in geschrifte: het verstrekken van onjuiste gegevens (artikel 225 Wetboek van Strafrecht);
- Niet naar waarheid verstrekken van gegevens, anders dan valsheid in geschrifte, de relevant zijn voor de verstrekking, duur of hoogte van een tegemoetkoming (artikel 227a Wetboek van Strafrecht);
- Het niet tijdig verstrekken van gegevens in verband met die tegemoetkoming (artikel 227b Wetboek van Strafrecht);
- Oplichting (artikel 326 Wetboek van Strafrecht);
- Verduistering (artikel 321 Wetboek van Strafrecht); en
- Middelen die met een bepaald doel door of vanwege de overheid zijn verstrekt, aanwenden voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verstrekt (artikel 323a Wetboek van Strafrecht).

Deze artikelen kennen een strafbedreiging van respectievelijk zes, vier, vier, vier, drie en drie jaar gevangenisstraf.

Subsidiefraudezaken zien meestal op valsheid in geschrifte. De valsheid bestaat uit het opzettelijk doen van een onjuiste aanvraag voor subsidie, waarbij wordt beoogd (meer) subsidie te ontvangen dan waarop de aanvrager in werkelijkheid aanspraak kan maken. Dit kan de aanvrager doen door bijvoorbeeld ter onderbouwing van de aanvraag onjuiste c.q. te hoge declaraties of facturen in te dienen of geen dan wel een onjuiste verantwoording aan te leveren.

Andere voorbeelden zijn het opzetten van schijnconstructies waardoor op papier aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan of de subsidie niet of voor een ander doel gebruiken dan waarvoor deze bestemd is.

1.3

Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit vier hoofdstukken. Na dit eerste inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk twee de bevindingen op basis van de antwoorden op de vragenlijst omtrent mogelijke frauderisico's per geselecteerde subsidieregeling beschreven. In hoofdstuk drie wordt allereerst het proces van subsidieverlening door departementen geschetst. Vervolgens worden per mogelijk frauderisico in het proces van verlening van subsidies door departementen, zoals benoemd in de verkennende fenomeenanalyse, de bevindingen uit de antwoorden op de vragenlijst die daarop zien vermeld en de deelconclusies. Hoofdstuk vier sluit, aan de hand van voornoemde bevindingen en deelconclusies, af met algehele conclusies en een vijftal aanbevelingen met concrete maatregelen ter verbetering van het subsidieverleningsproces bij departementen.

2 Bevindingen mogelijke frauderisico's per geselecteerde rijkssubsidieregeling

In dit hoofdstuk worden de bevindingen op basis van de antwoorden op de vragenlijst omtrent mogelijke frauderisico's per geselecteerde rijkssubsidieregeling beschreven.

2.1 Subsidieregelingen voor de Topsector Energie (TSE) – EZ

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

Het doel van deze regelingen is om in de topsector energie middels het stimuleren van publiek-private samenwerking de bestaande publieke middelen voor kennis en duurzame innovatie ten aanzien van schone en efficiënt opgewekte energie via vraagsturing beter in te zetten. Ook beogen de regelingen het verdienvermogen van de economie te vergroten. De regelingen maken onderdeel uit van het overkoepelende bedrijvenbeleid voor in totaal negen topsectoren⁵. De doelgroep betreft consortia van bedrijven en kennisinstellingen, die gezamenlijk innovatieprojecten uitvoeren gericht op zeven verschillende gedefinieerde subsidiethema's binnen de topsector energie. Deze regelingen bestaan sinds 2013 en worden uitgevoerd door de RVO. Het toegewezen budget voor deze topsector is in 2015 €88,8 miljoen⁶. Er heeft nog geen evaluatie van de regelingen plaatsgevonden. Sinds 2012 zijn circa 400 aanvragen gecommitteerd. Per aanvraag betreft het gemiddeld drie deelnemers per consortium. Het betreft langdurige subsidiërelaties, de projecten duren 1 à 6 jaar. Een eerste globale inschatting is dat aan 50% van de deelnemers een geldbedrag is verstrekt van onder de €25.000 en dat de toegekende subsidies aan deze deelnemers circa 2 à 6% van het totale budget bedraagt.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

In gezamenlijkheid met het ministerie van EZ en onder begeleiding van het Expertisecentrum voor uitvoering en handhaving van RVO is een risicoanalyse opgesteld door RVO en in januari 2015 vastgesteld. Daarin zijn onder meer de volgende risico's onderkend: projecten schetsen een onjuist beeld van de financiering van het eigen – niet-gesubsidieerde – aandeel; aanvragers voeren teveel kosten op; en activiteiten worden niet conform het projectplan uitgevoerd. Daarbij zou de aanvrager bijvoorbeeld de kosten verkeerd in de eigen administratie kunnen verantwoorden en vervolgens meer uren dan werkelijk zijn gemaakt of te hoge kosten kunnen opvoeren. Ook onjuiste of te rooskleurige verslaggeving in voortgangsrapportages zou kunnen voorkomen.

De maatregelen ter afdekking van de benoemde risico's zijn uitgewerkt in een handavings- en uitvoeringsplan. Zo wordt bijvoorbeeld bij de beoordeling van aanvragers de financierbaarheid van het eigen aandeel in de projecten getoetst. Bij MKB-bedrijven wordt in risicovolle gevallen, zijnde een klein bedrijf met hoge leningen, het jaarverslag en het eigen vermogen gecontroleerd en wordt eventueel contact opgenomen met de potentiële financier. Bij grote bedrijven wordt bepaald of er een gerechtvaardigde verwachting is dat het bedrijf het eigen aandeel zelf kan financieren.

⁵ Kamerstukken II, 2011–2012, 32 637, mr. 32.

⁶ Hierbij is niet meegenomen het budget voor projecten die vallen onder de noemer demonstratie energie innovatie, voor bureaunkosten en voor opdrachtmiddelen voor beleidsthema.

Verder wordt in begrotingen gecontroleerd welk bedrag mogelijk niet subsidiabel is. Wanneer dit meer is dan 5% van de projectkosten, wordt navraag gedaan en een onderbouwing gevraagd. Dit heeft als doel om risico op oneigenlijk gebruik en het risico op het betalen van voorschotten aan deelnemers die mogelijk het project niet gaan uitvoeren, te verkleinen. Daarnaast wordt de inhoudelijke meerwaarde van het project voor het realiseren van de beleidsdoelen getoetst, ook met externe experts van bijvoorbeeld TNO en het Energiecentrum Nederland. Er vinden geen (a-)selectie steekproeven plaats tijdens de aanvraagfase. Eén keer per jaar wordt de inhoudelijke voortgang bekeken aan de hand van de aangeleverde rapportage. Bij vaststelling wordt met name gekeken naar de rapportage over de gemaakte kosten en de geleverde prestatie, betreffende een accountsverklaring in die gevallen waar een subsidie is verstrekt van meer dan €125.000.

Er is één fraudegeval bekend, waarbij een stroman probeerde voorschotten uitbetaald te krijgen op een bankrekening die niet van de aanvrager was. Er zijn inmiddels maatregelen genomen om de toegepaste methode te voorkomen. Bij geconstateerd oneigenlijk gebruik van deze regeling wordt de subsidie (deels) ingetrokken en wordt het teveel aan uitbetaalde voorschotten teruggevorderd. Bij dreiging van oneigenlijk gebruik, doordat vertragingen in het project niet duidelijk worden gemeld, wordt tijdens het beheer contact gezocht met de aanvrager c.q. het consortium en worden vragen gesteld over de planning. Vrijwel altijd worden dan ook voorschotten stopgezet.

2.2

Subsidieregeling Stageplaatsen Zorg II – VWS

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

De doelstelling van deze subsidieregeling is om bij te dragen aan de instroom van voldoende gekwalificeerd personeel in de zorg door de toegankelijkheid en kwaliteit van zorgopleidingen en van stagebegeleiding te verbeteren. Deze regeling maakt onderdeel uit van het beleid omtrent arbeidsmarkt en opleidingen in de zorgsector⁷. De ontvangers van de middelen zijn zorgaanbieders, die stageplaatsen realiseren voor studenten en cursisten van bepaalde in de regeling opgenomen zorgopleidingen. De regeling in zijn huidige vorm bestaat sinds 2011 en geldt tot 1 januari 2017. Het subsidieplafond voor het verstrekken van subsidies bedraagt voor het studiejaar 2012–2013 €106 miljoen en voor elk studiejaar daarna €110 miljoen. De hieraan vooraf gaande tijdelijke subsidieregeling is in 2011 geëvalueerd. Ondersteunend aan de beleidsdoorlichting Arbeidsmarkt, Beroepen en Opleidingenstructuur in 2105 en 2016 zal de huidige regeling worden geëvalueerd. In 2014 waren er 1.673 ontvangers. Vanwege de uitbreiding van de reikwijdte naar andere zorgopleidingen worden in de toekomst meer ontvangers verwacht.

De subsidie wordt per subsidiejaar verstrekt. Elk jaar kan door zorginstellingen achteraf subsidie worden aangevraagd voor het afgelopen studiejaar. Het aanvraagformulier daartoe wordt begin augustus door het ministerie van VWS toegestuurd aan de betreffende instellingen. Op dit formulier zijn de door de betreffende zorginstelling gerealiseerde stageplaatsen in het afgelopen studiejaar al ingevuld. Dit gebeurt op basis van gegevens die de onderwijsinstellingen wettelijk zijn verplicht bij te houden. Indien zorginstellingen het niet eens zijn met de opgenomen aantallen op het voor ingevulde aanvraagformulier, kunnen zij een eigen aanvraag indienen. Het grootste deel van de aanvragers is reeds bij VWS bekend in het administratieve systeem, aangezien de meeste zorginstellingen ieder jaar stageplaatsen aanbieden. De subsidies volgen allen het subsidiearrangement waarbij achteraf direct wordt vastgesteld en in een keer wordt uitbetaald. Er is geen sprake van bevoorschotting.

⁷ Kamerstukken II, 2011–2012, 29 282, nr. 128.

Pagina 14 van 44

Voor 2014 geldt dat 1.123 van de verstrekte subsidies onder de €25.000 zijn vastgesteld, 298 subsidies tussen de €25.000 en €125.000 en 252 subsidies van €125.000 of meer.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

Er is een risicoanalyse opgesteld, welke is goedgekeurd door het Expertisecentrum Subsidies, een samenwerkingsverband van verschillende directies van VWS, waaronder Wetgeving en Juridische Zaken, Financieel Economische Zaken (FEZ), Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP), en de ADR. In de risicoanalyse is een aantal hoofd risico's geïdentificeerd, waarvan degenen die samenhangen met fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik de volgende zijn: de aangeleverde gegevens van Calibris⁸ zijn niet correct, en dit wordt niet door de aanvrager gecorrigeerd, waardoor onterecht een te hoge subsidie wordt vastgesteld; onterecht wordt een hogere aanvraag gedaan; onterecht wordt subsidie aangevraagd door een niet-zorginstelling zoals bedoeld in de regeling; en onterecht wordt een subsidie aangevraagd, omdat de voor een in aanmerking komende zorgopleiding vereiste 200-urennorm niet wordt gehaald.

Voor elk geïdentificeerd risico is een maatregel getroffen. Zo dient het bestuur van de stageaanbieder de aanvraag te ondertekenen. Diens handtekening wordt daarbij gecontroleerd aan de hand van de gegevens van de Kamer van Koophandel. Daarnaast dient de aanvrager, indien nog niet bij VWS bekend of indien een wijziging van het bankrekeningnummer heeft plaatsgevonden, een recente kopie van een bankafschrift mee te sturen. Dit bankrekeningnummer dient op naam van de betreffende instelling te staan. Ook wordt gecontroleerd of de instelling voorkomt in het departementale M&O-register inzake misbruik met subsidieverstrekking. Tevens dient een zorginstelling die een eigen aanvraag indient omdat zij van mening is dat een (van Calibris afwijkend) hoger aantal stageplaatsen is gerealiseerd dit, afhankelijk van het hoogte van het subsidiebedrag, aan te tonen door middel van het toesturen van een assurancerapport opgesteld door een accountant of van alle, door alle betrokken partijen ondertekende, stage-overeenkomsten. Hierop vindt dan vervolgens nader onderzoek plaats. Elke aanvraag wordt gecontroleerd aan de hand van een daartoe opgestelde checklist. Aanvragen met een veel (van Calibris afwijkend) hoger aantal stageplaatsen krijgen een aanvullende administratieve controle. Fysieke controles vinden niet regulier plaats.

