

- Bezie de mogelijkheden voor verhoging van de toekomstige gereedstelling binnen gelijkblijvend budget.

Organisatie van het onderzoek

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): Defensie, Financiën, BuZa, AZ. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken (bijvoorbeeld McKinsey, RAND Europe, Clingendael, HCSS en een onderzoeksbureau gericht op bedrijfs-economische analyse). De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en Defensie.

De werkgroep start uiterlijk september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

5. Subsidies

De overheid heeft een breed instrumentarium tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren¹⁹ bijvoorbeeld subsidieverstrekking, garantstelling, verstrekken van leningen, oprichten van fondsen, opdrachtverstrekking, belastinguitgaven, bijdrage(n) aan, of verboden op. Daarbij is het de vraag of en hoe binnen het Rijk wordt afgewogen of welk instrument het meest geschikte is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten).

Het verstrekken van subsidies is een belangrijk en veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken, met aanzienlijke budgettaire consequenties.²⁰ Zo verstrekt de rijksoverheid ca. € 6 miljard (in 2013) aan subsidies en in gedeeld beheer met de Europese Commissie nog eens ca. € 1,5 miljard (2014) per jaar.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek (AR 2010, Rfv 2014,). Er is geen overkoepelend beeld in hoeverre het subsidie-instrumentarium van het Rijk bijdraagt aan het gecombineerde effect van de subsidieregelingen van verschillende overheden.

De redenen om subsidies in te zetten kunnen divers zijn: dit gebeurt bijvoorbeeld als de markt niet goed werkt (sociale woningbouw), risico's te hoog zijn (bedrijfssubsidies), externe effecten of financiële baten worden ondergewaardeerd (klimaatverandering of cultuur) of om het publieke belang te dienen (voorlichting door patiëntenverenigingen) (Eijgelshoven, Nentjes en Van Velthoven 2010). De reden voor verstrekking en de tegenprestaties voor subsidies verschillen. De aard van subsidies loopt uiteen van incidentele subsidies voor evenementen en waarderingssubsidies voor maatschappelijke initiatieven, tot permanente prestatiesubsidies voor essentieel geachte activiteiten (Rfv 2014).

¹⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61>

²⁰ Voor het begrip «subsidies» en wordt aangesloten bij de definities die opgenomen zijn in de Awb (artikel 4:21); daaruitvolgend de CW (artikel (4.10) en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Aan de inzet van subsidies kunnen ook nadelen kleven. Wanneer er in werkelijkheid geen sprake is van marktfalen zou verdringing van particuliere investeringen kunnen ontstaan. Subsidies kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie of zelfs staatssteun. Door subsidieafhankelijkheid kan innovatie en publieksbereik worden geremd. Subsidies kunnen ook perverse effecten hebben, als ze zowel tot economische als volksgezondheids- en milieuschade leiden (Myers en Kent 2001, Tillotson 2004). En tenslotte zijn er altijd opportunity costs, het geld dat aan subsidies wordt uitgegeven kan niet langer aan ander beleid worden gependend.

Beleidsmatige keuzes en regelgeving

Voor subsidies zijn drie regelingen van primair belang: het Integraal Afwegingskader (IAK) bij de keuze voor het instrument subsidies, de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten voor de beleidsafweging en het Uniform Subsidiekader (USK) bij de verstrekking van een subsidie.

Bij het komen tot de keuze voor het subsidie-instrument wordt binnen het Rijk gebruik gemaakt een afwegingskader (het Integraal Afwegingskader, IAK). Aan de hand hiervan wordt vastgesteld of dit het meest geëigende instrument is. Er is geen overkoepelend inzicht hoe het IAK in de praktijk wordt toegepast.

Bij de beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep en de beoordelingscriteria inzake de toekenning van subsidies gelden de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten (m.n. paragraaf 2.1).²¹ Hierbij staat de vraag voorop of het subsidie-instrument de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren. Hierbij is vanuit het oogpunt van effectiviteit een zorgvuldige afweging en waar mogelijk terughoudende toepassing van kleine subsidies van belang.

