

Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van .. november 2009, nr....., houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (versie 10 november 2009)

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

Artikel 1

Vastgesteld worden de als bijlage bij deze regeling gevoegde Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Artikel 2

Deze regeling is niet van toepassing op:

- a. subsidies die zijn aangevraagd of verstrekt voor 1 januari 2010;
- b. subsidies die zijn aangevraagd of verstrekt op of na 1 januari 2010 en voor 1 januari 2012 op grond van regelingen die voor 1 januari 2010 in werking zijn getreden.

Artikel 3

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2010.

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

Den Haag, .. november 2009.

*De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J.P. Balkenende.*

Toelichting

Algemeen

Het instrument subsidieverstrekking wordt breed ingezet om beleidsdoelen van de overheid te bereiken. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. In 2007 verstrekten alle ministeries (exclusief de zelfstandige bestuursorganen) in totaal circa 70.000 subsidies aan diverse ontvangers. In het huidige systeem kost het aanvragen van en verantwoordend over rijkssubsidies subsidieontvangers veel tijd en geld. Per subsidie kunnen deze lasten, afhankelijk van het type regeling, oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Ook de overheid heeft te maken met hoge lasten bij de uitvoering van subsidieregelingen. Gezamenlijk lopen deze lasten voor ontvangers en overheid jaarlijks op tot circa € 280 miljoen. Om deze lasten terug te dringen heeft het kabinet besloten een uniform bindend kader in te voeren voor een eenvoudiger uitvoering en financieel beheer van rijkssubsidies. Het subsidiekader bestaat uit de volgende met elkaar samenhangende maatregelen:

- a. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag;

Hoogte subsidiebedrag	arrangement
tot € 25.000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
vanaf € 25.000 tot € 125.000	verantwoording over de prestatie
vanaf € 125.000	verantwoording over kosten en prestaties

- b. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (o.a. termijnen, voorschotten, rapportages); en
c. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Bij de keuze van de onder a. vermelde grensbedragen is aangesloten bij bestaande praktijken. Een aantal ministeries vraagt bijvoorbeeld al standaard geen accountantsverklaring bij de verantwoording beneden de € 125.000. Tevens is gekeken naar de impact op de huidige subsidies. Veruit de meeste subsidies die door het Rijk worden verstrekt zijn kleine subsidies, dat wil zeggen subsidies tot € 25.000. Dit betekent dat met de gekozen indeling de meeste subsidies in een eenvoudig arrangement vallen in plaats van een zwaar regime waarbij sprake is van verantwoording op basis van werkelijke kosten. Niettemin blijft de keuze voor deze grenzen deels arbitrair. De grensbedragen kunnen periodiek worden aangepast indien daar aanleiding toe is.

De nota Kader financieel beheer subsidies is bij brief van de minister van Financiën van 29 april 2009 aan de Tweede Kamer toegezonden¹. Daarbij is aangekondigd dat het kader zal worden verankerd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Deze aanwijzingen strekken hiertoe. Deze aanwijzingen bevatten de elementen uit het kader waarvan de toepassing geformaliseerd moet worden. Andere verplichtingen en bevoegdheden blijven onveranderd. Daarnaast blijft de nota

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 865, nr. 5.

onverkort van kracht. Op basis van de nota en deze aanwijzingen worden nog interdepartementaal modelbepalingen opgesteld voor subsidieregelingen en subsidiebeschikkingen.

Benadrukt wordt dat de beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep en de beoordelingscriteria inzake de toekenning van subsidies hier buiten beschouwing blijft. Daarvoor gelden de Aanwijzingen voor de regelgeving², met name de aanwijzingen in paragraaf 2.1 daarvan, die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten. Hierbij staat de vraag voorop of het subsidie-instrument de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren, waarbij de minister die het aangaat daarvoor verantwoordelijk is. Hierbij is vanuit het oogpunt van effectiviteit een zorgvuldige afweging en waar mogelijk terughoudende toepassing van kleine subsidies van belang.

