

Leidraad subsidieregeling Verkeer en Waterstaat

Handreiking voor wetgevingsjuristen bij het opstellen en toetsen van subsidieregeling

Hoofddirectie Juridische Zaken



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Hoofddirectie Juridische Zaken
Documentatie
ABR233

Leidraad subsidieregeling

Vera Berting, Ton van Gemert, Rens Vermeulen

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Hoofddirectie Juridische Zaken
1^e druk, april 2002*

*Met dank aan Haico Boerma, Bert Jan Clement, Bert Hofman, Caroline Ploeger en Eric de Vries voor hun opmerkingen en suggesties bij de tekst
Speciale dank aan Vivian Wiegman voor haar bijdrage aan het opstellen van de leidraad.*

Voorwoord

Met veel plezier presenteer ik hierbij de Leidraad subsidieregeling Verkeer en Waterstaat. Met het opstellen van deze leidraad is beoogd binnen de Hoofddirectie Juridische Zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een kader te scheppen voor het opstellen van subsidieregelingen.

Jaarlijks worden op het gebied van verkeer en waterstaat vele subsidie-regelingen opgesteld. Uit een analyse van deze subsidieregelingen, uitgevoerd in het jaar 2001, bleek dat deze regelingen qua vorm en inhoud vaak grote verschillen vertonen. Bovendien wordt de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht niet overal even consequent toegepast. Niet denkbeeldig is dat de ingewikkeldheid van de subsidietitel van de Awb hieraan bijdraagt. Om een consequente toepassing van de Algemene wet bestuursrecht en de kwaliteit van de subsidieregeling bij het ministerie te bevorderen is deze leidraad, inclusief modelregeling, opgesteld.

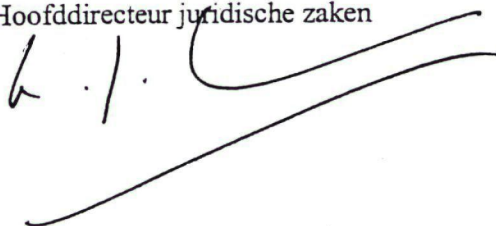
Bij het opstellen van een subsidieregeling en bij het toetsen hiervan acht ik het wenselijk dat deze leidraad, in aanvulling op de Aanwijzingen voor de regelgeving, wordt gevolgd.

Het is voor het eerst dat specifiek voor wetgevingsjuristen een handleiding is samengesteld voor het opstellen en toetsen van subsidieregeling. Ik vind het een helder, informatief stuk.

Mede gelet op de complexiteit van het subsidierecht zal gebruik van de leidraad in de praktijk naar verwachting nog tot aanvulling of verbetering aanleiding geven. Suggesties hiervoor kunnen bij de sector Algemeen bestuursrecht van HDJZ worden ingebracht.

Ik vertrouw dat deze handreiking daadwerkelijk behulpzaam zal zijn bij het totstandbrengen van hoogwaardige regelingen!

mr. K.J. Kraan
Hoofddirecteur juridische zaken



Inhoud

Leeswijzer	5
Hoofdstuk 1 Karakter subsidies	
1.1 Inleiding	7
1.2 Begrip subsidie	7
1.3 Subsidie vervangende overeenkomsten en overeenkomsten ter uitvoering van een subsidie	9
1.4 Soorten subsidie	9
Hoofdstuk 2 Aspecten van belang bij de voorbereiding	
2.1 Inleiding	11
2.2 Specifieke uitkeringen en adviezen van de MDW-werkgroep Pennekamp	11
2.3 Accountancy-aspecten en MDW-adviezen	12
2.4 Vast bedrag (lump sum)	13
2.5 Europeesrechtelijke aspecten	14
Hoofdstuk 3 Wettelijke grondslag	
3.1 Inleiding	17
3.2 Wettelijke grondslag subsidies	17
3.3 De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat	19
3.4 Kaderregelingen	21
3.5 Grondslag in bijzondere wet	22
3.6 Financiële verhoudingswet	23
3.7 Europese regelgeving	24
Hoofdstuk 4 Onderdelen van de regeling	
4.1 Inleiding	25
4.2 Afbakening bevoegdheid van de minister	25
4.3 Verlenen en vaststellen	26
4.4 Verstrekking per boekjaar	27
4.5 Ambtshalve vaststelling	27
4.6 Eisen aan de subsidieaanvraag	29
4.7 Subsidieplafond	31
4.8 Wijze van verdelen	33
4.9 Weigeringsgronden	34
4.10 Voorwaarden	35
4.11 Verplichtingen	37
4.12 Subsidieovereenkomsten	39
4.13 Voorschotten	39
4.14 Intrekken en wijzigen subsidieverlening en –vaststelling	40
4.15 Eisen aan de aanvraag tot vaststelling subsidie	40
4.16 Betaling en terugvordering	41

4.17 Toezicht	42
4.18 Financiële verantwoording (algemeen)	42
4.19 Financiële verantwoording (per boekjaar)	43
4.20 Beleidsmatige verantwoording	45
4.21 Evaluatieverslag	45

Hoofdstuk 5 Modelregeling	47
----------------------------------	----

Bijlage Poortjesschema	
Indeling hoofdelementen subsidieregeling	53

Leeswijzer

Op 1 januari 1998 trad de subsidietitel, titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking, met daarin een nieuw en algemeen kader voor subsidies. Dat neemt niet weg dat binnen V&W vaak wordt verzocht dat het subsidierecht ingewikkeld is. Ten behoeve van het opstellen van beschikkingen is bij de inwerkingtreding van de subsidietitel door de toenmalige juridische afdeling van DGP al een leidraad opgesteld. Voor het opstellen van regelgeving bestond zo'n handreiking echter nog niet. Vandaar het opstellen van deze leidraad.

De leidraad is opgesteld voor wetgevingsjuristen ten behoeve van het opstellen van subsidieregelingen en het toetsen daarvan. Omdat de doelgroep bestaat uit wetgevingsjuristen wordt bij het gebruik van deze leidraad inhoudelijke kennis van de Aanwijzingen voor de regelgeving als bekend verondersteld. Vanuit het streven de leidraad beknopt en toegankelijk te houden, wordt zoveel mogelijk naar de artikelen van de Awb verwezen. Het is daarom van belang de wetstekst ernaast te houden.

In hoofdstuk 1 wordt eerst ingegaan op de reikwijdte van de subsidietitel, dus op de vraag op welke financiële verstrekkingen hij van toepassing is. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de inwerkingtreding van die regeling voor de voorheen gevolgde aanpak van subsidies middels overeenkomsten. Tenslotte worden enkele binnen het departement veel voorkomende vormen van subsidies kort aangestipt.

Het primaire doel van deze leidraad is het behandelen van de eisen die door de Awb aan een subsidieregeling worden gesteld. Recentelijk zijn er ontwikkelingen geweest, die er toe hebben geleid dat het van groot belang is bij het voorbereiden van een regeling ook oog te hebben voor het bestuurlijke doel wat met de regeling zou moeten worden gerealiseerd naast de Europeesrechtelijke aspecten (steun- en notificatieaspecten). Deze worden behandeld in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 wordt nader op de noodzakelijke wettelijke grondslag van subsidies ingegaan. Naast de wettelijke grondslag voor subsidies waarop de Awb van toepassing is, wordt ingegaan op wettelijke grondslagen in de Financiële verhoudingswet, bijzondere wetten en Europese regelgeving.

Hoofdstuk 4 belicht vervolgens vanuit het perspectief van regelgeving de verschillende elementen die bij het ontwerpen van een subsidieregeling aan de orde komen. Deze elementen monden uit in een model subsidieregeling die is opgenomen in hoofdstuk 5. Een van de uitgangspunten bij het opstellen van dit model was dat bepalingen uit de subsidietitel van de Awb in een subsidieregeling niet dienen te worden herhaald. Dit uitgangspunt is overeenkomstig Aanwijzing voor de regelgeving 104a.

Tenslotte is in de bijlage een schema opgenomen dat middels een poort-systeem de stappen uit het subsidieproces verduidelijkt, die bij het opstellen van een subsidieregeling moeten worden doorlopen.

Hoofdstuk 1 Karakter subsidies

1.1 Inleiding

De regeling van de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft tot doel een algemeen en normatief kader te bieden voor subsidies. Dit doet er overigens niet aan af dat in een eventuele bijzondere wet van dit kader kan worden afgeweken indien daarvoor goede gronden zijn. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de reikwijdte van de subsidietitel, dus op de vraag op welke subsidies hij van toepassing is. Daarna zal worden ingegaan op de gevolgen van de in die titel gevolgde aanpak voor subsidies middels overeenkomsten. Tenslotte zullen enkele binnen het departement veel voorkomende vormen van subsidies kort worden aangestipt.

1.2 Begrip subsidie

Artikel 4:21, materieel begrip
'subsidie'

Toen op 1 januari 1998 titel 4.2, Subsidies, van de Awb in werking trad, kwam daardoor een algemeen, normatief kader tot stand waarbinnen subsidieverstrekking door bestuursorganen plaatsvindt. Met dat doel bevat art. 4:21 Awb, dan ook een materiële definitie van wat onder subsidie moet worden verstaan, die voor de gehele wetgeving geldt voorzover daarin niet expliciet van die definitie wordt afgeweken. Voor het antwoord op de vraag of iets een 'subsidie' is in de zin van de Awb is dan ook niet beslissend welke term daarvoor in de beschikking of regelgeving wordt gebruikt (bijv. bijdrage, uitkering, financiering). Beslissend is of er wordt voldaan aan de elementen uit de definitie in art. 4:21, eerste lid, Awb. Er is blijkens die definitie sprake van een subsidie als:

1. er een aanspraak bestaat,
2. op financiële middelen,
3. door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager,
4. anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Aanspraak

Ad 1. Er moet een '*aanspraak*' op subsidie bestaan. Dit begrip is gebruikt om aan te geven dat het, om van een subsidie te kunnen spreken, niet noodzakelijk is dat er daadwerkelijk een bedrag aan geld wordt uitbetaald. Voorbeelden zijn garantie- en kredietverlening. Het begrip 'aanspraak' is verder ook gebruikt om aan te geven dat de beslissing om subsidie te verstrekken niet vrijblijvend is. Tenslotte is het begrip gebruikt om aan te geven dat er sprake moet zijn van twee te onderscheiden rechtssubjecten met twee te onderscheiden vermogens. Financiële relaties binnen één rechtspersoon (bijv. als de minister gelden verstrekt aan een tot de centrale overheid agentschap) en met zelfstandige bestuursorganen die geen rechtspersoonlijkheid hebben zijn daardoor van de definitie uitgesloten.

Financiële middelen

Ad 2. Om van een subsidie in de zin van de Awb te kunnen spreken, moet er sprake zijn van het verstrekken van geld (direct of indirect). Zo vallen verstrekkingen in natura of het leveren van goederen en diensten door de overheid onder de markt- of kostprijs (bijv. toegangsprijs voor een museum) niet onder het verstrekken van *financiële middelen*, maar garantie- en kredietverlening wel.

Activiteiten

Ad 3. De subsidie moet worden verstrekt met het oog op 'bepaalde activiteiten van de aanvrager'. De bestedingsrichting van het geld ligt vast. Doel van de subsidie is door het bestuursorgaan wenselijk geachte activiteiten van de aanvrager te stimuleren. Hierbij dient wel te worden bedacht dat onder 'activiteiten' ook vallen het *nalaten* van activiteiten (bijv. het braak laten liggen van een perceel voor natuurontwikkeling) of het *laten* verrichten van activiteiten.

Anders dan de tekst van art. 4:21 hier doet vermoeden, staat de Awb ook ambtshalve subsidieverlening toe.

Geen (gelijkwaardige) tegenprestatie

Ad 4. Bij een subsidie gaat het niet om een betaling voor geleverde goederen of diensten. Zoals onder 3. al is opgemerkt, gaat het er bij een subsidie om bepaalde activiteiten te stimuleren, niet om deze als tegenprestatie te eisen. Alhoewel het zowel bij een subsidie als bij een betaling gaat om een ruilhandeling, blijft de *subsidieontvanger vrij* om te beslissen of hij de activiteiten verricht. Later in dit hoofdstuk zullen we zien dat de Awb hierop uitzonderingen mogelijk maakt.

Wordt de activiteit betaald, dan is de tegenprestatie verplicht.

Uitzonderingen titel 4.2 Awb

Alhoewel de Awb een algemeen, normatief kader heeft willen bieden voor subsidies, bestaan er toch uitzonderingen. Artikel 4:21, derde lid, Awb bepaalt nl. dat de subsidietitel uit die wet niet van toepassing is op enige aanspraak uit financiële middelen:

1. die wordt verstrekt op grond van een *wettelijk voorschrift*,
2. dat *uitsluitend* voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

Wettelijk voorschrift
en
uitsluitend aan overheden

Gedoeld wordt op uitkeringen die het Rijk enkel doet aan gemeenten, provincies en andere publiekrechtelijke rechtspersonen. De wetgever was van mening dat de financiële verhouding tussen de verschillende overheden een zodanig eigen karakter heeft, dat de voorschriften inzake subsidies daarop niet zonder meer kunnen worden toegepast. Vanuit het perspectief van verkeer en waterstaat bieden voor deze specifieke uitkeringen de Financiële verhoudingswet, artikel 17 (provincies en gemeenten), en het wetsvoorstel voor een Wet bestuur in stedelijke regio's¹, artikel 10 (stedelijke regio's, de opvolgers van kaderwetgebieden), de belangrijkste wettelijke kaders (zie hoofdstuk III van deze Leidraad). Let wel: de betrokken uitkeringen voldoen wel aan de definitie van een subsidie in artikel 4:21, eerste lid, Awb, maar de Awb bepaalt dat de subsidietitel daarop niet van toepassing is. Een en ander laat onverlet dat bij bijzondere wet alsnog titel 4.2 geheel of gedeeltelijk op een verstrekking van uitkeringen, als bedoeld in artikel 4:21, derde lid, Awb van toepassing kan worden verklaard.

De uitkering moet ten eerste op een wettelijk voorschrift berusten. De tweede voorwaarde houdt in dat de uitkering *uitsluitend* beschikbaar is voor publiekrechtelijke rechtspersonen. Op een subsidie waarvoor zowel overheidsorganen als burgers in aanmerking komen, is de subsidietitel onverkort van toepassing.

In het geval dat in een regeling zowel wettelijke voorschriften voorkomen die een specifieke uitkering inhouden als wettelijke voorschriften die een subsidie inhouden, heeft het uit een oogpunt van rechtszekerheid en

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 095, nrs 1-2; voorstel van wet houdende regels voor het bestuur in stedelijke regio's (Wet bestuur in stedelijke regio's).

rechtsbescherming de voorkeur op de eerstgenoemde voorschriften in de regeling titel 4.2 alsnog van toepassing te verklaren.

1.3 Subsidieervangende overeenkomsten en overeenkomsten ter uitvoering van een subsidie

Alleen overeenkomst ter uitvoering van subsidiebeschikking

Het kader dat de Awb wil bieden is algemeen, normatief en publiekrechtelijk. Wat zijn de gevolgen van deze regeling voor de privaatrechtelijke kant?

Bij de indiening van het wetsvoorstel voor titel 4.2 werd er al op gewezen dat in de praktijk behoefte bestaat aan de subsidie-overeenkomst². Enerzijds omdat subsidies in de vorm van geldleningen en kredieten elementen bevatten (bijv. de verplichting tot het betalen van rente en aflossing) die men gewend was bij overeenkomst te regelen (om te kunnen profiteren van de regeling in het Burgerlijk Wetboek en de terzake gevormde jurisprudentie), anderzijds omdat de beschikking tot subsidieverlening, behoudens andersluidend wettelijk voorschrift, niet verplicht tot het verrichten van de gesubsidieerde activiteit. In de praktijk bestaat aan een dergelijke verplichting wel een behoefte, met name wanneer de activiteit bestaat in het verschaffen van door de overheid essentieel geachte voorzieningen.

De vraag was of dit punt moest worden geregeld en, zo ja, middels een subsidiebeschikking vervangende overeenkomst en/of een overeenkomst ter uitvoering van een subsidiebeschikking. Naar de mening van de regering kon het gewenste effect even goed met een uitvoeringsovereenkomst als met een vervangende overeenkomst worden bereikt. Daarbij gaf de regering de voorkeur aan de uitvoeringsovereenkomst, omdat daarbij tevens een subsidiebeschikking aanwezig is en daardoor de toepasselijkheid van de Awb en de bevoegdheid van de administratieve rechter zijn gegeven. Het is dan ook niet langer nodig de titels 4.1 (beschikkingen) en 4.2 van overeenkomstige toepassing te verklaren op de subsidieovereenkomst zelf. Art. 4:36, eerste lid, Awb bepaalt dat ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst kan worden gesloten. Het tweede lid bepaalt dat in de overeenkomst kan worden bepaald dat de subsidie-ontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. De beschikkingvervangende subsidieovereenkomst wordt voortaan beschouwd als een doorkruising van het in de Awb neergelegde stelsel van waarborgen en derhalve als niet toegestaan.³ De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat wijkt op dit punt niet af van de regeling in de Awb. Soms worden desalniettemin overeenkomsten gesloten waarin V&W zich verplicht geld te betalen, maar hierbij zal altijd sprake moeten zijn van een heldere tegenprestatie tegen marktconforme prijzen.

Verplichting tot uitvoeren activiteit

1.4 Soorten subsidie

Door het materiële subsidiebegrip in de Awb is de wet van toepassing op een heel scala van verschillende soorten subsidies. Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat komen de volgende soorten subsidies het meeste voor:

² Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 25, 26; memorie van toelichting bij voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche).

