

Handtekening bewindspersoon

Minister van Veiligheid en Justitie



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor MCF

Van 1 *

Type voorstel *

Titel *

Inhoud en doelstelling van het voorstel *

Voorgesteld besluit *

Datum aanbieding *

Kenmerk *

Hamerstuk *

Voorgaande behandeling *

Behandeld door *

Datum voorgaande behandeling *

Aanbieding

Minister van Veiligheid en Justitie

Verkenning

Titel en inhoud

Fenomeenanalyse subsidiefraude

In de voortgangsrapportage over de Rijksbrede aanpak van fraude is aangekondigd dat mogelijke risico's op fraude met overheidssubsidies de komende periode scherper in beeld worden gebracht. Een eerste stap daartoe is bijgevoegde verkennende fenomeenanalyse naar mogelijke risico's op fraude met rijkssubsidies die is opgesteld door het Openbaar Ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten.

Opvallend is dat alle aangiften van subsidiefraude die het OM bereiken afkomstig zijn van de RVO, terwijl deze slechts ca. 30% van alle subsidieverleningen behandelt. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van beperkte uitvoering van risico-analyses. Ook zou men minder alert kunnen zijn op misbruik bij langdurige subsidierelaties en lijkt er een algehele terughoudendheid te zijn om beschikbare handhavingsmiddelen toe te passen.

Om beter zicht te krijgen op de aard en omvang van subsidiefraude wordt voorgesteld om:

- 1) per departement een subsidieregeling te selecteren en deze nader door te lichten;
- 2) de naleving tegen het licht te houden van het Rijksbrede Uniforme Subsidiekader en de leidraad voor het tegengaan van Misbruik & Oneigenlijk gebruik bij subsidies.
- 3) de reikwijdte van het vervolgonderzoek te beperken tot rijkssubsidies.

Het voorstel te aanvaarden.

Behandeltraject

17-mrt-2015

626751

☒ Ja ☐ Nee

☒ Ja ☐ Nee

DG-Overleg Rijksbrede Fraudebestrijding (DGO RF)

11-mrt-2015

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☐ Ja ☒ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met VenJ inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting Int. verdragen en/of Europese regelgeving* ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t. in DG-Overleg Rijksbrede Fraudebestrijding (DGO RF)
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☒ Ja ☐ Nee ☐ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met ☒ AZ ☒ BZK ☒ EZ ☐ IenM ☒ SZW ☒ VWS ☒ W&R
☒ BZ ☐ Def ☒ Fin ☒ OCW ☒ VenJ ☐ BH&OS

Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Naam * | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| Afdeling * | DRC/Programma Aanpak Fraude | DRC/Programma Aanpak Fraude |
| Telefoonnummer * | 06- <input type="text"/> | 06- <input type="text"/> |
| E-mailadres * | <input type="text"/> @minvenj.nl | <input type="text"/> @minvenj.nl |



Departementaal Vertrouwelijk

**Fenomeenanalyse:
Risico's op fraude met rijkssubsidies**

Concept-Eindrapport

Datum 12-2-2015
Status Concept

Aanvrager Platform BOD

Opsteller , Functioneel Parket (OM) (adviseur)

Deelnemers NVWA-10D, (analist)
FIOD, (analist)
ILT-10D, (analist)
ISZW Directie Opsporing, (analist),
 (beleidsmedewerkers)
OM/FP, (beleidsmedewerker)

Managementsamenvatting

Aanleiding

Misbruik met gemeenschapsgeld past niet in een tijd van bezuiniging en crisis - zo staat verwoord in het huidige wetsvoorstel voor versterking van de bestrijding van financieel economische criminaliteit.

Dit rapport probeert op basis van beschikbare gegevens - aangiften, lopende en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken en informatie over de toezichtspraktijk bij departementen en uitvoeringsorganisatie RVO - een beeld neer te zetten van de mogelijke risico's op fraude met rijkssubsidies. De opdracht voor het uitvoeren van dit onderzoek is verleend door het samenwerkingsverband van het OM en de bijzondere opsporingsdiensten - het Platform BODen en lag vastgelegd in door het Platform BODen vastgestelde werkplan voor 2014.

Vanuit ervaring met fraudebestrijding kijken de bijzondere opsporingsdiensten en het OM met een 'fraudebril' naar het systeem van verstrekking van rijkssubsidies: waar zitten vanuit OM- en opsporingsperspectief de kwetsbaarheden?

Deze fenomeenanalyse moet gezien worden als een quickscan die aanleiding kan zijn tot het instellen van nader empirisch onderzoek omtrent frauderisico's in de verstrekking van rijkssubsidies. Vanuit dit beeld kan ook onderzocht worden hoe verschillende interventiemodaliteiten, waaronder het bestuursrecht en het strafrecht, het meest optimaal kunnen worden ingezet om subsidiefraude tegen te gaan.

Afbakening

Deze analyse richt zich uitsluitend op rijkssubsidies; EU-subsidies of subsidies verleend door decentrale overheden worden buiten beschouwing gelaten.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag luidt:

'Wat is bekend over de risico's die deze fraudevorm in de hand werken, de gebruikte fraudeconstructies en de omvang van fraude met rijkssubsidies?'

Dit rapport behandelt de volgende deelvragen:

1. Welke subsidieregimes hanteren de verschillende ministeries¹?
2. Hoe is toezicht en handhaving bij subsidieverstrekingen door de verschillende ministeries georganiseerd en welke risico's kunnen hierbij worden benoemd?
3. Wat is bekend over de omvang van fraude met rijkssubsidies?
4. Hoe is de strafrechtelijke handhaving georganiseerd?
5. Welke fraudeconstructies kunnen in de casuïstiek worden onderscheiden?

Beperkingen

De bevindingen en conclusies in dit rapport moeten gezien worden als uitkomsten van een verkenning op basis waarvan nader onderzoek kan worden verricht.

Voor dit onderzoek is zoveel mogelijk gebruikt gemaakt van cijfermateriaal. Vaak moet echter geconcludeerd worden dat dergelijke cijfers niet beschikbaar zijn of slechts in beperkte mate. Daarnaast is cijfermateriaal in sommige gevallen wel beschikbaar, maar zou nadere analyse op beschikbare gegevens moeten worden uitgevoerd die in het tijdsbestek van deze analyse niet mogelijk was.

¹ Met subsidieregime wordt bedoeld: de omvang van subsidieverstrekingen, het aantal subsidieregelingen en de kenmerken van subsidieontvangers.

In dit rapport wordt een aantal risico's benoemd die de kans op fraude met rijkssubsidies doen vergroten. Gezien het beperkte gebruik van exact cijfermateriaal kan nu niet met precisie worden beschreven hoe vaak deze risico's zich voordoen en hoe deze verschillen voor verschillende departementen of organisaties. Daarnaast is voor dit verkennende onderzoek niet gesproken met de 'eerstelijns' subsidieverstrekkers: medewerkers van beleidsdirecties op departementen of projectadviseurs bij RVO. Aangeraden wordt in een vervolgonderzoek te onderzoeken in hoeverre zij de in dit rapport geschetste risico's ervaren.

Voor de omvang van fraude met rijkssubsidies kunnen evenmin concrete cijfers worden genoemd. De bevindingen in dit rapport kunnen dus gezien worden als uitkomsten van een verkenning op basis waarvan nader onderzoek kan worden verricht. Daarnaast moeten deze bevindingen gezien worden in het licht van recente ontwikkelingen. Zo werkt RVO momenteel samen met de NVWA aan een anti-fraudestrategie en liepen bij aanvang van deze analyse eveneens reeds verschillende projecten bij de departementen.

Rijksbreed overzicht subsidieverleningen

Een overzicht van bestedingen aan rijkssubsidies in 2013 toont aan dat er grote verschillen zijn in de manier waarop ministeries gebruikmaken van het subsidie-instrument. EZ, VWS en BuZa verstrekten in 2013 ruim 82% van de rijkssubsidiebestedingen, terwijl OCW, I&M, BZK, VenJ, SZW, Def en Fin samen verantwoordelijk waren voor de resterende 18%. Ministeries verschillen ook in het type subsidies dat zij verstrekken en de relatie tot de afnemer. Er is onderscheid in 1) subsidies die onder een subsidieregeling vallen waarbij er een groot verloop in afnemers is, en 2) langlopende subsidies met organisaties en ZBO's. Voor subsidieregelingen enerzijds en langlopende subsidiërelaties anders worden in dit rapport andere risico's gesignaleerd.

Verschillen in de wijze van subsidieverleningen: via departementen of via RVO

Een belangrijk verschil zit ook in de wijze van verlening: direct via de departementen of met tussenkomst van uitvoeringsorganisatie RVO. Wanneer RVO een bepaalde subsidieregeling verzorgt voor een ministerie is RVO verantwoordelijk voor het behandelen van de aanvragen, het beheer van de aanvragen, de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik en de handhaving in de vorm van sancties. Bij subsidies die de ministeries zelf verstrekken ligt de verantwoordelijkheid voor dit proces bij de departementen zelf. Zowel RVO als departementen gaan bij de verstrekking uit van de beleidskaders gesteld in het Uniform Subsidiekader (USK) en het Raamwerk voor Uitvoering Subsidies (RUS). De manier waarop aan deze beleidskaders invulling wordt gegeven verschilt echter licht tussen RVO en de departementen. Risico's in de verlening via departementen en de verlening via RVO worden in dit rapport apart besproken.

Hoewel soms het beeld bestaat dat de meeste subsidies via RVO worden verleend blijkt uit cijfers van RVO dat 30,9% van de subsidiebestedingen via RVO loopt. De resterende 69,1% van rijkssubsidies wordt via de departementen behandeld, beheerd en gecontroleerd. Voor een integrale aanpak van fraude met rijkssubsidies is daarom inzet van zowel RVO als departementen noodzakelijk.

Mogelijke risico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door departementen zijn:

- 1) Bij langdurige subsidiërelaties is er mogelijk minder alertheid op misbruik en een minder actieve en consistente toepassing van de beschikbare handhavingsmogelijkheden:
 - a) Door langdurige subsidiërelatie tussen de verlener en begunstigde kunnen eisen aan formele verantwoordingen omlaag worden gesteld;

- b) Tussentijdse betrokkenheid van de subsidieverlener in het subsidieproces kan kans op actieve en consistente toepassing van handhavingsmiddelen verminderen.
- 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;
 - a) Er is een focus op regelingen, waarbij risico-inschattingen voor individuele subsidies mogelijk minder aandacht krijgen.
 - b) De onafhankelijkheid van het oordeel kan bij risicoanalyses niet altijd worden gegarandeerd.
- 5) Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen beleidsdirecties en tussen departementen.
- 6) Beperkte check op aanvragers bij subsidieaanvragen;
- 7) Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles.

Mogelijke risico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door RVO zijn:

- 1) Beperkte capaciteit voor bestuurlijke handhaving;
- 2) Beperkte check op aanvragers vooraf en beperkt gebruik van mogelijkheid tot uitsluiting;
- 3) Beperkte toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen;
- 4) Beperkt regeling-overschrijdend overzicht; geen overzicht op natuurlijke personen;
- 5) Betrokkenheid (oud-)medewerkers van RVO bij subsidieaanvragen;

Mogelijke risico's rond strafrechtelijke handhaving:

- 1) Onduidelijkheid over taakverdeling tussen de bijzondere opsporingsdiensten in het in behandeling nemen van aangiften van subsidiefraude;
- 2) Bij beperkt bestuursrechtelijk optreden enige terughoudendheid bij OM en opsporingsdiensten om aangiften strafrechtelijk op te pakken;
- 3) Door frequente contacten met en toezeggingen aan subsidieontvangers door subsidieverstrekkingen gedurende het proces kampen subsidiefraudezaken soms met een probleem omtrent de bewijsbaarheid.

Aantal meldingen, aangiften en onderzoeken:

Deze risico's moeten gelegd worden naast de beperkte aantallen meldingen, aangiften en strafrechtelijke onderzoeken en de eenvoud van de fraudeconstructies die in de afgeronde en lopende strafzaken konden worden onderscheiden. Sinds 2006 zijn in totaal 61 aangiften van fraude met rijkssubsidies bekend bij het Functioneel Parket (OM). Vanuit departementen kwam eenmaal een aangifte op grond van een vermoeden van strafbare feiten die zich in de periode 2002-2003 zouden hebben afgespeeld. Sindsdien zijn geen aangiften vanuit de departementen bekend. Alle departementen houden sinds de invoering van het Uniform Subsidie Kader een departementaal overzicht bij van misbruik bij subsidieverstrekkingen. Behalve bij SZW en BuZa is dit overzicht bij alle andere departementen vooralsnog leeg. Het is opvallend dat, hoewel RVO slechts 30,9% van de subsidieverleningen behandelt, vrijwel alle aangiften en meldingen van misbruik met rijkssubsidies door RVO zijn verzameld.