Relatie met de Aanwijzingen voor de regelgeving

De hier voorliggende Aanwijzingen voor subsidieverstreking zouden voor een groot deel, namelijk voor zover ze van betekenis zijn voor het tot stand brengen van subsidieregelingen, ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen worden opgenomen. Daarvoor is echter niet gekozen. Enerzijds omdat de Aanwijzingen voor subsidieverstreking voor zover deze betrekking hebben op het financiële beheer en de uitvoering daarvan niet passen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, zodat daarvoor alsnog afzonderlijk aanwijzingen zouden moeten worden vastgesteld, anderzijds omdat de onderhavige aanwijzingen zich in de praktijk nog moeten bewijzen.

Om de werking van de aanwijzingen in de praktijk te kunnen toetsen zal in 2012 een evaluatie plaatsvinden. Deze evaluatie zal deel uitmaken van de aangekondigde evaluatie van het gehele subsidiekader. Er zal daarbij in ieder geval verslag worden gedaan van:

- de werking van de maatregelen voor uniformering en vereenvoudiging van het financieel beheer van subsidies in de praktijk;
- de bindende werking van de aanwijzingen; en
- de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium, op basis van departementale bevindingen en registratie van misbruik.

Toepasselijkheid van de aanwijzingen

Deze aanwijzingen hebben betrekking op de verstrekking van rijkssubsidies en beogen uniformering en vereenvoudiging daarvan. Toepassing van de aanwijzingen zal in veel gevallen de noodzaak tot aanpassing van de aan de subsidie ten grondslag liggende wettelijke regelingen, beleidsregels en interne regelingen meebrengen.

In subsidieregelingen die op of na 1 januari 2010 in werking treden moet direct al rekening worden gehouden met deze aanwijzingen (artikel 3). Hetzelfde geldt voor afzonderlijke subsidiebeschikkingen in geval een wettelijk voorschrift inzake het verstrekken van de subsidie

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

ontbreekt. Zulke beschikkingen die genomen worden op of na 1 januari 2010, moeten direct al voldoen aan de aanwijzingen. Als voorbeeld kunnen genoemd worden subsidies die worden verstrekt in afwachting van een wettelijk voorschrift (zie artikel 4:23, derde lid, onder a, Algemene wet bestuursrecht) en zogeheten "incidentele" subsidies (zie artikel 4:23, derde lid, onder d, Algemene wet bestuursrecht).

Voor op 31 december 2009 reeds bestaande subsidieregelingen vloeit uit artikel 2 voort dat deze uiterlijk 1 januari 2012 aan de aanwijzingen moeten voldoen. Op deze manier wordt bereikt dat het overgrote deel van de lopende subsidieverstrekkings kan worden afgerond zonder dat een wijziging van de onderliggende regeling en van de uitvoeringspraktijk noodzakelijk is. Hierdoor worden de invoeringslasten beperkt.

Alleen indien ook na 1 januari 2012 nog subsidies kunnen worden verstrekt op grond van op 31 december 2009 bestaande regelingen zal een aanpassing daarvan vóór 1 januari 2012 nodig zijn indien de aanwijzingen daartoe aanleiding geven.

Vanzelfsprekend is bij wijzigingen van bestaande regelingen in de jaren 2010 en 2011, een overweging of de te wijzigen regeling ook na 31 december 2011 nog kan leiden tot het verstrekken van subsidies. In dat geval zal de regeling namelijk toch uiterlijk per 1 januari 2012 aan de aanwijzingen moeten voldoen, zodat bij eerdere wijzigingen daar al op kan worden vooruitgelopen. Bij regelingen die geen werking meer hebben vanaf 1 januari 2012 ligt toepassing van de aanwijzingen bij tussentijdse aanpassing minder voor de hand.

Aanpassing relevante wetgeving

De komende jaren zal de implementatie van de aanwijzingen in de relevante wetgeving op de agenda staan. Parallel daaraan zal ervaring kunnen worden opgedaan met de toepassing van de aanwijzingen. Bij de evaluatie zal dan kunnen worden bezien in hoeverre er mogelijkheden zijn tot concentratie van wet- en regelgeving op het gebied van subsidies in één algemene subsidiewet, alsmede in hoeverre wijziging van de relevante algemene regelgeving (zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) aangewezen zou kunnen zijn.

