

Vergaderjaar 2003–2004

29 214

Subsidiebeleid VWS

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2003

Inleiding

VWS herziert zijn subsidiebeleid grondig. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste het besef dat het huidige subsidiebeleid onvoldoende aansluit bij de actuele beleidsprioriteiten en verantwoordelijkheden van VWS. Ten tweede het verzoek van de Tweede Kamer om bestaande subsidierelaties tegen het licht te houden¹ en de toezeggingen die daarover zijn gedaan. De bezuinigingen op subsidies van VWS (oplopend tot € 127 miljoen in 2007 en verder) die in het hoofdlijnenakkoord zijn afgesproken en een rapport van de Algemene Rekenkamer over het beheer van subsidies² hebben de noodzaak van herziening van het subsidiebeleid nog eens onderstreept.

Nota subsidiebeleid VWS

Begin 2003 is daarom binnen VWS een traject gestart om een nieuw subsidiebeleid te ontwikkelen en de bestaande subsidies door te lichten. Het resultaat is de nota «Kennis, Innovatie, Meedoen; beleid begrotings-subsidies VWS»³ die wij u hierbij aanbieden. De nota schetst de contouren van het nieuwe beleid en biedt houvast voor de toekomst. Bovendien stelt de nota ons in staat afgewogen keuzes te maken met betrekking tot de huidige subsidies. Wij zijn ons ervan bewust dat die keuzes pijnlijke consequenties hebben, maar keuzes zijn – mede in het licht van de omvangrijke taakstellingen – onvermijdelijk. Deze brief geeft op hoofdlijnen inzicht in de uitkomsten van het onderzoek en gaat nader in op enkele belangrijke aspecten.

Financiële taakstelling

Het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet legt VWS een subsidietaakstelling op van € 59 miljoen in 2004, oplopend tot € 127 miljoen in 2007. Op basis van de uitgevoerde analyse en de opgestelde beleidsvisie hebben we

¹ Motie Van As, 28 600, nr 51, vergaderjaar 2002–2003.

² Rapport bij het jaarverantwoording 2002 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (28 880, nr. 35, vergaderjaar 2002–2003).

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

besloten tot een korting op instellingssubsidies¹ die oploopt tot € 64,3 miljoen in 2007. Het resterende bedrag, oplopend tot € 65,4 miljoen in 2007, zal worden gekort op het budget voor projectsubsidies² in de komende jaren. Wij hebben de taakstelling voor projectsubsidies verhoogd voor de jaren 2004–2007 en daarna, om ruimte te scheppen voorerschikking van prioriteiten binnen de VWS-begroting. De korting op projectsubsidies is thans naar rato in de begroting 2004 verwerkt, maar er vindt nog een nadere weging plaats. Over de uitkomsten hiervan zal de Tweede Kamer voorafgaand aan de behandeling van de begroting 2004 van VWS later dit jaar worden geïnformeerd.

Onderstaande tabel geeft een cijfermatig overzicht van de invulling van de subsidietaakstelling.

Tabel 1. Subsidietaakstelling Balkenende II VWS

In € x1000	2004	2005	2006	2007ev
Taakstelling VWS	59 000	105 000	105 000	127 000
Extra taakstelling projectsubsidies i.v.m. herprioritering binnen de VWS begroting	4 200	5 700	2 700	2 700
Totaal taakstelling	63 200	110 700	107 700	129 700
Bezuiniging instellingssubsidies	27 985	44 076	64 257	64 257
Bezuiniging projectsubsidies	35 215	66 624	43 443	65 443
Totaal bezuiniging	63 200	110 700	107 700	129 700

In totaal wordt dus een bedrag oplopend tot € 129,7 mln. gekort op een totaalbudget van ca. € 470 mln. De kortingen op het terrein van jeugd (op de landelijke jeugdorganisaties) en sport (op het algemeen functioneren van sportbonden) worden voor de helft weer geherinvesteerd in nieuw, meer lokaal gericht beleid voor jeugd en sport.