Van de 61 aangiften sinds 2006 zijn in totaal 12 (20%) in opsporing genomen. Twee aangiften bevinden zich daarnaast momenteel in de fase van voorbereidend onderzoek. Bij de beoordeling van aangiften maakt het OM gebruik van algemene en zaaksspecifieke afwegingscriteria. Redenen waarom aangifte niet in behandeling zijn genomen zijn onder

andere dat er onvoldoende aanwijzingen zijn voor subsidiefraude, het oude feiten betreft, de schade gering is of er al een civielrechtelijke procedure in werking is gezet. Door de beperkte toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen bij RVO en ministeries kan het OM de enige instantie lijken die de middelen heeft om op te treden. In een groot aantal gevallen is het OM echter niet de aanwezige instantie om te acteren, omdat bestuurlijke sancties zoals terugvordering of een bestuurlijke boete hier meer passend zouden zijn. Aangezien bestuurlijke handhavingsmiddelen beperkt worden toegepast betekent dit mogelijk dat een groot deel van fraude met rijkssubsidies noch bestuursrechtelijk, noch strafrechtelijk wordt opgepakt.

In de 61 aangiften, 5 afgeronde en 7 lopende onderzoeken valt op dat veelal sprake is van eenvoudige vormen van valsheid in geschrifte. Detectie van deze fraudes komt vaak van derde partijen buiten RVO of departementen om, zoals bedrijven die door malafide subsidieaanvragers ten onrechte worden genoemd in valse subsidieaanvragen en hiervan alarm slaan bij de subsidieverstrekker. Achteraf, na een melding van zo'n derde partij, blijkt dat de fraude relatief makkelijk vast te stellen is door gericht onderzoek van de toezichthouder.

Aanbevelingen

Het zeer beperkte aantal meldingen van misbruik steekt af tegen de relatief eenvoudige fraudeconstructies die worden ingezet blijkens de aangiften, afgeronde en lopende strafzaken. Op basis van dit onderzoek worden daarom de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1) Neem de in dit rapport geschetste kwetsbaarheden bij subsidieverlening mee in anti-fraudetrajecten om de processen rond het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude aan te scherpen;
- 2) Overweeg een vervolgonderzoek in te stellen naar de in dit rapportesignaleerde mogelijke risico's om nader te onderbouwen hoe vaak deze zich voordoen en op welke terreinen;
- 3) Vul de bestuurlijke handhaving nader in voor het detecteren en aanpakken van gevallen van misbruik. Dit vergroot de kans op succesvol strafrechtelijk optreden en legitimeert de inzet van dit zwaardere middel. Bovendien kunnen zaken die niet in aanmerking komen voor strafrechtelijk optreden op die manier toch worden aangepakt;
- 4) Een rijksbrede aanpak van fraude dient integraal te zijn; houd bij het opstellen van anti-fraudestrategieën rekening met het gegeven dat zowel departementen als RVO verantwoordelijk zijn voor controle op rijkssubsidies.
- 5) Maak heldere afspraken tussen opsporingsdiensten over de toedeling en behandeling van subsidiefraude-aangiften.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Misbruik met gemeenschapsgeld past niet in een tijd van bezuiniging en crisis - zo staat verwoord in het huidige wetsvoorstel voor versterking van de bestrijding van financieel economische criminaliteit.

Dit rapport probeert op basis van beschikbare gegevens - aangiften, lopende en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken en informatie over de toezichtspraktijk bij departementen en uitvoeringsorganisatie RVO - een beeld neer te zetten van de mogelijke risico's op fraude met rijkssubsidies. De opdracht voor het uitvoeren van dit onderzoek is verleend door het samenwerkingsverband van het OM en de bijzondere opsporingsdiensten - het Platform BODen en lag vastgelegd in door het Platform BODen vastgestelde werkplan voor 2014.

Vanuit ervaring met fraudebestrijding kijken de bijzondere opsporingsdiensten en het OM met een 'fraudebril' naar het systeem van verstrekking van rijkssubsidies: waar zitten vanuit OM- en opsporingsperspectief de kwetsbaarheden?

Deze fenomeenanalyse moet gezien worden als een quickscan die aanleiding kan zijn tot het instellen van nader empirisch onderzoek omtrent frauderisico's in de verstrekking van rijkssubsidies. Vanuit dit beeld kan ook onderzocht worden hoe verschillende interventie-modaliteiten, waaronder het bestuursrecht en het strafrecht, het meest optimaal kunnen worden ingezet om subsidiefraude tegen te gaan.

1.2 Onderzoeksaanpak

1.2.1 Doelstelling

Doelstelling van deze analyse is inzicht te geven in fraudegevoelige aspecten van de verstrekking van rijkssubsidies. Deze analyse kan subsidieverleners, de bijzondere opsporingsdiensten (BODen) en het landelijke fraude-onderdeel van het Openbaar Ministerie - het Functioneel Parket (FP)- ondersteunen in het vormgeven van toezichts-, handhavings-, opsporings- en vervolgingsactiviteiten.

1.2.2 Definities en afbakening

Deze analyse richt zich uitsluitend op *rijkssubsidies*; EU-subsidies of subsidies verleend door decentrale overheden worden buiten beschouwing gelaten. In deze analyse is de definiëring van het subsidiebegrip in artikel 4.21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) gehanteerd:

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 en daarmee buiten het bereik van deze analyse².

Aangaande integriteitsschendingen en fraude bij subsidies worden meestal de termen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) gehanteerd. In de Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van M&O bij subsidies (ministerie van Financiën, 2009)³ die als ondersteuning dient voor al het departementale M&O beleid, worden 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.

Deze definities volgende gaat in deze analyse de aandacht met name uit naar misbruik 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. Dit correspondeert met de volgende delicten⁴:

- Valsheid in geschrifte: het verstrekken van onjuiste gegevens (art. 225 Sr);
- Niet naar waarheid verstrekken van gegevens, anders dan valsheid in geschrifte, de relevant zijn voor de verstrekking, duur of hoogte van een tegemoetkoming (art. 227a Sr);
- Het niet tijdig verstrekken van gegevens in verband met die tegemoetkoming (art. 227b);
- Oplichting (art. 326 Sr).

Deze artikelen kennen een strafbedreiging van respectievelijk 6, 4, 4 en 4 jaar gevangenisstraf.

1.2.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag luidt:

'Wat is bekend over de risico's die deze fraudevorm in de hand werken, de gebruikte fraudeconstructies en de omvang van fraude met rijkssubsidies?'

² Er bestaan een aantal fiscale stimuleringsregelingen, uitgegeven door EZ en I&M, die onder private partijen soms bekendstaan als subsidieregelingen, maar dit in juridische zin niet zijn. Het gaat hier om de Milieu-Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL) van I&M en de Energie-Investeringsaftrek (EIA), WBSO en RDA van EZ. Dit rapport beperkt zich echter tot subsidies onder de definitie uit de Awb.

³ Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van M&O bij subsidies. Ministerie van Financiën, 2009. Deze volgde op de handeling M&O beleid (1998) en is opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (Hafir).

⁴ Misbruik met EU-subsidies is zelfstandig strafbaar gesteld in artikel 323a Sr. Er ligt momenteel een voorstel om de reikwijdte van artikel 323a Sr te verruimen en in brede zin misbruik van gemeenschapsgeld strafbaar te stellen. Het betreft dan zowel het misbruik van middelen verstrekt door of vanwege de rijksoverheid als door lokale overheden. Een Voorgesteld wordt de reikwijdte van artikel 323a Sr te verruimen en in brede zin misbruik van gemeenschapsgeld strafbaar te stellen, en niet alleen misbruik van EU-subsidiegelden. Het betreft zowel het oneigenlijk gebruik van middelen verstrekt door of vanwege de rijksoverheid als door of vanwege lokale overheden (Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 685, A).

Dit rapport behandelt de volgende deelvragen:

1. Welke subsidieregimes hanteren de verschillende ministeries⁵?
2. Hoe is toezicht en handhaving bij subsidieverstrekingen door de verschillende ministeries georganiseerd en welke risico's kunnen hierbij worden benoemd?
3. Wat is bekend over de omvang van fraude met rijkssubsidies?
4. Hoe is de strafrechtelijke handhaving georganiseerd?
5. Welke fraudeconstructies kunnen in de casuïstiek worden onderscheiden?

1.2.4 Werkwijze

Dit rapport komt voort uit een samenwerkingsproject tussen de vier bijzondere opsporingsdiensten (BODen) en het OM (Functioneel Parket; FP). De BOD-en – ILT-IOD, NVWA-IOD, ISZW Directie Opsporing en FIOD – hebben elk voor de ministeries waaraan deze BOD-en zijn gelieerd fraudegevoeligheden in de verstrekking van rijkssubsidies geanalyseerd⁶. Hiervoor bekeken zij de wijze waarop het toezicht op de verstrekking van rijkssubsidies is ingericht. Aangiften, lopende en afgeronde strafzaken zijn geanalyseerd om zicht te krijgen op de gebruikte fraudeconstructies. Het FP voerde een analyse uit op fraudegevoeligheden in subsidieverstrekingen door ministeries die niet aan een BOD zijn verbonden, te weten BuZa, BZK, VenJ en Def.

Voor het beantwoorden van vraag 1, 2 en 3 is gebruik gemaakt van open bronnen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten, interne werkinstructies en negen interviews met FEZ-medewerkers van negen ministeries⁷. Deze interviews zijn deels door de BODen en deels door het FP uitgevoerd. Bij RVO is gesproken met twee medewerkers van het Team Handhaving. RVO heeft ook cijfers beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. Voor de beantwoording van vraag 3, 4 en 5 zijn signalen, meldingen, aangiften en opsporingsdossiers beschikbaar bij het FP en de BODen bestudeerd. In de beantwoording van vragen 3, 4 en 5 doet ISZW Directie Opsporing in haar deelrapportage over VWS en SZW geen uitspraken over fraudeconstructies- en risico's, aangezien de dossieranalyse op het terrein van SZW en VWS slechts een strafrechtelijk onderzoek omvat.

1.3 Beperkingen

De bevindingen en conclusies in dit rapport moeten gezien worden als uitkomsten van een verkenning op basis waarvan nader onderzoek kan worden verricht.

Voor dit rapport is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van exact cijfermateriaal. Vaak moet echter geconcludeerd worden dat dergelijke cijfers niet beschikbaar zijn of slechts in beperkte mate. Reden hiervoor is dat veel zaken niet centraal geregistreerd worden bij met name RVO en in mindere mate bij ministeries. Overzichten worden vaak per subsidieregeling en niet regeling-overschrijdend of departementaal bijgehouden.

Daarnaast is cijfermateriaal in bepaalde gevallen wel beschikbaar, maar niet gemakkelijk voorhanden. In deze gevallen zou nadere analyse op de beschikbare gegevens moeten worden uitgevoerd.

Gegevens die wel beschikbaar zijn, maar nadere analyse vergen zijn bijvoorbeeld:

- Het percentage van de subsidiebestedingen die binnen de verschillende categorieën van het – later in dit rapport toegelichte- Uniform Subsidie Kader (USK) vallen, per ministerie;
- Het aandeel subsidies aan ZBO's en organisaties die niet onder een subsidieregeling vallen en het aandeel subsidies die binnen regelingen worden verstrekt;

⁵ Met subsidieregime wordt bedoeld: de omvang van subsidieverstrekingen, het aantal subsidieregelingen en de kenmerken van subsidieontvangers.

⁶ Hierbij werd de volgende onderverdeling gehanteerd: ILT-IOD (I&M), NVWA-IOD (EZ), ISZW Directie Opsporing (SZW en VWS) en FIOD (OCW).

⁷ Alle ministeries behalve AZ, dat geen subsidies uitdeelt, en Financiën, dat zelf zeer weinig gebruik maakt van het subsidie instrument.

- Het aantal geweigerde subsidieaanvragen, het aantal kortingen op subsidieverstrekkings en het aantal terugvorderingen van subsidies per ministerie;
- De controlepercentages voor administratieve en fysieke controles en het percentage reviews op accountantscontroles voor de verschillende regelingen en kadersubsidies van verschillende ministeries.