De volgende onregelmatigheden zijn in het verleden geconstateerd. Door een twintigtal organisaties zijn eigen aanvragen met een hoger aantal stageplaatsen ingediend, waarbij grote twijfels waren of die hogere aantallen terecht waren opgevoerd. Daarnaast zijn subsidieaanvragen gedaan voor personen die op dat moment geen zorgopleiding (meer) genoten. In deze gevallen is extra informatie opgevraagd bij de instelling of de betrokken accountant en/of heeft Calibris de gegevens opnieuw gecontroleerd. In het eerste geval zijn de aanvragen niet gehonoreerd, waarbij de aanvragers zich uiteindelijk hebben neergelegd. De gegevens van deze instellingen zijn ook aan de Belastingdienst ter beschikking gesteld en deels heeft dat geleid tot terugvorderingen door deze dienst op grond van de Wet vermindering belastingafdracht. In het tweede geval hebben de aanvragers laten weten dat de aanvraag abusievelijk onjuist is ingevuld. Op advies van de ADR zijn de werkzaamheden die een accountant dient te verrichten ten aanzien van het assurancerapport in het controleprotocol verduidelijkt.

⁸ Calibris is de instelling die in opdracht van VWS de (stage)gegevens van zorgaanbieders en onderwijsinstellingen, al dan niet via de Dienst Uitvoering Onderwijs verkrijgen, verzamelt en controleert. Deze taak wordt na 2015 overgenomen door een andere instelling.

2.3

Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) Fonds – BZ Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

De volgende doelstellingen van het SRGR Fonds worden beoogd: jongeren hebben meer kennis en zijn zo in staat gezondere keuzes te maken over hun seksualiteit; een groeiend aantal mensen krijgt toegang tot aidsremmers, voorbehoedsmiddelen en andere levensreddende middelen voor een goede seksuele gezondheid; publieke en private klinieken bieden betere seksuele en reproductieve zorg inclusief veilige abortus aan, waar een toenemend aantal mensen gebruik van maakt; en meer respect voor seksuele en reproductieve rechten van groepen aan wie deze rechten worden onthouden. SRGR is een van de prioriteiten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid⁹. Nationale en internationale maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstituten zonder winstoogmerk en met rechtspersoonlijkheid zijn de doelgroep voor deze regeling. VN-organisaties of bedrijven met winstoogmerk kunnen zelf geen subsidieaanvraag indienen, maar wel meedoen als partner in een alliantie. Het subsidieplafond voor de periode waarbinnen activiteiten terzake dienen te worden uitgevoerd, zijnde in de periode 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015, bedraagt €125 miljoen. Het fonds is op 25 augustus 2012 in werking getreden. Aanvragen konden tot 12 oktober 2012 worden ingediend. De regeling is nog niet geëvalueerd. De aanvragen zijn beoordeeld en er zijn elf directe ontvangers, waarvan drie van deze ontvangers hun aanvraag in alliantieverband hebben ingediend. Alle verstrekte subsidies zijn boven de €125.000.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt voor alle subsidies uitgegaan van een hoog risicoprofiel, omdat van tevoren onbekend is wie de subsidieontvanger is, wat voor activiteit c.q. programma wordt gesubsidieerd en bovenal waar op de wereld de activiteit c.q. het programma wordt uitgevoerd. De subsidieregelingen bestaan daarom uit een beleidsregeling, een aanvraagstramien en een getrapte beoordelingsstramien met een drempeltoets, waar ook een organisatietoets onderdeel van uitmaakt, en een programmatoets. In de programmatoets wordt de te financieren activiteit zowel inhoudelijk als technisch beoordeeld. Per toets zijn criteria opgesteld. Het voldoen aan de criteria moet door de subsidieaanvrager aantoonbaar worden gemaakt in de vereiste documenten bij de aanvraag. De subsidieaanvraag moet aan alle criteria van de drempeltoets voldoen en voor de programmatoets moet tenminste worden voldaan aan de vooraf gedefinieerde minimale score. Dit is dan ook het geval voor de SRGR tender.

Alle aanvragen volgen, gelet op het level playing field, dezelfde procedure; afwijkingen daarop zijn mogelijk. Met organisaties worden startgesprekken gehouden op inhoudelijk en financieel gebied, waarbij het zero tolerance-beleid ten aanzien van fraude naar voren wordt gebracht. Eveneens is hiertoe een artikel opgenomen in de subsidiebeschikking. Daarnaast wordt een auditprotocol verstrekt waardoor in de auditcontrole expliciet gekeken moet worden naar de toepassing van de interne controlesystemen. Verder wordt gewerkt met beoordelingsteams bestaande uit meerdere medewerkers binnen het departement en externe consultants. Tijdens de uitvoering van de subsidie vindt monitoring van de voortgang van de activiteit plaats aan de hand van jaarlijkse financiële en inhoudelijke rapportages en indien van toepassing accountrapportages. Jaarlijks wordt met een steekproef een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de externe auditor. Fysieke controles zijn voor deze subsidieregeling beperkt tot sporadisch veldbezoek door medewerkers van de ambassade of een consultant.

⁹ Kamerstukken II, 2011-2012, 32 605, nr. 93.
Pagina 16 van 44

Er zijn geen onregelmatigheden op het gebied van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude gesignaleerd.

2.4 Regeling Regionaal Investeringsfonds mbo - OCW

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

Het doel van deze subsidieregeling is samenwerkingsverbanden die bestaan uit publieke en private partijen, waaronder mbo-instellingen en bedrijven te financieren om de aansluiting van het beroepsonderwijs op de behoefte van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het Regionaal investeringsfonds mbo sluit aan op het huidige regeerakkoord, waarin is neergelegd de mogelijkheden te verkennen van meer cofinanciering door het bedrijfsleven, waaronder een investeringsfonds voor moderne apparatuur en middelen voor techniekopleidingen. De regeling is aangekondigd in het Nationaal Techniekpact 2020. Indien voor het verbeteren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de behoefte van de arbeidsmarkt een doelmatigere organisatie van het opleidingsaanbod in de regio gewenst is, kan aanvullend subsidie worden aangevraagd.

Aanvragen kunnen worden ingediend door samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven inclusief arbeidsorganisaties zoals zorg- en welzijnsinstellingen, en regionale overheden. De mbo-instelling is daarbij de formele aanvrager. De regeling is op 24 april 2014 in werking getreden en wordt uitgevoerd door de afdeling Maatwerk Uitvoering in Onderwijsbeleid (MUO), welke onderdeel is van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). In totaal stelt OCW €100 miljoen beschikbaar van 2014 tot 2021, met inbegrip van de kosten voor de uitvoering van de regeling. Aanvragen kunnen worden toegekend tot 2017 en hebben een looptijd van vier jaar. Voorwaarde is dat de subsidie door regionale overheden en het bedrijfsleven wordt aangevuld met twee derde cofinanciering. De regeling is na de eerste ronde geëvalueerd door de betrokken partijen: de directie MBO (OCW); het ministerie van EZ; Platform Bèta Techniek; MUO; en de beoordelingscommissie. Dit heeft niet geleid tot wijziging van de regeling zelf, maar wel in het proces en de onderlinge samenwerking en afstemming. Ook na de tweede ronde, die bijna is afgerond, zal een evaluatie plaatsvinden. Op basis hiervan zal de regeling beperkt worden gewijzigd. In totaal is sinds de inwerkingtreding van het fonds aan 47 samenwerkingsverbanden subsidie verstrekt. Alle tot nu toe verstrekte subsidies zijn boven de €125.000.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

Tijdens de totstandkoming van de regeling is een risicoanalyse opgesteld door de beleidsdirectie MBO, welke aan de Auditdienst Rijk is voorgelegd. Er worden mogelijkheden voor misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude beschreven, waaronder het uitblijven van de vooraf aangetoonde cofinanciering in natura (bijvoorbeeld in de vorm van manuren door bedrijven of beschikbaar stellen van ruimtes) die als voorwaarde geldt voor het ontvangen van subsidie en bepalend is voor het subsidiebedrag. De risico's worden als beheersbaar beschouwd met de bijbehorende maatregelen, welke uit formele controles bestaan zoals een controle op de documenten die moeten worden overgelegd bij de aanvraag zoals een samenwerkingsovereenkomst, meerjarenbegroting, plan van aanpak en regionaal visiedocument. Daarnaast wordt de aanvraag beoordeeld door een onafhankelijke commissie, die de voorstellen beoordeelt op criteria als aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, uitvoerbaarheid en duurzaamheid van het samenwerkingsverband. Er wordt een mogelijkheid aan de aanvrager geboden om de aanvraag mondeling toe te lichten aan de beoordelingscommissie. De rol van de aangesloten bedrijven en de rol van eventuele bemiddelingsbureaus komen daarbij expliciet aan de orde. De beoordelingscommissie brengt advies uit over de ingediende aanvragen aan OCW.

Daarnaast dienen de aanvragers jaarlijks voortgangsrapportages in te dienen bij DUO op basis waarvan de voortgang wordt gecontroleerd. Er wordt overwogen om fysieke audits uit te voeren. Aan het eind dient een eindrapportage met een financiële verantwoording te worden ingediend. Ook is de ontvanger van de subsidie altijd de betrokken onderwijsinstelling, waarvan het bankrekeningnummer reeds bekend is bij DUO. Als er sprake is van het terugvorderen van een subsidie kan dit ingehouden worden op de reguliere bekostiging van het onderwijs.

Er heeft zich een poging voorgedaan van oneigenlijk gebruik van de regeling: een externe consultant kopieerde zonder medeweten van de onderwijsinstelling de handtekening van een teamleider van de onderwijsinstelling. De onderwijsinstelling was niet aanwezig bij de presentatie aan de beoordelingscommissie. Deze aanvraag is niet gehonoreerd, mede omdat deze niet voldeed aan de criteria. MUO heeft naar aanleiding van deze kwestie contact gehad met de voorzitter van het College van Bestuur om na te gaan wat er was misgegaan. De procedure is daarna aangescherpt: de handtekening moet van een tekenbevoegde, zijnde iemand van het College van Bestuur van de mbo-instelling, zijn en bij de presentatie aan de beoordelingscommissie moet minstens één vertegenwoordiger van de mbo-instelling aanwezig zijn.

2.5

Subsidieregeling Veilig Verkeer Nederland (VVN) 2014 – I&M

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

De doelstelling van deze regeling betreft het uitvoeren van projecten en producten door VVN op het gebied van verkeersveiligheid, gericht op beleidsbeïnvloeding van overheden of gedragsbeïnvloeding van burgers. In de begroting van IenM valt dit onder de regisserende taak van de Minister en is dit beleidsmatig vormgegeven door inzet van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008–2020 en de Beleidsimpuls Verkeersveiligheid. VVN is de enige aanvrager. Voor 2015 is er circa €3,6 miljoen begroot. De subsidieregeling is in werking getreden op 1 juli 2014 en is een vervolg op de subsidieregeling VVN 2010 en de subsidieregeling VVN 2006. De regeling is in 2009 door Rebel Group geëvalueerd. Een belangrijke verandering is dat de nieuwe subsidieregeling meer sturing en betrokkenheid van de minister van IenM mogelijk maakt op het activiteitenplan van VVN door meer betrokkenheid bij de totstandkoming van het activiteitenplan. Een evaluatie in 2013 heeft tot enkele inhoudelijk en procedurele wijzigingen geleid, welke staan beschreven in de toelichting bij deze regeling van 2014.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

Er is een risicoanalyse opgesteld, waarbij vier partijen betrokken zijn geweest: de verantwoordelijke []; een wetgevingsjurist van de hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken; de [] van directie Integrale Bedrijfsvoering I&M; en de [] van directie Financiën, Management en Control. Daarbij is gekeken naar risico's op onder meer organisatorisch vlak, tijdens het aanvraagproces en na afloop in de verantwoordingsfase. De risico's zitten voornamelijk in onvolledige of onvoldoende betrouwbare informatie van de aanvrager. Er zijn maatregelen genomen om deze risico's te beheersen. Zo worden de onderlinge verwachtingen vooraf met VVN gecommuniceerd. Tevens wordt de administratieve subsidieuitvoering verricht door een specifiek bedrijfsvoeringsonderdeel van het departement dat daartoe is ingericht, de directie Integrale Bedrijfsvoering I&M. De aanvraag wordt getoetst aan de hand van een standaard risicoanalyseformulier. Daarnaast wordt de verantwoordingsinformatie, waaronder een uitgebreide, onafhankelijke accountantscontrole, getoetst op juistheid en kan bij onzekerheid de ADR worden verzocht gebruik te maken van de in de regeling opgenomen toezichtsbevoegdheid. Administratieve controles vinden plaats bij wijziging van het activiteitenplan en de jaarlijkse eindvaststelling.

Pagina 18 van 44

Er zijn geen onregelmatigheden op het gebied van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude gesignaleerd.