Daarnaast zal VWS de resterende middelen op het terrein van projectsubsidies³ de komende jaren gericht inzetten ten behoeve van de beleidsprioriteiten van VWS. Hierbij zal bijvoorbeeld het kwaliteitsbeleid in de zorg (o.a. door beroepsgroeporganisaties) bijzondere aandacht krijgen.

Wij hebben ervoor gekozen niet te korten op de specifieke uitkeringen die worden verstrekt aan provincies en gemeenten, onder meer ten behoeve van breedtesport, jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang en vrijwilligerswerk. Deze specifieke uitkeringen blijven ongemoeid omdat deze middelen bij uitstek zijn bedoeld om de meest kwetsbare groepen in onze samenleving te ondersteunen.

Reikwijdte herziening

De herziening van het subsidiebeleid heeft betrekking op alle subsidies, dus zowel begrotingssubsidies als subsidies in de sfeer van de premies⁴ en de tarieven in de zorg. In de onderhavige nota wordt echter alleen ingegaan op de begrotingsgefinancierde instellingssubsidies. Het terrein van premies en tarieven wordt apart onderzocht. Analoog aan de benadering bij de begrotingssubsidies worden de premiesubsidies met 10% gekort en sommige beëindigd (bijlage 2). Over de uitkomsten met betrekking tot de tarieven hoort u zo spoedig mogelijk van ons.

Totstandkoming nieuw beleid

Allereerst zijn de bestaande instellingssubsidies geïnventariseerd en doorgelicht. Hierbij is de vraag gesteld of die subsidies wel passen binnen de actuele beleidsdoelstellingen van VWS. Hierbij is tevens onderzocht in

¹ Instellingssubsidies zijn subsidies waarbij vaak sprake is van een langdurige relatie tussen subsidieverlener en -ontvanger en activiteiten die niet per definitie in de tijd zijn afgebakend.

² Projectsubsidies zijn subsidies voor de financiering van vast omschreven activiteiten voor een bepaalde duur.

³ Projectsubsidies worden o.a. ingezet voor onderzoek naar levensbedreigende ziekten, benchmarking ziekenhuizen, innovaties in de cure en care, onderzoek verslavingszorg, preventie kindermishandeling, breedtesporttrajecten.

⁴ Subsidies die worden verstrekt uit het fonds van de AWBZ of uit de kas van de Ziekenfondswet.

hoeverre deze subsidies doeltreffend, doelmatig en rechtmatig zijn. Vervolgens zijn de uitgangspunten en contouren van het nieuwe subsidiebeleid geformuleerd, aan de hand waarvan de consequenties voor de huidige instellingssubsidies zijn bepaald.

Bevindingen bestaande instellingssubsidies

De huidige subsidies zijn erg versnipperd en er is nauwelijks samenhang. Die versnippering is veroorzaakt door het gelijktijdig subsidiëren van veelal kleine organisaties met dezelfde doelstellingen en gelijksoortige en/of overlappende doelgroepen. Bovendien sluit een groot aantal van de huidige subsidies van VWS niet meer aan op de huidige beleidsdoelstellingen van VWS. Verder heeft de omvang van subsidies niet altijd een duidelijke relatie met de gesubsidieerde activiteiten, maar berust deze vaak op historische gronden. Tenslotte hebben bepaalde subsidierelaties zich gaandeweg ontwikkeld tot een verhouding waarbij het verrichten van diensten aan VWS op de voorgrond is komen te staan.

Uitgangspunten nieuw subsidiebeleid VWS

Op basis van de bevindingen van de doorlichting¹ zijn de uitgangspunten voor een nieuw subsidiebeleid ontwikkeld:

Subsidies koppelen aan duidelijke en concrete doelen

VWS gaat gericht subsidies verstrekken (in lijn met VBTB) op drie doelen: gezond en wel blijven (preventie, gezondheidsbevordering en welzijn), beter worden (genezen/ herstellen) en zorg voor kwetsbare groepen. Deze doelen nemen ook in de Beleidsagenda van VWS een prominente plaats in.