³ Kamerstukken II 1995/96, 23 700

- *projectsubsidies*: subsidies waarbij wordt beoogd een bepaald project te realiseren of daaraan bij te dragen (bijv. Subsidieregeling Haveninterne Projecten II, Stcrt 2000, 42);
- *exploitatie subsidies*: subsidies, die (structureel) voorzien in of (structureel) bijdragen aan de instandhouding van een of meer organisaties, met het doel de activiteiten van deze organisaties mogelijk te maken (bijv. Subsidieregeling SWOV 1999, Stcrt 1999, 148).
Omdat hierbij vaak organisaties structureel worden gesubsidieerd, wordt vaak afdeling 4.2.8 Awb (per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen), van toepassing verklaard. Zie hierover meer in hoofdstuk IV van deze Leidraad.
- *programmasubsidies*: subsidies, gericht op het (structureel) stimuleren van activiteiten, die qua aard en vorm zijn afgebakend middels een programma (bijv. de Interimregeling subsidies transportkennisinfrastructuur, Stcrt. 1999, 214).

Hoofdstuk 2 Aspecten van belang bij de voorbereiding

2.1 Inleiding

Deze leidraad behandelt met name de eisen die door de Awb aan een subsidieregeling worden gesteld. Recentelijk zijn er ontwikkelingen geweest, die er toe hebben geleid dat het van groot belang is bij het voorbereiden van een regeling ook oog te hebben voor het bestuurlijke doel wat met de regeling zou moeten worden gerealiseerd en de Europeesrechtelijke aspecten. Daarom worden deze ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende eisen die aan een regeling worden gesteld in dit hoofdstuk uiteengezet. Eerst zal worden ingegaan op de aanpak die specifiek met het oog op specifieke uitkeringen is ontwikkeld, maar ter verhoging van de bestuurlijke effectiviteit en de kwaliteit van de wet- en regelgeving ook op subsidieregelingen van toepassing is verklaard. De nadruk ligt daarbij op de bestuurlijke visie, wat wil je met de regeling bereiken en hoe kun je dat het meest effectief en efficiënt doen.

Daarnaast worden in dit hoofdstuk de aspecten behandeld, die bij de voorbereiding van de subsidieregeling vanuit Europeesrechtelijk perspectief van belang kunnen zijn: de steun- en aanbestedingsaspecten.

2.2 Specifieke uitkeringen en adviezen van de MDW-werkgroep Pennekamp

Bestuurlijke benadering
specifieke uitkeringen

Door de commissie Griffioen en de MDW-werkgroep Pennekamp is een bestuurlijke benadering ontwikkeld ten aanzien van specifieke uitkeringen. Die benadering is ontwikkeld na de constatering door het kabinet dat de controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen in specifieke uitkeringsregelingen leiden tot omvangrijke informatiestromen tussen het rijk en de gemeenten en provincies en daarmee tot aanzienlijke bestuurslasten voor deze bestuurslagen.

Verantwoordelijkheids-
verdeling

In de onderzochte regelingen:

1. was de *verantwoordelijkheidsverdeling* vaak niet of onvolledig aangegeven. Het is dan onduidelijk hoever de verantwoordelijkheid van de minister reikt en voor welke onderdelen van het beleidsproces de mede-overheid verantwoordelijk is;

Instrument

2. waren de voorschriften voor de gemeentelijke *accountant* niet altijd noodzakelijk. In die gevallen waar de minister aan de mede-overheid een eigen verantwoordelijkheid heeft toegekend om binnen bepaalde kaders de rijksmiddelen naar eigen inzicht te besteden, ligt het voor de hand om de eindverantwoordelijkheid over die middelen bij die mede-overheid te laten. De minister kan dan over de rechtmatigheid van de bestedingen worden geïnformeerd door een afschrift van de rekening van die mede-overheid. In de praktijk bleek echter dat de minister vaak toch aanvullende eisen stelde aan de accountant van die overheid;

Verantwoording of
informatie

3. bleken *verantwoordings- en beleidsinformatie* door elkaar heen te lopen. De gevraagde financiële verantwoordingsinformatie werd door de minister niet gebruikt om af te rekenen, maar om informatie te krijgen over de beleidsuitvoering door de mede-overheden. De accountantsverklaring dient

Werkelijke kosten of vast bedrag

zich echter niet mede tot die door de minister gewenste beleidsinformatie uit te strekken.

4. was in een aantal gevallen gekozen voor een *declaratie-systeem*, terwijl het vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling beredeneerd doelmatiger zou zijn geweest een bijdrage ineens of een lump sum te verstrekken. Een lumpsum bestaat uit een vast subsidiebedrag dat de ontvangende instantie binnen bepaalde randvoorwaarden naar eigen inzicht en goeddunken kan besteden.

In de gevallen van een bijdrage ineens of een lump sum hoeft geen afrekening plaats te vinden, blijven mede daardoor de beheerslasten beperkt en zal de informatiestroom richting minister vooral bestaan uit beleidsinformatie over de behaalde resultaten. Op de lump sum wordt op de volgende bladzijde nader ingegaan.

5. bleek de vereiste wettelijke basis, zoals in artikel 17 van de Financiële verhoudingswet geregeld, niet altijd op de juiste manier te zijn vormgegeven.

Toetsingskader Griffioen-Pennekamp

De vanuit het bovenstaande geformuleerde benadering, ook wel bekend als het toetsingskader Griffioen-Pennekamp, houdt in, dat een specifieke uitkerings- en subsidieregeling zodanig dient te worden ingericht, dat de bekostiging past bij de verantwoordelijkheid en de doelstelling van de desbetreffende minister en van de gemeenten en provincies, en dat die bekostiging wordt afgewogen tegen de bestuurslasten die daarmee worden opgeroepen. Er is een specifieke afweging nodig tussen wat een minister met een specifieke uitkering beoogt, welke verantwoordelijkheidsverdeling en bekostigingswijze daarbij passen en met de lasten die daarmee zijn gemoeid, zowel bij het ministerie zelf als bij de mede-overheden. De minister dient niet meer informatie van gemeenten of provincies te vragen of ontvangen, of controles te organiseren, dan noodzakelijk is om aan zijn eigen verantwoordelijkheid richting parlement invulling te kunnen geven. Door deze benadering te volgen kunnen de beheerslasten zowel voor het rijk als voor de mede-overheden worden teruggedrongen. Verder leidt de benadering er toe, dat in de regeling expliciete uitspraken worden gedaan over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en de mede-overheden.

Het Handboek Subsidies⁴ bevat in bijlage 6 de ter uitvoering van de toets Griffioen/Pennekamp ontwikkelde vragenlijst.

Alhoewel het toetsingskader is ontwikkeld t.a.v. specifieke uitkeringen, heeft de regering bepaald dat het toetsingskader ook bij het opstellen van subsidieregelingen zal worden toegepast.

2.3 Accountancy-aspecten en MDW-advies

DOREAC, toegevoegde waarde van accountants-verklaring

Een MDW-project dat op de bovengeschetste lijn voortborduurde was het project Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten (DOREAC): daar waar de controle niet nodig is, zou de accountantsverklaring ook niet langer moeten worden gevraagd. Het toetsingskader Griffioen/Pennekamp diende tot voorbeeld. Per regeling moet een expliciete afweging worden gemaakt tussen de doelstelling van de regeling, het toezichtsinstrumentarium dat daarbij wordt ingezet en de administratieve lasten die daarmee zijn gemoeid.

⁴ Nr FEZ/00/2120, te vinden op de FEZ-site (www.fez.venwnet.nl/fez/fez.html) of op aanvraag verkrijgbaar bij FEZ/BV.

Toets regeling op vier elementen:

1. bestuurlijke visie
2. bekostigingswijze
3. zekerheid
4. toezicht

Per regeling zijn in die visie de belangrijkste elementen:

1. de gewenste *bestuurlijke visie* (wat wil de minister tot stand brengen, hoe kan dat zo efficiënt en effectief mogelijk worden gerealiseerd en wat mag dat kosten),
2. de gehanteerde *bekostigingswijze* (grofweg: lumpsum financiering, genormeerd budget of declaratie-uitkering),
3. de gewenste mate van *zekerheid* door de bestuurder (t.a.v. rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid), en
4. het gewenste *toezichtsinstrumentarium* (controle- en verantwoordingsinstrumentarium) in de regeling.

Naar de mening van de regering⁵ moeten die elementen per regeling meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De staart van de regeling (het toezichtsinstrumentarium) moet aansluiten op de kop van de regeling (de gewenste bestuurlijke visie). De gewenste bestuurlijke visie is het uitgangspunt. Die dient danook per regeling te worden geëxpliciteerd. De bekostigingswijze, de gekozen mate van zekerheid over de uitvoering van de regeling en het toezichtsinstrumentarium kunnen dan ook beter op die visie worden afgestemd. Als handreiking wordt een aantal toezichtsinstrumenten genoemd (bijv. monitoring, kengetallen, benchmarking, beleidsverslag en -evaluatie, certificering, operational audit).

Door middel van deze aanpak worden de wet- en regelgeving verbeterd. Die worden ook verbeterd doordat middels deze aanpak de regelingen transparanter worden ingericht, waardoor misbruik en oneigenlijk gebruik gemakkelijker kan worden tegengegaan. Verbetering wordt ook bereikt doordat het inzicht in de administratieve en de beleidslasten groter wordt. En tot slot wordt verbetering bereikt doordat met de voorgestane aanpak een regeling adequaat zal worden ingericht.

Meer informatie over deze aanpak is opgenomen in het Handboek Subsidies.

Bestaande regelingen zijn op deze manier doorgelicht. In het Handboek Subsidies is in bijlage 5 de model rapportage opgenomen die t.b.v. die doorlichting is opgesteld.⁶

2.4 Vast bedrag (lump sum)

Decentralisatie, subsidies en bekostigingswijze

In het kader van DOREAC moet de bekostigingswijze worden afgestemd op de gewenste mate van bewegingsvrijheid voor de subsidieontvanger. Ter uitvoering van het decentralisatiegedachte is het streven de verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden bewegingsvrijheid zoveel mogelijk bij de subsidieontvanger te leggen. Om daaraan invulling te kunnen geven bleek dat binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat behoefte bestond aan een nadere invulling van het begrip "lumpsum". Daarom is terzake een nota opgesteld.⁷ De nota richt zich uitsluitend op lumpsum subsidies.

Onder "lumpsum" wordt verstaan: een vast subsidiebedrag dat de ontvangende instantie binnen bepaalde randvoorwaarden naar eigen inzicht en goeddunken kan besteden. Er vindt geen nacalculatie plaats. De subsidie

⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr 13.

⁶ Op dit moment worden de departementale subsidieregelingen doorgelicht. De eindrapportage en de uit de doorlichting voortvloeiende aanbevelingen zullen naar verwachting in april 2002 worden uitgebracht.

⁷ FEZ/00/2210, van 2 oktober 2000

kan alleen worden bijgesteld op grond van wijzigingen van het algemeen loon- en prijspeil.

Kenmerken 'lump sum'

Kenmerkend voor lumpsum is:

- lumpsum is specifiek bedoeld voor individuele projecten
- lumpsum is bedoeld voor risicoafdekking en vermindering van de administratieve lasten aan de zijde van de subsidieverlener
- het omvat een totaalbedrag
- in het bedrag is een bedrag voor risicoafdekking opgenomen
- in het bedrag zit tevens de mogelijkheid om extra winst voor de ontvanger of een besparing voor de verlener te maken, en
- in het bedrag zit een verzekeringspremie verborgen.

Het belangrijkste voordeel van de bekostiging middels lumpsum wordt gezien in de risico-overdracht.

Aan de prestatie kunnen randvoorwaarden worden gesteld. Bij lumpsum-subsidies komt het zwaartepunt wat dat betreft dan te liggen in de fase voorafgaand aan de subsidiebeschikking. De sturing en beheersing van de uitvoering blijft op hoofdlijnen.

Randvoorwaarden inzet 'lump sum':

1. productdefinitie
2. voorcalculatie
3. referentiebedrag
4. betalingsritme
5. kwaliteitseisen ontvanger

Randvoorwaarden zijn:

1. een duidelijke "*product*"definitie. Er dient overeenstemming te zijn met de subsidieontvanger over de te verrichten activiteiten. Er dienen voldoende heldere afspraken te worden gemaakt over wat van de ontvanger wordt verwacht.
2. een goede *voorcalculatie*. Die is noodzakelijk omdat in deze benadering in principe geen nacalculatie wordt gemaakt. Voor de subsidieverlening moet kunnen worden uitgegaan van een goede raming van de kosten, winst en risico met betrekking tot de te verrichten activiteiten. Eventueel kan deze raming door een externe derde worden beoordeeld.
3. uitgaan van een *referentiebedrag*. Het materiaal dat gebruikt wordt voor de berekening van het bedrag kan bestaan uit eigen historische gegevens over de te subsidiëren activiteiten, dan wel kostencomponenten op basis van eigen gegevens. In verband met het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik, wordt zo min mogelijk gebruik gemaakt van gegevens van de subsidieontvanger.
4. afspraken over het *betalingsritme*. Het ritme kan inhouden dat de financiële bijdrage in de pas loopt met de voortgang van de activiteiten.
5. het stellen van *kwaliteitseisen* aan de ontvangende organisatie. Omdat bij lumpsum het risico van mee- en tegenvallers bij de subsidieontvanger komt te liggen, is het van belang te verzekeren dat deze voldoende draagkracht heeft om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Vooraf dienen daarom eisen te worden gesteld ten aanzien van diens solvabiliteit en liquiditeit.

2.5 Europeesrechtelijke aspecten

Steun

Subsidie en steun volgens EG-verdrag

Het EG-verdrag bevat materiële en procedurele voorschriften met betrekking tot steunmaatregelen. Het EG-verdrag heeft als hoofdregel dat steunmaatregelen die de mededinging kunnen vervalsen of dreigen te vervalsen en daarom in strijd kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt moeten worden genotificeerd.

Ontheffing mogelijk

Er is sprake van een steunmaatregel als er door de overheid voordelen worden verleend of uit overheidsmiddelen gefinancierd, al dan niet in de vorm van geld toegekend, die door bepaalde ondernemingen anders dan op grond van normale commerciële transacties worden genoten. Subsidies kunnen dus onder steunmaatregelen vallen.

Nu zijn steunmaatregelen niet zonder meer verboden. Het EG-verdrag kent een aantal van rechtswege geldende uitzonderingen op het verbod en noemt een aantal gevallen waarin steunmaatregelen door de Europese Commissie toelaatbaar kunnen worden verklaard en daarmee voor ontheffing in aanmerking kunnen komen. De Commissie dient van elk voornemen of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte worden gebracht. Het is daarom zaak in zo vroeg mogelijk stadium te onderkennen of een bepaalde subsidieregeling een voorgenomen steunmaatregel is die aan Brussel moet worden gemeld. Wordt de steun niet gemeld of na aanmelding tijdens het onderzoek door de Commissie uitgevoerd (zodat er sprake is van onrechtmatige steun), dan kan dit er toe leiden dat deze, met rente, moet worden teruggevorderd van de steunontvangers. De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat bevat voor dit soort gevallen in art. 5, eerste lid, de bevoegdheid de subsidie in te trekken of ten nadele van de ontvanger te wijzigen.⁸

Intrekken of wijzigen subsidie

Voor een uitgebreide, stapsgewijze toelichting op de vraag wanneer er sprake is van een steunmaatregel, wanneer deze toelaatbaar is, de procedure voorafgaand aan de melding, de melding, het ambtshalve onderzoek of het onderzoek naar aanleiding van een klacht en de procedure betreffende onrechtmatige steun, wordt verwezen naar de Checklist staatsteun⁹. Ook verdient het aanbeveling terzake contact te zoeken met de betrokken contactpersoon binnen HDJZ¹⁰.

Notificatie

Technische voorschriften

Daarnaast moeten nationale ontwerp-maatregelen die producteisen of technische voorschriften bevatten, aan de Europese Commissie worden gemeld. Dit heet ook wel: notificeren. Deze plicht vloeit voort uit de notificatierichtlijnen¹¹. Die richtlijnen voorzien in preventieve controle door de Commissie en andere EU-lidstaten op nationale maatregelen die handelsbelemmerend kunnen zijn. De maatregel mag niet eerder worden vastgesteld dan nadat de Commissie en de andere lidstaten de gelegenheid hebben gehad om opmerkingen over het ontwerp te maken (standstill-termijn).¹²

Het niet volgen van de notificatie-procedure kan leiden tot het starten van een infractieprocedure tegen de nalatige staat en de niet-toepasselijkheid van de desbetreffende nationale maatregel. Mede om die reden is in de circulaire van de SG van 25 augustus 1997¹³ bepaald dat alle regelgeving van het departement, alvorens zij aan de Minister kan worden voorgelegd, dient te worden getoetst of is voldaan aan de toepasselijke

⁸ Het vertrouwensbeginsel kan echter met zich brengen dat in zo'n geval aan de subsidieontvanger schadevergoeding is verschuldigd.

⁹ HDJZ, december 1998.

¹⁰ Sector Europees Recht, HDJZ.

¹¹ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, en richtlijn 98/48/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 juli 1998 tot wijziging van Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

¹² De standstilltermijn is afwezig bij fiscale of financiële maatregelen. Deze mogen meteen na de notificatie van het ontwerp worden vastgesteld.

¹³ DJZ 97/627.

Notificatiemap HDJZ

notificatieverplichtingen die voortvloeien uit internationaal recht. Voorts dient ook regelgeving van een ambtelijk functionaris in de ontwerp-fase te worden getoetst.

Voor meer informatie over dit onderwerp wordt verwezen naar de Notificatiemap¹⁴. De map bevat checklisten en informatie m.b.t. de vragen of er sprake is van een voorschrift inzake producten of elektronische dienstverlening, of het voorschrift notificatie behoeft, op welk moment die moet plaatsvinden, wat , hoe en aan wie genotificeerd moet worden, hoe de ontwerp-maatregel en de toelichting er uit moeten zien, wie de notificatie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verzorgd¹⁵ (interne procedure), hoe de notificatieprocedure extern verloopt en wanneer de genotificeerde maatregel kan worden vastgesteld.

Bij de voorbereiding van een regeling verdient het dus aanbeveling zo vroeg mogelijk duidelijkheid te krijgen of er sprake kan zijn van een steunmaatregel, dan wel van een notificatieplicht en terzake contact te leggen met de betrokken contactpersonen binnen HDJZ.

¹⁴ Op elke etage van HDJZ is een exemplaar van de map beschikbaar.