Gezien de beperkte centrale registratie van bovenstaande gegevens bij zowel departementen als uitvoeringsorganisatie RVO vergt het leveren van deze gegevens een meer langdurige analyse-inzet dan voor dit onderzoek beschikbaar was. Het vergt echter aanbeveling deze gegevens in een vervolgonderzoek te achterhalen om de in dit rapport geschetste beelden van grondigere onderbouwing te voorzien.

Daarnaast is voor dit onderzoek niet gesproken met de 'eerstelijns' subsidieverstrekkers: medewerkers van beleidsdirecties op departementen of projectadviseurs bij RVO. Aangeraden wordt in een vervolgonderzoek te onderzoeken in hoeverre zij de in dit rapport geschetste risico's ervaren.

Bij de in dit rapport beschreven frauderisico's kan gezien het verkennende karakter van dit onderzoek nu nog niet met precisie worden aangegeven hoe vaak deze voorkomen en hoe deze verschillen voor verschillende departementen of organisaties. Voor de omvang van fraude met rijkssubsidies kunnen evenmin concrete cijfers worden genoemd. De bevindingen en conclusies in dit rapport moeten dus gezien worden als uitkomsten van een verkenning op basis waarvan nader onderzoek kan worden verricht.

Daarnaast moeten deze risico's gezien worden het licht van recente ontwikkelingen. Zo heeft RVO, in samenwerking met de NVWA, van de bestuursraad van EZ in het kader van de rijksbrede aanpak van fraude de opdracht gekregen een plan van aanpak te maken voor een anti-fraude strategie. RVO heeft hierin het voortouw genomen en de NVWA heeft reactie op het plan gegeven. Het plan van aanpak is op 29 september door de Bestuursraad goedgekeurd. De elementen die middels dit plan van aanpak zullen worden geadresseerd zijn:

- o Een RVO-breed uitvoeringsbeleid en governance opstellen en inrichten;
- o Verbeteren en uniformeren van methoden, technieken, intelligence en juridisch kader;
- o Implementatie;
- o Centralisatie toezicht- en handhavingstaken in de unit Toezicht & Handhaving.

Op departementaal en interdepartementaal niveau lopen eveneens reeds verschillende projecten die beperkingen die ook in dit rapport worden benoemd adresseren.

2 Overzicht bestedingen rijkssubsidies

Tabel 1 toont de gerealiseerde uitgaven aan subsidies per ministerie in 2013⁸.

Deze tabel toont 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 regelingen, het percentage van het bedrag dat wordt verstrekt via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het percentage van het bedrag aan kleine subsidies (<25.000) afgezet tegen het totaal besteedde subsidiebedrag.

Tabel 1: Subsidiebetalingen per ministerie in 2013

Ministerie	Bedrag C mln	Bedrag C mln verstrekt via RVO	% bedrag verstrekt via RVO	% bedrag verstrekt via dep.	Aantal regelingen	% bedrag < 25.000 van totaal
EZ	2.409	1.122	46,6%	53,4%	180	3%
VWS	1.231	34	2,7%	97,3%	15	1%
BuZa + 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	-
Totaal	5.770	1.787	30,9%	69,1%	392	4%

Bron: Overzicht van de besteding van rijkssubsidies per ministerie (Ministerie van Financiën), Analyse subsidieregelingen met verstrekkingen onder de €25.000 (Ministerie van Financiën) en cijfers verstrekt door RVO.

2.1 Totale subsidiebestedingen 2013

EZ is de grootste verstrekker van subsidies, gevolgd door VWS en BuZa. Samen verzorgden deze drie ministeries in 2013 ruim 82% van de rijksbrede subsidiebestedingen. OCW, I&M, BZK, VenJ SZW, Def en Fin waren samen verantwoordelijk voor de resterende 18%.

2.2 Subsidies aan ZBO's en organisaties en subsidieregelingen

Er valt onderscheid te maken tussen subsidies verleend aan Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en organisaties buiten een subsidieregeling om en subsidies die onder een subsidieregeling vallen. Er zijn grote verschillen in het aantal regelingen dat door ministeries wordt beheerd.

EZ hanteerde in 2013 het grootste aantal regelingen (180) op een totaalbedrag van 2,4 miljard, gevolgd door BuZa met 71 regelingen op 1,1 miljard euro. I&M verstrekt met 140 miljoen aanzienlijk minder subsidie dan EZ en Buza, maar beheert na deze

⁸ In deze tabel is de definitie van het subsidiebegrip uit artikel 4.21 uit de Awb gehanteerd. Aanspraken of verplichtingen aangaande belastingen, sociale- of zorgverkeringen, inkomensoverdachten, verstrekkingen aan publiekrechtelijk ingestelde rechtspersonen en specifieke uitkeringen aan mede-overheden zijn in dit overzicht niet meegenomen.

ministeries wel het grootste aantal regelingen (51). Bij BZK vallen de meeste van de 26 regelingen onder Wonen en Rijksdienst.

Gelieerd aan het aantal regelingen is het aandeel subsidies dat buiten een regeling valt en verstrekt wordt aan ZBO's⁹ en organisaties. Bij subsidies aan ZBO's en organisaties die buiten een subsidieregeling vallen is vaak sprake van langdurige subsidiërelaties tussen de ministeries en de organisaties. Deze subsidies kunnen in bepaalde gevallen gezien worden als bekostiging. De organisaties zijn in dat geval voor hun voortbestaan grotendeels afhankelijk zijn van deze jaarlijks terugkerende bijdrage. Ten tijde van de oprichting van sommige organisaties werd deze bekostigingswijze expliciet vastgelegd. Bij langlopende subsidies (ook wel vaste subsidiërelaties genoemd) is, zoals de naam aangeeft, weinig verloop in de ontvangers.

Een aantal ministeries, te weten VenJ, Def en Fin, besteedt subsidiegelden (vrijwel) uitsluitend via dergelijke langlopende subsidiërelaties. Ook bij VWS, SZW en OCW wordt afgaande op het beperkte aantal subsidieregelingen van deze ministeries veel subsidie op deze wijze verdeeld. Voor precieze cijfers over de verhouding van langlopende subsidies en ander soort subsidies is nadere analyse nodig¹⁰.

2.3 Aandeel verstrekt via RVO of via de ministeries

Van de 2,4 miljard EZ-subsidies werd 46,6% uitbetaald via RVO. I&M laat 40,2% van haar subsidiebedrag van 140 miljoen verstrekken via RVO. De overige ministeries verstrekken vrijwel alle subsidiegelden zelf via hun beleidsdirecties¹¹. Bij VWS wordt bijvoorbeeld 97,3% van de subsidies uitbetaald via de beleidsdirecties van het ministerie en slechts 2,7% via RVO. VenJ, Def en Fin laten geen subsidies verstrekken via RVO. In totaal liep in 2013 30,9 % van de subsidiebetalingen van 5,7 miljard via RVO. De verlening en het toezicht op de verstrekking van de overige 69,1% verliep via de ministeries zelf.

De wijze van verstrekking - via RVO of het ministerie - en het type relatie met de subsidieontvanger - veel of weinig verloop in de aanvragers- heeft invloed op de wijze waarop toezicht en handhaving is ingericht en op de frauderisico's die onderscheiden kunnen worden. In de volgende paragrafen worden frauderisico's voor subsidies verstrekt door de ministeries en subsidies verstrekt via RVO apart behandeld.

2.4 Aandeel kleine subsidies

De hoogte van de subsidiebedragen correspondeert met de zwaarte van het verantwoordingsarrangement. De verschillende verantwoordingsarrangementen zijn opgesteld in het rijksbreed geldende Uniform Subsidie Kader (USK), dat in hoofdstuk 3 wordt toegelicht. Het percentage van het bedrag besteed via kleine subsidies is van belang omdat voor de categorie subsidies onder de 25.000 een lichter verantwoordings-

⁹ Het aandeel subsidies verstrekt aan ZBO's in 2013 is beperkt. In totaal werd 1,8% van de subsidiegelden verstrekt in 2013 (160 miljoen) verstrekt aan ZBO's. BZK, Financiën en SZW verstrekten geen subsidies aan ZBO's. EZ (1,7%), I&M (0,005%), VenJ (0,3%), VWS (8,7%), OCW (8,6%) verstrekten een percentage van hun subsidiebestedingen aan ZBO's. Of deze ZBO's deze gelden weer gebruikten om zelf subsidies te verstrekken aan derden blijkt niet uit het subsidieoverzicht.

¹⁰ Volgens de definiëring van het subsidiebegrip in artikel 4.21 Awb vallen verstrekkingen aan publiekrechtelijk ingestelde rechtspersonen niet onder subsidies. Zoals aangegeven in het 'Overzicht van de besteding van rijkssubsidies per ministerie' worden bepaalde instellingen echter bekostigd via het juridische instrument van subsidies.

¹¹ Bij OCW voert de Inspectie van het Onderwijs toezicht uit op uitvoering Wet Overige OCW-subsidies en controles bij scholen/onderwijsinstellingen. Er vinden echter geen specifieke onderzoeken plaats naar verstrekte subsidies. In dit rapport wordt verstrekking via de Inspectie van het Onderwijs niet nader beschreven. In het deelrapport van de FIOD wordt hier wel nader op ingegaan.

en toezichtsregime geldt dan voor hogere subsidiebedragen. Rijksbreed was het bedrag via kleine subsidies in 2013 4% van het totaal besteedde subsidiebedrag. BZK, OCW en I&M verstrekten percentueel het grootste bedrag via kleine subsidies op hun totale subsidiebestedingen. Waar bij de meeste ministeries het aandeel subsidies van onder de 25.000 op de totale subsidiebestedingen lager was dan 4% verleende BZK in 2013 49% van haar subsidie-uitgaven in de vorm van kleine subsidies. Dit betekent dat rijksbreed 4% van subsidiebestedingen in het lichtste toezichtsregime viel, terwijl dit bij BZK, OCW en I&M respectievelijk 49%, 10% en 9% bedroeg. Bij EZ, die het grootste aandeel subsidies verstrekke, was dit percentage 3%.

3 Toezicht en handhaving

De verlening van subsidies valt samen met toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik en handhaving bij gesignaleerde misstanden. De organisatie die de subsidie verleent is in het huidige systeem ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op subsidieverstrekingen.

Wanneer RVO een bepaalde subsidieregeling verzorgt voor een ministerie is zoals aangegeven RVO verantwoordelijk voor het behandelen van de aanvragen, beheer van de aanvragen, de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik en de handhaving in de vorm van sancties. Bij subsidies die ministeries zelf verstrekken ligt de verantwoordelijkheid voor dit hele proces bij de departementen zelf.

In dit hoofdstuk wordt allereerst het beleidskader geschetst waaraan zowel verstrekking via RVO als via de departementen moet voldoen. De manier waarop aan deze beleidskaders in de praktijk invulling wordt gegeven verschilt echter licht tussen RVO en de departementen. De wijze van verstrekking - via RVO of het ministerie - en het type relatie met de subsidieontvanger - veel of weinig verloop in de aanvragers- heeft dus invloed op de wijze waarop toezicht en handhaving is ingericht en op de frauderisico's die onderscheiden kunnen worden. In de volgende paragrafen worden daarom frauderisico's voor subsidies verstrekt door de ministeries en subsidies verstrekt via RVO apart behandeld.

3.1 Beleidskaders voor de verstrekking van rijkssubsidies

3.1.1 Hoofdpijnen van het IAK, USK en RUS

Subsidie is een van de mogelijke instrumenten waarmee beleidsdirecties van departementen kunnen proberen beleidsdoelen te realiseren. Binnen departementen fungeren beleidsdirecties als opdrachtgever voor de toepassing van het subsidie-instrument.

Om te bepalen of subsidie het meest geschikte beleidsinstrument is hanteren beleidsdirecties het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), waarbij drie fasen moeten worden doorlopen: de probleemfase, de instrumentkeuze en de gevolgenbeoordeling. Wanneer na toepassing van het IAK blijkt dat subsidie het meest geschikte instrument is, start de ontwikkeling van een subsidieregeling. Hierbij moet gekozen worden voor een passende uitvoeringsvariant.

De keuze voor een uitvoeringsvariant gebeurt sinds 2010 op basis van het Uniform Subsidie Kader (USK). Het USK stroomlijnt en vereenvoudigt de regels voor het verstrekken van en de verantwoording over rijkssubsidies. Doel van het USK is de vermindering van administratieve lasten voor de doelgroep en uitvoeringskosten door uitvoeringsorganisaties.