De verantwoordelijkheid van VWS is «zorgen dat» in plaats van «zorgen voor».

Het nieuwe subsidiebeleid doet nadrukkelijk een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen en instellingen. VWS zal die voorwaarden scheppen die ervoor zorgen dat anderen (patiënten/ consumenten, zorgverleners en zorgverzekeraars) hun rol kunnen vervullen. Subsidies kunnen daarbij helpen, maar alleen wanneer er een duidelijke verantwoordelijkheid van VWS is.

Subsidies alleen in bijzondere gevallen

VWS gaat alleen in bijzondere situaties subsidie verlenen. Subsidies worden alleen gebruikt wanneer andere instrumenten tekortschieten en tijdelijk extra geld noodzakelijk is. Het instrument van instellingssubsidie zal daarbij zoveel mogelijk worden beperkt. Inzet van flexibeler middelen als projectsubsidies heeft de voorkeur.

VWS stuurt op afstand

VWS zal de relaties met het veld ontvlechten. VWS bundelt daarom het uitvoeren van het subsidiebeleid en plaatst dat op afstand. VWS wil met een nieuwe – VBTB-gerichte – sturingsaanpak zorgen voor een betere verbinding met de alledaagse praktijk en een doelmatiger inzet van middelen. VWS concentreert zich op strategie en te bereiken resultaten.

Bovenstaande uitgangspunten geven een kader. Daarbinnen moeten echter, mede gelet op de beperkte budgettaire ruimte en de wens om op afstand te sturen, prioriteiten worden gesteld. Wij willen subsidies met name inzetten op de volgende thema's:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Kennis: Het vergaren, instandhouden en delen van essentiële kennis over (maatschappelijke) zorg en gezondheid. Subsidies dienen voor het in stand houden van een landelijke kennisinfrastructuur op het gebied van gezondheidsbevordering, preventie, curatieve zorg, care (verpleging en verzorging, thuiszorg) en maatschappelijke zorg (welzijn);

Innovatie: Het tijdelijk stimuleren van innovaties en ontwikkelingen die bijdragen aan een meer effectieve, klantgerichte en kwalitatief hoogwaardiger voorzieningen op het terrein van zorg, gezondheid en maatschappelijke zorg, en waarvoor ook andere financiers zijn.

Meedoen: Het versterken van de positie van kwetsbare groepen (gehandicapten, chronisch zieken), en van groepen die veel bijdragen aan het (maatschappelijke) zorgproces (mantelzorgers, vrijwilligers). Specifieke aandacht is nodig voor risicojeugd, de oorlogsgetroffenen en de organisaties die gaan over «herdenken en gedenken».

Gevolgen voor bestaande instellingssubsidies

Subsidies die niet passen in het nieuwe subsidiebeleid van VWS worden beëindigd. Het gaat daarbij om 130 subsidies. Bovendien wordt een aantal subsidies (13 in totaal) zo mogelijk overgedragen aan andere ministeries of overheden. De Tweede Kamer wordt daarover nader geïnformeerd in het kader van de behandeling van de begroting 2004 van VWS. Bij het stopzetten van subsidies spelen één of meer van de volgende overwegingen¹ een rol:

Voldoende regulier aanbod

In sommige gevallen gaat subsidie naar activiteiten die de reguliere zorgkanalen aanvullen. Zijn die reguliere activiteiten kwantitatief en kwalitatief toereikend, dan acht VWS de subsidiëring van aanvullende voorzieningen niet strikt noodzakelijk.

Tegengaan versnippering

Versnipperen van subsidiegeld is ongewenst, omdat dit ten koste gaat van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Subsidies die bijdragen aan die versnippering worden daarom gestaakt.