¹⁵ Binnen HDJZ is mw mr D. Bergh het aanspreekpunt voor de notificatie.

Hoofdstuk 3 Wettelijke grondslag

3.1 Inleiding

Vóór de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb mochten subsidies in beginsel zonder wettelijke grondslag door de overheid worden verstrekt. Dit was niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar evenmin voor de doorzichtigheid, controleerbaarheid en effectiviteit van het beleid. Hierin heeft de derde tranche van de Awb, in de vorm van artikel 4:23, eerste lid, verandering gebracht.

In dit hoofdstuk wordt nader op de wettelijke grondslag van subsidies ingegaan. Naast de wettelijke grondslag voor subsidies waarop de Awb van toepassing is, wordt ingegaan op wettelijke grondslagen in bijzondere wetten, de Financiële verhoudingswet en Europese regelgeving.

3.2 Wettelijke grondslag subsidies

Algemeen

Wettelijk voorschrift

Artikel 4:23, eerste lid, Awb bepaalt, dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Dat regelt tevens voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Uit de Awb volgt niet met zoveel woorden van welk niveau dit wettelijk voorschrift moet zijn, omdat ook lagere overheden aan dit voorschrift gebonden zijn. Maar voor bestuursorganen van het Rijk betekent dit dat een subsidiebevoegdheid direct of indirect moet berusten op een wet in formele zin.

Zelfstandige, tijdelijke, amvb

In uitzonderlijke situaties van tijdelijke aard volstaat een zelfstandige algemene maatregel van bestuur (amvb). Gezien het uitzonderlijke karakter moet in de toelichting bij een zelfstandige amvb het gebruik daarvan worden gemotiveerd. In de aanhef van een zelfstandige amvb wordt verwezen naar artikel 89 Grondwet.¹⁶ Weet wel dat, op basis van artikel 4:23, tweede lid, Awb, een dergelijke zelfstandige amvb na vier jaar vervalt, tenzij voor die tijd een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal is ingediend, waarin de subsidie wordt geregeld.

Het is niet zo dat iedere bevoegdheid tot subsidieverstrekking tot in de puntjes in een wet in formele zin of zelfstandige amvb moet zijn beschreven. Delegatie blijft, binnen bepaalde grenzen, toegestaan. Hierbij dienen wel de aanwijzingen 25 t/m 27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), in acht genomen te worden. In de praktijk is het zo dat de meeste subsidies worden geregeld op het niveau van amvb of ministeriële regeling. De meeste ministeries hebben subsidiekaderwetten met ruime delegatiebepalingen.

Deze kaderwetten vormen de formeel-wettelijke grondslag voor vele door het betreffende ministerie te verstrekken subsidies. De kaderwetten zijn vrij algemeen geformuleerd. Nadere invulling van de bevoegdheid tot subsidieverstrekking wordt middels delegatiebepalingen aan lagere regelgeving overgelaten. Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er de

¹⁶ Zie voor de zelfstandige amvb Aanwijzing 21 Ar.

Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat. Op deze wet wordt elders in dit hoofdstuk ingegaan.

Minimum-eisen:
1. omschrijving activiteit
2. grondslag verplichtingen

Het uiteindelijke wettelijk voorschrift (de formele wet of na delegatie de amvb of ministeriële regeling¹⁷) moet aan twee minimumvereisten voldoen om de doelmatigheid en rechtszekerheid te bereiken die werd beoogd bij de invoering van de derde tranche:¹⁸

1. Het moet een omschrijving geven van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verleend. Dit is essentieel om de reikwijdte van de wettelijke basis voor de subsidiëring te kunnen bepalen. Ook hierbij geldt dat de activiteiten niet tot in detail in een wet in formele zin hoeven te worden geregeld. De wet kan een globale omschrijving of aanduiding van de activiteiten geven, om die vervolgens bij lagere regelgeving te laten preciseren. Uiteindelijk moeten de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend ook worden vermeld in de beschikking tot subsidieverlening (art. 4:30, eerste lid, Awb).

2. Het moet een grondslag bieden voor de verplichtingen die het bestuursorgaan aan de subsidieverstrekking kan verbinden. Het uitgangspunt is dat in de subsidieregeling waarop de subsidie berust wordt aangegeven welke verplichtingen aan de subsidieverlening kunnen worden verbonden (art. 4:38 en 4:39 Awb). Daarnaast is echter in artikel 4:37, eerste lid, Awb een aantal categorieën verplichtingen opgesomd die *steeds* kunnen worden opgelegd. Dit laat echter onverlet dat het in veel gevallen gewenst zal zijn ook deze verplichtingen nader in de subsidieregeling te preciseren. Indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, kunnen bij de subsidievaststelling geen verplichtingen meer worden opgelegd.

Uitzonderingen op de wettelijke grondslag

Artikel 4:23, derde lid, Awb noemt een viertal uitzonderingen op de verplichte wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking:

Vooruitlopend op wettelijke regeling

1. Een bestuursorgaan mag op de totstandkoming van een nieuwe subsidieregeling vooruit lopen. De subsidieregeling moet dan wel binnen een jaar na de subsidieverstrekking tot stand zijn gekomen. Indien het om een formele wet gaat, moet deze wet binnen een jaar na aanvang van de subsidieverstrekking bij de Staten-Generaal zijn ingediend. Mocht een dergelijke formele wet echter onverhoopt door de Staten-Generaal worden verworpen of om een andere reden niet in werking treden, dan vervalt de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidie alsnog. Het kan echter in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur om reeds verleende subsidies niet toch vast te stellen en reeds betaalde subsidies terug te vorderen. Een oplossing zou kunnen zijn de subsidie te verlenen onder de opschortende voorwaarde van goedkeuring van het wetsvoorstel.
2. Er is geen wettelijke grondslag nodig indien de subsidie rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgesteld programma wordt verstrekt.
3. Een wettelijke grondslag is evenmin nodig indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt. Deze vlieger gaat alleen op voor subsidies

Europees programma

Vermelding in begroting

¹⁷ Wanneer in deze Leidraad van subsidieregeling wordt gesproken, wordt hiermee op het laagste algemeen verbindende voorschrift gedoeld, niet specifiek op een ministeriële regeling.

¹⁸ Zie noot 2.

Incidentele gevallen

die slechts aan één of enkele instellingen worden verstrekt, bijvoorbeeld aan een onderzoekscentrum. Het tot stand brengen van een wettelijk voorschrift is in dat geval voor de bevoegde wetgever een overdreven zware last in verhouding tot de werkelijke noodzaak hiervan.

4. Incidentele gevallen mogen zonder wettelijke grondslag worden gesubsidieerd, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt. Zowel het aantal ontvangers als het tijdvak waarvoor de subsidie wordt verstrekt dient in dit geval beperkt te zijn. Een eenmalige 'startsubsidie' voor ten hoogste vier jaar kan bijvoorbeeld op die manier zonder wettelijke grondslag worden verstrekt. Dit wordt anders als deze subsidie deel uitmaakt van een algemener 'startersbeleid' gericht op een in algemene termen omschreven doelgroep. Dan is de subsidie immers niet meer incidenteel te noemen.

Feitelijk zijn er dus toch nog de nodige uitzonderingen op de verplichte wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking. Om de democratische controle te waarborgen bepaalt artikel 4:23, vierde lid, Awb dat een bestuursorgaan jaarlijks een verslag moet publiceren van de subsidies die zonder wettelijke grondslag werden verstrekt. De begrotingssubsidies en EU-subsidies vallen echter niet onder deze verslagplicht.

3.3 De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat

Beleidssterreinen en
delegatiegrondslag

Zoals reeds eerder werd aangegeven moet de bevoegdheid van een bestuursorgaan van het Rijk om subsidie te verstrekken, direct of indirect berusten op een wet in formele zin. De wet in formele zin waarop de meeste wettelijke subsidies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat berusten is de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat (de Kaderwet). De bepalingen van de Kaderwet zijn zeer ruim geformuleerd en laten nagenoeg alle ruimte aan lagere regelgeving. Ingevolge artikel 2 van de Kaderwet kan de Minister van Verkeer en Waterstaat subsidies verstrekken die passen in het verkeers- en vervoerbeleid, het luchtvaart- en luchtverkeersbeleid, het scheepvaart- en maritiembeleid, het waterbeleid of het beleid terzake van de infrastructuur.¹⁹ Het telecommunicatie- en postbeleid valt sinds 1 januari 2002 ook onder de Kaderwet.²⁰

Grenzen aan de
delegatiegrondslag

Ingevolge artikel 3, eerste lid, Kaderwet wordt artikel 2 nader uitgewerkt bij of krachtens amvb of bij ministeriële regeling. Deze bepaling houdt bovendien in dat bij of krachtens amvb of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie worden verstrekt nader worden bepaald en de criteria voor de subsidieverstrekking worden vastgesteld. Ingevolge het tweede lid geldt hetzelfde voor het stellen van regels met betrekking tot:

- a. de aanvraag en de besluitvorming daarover;
- b. de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend;
- c. de verplichtingen van de subsidieontvanger;
- d. de vaststelling van de subsidie;

¹⁹ Ook de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de bevoegdheid op grond van de Kaderwet subsidies te verstrekken, hoewel dit er niet met zoveel woorden staat. Uit het Besluit mandaat, volmacht en machtiging secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat 2001 blijkt dat de termen "minister" en "staatssecretaris" min of meer inwisselbaar zijn. Wanneer er subsidie wordt verstrekt op een beleidssterrein dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris, dan blijkt dit ook uit de regeling. Indien er in een volgende kabinetsperiode geen Staatssecretaris van V&W wordt benoemd zal de Minister automatisch weer de bevoegde persoon zijn. De regeling hoeft dan niet te worden aangepast.

²⁰ Stb. 2001, 559; inwerkingtreding 1 januari 2002.

- e. het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;
- f. de betaling van de subsidie en het verlenen van voorschotten;
- g. de vergoeding bij vermogensvorming bedoeld in artikel 4:41 Awb;
- h. de intrekking of wijziging van de subsidieverlening of -vaststelling;
- i. de termijn van publicatie en inrichting van het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.

Subsidieplafond

Artikel 4 van de Kaderwet biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb of bij ministeriële regeling te voorzien in de vaststelling van een subsidieplafond en de regeling van de wijze van verdeling.

Toeziht

Indien een subsidieregeling die berust op de Kaderwet voorziet in het opleggen van verplichtingen aan de subsidieontvanger, kan de minister personen aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van deze verplichtingen. Dit volgt uit artikel 6 van de Kaderwet. Deze aanwijzing geschiedt in beginsel bij ministerieel besluit, maar kan ook in de subsidie-regeling worden opgenomen. In dat geval verwijst dat wettelijk voorschrift in de aanhef naar artikel 6, eerste lid, Kaderwet.

Nadere regelgeving geschiedt dus op basis van de artikelen 3 en 4 van de Kaderwet. Deze nadere regelgeving kan op drie manieren gestalte krijgen:

1. door middel van een amvb die is gebaseerd op artikel 3 en eventueel artikel 4 van de Kaderwet;
2. door middel van een ministeriële regeling die is gebaseerd op een amvb die is gebaseerd op artikel 3 en eventueel artikel 4 van de Kaderwet;
3. door middel van een ministeriële regeling die rechtstreeks is gebaseerd op artikel 3 en eventueel artikel 4 van de Kaderwet.

Aanhef

De amvb bedoeld in punt 1 en de ministeriële regeling bedoeld in punt 3 verwijzen in de aanhef naar artikel 3 en eventueel naar artikel 4 van de Kaderwet. De ministeriële regeling bedoeld in punt 2 verwijst in de aanhef naar de betreffende bepalingen in de amvb waarop hij is gebaseerd. Wanneer in de regeling of de amvb een toezichthouder wordt aangewezen, wordt dus ook verwezen naar artikel 6, eerste lid, Kaderwet.

Amvb of ministeriële regeling

Het is niet precies duidelijk wanneer één van bovenstaande vormen de voorkeur verdient boven de andere. Slechts de toelichting bij de Kaderwet biedt enig houvast. Volgens deze toelichting is het uitgangspunt van de Kaderwet dat subsidies geregeld dienen te worden bij of krachtens amvb. Optie 3 (zie boven) is dus niet het uitgangspunt, maar behoort wel degelijk tot de mogelijkheden. Veel verder dan het noemen van dit uitgangspunt gaat de wetgever niet, omdat in de praktijk grote behoefte blijkt te bestaan aan flexibiliteit.

Voor de uiteindelijke keuze zal vooral bepalend zijn of de betrokken voorschriften vaak of minder vaak gewijzigd zullen moeten worden. Voor subsidies die een zekere mate van bestendigheid hebben ligt een regeling bij amvb voor de hand. Als een subsidie zowel bestendige als minder bestendige elementen heeft, zou men ervoor kunnen kiezen de bestendige elementen bij amvb te regelen en de minder bestendige elementen krachtens deze amvb bij ministeriële regeling. Andere aspecten die een rol kunnen spelen zijn de mate waarin betrokkenen van de subsidie afhankelijk zijn en de geldbedragen die met de subsidie gemoeid zijn. Welke vorm van regelgeving de voorkeur verdient zal per individueel geval moeten worden bekeken.

Praktijk

In de praktijk is er tot nu toe steeds voor gekozen om subsidies op basis van de Kaderwet te regelen bij ministeriële regeling. Er is geen amvb op basis van de Kaderwet tot stand gekomen.

Aangezien reeds een groot aantal ministeriële subsidieregelingen op grond van de Kaderwet bestaat (op dit moment 16) is de kans aanwezig dat een nieuw te verstrekken subsidie reeds op basis van een bestaande regeling, al dan niet met een wijziging hiervan, verstrekt kan worden. Het verdient derhalve aanbeveling om dit eerst na te gaan, voordat men begint met het opstellen van een nieuwe regeling. De wetsfamilie Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat uit de ADW (Algemene databank wetgeving) kan hierbij een aanknopingspunt zijn.

3.4 Kaderregelingen

Relatie kaderregeling en 'programma'

Een fenomeen dat niet direct volgt uit het systeem van de Kaderwet of de Awb is de zogenaamde kaderregeling. Een kaderregeling is een ministeriële regeling die alle bestendige elementen van een subsidieregeling in zich heeft, maar die minder bestendige elementen van de subsidieverstrekking laat regelen in jaarlijks door de minister vast te stellen programma's. Voorbeelden van dergelijke kaderregelingen zijn de Regeling personenvervoer van deur tot deur en op maat en de Experimentenregeling eindgebruikerssubsidie VINEX-locaties.

De Regeling personenvervoer van deur tot deur en op maat bevat regels met betrekking tot het verstrekken van subsidies aan activiteiten die gericht zijn op de ontwikkeling van dienstverlening in personenvervoer. Op grond van artikel 2, eerste lid, stelt de minister ieder kalenderjaar een of meer programma's vast. Een programma bevat een beschrijving van met elkaar samenhangende doelstellingen en soorten projecten, gericht op de ontwikkelingen van dienstverlening in personenvervoer. Ook wordt in het programma nadere invulling gegeven aan de criteria ter beoordeling van de aanvraag. Voorts worden het subsidieplafond en de wijze van verdeling in het programma opgenomen. De regeling zelf bevat de nodige algemene bepalingen evenals bepalingen ten aanzien van de beslissing op de aanvraag, de verplichtingen van de subsidieontvanger, voorschotten en de subsidievaststelling.

Ratio van kaderregeling

Aan een kaderregeling ligt de wens ten grondslag jaarlijks een aantal aspecten van de regeling nader te bepalen. Zo kan binnen de doelomschrijving die in de kaderregeling is geformuleerd per jaar met een zogenoemd programma een beleidsaccent gegeven worden door een andere categorie activiteiten of een andere doelgroep subsidie in het vooruitzicht te stellen. De vormgeving van dat programma strekt bij een kaderregeling verder dan alleen de bekendmaking van het subsidieplafond en de wijze van verdelen. Deze onderwerpen kunnen immers nog krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld.

Algemeen verbindende bepalingen

Een programma dat ook algemeen verbindende voorschriften bevat, zoals de nadere aanduiding van de subsidiabele activiteiten, de criteria etc., dient als ministeriële regeling vormgegeven te worden, in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

**Wettelijke grondslag
'programma'**

Omdat de kaderregeling geen delegatiegrondslag voor een 'nadere' ministeriële regeling kan bevatten, staan beide regelingen hiërarchisch los van elkaar. Beide regelingen worden derhalve op de Kaderwet of een andere wet of amvb gebaseerd. Dit heeft tot gevolg dat ook de 'nadere' regeling alle elementen moet regelen die bij een normale subsidieregeling horen: eventuele voorschotten, verantwoording, betalingstermijn, verplichtingen etc. Voorzover de kaderregeling al voldoende in die elementen voorziet, kan in de 'nadere' regeling eenvoudig naar de desbetreffende artikelen van de kaderregeling verwezen worden.

**Periodieke wijziging regeling
in plaats van 'programma'**

Een alternatief is de 'aanbouwregeling'. Een programma kan als apart hoofdstuk aan een 'kaderhoofdstuk' worden toegevoegd. Dit betekent in feite dat de 'kaderregeling' regelmatig gewijzigd wordt om een programma te vervangen of toe te voegen.

De 'aanbouwregeling' heeft als voordeel, dat het geheel van kader en programma met een vindplaats beschikbaar komt. Indien de programma's als zelfstandige regelingen worden vastgesteld is het lastiger te achterhalen welke andere programma's van kracht zijn. Als het subsidieplafond dan ook nog eens bij apart besluit bekend gemaakt wordt, wordt het geheel erg onoverzichtelijk. Met de 'aanbouwregeling' kan het plafond ook apart bekend gemaakt worden, maar blijft overigens het geheel van kader en programma's overzichtelijk.

3.5 Grondslag in bijzondere wet

**Bijzondere wetten Verkeer en
Waterstaat**

Wet Infrastructuurfonds

De Kaderwet verschaft een algemene, formeel-wettelijke grondslag voor subsidies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit laat echter onverlet dat ook in bijzondere formele wetgeving een grondslag voor V&W-subsidies gevonden kan worden. Een voorbeeld hiervan is de Wet Infrastructuurfonds. Op grond van artikel 8, vijfde lid en artikel 9 van deze wet kunnen uit het Infrastructuurfonds subsidies worden verstrekt aan overheidsorganen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Het een en ander wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit Infrastructuurfonds, dat is gebaseerd op artikel 9 van de wet.