3.1.2 Het Uniform Subsidiekader in relatie tot EU-regelgeving

Het USK wijkt in haar principe van verlichting van verantwoordingslasten af van Europese regelgeving rond verlening van Europese subsidies. De Europese regelgeving schrijft in het algemeen zeer gedetailleerde financiële verantwoordingseisen voor. In de Monitoringsrapportage USK¹² geeft het Ministerie van Financiën echter aan dat het kabinet zich in EU-verband inzet om in navolging van het USK ook bij de EU-verantwoordingsregels een vereenvoudiging door te voeren.

¹² Monitoringsrapportage USK, Ministerie van Financiën (2013).

Als het echter gaat om de opzet van de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik, heeft het Europese subsidieregime eveneens een aantal kenmerken die afwijken van het USK:

- Een vastgesteld minimum aan controles ter plaatse (aselect en risicogericht);
- Kwaliteitseisen aan het systeem van controle, onder andere gelet op opleiding en onafhankelijkheid van de inspectiedienst ten opzichte van het betaalorgaan.
- Transparantie over de besteding van publieke middelen, inclusief verleningen aan particulieren.

RVO heeft de controles op EU-subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en Gemeenschappelijk Visserij Beleid uitbesteed aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA is daarom bekend met het optreden als controle-instantie namens RVO, op basis van een controlememorandum waarin afspraken staan over de aard, omvang en diepgang van de controles. In haar deelrapport voor deze analyse wijst de NVWA op de mogelijkheid voor het overnemen van met name bovengenoemde elementen van het EU-subsidieregime voor rijkssubsidies.

3.1.3 *Uitgangspunten van het USK*

Het USK is gebaseerd op een aantal uitgangspunten:

- Proportionaliteit tussen subsidiebedrag en lasten die met de subsidie gepaard gaan. Hoe lager het subsidiebedrag, hoe minder verantwoordingseisen en eenvoudiger de uitvoering.
- Sturing op prestaties en hoofdlijnen. Afrekenen op basis van prestaties en geen uitgebreide financiële verantwoording bij kleinere subsidies.
- Uniformering, vereenvoudiging en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies.
- Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Aandacht in de uitvoering verschuift naar risicogebieden, risicogroepen en uitzonderingen. Er is meer eigen verantwoordelijkheid voor de subsidieontvanger.

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 subsidiebedrag¹³;
- 2) Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces;
- 3) Rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Gebaseerd op het USK zijn in het Raamwerk voor Uitvoering Subsidies (RUS)¹⁴ vier uitvoeringsvarianten gedefinieerd (zie bijlage I). De "One touch" subsidievariant bij bedragen onder de 25.000 is 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 de risico's op 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'.

¹³ De drie subsidiearrangementen volgens het USK kunnen als volgt worden onderscheiden:

- 1) Bij het eerste arrangement tot 25.000 euro wordt er direct vastgesteld of 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 kosten worden geleverd.

¹⁴ In werking getreden vanaf 1-1-2013.

3.1.4 Rijksbreed M&O beleid

De eis voor het uitvoeren en vastleggen van een risicoanalyse maakt onderdeel uit van het rijksbreed beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (M&O beleid). Voor het M&O beleid aangaande subsidies zijn naast de departementale Kaderwetten de Aanwijzing 20 uit het USK van belang, die specifiek gericht is op het tegengaan van misbruik. De hierin beschreven handelingen horen door alle departementen te worden uitgevoerd en moeten geïntegreerd te worden in het departementaal beleid. In paragraaf 3.2. wordt op basis van dit verkennende onderzoek beschreven in hoeverre dit M&O beleid wordt toegepast in de praktijk.

Aanwijzing 20: Tegengaan van misbruik en borging rechtmatigheid

Bij subsidieverstrekking 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.
2. Er wordt beoordeeld of de (steekproefsgewijze) verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voert de subsidieverstrekker 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 subsidieverstrekking.
5. Er vindt een periodieke evaluatie van subsidieregelingen plaats.

3.2 De verlening van rijkssubsidies door departementen en gerelateerde risico's

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 wordt 69,1% van de uitgaven aan rijkssubsidies verstrekt door de departementen zelf, dus zonder tussenkomst van een uitvoeringsdienst. Op basis van interviews met medewerkers van FEZ-afdelingen van alle departementen kunnen de volgende risico's worden beschreven in het proces van verstrekking en toezicht.

3.2.1 Het proces van subsidieverlening door departementen

Bij subsidies die via de departementen worden verstrekt is het toezicht op misbruik en oneigenlijk gebruik en de handhaving – het toepassen van het sanctiebeleid – belegd bij de afdelingen en beleidsdirecties die de subsidies verstrekken. Dit proces verschilt licht per departement. Het hieronder beschreven proces kan voor sommige departementen dus enigszins afwijken.

Toezicht aan de voorkant

Het toezicht is deels aan de voorkant geregeld door de subsidieaanvraag te beoordelen aan de hand van een checklist. Voorafgaand aan het verlenen van subsidies moet een risicoanalyse gemaakt worden. Dit geldt voor zowel (voorgenomen) subsidieregelingen en wijzigingen hiervan als voor individuele (Kaderwet-)subsidies. Doel van deze risicoanalyses is de potentiële M&O-risico's en bijbehorende beheersmaatregelen in kaart te brengen om de risico's te minimaliseren.

De manier waarop risicoanalyses worden uitgevoerd verschilt per ministerie. Bij het ene ministerie wordt de risicoanalyse geheel uitgevoerd door de beleidsdirectie en beoordeeld door de afdeling FEZ, terwijl bij andere ministeries voor het opstellen van risicoanalyses een projectgroep wordt opgericht met medewerkers vanuit verschillende onderdelen van het ministerie, waaronder de afdeling FEZ, DG-controllers en beleidsmedewerkers.

Over het aantal weigeringen en terugvorderingen kunnen op basis van dit onderzoek geen exacte cijfers worden gegeven. Hiervoor is nadere analyse vereist. Uit de interviews blijkt dat weigering bij subsidieaanvragen voorkomt. Hoe vaak een subsidie is geweigerd omdat op basis van informatie van de subsidieverstrekker de verwachting bestond dat de aanvrager de subsidie zou misbruiken kan niet worden gemeld. Wanneer een subsidieaanvraag wordt geweigerd gebeurt dit volgens respondenten met name omdat deze niet voldoet aan de formele eisen die in de regeling zijn gesteld.

Toezicht na afronding

Een volgend moment van toezicht is de verantwoording na afronding van het project. Dit wordt bij bedragen boven de €25.000 gedaan door middel van een inhoudelijke eindrapportage aan de hand waarvan de beleidsdirectie beslist of alle afspraken zijn nagekomen. Bij bedragen vanaf €125.000 kan een financiële verantwoording worden gevraagd waarin een kostenbegroting wordt weergegeven. Voor subsidies die groter zijn dan €125.000 kan een accountantsverklaring worden gevraagd van een onafhankelijke accountant.

Controle-niveaus

De beleidsdirectie die de subsidie verstrekt voert de eerstelijns controle uit. De directiecontroller bewaakt dit proces en fungeert als tweede controller. Voor de controle op departementaal verleende subsidies gelden administratieve protocollen met checks en balances. Bij bedragen boven 125.000 euro is goedkeuring van de controller nodig, bij lagere bedragen van de directeur van de beleidsdirectie. De FEZ-directies van de verschillende departementen kijken vooral of subsidietoekenningen juist zijn geregistreerd en tijdig worden voldaan. De FEZ-directies, Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR) kunnen een steekproef doen en subsidiedossiers controleren op rechtmatigheid. Hoewel er hoofdzakelijk administratieve controles plaatsvinden kunnen zij ook fysieke controle instellen, waarbij het gebruikelijk is dat de subsidieontvangers daarvan vooraf in kennis worden gesteld. Een DG kan daarnaast expliciet opdracht geven aan de ADR om een review uit te voeren op de accountscontrole. Er worden dan vaste vragen gesteld, dossiers bekeken en er wordt fysiek gecontroleerd.

Administratieve en fysieke controles

Of er bij verstrekking binnen een subsidieregeling of individuele subsidie aanvullende (steekproefsgewijze) administratieve of fysieke controles worden uitgevoerd wordt besloten op basis van de risicoanalyse. Cijfers over de controlepercentages bij de verschillende departementen zijn voor dit onderzoek niet verzameld; hiervoor is nadere analyse vereist.

Sanctiebeleid

Als er sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik kan een aantal sancties worden toegepast. Afhankelijk van de ernst, omvang en impact van het gepleegde misbruik of oneigenlijk gebruik kan een sanctie worden opgelegd. Een milde sanctievorm kan bestaan uit een corrigerend gesprek en/of verscherpt toezicht voor een bepaalde periode. Daarnaast bestaan er een aantal zwaardere sanctiemogelijkheden, namelijk het preventief weigeren van een (toekomstige subsidie), de subsidie lager of op nihil vaststellen en/of terugvorderen van de subsidie inclusief wettelijke rente, het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de op 1-1-2013 geïntroduceerde Boetewet en het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie indien er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.

3.2.2 Mogelijke risico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door departementen

Zoals in het voorgaande beschreven kent het proces van verstrekking en toezicht op subsidies door departementen een groot aantal checks en balances en is voorzien in sanctiemogelijkheden. Vanuit het perspectief van fraudebestrijding kunnen echter enkele mogelijke kwetsbaarheden in de uitvoering van dit systeem worden onderscheiden.

Aangezien dit een verkennend onderzoek betreft kan niet worden aangegeven hoe vaak deze risico's voorkomen en in hoeverre dit verschilt per ministerie. Deze risico's zijn in de interviews door de respondenten aangegeven, maar niet alle respondenten onderschrijven deze risico's in dezelfde mate. De hieronder beschreven risico's kunnen worden opgevat als uitgangspunt voor nadere analyse of als aandachtspunten waarbij in de uitvoering rekening kan worden gehouden.

- 1) *Bij langdurige subsidierelaties mogelijk minder alertheid op misbruik en minder actieve en consistente toepassing van de beschikbare handhavingsmogelijkheden:*

Een aanzienlijk deel van subsidiegelden wordt verstrekt buiten subsidieregelingen om. Hierbij is vaak sprake van langdurige subsidierelaties tussen ZBO's en organisaties en de departementen. Een aantal ministeries, te weten VenJ, Def en Fin, besteedt subsidiegelden (vrijwel) uitsluitend via dergelijke langlopende subsidierelaties. Ook bij VWS, SZW en OCW wordt een aanzienlijk deel van de subsidie op deze wijze verdeeld. Voor precieze aantallen aangaande de verhouding is nadere analyse vereist¹⁵.

In de interviews viel op dat het risico op fraude bij langlopende subsidie-relaties op nul of zeer laag wordt ingeschat. Aangezien er nauwe banden bestaan tussen de subsidieontvanger en het departement, de subsidieontvanger in haar voortbestaan als organisatie voor een groot deel afhankelijk is van de subsidie en er regelmatig tussentijds contact is tussen de subsidieontvanger en de verstrekker schatten de respondenten in dat er hier geen fraude wordt of zal worden gepleegd. Hoewel het mogelijk is dat dit beeld terecht is, kunnen de nauwe banden opgebouwd in langdurige subsidie-relaties echter ook specifieke risico's op misbruik met zich meedragen:

- a) *Door langdurige subsidierelatie kunnen eisen aan formele verantwoordingen omlaag worden gesteld:*

Door een langdurige subsidierelatie worden er soms minder hoge eisen gesteld aan tussentijdse verantwoording en projectplannen; men vertrouwt erop 'dat dit wel komt' en is eerder geneigd genoeg te nemen met mondelinge toezeggingen in plaats van formele verantwoording. Een departement kan geneigd zijn zich toleranter op te stellen om de relatie met een specifieke subsidieontvanger niet te schaden.

- b) *Tussentijdse betrokkenheid van de subsidieverlener in het subsidieproces kan kans op actieve en consistente toepassing van handhavingsmiddelen verminderen:*

Omdat het departement bij het hele traject van subsidieaanvraag – niet zelden nodigt een departement zelf een organisatie uit tot het doen van een subsidieaanvraag – tot verstrekking betrokken is en er regelmatig tussentijds contact is, kunnen rijksambtenaren het als lastig ervaren om bij misbruik of oneigenlijk gebruik achteraf hard op te treden. Dit zou volgens de respondenten immers betekenen dat het departement zelf gedurende het proces steken heeft laten vallen. Dit blijkt ook uit de manier waarop bij interviews tegen sancties wordt aangekeken, een thema dat in het volgende punt wordt uitgewerkt. In hoeverre beleidsmedewerkers dit risico zelf ervaren dient nader te worden onderzocht.