Eigen verantwoordelijkheid voorop

De rol van de overheid en van VWS verandert: er komt steeds meer aandacht voor eigen verantwoordelijkheden van burgers, instellingen en bevolkingsgroepen. Ook VWS kijkt naar de eigen verantwoordelijkheden. Subsidies die niet passen bij de verantwoordelijkheden van VWS worden gestaakt. In plaats van instellingssubsidies wordt meer nadruk gelegd op projectsubsidies.

Past niet (meer) bij het beleidsterrein en/of doelstellingen van VWS

Het beleidsterrein van VWS is dynamisch. Dat geldt ook voor de beleidsdoelstellingen. Activiteiten die niet langer passen bij de actuele beleidsprioriteiten van VWS worden niet langer gesubsidieerd.

Subsidies die blijven bestaan, gaan structureel omlaag. Alle instellingssubsidies gaan omlaag met 10 procent; dit is een algemene (generieke) korting die nodig is in verband met de toestand van de financiën van het Rijk en die ook te billijken is in het licht van de bezuinigingen die de rijksoverheidsdiensten worden opgelegd. Een beperkt aantal subsidies

¹ Een klein aantal subsidies wordt vanwege andere (uiteenlopende) redenen beëindigd.

wordt hiervan op specifieke gronden uitgezonderd. Enkele instellingen krijgen vanaf 2005 een aanvullende (specifieke) korting van 20 procent. Dit betreft instellingen die goede mogelijkheden hebben om de doelmatiger te werken door (nauwer) samen te werken en af te stemmen.

Het verminderen of stopzetten van een subsidie kan ingrijpende gevolgen hebben voor een instelling en kan ertoe leiden dat een instelling haar werkzaamheden moet staken. Wij nemen daarom verschillende maatregelen: een korting van 30 procent wordt fasegewijs (gespreid over twee jaren) doorgevoerd. Instellingen waarvan de instellingssubsidie met ingang van 2004 wordt stopgezet en die in belangrijke mate van de subsidie afhankelijk zijn, krijgen in 2004 en 2005 een zogenoemde afbouwsubsidie. Dit geldt voor instellingen die 3 jaar of langer een subsidie van VWS hebben ontvangen. Deze subsidie kan gebruikt worden om de activiteiten op verantwoorde manier te beëindigen dan wel de bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat deze zonder (structurele) subsidie van VWS kan worden voortgezet.

Uitwerken subsidiebeleid

Beleid dat in decennia gevormd is, is niet zomaar te veranderen. Wij beseffen dat wij daarbij veel vragen van instellingen, maar wij hebben de overtuiging dat we dat nu moeten doen. Niet alleen vanwege de financiële noodzaak, maar ook omdat het nieuwe subsidiebeleid vorm geeft aan de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving.

De komende maanden worden de in deze brief geschetste ideeën en maatregelen uitgewerkt, zowel ten aanzien van de vormgeving en sturing van de overblijvende instellingssubsidies, als de prioriteitstelling bij de projectsubsidies. Bij de prioriteitstelling binnen de resterende ruimte voor projectsubsidies wordt, uitgaande van het hiervoor geschetste subsidiekader, aangesloten bij de speerpunten in de beleidsagenda 2004. In het voorjaar van 2004 zal de vormgeving van het nieuwe subsidiebeleid gereed zijn. Noodzakelijke wijziging van regelgeving vindt zo spoedig mogelijk daarna plaats. Daarbij nemen wij reeds nu maatregelen om het subsidiebeheer¹ te verbeteren. Wij zullen de Kamer over de voortgang van dit proces informeren, in eerste instantie bij de begrotingsbehandeling 2004.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp

¹ Bij subsidiebeheer gaat het om de naleving van de toepasselijke regelgeving ten aanzien van verlening, bevoorschotting en vaststelling van subsidies.