Voordat men begint met het opstellen van een amvb of ministeriële regeling op basis van de Kaderwet, dient men dus eerst na te gaan of er niet reeds een andere formeel-wettelijke grondslag bestaat voor de te verstrekken subsidies.

**Wet specifieke uitkeringen
Verkeer en Waterstaat**

Ook de nog te bespreken Wet houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het terrein van Verkeer en Waterstaat (hierna: Wet specifieke uitkeringen Verkeer en Waterstaat) is een voorbeeld van een formele wet op basis waarvan door de Minister van Verkeer en Waterstaat subsidies kunnen worden verstrekt evenals de Wet personenvervoer 2000. Artikel 75 van de Wet personenvervoer 2000 verklaart de subsidietitel van de Awb zelfs expliciet van toepassing op de rijksbijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer, hoewel het gaat om uitkeringen die uitsluitend aan publiekrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt.

3.6 Financiële verhoudingswet

Specifieke uitkeringen provincies en gemeenten

Artikel 16 van de Financiële verhoudingswet bepaalt dat uit 's Rijks kas specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt voor de bestrijding van de in de regeling van de uitkering aangeduide kosten van provincies en gemeenten. Hoewel de subsidietitel van de Awb niet van toepassing is op dergelijke specifieke uitkeringen (art. 4:21, derde lid), is hier wel degelijk sprake van subsidie. Aan de elementen van de definitie van artikel 4:21, eerste lid, wordt immers voldaan. Bovendien wordt in enkele bepalingen wel naar de Awb verwezen.

Uitzonderingen wettelijke grondslag

Artikel 17 van de Financiële verhoudingswet bepaalt dat specifieke uitkeringen bij of krachtens de wet moeten worden geregeld. Dit geldt niet voor de gevallen genoemd in artikel 4:23, derde lid, Awb (zie paragraaf 3.2 onder 'Uitzonderingen op de wettelijke grondslag'), met dien verstande dat in de gevallen, bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel a (in afwachting van totstandkoming van een wettelijk voorschrift), de uitkering moet worden geregeld bij ministeriële regeling.

Tijdelijke regeling

Tijdelijke specifieke uitkeringen kunnen bovendien geregeld worden bij amvb. Krachtens deze amvb, die normaal gesproken na vier jaar verval, kan de verdeling van de uitkering nog nader worden bepaald.

Eenmalige uitkeringen

Eenmalige specifieke uitkeringen kunnen worden geregeld bij ministeriële regeling. Onder eenmalige uitkeringen wordt verstaan een uitkering die eenmalig aan alle gemeenten of aan een categorie gemeenten wordt verstrekt. Wordt de uitkering slechts aan één of enkele gemeenten verstrekt, dan is ingevolge artikel 17, tweede lid, jo. artikel 4:23, derde lid, onderdeel d, Awb geen wettelijke grondslag vereist.²¹

De Financiële verhoudingswet neemt als uitgangspunt dat de hoofdlijnen van de specifieke uitkeringen worden geregeld bij wet, terwijl de nadere uitwerking plaatsvindt bij amvb.²²

Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt in de wettelijke grondslag, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet, voorzien door de Wet specifieke uitkeringen Verkeer en Waterstaat. In deze wet wordt een grondslag gegeven voor specifieke uitkeringen:

1. inzake maatregelen ter bestrijding van de verkeersonveiligheid;
2. inzake beheer en onderhoud van waterstaatswerken met een functie voor de waterhuishouding of waterkering;
3. inzake de veerdiensten over de Westerschelde.

Uitwerking van bovenstaande uitkeringen dient volgens de Wet specifieke uitkeringen Verkeer en Waterstaat, in de eerste twee gevallen te geschieden bij amvb en in het derde geval bij ministerieel besluit.

Kaderwet bestuur in verandering

De Financiële-verhoudingswet en de Wet specifieke uitkeringen Verkeer en Waterstaat zien uitsluitend op specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten. Op grond van artikel 16, vijfde lid, van de Kaderwet bestuur in verandering kunnen echter ook aan regionale openbare lichamen specifieke uitkeringen worden toegekend. Deze moeten worden besteed aan de uitvoering van het regionaal verkeers- en vervoersplan. Het Interimbesluit Duurzaam Veilig voorziet in specifieke uitkeringen aan kaderwetgebieden

²¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 464, nr. 3, p. 3, 4; Aanpassingswet derde tranche Awb II.

²² Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, p. 67; Financiële-verhoudingswet.

voor verkeersveiligheidsbeleid. Uitwerking van artikel 16 van de Kaderwet bestuur in verandering is slechts mogelijk bij amvb en niet krachtens amvb bij ministeriële regeling. Zie echter ook artikel 10 van het wetsvoorstel voor een Wet bestuur in stedelijke regio's²³. Dit artikel sluit aan bij de opzet van artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet.

3.7 Europese regelgeving

Europese verordening

Rechtstreekse werking

Zoals reeds eerder werd aangegeven (paragraaf 3.2 onder 'Uitzonderingen op de wettelijke grondslag') is geen wettelijke grondslag vereist voor subsidies die rechtstreeks worden verstrekt op grond van een door de bevoegde instelling van de Europese Unie vastgesteld programma. Subsidies kunnen echter ook worden verstrekt op basis van EU-verordeningen. In dat geval zijn er twee scenario's denkbaar:

Nadere regelgeving lidstaat

1. De bevoegdheid van het Nederlandse bestuursorgaan vloeit rechtstreeks voort uit de betreffende verordening. Volgens de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb (p. 41) is in dat geval voldaan aan het vereiste van een wettelijke grondslag, omdat ook een verordening een wettelijk voorschrift is. Het is misschien zelfs beter om te zeggen dat men in dat geval zelfs helemaal niet toekomt aan de beantwoording van de bevoegdheidsvraag naar Nederlands recht. Met de verordening staat de bevoegdheid immers vast.

2. Het komt echter veel vaker voor dat de verordening niet een bepaald bestuursorgaan aanwijst, maar slechts verwijst naar de "nationale autoriteiten" of de "bevoegde autoriteiten". In dat geval moeten die autoriteiten op nationaal niveau worden aangewezen en dit dient dan bij wettelijk voorschrift te geschieden.

Op dit moment zijn er in het geval van Verkeer en Waterstaat geen voorbeelden voorhanden van subsidies die worden verstrekt op basis van EU-programma's of verordeningen.

²³ Zie noot 1.

Hoofdstuk 4 Onderdelen van de regeling

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan de belangrijkste afwegingen die de keuze voor en hoofdlijnen van een subsidieregeling bepalen alsmede aan de wettelijke grondslag. In dit hoofdstuk worden vanuit het perspectief van regelgeving de verschillende elementen belicht die bij het ontwerpen van een subsidieregeling aan de orde komen.

Relatie titel 4.2 Awb en
subsidiereregeling

Titel 4.2 van de Awb bevat bepalingen over de bevoegdheid van een bestuursorgaan tot subsidieverlening. Voor een belangrijk deel behoeven of dulden deze geen nadere regeling (art. 4:25, tweede lid, weigering bij overschrijding subsidieplafond), voor een ander deel vergen bepalingen een wettelijk voorschrift alvorens de bevoegdheid toegepast kan worden (art. 4:25, eerste lid, vaststellen subsidieplafond). Hetgeen in deze titel van de Awb als een gebonden bevoegdheid is geregeld wordt niet nog eens in de subsidieregeling geregeld. Het is wel zo dat in aanvulling op titel 4.2 van de Awb in de subsidieregeling een en ander nader uitgewerkt kan worden.

4.2 Afbakening bevoegdheid van de minister

Activiteit

In de subsidieregeling wordt allereerst zo goed mogelijk omschreven voor het verrichten van welke activiteiten de minister bevoegd is subsidie te verstrekken. Die bevoegdheid kan reeds in hoger liggende regelgeving aan grenzen gebonden zijn, maar zal doorgaans in lagere regelgeving nader geregeld worden. Het is gebruikelijk een product of nader omschreven dienst of evenement te subsidiëren, maar het is ook mogelijk een doelstelling te formuleren en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven aan de subsidieontvanger vrij te laten. De wijze van verantwoorden zal hier direct mee samenhangen.

Buiten behandeling laten

Het artikel dat de bevoegdheid (nader) regelt, stelt vooraf de bestedingsrichting van de beschikbare middelen vast. Dit kan door het benoemen van het doel of de activiteit waarvoor subsidie beschikbaar is, en door het benoemen van de mogelijke aanvragers. Subsidieaanvragen die geen betrekking hebben op de in het artikel omschreven activiteiten behoeven niet in behandeling te worden genomen. Dit laatste hoeft niet expliciet in de subsidieregeling bepaald te worden aangezien dit uit het systeem van de Awb volgt (art. 4:5, eerste lid).

Het kan verhelderend zijn om behalve een positieve omschrijving van de reikwijdte te geven, ook een negatieve omschrijving van activiteiten op te nemen die juist niet subsidiabel zijn.

Nadere uitwerking activiteit

Op grond van artikel 4:30 van de Awb moet de beschikking tot subsidieverlening een omschrijving bevatten van de activiteiten waar subsidie voor wordt verleend. De omschrijving kan zelfs op grond van het tweede lid van artikel 4:30 nog later worden uitgewerkt. In verband met de rechtszekerheid van de subsidie-ontvanger, geniet het de voorkeur dat op zo hoog mogelijk niveau in de regelgeving wordt bepaald voor welke activiteiten

subsidie kan worden verstrekt. De gewenste flexibiliteit bij het omschrijven van de activiteiten zal hiertegen moeten worden afgewogen.

**Bestuursorgaan of
rechtspersoon**

Bij het regelen van subsidies die (ook) aan overheden kunnen worden verstrekt, dient onderscheid gemaakt te worden tussen het bestuursorgaan in kwestie en de rechtspersoon. Hoewel subsidie wordt verleend door een bestuursorgaan, kunnen subsidies alleen aan rechtspersonen verstrekt worden. Dus wel aan: gemeenten, provincies, zbo's en gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid en niet aan: gemeenteraden, provinciale staten, zbo's en gemeenschappelijke regelingen zonder rechtspersoonlijkheid.

4.3 Verlenen en vaststellen

Terminologie

**Hoofdregel Awb: eerst
verlenen, dan vaststellen**

In de definitie van de term 'subsidie' in artikel 4:21, eerste lid, wordt het werkwoord 'verstrekken' gebruikt. Dat is het generieke begrip waarmee de bevoegdheid van het bestuursorgaan omschreven wordt. Deze bevoegdheid kan een of twee fasen omvatten. Subsidie kan verstrekt worden bij beschikking tot verlening gevolgd door een vaststellingsbeschikking of bij beschikking tot vaststelling van het subsidiebedrag. Titel 4.2 gaat als hoofdregel uit van het systeem van verlenen en vervolgens vaststellen. De voorschriften omtrent directe vaststelling zijn als uitzonderingen geregeld. Dit zijn bijzondere onderdelen van het hele proces van subsidie verstrekken. De termen verlenen en vaststellen worden in artikel 4:29 Awb geïntroduceerd. Het wettelijk voorschrift waarop de subsidiebevoegdheid rust kan reeds duidelijk maken of een subsidie eerst verleend wordt en, na afronding van de activiteit, wordt vastgesteld, of dat de subsidie direct, zonder voorafgaande verlening, kan worden vastgesteld. Als de wetgever dit aan de lagere regelgeving wil overlaten, kan de term 'verstrekken' gebruikt worden (zie artikel 3 van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat). Het kan in dat geval raadzaam zijn in de toelichting de bedoeling van de wetgever toe te lichten.

**Meerdere beschikkings-
momenten**

Omdat verlenen en vaststellen afzonderlijke beschikkingsmomenten zijn, worden zij expliciet geregeld (tenzij voor directe vaststelling wordt gekozen, uiteraard). Het is verstandig nadat in de regeling duidelijkheid is verschaft over het systeem (eerst verlenen of direct vaststellen) niet meer de term verstrekken te gebruiken. Andere termen, zoals 'toekennen', dienen vermeden te worden. Zij geven immers geen uitsluitel over de vraag of van verlenen of vaststellen sprake is.

Wanneer verlenen of direct vaststellen?

Onzekerheid kosten

Verlening van subsidie leent zich uiteraard met name voor situaties waarin nog onduidelijk is hoe hoog het subsidiebedrag uiteindelijk precies zal zijn, bijvoorbeeld omdat de te subsidiëren activiteit of het subsidietijdvak nog niet is afgelopen. Is de prestatie reeds verricht of is zeker dat die zal worden verricht (bijvoorbeeld voortvloeiend uit een wettelijke plicht) en zijn de kosten reeds bekend, dan ligt directe vaststelling in de rede. Verlening van een subsidie (achteraf) voegt dan niets toe. In de subsidie-regeling zal in zo'n geval doorgaans bij de aanvraag reeds verantwoording gevraagd worden van de gemaakte kosten, bijvoorbeeld als onderdeel van

de subsidieaanvraag. Zie hiervoor het Handboek subsidies van FEZ van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.²⁴

Elementen regeling bij directe vaststelling

Een regeling uitgaande van een directe subsidievaststelling ziet er, ten gevolge van het feit dat geen sprake is van een voorafgaande subsidieverlening, qua opzet en inhoud anders uit. Sommige bepalingen die normaliter bij de verlening vermeld zouden worden moeten direct bij de vaststellingsbeschikking geregeld worden. Denk aan verplichtingen. Die vaststelling ontslaat de ontvanger immers niet van de plicht tot naleving van eventuele verplichtingen die in de beschikking zijn omschreven. Dit geldt uiteraard ook voor verplichtingen die rechtstreeks uit de regeling of de Awb volgen. Handelen in strijd met die verplichtingen kan aanleiding zijn tot wijziging of intrekking van de beschikking (art. 4:49 Awb).

Bij de bespreking van de verdere onderwerpen wordt waar voor de subsidieregeling met directe vaststelling een afwijkende regime geldt daar apart melding van gemaakt.

4.4 Verstrekking per boekjaar

Van toepassing verklaring titel 4.2.8 Awb

Voor subsidies aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die per boekjaar worden verstrekt kan bij wettelijk voorschrift afdeling 4.2.8 van toepassing verklaard worden. De regeling opgenomen in afdeling 4.2.8 heeft op grond van artikel 4:58 van de Awb als geheel het karakter van een facultatieve regeling. Bij het opstellen van een subsidieregeling kan niet naar believen gedeeltelijk van afdeling 4.2.8 worden afgeweken. De Awb-wetgever beoogde een sluitende systematiek te bieden voor dit soort subsidies. Indien beoogd wordt de afdeling slechts gedeeltelijk van toepassing te verklaren, dient dit bij formele wet te worden geregeld. Voor zover zonder regeling bij formele wet afwijking wel mogelijk is, blijkt dat uit de formulering van de artikelen (bijv. art. 4:64, derde lid, Awb).

De voorschriften van afdeling 4.2.8 van de Awb zijn een uitwerking van en een aanvulling op de afdeling 4.2.1 tot en met 4.2.7. De bepalingen van deze afdelingen gelden dan ook naast elkaar. Afdeling 4.2.8 kent echter alleen de figuur van vaststelling na verlening. Dit is te verklaren uit de aard van de per boekjaar verstrekte subsidie. De subsidie zal doorgaans gedurende meerdere jaren achtereen verstrekt worden voorafgaand aan of in het begin van het jaar waarin de subsidiabele activiteiten worden verricht.

4.5 Ambtshalve vaststelling

Uitzondering op hoofdregel Awb

In beginsel worden subsidies verleend of direct vastgesteld op aanvraag (zie bijvoorbeeld art. 4:21, eerste lid, 4:28, onderdelen a en c, 4:29 etc.). Na afloop van de activiteiten of tijdvak dient de subsidieontvanger een aanvraag tot subsidievaststelling in (art. 4:44). De Awb biedt daarbij de ruimte om in de subsidieregeling te bepalen dat telkens na afloop van een gedeelte van het tijdvak waarvoor subsidie is verleend een aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend (art. 4:32 en 4:44, eerste lid, onderdeel b, Awb).

²⁴ Zie noot 4.

Wettelijke termijn

Bij wijze van uitzondering op deze hoofdregel in de Awb kan een subsidie ambtshalve worden vastgesteld indien:

Uitblijven aanvraag

Intrekking verlening of vaststelling

1. bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening een termijn is bepaald binnen welke de subsidievaststelling ambtshalve wordt vastgesteld (art. 4:47, onderdeel a),
2. een aanvraag tot subsidievaststelling uitblijft, maar het bestuursorgaan niettemin aanleiding ziet de subsidie ambtshalve vast te stellen (art. 4:47, onderdeel b, jo. art. 4:44, vierde lid), of
3. de beschikking tot subsidieverlening of de beschikking tot subsidievaststelling wordt ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger wordt gewijzigd (art. 4:47, onderdeel c).

Beslistermijn ambtshalve vaststelling

Beslistermijn regelen

De bepaling van een termijn voor ambtshalve vaststelling (a) geschiedt bij subsidieregeling als gebonden of niet-gebonden bevoegdheid. In het laatste geval kan in de toelichting aangegeven worden aan welke gevallen de wetgever daarbij heeft gedacht. Doorgaans zal de ontvanger verplicht zijn binnen een bepaalde termijn gegevens omtrent de gesubsidieerde activiteit en de besteding van de middelen te verstrekken.

Voor gevallen waarin een voorgeschreven aanvraag tot vaststelling uitblijft, is het verstandig de (gebonden) bevoegdheid te regelen, liefst gekoppeld aan een termijn, om tot ambtshalve vaststelling te besluiten. Op die manier kan het bestuursorgaan zelf het uiterste moment bepalen waarop zekerheid bestaat omtrent de uitgaven krachtens de subsidieregeling.