2.6 Stimuleringsregeling Energieprestatie (STEP) - BZK

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

Met deze regeling wordt beoogd een extra impuls te geven aan investeringen in energiebesparing in de bestaande gereguleerde woningvoorraad, althans de voorraad woningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens. De regeling draagt daardoor bij aan de realisering van het Nationaal Energieakkoord, resulterend in extra werkgelegenheid en energiezuinige woningen, waardoor de totale woonlasten beheerst kunnen blijven¹⁰. Aanvragen kunnen worden ingediend door zowel woningcorporaties als andere verhuurders voor huurwoningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens. De subsidieregeling is op 1 juli 2014 in werking getreden en wordt uitgevoerd door RVO. De regeling is nog niet geëvalueerd. Het totale subsidiebudget bedraagt €395 miljoen, in 2014 is €71.380.000 gecommiteerd. De uitbetaling geschiedt in 2018 en in 2019, er worden geen voorschotten uitbetaald. Medio mei 2015 waren er 207 ontvangers, waarvan 88 verleende subsidies onder de €25.000, 18 tussen de €25.000 en €125.000 en 101 van €125.000 of meer.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

Een risicoanalyse is uitgevoerd door het Expertisecentrum uitvoering en handhaving van RVO, bestaande uit een multidisciplinair team van experts van verschillende afdelingen binnen RVO. Belangrijkste risico was dat energielabels mogelijk tot stand kunnen komen zonder feitelijke opname van de woning, waardoor mogelijk de in de energielabeldatabase verwerkte energielabels de energetische waarde van de woning niet dekken. Er wordt daarbij dan ten onrechte uitgegaan van de juistheid van het werk van gecertificeerde EPA adviseurs. Het uitvoeringsplan dat is opgesteld door RVO bevat een handhavingsplan waarin per risico uitvoeringstoetsen zijn beschreven. Verder worden de aanvraag getoetst door de aangevraagde gegevens te controleren met brongegevens, zoals de energielabeldatabase en het kadaster. Ook worden zogenoemde high risk controles toegepast, waarbij de labelhistorie van de woning wordt onderzocht, de onderhoudsinformatie van de woning wordt opgevraagd en fysieke steekproefsgewijze controle plaatsvindt van de woning. Ook vinden steekproefsgewijze controles na subsidieverlening plaats.

Uit signalen van een klokkenluider die zich had gemeld bij het ministerie van BZK bleek dat er sprake zou zijn van onregelmatigheden bij een aantal subsidieaanvragen, bestaande uit afwijkingen tussen de werkelijke energieprestatie van de woningen en de bij de aanvraag vermelde situatie. Na onderzoek is geconcludeerd dat voor aanvragen van vier woningcorporaties de bij de aanvraag opgenomen gegevens niet juist zijn; het betreft geen juiste weergave van de huidige energetische staat. Conform het fraudeprotocol van RVO is aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Vijftien andere woningcorporaties worden nader onderzocht. Bij brief van 18 juni jl. aan de Tweede Kamer heeft minister Blok voornoemde aangegeven als ook dat de regeling op korte termijn zal worden aangepast. Zo zal onder meer een aantal aanvullende eisen in de regeling worden opgenomen.

¹⁰ Kamerstukken II, 2013-2014, 30 196, nr. 223.

2.7 Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) II - VenJ

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

Het doel van deze regeling is het bewerkstelligen van regionale inbedding van een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's, waar alle prostituees in Nederland aan deel kunnen nemen. Maatschappelijke instellingen en gemeenten kunnen hiervoor een aanvraag indienen. Deze regeling is naar aanleiding van een aangenomen motie van leden Van der Staaij en Segers tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie in november 2013 tot stand gekomen. RUPS II is op 1 januari 2014 in werking getreden en vervalt op 1 juli 2018. RUPS II kent een voorloper RUPS, welke duurde tot 2011. RUPS is geëvalueerd in 2011 door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en in 2013 in opdracht van het WODC door Regioplan.

Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van RUPS II, medio 2018 zal daarmee worden aangevangen. Voor de uitvoering van deze regeling is, gedurende de jaren 2014 tot en met 2017, jaarlijks maximaal €3 miljoen beschikbaar. Tot medio mei 2015 zijn er twaalf ontvangers, die allen een bedrag van boven de €125.000 ontvangen voor de gehele subsidieperiode.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

Er is geen risicoanalyse uitgevoerd bij het opstellen van deze regeling. Wel is een risicoafweging gemaakt door de verantwoordelijke beleidsdirectie per individuele subsidieaanvrager aan de hand van de standaard checklist. Bij die individuele afwegingen zijn de risico's als beperkt ingeschat, mede omdat subsidies alleen worden verstrekt aan gemeenten en stichtingen, die een verklaring hebben van de gemeenten inzake hun betrokkenheid. Tevens zijn de aanvragen gecontroleerd op de aanwezigheid van de in de regeling vereiste informatie, zoals een project- c.q. activiteitenplan. Ook is nagegaan of de aanvraag is ondertekend door een bevoegd persoon. Jaarlijks zijn met alle subsidieontvangers minimaal twee leer- en evaluatiebijeenkomsten. Tijdens deze verplichte bijeenkomsten staan de uitdagingen waarvoor de programma's staan en het geven van praktische tips zoals het contact leggen met de doelgroep centraal. Verder wordt per jaar verantwoording opgevraagd en moet een accountant een rechtmatigheidsverklaring afgeven over de gemaakte kosten. In het controleprotocol zijn enkele aandachtspunten dienaangaande neergelegd. Daarnaast is er overleg met belangenbehartigers van de prostituees, die ook signalen van mogelijk misbruik kunnen afgeven. Er vinden geen fysieke controles plaats.

Er zijn geen onregelmatigheden op het gebied van misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude gemeld bij de regeling of de voorganger ervan.

2.8 Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB) - SZW

Aard, inhoud en (financiële) omvang van de regeling

De doelstelling van deze regeling is het bevorderen van arbeidsinschakeling van personen van minimaal achttien jaar zonder basisberoepskwalificatie met arbeidsbeperkingen op grond van psychische, verstandelijke of lichamelijke beperkingen en die als gevolg daarvan kampen met ernstige scholingsbelemmeringen. De subsidieregeling geeft hiermee uitvoering aan de (re-)integratiedoelstelling van jongeren met een arbeidsbeperking bij het vinden en behouden van werk. Aanvragen kunnen worden ingediend door scholingsinstellingen, die hiertoe aangepaste scholing aanbieden. Hoewel de regeling gericht is op scholing, betreft het geen onderwijsregeling en valt zodoende niet onder het door het ministerie van OCW bekostigd regulier of speciaal onderwijs. De regeling dateert van 1 januari 2006 en is een aantal keer gewijzigd, meest recentelijk met ingang van 1 april 2015, gelet op de Invoeringswet Participatiewet.

Pagina 20 van 44

De regeling wordt uitgevoerd door UWV. In 2012 is de toen geldende regeling in opdracht van SZW door Regioplan geëvalueerd. Deze evaluatie heeft onder meer geleid tot scherpere toelatingscriteria voor zowel de beoogde doelgroep als de aanvragende scholingsinstellingen. De evaluatie van de huidige regeling staat gepland in 2017. Voor 2015 en 2016 is €13,5 miljoen begroot. Momenteel ontvangen vier scholingsinstellingen een subsidie, waarvan drie instellingen een samenwerkingsverband vormen. Allen ontvangen zij een bedrag van boven de €125.000 voor de gehele subsidieperiode van drie jaar, welke in voorschotten wordt uitbetaald.

Gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen

De regeling is in 2010 inhoudelijk geanalyseerd op aspecten van misbruik en oneigenlijk gebruik door de verantwoordelijke in samenwerking met het UWV.

Die analyse is voorgelegd aan de voorloper van het interdepartementaal Expertisecentrum Subsidies. Het toen meest ingewikkelde en daarmee risicovolle benoemde element van de regeling was de indeling van klassen van zwaarte van de problematiek. Nu evenwel sinds eind 2013 alleen scholing voor de zwaarste klasse via deze regeling wordt gesubsidieerd, is de drempel zodanig hoog geworden dat personen die binnen het domein van het speciaal onderwijs zouden kunnen vallen niet meer in aanmerking kunnen komen voor toelating op grond van deze regeling.

Daarnaast wordt de aanvraag inhoudelijk beoordeeld op onder meer aantoonbare ervaring en enkele kwaliteitseisen met betrekking tot de scholing voor de doelgroep. Waar nodig wordt aanvullende informatie gevraagd. Ook zijn de weigeringsgronden in 2011 aangescherpt. Tevens vindt een toets op de instelling plaats via beoordeling van de opgevraagde inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Bij betaling wordt getoetst of correcte bankrekeningnummers zijn gebruikt. Bij de eindafrekening dient een accountantsverklaring te worden overhandigd. Gelet op de risicoanalyse worden in het controleprotocol, dat is afgestemd met de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants, eisen gesteld aan de toetsing op de resultaten die de afrekening van de subsidie bepalen. Daarbij dient expliciet te worden ingegaan op een aantal vereisten met betrekking tot de opleiding en plaatsing van de doelgroep. Er vinden (nog) geen fysieke controles plaats in de vorm van werkbezoeken aan de scholingsinstellingen. Dossierreview behoort tot de mogelijkheden, maar is tot op heden niet toegepast.

UWV spreekt binnen de bestaande beleidsvrijheid subsidieontvangers aan bij (vermoedens van) onregelmatigheden, hetgeen tot nog toe twee keer is voorgekomen. Zo heeft UWV een accountant schriftelijk aangesproken op het gebruik van niet door de accountant geverifieerde gegevens. Naar aanleiding van deze aanvullende administratieve controle is de gevraagde informatie alsnog geleverd. De andere situatie betrof de subsidieaanvraag van een nieuwe instelling, die zodanig strategisch was opgesteld dat daarmee feitelijk meteen het subsidieplafond zou zijn bereikt, met uitsluiting van alle andere aanvragers. UWV is vervolgens in overleg met de aanvrager gekomen tot een aanvraag, die wel strookt met de opzet van de subsidieregeling. Gezien deze uitkomsten heeft UWV geen melding gemaakt van misbruik bij SZW en geen bestuurlijk handavingsinstrumentarium ingezet.

3 Bevindingen mogelijke frauderisico's in het proces van subsidieverlening door departementen

Naast de toetsing van frauderisico's aan de hand van de geselecteerde subsidieregelingen, is ook het proces met betrekking tot subsidieverlening in algemene zin bekeken. Hieronder wordt allereerst het proces van subsidieverlening door departementen geschetst. Vervolgens worden per mogelijk frauderisico in het proces van verlening van subsidies door departementen, zoals benoemd in de verkennende fenomeenanalyse, de bevindingen uit de antwoorden op de vragenlijst die daarop zien vermeld en de deelconclusies.

3.1 Het proces van subsidieverlening door departementen

3.1.1 Aanleiding

Het startpunt van het proces van subsidieverlening door departementen is doorgaans dat een beleidskader wordt opgesteld naar aanleiding van een maatschappelijk probleem of aandachtspunt danwel een politieke wens. Meestal wordt onder voorzitterschap van de verantwoordelijke beleidsdirectie een projectteam samengesteld, met daarin verschillende disciplines (beleid, juridisch, financieel), dat het kader uitwerkt. Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is beschikbaar om te bepalen of een subsidie het meest geschikte beleidsinstrument is. Indien dat het geval is, wordt een subsidieregeling of een individuele subsidieverleningsbeschikking op grond van bijvoorbeeld de begrotingswet opgesteld.

3.1.2 Overzicht bestedingen rijkssubsidies

Onderstaande tabel toont de gerealiseerde uitgaven aan subsidies per departement in 2013, afgerond per miljoen euro¹¹.

Ministerie	Bedrag C mln	Bedrag C mln verstrekt via RVO	% bedrag verstrekt via RVO	% bedrag verstrekt via dep.	Aantal regelingen	% < 25.000
EZ	2.409	1.122	46,6%	53,4%	180	3%
VWS	1.231	34	2,7%	97,3%	15	1%
BZ+OS	1.114	88	7,8%	92,2%	71	1%
OCW	620	5	0,8%	99,2%	36	10%
I&M	140	56	40,2%	60,8%	51	9%
BZK+W&R	124	30	24,1%	75,9%	26	49%
VenJ	69	0	0%	100%	6	1%
SZW	41	0,45	1,1%	98,9%	7	1%
DEF	19	0	0%	100%	0	1%
FIN	3	0	0%	100%	0	0%
Totaal	5.770	1.787	30,9%	69,1%	392	4%

Bron: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, Fenomeenanalyse: risico's op fraude met rijkssubsidies, februari 2015. Deze gegevens zijn gegenereerd uit het overzicht van de besteding van rijkssubsidies per ministerie (Ministerie van Financiën) en de analyse van de subsidieregelingen met verstrekkingen onder de €25.000 (Ministerie van Financiën) en cijfers verstrekt door RVO.