¹⁵ Volgens de definiëring van het subsidiebegrip in artikel 4.21 Awb vallen verstrekkingen aan publiekrechtelijk ingestelde rechtspersonen niet onder subsidies. Zoals aangegeven in het 'Overzicht van de besteding van rijkssubsidies per ministerie' worden bepaalde instellingen echter bekostigd via het juridische instrument van subsidies.

2) Algemene terughoudendheid voor actieve en consistente toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen:

Terugvordering of niet-uitbetaling van (een deel) van het subsidiebedrag wordt omschreven als een *boete*, terwijl dit technisch niet juist is. Ook wordt terugvordering door de respondenten al als een zware maatregel ervaren die niet goed binnen de beleidsdoelstellingen zou passen.

Sinds de invoering van de Boetewet (Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies) op 1 januari 2013 is het mogelijk bij misbruik van subsidie een bestuurlijke boete op te leggen. De respondenten zien deze sanctie echter als buitenproportioneel en niet passend, omdat het departement eerder in het proces had moeten ingrijpen. Ook staat de bestuurlijke boete nog niet bij alle ministeries opgenomen in het departementale M&O beleid als beschikbaar handhavingsmiddel. Ook uit de Monitoringsrapportage USK (2013)¹⁶ blijkt dat beleidsmedewerkers er eerder voor kiezen tussentijdse beschikkingen aan te passen dan sancties – waaronder terugvordering – toe te passen.

Een risico hierbij is dat de beschikbare handhavingsmiddelen onvoldoende actief en consistent worden toegepast, en dat er bij misstanden (te) snel een beroep wordt gedaan op het Openbaar Ministerie. Overigens beschikken niet alle departementen over een helder protocol in welke precieze gevallen ministeries bij het OM melding moeten maken.

3) Bij subsidie-toewijzingen kan beslissing (deels) voor toetsing komen:

De aanvraag van subsidies loopt soms via een informele route en valt dan niet samen met de financiële beoordeling. De subsidie wordt in die gevallen eerst toegezegd door bestuurders, pas daarna komt de aanvraag binnen. Het blijkt volgens een respondent lastig om de toezegging in een later stadium weer in te trekken – bij dergelijke aanvragen worden er mogelijk stappen in het formele proces minder kritisch doorlopen.

4) Risicoanalyses beperkt uitgevoerd:

De Algemene Rekenkamer uit al enkele jaren kritiek op de wijze waarop risicoanalyses aangaande subsidies door verschillende departementen worden uitgevoerd. In het Rijksbrede Verantwoordingsonderzoek 2013 heeft de Rekenkamer aangegeven dat bij de ministeries van V&J, BZK, OCW en EZ weinig inschattingen worden gemaakt van frauderisico's bij subsidieregelingen. Dit is van belang in het tegengaan van misbruik, aangezien de uitkomsten van de risicoanalyse doorwerken in zowel de voorschriften van de subsidieregeling als in de keuze van de uitvoeringsvariant. Op basis van de risicoanalyse besluit men ook bij hoeveel aanvragers administratieve controle of materiële controle moet worden uitgevoerd.

Hierbij spelen mogelijk de volgende risico's:

- a) *Focus op regelingen, individuele subsidies krijgen mogelijk minder aandacht.*
Het Uniform Subsidie Kader (USK) is ingericht op regelingen (voor elke regeling moet een risicoanalyse worden uitgevoerd), terwijl veel subsidies niet onder regelingen vallen, maar langlopende subsidies betreffen. Hoewel de meeste ministeries bij de implementatie van het USK in hun departementale M&O hebben opgenomen dat ook voor kaderwetsubsidies (die niet onder een regeling vallen) een risicoanalyse opgesteld moet worden heerst bij sommige respondenten onduidelijkheid over hoe het instrument risicoanalyse in zulke gevallen precies moet worden toegepast.

¹⁶ Monitoringsrapportage USK (2013). Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken.

b) Onafhankelijkheid van oordeel kan bij risicoanalyse niet altijd worden gegarandeerd:

Wanneer het departement als verstrekker inschat dat de kans op risico's laag is, hoeven zij zélf als toezichthouder minder toezicht te houden. Er zou op de beleidsdirecties een prikkel kunnen zijn om de risicoanalyse zo uit te voeren dat het risico op nul of laag uitkomt, aangezien daar een kleiner en goedkoper toezichtsregime aan verbonden is. De risicoanalyse zou daarom eigenlijk een onafhankelijk oordeel moeten zijn. De FEZ-afdelingen hebben hier soms wel een belangrijke rol: sommige FEZ-afdelingen zien het als hun taak om scherp te zijn op de risicoanalyses en het niet te accepteren als de beleidsdirectie een 'te soepele' risicoanalyse maakt.

In het verleden waren voor VROM-regelingen inspecteurs betrokken bij de HUF-toetsen (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid); dat is niet langer zo. Of een regeling fraudebestendig is lijkt nu vooral een aangelegenheid van de betreffende beleidsafdeling te zijn, al kunnen er verschillen bestaan tussen de departementen. Het is de vraag of beleidsmedewerkers voldoende alertheid tonen aangaande frauderisico's. De inbreng van het perspectief vanuit toezichts- en opsporingsorganisaties zou hier een waardevolle aanvulling kunnen zijn. Ook bij specifieke subsidieaanvragen kan input van externe organisaties bij het inschatten van risico's raadzaam zijn. Hierover wordt in punt 6) ('Beperkte check op aanvragers vooraf') van deze paragraaf nader ingegaan.

5) Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen beleidsdirecties en tussen departementen:

Volgens het USK moet op departementaal niveau een overzicht worden bijgehouden van misbruik bij subsidieverstrekkings. Conform de resultaten uit de Monitoringsrapportage USK (2013) blijkt uit de interviews dat deze registratie bij alle departementen plaatsvindt, zij het op verschillende wijzen. Er zijn echter wat betreft registratie informatie-uitwisseling beperkingen die het risico dat misbruik niet tot consequenties leidt kunnen vergroten:

- a) Niet alle ministeries die een deel van hun subsidies door RVO laten verstrekken koppelen de gegevens van onregelmatigheidsmeldingen van RVO op systematische wijze aan hun eigen M&O-registratie.
- b) Eén subsidieontvanger ontvangt soms van meerdere beleidsdirecties (binnen een departement) subsidie, maar dit weten de beleidsdirecties niet altijd van elkaar. Er is geen overzicht per beleidsontvanger.
- c) Ditzelfde geldt tussen ministeries: een subsidieontvanger ontvangt soms van meerdere ministeries subsidie, maar er bestaat geen overzicht per subsidieontvanger.
- d) Vanwege juridische belemmeringen mag informatie over subsidieontvangers en risico's niet tussen departementen worden uitgewisseld. Een aanvrager kan dus bij het ene ministerie bekend staan als betrokken bij misbruik van subsidies en vervolgens bij een ander ministerie een 'ongeschonden' subsidieaanvraag indienen.

6) Beperkte check op aanvragers vooraf:

De interviews geven aanwijzingen dat beleidsdirecties beperkte mogelijkheden ervaren om bij aanvragen informatie te raadplegen over bijvoorbeeld de solvabiliteit en rechtmatigheid van de persoon die de aanvraag doet om als vertegenwoordiger van die organisatie op te mogen treden.

a) Bij behandelingen van subsidieaanvragen wordt geen advies gevraagd aan Bureau BIBOB:

Departementen maken bij de behandeling van subsidieaanvragen nog geen gebruik van Bureau BIBOB. Bij Bureau BIBOB is tot op heden geen enkele adviesaanvraag binnengekomen met betrekking tot een subsidieaanvraag.

Gebruik van Bureau BIBOB kan behandelaars van subsidieaanvragen echter handvaten geven om subsidies te weigeren bij het vermoeden van toekomstig misbruik. Nu bestaat soms het beeld bij behandelaars van subsidieaanvragen dat de weigeringsgronden beperkt zijn of dat wetgeving het niet zou toestaan een subsidieaanvrager te 'discrimineren' wegens een juridisch verleden. De wet BIBOB geeft hiertoe echter wel mogelijkheden en Bureau BIBOB kan hierin faciliteren.

b) Beoordelaars maken beperkt gebruik van openbare bronnen.

7) Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles:

Voor de bedragen onder de 25.000 kan alleen achteraf steekproefsgewijs verantwoording en controle worden uitgevoerd. Voor alle bedragen geldt dat fysieke controles zeldzaam zijn. Om specifieke controlepercentages te kunnen benoemen is nader onderzoek nodig. Hierbij gelden de volgende mogelijke risico's:

a) *Controlepercentages zijn afhankelijk van risicoanalyses, die momenteel beperkt worden uitgevoerd.*

Als risicoanalyses niet of beperkt worden uitgevoerd heeft dit gevolgen voor de inschatting van de meest geschikte controlepercentages.

b) *Beperkte toepassing van fysieke controles, focus op administratieve controles:*

De FEZ-directies, Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer kunnen fysieke controles instellen, maar het is op basis van dit onderzoek niet bekend hoe vaak dit daadwerkelijk gebeurt. Al met al lijkt men vooral af te gaan op administratieve controles. In het verleden is gebleken dat puur afgaan op administratieve controles geen volledig beeld van de werkelijkheid geeft; kwaadwilligen kunnen gemakkelijker een andere voorstelling van zaken geven als zij weten niet tot weinig fysiek gecontroleerd te worden.

3.3 De verlening van rijkssubsidies door RVO en gerelateerde risico's

Een deel van de verlening van rijkssubsidies (30,9%) verloopt via de uitvoeringsorganisatie Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Tabel 2: Betalingen via RVO in 2013

Ministerie	Bedrag € mln	Bedrag € mln verstrekt via RVO	% bedrag verstrekt via RVO
EZ	2.409	1.122	46,6%
VWS	1.231	34	2,7%
BuZa + OS	1.114	88	7,8%
OCW	620	5	0,8%
I & M	140	56	40,2%
BZK + W&R	124	30	24,1%
VenJ	69	0	0%
SZW	41	0,45	1,1%
DEF	19	0	0%
FIN	3	0	0%
Totaal	5.770	1.787	30,9%

De RVO is ontstaan uit een fusie van Agentschap.nl (EZ) en de Dienst Regelingen (LNV) en valt onder het ministerie van Economische Zaken. RVO verzorgt het ontvangen, beoordelen, beslissen, betalen en verantwoorden van subsidieaanvragen voor de volgende ministeries: EZ, BuZa, I&M, VWS, OCW, SZW en BZK. RVO verstrekt geen subsidies namens Def, V&J en Fin. De rol van de RVO als controlerende actor is vastgelegd in Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). RVO is behalve in de uitvoering ook betrokken bij het ontwikkelen van sommige subsidieregelingen. Een beleidsdirectie van een ministerie stelt dan een subsidieregeling op in hoofdlijnen, waarna de RVO gevraagd wordt om een beoordeling te geven van onder andere frauderisico's en handhaafbaarheid.

RVO is bij de verstrekking van subsidies voor de verschillende departementen net als de beleidsdirecties zelf gebonden aan het USK. Een analyse door de Auditdienst Rijk (ADR) in opdracht van Buitenlandse Zaken wees uit dat BuZa en RVO op grote lijnen dezelfde procedures hanteren bij subsidieverstrekking. Dit geldt naar verwachting ook voor de andere ministeries. Desondanks is de precieze invulling van de taken bij RVO iets anders dan bij de departementen en spelen er mogelijk – naast gelijksoortige risico's – ook andere risico's.

3.3.1 *Het proces van verlening van rijkssubsidies door RVO*

De RVO hanteert in de toezichthoudende rol verschillende niveaus.

1) De eerstelijns handhaving: de projectadviseurs.

De eerstelijns handhaving van RVO bestaat uit projectadviseurs. Projectmedewerkers zijn technisch onderlegd en kunnen projecten en aanvragen inhoudelijk toetsen op haalbaarheid. In naar schatting 1% tot 2% van de aanvragen leggen zij een fysiek bezoek af. De steekproeven en bezoeken zijn gebaseerd op de risicoanalyse. Het is niet duidelijk op welke wijze bedrijfsbezoeken bij de uitvoering van de verschillende regelingen wordt geregistreerd en of dit eenduidig gebeurt.