Ambtshalve vaststelling bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling (bij algemeen verbindend voorschrift)

Ambtshalve vaststelling bij voorkeur bij beschikking

Ambtshalve vaststelling van individuele subsidies is naar haar aard een besluit gericht tot een of meer (rechts)personen, gericht op rechtsgevolg en wordt als beschikking aangemerkt. Hiervoor dienen dan ook in beginsel de vormvoorschriften voor een beschikking gevolgd te worden. De wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de minister om subsidie te verlenen en daarvoor eventueel tot (ambtshalve) vaststelling over te gaan is een algemeen verbindend voorschrift. Indien de individuele subsidiebedragen al bij de voorbereiding van het voorschrift vaststaan, lijkt het aantrekkelijk deze bedragen direct in de amvb of de ministeriële regeling op te nemen. Vanuit wetgevingsoptiek moet die optie echter worden afgeraden. Het karakter van de vaststelling brengt met zich mee, dat hiervoor bij voorkeur niet gebruik wordt gemaakt van een instrument en daarbij behorende procedures voor het stellen van algemeen verbindende voorschriften.

Bezwaar

Zou het algemeen verbindende voorschrift zelf de vastgestelde subsidiebedragen noemen, dan zou, afhankelijk van de verdere inhoud van het besluit of de regeling het algemeen verbindende karakter van de artikelen kunnen ontbreken en een aparte beschikking niet meer nodig zijn. De rechter zal een eventueel bezwaar dat zich richt tegen het artikel in een amvb of regeling waarin het bedrag wordt vastgesteld, gegrond kunnen verklaren. Hoewel het niet voor de hand ligt een bezwaarclausule onder een (grotendeels) algemeen verbindend besluit te vermelden, is het raadzaam in de toelichting te wijzen op de mogelijkheid bezwaar in te dienen tegen bepaalde onderdelen van het besluit. Met het oog op verwarring omtrent het karakter van het besluit en gelet op de wetgevingstechniek

heeft het niet de voorkeur in een, naar vorm, algemeen verbindend besluit een beschikking op te nemen.

Praktijk

Overigens zijn er wel voorbeelden, met name in de ruimtelijke ordenings-sfeer, van amvb's of plaatselijke verordeningen die een besluit van algemene strekking bevatten, niet zijnde algemeen verbindend. Denk aan pkb's met beslissingen die voldoende concreet zijn naar tijd, plaats en ruimte, dat de rechter ze als voor bezwaar vatbare beschikkingen aanmerkt; of de zogenoemde 'postzegelplannen' van gemeenten. Ook in de subsidie-sfeer komt het wel voor (Besluit vervoermanagement). Bij de bespreking van het subsidieplafond in de volgende paragraaf, komen we op dit aspect van regelgeving terug.

Plafond en verdeelmethode of verdeelsleutel

Bij het ontwerpen van een algemeen verbindende regeling krachtens welke het bestuursorgaan kan besluiten tot ambtshalve vaststelling zonder voorafgaande verlening, kan het raadzaam zijn een subsidieplafond (zie verder) en de wijze van verdelen te regelen. Is het aantal ontvangers van tevoren bekend dan kan direct de verdeelsleutel in de regeling voorgeschreven worden. Bij beschikking wordt dan duidelijk hoeveel geld iedere ontvanger krijgt. Die beschikking is vatbaar voor bezwaar en beroep.

4.6 Eisen aan de subsidieaanvraag

Specifieke regeling en artikel 4:2 Awb

Een subsidieaanvraag is een aanvraag tot het nemen van een beschikking. Voor de specifieke eisen die aan de aanvraag worden gesteld, zal in de regeling zelf bepaald moeten worden welke specifieke gegevens de aanvrager moet overleggen. Artikel 4:2, tweede lid, Awb regelt wel de (aanvullende) eis aan de subsidieverlener bij de aanvraag gegevens en bescheiden te overleggen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen (d.w.z. door de aanvrager makkelijker dan door de verlener verstrekt kunnen worden). Binnen deze grenzen is het bestuursorgaan bevoegd dergelijke gegevens en bescheiden van de aanvrager te verlangen. Artikel 4:3 geeft nadere grenzen aan voor gegevens die de persoonlijke levenssfeer, met inbegrip van medische en psychologische onderzoeksresultaten, van de aanvrager betreffen.

Onderscheid aanvraagseisen en weigeringsgronden

Tevens is van belang om de eisen die worden gesteld aan de aanvraag goed te onderscheiden van de gronden waarop een subsidie geweigerd kan worden. Het belang van het onderscheid komt tot uitdrukking in het volgende:

Een subsidieaanvraag die niet voldoet aan de gestelde eisen in de Awb en de subsidieregeling kan op grond van artikel 4:5 buiten behandeling worden gelaten. Een dergelijk besluit behelst geen inhoudelijk oordeel over het al dan niet bestaan van een recht op subsidie. Dit heeft tot gevolg dat de artikelen met betrekking tot de voorbereiding van een beschikking (zoals bijvoorbeeld een hoorplicht) niet van toepassing zijn.

Dit laatste is anders wanneer een subsidieaanvraag geweigerd wordt. Het bestuursorgaan geeft met een weigering een inhoudelijk oordeel over het bestaan van een recht op subsidie, waarmee een appellabel besluit tot stand komt (zie art. 4:35 Awb).

Datum van ontvangst

Bij het regelen van de wijze van verdelen is het van belang op de juiste wijze te bepalen welke datum als de datum van ontvangst van de aanvraag

geldt. Is dit de eerste datum waarop een onvolledige aanvraag is ontvangen, of is de datum waarop een, na eerste indiening aangevulde, volledige aanvraag is ontvangen? De Awb zegt in artikel 4:5 dat de indiener van een onvolledige aanvraag altijd in de gelegenheid moet worden gesteld een onvolledige aanvraag aan te vullen binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn. Naar het oordeel van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven moet dit artikel zo worden uitgelegd, dat op grond van dit artikel ook een tijdig ingediende, onvolledige aanvraag als een tijdig ingediende aanvraag worden aangemerkt²⁵.

Tender

Voor tenderconstructies is de sluitingsdatum van belang voor de beoordeling van alle aanvragen. Aanvulling naderhand van een onvolledige, tijdige aanvraag zou uitstel van die beoordeling kunnen betekenen voor alle aanvragen. Om die reden is het verstandig bij het regelen van een tenderconstructie, dat er voldoende tijd beschikbaar is tussen de datum waarop een aanvraag ontvangen moet zijn om als tijdig te kunnen worden aangemerkt, en de datum waarop een beslissing op (alle) aanvragen wordt genomen. Op die manier is er voldoende tijd om met toepassing van artikel 4:5 Awb de aanvrager in de gelegenheid te stellen zijn tijdig ingediende aanvraag zonnodig aan te vullen. Subsidieverlening kan weliswaar geweigerd worden indien de aanvraag onvolledig was (art. 4:35, tweede lid, Awb), maar daarbij staat de regel van art. 4:5 Awb niet buiten spel.

Volgorde binnenkomst

Indien de verdeling een kwestie is van wie het eerst komt, het eerst maalt (dikwijls in combinatie met een subsidieplafond) kan de interpretatie van artikel 4:5 conform de uitspraak van het CBB erin resulteren, dat op een onvolledige aanvraag eerder beslist moet worden, dan op de eerstvolgende (volledige) aanvraag. Artikel 4:15 stuit weliswaar de termijn waarbinnen het bestuursorgaan tot een beslissing moet komen, maar doorbreekt niet de volgorde van ontvangst. Om af te wijken van deze regel die het CBB in artikel 4:5 leest, kan in de subsidieregeling eventueel bepaald worden, dat als datum van ontvangst geldt, de datum waarop de volledige aanvraag is ontvangen, dan wel is aangevuld. Omdat hiermee wordt afgeweken van de Awb, zal de bijzondere wet waarop de regeling is gebaseerd hiervoor voldoende grondslag moeten bieden!

Indeling regeling

Bovenstaande heeft gevolgen voor de indeling van de subsidieregeling. De eisen die worden gesteld aan de subsidieaanvraag en de gronden waarop een subsidie kan worden geweigerd moeten bij voorkeur niet door elkaar in de regeling worden opgenomen. Ook in het kader van de toegankelijkheid van de regeling verdient het de aanbeveling om in een apart artikel de eisen met betrekking tot de subsidieaanvraag te regelen en in een apart artikel de weigeringsgronden.

Termijnbepalingen

Vervolgens verdient het aanbeveling om in de subsidieregeling in aanvulling op afdeling 4.1 van de Awb bepalingen op te nemen waarin termijnen worden gesteld. Termijnen kunnen gesteld worden voor:

1. het indienen van een aanvraag. Een dergelijke termijn kan later van belang zijn, te weten bij de wijze van verdeling van het beschikbare subsidiebedrag.
2. het tijdsbestek waarbinnen het bestuursorgaan een aanvrager om aanvulling van zijn aanvraag kan vragen, en

²⁵ CBB 17 mei 1995, AB 523.

3. het beslissen door het bestuursorgaan op de aanvraag. Bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn wordt het bestuursorgaan geacht binnen 88 weken of indien dat niet mogelijk is binnen een redelijke termijn op de aanvraag te beslissen (art. 4:14). Door het opnemen van een termijn in de subsidieregeling wordt voorkomen dat onduidelijkheden ontstaan over het begrip “redelijke termijn”.

Over de termijn voor het indienen van een aanvraag in geval van verdeling middels tendering worden in paragraaf 4.7 “wijze van verdeling” nadere opmerkingen gemaakt.

4.7 Subsidieplafond

Gevolgen subsidieplafond

Afdeling 4.2.2. van de Awb bevat voorschriften inzake het subsidieplafond. Een subsidieplafond geeft het bedrag aan dat het bestuursorgaan ter beschikking heeft om subsidies te verstrekken. Hiermee wordt voorkomen dat sprake is van een zogenoemd ‘open einde’ aan de regeling. Indien het aantal aanvragers en daarmee de omvang van het beroep op de regeling vooraf onbekend is, en een subsidieplafond ontbreekt, kan het bestuursorgaan een aanvraag die aan de criteria voldoet niet afwijzen, enkel op de grond, dat er onvoldoende geld is. In de jurisprudentie is uitgemaakt, dat enkel het ontbreken van geld op de begroting geen grond is die het bestuursorgaan ontslaat van de plicht om subsidie te verstrekken.

Wanneer plafond?

Is het aantal aanvragers en het totaalbedrag dat aangevraagd wordt van tevoren onbekend, dan is het verstandig een subsidieplafond in de regeling op te nemen. Dit geldt met name indien het een zogenoemde ‘gebonden’ subsidieregeling betreft, dat wil zeggen: weinig of geen beleidsvrijheid om op grond van andere overwegingen dan uitputting van de beschikbare middelen een aanvraag te kunnen afwijzen.

Bij regeling of bij besluit

Een subsidieplafond kan bij of krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld (art. 4:25 Awb). Dit betekent, dat de hoogte van het plafond niet in de wettelijke regeling zelf hoeft te worden aangegeven. Dat kan bijvoorbeeld later bij ministerieel besluit en per tijdvak worden bekendgemaakt. Wel zal de wettelijke regeling in zo’n geval minimaal moeten bepalen welk bestuursorgaan een plafond instelt of kan instellen en zal de regeling hiervoor een specifieke wettelijke grondslag moeten hebben. De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat voorziet in een wettelijke basis voor een subsidieplafond in artikel 4. De aanhef van een subsidieregeling die op deze wet wordt gebaseerd en een subsidieplafond regelt, zal dus ook artikel 4 in de aanhef noemen.

Karakter besluit vaststelling subsidieplafond

De vaststelling van een subsidieplafond bij (later) besluit van het bestuursorgaan is een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. In beginsel staat hiertegen dan ook bezwaar en beroep open. Indien het plafond is vastgesteld en geregeld in een, overigens, algemeen verbindend besluit als een ministeriële regeling, zal een bezwaarclausule aan het slot doorgaans achterwege blijven. Het is in dat geval wel te overwegen in de toelichting hierop te wijzen, al is de kans dat iemand voldoende rechtstreeks belang bij die vaststelling kan aantonen gering.

In verband met de onzekerheid van het jaarlijks beschikbare budget voor een subsidieregeling wordt regelmatig gebruik gemaakt van de constructie van een zogenoemde kaderregeling. Hierover meer in hoofdstuk 3 'wettelijke grondslag'.

Wijziging plafond

Verlaging plafond

Gevolgen en uitzonderingen

Bij de bekendmaking van een subsidieplafond wordt het bedrag genoemd. Dit geschiedt voorafgaand aan de periode (dikwijls een kalenderjaar) waarvoor het plafond wordt ingesteld. Doorgaans zal op dat moment de begroting waarin de middelen beschikbaar worden gesteld zijn vastgesteld of goedgekeurd. Het kan gebeuren dat nadien de begroting wordt gewijzigd. Indien dit gevolgen heeft voor het subsidieplafond, moet dit tijdig bekendgemaakt worden met het oog op aanvragen die nog ingediend kunnen worden. Een verlaging heeft in beginsel geen gevolgen voor reeds ingediende aanvragen (art. 4:27, tweede lid, Awb). Hierop maakt de Awb drie uitzonderingen in artikel 4:28:

- a. indien het tijdstip waarop de begroting wordt vastgesteld of goedgekeurd ligt na het tijdstip waarop ingevolge wettelijk voorschrift alle aanvragen moeten zijn ingediend; dit is met name bij tenderregelingen het geval;
- b. indien de verlaging uit de vaststelling of goedkeuring van de begroting voortvloeit;
- c. indien bij de bekendmaking van het subsidieplafond is gewezen op de mogelijkheid van verlaging en de gevolgen daarvan voor reeds ingediende aanvragen.

Een regeling van de bevoegdheid voor een bestuursorgaan om een subsidieplafond vast te stellen dient wel zo geformuleerd te zijn dat deze, indien wenselijk, de wijziging op een later tijdstip mede omvat.

Verwijzing naar begroting

Hoewel het denkbaar is dat in de regeling voor de vaststelling van het subsidieplafond verwezen wordt naar de begroting, past deze oplossing niet direct in de geest van de artikelen 4:27 en 4:28 Awb. Bij de bekendmaking moet bijvoorbeeld ook de wijze van verdelen vermeld worden, die doorgaans in de regeling zelf is vastgelegd. Hoewel de wijze van verdelen in de toelichting bij de begroting gemeld zou kunnen worden, zou een bekendmaking van het subsidieplafond middels verwijzing naar de begroting, en een verwijzing naar de toelichting daarbij voor de vermelding van de wijze van verdelen, niet voldoen aan de eis van kenbaarheid het relevante recht. De aanvrager moet zich wel in allerlei bochten wringen om relevante gegevens boven tafel te krijgen. Bovendien zou een dergelijke verwijzing al helemaal niet volledig zijn, als op de begroting een verzamelbedrag wordt genoemd, waaronder niet alleen de bewuste regeling, maar ook andere acties mee kunnen worden bekostigd. Met de introductie van de VBTB-begroting (Van begrotingsvoorbereiding tot begrotingsverantwoording) is het ook lastiger geworden een apart begrotingsartikel voor een subsidieregeling te reserveren²⁶.

Uit de formulering van de Awb en de memorie van toelichting bij de artikelen 4:27 en 4:28 Awb kan, mede gelet op het bovenstaande, worden afgeleid, dat de kenbaarheid gediend is met een aparte bekendmaking van het subsidieplafond waarbij tevens de wijze van verdelen wordt vermeld, zonder verwijzing naar derde stukken. Overigens kan voor de wijze van

²⁶ De begroting wordt tegenwoordig ingedeeld naar beleidsdoelen. Een subsidieregeling kan derhalve onder een of meerdere beleidsdoelen schuil gaan en het gereserveerde bedrag met meerdere beleidsinstrumenten moeten delen.

verdelen wel naar de regeling zelf verwezen worden indien daar de verdeling is geregeld²⁷

Tot slot:

- a. Voor de noodzaak van het combineren van subsidieplafond met een begrotingsvoorbehoud wordt verwezen naar de behandeling van het “begrotingsvoorbehoud” in de paragraaf Voorwaarden.
- b. Voor de vaststelling van een subsidieplafond wordt bij voorkeur niet verwezen naar een begrotingspost.
- c. Voor een nadere toepassing van het subsidieplafond als weigeringsgrond wordt verwezen naar de paragraaf 4.9, Weigeringsgronden.

4.8 Wijze van verdelen

Een subsidiebedrag kan op verschillende manieren onder de aanvragers verdeeld worden. Indien een subsidieplafond wordt vastgesteld, zal daarbij altijd de wijze van verdelen bij vermeld moeten worden (ar. 4:26, tweede lid). Hoewel het subsidieplafond niet in de subsidieregeling hoeft te zijn benoemd (zie onder subsidieplafond), zal de regeling daar wel voldoende grondslag voor moeten bieden en ook voor de verdeelmethode regels moeten stellen.

Wettelijke grondslag

De Awb schrijft voor dat bij of krachtens wettelijk voorschrift de wijze van verdelen van het beschikbare bedrag wordt bepaald. Voor het tijdstip van bekendmaking van de wijze van verdeling geldt op grond van artikel 4:26, tweede lid, Awb dat bij de bekendmaking van het subsidieplafond de wijze van verdeling bekend moet worden gemaakt. De wijze van verdelen kan met zich meebrengen dat daarmee ook het te verlenen subsidiebedrag vaststaat. Doorgaans zal naast de wijze van verdelen ook de grondslag voor de berekening van het subsidiebedrag dat ten hoogste kan worden verleend geregeld moeten worden. Indien het te verdelen bedrag bekend is, en de omvang van de groep aanvragers beperkt is, kan ervoor gekozen worden in de regeling een verdeelsleutel op te nemen, of het bedrag te noemen dat iedere aanvrager ten hoogste kan ontvangen. Hiermee kan worden gewaarborgd dat voor iedere aanvrager uit de groep een bepaald bedrag beschikbaar is. Dit zal met name voorkomen in regelingen die specifieke uitkeringen aan decentrale overheden en waterschappen verstrekken.