¹¹ AZ is in deze tabel niet opgenomen, aangezien dat ministerie geen rijkssubsidies verstrekt.

Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn in de manier waarop ministeries gebruikmaken van het subsidie-instrument. Verschillen zijn te onderscheiden in het totaal verstrekte bedrag, het aantal subsidieregelingen, het percentage van het bedrag dat wordt verstrekt via RVO en het percentage van het bedrag aan kleine subsidies (<€25.000) afgezet tegen het totaal besteedde subsidiebedrag.

Zo is EZ met €2,4 miljard verreweg de grootste verstrekker van subsidies, gevolgd door VWS (€1,2 miljard) en BZ (€1,1 miljard). Samen verzorgden deze drie ministeries in 2013 ruim 82% van de in totaal €5,7 miljard van de Rijksbrede subsidiebestedingen. OCW, I&M, BZK, VenJ, SZW, DEF en FIN waren samen verantwoordelijk voor de resterende 18%. Tevens zijn er grote verschillen in het aantal regelingen dat door ministeries wordt beheerd. EZ hanteerde in 2013 het grootste aantal regelingen (180), gevolgd door BZ met 71 regelingen. I&M verstrekte met €140 miljoen aanzienlijk minder subsidie dan EZ en BZ, maar beheert na deze ministeries wel het grootste aantal regelingen, te weten 51. In totaal liep in 2013 30,9 % van de subsidiebetalingen via RVO. De verlening en het toezicht op de verstrekking van de overige 69,1% verliep via de ministeries zelf. Van de EZ-subsidies werd 46,6% uitbetaald via RVO. I&M liet 40,2% van haar subsidiebedrag verstrekken via RVO en BZK 24,1%. De overige ministeries verstrekken vrijwel alle subsidiegelden zelf via hun beleidsdirecties. Er zijn ook departementen die geen enkele subsidie laten verstrekken via de RVO (VenJ, DEF en FIN). Het aandeel kleine rijkssubsidies, dat betreft subsidies onder de €25.000 waarvoor een lichter verantwoordings- en toezichtsregime geldt dan voor hogere bedragen, betrof in 2013 Rijksbreed 4% van het totaal besteedde subsidiebedrag. BZK, OCW en I&M verstrekten percentageel het grootste bedrag via kleine subsidies op hun totale subsidiebestedingen respectievelijk 49%, 10% en 9%. Bij EZ, die het grootste aandeel subsidies verstrekke, was dit percentage 3%.

In 2014 is Rijksbreed meer geld verstrekt aan subsidies dan in 2013; in totaal ging het om circa €6,2 miljard. De percentuele verdeling tussen de departementen is daarbij ongeveer hetzelfde gebleven: EZ, VWS en BZ waren gezamenlijk verantwoordelijk voor 81% van de verstrekte subsidiegelden en OCW, I&M, BZK, VenJ, SZW, DEF en FIN voor de resterende 19%.

Ministerie	Bedrag € mln
EZ	2.756
VWS	1.229
BZ+OS	1.105
OCW	707
I&M	131
BZK+W&R	131
SZW	114
VenJ	59
DEF	20
FIN	1
Totaal	6.253

Bron: Rijksbegroting 2014, http://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_2

3.1.3

Wet- en regelgeving omtrent subsidieverstrekingen door het Rijk

Sinds 2010 is het Uniform Subsidie Kader (USK¹²) leidend voor het verstrekken van en de verantwoording over rijkssubsidies. Op basis van het USK is een aantal samenhangende maatregelen ontwikkeld:

- 1 Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag;
- 2 Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
- 3 Rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

De drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen volgens het USK kunnen als volgt worden onderscheiden:

- 1 Het eerste arrangement: tot €25.000 euro wordt er direct vastgesteld, desgevraagd moet de prestatie worden verantwoord.
- 2 Het tweede arrangement: vanaf €25.000 euro tot €125.000 moet er verantwoording over de prestatie worden geleverd.
- 3 Het derde arrangement: vanaf €125.000 euro moet er verantwoording over zowel de prestatie als de gemaakte kosten worden geleverd.

Gebaseerd op het USK zijn in het Raamwerk voor Uitvoering Subsidies (RUS) vier uitvoeringsvarianten gedefinieerd. Het RUS is ontwikkeld in het kader van het project clustering backoffices subsidies bedrijfsleven uit het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst¹³. Ook het Rijksbreed bundelen van uitvoerings- en toezichtstaken van subsidies aan bedrijven bij RVO maakte onderdeel uit van voornoemd project. Het project clustering van subsidies aan instellingen wordt thans in het kader van hetzelfde Uitvoeringsprogramma uitgewerkt.

In het RUS is de "One touch" subsidievariant bij bedragen onder de €25.000 verder uitgesplitst in twee varianten, namelijk 'direct vaststellen' en 'ambtshalve vaststellen'. Ook bij de andere uitvoeringsvarianten zijn verdere variaties mogelijk. Zo kan ook bij subsidie van boven de €125.000 het lichtste verantwoordingsarrangement worden toegepast als risico's op het gebied van misbruik of oneigenlijk gebruik laag worden ingeschat. Welke uitvoeringsvariant wordt gehanteerd is afhankelijk van het subsidiebedrag (<€25.000, €25.000-€125.000, >€125.000) en een risico-inschatting (geen, laag, midden, hoog). Deze koppeling van de zwaarte van het verantwoordingsregime en de uitkomsten van een risicoanalyse vormt de basis van het systeem van 'verantwoord vertrouwen'.

¹² Het USK is neergelegd in de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstreking, Staatscourant 2009, 20306.

¹³ Kamerstukken II, 2014-2015, 31 490, nr. 174, bijlage 515087. Het RUS is op 1 januari 2013 voor nieuwe subsidieregelingen en de uitvoering daarvan, voor zover in specifieke onderdelen niet anders is bepaald, in werking getreden. Voor op 1 januari 2013 reeds bestaande subsidieregelingen geldt dat deze uiterlijk op 1 januari 2015 aan het raamwerk moeten voldoen.

In aanwijzing 20 van het USK zijn de regels neergelegd om misbruik van subsidieverstrekingen tegen te gaan. De volgende handelingen dienen in dat kader te worden uitgevoerd:

- 1 Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd bij de totstandkoming van elke subsidieregeling;
- 2 Er wordt beoordeeld of de (steekproefsgewijze) verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voert de subsidieverstreker eventueel aanvullende administratieve of fysieke controles uit;
- 3 Er vindt een actieve en consistente toepassing plaats van de beschikbare handhavingsmogelijkheden;
- 4 Er wordt departementaal een overzicht bijgehouden van misbruik bij subsidieverstreking; en
- 5 Er vindt een periodieke evaluatie van subsidieregelingen plaats.

Het ministerie van Financiën heeft eind 2009 een Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies opgesteld¹⁴. Deze leidraad dient als ondersteuning van het M&O-beleid bij subsidies. Het betreft een informatief document en bevat een praktische handreiking door middel van voorbeelden, het benoemen van aandachtspunten en het duiden van een aantal randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan een succesvol M&O-beleid dienaangaande.

Beschikbare bestuurlijke handhavingsmogelijkheden zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het betreft de volgende zaken: het weigeren van een (toekomstige) subsidieverlening (artikel 4:35 Awb); een subsidie lager vaststellen (4:46 Awb); en een subsidie intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen en (deels) terugvorderen inclusief wettelijke rente (4:48, 4:49 en 4:50 Awb). Op grond van de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies¹⁵ bestaat sinds 1 januari 2013 ook de mogelijkheid in bepaalde gevallen een boete op te leggen. Bovendien kunnen departementen indachtig artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering in geval van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, waaronder valsheid in geschrifte, aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

Verder hebben de meeste departementen in een Kaderwet Subsidies regels neergelegd over subsidieverstreking, waarbij ook wordt gewezen op de bestuurlijke mogelijkheden tot ingrijpen na geconstateerd misbruik.

3.1.4

Inrichting bijbehorende (werk)processen

Het ministerie van Financiën heeft een checklist opgesteld voor het opstellen van een subsidieregeling en -voorwaarden. Tevens hebben departementen eigen werkinstructies of checklists opgesteld voor het opstellen van een subsidieregeling als ook voor het beoordelen van een subsidieaanvraag, het opstellen van een subsidiebeschikking, het wijzigen van een subsidieverlening, het vaststellen van een definitieve subsidie, het evalueren van een subsidieregeling en/of het stopzetten van een subsidieregeling.

¹⁴ <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/7ec1a250-bb0b-4d72-929e-d270ddae2817/document/rijksbrede-leidraad-voor-het-tegengaan-van-misbruik-en-oneigenlijk-gebruik-m-o-bij-subsidies.pdf>

¹⁵ Staatsblad, 2012, 527.

Pagina 26 van 44

Ook zijn model beschikkingen door de departementale juridische afdelingen opgesteld, waarin artikelen zijn opgenomen om misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude te voorkomen. Daarbij wordt met name gewezen op het kunnen toepassen van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen, indien achteraf blijkt dat de subsidieontvanger onjuiste gegevens heeft verstrekt bij de aanvraag op grond waarvan niet zou zijn overgegaan tot subsidieverstrekking, de uit de subsidiebeschikking voortvloeiende verplichtingen niet dan wel niet-tijdig nakomt, de middelen niet of aan een ander doel besteedt dan waarvoor deze ter beschikking zijn gesteld, nader omschreven aanwijzingen niet opvolgt en/of medefinanciering heeft plaatsgevonden door derden welke medefinanciering niet bekend was en waarvan de gevolgen voor de begroting niet zijn goedgekeurd. Hiermee wordt beoogd de kans te verkleinen dat ten onrechte (teveel) subsidie wordt verstrekt dan wel dubbele financiering middels subsidieverlening plaatsvindt voor hetzelfde doel.

Ook wordt in de beschikking gewezen op de meldingsplicht. Dit houdt in dat zodra aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten niet geheel, niet tijdig of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zullen worden verricht, de subsidieontvanger dit zo snel mogelijk moet melden bij de verstrekken instantie. In dat geval kan de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld of kunnen nadere afspraken worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij het niet voldoen aan de meldingsplicht kan tevens, indien dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 Awb na de vaststelling van de subsidie alsnog de subsidievaststelling worden ingetrokken of ten nadele van subsidieontvanger worden gewijzigd, omdat de ontvanger wist of behoorde te weten dat de vaststelling onjuist was.

Het ministerie van VWS werkt met de normatiek subsidiebeheer. Deze normatiek biedt een raamwerk om de risico's in het subsidieproces en -beheer te beheersen. Een deel hiervan, het externe deel, wordt uitgevoerd door de ADR. Het interne deel wordt uitgevoerd door de directies OBP, FEZ en de beleidsdirecties. De normatiek is in 2014 na evaluatie geactualiseerd. De normatiek omvat twaalf punten en procedures, waaronder de paraaf van het Expertisecentrum Subsidies (ECS) op nieuwe en gewijzigde regelingen, een halfjaarlijkse analyse van de behandelde subsidiedossiers in voornoemd ECS, een Code Volledigheid dat de vereisten van een volledig subsidiedossier omschrijft, de jaarlijkse actualisering van de werkinstructies en checklists, de halfjaarlijkse subsidiewerkshops voor medewerkers, het verscherpt toezicht op de beleidsdirectie om de termijnen te bewaken¹⁶, interne controle, zowel interne als externe kwaliteitsmetingen door respectievelijk de directie OBP en de ADR en een jaarlijkse risicoanalyse aan de hand van de bevindingen van directie OBP, de ADR en de Algemene Rekenkamer.

3.1.5

Inrichting beoordelings- en controlemechanismen

Door departementen wordt beoordeeld of is voldaan aan de doelstelling en de voorwaarden waaronder een subsidie kan wordt verstrekt. Ook schrijven subsidieregelingen voor dat een instelling de subsidiabele activiteiten doelmatig dient uit te voeren en een ordelijke administratie dient bij te houden. De subsidieregeling bevat de subsidievereisten. Deze kunnen per regeling verschillen. Dat geldt ook voor het indieningsproces, waarbij soms een einddatum voor indiening is opgenomen.

¹⁶ Op grond van artikelen 25 en 70 van de Kaderregeling VWS-subsidies geldt voor beschikkingen op subsidieaanvragen algemeen een termijn van 13 weken, voor vaststellingen bedraagt de veelal geldende termijn 22 weken.