Bij onregelmatigheden wordt in eerste instantie corrigerend opgetreden. Bij vermoedens van fraude wordt er een melding gedaan bij de []. De toets op financiële verantwoording wordt uitgevoerd door financieel economisch medewerkers. Bij onduidelijkheden of onvolkomenheden wordt ook hier corrigerend opgetreden.

2) De tweedelijns handhaving

Bij RVO wordt binnen de afdeling Juridische Zaken 2,5fte ingezet voor interne administratieve fraudeonderzoeken. Zij werken voor alle onderdelen van RVO en alle regelingen die RVO verstrekt.

Daarnaast is binnen het team Expertise Centrum Uitvoering en Handhaving (ECUH) circa 3fte beschikbaar voor handhavingstaken. Deze medewerkers zijn echter ook betrokken bij kaderstelling en aanverwante bezigheden, waardoor er binnen het team ECUH weinig tijd beschikbaar is voor tweedelijns handhavingsonderzoeken. Het team ECUH wordt momenteel uitgebreid, zodat meer capaciteit beschikbaar zal komen voor tweedelijns handhaving.

Intern administratief onderzoek

Het fraudeteam bij de afdeling Juridische Zaken (2,5fte) verricht interne administratieve onderzoeken naar aanleiding van vermoedens van fraude. Daar waar nodig wordt een beroep gedaan op de eerstelijns handhaving (projectadviseurs) of de [] voor het afleggen van fysieke handhavingsbezoeken. Het is in dit rapport niet aan te geven hoe vaak deze fysieke bezoeken worden uitgevoerd.

Controle-bezoeken

Los van interne onderzoeken op basis van meldingen is er bij de tweedelijns handhaving ook de bevoegdheid om doorlopend te controleren. Bij alle subsidies kan steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Het controle-percentages verschilt per regeling

en hangt ook af van de ingeschatte risico's van de regeling. Binnen één regeling kunnen verschillende risico inschattingen bestaan afhankelijk van het type aanvrager. Controlebezoeken door de tweedelijns handhaving lijken echter in de praktijk enkel plaats te vinden op basis van meldingen van de projectadviseurs. Voor het uitvoeren van deze controlebezoeken is binnen het team ECUH momenteel nauwelijks tijd beschikbaar. Het team ECUH is zoals aangegeven echter wel in opbouw. Wanneer tijdens een controlebezoek fraude wordt gedetecteerd wordt melding gedaan bij de [redacted].

3) De [redacted]

Bij een redelijk vermoeden van fraude op basis van het interne administratieve onderzoek uitgevoerd door het fraudeteam van de afdeling Juridische Zaken wordt na interne afstemming door de [redacted] aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

3.3.2 *Risico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door RVO*

Net als bij de risico's in het proces van verstrekking en toezicht door departementen wordt hieronder een beeld geschetst waarbij in beperkte mate kon worden uitgegaan van exact cijfermateriaal. In dit onderzoek is geprobeerd in samenwerking met RVO zoveel mogelijk cijfermateriaal te verzamelen over de toezichts-capaciteit, het aantal terugvorderingen, weigeringen, aanpassing van beschikkingen en meldingen. RVO moest echter aangeven dat een regeling-overschrijdend, centraal beeld van deze punten niet voorhanden is. De onderstaande risico's zijn gebaseerd op interviews en dossieranalyse van aangiften die door RVO zijn gedaan. Er kan niet worden aangegeven hoe vaak de volgende risico's optreden en of dit per regeling die RVO uitvoert verschilt.

Deze ontwikkelingen erkennende kunnen de volgende risico's worden onderscheiden in het huidige proces van verstrekking en toezicht:

1) Beperkte capaciteit voor bestuurlijke handhaving:

De handhaving capaciteit bij RVO is met name voor de tweede lijn beperkt. Geconcludeerd kan worden dat de bestuurlijke handhaving van misbruik met rijkssubsidies bij RVO momenteel zeer beperkt is ingevuld.

Bij de eerste lijn ligt de capaciteit genuanceerder, omdat in principe iedere projectadviseur bij de behandeling en het beheer van een subsidieaanvraag bepaalde controles uitvoert. Iedere projectadviseur is in die zin een deel van zijn tijd bezig met fraudebestrijding. Een regeling-overschrijdend overzicht van de controlepercentages ontbreekt echter. Daarnaast is het moeilijk een inschatting van specifieke capaciteit te maken, omdat er geen duidelijke scheidslijn is tussen het regulier behandelen van een subsidieaanvraag en het doen van aanvullende controle.

2) Beperkte check op aanvragers vooraf en beperkt gebruik van mogelijkheid tot uitsluiting:

Net als bij de behandeling van subsidies door departementen geldt ook bij RVO dat nog geen adviesaanvraag is binnengekomen bij Bureau BIBOB.

In de dossieranalyse bleek dat er bij twee aangiften sprake was een aanvrager die al eerder door RVO werd verdacht van misbruik. De subsidieaanvraag werd echter niet afgewezen. Wel werd in de aanvraagfase extra onderzoek gedaan, waarbij in het ene geval werd geconstateerd dat de betrokkenen tegen wie eerder aangifte was gedaan, formeel geen partij meer was in de vervolgaanvraag. In het andere geval bleek na contact met de FIOD dat een betrokkene in de aanvraag niet als verdachte werd gezien. In deze gevallen was er daarom volgens RVO geen juridische basis om de aanvraag af te wijzen.

Mogelijk hangt de terughoudendheid van weigering van subsidieaanvragen naast de juridische basis ook samen met de zorg om een schadeclaim te ontvangen van de geweigerde aanvrager. Dit zou echter nader onderzocht moeten worden.

3) Beperkte toepassing van beschikbare handhavingsmogelijkheden:

Gerelateerd aan de beperkte capaciteit van het team handhaving is een beperkte toepassing van beschikbare handhavingsmogelijkheden. In positieve zin valt op te merken dat de scheiding tussen handhaving en verlening bij RVO duidelijker is gemaakt dan bij departementen – waar beleidsmedewerkers die verstrekken soms zelf ook sancties moeten toepassen. Dit kan actieve en consistente toepassing van de beschikbare handhavingsmogelijkheden ten goede komen.

De tweedelijns handhaving treedt momenteel alleen op bij meldingen van projectmedewerkers. Zowel administratieve onderzoeken als fysieke controlebezoeken vinden plaats na melding van projectmedewerkers (de eerstelijns handhaving). Mochten de projectadviseurs geen waarde zien in bestuurlijke handhaving dan zullen zij onregelmatigheden niet melden en kan als gevolg daarvan niet handhavend worden opgetreden.

In een interview merkte een medewerker van RVD op dat projectadviseurs er vaker voor zouden kiezen om beschikkingen tussentijds aan te passen dan dat voor oplegging van sanctiemiddelen wordt overwogen. Exacte cijfers hierover zijn niet bekend. Net als geconstateerd werd bij de departementen heeft RVO sinds de invoering van de Boetewet op 1-1-2013 nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Afgaande op gesprekken met RVO zou ook terugvordering slechts beperkt worden toegepast. Over het aantal terugvorderingen en de omvang van terugvordering ontbreken echter exacte cijfers.

4) Beperkt regeling-overschrijdend overzicht; geen overzicht op natuurlijke personen.

- a) Registratie van onregelmatigheden, terugvorderingen en eventuele boetes zijn bij RVO niet centraal geregeld, maar worden per regeling bijgehouden. Een centraal overzicht ontbreekt. Het fraudeteam heeft wel een overzicht van de in het verleden onderzochte zaken en gedane aangiftes. Koppeling met andere interne systemen is echter niet aanwezig.
- b) RVO registreert niet of dezelfde personen vanuit verschillende regelingen subsidie ontvangen. Wanneer misbruik bij een subsidieverstrekking is geconstateerd kan het voorkomen dat dezelfde ontvanger meerdere subsidies tegelijkertijd ontvangt. Het is onduidelijk of misbruik bij de ene regeling gevolgen heeft voor andere subsidieverstrekkingsaanvragen aan dezelfde ontvanger.
- c) Meldingen/onregelmatigheden bij departementen en RVO worden nog onvoldoende naast elkaar gelegd.

5) Betrokkenheid (oud-)medewerkers:

Sinds 2008 zijn er vier incidenten geweest waarbij een RVO medewerker betrokken was. In zulke gevallen wordt altijd aangifte gedaan die meestal door de regionale OM-onderdelen worden behandeld. In het meest recente geval ging het om iemand die in een systeem aanvragen kon invoeren, beoordelen en goedkeuren. Naar aanleiding hiervan is het administratieve proces aangepast. Om een en ander in perspectief te plaatsen: de RVO heeft 2600 medewerkers.

4 Omvang van subsidiefraude

4.1 Omvang

Voor dit overzicht is gebruik gemaakt van de volgende informatie:

- het aantal meldingen bij departementale M&O-meldpunten in 2013;
- het aantal aangiften door departementen;
- het aantal meldingen, administratieve onderzoeken en aangiften door RVO;
- het aantal aangiften bij het OM (FP) 2006-2014
- het aantal afgeronde en lopende opsporingsonderzoeken 2006-2014.

Voor een meer volledig overzicht zouden ook het aantal terugvorderingen, afwijzingen, intrekkingen en verminderingen van uitbetaalde subsidie gebruikt kunnen worden. Deze informatie wordt echter niet door alle subsidieverstrekkers centraal geregistreerd en vergt daarom nadere analyse.

4.2 Meldingen, aangiften en strafrechtelijke onderzoeken

Meldingen bij departementale M&O-meldpunten en aangiften door departementen

In totaal werd in 2013 op rijksniveau voor 5,7 miljard aan subsidies uitgegeven. Het aantal onregelmatigheidsmeldingen in de M&O-registers bij de departementen ligt, afgezien van BuZa die 5 meldingen en SZW die 4 meldingen verzamelden, op nul. Deze meldingen hebben niet tot een aangifte bij het OM geleid.

Bij geen van de andere departementale meldpunten voor misbruik met subsidieverstrekking staan meldingen geregistreerd. Ook zijn er geen overzichten voor het aantal terugvorderingen of afwijzingen op departementaal niveau.

Vanuit de departementen is volgens de beschikbare informatie eenmaal door een departement aangifte gedaan voor een vermoeden van strafbare feiten die zich in de periode 2002-2003 zouden hebben afgespeeld. Deze aangifte is niet door het FP, maar door een Regioparket behandeld. Vanwege de oudheid van deze zaak valt deze buiten de reikwijdte van dit rapport.

Tabel 3: Meldingen in departementale M&O-meldingenregisters in 2013

Ministerie	Meldingen in M&O-meldingenregister
BuZa	5 (3 bewezen malversaties, 1 in onderzoek, 1 betreft een niet-bewezen malversatie)
SZW	4
Overige ministeries	0
Totaal	9

Meldingen, onderzoeken en aangiften door RVO

Bij RVO werden in 2013 38 meldingen onderzocht, op basis waarvan 10 aangiften bij het Openbaar Ministerie (OM) zijn gedaan. RVO beschikt (nog) niet over een regeling-overschrijdend centraal overzicht wordt bijgehouden van vermoedens en gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik en het aantal terugvorderingen of afwijzingen.

Tabel 4: Aangiften en fraudeonderzoeken aangaande rijkssubsidies door RVO in 2013¹⁷.

Ministerie	Fraudeonderzoeken door RVO (op basis van meldingen)	Aangiften door RVO
EZ	19	7
BZK	6	2
BuZa	6	0
I&M	5	1
OCW	1	0
Ov ¹⁸	1	0
Totaal	38	10

Aangiften en strafrechtelijke onderzoeken OM 2006-2014

Bij het OM zijn sinds 2006 in totaal 61 aangiften binnengekomen aangaande fraude met rijkssubsidies. Vijf aangiften hebben geleid tot een strafrechtelijk onderzoek dat inmiddels is afgerond en 7 aangiften zijn momenteel in behandeling bij een opsporingsdienst. Van deze onderzoeken zijn er twee door de FIOD en drie door ILT-IOD afgerond. Vier aangiften zijn momenteel in onderzoek bij de FIOD, twee bij ILT-IOD en een bij ISZW Directie Opsporing.