Stroomlijning van regelgeving

Bijna alle subsidieverstrekkende departementen hebben eigen kaderwetten op basis waarvan (kader-) regelingen voor subsidies worden opgesteld en individuele subsidies worden verstrekt. Inhoudelijk zijn er overeenkomsten tussen de verschillende kaderwetten. In het verlengde van de huidige aanwijzingen voor uniformering en vereenvoudiging ligt het voor de hand om de mogelijkheden van stroomlijning van deze kaderwetten te onderzoeken. In samenwerking met het ministerie van Justitie en betrokken departementen zal hiertoe een nadere probleemanalyse en haalbaarheidsstudie plaatsvinden.

Uitbreiding toepassing aanwijzingen

De lasten van subsidies worden niet alleen veroorzaakt door het Rijk, maar ook door medeoverheden. Toepassing van de aanwijzingen op alle subsidies, dus ook op die van de medeoverheden, kan mogelijk tot aanzienlijke extra lastenbesparingen leiden vanwege de grote aantallen subsidieverleningen. Ook lopen in de huidige subsidiepraktijk procedures en eisen van subsidieverstrekkers (rijk en medeoverheden) onderling sterk uiteen. Dit leidt tot situaties waarbij subsidieontvangers over vergelijkbare uitgaven op verschillende wijze verantwoording moeten afleggen. Een overheidsbrede uniformering en vereenvoudiging zal de lasten van organisaties aanzienlijk verminderen. De mogelijkheden daarvoor worden thans met vertegenwoordigers van de betrokken medeoverheden verkend. Indien dit zal leiden tot de conclusie dat de aanwijzingen ook op hun terrein toepassing zouden moeten en kunnen krijgen, zal moeten worden bezien of dit consequenties heeft de voor hen geldende organieke wetgeving. Overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft er inmiddels al toe geleid dat een model Algemene subsidieverordening is ontwikkeld, gebaseerd op het rijksbrede uniform subsidiekader.

Aanwijzingen voor subsidieverstrekking

Hoofdstuk 1. Toepassingsbereik en begrippen

Aanwijzing 1 Toepassingsbereik: subsidieverstrekking door het Rijk

1. Deze aanwijzingen hebben betrekking op het onder ministeriële verantwoordelijkheid verstrekken van subsidies als bedoeld in artikel 4.21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
2. Deze aanwijzingen zijn niet van toepassing op:
 - a. aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake belastingen, de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen en de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrageervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet;
 - b. de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld;
 - c. de reguliere bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

Toelichting:

Eerste lid

Deze aanwijzingen vloeien voort uit het uniforme kader voor een eenvoudiger uitvoering en beheer van subsidies (Kamerstukken II 2008/09, 31 865, nr. 5).

Aangezien de aanwijzingen betrekking hebben op "het verstrekken van subsidies", hebben deze betekenis zowel voor de regelingen op grond waarvan de subsidies worden verstrekt (en voor de daarop gebaseerde beschikkingen), als voor het financieel beheer en de uitvoering van verstrekte subsidies. Onder "regelingen" vallen in dit kader, conform de betekenis die daaraan wordt toegekend op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving³, niet alleen alle algemeen verbindende voorschriften inzake subsidieverstrekking (wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen), maar eveneens beleidsregels en interne regels die betrekking hebben op subsidieverstrekking. Daarnaast gelden de aanwijzingen voor de totstandkoming en de inhoud van afzonderlijke subsidiebeschikkingen in geval een wettelijk voorschrift inzake het verstrekken van de subsidie ontbreekt. Als voorbeeld kunnen genoemd worden subsidies die worden verstrekt in afwachting van een wettelijk voorschrift (zie artikel 4:23, derde lid, onder a, Algemene wet

³ Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 1992, 230), laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 augustus 2008, nr. 068336, houdende vaststelling van de achtste wijziging Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals opnieuw integraal gepubliceerd in Staatscourant 22 september 2008, nr. 183, pag. 2.

bestuursrecht, hierna: Awb) en zogeheten "incidentele" subsidies (zie artikel 4:23, derde lid, onder d, Awb). Tot slot hebben de aanwijzingen ook betekenis voor de uitvoeringspraktijk inzake en het financieel beheer van subsidieverstrekking, o.a. op het terrein van het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Door de beperking tot subsidies die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verstrekt, met andere woorden subsidies van de centrale overheid (de rijkssubsidies), geldt de verplichting tot het volgen van deze aanwijzingen niet voor de subsidies van de decentrale overheden en zelfstandige bestuursorganen. Zie echter ook de aanwijzingen 2 en 3.