Veel toegepaste verdeelmechanismen zijn:

Volgorde van ontvangst

1. *Wie het eerst komt, die het eerst maalt*, het meest gangbare verdeelmechanisme. De subsidieaanvragen worden op volgorde van binnenkomst gehonoreerd, op voorwaarde natuurlijk dat voldaan wordt aan de eisen met betrekking tot de aanvraag en er geen gronden bestaan om de subsidie te weigeren. De regeling zal moeten bepalen hoe het subsidiebedrag berekend wordt. Bijvoorbeeld een vast percentage van de in de regeling benoemde subsidiabele kosten, of een vast bedrag. Als de gevolgen van overschrijding van het subsidieplafond voor aanvragers die achter het net vissen als te pijnlijk wordt ervaren en de regeling in volgende begrotingsjaren doorloopt, kan in de regeling een voorziening worden opgenomen, die er bijvoorbeeld toe strekt dat de minister de beslissing over verlening/directe

²⁷ Memorie van toelichting bij artikel 4:2.2.2, tweede lid (4:26).

vaststelling op die aanvragen kan aanhouden tot (een bepaalde datum) in het volgende jaar. (Bijv. Subsidieregeling zichtveldverbeterende systemen).

Tender

2. *Een tender.* Aanvragers kunnen voorstellen indienen die naar hun inhoud beoordeeld en onderling gewogen worden. In geval van omvangrijke en complexe projecten of voorstellen kan overwogen worden een commissie in te stellen. Dit kan in de subsidieregeling zelf. De aanvragen worden op volgorde van geschiktheid gerangschikt. Op basis van het advies van die commissie kan de minister dan een besluit nemen. Al zal het juist in deze regelingen niet helemaal te vermijden zijn met enige vage begrippen te werken, is het, ook indien een adviescommissie wordt ingesteld, van groot belang de procedure en de criteria transparant te houden. De minister zal de besluiten immers voldoende moeten motiveren. Juist bij subsidies voor complexe projecten zal een uitvoeriger motivering noodzakelijk zijn dan bij eenvoudige regelingen waarin een vast bedrag wordt verleend aan iedere aanvrager die de verrichting van een bepaalde prestatie objectief kan aantonen.

De adviezen van zo'n commissie zullen doorgaans geen zelfstandig rechtsgevolg hebben. Reden om toch een commissie in te stellen kan zijn het streven naar een zo zorgvuldig en transparant mogelijke procedure. Alleen indien externe, specifieke deskundigheid nodig is om tot een goede afweging en onderbouwing van de besluitvorming te komen (bijvoorbeeld bij technologische vernieuwing of economische structuurverbetering) wordt deze constructie aangeraden.

In de regeling kan ook de hoogte van het gevraagde subsidiebedrag als element van geschiktheid benoemd worden, bijvoorbeeld als weigeringsgrond. Dit kan bewerkstelligen dat aanvragers zo min mogelijk subsidie vragen in de hoop dan eerder voor subsidie in aanmerking te komen. (Bijv. Interimregeling stimulering zeescheepvaart 1993). Het komt ook voor dat de kosten van ingediende projecten boven een nader genoemd drempelbedrag moeten uitstijgen om voor subsidie in aanmerking te komen. In dat geval zullen de subsidiabele kosten als eis aan de aanvraag worden geregeld.

De volgorde waarin de subsidieaanvragen worden behandeld wordt bepaald door de inhoudelijke kwaliteit van de aanvragen. De aanvragen worden gelijktijdig behandeld. Dit betekent dat een aantal zaken geregeld moet worden. Gedacht kan worden aan een datum waarvoor alle aanvragen binnen moeten zijn en de wijze waarop de rangorde wordt bepaald.

Evenredigheid

3. *Evenredigheid.* Indien voorzienbaar is, dat de ontvangen aanvragen tezamen betrekking kunnen hebben op een totaalbedrag dat uitstijgt boven het subsidieplafond, kan de regeling erin voorzien dat het beschikbare bedrag naar evenredigheid (van nader te bepalen maatstaven) over de aanvragen wordt verdeeld (Bijv. Stimuleringsregeling gecombineerd goederenvervoer 2000).

4.9 Weigeringsgronden

Artikel 4:35 van de Awb bevat een niet-limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Aanvullende weigeringsgronden kunnen in de subsidieregeling worden opgenomen. De gronden in artikel 4:35 worden derhalve niet nog eens in de subsidieregeling herhaald.

Verplichte weigeringsgrond

Overigens bevat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb een verplichte weigeringsgrond. Dit artikel bevat de bepaling dat een subsidie wordt geweigerd voor zover door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond wordt overschreden. Ook voor deze weigeringsgrond geldt dat het overbodig is om deze expliciet in de subsidieregeling te herhalen.

Afwijkend voor subsidieregeling met directe vaststelling

Weigeringsgronden bij directe vaststelling

Indien een subsidie direct wordt vastgesteld zijn de weigeringsgronden opgesomd in artikel 4:35, eerste lid, van de Awb niet van toepassing (art. 4:43, tweede lid). Het eerste lid van artikel 4:35 van de Awb bevat weigeringsgronden die meer preventief van aard zijn. Deze gronden gaan ervan uit dat de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nog moeten worden verricht. Zoals gezegd veronderstelt de Awb dat in situaties waarin besloten wordt tot directe vaststelling de activiteiten reeds zijn verricht.

4.10 Voorwaarden

Toekomstige onzekere gebeurtenis

Een subsidie kan onder voorwaarden worden verleend. Een voorwaarde is, volgens de memorie van toelichting bij de Awb (p. 55), uitsluitend een toekomstige onzekere gebeurtenis waarvan de werking van een rechtshandeling afhankelijk is gesteld. Door middel van voorwaarden wordt de werking van de beschikking tot subsidieverlening afhankelijk gesteld van een dergelijke toekomstige onzekere gebeurtenis. Voorwaarden kunnen een opschortende of een ontbindende werking hebben. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld subsidie verlenen voor een internationaal sportevenement, onder de opschortende voorwaarde dat zo'n evenement door de verantwoordelijke internationale bond aan Nederland wordt toegewezen. Een ontbindende voorwaarde kan zijn dat de Europese Commissie akkoord gaat met de steunverlening.

Onderscheid voorwaarden en verplichtingen

Voorwaarden moeten niet verward worden met eisen aan de subsidieaanvraag of verplichtingen van de subsidieontvanger. Eisen aan de aanvraag of verplichtingen van de ontvanger zijn geen toekomstige onzekere gebeurtenissen. Aan dergelijke eisen en verplichtingen moet te allen tijde worden voldaan. In de praktijk kan het wel eens lastig zijn te beoordelen of een voorschrift als een verplichting of als een voorwaarde moet worden aangemerkt. Als vuistregel kan het helpen om de vraag te stellen of er daadwerkelijk behoefte is aan een opschortende of ontbindende clausule, of juist aan een regel waar de ontvanger zelf zich voortdurend heeft te houden gedurende (en na) de looptijd van de beschikking.

Ontoelaatbare voorwaarden

In artikel 4:33 van de Awb worden de voorwaarden opgesomd die niet toelaatbaar zijn. Zo kan een subsidie niet worden verleend onder de voorwaarde dat uitsluitend het bestuursorgaan of uitsluitend de subsidieontvanger een bepaalde handeling verricht, tenzij het betreft de voorwaarde dat een overeenkomst ter uitvoering van de subsidiebeschikking wordt gesloten. Deze bepaling ziet bijvoorbeeld ook op handelingen in het kader van verplichtingen. Het is derhalve niet toegestaan om in de subsidieregeling de voorwaarde op te nemen dat de bij de subsidieverlening opgelegde verplichtingen moeten worden nagekomen. Andersom kan een ontvanger niet verplicht worden de voorwaarden na te leven.

Regeling of besluit

Voorwaarden behoeven op grond van de Awb niet noodzakelijkerwijs in de subsidieregeling te worden opgenomen. De voorwaarden kunnen ook nog in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen. Het verdient echter aanbeveling om op grond van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de subsidieaanvrager de eventuele voorwaarden in de subsidieregeling op te nemen, vooropgesteld, dat de wet waar de regeling haar grondslag in vindt, de minister daartoe de bevoegdheid biedt.

Afhankelijk van de redactie van het artikel in de subsidieregeling waarin de voorwaarden worden bepaald kan er nog ruimte bestaan voor het bestuursorgaan om in de beschikking tot subsidieverlening aanvullende voorwaarden op te nemen.

Opschortend of ontbindend

Het is verstandig aan te geven of een voorwaarde een opschortend of een ontbindend karakter heeft. Dit is niet altijd eenvoudig uit de aard van de voorwaarde af te leiden. Dit heeft ook gevolgen voor de mogelijkheid voorschotten te verlenen. Indien een voorwaarde bijvoorbeeld een opschortend karakter heeft, zal eerst aan zo'n voorwaarde voldaan moeten worden, alvorens de beschikking uitgevoerd kan worden en het bestuursorgaan een voorschot kan verlenen.

De subsidie kan in ieder geval onder de volgende voorwaarden worden verleend:

begrotingsvoorbehoud

Begrotingsvoorbehoud

Een belangrijke voorwaarde waaronder de subsidie kan worden verleend is het zogenaamde begrotingsvoorbehoud. Een dergelijk voorbehoud wordt in de beschikking tot subsidieverlening opgenomen indien het bestuursorgaan een subsidie wil verlenen ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld of is goedgekeurd. Ook hier verdient het echter de voorkeur deze voorwaarde op te nemen in de regeling zelf (zie vorige alinea).

Het begrotingsvoorbehoud houdt in dat de subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat er voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Indien blijkt dat er niet voldoende gelden zijn kan het bestuursorgaan met een beroep op het begrotingsvoorbehoud terugkomen op de subsidieverlening. Artikel 4:34 van de Awb bevat een regeling met betrekking tot het begrotingsvoorbehoud. Let op de termijn van vier weken na vaststelling van de begroting voor het invoeren van dit voorbehoud!

Het vaststellen van een subsidieplafond is naast het stellen van een begrotingsvoorbehoud raadzaam indien de verwachting bestaat dat er nog subsidieaanvragen ingediend worden en niet beoogd is om een open-einde regeling te creëren.

overeenkomst ter uitvoering

Uitvoeringsovereenkomst

Een bijzondere voorwaarde in titel 4.2 is de overeenkomst ter uitvoering van een subsidiebeschikking. Een beschikking kan verleend worden onder de (opschortende) voorwaarde, dat de subsidieontvanger een bepaalde overeenkomst sluit. Bijvoorbeeld met het bestuursorgaan dat de subsidie verleent, of met een derde partij. Belangrijk is dat in een dergelijke overeenkomst (met het bestuursorgaan) de ontvanger wel verplicht kan worden de activiteit waarvoor subsidie verleend wordt uit te voeren.

Indien de subsidie direct wordt vastgesteld, kan deze voorwaarde niet gesteld worden. In de systematiek van de Awb is dat begrijpelijk. Immers, volgens die systematiek zal de activiteit dan reeds verricht zijn (art. 4:43, tweede lid; art. 4:33 is niet van overeenkomstige toepassing op een beschikking houdende directe vaststelling).

4.11 Verplichtingen

Door middel van het opleggen van verplichtingen aan de subsidieontvanger kan het bestuursorgaan het gedrag van de subsidieontvanger sturen. De aanspraak op vaststelling conform de verlening wordt hiermee ingekaderd. Niet voldoen aan de verplichtingen kan leiden tot intrekking of wijziging van de subsidieverlening.

De Awb maakt een onderscheid tussen een drietal verplichtingen, te weten:

1. standaardverplichtingen;
2. doelgebonden verplichtingen;
3. niet-doelgebonden verplichtingen.

Standaardverplichtingen

Nadere uitwerking 4:37 Awb
in regeling

In artikel 4:37 van de Awb wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van verplichtingen die kunnen worden opgelegd aan de subsidieontvanger. Let wel: kunnen worden opgelegd. Dit betekent dat de verplichtingen nog daadwerkelijk opgelegd moeten worden. Ook hier geldt dat in belang van de rechtszekerheid het aanbeveling verdient om de verplichtingen in de subsidieregeling op te nemen. Hierbij kan eventueel naar de Awb worden verwezen.

In de subsidieregeling kunnen de verplichtingen gedetailleerd uitgewerkt worden. In de regeling bepalen dat verplichtingen als bedoeld in artikel 4:37 opgelegd kunnen worden heeft geen zin.

Bij de keuze van de verplichtingen geldt als uitgangspunt dat ze in beginsel verband houden met de doelmatigheid en rechtmatigheid van het subsidiebeleid van het bestuursorgaan.

Op grond van artikel 4:45, tweede lid, van de Awb rust op de subsidieontvanger de wettelijke verplichting om rekening en verantwoording af te leggen bij de aanvraag tot subsidievestiging, voorzover dit voor de vaststelling van belang is. Een dergelijke verplichting behoeft dus niet meer in de subsidieregeling te worden opgenomen. Wel is het mogelijk om in het kader van artikel 4:37, onder f, van de Awb een nadere uitwerking van de bepaling te geven.

Doelgebonden verplichtingen

Verplichting tot doelfbereiking
en ondersteuning daarvan

Op grond van artikel 4:38 van de Awb kan het bestuursorgaan ook andere verplichtingen dan die van artikel 4:37 opleggen. De verplichtingen moeten echter wel strekken tot verwezenlijking van het doel. De verplichtingen kunnen rechtstreeks betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteit, maar kunnen ook een meer afgeleid of ondersteunend karakter hebben (bijvoorbeeld: een verplichting inzake de wijze waarop de administratie moet worden gevoerd). Dergelijke verplichtingen moeten, ingevolge het tweede lid van artikel 4:38, in beginsel in de subsidieregeling worden opgenomen. Het kan ook bij de beschikking tot subsidieverlening, maar

indien de subsidie op een wettelijk voorschrift is gebaseerd, kan dit alleen als de regeling waarop deze beschikking is gebaseerd dit uitdrukkelijk toestaat. In verband met de rechtszekerheid verdient het de voorkeur deze verplichtingen zoveel mogelijk in de regeling op te nemen.

Niet-doelgebonden verplichtingen

Wijze waarop of middelen
waarmee activiteit wordt
verricht

De niet-doelgebonden of “oneigenlijke” verplichtingen worden geregeld in artikel 4:39. Het opleggen van dergelijke verplichtingen is alleen toegestaan indien deze betrekking hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht (bijvoorbeeld de verplichting om een gesubsidieerde folder op milieuvriendelijk papier af te drukken). Het opleggen van overige niet-doelgebonden verplichtingen is niet toegestaan.

Uit de tekst van artikel 4:39, eerste lid, Awb volgt dat niet-doelgebonden verplichtingen slechts aan de subsidieverlening kunnen worden verbonden voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Deze bepaling verlangt een specifieke wettelijke grondslag voor niet-doelgebonden verplichtingen. In de subsidieregeling zullen ze doorgaans nader geregeld worden.

Vermogensvorming

In een subsidieregeling kan de verplichting worden opgenomen dat de subsidieontvanger, voor zover het verstrekken van de subsidie heeft geleid tot vermogensvorming, een vergoeding verschuldigd is. In artikel 4:41, tweede lid, van de Awb wordt vervolgens de verplichting nader uitgewerkt. In de subsidieregeling kan dus worden volstaan met een bepaling dat een dergelijke verplichting bestaat. (Zie ook artikel 4:41, eerste lid, onderdeel b).

Zie tevens paragraaf 4.21, Evaluatieverslag, voor een voorbeeld van een verplichting.

Afwijkend voor subsidieregeling met directe vaststelling

Art. 4:37 Awb niet van
overeenkomstige toepassing
bij directe vaststelling

Voor een subsidieregeling met directe vaststelling geldt, rekening houdend met de situatie waarin de activiteiten waarvoor subsidie verstrekt kan worden doorgaans reeds zijn verricht, dat in de subsidieregeling niet onverkort dezelfde verplichtingen aan de subsidieontvanger kunnen worden opgelegd als in de subsidieregeling waarin de subsidie vaststelling voorafgegaan wordt door een subsidieverlening. Dit is de reden waarom in artikel 4:43 van de Awb artikel 4:37 van de Awb niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard in tegenstelling tot de artikelen 4:38 en 4:39.

Per boekjaar: toestemming bestuursorgaan voor rechtshandelingen subsidieontvanger

Regelen toestemmingseis voor
handelingen

In de subsidieregeling (of bij subsidieverlening) kan op grond van artikel 4:71 van de Awb bepaald worden voor welke rechtshandelingen de subsidieontvanger de voorafgaande toestemming van het bestuursorgaan nodig heeft. In artikel 4:71 wordt een limitatieve opsomming gegeven van rechtshandelingen. Het gaat om rechtshandelingen die van invloed kunnen zijn op de aanwending van subsidiegelden, de hoogte van later ingediende subsidieaanvragen of de kwaliteit en omvang van de activiteiten. Het toestemmingsvereiste geldt alleen indien dit vooraf in de subsidieregeling of subsidieverlening is bepaald. Bij de afweging om het toestemmings-

vereiste van toepassing te verklaren moet de professionaliteit van de subsidieontvanger een rol spelen.

Indien besloten wordt om gebruik te maken van deze mogelijkheid is het goed om te realiseren dat niet alle in artikel 4:71 van de Awb opgesomde rechtshandelingen behoeven te worden onderworpen aan een voorafgaande toestemming.

Het vragen van toestemming aan het bestuursorgaan valt onder de verplichtingen die kunnen worden opgelegd aan de subsidieontvanger.

4.12 Subsidieovereenkomsten

Afdwingbaarheid verplichtingen

Bij het ontwerpen van titel 4.2 van de Awb is de wetgever uitgegaan van de gedachte dat in de subsidieverleningssfeer de subsidieontvanger gestimuleerd wordt tot het verrichten van een bepaalde activiteit (of tot het nalaten ervan) in ruil voor een financiële regeling. De verplichtingen die daarbij kunnen worden opgelegd zijn niet afdwingbaar. In geval van overtreding kan hooguit de subsidie worden verlaagd of ingetrokken. Hierin verschilt de subsidie wezenlijk van het instrument overeenkomst. Is naleving van de verplichtingen dan wel verrichting van de prestatie waarvoor de subsidie wordt verleend van groot belang voor de subsidieverlener, dan kan deze bij de beschikking echter wel gebruik maken van het instrument uitvoeringsovereenkomst.