Ook de manier van indienen kan verschillen, soms zijn daarvoor aparte (digitale) loketten bij het departementen of een uitvoerende organisatie ingericht, zoals bij VWS, BZ en RVO het geval is.

Na een controle op de volledigheid en juistheid van de stukken vindt de inhoudelijke en financiële beoordeling plaats op de grond van de met doel gevraagde stukken zoals een activiteiten- of projectplan en een begroting behorende bij dit het activiteiten- of projectplan.

Een financiële check op de aanvrager geschiedt in de regel aan de hand van een uittreksel van de Kamer van Koophandel en/of jaarrekeningen. Daarbij wordt de tenaamstelling van het bankrekeningnummer ook gecontroleerd. Ook worden de gegevens van de aanvrager gecontroleerd in het departementale M&O-register. Dat wordt in de regel gedaan door een financieel controller van de beleidsdirectie of het ☐ of een aparte daarvoor ingerichte directie of afdeling, zoals bij VWS en I&M het geval is. Bij onduidelijkheden worden aanvullende, toelichtende vragen gesteld. Openbare bronnen worden in mindere mate gebruikt. Het opstellen en versturen van de subsidieverleningsbeschikking geschiedt door de verantwoordelijke beleidsdirectie. Juristen en financieel controllers zijn bij dit proces betrokken.

Tijdens de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten wordt bij grotere subsidies de voortgang van de activiteiten gemonitord op basis van ontvangen voortgangsrapportages. Vaak is er ook periodiek overleg met de subsidieontvanger. De intensiteit hiervan verschilt per subsidiedossier. Indien nodig wordt het betaalschema aangepast aan de voortgang van de activiteit om over- of bevoorschotting te voorkomen.

In het kader van de vaststelling wordt als primair subsidievereiste een verantwoording gevraagd, volgens het regime van het USK. Dat betekent dat bij grotere subsidies een verantwoording achteraf wordt gevraagd, met een accountantsverklaring. Bij kleinere subsidies wordt een activiteitenverslag en/of verklaring werkelijke kosten gevraagd. Bij de kleinste subsidies is vereist dat men op verzoek verantwoording over de activiteiten kan afleggen. Daarnaast wordt de meldingsplicht opgelegd. Indien nodig vindt steekproefsgewijze controle of review plaats op basis van de risicoanalyse.

3.2 Bevindingen ten aanzien van mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies

In de verkennende fenomeenanalyse zijn de volgende zeven frauderisico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door departementen benoemd:

- 1 Bij langdurige subsidierelaties is er mogelijk minder alertheid op misbruik en een minder actieve en consistente toepassing van de beschikbare handhavingsmogelijkheden;
- 2 Algemene terughoudendheid voor actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen;
- 3 Bij subsidieaanvragen kan beslissing tot verlening (deels) voor toetsing komen;
- 4 Risicoanalyses worden beperkt uitgevoerd;
- 5 Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen beleidsdirecties en tussen departementen;
- 6 Beperkte check op aanvragers bij subsidieaanvragen; en
- 7 Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles.

Hieronder worden per voornoemde risico de bevindingen en deelconclusies uit de antwoorden op de vragenlijst die daarop zien weergegeven.

- 3.2.1 *Bij langdurige subsidierelaties mogelijk minder alertheid op misbruik en minder actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmogelijkheden*
Bevindingen
- Bij een langdurige subsidierelatie worden geen andere formele eisen gesteld aan de tussentijdse verantwoording en de projectplannen dan bij een eenmalige subsidie(relatie) en de formele subsidievereisten worden gehanteerd. Ook bij langdurige subsidierelaties wordt jaarlijks het verlenings- en vaststellingsproces doorlopen. Vooral mogelijke risico's met betrekking tot de subsidieaanvrager, de activiteit, de financiële omvang van de activiteit en de meetbaarheid van de prestaties zijn in grote mate bepalend voor de vraag welke, eventueel aanvullende, eisen moeten worden gesteld aan de aanvraag en de jaarlijkse inhoudelijke en/of financiële voortgangs- en verantwoordingsrapportages. Een aanvullende toets die bij de aanvraag van een langlopende subsidierelatie wel wordt toegepast, is een vergelijking van de toegestuurde begroting en het activiteitenplan met voorgaande begrotingen en realisaties. Daarbij kan de interpretatie van en controle op plannen makkelijker plaatsvinden, omdat de voorgeschiedenis van een aanvrager of het project al bekend is.

Een subsidie met een lange projectperiode heeft relatief meer kans om te wijzigen tijdens de uitvoering en brengt dit eerder een actiever toezicht met zich mee. Verder zijn langer lopende projecten veelal hogere subsidies, zodat zowel over de prestaties als de rechtmatigheid van de uitgaven wordt gerapporteerd. Hierbij wordt wel opgemerkt dat bij de beslissing over de verantwoording het belang van de voortgang van de relatie een rol kan spelen, omdat een beslissing hierover gevolgen kan hebben voor de uitvoering van andere (vervolg-)projecten. Ook kan bij een langlopende instellingssubsidie een verlening worden gedaan, zodat de bevoorschotting kan worden gestart, terwijl de gehele aanvraag of de begroting nog niet akkoord is bevonden. Een dergelijke verlening is slechts voor een deel van het aangevraagde subsidiebedrag, waarvan de activiteiten wel zijn goedgekeurd zijn.

Deelconclusie

Er zijn voldoende beheersmaatregelen voorhanden en getroffen in het subsidieverleningsproces om dit risico zoveel mogelijk te beperken. Het is vooral zaak elke subsidieaanvrager, dus ook daar waar sprake is van een langdurige subsidierelatie, met een zakelijke benadering tegemoet te blijven treden. Het is van belang alle betrokkenen in het proces van subsidieverlening hierop te wijzen, bijvoorbeeld tijdens informatieve subsidiewerkshops. Dit risico is dan ook meer een punt, dat aandacht behoeft in het kader van (de verbetering van) de informatie-uitwisseling tussen de (beleids)directies van de departementen.

- 3.2.2 *Algemene terughoudendheid voor actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen*
Bevindingen
- Indien blijkt dat niet (meer) wordt voldaan aan de criteria, wordt geen subsidie verleend of wordt het besluit tot de subsidieverlening (deels) ingetrokken. Daarvoor wordt aangesloten bij de afwijzings- en intrekingsgrondslagen uit het specifieke subsidie-instrument of subsidiebeschikking dan wel de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt. Het ministerie van VWS heeft beleidsregels opgesteld ter handhaving van subsidiebepalingen, waarmee naleving van de subsidievoorschriften wordt afgedwongen. Ook bij geconstateerd misbruik worden subsidies (deels) ingetrokken en worden reeds betaalde bedragen teruggevorderd. Dit geldt eveneens bij een vermoeden van frauduleus handelen. Bij RVO wordt in een dergelijk geval, conform het aldaar geldende fraudeprotocol, de casus gemeld bij

Bij een redelijk vermoeden van fraude wordt tevens aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Dat gebeurt ook in de praktijk; uit de verkennende fenomeenanalyse blijkt dat sinds 2006 in totaal 61 aangiften aangaande fraude met rijkssubsidies zijn binnengekomen. Ook bij dreiging van oneigenlijk gebruik, doordat vertragingen in het project niet duidelijk worden gemeld, wordt actie ondernomen. Er wordt contact gezocht met de aanvrager, waarbij vragen worden gesteld over de planning. Vaak worden de voorschotten alvast stopgezet.

De op 1 januari 2013 in werking getreden Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies wordt niet ingezet. Een ministerie geeft aan dat dit komt, omdat gesubsidieerde projecten buiten de criteria van voornoemde wet kunnen vallen. Ook de mogelijkheid van het preventief weigeren van een subsidieaanvrager na eerder geconstateerd misbruik of fraude, wordt nauwelijks toegepast.

Deelconclusie

Departementen zijn bekend met de bestuurlijke handhavingsmiddelen van het weigeren, lager vaststellen, intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen en (deels) terugvorderen van een subsidie. Deze middelen worden in de praktijk ook toegepast. Hierbij wordt opgemerkt dat uit dit nader onderzoek niet naar voren is gekomen, hoe vaak dat precies het geval is. Eveneens wordt aangifte gedaan van fraude met rijkssubsidies bij het Openbaar Ministerie; sinds 2006 is zijn in totaal 61 aangiften aangaande fraude met rijkssubsidies binnengekomen. De toepassing van de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies en het preventief weigeren van een subsidieaanvrager na eerder geconstateerd misbruik of fraude, wordt niet respectievelijk nauwelijks toegepast. Er zijn in dit onderzoek geen duidelijke redenen aangegeven waarom dat niet gebeurt. Gelet op de totstandkoming van de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies, zijnde eind 2012, wordt noch in het USK noch in de Rijksbrede M&O-leidraad het kunnen opleggen van een boete vermeld. Ook in departementale model beschikkingen wordt dit middel alsook het preventief weigeren van toekomstige subsidies niet altijd genoemd. Dat is wel van belang, mede omdat hier een preventieve werking van uit kan gaan.

3.2.3

Bij subsidieaanvragen kan beslissing tot verlening (deels) voor toetsing komen

Bevindingen

Het subsidieproces is zodanig opgezet dat de verleningsbeschikking pas wordt genomen, nadat alle documenten zijn ingediend en alle toetsen in het kader van een beoordeling van een subsidieaanvraag en de subsidieaanvrager zijn uitgevoerd. De benodigde stappen voor een zorgvuldig toekenningsproces zijn in departementale werkinstructies en checklists beschreven. Het is gebruikelijk dat daaraan voorafgaand of tijdens het aanvraagproces gesprekken worden gevoerd met de aanvrager. Toezeggingen op politiek en ambtelijk niveau aan (potentiële) subsidieontvangers kunnen leiden tot druk op het beoordelingsproces, met als gevolg dat de beoordeling suboptimaal kan plaatsvinden. Bovendien kan het leiden tot ongewenste precedents.

Deelconclusie

In het proces van verlening van subsidies zijn voldoende mogelijkheden ingebouwd om te voorkomen dat een subsidie wordt verleend zonder voorafgaande toetsing. Toezeggingen op politiek als ambtelijk niveau kunnen leiden tot een te hoge druk op het beoordelingsproces. Daarom dient daarvan terughoudend gebruik te worden gemaakt en voor zover dat wel het geval is dit altijd te worden gedaan onder expliciet voorbehoud van een financiële en beleidsinhoudelijke beoordeling.

Pagina 30 van 44

Met opmerkingen PM: zo nodig aanvullen tekst preventief weigeren subsidie na eerder geconstateerd misbruik op basis van een EZ-notitie terzake.

3.2.4 *Risicoanalyses worden beperkt uitgevoerd*

Bevindingen

Bij de totstandkoming en na vaststelling van een subsidieregeling worden risicoanalyses opgesteld, welke op schrift worden gesteld. Daar waar geen risicoanalyse is opgesteld, wordt een beperktere risicoafweging per individuele aanvrager gemaakt, zoals bij RUPS II het geval is.

Het ministerie van BZK geeft aan dat bij complexe regelingen waarmee veel geld is gemoeid, een zogenoemde HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid) wordt uitgevoerd. De risicoanalyse maakt daar dan onderdeel van uit. De HUF-toets wordt uitgevoerd door een HUF-commissie bestaande uit verschillende beleidsdirecties, directie FEZ en de ADR. Voorts vindt toetsing op de administratieve lasten plaats in de departementale Commissie Regeldruk. Bij minder complexe subsidieregelingen vindt achteraf een onafhankelijke toets op de risicoanalyse plaats door de ADR.

Risicoanalyses lijken beperkter te worden uitgevoerd bij subsidies die niet op grond van een regeling worden verstrekt, maar bijvoorbeeld op grond van de begrotingswet. Sommige departementen zijn de mening toegedaan, dat alleen voor een subsidieregeling een risicoanalyse dient te worden opgesteld, omdat dat expliciet in die bewoording is neergelegd in aanwijzing 20 lid 1 van het USK¹⁷.

Bij het opstellen van een risicoanalyse zijn in de regel meerdere personen betrokken, ook van buiten de verantwoordelijke beleidsafdeling, bijvoorbeeld medewerkers van de directie FEZ en buiten het departement, zoals de ADR. Ook uitvoerders zoals RVO of DUO worden in dit proces betrokken. Soms stelt RVO geheel zelfstandig een risicoanalyse op, zoals bij STEP het geval is. Het invoeren van de kennis van bijzondere opsporingsdiensten bij het opstellen van een risicoanalyse gebeurt niet of nauwelijks, één departement wijst op de mogelijkheid van het kunnen betrekken van de ILT.