Tweede lid

Om zo helder mogelijk aan te geven in hoeverre de aanwijzingen voor subsidieverstrekking dienen te worden toegepast in relatie tot de in artikel 4:21, tweede, derde en vierde lid, Awb opgenomen bepalingen inzake het niet dan wel van overeenkomstige toepassing zijn van de subsidietitel van de Awb op bepaalde subsidies, is gekozen voor zelfstandig uitgeschreven bepalingen in plaats van verwijzingen naar de in genoemd artikel van de Awb opgenomen bepalingen ter zake. Met betrekking tot de in onderdeel a genoemde aanspraken of verplichtingen ingevolge de belastingwetten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Zorgverzekeringswet is bepaald dat deze niet onder de reikwijdte van deze aanwijzingen vallen. Wat betreft de in onderdeel b genoemde uitkeringen op grond van een wettelijk voorschrift dat voorziet in verstrekking aan publiekrechtelijke rechtspersonen (zogenoemde specifieke uitkeringen), geldt eveneens dat deze aanwijzingen daarop niet van toepassing zijn. Met betrekking tot de bekostiging van het onderwijs en onderzoek geldt op grond van onderdeel c dat de aanwijzingen niet van toepassing zijn op de reguliere bekostiging van onderwijs en onderzoek op grond van de onderwijswetgeving. Aanvullende subsidies voor specifiek omschreven doelen die naast de reguliere bekostiging worden toegekend aan onderwijs- en onderzoeksinstellingen, vallen wel onder de reikwijdte van de aanwijzingen.

Aanwijzing 2 Toepassing op subsidieverstrekking door zelfstandige bestuursorganen

Deze aanwijzingen zijn van toepassing op subsidieverstrekking door een zelfstandig bestuursorgaan, indien de minister wie dat aangaat dat op grond van een wettelijke bevoegdheid heeft bepaald.

Toelichting:

Als zelfstandige bestuursorganen subsidies verstrekken op grond van een aan hen opgedragen taak of toegekende bevoegdheid van de rijksoverheid, zijn de aanwijzingen ook van toepassing op subsidieverstrekking door die bestuursorganen indien de betreffende minister dat heeft voorgeschreven op grond van een hem toekomende wettelijke bevoegdheid. Daar waar momenteel een dergelijk voorschrift en/of de wettelijke bevoegdheid daartoe ontbreekt, zal daarin in principe alsnog worden voorzien. Overigens wordt opgemerkt dat ook indien een verplichte toepassing voor een zelfstandig bestuursorgaan nog niet geldt, het uit een oogpunt van uniformiteit en vereenvoudiging aanbeveling verdient om deze aanwijzingen na te leven. Zie ook aanwijzing 3.

Aanwijzing 3 Normadressaten

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van subsidieverstrekking zijn betrokken, alsmede door de zelfstandige bestuursorganen en de daaronder ressorterende personen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van subsidieverstrekking zijn betrokken ten aanzien van wie de minister wie dat aangaat dat op grond van een wettelijke bevoegdheid heeft bepaald.