Zaken in voorbereiding

Daarnaast zijn momenteel 2 zaken in voorbereiding bij de bijzondere opsporingsdiensten. Het gaat hier om een zaak in voorbereiding omtrent een OCW-subsidie (in voorbereiding bij de FIOD) en een zaak rond een EZ-subsidie (in voorbereiding bij de NVWA-IOD).

Tabel 5: Aangiften en opsporingsonderzoeken over de periode 2006-2014

Ministerie	Aantal aangiften	Onderzoek ingesteld en afgerond (incl. schadebedrag ¹⁹)	Onderzoek lopende (incl. schadebedrag)
EZ	19	1 (2010, geen nadeel ²⁰ , FIOD)	1 (€114.603, FIOD)
I&M	23	3 (2007, (geseponeerd, €500, geen nadeel, ILT-IOD)	2 (€28.500; €80.000, FIOD), 1 (€1.600.000; ILT-IOD)
BuZa	5	1 (2010, €315.756 ²¹ , FIOD)	0
SZW	2	0	1 (€70.000, ISZW Directie Opsporing)
BZK	8	0	1 (geen nadeel ²² , ILT-IOD)
VWS	1	0	0
DCW	1	0	0
Rijksregeling	2	0	1 (€28.500, FIOD)
Totaal aantal	61	5	7
Totale schade		€316.256	€2.036.206

Op basis van deze gegevens – 10 aangiften in 2013 door RVO, 61 aangiften sinds 2006 bekend bij het OM, geen meldingen van misbruik bij departementen anders dan BuZa en

¹⁷ In dit overzicht zijn geen aangiften of onderzoeken opgenomen die vanuit de voormalige Dienst Regelingen afkomstig zijn, dit overzicht is gebaseerd op informatie van voormalig Agentschap.nl.

¹⁸ Ov is, volgens RVO, 'een klein signaal dat niet tot nader onderzoek leidde en niet aan een departement gekoppeld kon worden'.

¹⁹ Voor het schadebedrag wordt hier uitgegaan van de onterecht uitbetaalde subsidiebedragen.

²⁰ Het betrof een poging. Een lening van € 4.000.000 is niet verstrekt, derhalve geen financieel nadeel.

²¹ Het OM is een schikking overeengekomen. De onterecht ontvangen subsidie is terugbetaald. Daarnaast zijn taakstraffen en geldboetes opgelegd.

²² Het onderzoek is recent gestart en er is nog geen schadebedrag bekend. In het deelrapport van IL-IOD is deze zaak door de zeer recente startdatum nog niet opgenomen.

SZW en een opgeteld schadebedrag van €2.352.462 voor de 5 afgeronde en 7 lopende strafzaken samen - op totale rijksbrede subsidiebestedingen van 5,7 miljard in 2013 - zou men kunnen concluderen dat de omvang van fraude met rijkssubsidies gering is. Deze cijfers hoeven echter niet te betekenen dat van fraude geen sprake is: een groot gedeelte zou immers kunnen plaatsvinden zonder dat dit wordt gedetecteerd.

4.3 Beperkt aantal meldingen

Opvallend is dat hoewel het grootste deel van de subsidies (69,1%) direct via de departementen wordt verleend, slechts vanuit twee ministeries een beperkt aantal meldingen bekend is.

5 Strafrechtelijke handhaving

5.1. De intake van aangiften omtrent fraude met rijkssubsidies

Aangiften betreffende fraude met rijkssubsidies worden grotendeels behandeld door het Functioneel Parket, het landelijke fraude-onderdeel van het OM. Aangiften worden beoordeeld op algemene en zaaksspecifieke afwegingscriteria.

Algemene afwegingscriteria

Algemene afwegingscriteria voor inzet van het strafrecht zijn de ernst van het strafbare feit en de aard van de dader, waarbij factoren als de omvang van de financiële schade, de mogelijke gevolgen van strafbaar gedrag, de samenloop met andere delicten (zoals geweld, corruptie en fraudeconstructies) en de persoon van de dader (recidive, calculerend gedrag). Daarnaast telt als algemeen criterium het bestaan van andere afdoeningsmogelijkheden of verhaalsmogelijkheden, zoals bestuursrechtelijk ingrijpen of privaatrechtelijk verhaal. Bestaan andere geschikte afdoeningsmogelijkheden, dan kan dit een reden zijn het strafrecht niet in te zetten.

Zaaksspecifieke afwegingsgronden

a) Alternatieve afdoeningsmogelijkheden bij subsidiefraude-aangiften:

Specifiek bij subsidiefraude-aangiften kijkt het OM naar de bestuursrechtelijke mogelijkheid om subsidie af te wijzen, een toegekende subsidie in te trekken, subsidie in mindering te brengen en een subsidie terug te vorderen. Tot de invoering van de Boetewet op 1 januari 2013 konden departementen en RVO geen bestuurlijke boetes opleggen. In het uiterste geval konden zij alleen subsidie terugvorderen. Voor 'leedtoevoeging' waren zij afhankelijk van opsporingsdiensten en het OM, die een zaak strafrechtelijk kunnen behandelen.

Met de Invoering van de Boetewet zijn de bestuursrechtelijke afdoeningsmogelijkheden van departementen en RVO uitgebreid.

Oit heeft uitwerking op de afweging om zaken wel of niet strafrechtelijk te behandelen.

b) Oe hoogte van het financieel nadeel:

Fraude tot €15.000 wordt in beginsel niet strafrechtelijk opgespoord en vervolgd. Fraude boven de €15.000 kan in aanmerking komen voor opsporing en vervolging wanneer de betreffende zaak een duidelijke maatschappelijk inbreuk teweeg brengt. Oat kan het geval zijn als een of meer 'overige' factoren aanwezig zijn.

Belangrijker dan het financiële belang van de zaak is echter de maatschappelijke uitstraling van een zaak. Naast het financiële nadeel zijn ook andere factoren bepalend (zie hieronder).

c) Overige factoren:

Oe samenloop met andere delicten, recidive, fraude gepleegd met medeweten of medewerking van ambtenaren van uitkerende instanties, fraude in georganiseerd verband, het gebruik van een stroman, de benadeling van derden en concurrentievervalsing, misbruik van rechtspersonen, het gebruik van een adviseur, vertegenwoordiger of facilitator.

Als op grond van bovenstaande afwegingsgronden de beslissing tot vervolging wordt genomen wordt de aangifte uitgezet naar een van de bijzondere opsporingsdiensten: de ILT-IOO, ISZW Directie Opsporing, NVWA-IOO of de FIOO. In de vorige paragraaf is aangegeven dat bij het OM sinds 2006 in totaal 61 aangiften zijn binnengekomen aangaande fraude met rijkssubsidies. Vijf aangiften hebben geleid tot een strafrechtelijk onderzoek dat inmiddels is afgerond, 4 aangiften zijn momenteel in onderzoek bij de

FIOD, 2 bij ILT-IOD en 1 bij ISZW Directie Opsporing. Deze zaken bevinden zich nog in de opsporingsfase en zijn nog niet voor de rechter gebracht.

Van de 61 aangiften sinds 2006 zijn in totaal 12 (20%) in opsporing genomen. Twee aangiften bevinden zich daarnaast momenteel in de fase van voorbereidend onderzoek. Er zijn verschillende redenen waarom aangiften wel of niet tot een opsporingsonderzoek leiden. Analyse van de niet in behandeling genomen aangifte wijst uit dat onder andere de volgende redenen door het OM zijn aangedragen om een aangifte niet te accepteren:

- Er zijn onvoldoende aanwijzingen voor subsidiefraude: een essentieel onderdeel van de strafbaarheid van een subsidieaanvraag – in termen van oplichting – is de opzet: er moet vaststaan dat de aanvrager het oogmerk had de subsidieverlener te misleiden. In sommige aangiftes is niet vast te stellen dat de aanvrager niet de bedoeling had de subsidiegelden conform de aanvraag in te zetten. Wanneer achteraf blijkt dat de gelden voor iets anders zijn ingezet, kan er ook sprake zijn van wanbestuur in civielrechtelijke zin. Civielrechtelijke wanprestaties zijn niet zonder meer gelijk te stellen aan delicten als oplichting of verduistering.
- Te gering nadeel: de aangifte bevat een nadeel van minder van 15.000 euro²³, of er is geen nadeel vastgesteld;
- Het betreft oude feiten;
- Er is al een civielrechtelijke procedure in gang gezet. Om onderhavige strafbare feiten te bewijzen zou een uitgebreid en kostbaar onderzoek moeten worden uitgevoerd in het buitenland (met name ontwikkelingslanden). Inschatting is dat het moeilijk zal zijn voldoende bewijs te vergaren.

Recidive, een voorbeeldfunctie van de overtreder (zoals een medewerker van RVO) en een nadeel van hoger dan 15.000 euro kunnen redenen zijn om aangifte wel te accepteren. Het OM geeft dan opdracht tot nader onderzoek, waarna eventueel een strafrechtelijk onderzoek kan worden gestart.

Door de beperkte inzet van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen bij RVO en ministeries kan het OM de enige instantie lijken die de middelen heeft om te acteren. In een groot aantal gevallen is het OM echter niet de aanwezige instantie om te acteren, omdat bestuurlijke sancties zoals een bestuurlijke boete hier meer passend zouden zijn. Aangezien bestuurlijke handhavingsmiddelen beperkt worden toegepast betekent dit mogelijk dat een groot deel van fraude met rijkssubsidies noch bestuursrechtelijk, noch strafrechtelijk wordt opgepakt.

Wat betreft de strafrechtelijke handhaving kunnen enkele risico's worden onderscheiden:

- 1) Bij opsporingsdiensten en OM bestaat onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de vier bijzondere opsporingsdiensten in het in behandeling nemen van aangiften. Het is niet helder welke dienst waarvoor verantwoordelijk is in de opsporing van fraude met rijkssubsidies.
- 2) De inzet van het strafrecht kan onevenredig belastend zijn wanneer bestuurlijke interventiemogelijkheden wel bestaan maar niet worden ingezet. Bij opsporingsdiensten en OM bestaat een zekere terughoudendheid om aangiften in behandeling te nemen zolang bestuurlijke middelen beperkt worden benut.
- 3) Door frequente contacten tussen de subsidie-uitgever en de subsidieontvanger gedurende het proces – inclusief toezeggingen die hierin formeel dan wel informeel zijn gedaan – kampen subsidiefraudezaken soms met een probleem omtrent de bewijsbaarheid.

²³ Deze grens is niet hard; ook aangiften met een nadeel van lager dan 15.000 kunnen in behandeling worden genomen als andere factoren daartoe aanleiding bieden.

5.2. Fraudeconstructies op basis van casuïstiek

Op basis van 61 aangiften, 5 afgeronde, 7 lopende onderzoeken en 2 onderzoeken in de voorbereidende fase kunnen een aantal fraudeconstructies worden onderscheiden.

In algemene zin valt op dat veelal sprake is van eenvoudige vormen van valsheid in geschrifte, zoals het wijzigen van een datum in een overeenkomst of aanvraagformulier of het ten onrechte meermalen aanvragen van dezelfde subsidie of voor hetzelfde project. De ontdekking van subsidiefraude is doorgaans het gevolg van slordigheden (inconsistentie) van fraudeurs. Detectie van subsidiefraude is nu vaak afkomstig van derde partijen buiten RVO of departementen om, bijvoorbeeld bedrijven die volgens de fraudeurs bij een subsidieaanvraag betrokken zijn, maar die hier in werkelijkheid niets vanaf weten en alarm slaan bij de subsidieverstrekker.

Achteraf, bij concrete vermoedens van fraude, blijkt dat de fraude relatief eenvoudig vast te stellen is na gericht onderzoek door toezichthouders. In enkele gevallen speelde een in subsidieaanvragen gespecialiseerde adviseur (intermediair) een actieve rol in de fraudezaak.

Enkele voorbeelden van concrete fraudeconstructies zijn:

- Een hernieuwde aanvraag van eenzelfde persoon voor hetzelfde project, waarbij hij doet voorkomen dat het alsof het om een andere locatie gaat dan de vorige keer;
- Het opgeven van een bankrekeningnummer dat niet bij een bedrijf hoort om zo in plaats van dat bedrijf de subsidie te ontvangen;
- Het doen van een wijzigingsverzoek met een gratis e-mailadres (die niets met de eerdere aanvraag te maken heeft) dat wordt geaccepteerd, zonder dat gecontroleerd is of dit dezelfde persoon is als de aanvrager;
- Eenvoudige vormen van valsheid in geschrifte, waaronder het kopiëren van handtekeningen bij valse aanvragen en het antedateren van facturen en certificaten;
- Bij een (niet in behandeling genomen) aangifte was sprake van een oud-medewerker van RVO die op zo'n wijze had geadviseerd dat in de aanvraag was toegewerkt naar de maximale subsidiekosten, in plaats van reële projectkosten.