Door de ministeries van OCW, VWS en SZW worden concept-subsidieregelingen met risicoanalyses in de regel voorgelegd aan het interdepartementaal Expertisecentrum Subsidies. Dit expertisecentrum is een ambtelijk commissie bestaande uit vertegenwoordigers (juridisch, financieel, uitvoering) van de drie departementen OCW, VWS en SZW en de ADR. Er wordt getoetst op de aspecten rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en doelmatigheid, inclusief het IAK, USK en RUS.

Deelconclusie

Het opstellen van een risicoanalyse bij de totstandkoming van een subsidieregeling is vereist op grond van het USK. De mate waarin structureel risicoanalyses worden opgesteld door de departementen varieert. Ook de Algemene Rekenkamer heeft dat eerder geconcludeerd. Risicoanalyses worden opgesteld tijdens, maar ook na het proces van de totstandkoming van een subsidieregeling. Ten aanzien van de geselecteerde regelingen is alleen bij RUPS II van VenJ geen risicoanalyse opgesteld; er heeft wel een beperkte risico-afweging per individuele aanvrager plaatsgevonden.

¹⁷ Aanwijzing 20 lid 1 luidt: "[B]ij subsidieverstreking worden met het oog op het tegengaan van misbruik de volgende handelingen uitgevoerd:

1. Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd en schriftelijk vastgelegd bij de totstandkoming van elke subsidieregeling.

Gelet op het nut van het opstellen van een risicoanalyse in het kader van het vaststellen van de op te vragen documenten, de subsidieverlenings- en verantwoordingsvereisten en eventueel aanvullende administratieve en fysieke controles, is het van groot belang dat de opstellers van de subsidieregeling, zijnde in ieder geval de verantwoordelijke beleidsmedewerkers, daarop te wijzen. De betrokkenheid van financieel controllers alsook uitvoerders zoals RVO is onontbeerlijk voor het opstellen van een adequate en betekenisvolle risicoanalyse. De ADR kan hierbij om advies worden gevraagd, hetgeen in sommige gevallen ook gebeurt. Daar kan meer gebruik van worden gemaakt. Dat geldt ook voor het inroepen van hulp van het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten. Zij hebben reeds toegezegd daaraan graag hun medewerking te willen verlenen.

3.2.5 *Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen (beleids)directies en tussen departementen* *Bevindingen*

Sinds 2013 worden de subsidie-uitgaven per departement openbaar gepubliceerd bij de rijksbegroting. Daarbij wordt ook vermeld wie de subsidieontvanger is. Medewerkers bij de directie FEZ zijn hiervoor verantwoordelijk. De gegevens zijn voor een ieder raad te plegen via <http://opendata.rijksbegroting.nl>. Het betreft hier subsidiegelden die reeds verleend zijn. Dit biedt de mogelijkheid om na te gaan of door meerdere beleidsdirecties of departementen een subsidie is verstrekt en daarover informatie uit te wisselen. Via <http://www.subsidietrekker.nl> kan worden gecontroleerd of en van wie een bedrijf of instelling reeds een subsidie heeft ontvangen. Van die mogelijkheid lijkt niet veel gebruik te worden gemaakt. Voorts wordt periodiek onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën overleg gevoerd tussen medewerkers van de directies FEZ. Het ministerie van BZ geeft aan dat de meeste subsidieontvangers maatschappelijke (ontwikkelings)organisaties zijn en dat gebruik wordt gemaakt van informatie van andere, gelijkgezinde donoren, die met dezelfde organisaties samenwerken.

Informatie-uitwisseling binnen het departement wordt bevorderd door de directie FEZ. In sommige gevallen is een dossierbeheersysteem zoals het Beoordelingsadministratiesysteem bij RVO of het managementinformatiesysteem bij het ministerie van BZ dan wel een intern digitaal netwerk zoals het workflowsysteem Subsidieplein bij het ministerie van VWS daarin ondersteunend. De directie FEZ van VWS organiseert halfjaarlijkse subsidiewerkshops voor beleidsmedewerkers, financieel adviseurs en subsidiemedewerkers. Waar bekend is dat meerdere directies binnen een departement met dezelfde aanvrager te maken hebben, worden de contacten en beslissingen onderling afgestemd. Soms worden verschillende aanvragen van één aanvrager gebundeld tot één subsidie.

Daarnaast zijn departementen op grond van het USK verplicht een overzicht bij te houden van misbruik bij subsidieverstrekking. De interdepartementale voorschriften geven aan dat verplichte registratie plaatsvindt, indien er sprake is van één of meer van de volgende omstandigheden:

- 1 de verlenings- of vaststellingsbeschikking is ingetrokken of 50% of meer lager vastgesteld volgens afdeling 4.2.6 van de Algemene Wet Bestuursrecht, omdat:
 - de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet, niet tijdig of niet geheel zijn verricht, en/of dat er niet tijdig of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, en
 - de subsidieontvanger dit niet heeft gemeld;
- 2 er is een bestuurlijke boete opgelegd op grond van de Wet bestuurlijke boete meldingsplicht subsidies;

3 er is aangifte gedaan bij het openbaar ministerie vanwege vermoedens van strafbare feiten volgens art 162 van het Wetboek van strafvordering. Bij omstandigheid bedoeld onder 1 kan zich een situatie voordoen waarbij vanwege bijzondere omstandigheden geen melding heeft plaatsgevonden. In deze uitzonderlijke gevallen kan de subsidieverstrekker besluiten om niet tot registratie over te gaan, mits een motivering hiertoe plaatsvindt. Verder kan registratie plaatsvinden, indien de verlenings- of vaststellingsbeschikking minder dan 50% lager is vastgesteld volgens afdeling 4.2.6 van de Algemene Wet Bestuursrecht, omdat:

- de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet, niet tijdig of niet geheel zijn verricht, en/of dat er niet tijdig of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, en;
- de subsidieontvanger dit niet heeft gemeld;

en de subsidieverstrekker van mening is dat de ernst van de aanleiding voor lagere vaststelling een reden voor registratie is.

Het beheer van en de toegang tot dit overzicht is belegd bij de directie FEZ en alleen bij VWS bij een ander directie, te weten OBP. Alleen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is bij de directie FEZ een meldpunt malversaties en sancties ingericht, dat vermeende malversaties, vermeende omkoping van buitenlandse ambtenaren en opgelegde sancties registreert alsook bewezen malversaties rapporteert aan de Tweede Kamer. Ook bij RVO is het mogelijk op eenvoudige wijze digitaal vermoedens van misbruik of fraude te melden.

In departementale werkinstructies of checklists is neergelegd dat het M&O-register dient te worden geraadpleegd in het kader van een beoordeling van een subsidieaanvraag. In de praktijk zijn er op dit moment vrijwel geen subsidieontvangers in de departementale M&O-registers opgenomen. Uit de verkennende fenomenenanalyse blijkt dat alleen BZ en SZW vijf respectievelijk vier meldingen in hun overzicht hebben staan. Vanwege juridische belemmeringen wordt de weinige informatie, die is neergelegd in deze departementale M&O-registers, niet tussen departementen uitgewisseld. Verder is onduidelijk of en hoe uitvoerders, zoals RVO, de departementale M&O-registers kunnen raadplegen en omgekeerd hoe departementen ervoor zorgen dat geconstateerd misbruik bij uitvoerders worden opgenomen in de departementale M&O-registers.

Deelconclusie

In de praktijk wordt op grond van vastgestelde voorschriften departementaal een overzicht bijgehouden zowel van ontvangers van subsidies als van ontvangers van subsidies die daarvan misbruik hebben gemaakt, het zogenoemde M&O-register. Het beheer van beide overzichten is belegd bij de directies FEZ. Met name dit laatste overzicht is relevant in het kader van het voorkomen van misbruik van rijkssubsidies, omdat op grond daarvan een subsidieontvanger preventief kan worden geweigerd van een toekomstige subsidie. De M&O-registers bevatten op dit moment evenwel vrijwel geen informatie. Er zijn geen duidelijke redenen in dit onderzoek aangegeven waarom dat het geval is. Wat hierbij opvalt, is dat in werkinstructies en checklists wel wordt vermeld dat het M&O-register dient te worden geraadpleegd voorafgaand aan het verstrekken van een subsidie, maar dat niet wordt vermeld dat misbruik van rijkssubsidies moet worden doorgegeven aan de beheerder van dit overzicht, zijnde de directie FEZ.

Alleen BZ en RVO hebben een procedure ingericht, waar ook derden vermoedens van misbruik met rijkssubsidies kunnen doorgeven. Nu uit de verkennende fenomeenanalyse blijkt dat fraudezaken vaak worden gedetecteerd door derden, is het zinvol Rijksbreed een interdepartementaal meldpunt in te richten zodat derden de Rijksoverheid makkelijker weten te vinden bij vermoedens van fraude en misbruik.

3.2.6 *Beperkte check op aanvragers bij subsidieaanvragen* Bevindingen

Al dan niet aan de hand van een risicoanalyse voeren departementen alsook RVO administratieve controles uit op aanvragers gedurende het aanvraagproces. Aanvraagformulieren worden zodanig ingericht, dat de voor de beoordeling relevante informatie wordt gevraagd.

Aan de hand van inzage in het uittreksel van de Kamer van Koophandel kan de ondertekenaar en diens ondertekening worden gecontroleerd als ook de tenaamstelling van het opgegeven bankrekeningnummer. Bovendien wordt in het register van de Kamer van Koophandel melding gemaakt indien er surseance is aangevraagd. Ook kan, zeker bij een nog onbekende aanvrager, door inzage in de jaarrekening de financiële positie van de aanvrager worden gecontroleerd. Het ministerie van VWS checkt voornoemde zaken in het aanvraagproces. Bij een aantal specifieke regelingen die de RVO uitvoert, kan informatie automatisch worden gecheckt met bestanden van derden, zoals de RDW en ILT. Bij onduidelijkheden worden vragen gesteld aan de subsidieaanvrager. Verder wordt getoetst of de ontvanger in het departementale M&O-register voorkomt. Voorts wordt, nadat een subsidieaanvraag is ingediend en/of verleend het geregistreerde bestuur van de bedrijf of instelling, daarvan op de hoogte zijn. Identiteitsfraude is zo lastiger te plegen.

Het ministerie van BZ past een organisatietoets toe, waarbij subsidieaanvragers onder andere worden beoordeeld op hun track record, financieel en administratief management en monitoring- en evaluatie-instrumenten. In deze beoordeling worden subsidieaanvragers expliciet beoordeeld op hun anti-fraude en anti-corruptiebeleid. Daarbij worden indicatoren gehanteerd die inzicht geven in de mate waarin anti-fraude en anti-corruptiebeleid ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht, zoals aanwezigheid van vertrouwenspersonen, een meldpunt, functiescheiding, transparante aanbestedingsprocedures en sanctiebeleid bij constatering van fraude en corruptie. Wanneer de subsidieaanvrager een beherende organisatie is en lokale organisaties inschakelt voor de uitvoering van de activiteiten, wordt beoordeeld hoe de subsidieaanvrager het toezicht op de uitvoerende organisatie heeft geregeld, hoe de procedures zijn ingericht om fraude en corruptie te voorkomen en wat de handelwijze van de subsidieaanvrager is wanneer zij wordt geconfronteerd met een vermoeden van fraude en corruptie van de uitvoerende organisaties. Wanneer een subsidieaanvrager onvoldoende aantoonbaar kan maken dat wordt voldaan aan de organisatietoets, wordt de aanvraag afgewezen. Tijdens de toezeggingsfase vinden geen (a-)selectie steekproeven plaats.

Verder maken departementen bij de behandeling van de aanvraag geen gebruik van de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt. Departementen kunnen zelf ingevolge de Wet Bibob onderzoek doen naar subsidieaanvragers¹⁸ en zich daarbij, indien nodig, laten ondersteunen door advies van het Landelijk Bureau Bibob. Daarbij komt tevens het juridische verleden van de subsidieaanvragers aan de orde alsook het vraagstuk of voor de te subsidiëren c.q. gesubsidieerde activiteiten reeds een subsidieaanvraag is of nog zal worden ingediend bij andere bestuursorganen. Het centraal insolventieregister lijkt niet te worden geraadpleegd. Het centraal insolventieregister, welke is te raadplegen via rechtspraak.nl, bevat de gegevens van faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen van natuurlijke personen, die in de lokale registers bij de verschillende rechtbanken worden bijgehouden. Navraag door een departement bij RVO naar een bedrijf lijkt niet of nauwelijks voor te komen.