Als er besloten wordt om vanuit het Rijk een subsidie te verstrekken, geldt hiervoor sinds 2010 het Uniform Subsidiekader (USK). Het USK subsidiekader is gebaseerd op een aantal uitgangspunten: proportionaliteit (sturing op prestaties en hoofdlijnen en verantwoordingslasten); uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Het USK wordt op dit moment geëvalueerd en de uitkomsten worden meegenomen in dit IBO.

Vraagstelling

De werkgroep wordt verzocht om te onderzoeken in hoeverre het Rijk het subsidie-instrument effectief en doelmatig inzet. Op welke wijze het Rijk de afweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten voor specifieke beleidsdoelen, hoe het subsidie-instrument wordt geëvalueerd en wat daarvan de opvolging is.²² Het doel van dit IBO is om (waar nodig) handvatten te leveren om de besluitvorming rond subsidies verder te verbeteren. Het IBO beoogt rijksbrede lessen te trekken uit de individuele casuïstiek van de departementen.

²¹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1992, 230), laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 augustus 2008, nr. 068336, houdende vaststelling van de achtste wijziging Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals opnieuw integraal gepubliceerd in Staatscourant 22 september 2008, nr. 183, pag. 2.

²² Subsidies uit ODA-middelen worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat hier in 2014 een IBO naar is verricht.

De werkgroep beantwoordt hiertoe in ieder geval de volgende vragen:

1. Welke samenhang en dubbelingen zijn er vanuit inzet rijkssubsidies ten opzichte van subsidies verstrekt door de andere overheden?
De inzet van het subsidie-instrument vanuit het Rijk wordt mede in het licht van de subsidieverstrekking door andere overheden gezien. De decentrale overheden verstrekken gezamenlijk ca. 2,5 mld. aan subsidies. De vraag is waar de inzet van rijkssubsidies dubbelt of juist samenhang vertoont met die van andere overheden. Daarom wordt een inventarisatie gemaakt van welke subsidies de verschillende overheden verstrekken, aan wie zij deze verstrekken en met welke doelen. De inzet van subsidies door andere overheden is geen onderwerp van het onderzoek.
2. Hoe wordt binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten? Op basis van de inventarisatie uit vraag 1 wordt een representatieve selectie gemaakt van de subsidieregelingen van het Rijk, onderverdeeld naar beleidsterreinen. De selectie wordt in overleg met de betrokken beleidsdepartementen opgesteld en uiteindelijk door de werkgroep vastgesteld. De selectie moet de breedte van het rijkssubsidielandschap weerspiegelen. Aan de hand van deze concrete casuïstiek wordt in kaart gebracht hoe de beleidsafweging is gemaakt om uit het brede palet aan beleidsinstrumenten te kiezen voor inzet van het subsidie-instrument (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten). Het doel is hiervan om te bezien welke (beleids)afweging vooraf is gegaan aan de keuze voor dit instrument. Hierbij wordt ondermeer onderzocht of en zo ja op welke wijze:
 - *Het IAK is gebruikt;*
 - *Er een mix aan beleidsinstrumenten wordt ingezet om dit beleidsdoel te bereiken en hoe een subsidie daar in past;*
 - *Ex-ante effectanalyses zoals (maatschappelijke) kosten-batenanalyses zijn uitgevoerd;*
 - *De wijze waarop het subsidielandschap tussen verschillende overheden daarin wordt meegewogen;*
 - *Doelmatigheid en doelbereik vooraf zijn vastgesteld en gedurende de looptijd worden gemeten.*
3. Hoe worden subsidies van de rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten van deze evaluaties gedaan?
Hierbij wordt o.a. bezien in hoeverre bij deze evaluaties ook de overwegingen uit vraag 2 worden getoetst.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere (budgetneutrale) beleidsvarianten om de inzet van het subsidie-instrument door het Rijk te verbeteren. De beleidsvarianten zullen over verschillende typen/categorieën van subsidies gaan en niet over individuele regelingen en/of departementen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit de ministeries van FIN, AZ, EZ, VWS, OCW, SZW, IenM, BuZa, BZK en het CPB. De VNG en IPO zullen als experts bij vraag 1 van het onderzoek worden betrokken. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (2 secretarissen). De werkgroep start in september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.