In deze zuivere vorm is hiermee bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vooralsnog geen ervaring opgedaan. Wel is er veelvuldig sprake van convenanten voorafgaand aan subsidieverlening. Deze vallen echter buiten het bestek van artikel 4:36 Awb, al wordt er deels een zelfde doel mee beoogd, nl. de vastlegging van wederzijdse verplichtingen of de verrichting van een bepaalde prestatie.

4.13 Voorschotten

Artikel 4:54, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan voorschotten kan verlenen voor zover dit bij wettelijk voorschrift of beschikking tot subsidieverlening is bepaald. Het verdient echter de voorkeur om dit bij de subsidieregeling te bepalen, gelet op het belang ervan voor de benodigde kasgelden zowel bij de verlener als bij de ontvanger en tijdig duidelijkheid hieromtrent te kunnen scheppen. Een voorschot in de zin van de Awb strekt ertoe de ontvanger in de gelegenheid te stellen de te subsidiëren prestatie te verrichten. Uitstel van feitelijke betaling van een deel van de subsidie tot na de vaststelling is in geval van langdurige en kostbare projecten niet altijd reëel. Het zou zelfs kunnen betekenen dat zonder voorschot de prestatie in het geheel niet verricht kan worden.

Hoogte voorschot en betalingstermijn

Een voorschot kan verleend worden tot het moment van vaststelling²⁸ (voor betaling na de vaststelling zie paragraaf 4.16, Betaling en terugvordering). Tevens kan de subsidieregeling regelen tot welk bedrag een voorschot

²⁸ Alvorens in een subsidieregeling de bevoegdheid tot het verlenen van voorschotten op te nemen, is het raadzaam hierover contact op te nemen met de verantwoordelijke controllers binnen het departement. Hoewel de Comptabiliteitswet zich niet tegen de verlening van voorschotten in de zin van de Awb verzet, heeft de term 'voorschot' in het financiële jargon een iets andere betekenis.

verleend kan worden dan wel de wijze waarop het bedrag van het voorschot wordt bepaald. Ook kan in de subsidieregeling worden bepaald binnen welke termijn een voorschot moet worden betaald. Indien daaromtrent in de subsidieregeling geen bepaling is opgenomen, geldt op grond van artikel 4:55, tweede lid, van de Awb een termijn van vier weken nadat de beschikking tot voorschotverlening is afgegeven.

4.14 Intrekken en wijzigen subsidieverlening en - vaststelling

Limitatieve gronden intrekking of wijziging

Een subsidieverlening kan alleen worden gewijzigd of worden ingetrokken zolang de subsidie nog niet is vastgesteld. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar een ex nunc of ex tunc wijziging of intrekking. Een ex nunc wijziging of intrekking heeft betrekking op een intrekking of wijziging die alleen werking heeft naar de toekomst toe (art. 4:50). Een ex tunc wijziging of intrekking daarentegen heeft terugwerkende kracht (art. 4:48 voor de vaststelling en art. 4:49 na vaststelling).

Intrekken of wijzigen verlening

Het wijzigen of het intrekken van een begunstigende beschikking is in beginsel in strijd met de rechtszekerheid. Daarom kan een subsidieverlening alleen gewijzigd of ingetrokken worden in een aantal door de Awb gelimiteerde gevallen.

Op grond van artikel 4:50, eerste lid, onderdeel c, van de Awb bestaat echter nog wel de ruimte om in de subsidieregeling te bepalen in welke andere gevallen de subsidieverlening ex nunc gewijzigd of ingetrokken kan worden.

Een subsidieregeling kan niet bepalen dat de verlening wordt ingetrokken indien niet wordt voldaan aan een voorwaarde. Immers, indien niet aan een voorwaarde wordt voldaan vervalt de rechtsgrond voor verlening van rechtswege (zie ook paragraaf 4.16, Betaling en terugvordering).

Intrekken en wijzigen subsidievaststelling

Intrekken of wijzigen vaststelling

Artikel 4:49 van de Awb somt de limitatieve gronden op waarop een subsidievaststelling ex tunc gewijzigd of ingetrokken kan worden. De Awb biedt geen ruimte om nadere bepalingen in de subsidieregeling op te nemen.

4.15 Eisen aan de aanvraag tot vaststelling subsidie

Aanvraag vaststelling als verplichting

De aanvraag van de vaststellingsbeschikking zal dikwijls aan een aantal verplichtingen moeten voldoen. Het bestuursorgaan zal gegevens willen zien waaruit de rechtmatigheid van de bestedingen blijkt. Deze verplichtingen kunnen in hetzelfde artikel of de zelfde paragraaf beschreven worden als de overige verplichtingen, bijvoorbeeld m.b.t. de periode voor vaststelling of daarna. Het is echter ook gebruikelijk om de hele procedure rond vaststelling, met inbegrip van de verplichtingen daarbij, samen te brengen.

Per boekjaar:

In artikel 4:74 van de Awb is een termijn bepaald van zes maanden na afloop van het boekjaar waarbinnen de aanvraag tot vaststelling van de

subsidie moet zijn ingediend. De mogelijkheid bestaat om in de subsidie-regeling een andere termijn te bepalen.

In artikel 4:75 wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van stukken die moeten worden overlegd bij een aanvraag tot vaststelling van een subsidie. In de subsidieregeling kan een aanvulling op dit artikel worden gegeven.

4.16 Betaling en terugvordering

Betaling

Regelen andere termijn dan vier weken

Afdeling 4.2.7 van de Awb bevat bepalingen met betrekking tot de wijze van betaling en terugvordering van subsidiebedragen.

Artikel 4:52, eerste lid, bepaalt uitdrukkelijk dat het subsidiebedrag overeenkomstig de subsidievaststelling onder verrekening van de voorschotten wordt betaald. Hieromtrent behoeft dus niets in de subsidieregeling te worden bepaald.

Daarentegen kan wel in de subsidieregeling een termijn worden gesteld waarbinnen het subsidiebedrag na de subsidievaststelling uitbetaald moet worden. Indien de subsidieregeling geen termijn bepaalt, geldt op grond van artikel 4:52, tweede lid, de termijn van vier weken na de subsidievaststelling.

Betaling in termijnen

Tevens bestaat de mogelijkheid om het subsidiebedrag op grond van artikel 4:53 van de Awb in gedeelten uit te betalen. Daartoe is het echter wel noodzakelijk dat in de subsidieregeling is bepaald op welke wijze de gedeelten worden berekend en wanneer de gedeelten worden uitbetaald.

Terugvordering

Terugvordering na vaststelling

Onverschuldigd betaalde subsidiebedragen en voorschotten kunnen worden teruggevorderd voorzover na de dag:

a. waarop de subsidie is vastgesteld, dan wel

b. de handeling als bedoeld in artikel 4:49, eerste lid, onderdeel c, heeft plaatsgevonden nog geen vijf jaren zijn verstreken (art. 4:57).

Dit artikel ziet alleen op subsidies die reeds zijn vastgesteld. De verjarings-termijn verloopt vijf jaren na de vaststelling of vijf jaren nadat een verplichting, verbonden aan de subsidievaststelling niet is nageleefd, zijn verstreken.

Gelet op de formulering van artikel 4:57, behoeft de subsidieregeling in beginsel de terugvordering niet te regelen.

Terugvordering voor vaststelling

Artikel 4:57 behandelt niet de terugvordering van een subsidie of voorschot indien deze na de verlening (maar nog vóór de vaststelling) wordt ingetrokken of ten nadele van de ontvanger wordt gewijzigd. Op grond van artikel 4:47, onderdeel a, kan de subsidie in zo'n geval wel ambtshalve worden vastgesteld (art. 4:47, onderdeel a). Vervolgens kan met een beroep op artikel 4:57 de subsidie of onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd.

Besluit tot terugvordering is publiekrechtelijk besluit

Aangenomen mag worden dat met het intrekken van de subsidie ook de rechtsgrond voor de verleende voorschotten is vervallen (in geval van

intrekking met terugwerkende kracht)²⁹. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State is een besluit tot terugvordering in het kader van de uitoefening van bestuursrechtelijke taken en bevoegdheden gericht op publiekrechtelijk rechtsgevolg³⁰. De afdeling motiveert haar uitspraak door te stellen dat het besluit tot terugvordering is te herleiden tot een publiekrechtelijk besluit. Indien de rechtsgrondslag voor verleende voorschotten inderdaad met terugwerkende kracht is vervallen, bijvoorbeeld in geval van een ontbindende voorwaarde, zullen de betalingen onverschuldigd zijn.

Zie ook paragraaf Financiële verantwoording, onder 'vervallen tijdelijke subsidieregeling'.

4.17 Toezicht

Wettelijke grondslag

De aanwijzing van toezichthouders heeft een wettelijke grondslag (art. 5:11 Awb). Afdeling 4.2.8. van de Awb voorziet reeds in die grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders op de naleving van subsidieverplichtingen in het kader van een per boekjaar verstrekte subsidie (art. 4:59 Awb). En indien de subsidieregeling is gebaseerd op de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat verschaft artikel 6 van deze wet de wettelijke basis voor het aanwijzen van toezichthouders in de zin van de Awb. Indien gebruik wordt gemaakt van één van deze mogelijkheden moet in de aanhef van de subsidieregeling ook artikel 4:59 Awb of artikel 6 van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat worden opgenomen als wettelijke grondslag.

Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat

Verplichting tot medewerking

Van een aanwijzing kan worden afgezien indien volstaan kan worden met de verplichting medewerking te verlenen aan onderzoek door of vanwege het bestuursorgaan zonder inzet van de formele bevoegdheden van de toezichthouder (monsters nemen, inlichtingen vorderen, plaatsen betreden, titel 5.2 Awb).

4.18 Financiële verantwoording (algemeen)

Rekening en verantwoording over de besteding van een subsidie is een belangrijk onderdeel van een subsidieregeling. Die verantwoording kan achterwege gelaten worden, maar dat zal in de praktijk hooguit bij incidentele subsidies voorkomen. Artikel 4:45 van de Awb beperkt de plicht tot verantwoording bij de aanvraag tot subsidievaststelling 'voorzover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn'.

Anders dan in afdeling 4.2.8 (per boekjaar verstrekte subsidies), regelt titel 4:2 weinig over de financiële verantwoording. De Awb laat de invulling ervan eigenlijk over aan de specifieke regelgeving op dat punt. Voor de verantwoording die een minister zal moeten afleggen aan de Algemene Rekenkamer en de Minister van Financiën schept de Comptabiliteitswet het kader, waarbinnen vervolgens verantwoording gevraagd zal worden van de ontvangers van een rijkssubsidie.

²⁹ P.J.J. van Buuren, J.M. Polak, T.C. Borman: "Algemene wet bestuursrecht, tekst & commentaar" noot bij artikel 4:57.

³⁰ ABRS 21 oktober 1996, AB 1996, 496).

**Accountantsverklaring of
prestatieverklaring**

De verantwoording wordt in een subsidieregeling middels verplichtingen vormgegeven. Op grond van artikel 4:37 Awb, onderdelen f en h, kunnen zelfs rechtstreeks in de beschikking verplichtingen omtrent de verantwoording worden opgenomen.

Doorgaans wordt de ontvanger in spe verplicht een accountantsverklaring over te leggen. Indien een vast bedrag wordt verleend kan, in overleg met de accountantsdienst, van het ministerie gekozen worden voor een andere wijze van verantwoorden. Voor de aanspraak op het geld is dan immers op de eerste plaats bewijs van de verrichte prestatie nodig, niet van de werkelijk gemaakte kosten. Er kunnen redenen zijn toch een accountantsverklaring of een financieel verslag te vragen, bijvoorbeeld om te weten welk bedrag aan BTW is afgedragen of verrekend.

Vervallen tijdelijke subsidieregeling

**Regelen verantwoording en
terugvordering van tijdelijke
subsidie**

Voor de verantwoording en vaststelling van subsidies, evenals voor de terugvordering na intrekking (zie paragraaf Betaling en terugvordering) over het laatste jaar waarin een subsidie is verstrekt, is het soms nodig een tijdelijke regeling (een jaar) langer door te laten lopen. Na het laatste kalenderjaar waarin een subsidie is verstrekt, of na afronding van het laatste project, hebben verlener en ontvanger immers nog tijd nodig voor het opmaken en indienen van een accountantsverklaring, eindrapport e.d., alsmede voor de beoordeling ervan. Met name als het gaat om specifieke uitkeringen ontbreekt een algemene wettelijke grondslag als in 4:57 voor terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies en voorschotten. Bij het opstellen van wet- en regelgeving is het verstandig de datum waarop de regeling vervalt zo te plannen dat na afloop van het jaar waarin de subsidie wordt verstrekt of besteed, voldoende gelegenheid is voor de minister om eventueel onverschuldigd betaalde subsidie terug te kunnen vorderen.

4.19 Financiële verantwoording (per boekjaar)

**Afzien van accountants-
verklaring**

Artikel 4:78, vijfde lid, van de Awb bepaalt dat in de subsidieregeling of bij de subsidieverlening vrijstelling of ontheffing kan worden verleend van de verplichting om een financieel verslag te voorzien van een accountantsverklaring.

Kwaliteit informatie

Bij de afweging of een dergelijk vrijstelling of ontheffing een optie is spelen de volgende criteria een rol, te weten:

**Deskundigheid
bestuursorgaan**

1. *kwaliteit informatieverplichtingen*. Indien de subsidieontvanger op grond van de informatieverplichtingen informatie van zodanige kwaliteit verstrekt dat het bestuursorgaan zelf in staat is om de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de subsidie te beoordelen, kan eerder vrijstelling of ontheffing worden verleend;

2. *deskundigheid bestuursorgaan*. Indien het bestuursorgaan beschikt over een eigen accountantsdienst kan dit ertoe leiden dat eerder een vrijstelling of ontheffing wordt verleend;

Hoogte subsidiebedrag

3. *hoogte subsidiebedrag*. Indien de kosten van een accountantscontrole niet meer in verhouding staan tot de hoogte van het subsidiebedrag kan dit ertoe leiden dat vrijstelling of ontheffing wordt verleend.

Uitbreiding accountantscontrole

Controleprotocol

In tegenstelling tot hetgeen in de vorige paragraaf is besproken kan in de subsidieregeling of bij de subsidieverlening juist tot uitbreiding van de accountantscontrole worden besloten. In de subsidieregeling kan bepaald worden dat de accountantscontrole tevens ziet op een onderzoek van de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Artikel 4:79 van de Awb voorziet hierin. Daarbij dient wel een aanwijzing over de reikwijdte en intensiteit van de controle gegeven te worden. Dit gebeurt door middel van een zogenaamd controleprotocol.

Boekjaar

Boekjaar is kalenderjaar

Afdeling 4.2.8 van de Awb bepaalt dat het boekjaar gelijk wordt gesteld aan het kalenderjaar. Artikel 4:68 biedt echter de mogelijkheid om in de subsidieregeling hiervan af te wijken.

Subsidieaanvraag en accountantsverklaring

Op grond van artikel 4:64, derde lid, van de Awb kan in de subsidieregeling een bepaling worden opgenomen waarin een vrijstelling of ontheffing (keuze is afhankelijk of er een groep van subsidieontvangers is of dat er maar 1 subsidieontvanger is) wordt verleend van de verplichting om de subsidieaanvraag te voorzien van een accountantsverklaring. Deze verklaring mag zowel door een registeraccountant als een Accountant-administratieconsulent worden getekend (BW Boek 2:393, eerste lid jo. art. 4:37, eerste lid, onderdeel h, van de Awb).

Jaarrekening

Als verplichting kan bijvoorbeeld ook worden bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is om een jaarrekening als bedoeld in artikel 2:361 BW op te stellen. Dit heeft tot gevolg dat de subsidieontvanger bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie op grond van artikel 4:75, tweede lid, van de Awb in de plaats van het financieel verslag de jaarrekening moet overleggen.

Facultatieve regeling van 4:77 van de Awb

Derde geldstroom

Indien het bestuursorgaan ten behoeve van de subsidievaststelling inzicht wil hebben in de in de gehele financiële administratie van een subsidieontvanger die zijn inkomsten in overwegende mate ontleent aan de subsidie, kan in de subsidieregeling of bij de beschikking tot subsidieverlening bepaald worden dat artikel 4:76 van de Awb van overeenkomstige toepassing is. Dit houdt in dat aan het financieel verslag dat de aanvraag tot subsidievaststelling vergezelt dezelfde eisen worden gesteld als in het geval dat de subsidieontvanger zijn inkomsten geheel zou ontleenen aan de subsidie.

Egalisatiereserve

In artikel 4:72 wordt de mogelijkheid gecreëerd om in de subsidieregeling of bij de subsidieverlening te bepalen dat de subsidieontvanger een egalisatiereserve moet vormen. Ook ten aanzien van deze verplichting geldt dat deze alleen maar bestaat indien dit vooraf in de subsidieregeling of subsidieverlening is bepaald.

Het vormen van een egalisatiereserve is een verplichting die aan de subsidieontvanger wordt opgelegd.

4.20 Beleidsmatige verantwoording

Informatieverstrekking
anders dan middels
accountantsverklaring

Sinds het MDW-onderzoek Doorlichting regelgeving op accountancy-aspecten (zie hoofdstuk 2 in deze Leidraad) en met de invoering van de VBTB-begroting (Van beleidsvoorbereiding naar beleidsverantwoording) wordt meer aandacht besteed aan de vraag of volstaan kan worden met financiële verantwoordingsverplichtingen. Teneinde te kunnen toetsen of beleidsmatige doelstellingen zijn behaald, mede als gevolg van een subsidieverlening, zou bij het opstellen van een subsidieregeling overwogen moeten worden ook de aanbidding van een voortgangsrapportage of een jaarverslag te verplichten. De rechtmatigheid van de besteding van de subsidie kan hierdoor niet altijd aangetoond worden. Anderzijds, indien niet-financiële informatie nodig is om bijvoorbeeld de voorwaarden waaronder de subsidie verleend is te toetsen, kan de accountant daarover geen verklaring afleggen. Andere toetsingsmiddelen moeten dan worden voorgeschreven.