Deelconclusie

De bestaande mogelijkheden om de subsidieaanvragers, diens financiële positie en justitieel verleden snel te kunnen controleren worden nog niet volledig benut. Het gaat dan met name om de mogelijkheid voor departementen om real-time relevante gegevens van de Kamer van Koophandel in te zien. Tevens dient de toepassing van de Wet Bibob in dit kader meer onder de aandacht te worden gebracht bij de direct betrokkenen in het subsidieverleningsproces. Aandachtspunt hierbij is dat de administratieve lasten voor de aanvrager en voor het bestuursorgaan kunnen vergroten. Een risicoanalyse biedt evenwel hulp bij het maken van een keuze wanneer een real-time check via de Kamer van de Koophandel en op basis van de Wet Bibob toe te passen.

3.2.7

Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles

Bevindingen

Standaard worden administratieve controles uitgevoerd, bestaande uit een beoordeling van de bij de aanvraag ingeleverde stukken, van de tijdens de subsidieperiode te overleggen voortgangsrapportages en/of bij vaststelling van de administratieve rapportage (accountantsverklaring) en/of de inhoudelijke rapportage of de prestatie is geleverd. Bij onduidelijkheden worden aanvullende vragen gesteld. Aanvullende administratieve controles worden, voor zover ze plaatsvinden, steekproefsgewijs aan de hand van een risicoanalyse of indien hiertoe bijzondere aanleiding bestaat uitgevoerd. RVO stelt een controleplan op, waarin met de opdrachtgever afspraken worden gemaakt over uit te voeren (aanvullende) controles. In een enkel geval wordt met een steekproef een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de externe auditor. Van de mogelijkheid om de ADR, de Algemene Rekenkamer of extern forensisch auditor een controle te laten uitvoeren wordt geen gebruik gemaakt. Fysieke controles vinden vrijwel niet plaats. Departementen hebben het subsidieproces dusdanig ingericht dat zoveel mogelijk aan de hand van schriftelijke stukken (aanvullende) administratieve controles bij de aanvraag, gedurende de subsidieperiode en bij de vaststelling worden uitgevoerd.

Deelconclusie

Het subsidieverleningsproces bij departementen is zo ingericht dat zoveel mogelijk aan de hand van controles op de opgevraagde stukken een aanvraag kan worden beoordeeld. (Aanvullende) administratieve controles vinden dan ook veelvuldig plaats. Als de stukken aanleiding geven tot vragen, vindt tevens overleg plaats met de subsidieaanvrager.

¹⁸ In de Regeling Bibob-formulieren zijn vragen neergelegd die bestuursorganen, derhalve ook departementen, mogen stellen in het kader van beschikkingen inzake de verlening van subsidies. Voornoemde Regeling is gepubliceerd in Staatscourant 2013, nr. 18190.

Fysieke controles kunnen naast (aanvullende) administratieve controles een meerwaarde hebben bij het voorkomen van misbruik met rijkssubsidies, maar in de praktijk vinden dergelijke controles niet of nauwelijks plaats. In dit onderzoek zijn geen duidelijke redenen naar voren gekomen waarom dat het geval is. De mogelijkheid van het kunnen laten instellen c.q. uitvoeren van gerichte fysieke controles door derden, zoals de ADR en RVO, zal nadrukkelijker worden opgenomen in het proces van het opstellen van een risicoanalyse. Een risicoanalyse vormt immers de basis waarop een beslissing wordt genomen of en in welke mate fysieke controles nodig zijn. Zoals eerder aangegeven kunnen ook het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten bij het opstellen van een risicoanalyse een waardevolle rol spelen. Zij hebben reeds aangegeven die rol ook te willen oppakken.

CONCEPT

4 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de hiervoor vermelde bevindingen en deelconclusies worden hieronder de algehele conclusies weergegeven en aanbevelingen met concrete maatregelen voorgesteld om frauderisico's beter te voorkomen.

4.1 Conclusies

Er kan worden geconcludeerd dat het belang van goed en zorgvuldig subsidiebeheer wordt onderschreven door de betrokken departementen. Het zoveel mogelijk afdichten van frauderisico's maakt hier onlosmakelijk onderdeel van uit.

De vigerende wet- en regelgeving biedt voldoende handvatten om misbruik en fraude in het kader van subsidieverstrekking door departementen te voorkomen en te bestrijden. In de door het ministerie van Financiën opgestelde wet- en regelgeving voor subsidieverstrekking zijn regels opgenomen, die het tegengaan van misbruik moeten bewerkstelligen. Zo dient onder meer een risicoanalyse te worden uitgevoerd en schriftelijk te worden vastgelegd bij de totstandkoming van elke subsidieregeling en moet een departementaal overzicht worden bijgehouden van misbruik bij subsidieverstrekking. De departementen hebben een departementaal M&O-register ingericht. Verder biedt de Rijksbrede M&O-leidraad een praktisch uitwerking van de regels omtrent het voorkomen van misbruik. Ook is in de rijksbegrotingsvoorschriften voorgeschreven dat sinds 2013 elk departement een overzicht moet hebben van subsidieverstrekkings. Dat is in de praktijk ook het geval en deze overzichten zijn door eenieder te raadplegen.

Voorts zijn in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies regels neergelegd die het mogelijk maken bestuursrechtelijk handhavend op te treden, indien er sprake is van misbruik van een subsidieverstrekking. Hieronder vallen de volgende zaken: het weigeren van een (toekomstige) subsidieverlening; een subsidie lager vaststellen; en een subsidie intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen en (deels) terugvorderen inclusief wettelijke rente; en sinds 1 januari 2013 het in bepaalde gevallen kunnen opleggen van een bestuurlijke boete. Bovendien kunnen departementen indachtig artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering in geval van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, waaronder valsheid in geschrifte, aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Subsidieverlening worden geweigerd en het lager vaststellen, intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen en (deels) terugvorderen van een subsidie wordt eveneens toegepast. Ook wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie bij een redelijk vermoeden van subsidiefraude.

Daarnaast zijn door departementen bijbehorende (werk)processen en beoordelings- en controlemechanismen ingericht om frauderisico's zoveel mogelijk af te dichten. Er zijn departementale werkinstructies of checklists opgesteld voor beleidsmedewerkers en financieel controllers op directie- of DG-niveau met betrekking tot het proces van subsidieverlening. (Aanvullende) administratieve controles worden veelvuldig gedurende het gehele proces uitgevoerd. Bovendien wordt periodiek onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën overleg gevoerd met de medewerkers van de directies FEZ over – de ontwikkelingen op het gebied van – USK en het M&O-beleid terzake.

Desalniettemin worden vijf van de zeven mogelijke frauderisico's, zoals beschreven in de verkennende fenomeenanalyse, in vergelijkbare mate her- en erkend door departementen. Het gaat daarbij om het volgende.

Bestuurlijke handhavingsmiddelen

Bestuurlijke handhavingsmiddelen worden ingezet, doch niet is duidelijk hoe vaak precies. Wel is duidelijk dat meer uitleg over het kunnen toepassen van Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies en het preventief weigeren van een subsidieaanvrager na eerder geconstateerd misbruik dient te worden gegeven, nu alleen deze bestuurlijke handhavingsmiddelen niet of nauwelijks worden toegepast.

Toezeggingen

Toezeggingen op zowel politiek als ambtelijk niveau kunnen leiden tot een te hoge druk op het financiële en beleidsinhoudelijke beoordelingsproces en ongewenste precedentes scheppen. Daarom dient daarvan terughoudend gebruik te worden gemaakt en voor zover dat wel het geval is dit altijd te worden gedaan onder expliciet voorbehoud van een financiële en beleidsinhoudelijke beoordeling.

Risicoanalyses

Het opstellen en vastleggen van een risicoanalyse bij de totstandkoming van elke subsidieregeling gebeurt nog niet standaard overal, maar wel steeds meer. Ook de Algemene Rekenkamer komt in haar verantwoordingsonderzoek over 2014 tot de conclusie dat ten aanzien hiervan verbetering gewenst is, met name bij OCW, I&M en VenJ. Gelet op nut en noodzaak van het opstellen van een risicoanalyse in het kader van het vaststellen van de op te vragen documenten, de subsidieverlenings- en verantwoordingsvereisten en eventueel aanvullende administratieve controles, is het van groot belang dat de opstellers van een subsidieregeling, zijnde in ieder geval de verantwoordelijke beleidsmedewerkers, daarop te wijzen.

Nu fysieke controles niet of nauwelijks plaatsvinden dient eveneens de mogelijkheid van het kunnen laten instellen c.q. uitvoeren van gerichte fysieke controles door derden, zoals de ADR en RVO, nadrukkelijker te worden vermeld in proces van het opstellen van een risicoanalyse. Immers, een risicoanalyse vormt ook de basis waarop een beslissing wordt genomen of en in welke mate fysieke controles nodig zijn. Het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten alsook RVO hebben reeds aangegeven hun medewerking te willen verlenen bij het opstellen van een risicoanalyse.

Verder bestaat er onduidelijkheid over de vraag of en zo ja in welke vorm risicoanalyses moeten worden opgesteld bij subsidies die niet op grond van een subsidieregeling, maar bijvoorbeeld op grond van de begrotingswet, worden verstrekt. Die onduidelijkheid dient te worden weggenomen.

Informatie-uitwisseling binnen en tussen departementen en met derden

Een goede en permanente samenwerking en communicatie tussen de directies FEZ en andere (beleids)directies is belangrijk in het kader van het voorkomen en bestrijden van frauderisico's met rijkssubsidies. De directies FEZ overleggen namelijk onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën over – de ontwikkelingen op het gebied van – USK en het M&O-beleid terzake. Tevens hebben deze directies departementaal werkinstructies of checklists opgesteld of laten opstellen over het proces van subsidieverlening. Ook beheren zij het overzicht van alle subsidieontvangers en het M&O-register.

Het penvoerderschap bij het opstellen van een subsidieregeling inclusief risicoanalyse en de beleidsinhoudelijke beslissing omtrent een individuele subsidieaanvraag ligt daarentegen bij een beleidsdirectie.

Het is daarom met name van belang dat beleidsmedewerkers alsook de financieel controllers op directie- of DG-niveau bekend zijn met voornoemde werkinstructies en checklists. Zij moeten doordringen zijn van nut en noodzaak van het op juiste en zorgvuldige wijze doorlopen van het proces van subsidieverlening, inclusief het opstellen van een risicoanalyse en het melden van misbruik van subsidieverstrekingen aan de directie FEZ.

De bestaande M&O-registers vatten evenwel op dit moment vrijwel geen informatie en de weinige informatie die hierin staat, wordt niet gedeeld tussen de departementen. Voornoemde behoeft dan ook verbetering.

Voorts organiseert alleen de directie FEZ VWS halfjaarlijks subsidiewerkshops voor onder meer beleidsmedewerkers en financieel controllers. Dit voorbeeld verdient navolging bij andere departementen. Het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten en RVO zijn bereid een bijdrage te leveren aan deze workshops. Het belang van een zakelijke benadering van elke subsidieaanvrager, ook daar waar er sprake is van een langdurige subsidierelatie, is daarbij een aandachtspunt.

Nu uit de verkennende fenomeenanalyse blijkt dat fraudezaken vaak worden gedetecteerd door derden, is het zinvol Rijksbreed een interdepartementaal meldpunt in te richten, zodat derden de Rijksoverheid makkelijker weten te vinden bij vermoedens van fraude en misbruik. Een dergelijk meldpunt bestaat thans niet.

Check op subsidieaanvragers

Tot slot dient het kunnen toepassen van de mogelijkheden om de subsidieaanvrager, diens financiële positie en juridisch verleden real-time te controleren via gegevens van de Kamer van Koophandel en met gebruikmaking van de Wet Bibob beter onder de aandacht te worden gebracht bij de direct betrokkenen in het subsidieverleningsproces. Deze mogelijkheden worden namelijk nauwelijks toegepast.

4.2

Aanbevelingen

Ondanks het bestaan van afdoende wet- en regelgeving met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude met subsidieverstrekingen door het Rijk en de inrichting door departementen van bijbehorende (werk)processen en beoordelings- en controlemechanismen om frauderisico's zoveel mogelijk af te dichten, worden vijf van de zeven mogelijke frauderisico's, zoals beschreven in de verkennende fenomeenanalyse, in vergelijkbare mate her- en erkend door departementen.

Gelet hierop worden vijf aanbevelingen voorgesteld ter verbetering van het subsidieverleningsproces bij departementen. Het voornaamste doel hiervan is om de preventie van fraude met rijkssubsidies te versterken door het fraudebewustzijn bij departementen te vergroten. Dit geschiedt onder meer door middel van eerdere en actievere gebruikmaking van kennis en expertise op het gebied van frauderisico's en -analyses, die aanwezig is zowel binnen als buiten het departement, bijvoorbeeld bij het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten en de ADR. Tevens worden reeds bestaande instrumenten, zoals bestuurlijke handhavingsmiddelen, M&O-registers en controlemechanismen op subsidieaanvragers, beter benut.