Toelichting:

Deze aanwijzingen kunnen andere participanten in het proces van totstandkoming en verstrekken van subsidies (zoals decentrale overheden, adviescolleges, zelfstandige bestuursorganen die geen voorschrift inzake het naleven van deze aanwijzingen van de minister hebben, organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en ook de Tweede Kamer) niet binden. De lasten van subsidies worden echter niet alleen veroorzaakt door het Rijk, maar ook door medeoverheden. Toepassing van het subsidiekader op alle subsidies, dus ook op die van de medeoverheden kan mogelijk tot aanzienlijke extra lastenbesparingen leiden vanwege de grote aantallen subsidieverleningen. Daarom verdient het aanbeveling dat ook die participanten met de aanwijzingen rekening houden. Daarbij wordt er op gewezen dat overleg met decentrale overheden over een gezamenlijke aanpak bij de vereenvoudiging van subsidieverstrekking door de centrale overheid en van decentrale overheden nuttig kan zijn. Inmiddels heeft overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) er al toe geleid dat een model Algemene subsidieverordening is ontwikkeld, gebaseerd op het rijksbrede uniform subsidiekader.

Aanwijzing 4 Europese subsidies

Ten aanzien van subsidies die worden verstrekt

- a. op basis van of in nauwe samenhang met een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
- b. in het kader van cofinanciering van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen goedgekeurd programma,

zijn deze aanwijzingen van toepassing voor zover zij niet strijdig zijn met de voor de bedoelde subsidies geldende Europese voorschriften.

Toelichting:

Bij subsidies vanuit Europese fondsen zullen de daarvoor geldende Europese voorschriften moeten worden nageleefd. Uiteraard moet dan worden uitgegaan van de voorschriften die voor de subsidie en met name inzake de verantwoording door de subsidieontvanger, zijn opgesteld door de Europese instantie die de gelden (mede) ter beschikking heeft gesteld. Voor zover geen van de aanwijzingen afwijkende Europese voorschriften gelden en de aanwijzingen dus zonder conflict met

Fintranet.lnk en aanvullend op Europese voorschriften kunnen worden toegepast, dient dat ook te gebeuren.

Aanwijzing 5 Subsidies waarbij sprake is van staatssteun

Ten aanzien van subsidies die als staatssteun als bedoeld in artikel 87 EG-Verdrag zijn aan te merken, zijn deze aanwijzingen van toepassing voor zover zij niet strijdig zijn met Europeesrechtelijke regels.

Toelichting:

In gevallen waarin sprake is van een subsidie die is aan te merken als staatssteun zijn er drie wegen om de subsidie toch met inachtneming van de Europeesrechtelijke verplichtingen te kunnen verlenen. De subsidie kan ten eerste worden gemeld aan Brussel met verzoek om deze aan te merken als goedgekeurde staatssteun. De andere twee mogelijkheden zijn het verstrekken van de subsidie met inachtneming van hetzij een vrijstellingsverordening of -beschikking hetzij een de-minimisverordening (zie ook aanwijzing 11). Uiteraard zal dan de vormgeving van de subsidie zodanig moeten zijn dat deze in overeenstemming is met de ter zake geldende Europese voorschriften. Onder omstandigheden zou het volgen van een of meer aanwijzingen in de weg kunnen staan aan het verkrijgen van goedkeuring van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de staatssteun, dan wel aan het verstrekken van die staatssteun met toepassing van een vrijstellingsverordening of -beschikking of een de-minimisverordening. Alsdan blijft toepassing van dergelijke aanwijzingen achterwege zodat de subsidie in overeenstemming met de Europese vereisten verstrekt kan worden.

Aanwijzing 6 Afwijking

Afwijking van deze aanwijzingen is slechts toegestaan, indien in overleg met de Minister van Financiën wordt vastgesteld dat onverkorte toepassing daarvan uit een oogpunt van goede regelgeving of goed bestuur niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden. Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, legt de eerstverantwoordelijke bewindspersoon dit voor aan de ministerraad. Na bespreking in de ministerraad neemt de eerstverantwoordelijke bewindspersoon een beslissing met inachtneming van het gevoelen van de ministerraad.

Toelichting:

De aanwijzingen hebben voor de in aanwijzing 3 genoemde personen en diensten bindende kracht. Er kunnen zich echter uitzonderlijke gevallen voordoen waarin toepassing van een aanwijzing uit een oogpunt van goede regelgeving of goed bestuur niet tot aanvaardbare resultaten leidt. Daartoe is in de onderhavige aanwijzing een geclausuleerde afwijkingsmogelijkheid opgenomen.