Een alternatief voor een accountantsverklaring kan een beleidsmatig verslag zijn of een rapport van een technisch deskundige. Behalve financiële verantwoording moet de minister doorgaans ook beleidsmatig kunnen aantonen wat het effect is geweest van de maatregel. Met de komst van de VBTB-begroting is de informatiebehoefte daarbij gekomen. De informatieplicht draagt dan niet zozeer een verantwoordingskarakter in de subsidiërelatie, maar strekt er wel toe de minister in staat te stellen haar verantwoording aan het parlement over de bestedingen in het afgelopen begrotingsjaar beleidsmatig te kunnen onderbouwen.

4.21 Evaluatieverslag

Evaluatie eenmaal in vijf jaar

Regelen afwijkende termijn

In artikel 4:24 van de Awb is een plicht voor bestuursorganen opgenomen om de subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten te evalueren. Een evaluatie moet eenmaal in de vijf jaar plaatsvinden. Artikel 4:24 van de Awb biedt de ruimte om bij wettelijk voorschrift af te wijken van de termijn van 5 jaar of om af te zien van een evaluatie. Indien hieromtrent geen nadere bepaling in de subsidieregeling is opgenomen geldt de termijn van 5 jaar.

De normadressaat van de bepaling in de subsidieregeling waarin wordt afgeweken van de termijn van 5 jaar is dus niet de subsidieontvanger, maar het bestuursorgaan die de subsidie verstrekt.

De mogelijkheid bestaat om de subsidieontvanger te verplichten tot het verlenen van medewerking aan het maken van een evaluatieverslag. Een dergelijke verplichting tot medewerking kan bij de verplichtingen in de subsidieregeling worden opgenomen. Of er (tot vijf jaar na de vaststelling; art. 4:49 Awb) nog sancties mogelijk zijn, zal o.a. afhangen van de vraag of de subsidiërelatie nog voortduurt tijdens en na de evaluatie.

Hoofdstuk 5 Modelregeling

Regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 5 maart 2002 houdende modelbepalingen met betrekking tot verstrekking van subsidies (Modelregeling leidraad subsidieregeling)

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Aanhef

We gaan uit van de aanhef bij een ministeriële regeling. Zie de aanwijzingen voor de regelgeving voor de aanhef van een AMVB.

Definities

In een AMVB wordt gesproken van "Onze Minister". Dit wordt niet in de definitiebepaling opgenomen (zie artikel 1 Kaderwet)

Bevoegdheid van de minister

(in geval van gebruik van term 'verstrekt': zie voor eventuele keuze in verlenen/vaststellen model artikel 4 of 5)

Direct vaststellen: zie vorige modelbepaling

Subsidieplafond en wijze van verdelen

In het eerste lid is de term "bedraagt" gebruikt, omdat de regeling het plafond al vaststelt. In dat geval is het niet logisch te bepalen dat het plafond "wordt vastgesteld op".

Voor wijze van verdelen zie tweede lid eerste model artikel 3 of verder.

Voor wijze van verdelen zie tweede lid eerste model artikel 3 of model artikel 4.

Gelet op de artikelen 3 en 4 // 3, 4 en 6 // van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat;

BESLUIT:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- b.
- c.

Artikel 2 (bij gebonden bevoegdheid bijv. in AMVB)

De minister verstrekt een subsidie voor... (evt. verwijzing naar ander artikel met doelomschrijving) aan... (eventueel apart artikellid) .

Artikel 2

De minister stelt (op aanvraag) een subsidie vast voor // ter tegemoetkoming in // ten behoeve van

Artikel 2 (bij niet-gebonden bevoegdheid)

De minister kan een subsidie verstrekken/verlenen voor...(activiteit)...// aan...(organisaties)...voor...(activiteit).

Artikel 3

1. Het subsidieplafond bedraagt ...
2. Op de aanvragen wordt in de volgorde van ontvangst beslist. (of andere verdeling, eventueel in apart artikel; zie model artikel 4)

Artikel 3

1. Het subsidieplafond bedraagt voor het jaar... ..
2. De minister stelt voor de jaren na...(zie eerste lid) jaarlijks//voor de periode van...// het subsidieplafond vast en doet hiervan mededeling in de Staatscourant.

Artikel 3

1. De minister stelt jaarlijks het subsidieplafond vast en doet hiervan mededeling in de Staatscourant.

**Verdeling bij te verwachten
overschrijding**

Artikel 4

Indien volledige toekenning van alle aanvragen zou leiden tot overschrijding van het subsidieplafond, wordt, in afwijking van artikel .., het subsidiebedrag dat wordt verleend // het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld als volgt bepaald:

Verdeling naar evenredigheid

Artikel 4

Indien de ontvangen aanvragen, voorzover zij voldoen aan de voorschriften in artikel ..(eisen aan de aanvraag), betrekking hebben op een totaalbedrag dat aan subsidie toegekend zou kunnen worden dat hoger is dan het subsidieplafond, dan wordt het beschikbare bedrag naar evenredigheid over die aanvragen verdeeld.

Bij tender

Artikel 4

1. Na het verstrijken van de periode van indiening, bedoeld in artikel (x), worden de aanvragen in rangorde geplaatst. Daarbij worden de aanvragen beoordeeld naar de mate waarin de voorgestelde projecten voldoen aan de volgende criteria:

- a.
- b.
- c.

De term 'genoemd' is gepast indien de regeling zelf het plafond noemt. Indien het plafond krachtens de regeling bij later besluit bekend gemaakt wordt, past de term 'bedoeld'.

2. Indien het subsidiebedrag dat verleend kan worden aan de subsidieaanvrager wiens aanvraag als eerste in de rangorde is geplaatst lager is dan het subsidieplafond, genoemd//bedoeld in artikel..., verleent de minister dat subsidiebedrag. Indien aan de aanvrager van de volgende aanvraag een subsidiebedrag verleend kan worden dat lager is dan het bedrag dat na beslissing op de eerste aanvraag resteert, verleent de minister ook aan die aanvrager dat subsidiebedrag, en zo vervolgens.

2. Indien in de rangorde een aanvraag aan de orde is, waarop een hoger bedrag kan worden verleend dan het bedrag dat van het subsidieplafond resteert, wordt het subsidiebedrag bepaald gelijk aan dat bedrag.

3. De minister wijst de resterende aanvragen af.

Eisen aan de aanvraag

Indien al eerder in de regeling is gebleken dat het om directe vaststelling gaat, spreekt men gewoon van "de aanvraag".

Het is vooral een beleidskeuze welke bescheiden meegestuurd dienen te worden.

Derde lid is geschikt voor tender-constructies.

Artikel 5

1. De aanvraag tot subsidieverlening wordt ingediend bij ...(adres).

(2. Bij de aanvraag wordt gebruik gemaakt van een aanvraagformulier zoals dat door de minister is vastgesteld.)

2. De aanvraag gaat vergezeld van:

- a. een projectplan;
- b. enz.

3. De aanvraag wordt ingediend vóór(datum).

Subsidiabele kosten

Dit is vooral een beleidsverhaal

Artikel 6

Als projectkosten worden uitsluitend in aanmerking genomen:

a. de volgende noodzakelijke, rechtstreeks aan het project toe te rekenen, (na indiening van de aanvraag en) door de subsidieontvanger gemaakte en betaalde kosten:

1° kosten van de aanschaf, uitsluitend ten behoeve van het project, van goederen;

2° kosten van verbruikte materialen en hulpmiddelen, gebaseerd op historische aanschafprijzen;

3° enz;

b. een opslag voor algemene kosten.

Beslissing op de aanvraag

Zie artikel 4:13, tweede lid, Awb.
(indien wordt afgeweken van vier weken termijn)

Bij een tenderconstructie de beslistermijn zo regelen, dat er tijd is om indieners van onvolledige aanvragen in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen.

Bepalen bedrag

Weigeringsgronden

Veelal betreft het hier gevallen die ook als verplichting kunnen worden opgenomen, waarna de weigering dan kan worden gebaseerd op artikel 4:35, eerste lid, onder b, Awb (=er bestaat gegronde reden aan te nemen dat de aanvrager niet zal voldoen aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen).

Artikel 7

1. De beslissing op de aanvraag wordt genomen binnen (x) weken na de ontvangst van de aanvraag.
2. Indien de beslissing niet binnen een termijn van (x) weken kan worden gegeven, wordt de aanvrager daarvan in kennis gesteld en wordt een redelijke termijn genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Artikel 7

De beslissing op de aanvraag wordt genomen binnen (x) weken na de dag waarop de aanvragen op grond van artikel (x) ingediend moeten zijn.

Artikel 8

Het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld wordt als volgt bepaald:

- a. voor (nadere aanduiding activiteit) ten hoogste (x) % van de in artikel (subsidiabele kosten) genoemde kosten;

Artikel 8

De subsidie bedraagt ten hoogste:

- a. (x) % van de kosten, bedoeld in artikel (subsidiabele kosten), onderdeel (x),
 - b. (xx) % van de kosten, bedoeld in artikel (subsidiabele kosten), onderdeel (xx),
- enz;
- (indien in beschikking bedrag wordt genoemd waarvoor subsidieontvanger ten hoogste declaraties kan indienen; systeem van werkelijke kosten)

Artikel 8

Het subsidiebedrag wordt als volgt bepaald:
(indien beschikking een vast bedrag verleent)

Artikel 8

De subsidie voor...(tijdvak) bedraagt EUR...
(in geval van vast bedrag en directe vaststelling)

Artikel 9

De minister kan de subsidieverlening weigeren, indien:

- a. de aanvrager niet voldoet aan bepaalde criteria (bijvoorbeeld dat de aanvrager ook naast de subsidie voldoende financiële middelen ter beschikking staan. Zie bijvoorbeeld ook artikel 2, tweede t/m vierde lid, van de Subsidieregeling openbare inland terminals);
- b. de activiteiten al voor de indiening van de aanvraag zijn gestart;
- c. de activiteiten niet binnen een bepaalde termijn kunnen zijn afgerond;
- d. de activiteiten te klein van omvang zijn (al dan niet uitgedrukt in de hoogte van de subsidiabele kosten);
- e. enz.

In het geval de subsidie direct wordt vastgesteld, verklaart artikel 4:35, tweede lid, Awb o.a. artikel 4:35, eerste lid, Awb niet van overeenkomstige toepassing. De in het geval van subsidieverlening hiervoor onder b. en c. genoemde weigeringsgronden kunnen daarom niet worden gebruikt. Dit ligt ook niet voor de hand, omdat de activiteiten meestal al verricht zullen zijn.

Voorwaarden

Begrotingsvoorbehoud

Inhoud beschikking

(aanvullend op wat reeds uit de Awb, artikel 4:30 en 4:31 zelf volgt, de activiteit en de bepaling van het bedrag)

Kader-amvb

Indien geen algemeen verbindende bepalingen worden geregeld kan volstaan worden met de term 'programma'.

Voorschotten

1. Artikel 4:2, tweede lid, Awb bepaalt al dat de aanvrager de gegevens en bescheiden overlegt die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. Het voorgestelde artikel bevat daarvan een specificatie.

2. Artikel 4:55, tweede lid, Awb regelt het geval dat er binnen 4 weken na ontvangst van de informatie wordt betaald.

Artikel 9 (indien direct wordt vastgesteld)

De minister kan de subsidievaststelling weigeren, indien:

- a. de aanvrager niet voldoet aan bepaalde criteria (zie boven);
- b. de activiteiten te klein van omvang zijn (zie boven);
- c. enz.

Artikel 10

1. De subsidie kan worden verleend onder de voorwaarde dat:

- a. de onderzoeksresultaten beschikbaar zullen zijn voor de rijksoverheid // openbaar zullen zijn.
- b. de Europese Commissie verklaart dat de subsidieverlening niet strijdig is met
- c. de subsidieontvanger meewerkt aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de subsidie;
- d. enz.

2. De subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat voor het deel van de subsidie dat ten laste van een nog niet vastgestelde begroting komt, voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

2. De subsidieverlening geschiedt onder de voorwaarde van goedkeuring door de Staten-Generaal van de in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgenomen subsidie voor het desbetreffende jaar.

Artikel 11

De beschikking tot subsidieverlening bevat in elk geval:

- a. een raming van de projectkosten;
- b. de periode waarin het project moet worden uitgevoerd;
- c. enz.

Artikel 12

Jaarlijks stelt de minister een regeling vast waarbij (nadere, *alleen igv amvb*) regels worden gesteld met betrekking tot (exacte doelomschrijving, aanvragers, etc.)

Artikel 13

De minister kan op aanvraag een voorschot verlenen per kwartaal/half jaar/andere periode.

Artikel 14

1. De aanvraag tot voorschotverlening gaat in ieder geval vergezeld van:

- a. een opgave van eerder ontvangen voorschotten over het boekjaar;
- b. relevante declaraties;
- c. enz.

2. Binnen X (X is niet 4) weken na ontvangst van de in het vorige lid bedoelde informatie wordt het voorschot betaald.

3. Het voorschot bedraagt maximaal, inclusief BTW, maar niet meer dan ...% (gebruikelijk is 80%) van het verleende subsidiebedrag van

3. De wijze waarop het voorschot wordt bepaald is als volgt:, maar niet meer dan ...% (gebruikelijk is 80%) van het in artikel y bedoelde subsidiebedrag.

4. De subsidieontvanger toont, voordat tot voorschotverlening wordt overgegaan, ten genoegen van de minister aan dat er voldoende zekerheid is gestel voor deze voorschotten.

Aanvraag tot subsidievaststelling

Bij vaststelling van een vast bedrag kan een accountantsverklaring achterwege blijven.

Eventueel kan de minister een model vaststellen.

Artikel 4:52, tweede lid, Awb regelt het geval dat binnen 4 weken wordt betaald.

Artikel 15

1. De subsidieontvanger dient binnen dertien weken na afloop van de periode waarvoor subsidie is verleend een aanvraag tot subsidievaststelling in.
2. De aanvraag tot subsidievaststelling gaat vergezeld van:
 - a. een schriftelijke verantwoording omtrent het verloop, de uitvoering en de resultaten van de activiteiten;
 - b. een financieel eindverslag dat vergezeld gaat van een goedkeurende verklaring afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
3. De accountantsverklaring wordt opgesteld overeenkomstig het in de bijlage opgenomen controleprotocol.
4. Indien de ontvangen subsidie minder bedraagt dan ... kan in afwijking van het tweede lid, onder b, worden volstaan met een financieel eindverslag.
5. Op aanvraag kan de termijn, bedoeld in het eerste lid, worden verlengd met ten hoogste dertien weken.
6. Indien de aanvrager niet binnen de termijn, bedoeld het eerste en vijfde lid, een aanvraag tot subsidievaststelling indient, stelt de minister de subsidie ambtshalve vast.

Bij directe vaststelling

Artikel 16

1. De minister neemt binnen (x) weken na ontvangst een beslissing op de aanvraag tot subsidievaststelling.
2. De subsidie wordt binnen (x) weken (x is niet 4) na de subsidievaststelling betaald.

Intrekking en wijziging

Alleen ruimte voor wettelijke bepaling op grond van artikel 4:50, eerste lid, onderdeel c, Awb. Intrekking of wijziging ex nunc.

Artikel 17

1. Het subsidiebedrag kan in gedeelten worden betaald. Deze gedeelten worden berekend als volgt:
.....
2. De gedeelten worden betaald op de volgende tijdstippen: (tabel)

Artikel 18

Indien tijdens de uitvoering van de activiteiten bedoeld in artikel ..., aanzienlijke vertraging optreedt, kan de minister met inachtneming van een redelijke termijn de reeks voorschotten die in de beschikking tot subsidieverlening is bepaald, wijzigen en aanpassen aan de werkelijke voortgang van de uitvoering.

Evaluatie

De plicht tot evalueren van de regeling staat in art. 4:24 Awb.

Artikel 19

De subsidieontvanger verleent op verzoek van de minister alle medewerking aan een door de minister ingesteld evaluatieonderzoek, bedoeld om te beoordelen in welke mate de subsidieontvanger bij het uitoefenen van de activiteiten een toegevoegde waarde heeft geleverd aan de door de minister geformuleerde (beleids)doelstellingen.

Toezicht

Dit is facultatief en hoeft dus niet perse in de regeling (kan bij besluit van algemene strekking). Indien dit wel in de regeling wordt meegenomen dient artikel 6 Kaderwet in de aanhef te worden vermeld

Inwerkingtreding

Zie de Aanwijzingen voor de regelgeving

Artikel 20

Met het toezicht op de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen zijn belast (de medewerkers van Senter// de directeur en medewerkers van de accountantsdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Artikel 21

Deze regeling treedt in werking met ingang van

Artikel 22

Deze regeling wordt aangehaald als: Modelregeling Leidraad Subsidie-regelgeving.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Bijlage Poortjesschema

Indeling hoofdelementen subsidieregeling

I Criteria

a	doel / activiteit	}	buiten behandeling laten of in behandeling nemen
b	doelgroep / aanvragers		
c	eisen aan de aanvraag		

II Weigeringsgronden

a	subsidieplafond en verdeling	}	afwijzende beschikking of toewijziging
b	gronden art. 4:35 Awb		
c	gronden in bijzondere regeling		

III Voorwaarden

a	begrotingsvoorbehoud (opschortend of ontbindend)	}	toewijzing onder opschortende voorwaarde of toewijzing onder ontbindende voorwaarde of onvoorwaardelijke toewijzing	(intrekking 4:48)
b	opschortende voorwaarden (bijv. uitvoeringsovereenkomst)			(geen voorschot tot aan voorwaarde is voldaan)
c	ontbindende voorwaarden			(terugwerkende kracht)

IV Verplichtingen

a	4:37 Awb + nadere invulling	}	intrekken of wijzigen of intrekken of wijzigen met redelijke termijn of vaststelling na verlening	(ex tunc 4:48/4:49 Awb)
b	4:38 Awb doelgebonden + wettelijk voorschrift i.g.v. wettelijke grondslag			(ex nunc 4:50 Awb)
c	4:39 Awb niet-doelgebonden + wettelijk voorschrift			