De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende zaken.

- | | |
|---|--|
| 1 | Beter uitleg geven over twee bestaande bestuurlijke handhavinginstrumenten. |
| 2 | Meer uitsluiten dat subsidieverlening (deels) voor toetsing komt. |
| 3 | Blijvend aandacht vragen voor (het belang en de praktische toepassing van alsook het kunnen inroepen van hulp bij) het opstellen van risicoanalyses. |
| 4 | Verbeteren informatie-uitwisseling tussen (beleids)directies en tussen departementen. |
| 5 | Beter benutten bestaande mogelijkheden van check op subsidieaanvragers. |

Hieronder worden per aanbeveling de volgende concrete maatregelen voorgesteld.

1. *Beter uitleg geven over twee bestaande bestuurlijke handhavinginstrumenten*
Maatregelen

- Het bestaan van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete op te leggen en het preventief kunnen weigeren van een subsidie, na eerder geconstateerd misbruik van een verstrekte rijkssubsidie, dient door alle departementen meer onder de aandacht te worden gebracht van de betrokken beleidsdirecties en handhavers. Onder leiding van de directies FEZ worden de departementale werkinstructies en checklists alsook de model beschikkingen, waar nodig, hierop aangepast.
- Het ministerie van Financiën voegt in de Rijksbrede M&O-leidraad mogelijkheid van het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete toe.

Met opmerkingen NB: deze tekst moet in de pas lopen met een nog te nemen besluit over preventief weigeren subsidie na eerder geconstateerd misbruik op basis van een EZ-notitie terzake.

2. *Meer uitsluiten dat subsidieverlening (deels) voor toetsing komt*
Maatregelen

- Indien voorafgaand of gedurende het aanvraagproces gesprekken worden gevoerd op politiek of ambtelijk niveau met een (potentiële) aanvrager is het van belang dat daarbij expliciet wordt vermeld dat aan dergelijke informatieve gesprekken geen verleningsrechten kunnen worden ontleend en dat bij toezeggingen deze altijd worden gedaan onder voorbehoud van een inhoudelijke en financiële beoordeling. Dit om te voorkomen dat het subsidieverleningsproces suboptimaal verloopt en ongewenste precedents optreden.
- De directies FEZ zorgen ervoor dat, voor zover niet reeds geschied, voornoemde duidelijk wordt opgenomen in de departementale werkinstructies en checklists alsook in de werkdoSSIERS van de bewindslieden.

3. *Blijvend aandacht vragen voor (het belang en de praktische toepassing van alsook het kunnen inroepen van hulp) bij het opstellen van risicoanalyses*
Maatregelen

- De verplichting van het opstellen van risicoanalyses bij de totstandkoming van elke subsidieregeling, in het bijzonder het belang en de praktische toepassing van alsook het kunnen inroepen van hulp van medewerkers van buiten de verantwoordelijke beleidsdirecties, zoals directie FEZ, uitvoerders, handhavers, bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de ADR, wordt door alle departementen meer onder de aandacht gebracht.
- De rol van de ADR en uitvoerders in dit proces wordt benadrukt, aangezien zij ook gerichte fysieke controles kunnen instellen op basis van risicoanalyses.

- Het ministerie van Financiën zorgt ervoor dat duidelijker wordt aangegeven of en zo ja in welke vorm risicoanalyses moeten worden opgesteld bij subsidies die niet op grond van een subsidieregeling, maar bijvoorbeeld op grond van de begrotingswet, worden verstrekt. Dit wordt meegenomen bij de mogelijke aanpassing van het USK.

4. *Verbeteren informatie-uitwisseling tussen (beleids)directies en tussen departementen*

Maatregelen

- Naar voorbeeld van het ministerie van VWS organiseren de directies FEZ van alle departementen halfjaarlijks subsidiewerkshops voor beleidsmedewerkers en financieel en juridisch controllers. Daarin worden – de ontwikkelingen op – de wet- en regelgeving inclusief het M&O-beleid, waaronder het melden van misbruik en fraude bij de directies FEZ, onder de aandacht gebracht. Het belang van een zakelijk benadering van elke subsidieaanvrager, dus ook daar waar sprake is van een langdurige subsidierelatie, wordt daarbij ook meegenomen.
- Het doorgeven van misbruik en fraude met rijkssubsidies aan de directies FEZ wordt door alle departementen eveneens uitdrukkelijker neergelegd in werkinstructies en checklists.
- Daarnaast worden afspraken gemaakt tussen alle departementen en uitvoerders, waaronder RVO, om op systematischere wijze de gegevens van misbruik en fraude te koppelen aan de departementale M&O-registers.
- Het ministerie van Financiën laat onderzoeken op welke wijze, met inachtneming van relevante privacywetgeving, de informatie op de departementale M&O-registers op zorgvuldige wijze tussen departementen kan worden uitgewisseld. De wijze van mogelijke informatie-uitwisseling wordt in de handleiding 'Departementale registratie van ernstige onregelmatigheden bij subsidies' verankerd.
- Er wordt een interdepartementaal meldpunt opgericht, waar derden vermoedens van misbruik en fraude met een rijkssubsidie kunnen doorgeven. Er wordt daarbij aangesloten bij een reeds bestaand netwerk, zo zal in ieder geval het interdepartementaal Expertisecentrum Subsidies worden gevraagd of zij hierin een centrale, eerste lijnfunctie kan vervullen. De meldingen worden voorts doorgegeven aan een centraal punt bij de departementen, bij de directies FEZ.

5. *Beter benutten bestaande mogelijkheden van check op subsidieaanvragers*

Maatregelen

- Controle op de aanvrager en diens financiële positie via het uittreksel van de Kamer van Koophandel en de aldaar gedeponeerde jaarrekeningen en via het openbare centraal insolventieregister dient meer onder de aandacht te worden gebracht door alle departementen bij beleidsmedewerkers en financieel controllers. Alle departementen kunnen gelet op de constructie van zogenaamde inputfinanciering digitaal real-time inzage verkrijgen in onder meer het uittreksel en jaarrekeningen bij de Kamer van Koophandel zonder verdere individuele facturering. De werkinstructies en checklists worden op dat punt door de directies FEZ aangepast.
- Alle departementen passen eveneens de werkinstructies en checklist aan ten aanzien van de mogelijkheden van toepassing die de Wet Bibob biedt. Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal daaromtrent informatie verstrekken, zowel schriftelijk als mondeling.

Bijlage 1 Vragenlijst departementen

Aard, inhoud, doelgroep, financiële omvang, inwerkingtreding en evaluatie subsidieregeling

1. Welke subsidieregeling betreft het?
2. Wat is de beleidsdoelstelling van de subsidieregeling? Waar en hoe is deze doelstelling gecommuniceerd?
3. Voor welke doelgroep is deze bedoeld?
4. Hoeveel geld is er de afgelopen vijf jaar jaarlijks verstrekt in het kader van deze subsidieregeling of zal er verstrekt gaan worden?
Budgettair beslag subsidieregeling

Jaar t-4	t-3	t-2	t-1	t	t+1

5. Wanneer is de subsidieregeling in werking getreden?
6. Hebben er sindsdien inhoudelijke of procedurele wijzigingen in de subsidieregeling plaatsgevonden? Zo ja, waarom?
7. Is de subsidieregeling sinds de inwerkingtreding geëvalueerd? Zo ja, wat waren de conclusies van deze evaluatie en hoe is of wordt de subsidieregeling hierop aangepast?
8. Hoeveel ontvangers betreft het?
9. Betreft het een langdurige subsidierelatie of een eenmalige subsidierelatie?
10. Bij meerdere ontvangers wat is de verhouding daartussen en de verhouding van de verstrekte subsidiebedragen volgens de drie subsidiearrangementen van het USK: hoger dan 125.000 euro, tussen 25.000 en 125.000 euro en lager dan 25.000 euro?

Risico's van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude subsidieregeling

1. Heeft er een risicoanalyse plaatsgevonden bij de totstandkoming van de subsidieregeling?
Indien het antwoord bevestigend is:
 - a) is deze schriftelijk vastgelegd? Indien nee, om welke reden niet?
 - b) hoe c.q. in welke mate is daarbij de onafhankelijkheid geborgd?
 - c) wat waren de belangrijkste conclusies op het gebied van mogelijke risico's van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude?Indien het antwoord ontkennend is, om welke reden is de risicoanalyse niet opgesteld?
2. Welke maatregelen zijn al dan niet anderszins genomen om mogelijke risico's op het gebied van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken?
3. Zijn er ernstige onregelmatigheden (HAFIR) voorgevallen met subsidies verstrekt onder deze regeling? Indien ja, zijn deze gevallen ook opgenomen in de departementale registratie voor ernstige onregelmatigheden? Zijn er gevallen van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude opgetreden? Zo ja, waarop hadden deze betrekking?

4. Indien ernstige onregelmatigheden dan wel misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude is voorgevallen, hoe is daartegen opgetreden? In hoeverre is het bestuurlijke beschikbare handavingsinstrumentarium¹⁹ gebruikt en met welk resultaat?
5. Op welke wijze wordt de aanvrager c.q. aanvragers onder deze subsidieregeling getoetst op mogelijke risico's?
6. Op welke wijze zou een aanvrager misbruik kunnen maken van de regeling en daarbij bestaande checks kunnen omzeilen?
7. Wat zouden indicaties kunnen zijn van dergelijk misbruik? Hoe zouden die indicaties zichtbaar kunnen zijn – in/door welke bronnen, door wat voor soort toezicht, en op welk moment in het proces?
8. In hoeverre wordt in het proces nu op bovenstaande wijze naar deze indicaties gekeken?
9. Op basis van dit vergelijk, welke aanvullende activiteiten kunnen worden uitgevoerd om nader inzicht te krijgen in hoeverre de risico's aan de orde zijn
10. Hoe vaak en wat voor soort administratieve en fysieke controles worden uitgevoerd? Welke zaken worden dan gecontroleerd?

Algemene vragen over subsidiebeleid van het departement

1. Wat is het proces om tot een nieuwe subsidieregeling te komen?
2. Wat is het globale proces van subsidieverlening, welke (controle-)stappen worden genomen om misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude te voorkomen?
3. Wordt er bij de totstandkoming van elke regeling een risicoanalyse gemaakt? Indien ja, wordt deze analyse ook schriftelijk vastgelegd? Hoe c.q. in welke mate is daarbij onafhankelijkheid geborgd? Indien nee, waarom niet?
4. Wordt bij elke subsidieverlening (ook bij langdurige subsidierelaties zoals bv. met een instelling) een risicoafweging gemaakt? Indien ja, wordt deze ook schriftelijk vastgelegd?
5. Welke subsidievereisten worden gesteld met als doel misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude te voorkomen?
6. Hoe worden subsidieaanvragers getoetst om meer zekerheid te verkrijgen over de slagvaardige uitvoering van subsidiabele activiteiten en misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude te voorkomen?
7. Wordt er binnen het departement een registratie van ernstige onregelmatigheden bijgehouden? Wanneer wordt de inhoud van deze registratie geraadpleegd?
8. In hoeverre wordt het bestuurlijke beschikbare handavingsinstrumentarium gebruikt en met welk resultaat?
9. Vinden er bij verantwoording wel eens aanvullende administratieve of fysieke controles plaats?
10. Worden alle subsidieregelingen geëvalueerd? Indien nee, om welke reden niet?
11. Hoe kan worden voorkomen dat de verlening van een subsidie voor de toetsing plaatsvindt?
12. Worden bij een langdurige subsidierelatie met 1 ontvanger andere eisen gesteld aan tussentijdse verantwoording en projectplannen? Zijn er signalen dat bij langlopende subsidierelaties de formele subsidievereisten anders (beperkter) worden gehandhaafd?

¹⁹ Hieronder wordt verstaan: subsidie afwijzen; preventief weigeren van een (toekomstige) subsidie; subsidie lager of op nihil vaststellen; subsidie terugvorderen inclusief wettelijke rente; sinds 1 januari 2013 bestuurlijke boete opleggen; en in geval van valsheid in geschrifte aangifte doen bij het OM.

13. Is er binnen het departement een scheiding tussen verlening van de subsidie en handhaving?
14. Hoe en op welke manier wordt informatie over subsidieontvangers en subsidie-aanvragers uitgewisseld tussen directies binnen het departement en met andere departementen? Is dit formeel vastgelegd in werkafspraken of anderszins? Als er geen uitwisseling van informatie met andere departementen is, wat is hiervan de reden?