De Minister van Financiën heeft, als verantwoordelijke voor het rijksbrede uniforme subsidiekader, de taak om erop toe te zien dat van deze mogelijkheid zeer terughoudend en gemotiveerd gebruik

wordt gemaakt. Voor zelfstandige bestuursorganen waarvoor de betrokken minister op grond van een wettelijke bevoegdheid heeft bepaald dat deze aanwijzingen ook door hen dienen te worden nageleefd, geldt dat over een eventuele afwijking eerst wordt overlegd met de desbetreffende bewindspersoon en dat vervolgens door deze laatste zonodig wordt overlegd met de minister van Financiën.

Indien in het overleg met de Minister van Financiën over de noodzaak tot afwijking verschil van inzicht bestaat, wordt dit besproken in de ministerraad, waarna de desbetreffende bewindspersoon een beslissing neemt met inachtneming van het gevoel van de ministerraad. Afwijkingen zullen overigens centraal worden verzameld, zodat bij de toekomstige evaluatie van de werking van de aanwijzingen een overzicht beschikbaar is.

Een afwijking van de aanwijzingen waarmee de Minister van Financiën kan instemmen, geldt de uitzondering op de ingevolge aanwijzing 11 verplichte toepassing van een de minimisverordening bij als staatsteun te kwalificeren subsidies aan visserij- en primaire landbouwondernemingen. Gelet op het lage steunplafond dat voor aan dergelijke ondernemingen verstrekte subsidies wordt gehanteerd (€ 30 000 respectievelijk € 7 500 in plaats van het algemene plafond van € 200 000), wordt voor dergelijke subsidies, indien de aanvrager van de subsidie dat verzoekt, niet de eis gesteld dat deze met toepassing van de de minimisverordeningen worden verleend.

Hoofdstuk 2. Voorschriften voor subsidieverstrekking tot € 25 000

Aanwijzing 7 Direct vaststellen of verlenen gevolgd door ambtshalve vaststelling

1. Het verstrekken van subsidies lager dan € 25 000 vindt plaats in de vorm van een vast bedrag dat in de regeling wordt vastgelegd of dat wordt bepaald op basis van gegevens die worden ingediend bij de aanvraag.
2. Indien een subsidie wordt verstrekt wordt:
 - a. direct een beschikking tot subsidievaststelling gegeven, of
 - b. een beschikking tot subsidieverlening gegeven, met vermelding van de datum waarop de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht en van de datum waarop de subsidie uiterlijk ambtshalve wordt vastgesteld.
3. Deze aanwijzing en de overige aanwijzingen van hoofdstuk 2 mogen, als dit op grond van een risicoafweging mogelijk wordt geacht, ook worden toegepast op subsidies van € 25 000 of meer.

Toelichting:

Kenmerkend voor subsidies van minder dan € 25 000 is dat een vast bedrag (lump sum) wordt verstrekt en dat de subsidieontvanger achteraf in beginsel geen verantwoording hoeft af te leggen aan de subsidieverstrekker (zie aanwijzing 9, onderdeel b).

Het bedrag van € 25 000 moet worden gerelateerd aan de subsidiebeschikking (de direct gegeven vaststellingsbeschikking dan wel de verleningsbeschikking). Indien een beschikking voorziet in vier jaarlijkse betalingen van € 20 000, dan bedraagt de subsidie € 80 000 en is toepassing van aanwijzing 7 daarop niet verplicht. Wordt er echter gedurende vier jaar elk jaar een afzonderlijke beschikking gegeven van € 20 000, dan is toepassing van aanwijzing 7 wel verplicht.

Een subsidie kan worden verstrekt na afloop van of voorafgaand aan de subsidiabele activiteiten. Indien de subsidie na afloop van de subsidiabele activiteiten worden verstrekt moet rekening gehouden worden met het stimulerend effect van de subsidieregeling. In verband met subsidies waarop EU-regelgeving van toepassing is van belang te vermelden dat op grond van Europese jurisprudentie slechts sprake is van een stimulerend effect indien er vooraf contact is geweest tussen subsidieontvanger en subsidieverlener en er volledige zekerheid bij de subsidieontvanger bestaat dat ze de subsidie daadwerkelijk achteraf zal ontvangen. Dan kan onderdeel a worden toegepast en worden de bewijsstukken van de activiteiten direct met de aanvraag meegestuurd. In dit geval kan ook gevraagd worden om opgave van het totaal van de kosten. Dit kan van belang zijn voor subsidies waarvoor maximaal toegestane EU-steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden.