Uit de dossieranalyse kan ook een aantal voorbeelden worden gehaald waarbij in de fase van toewijzing of toezicht gebreken zijn gebleken:

1) Betrokkenheid subsidieadviseurs niet transparant:

Aanvragers van subsidies hoeven niet aan te geven of zij een subsidieadviseur hebben ingeschakeld. Mocht een malafide subsidieadviseur betrokken zijn bij meerdere aanvragen, blijkt dit dus niet altijd bij de aanvraag en kan een aanvraag op basis hiervan niet altijd worden afgewezen.

2) Beperkte check op aanvragers:

Bij een aantal dossiers blijkt dat er bij de toewijzing van subsidie door RVO een beperkte check was op de aanvragers. Bij een lopend onderzoek van de ILT-IOD bleek bijvoorbeeld dat op het adres van de aanvragers meerdere malafide bedrijfjes waren gevestigd, iets dat in openbare bronnen had kunnen worden opgezocht. Ook kreeg deze (malafide) subsidieontvanger subsidies vanuit verschillende regelingen, terwijl er binnen RVO tussen de afdelingen die de deze regelingen beheren geen onderlinge informatie-uitwisseling bestond.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Een overzicht van bestedingen aan rijkssubsidies in 2013 toont aan dat er grote verschillen zijn in de manier waarop ministeries gebruikmaken van het subsidie-instrument. EZ, VWS en BuZa verstrekten in 2013 ruim 82% van de rijkssubsidiebestedingen, terwijl OCW, I&M, BZK, VenJ, SZW, Def en Fin samen verantwoordelijk waren voor de resterende 18%. Ministeries verschillen ook in het type subsidies dat zij verstrekken en de relatie tot de afnemer. Er is onderscheid in 1) subsidies die onder een subsidieregeling vallen waarbij er een groot verloop in afnemers is, en 2) langlopende subsidies met organisaties en ZBO's. Voor subsidieregelingen en langlopende subsidierelaties worden in dit rapport andere risico's gesignaleerd.

Een belangrijk verschil zit ook in de wijze van verlening: direct via de departementen of met tussenkomst van uitvoeringsorganisatie RVO. Zowel RVO als departementen gaan bij de verstrekking uit van de beleidskaders gesteld in het Uniform Subsidiekader (USK) en het Raamwerk voor Uitvoering Subsidies (RUS). De manier waarop aan deze beleidskaders invulling wordt gegeven verschilt echter licht tussen RVO en de departementen. Hoewel soms het beeld bestaat dat de meeste subsidies via RVO worden verleend blijkt uit cijfers van RVO dat slechts 30,9% van de subsidiebestedingen via RVO loopt. De resterende 69,1% van rijkssubsidies wordt via de departementen behandeld, beheerd en gecontroleerd. Voor een integrale aanpak van fraude met rijkssubsidies is daarom inzet van zowel RVO als departementen noodzakelijk.

Mogelijke risico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door departementen zijn:

- 1) Bij langdurige subsidierelaties is er mogelijk minder alertheid op misbruik en een minder actieve en consistente toepassing van de beschikbare handhavingsmogelijkheden:
 - a) Door langdurige subsidierelatie tussen de verlener en begunstigde kunnen elsen aan formele verantwoordingen omlaag worden gesteld;
 - b) Tussentijdse betrokkenheid van de subsidieverlener in het subsidieproces kan kans op actieve en consistente toepassing van handhavingsmiddelen verminderen.
- 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;
 - a) Er is een focus op regelingen, waarbij risico-inschattingen voor individuele subsidies mogelijk minder aandacht krijgen.
 - b) De onafhankelijkheid van het oordeel kan bij risicoanalyses niet altijd worden gegarandeerd.
- 5) Beperkt overzicht en informatie-uitwisseling tussen beleidsdirecties en tussen departementen.
- 6) Beperkte check op aanvragers bij subsidieaanvragen;
- 7) Beperkte uitvoering van administratieve en fysieke controles.

Mogelijke risico's in het proces van verlening van rijkssubsidies door RVO zijn:

- 1) Beperkte capaciteit voor bestuurlijke handhaving;
- 2) Beperkte check op aanvragers vooraf en beperkt gebruik van mogelijkheid tot uitsluiting;
- 3) Beperkte toepassing van beschikbare handhavingsmiddelen;
- 4) Beperkt regeling-overschrijdend overzicht; geen overzicht op natuurlijke personen;
- 5) Betrokkenheid (oud-)medewerkers van RVO.

Mogelijke risico's rond strafrechtelijke handhaving:

- 4) Onduidelijkheid over taakverdeling tussen de bijzondere opsporingsdiensten in het in behandeling nemen van aangiften van subsidiefraude;
- 5) Bij beperkt bestuursrechtelijk optreden enige terughoudendheid bij OM en opsporingsdiensten om aangiften strafrechtelijk op te pakken;
- 6) Door frequente contacten met en toezeggingen aan subsidieontvangers door subsidieverstrekkers gedurende het proces kampen subsidiefraudezaken soms met een probleem omtrent de bewijsbaarheid.

Deze risico's moeten gelegd worden naast de beperkte aantallen meldingen, aangiften en strafrechtelijke onderzoeken en de eenvoud van de fraudeconstructies die in de van afgeronde en lopende strafzaken konden worden onderscheiden. Sinds 2006 zijn in totaal 61 aangiften van fraude met rijkssubsidies bekend bij het Functioneel Parket (OM). Vanuit departementen kwam eenmaal een aangifte op grond van een vermoeden van strafbare feiten die zich in de periode 2002-2003 zouden hebben afgespeeld. Sindsdien zijn geen aangiften vanuit de departementen bekend. Alle departementen houden sinds de invoering van het Uniform Subsidie Kader een departementaal overzicht bij van misbruik bij subsidieverstrekingen. Behalve bij Buitenlandse Zaken is dit overzicht bij alle andere departementen vooralsnog leeg. Het is opvallend dat, hoewel RVO slechts 30,9% van de subsidieverleningen behandelt, vrijwel alle aangiften en meldingen van misbruik met rijkssubsidies door RVO zijn verzameld.

Van de 61 aangiften sinds 2006 zijn in totaal 12 (20%) in opsporing genomen. Twee aangiften bevinden zich daarnaast momenteel in de fase van voorbereidend onderzoek. Bij de beoordeling van aangiften maakt het OM gebruik van algemene en zaaksspecifieke afwegingscriteria. Redenen waarom aangifte niet in behandeling zijn genomen zijn onder andere dat er onvoldoende aanwijzingen zijn voor subsidiefraude, het oude feiten betreft, de schade gering is of er al een civielrechtelijke procedure in werking is gezet. Door de beperkte bestuurlijke handhaving bij RVO en ministeries kan het OM de enige instantie lijken die de middelen heeft om op te treden. In een groot aantal gevallen is het OM echter niet de aanwezige instantie om op te treden. Dit betekent mogelijk dat een groot deel van fraude met rijkssubsidies noch bestuursrechtelijk, noch strafrechtelijk wordt opgepakt.

In de 61 aangiften, 5 afgeronde, 7 lopende onderzoeken en 2 onderzoeken in de voorbereidende fase valt op dat veelal sprake is van eenvoudige vormen van valsheid in geschrifte. Detectie van deze fraudes komt vaak van derde partijen buiten RVO of departementen om, zoals bedrijven die door malafide subsidieaanvragers ten onrechte worden genoemd in valse subsidieaanvragen en hiervan alarm slaan bij de subsidieverstrekker. Achteraf, na een melding van zo'n derde partij, blijkt dat de fraude relatief makkelijk vast te stellen is door gericht onderzoek van de toezichthouder.

6.2 Aanbevelingen

Het zeer beperkte aantal meldingen van misbruik steekt af tegen de relatief eenvoudige fraudeconstructies die worden ingezet blijkens de aangiften, afgeronde en lopende strafzaken. Op basis van dit onderzoek worden daarom de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1) Neem de in dit rapport geschetste kwetsbaarheden bij subsidieverlening mee in anti-fraudetrajecten om de processen rond het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude aan te scherpen;
- 2) Overweeg een vervolgonderzoek in te stellen naar de in dit rapport gesignaleerde mogelijke risico's om nader te onderbouwen hoe vaak deze zich voordoen en op welke terreinen. Betrek hierbij ook de beleidsdirecties, aangezien veel van de in dit rapport beschreven risico's hierop betrekking hebben;
- 3) Vul de bestuurlijke handhaving nader in voor het detecteren en aanpakken van gevallen van misbruik. Dit vergroot de kans op succesvol strafrechtelijk optreden en legitimeert de inzet van dit zwaardere middel. Bovendien kunnen zaken die niet in aanmerking komen voor strafrechtelijk optreden op die manier toch worden aangepakt;
- 4) Een rijksbrede aanpak van fraude dient integraal te zijn; houd bij het opstellen van anti-fraudestrategieën rekening met het gegeven dat zowel departementen als RVO verantwoordelijk zijn voor controle op rijkssubsidies.
- 5) Maak heldere afspraken tussen opsporingsdiensten over de toedeling en behandeling van subsidiefraude-aangiften.

7 Bijlage I: Uitvoeringsvarianten op basis van het RUS.

1. **One touch subsidie** – Wordt gekenmerkt door een eenmalig contactmoment tussen de begunstigde en de uitvoering. De beoordeling is licht en bij voorkeur geautomatiseerd. Uitbetaling tot een bedrag van 25.000 euro voor het geheel van gesubsidieerde activiteiten (lump sum). Op grond van een risico-analyse vindt meteen een subsidievaststelling en een betaling plaats (optie a, bijv. bij bekende doelgroep) of 100 procent voorschot gevolgd door ambtshalve vaststellen (optie b, evt. steekproefsgewijze controle).

2. **Prestatie verantwoord** – Geschikt voor innovaties, investering en projecten. Voor verantwoording is het voldoende de gemaakte kosten te verantwoorden door een verklaring van de aanvrager van de gemaakte kosten. Uitbetaling van bedragen tussen 25.000 en 125.000 euro in lump sum of vast bedrag per prestatie. De aanvrager dient zich over de geleverde prestaties of de verrichte activiteiten te verantwoorden. De beoordeling is bij voorkeur geautomatiseerd. Indien inhoudelijke beoordeling nodig is wordt deze zo licht mogelijk uitgevoerd: op basis van een checklist met objectiveerbare criteria wordt beoordeeld of een aanvrager tot de doelgroep behoort en of de aangevraagde activiteit subsidiabel is. Er hoeft geen verantwoording plaats te vinden over de daadwerkelijk gemaakte kosten.

3. **Presteren en inzicht in kosten** – Geschikt voor grotere projecten met langere looptijd en een voorspelbaar verloop. Voor verantwoording is het voldoende de gemaakte kosten te verantwoorden door een (bestuurs)verklaring van de aanvrager over gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten. Uitbetaling van subsidiebedragen boven 125.000 euro in lump sum, vast bedrag per prestatie of voorspelbaar kostenpatroon in relatie tot de te leveren prestatie. Inhoudelijke beoordeling kan uitgebreider en kennisintensiever zijn, evt met een beoordelingscommissie die de projecten beoordeelt op kwaliteit. Bewijsstukken hoeven niet automatisch te worden meegezonden, maar kunnen steekproefsgewijs worden opgevraagd.

4. **Integrale behandeling** – Geschikt voor subsidieregelingen waarbij prestaties in mindere mate objectiveerbaar en meetbaar zijn, bijvoorbeeld bij projecten die vernieuwing realiseren. Er vindt een integrale verantwoording van prestatie en kosten plaats (incl controleverklaring). Zwaarste variant voor bedragen boven 125.000 euro waarbij wordt betaald voor de uit te voeren activiteiten op basis van beoordeling van een inhoudelijke projectplan en de bijgevoegde begroting. De verantwoording vindt plaats op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten: bewijsstukken moeten worden meegestuurd met de aanvraag tot subsidievaststelling. Er kan bij de verantwoording gevraagd worden naar een door een accountant opgestelde assurance-rapport, rapport van bevindingen of een goedkeurende verklaring.