Ook indien de activiteiten nog niet hebben plaatsgevonden, kan onderdeel a worden toegepast. De toepassing is dan onder meer afhankelijk van een risicoafweging vooraf door de subsidieverstrekker, omdat na de vaststelling geen verantwoording meer mag worden gevraagd. Dit onderdeel kan bijvoorbeeld worden toegepast bij verstrekking van zeer kleine bedragen of bij een bijdrage die onderdeel uitmaakt van een grotere subsidie of een samenstel aan subsidies. Steekproefsgewijze controle na de vaststelling is mogelijk en kan in situaties zoals beschreven in art 4:49 Awb tot terugvordering leiden.

Bij toepassing van onderdeel b wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht. De subsidie wordt vervolgens, uiterlijk na verloop van een in de beschikking aan te geven termijn, na de datum waarop de activiteiten moeten zijn verricht ambtshalve vastgesteld door de subsidieverstrekker (zie ook aanwijzing 8). De subsidieontvanger hoeft dus geen aanvraag voor subsidievaststelling aan de hand van een verantwoording te doen. De ambtshalve vaststelling kan al vóór het verstrijken van de termijn plaatsvinden, bijvoorbeeld als het vanuit een oogpunt van een efficiënte werkwijze wenselijk wordt geacht dat dergelijke vaststellingsbeschikkingen op een vaste datum worden genomen. Voorts zal ook van een eerdere vaststelling sprake kunnen zijn indien na een melding als bedoeld in aanwijzing 8, onder a, of na een steekproefsgewijze verantwoording als bedoeld in aanwijzing 8, onder b, een lagere vaststelling, een vaststelling conform of een vaststelling op nihil plaatsvindt. Uiteraard laten deze aanwijzingen onverlet, dat (ingevolge artikel 4:47 Awb) een ambtshalve beschikking ook rechtstreeks op een subsidieregeling (dus zonder dat daartoe een aanvraag hoeft te worden gedaan) kan berusten.

In het derde lid is voor alle duidelijkheid expliciet verwoord dat onder omstandigheden ook voor hogere subsidies dan die tot € 25 000 het meest eenvoudige arrangement kan worden toegepast. Het zal daarbij gaan om subsidies waarbij, gelet op de geringe risico's (bij voorbeeld vanwege de bekendheid van of ervaring met de subsidieontvanger in het verleden), volstaan kan worden met een directe vaststelling van de subsidie dan wel met het verlenen, gevolgd door een ambtshalve vaststelling.

Aanwijzing 8 Desgevraagd verantwoord en meldingsplicht

Bij het verstrekken van een subsidie als bedoeld in aanwijzing 7, tweede lid, onder b, wordt aan de subsidie de verplichting voor de subsidieontvanger verbonden om:

- a. onverwijld een melding te doen zodra aannemelijk is dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel vóór de in de beschikking vermelde datum waarop deze uiterlijk moeten zijn verricht zullen worden verricht of dat vóór die datum niet of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen zal worden voldaan; en
- b. desgevraagd, op door de subsidieverstrekker van tevoren - in de beschikking of in de betrokken regeling - aangegeven wijze, aan te tonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Toelichting:

Er wordt voorzien in een meldingsplicht van de subsidieontvanger. Zodra het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten niet geheel, niet tijdig of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zullen worden verricht, moet de subsidieontvanger dit zo snel mogelijk melden bij de verstreckende instantie. In dat geval zal de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld of zullen nadere afspraken worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij het niet voldoen aan deze meldingsplicht kan, indien dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 Awb alsnog

de subsidievaststelling worden ingetrokken omdat de ontvanger wist en behoorde te weten dat de vaststelling onjuist was. Een op nihil stellen van de subsidies en dus terugvordering inclusief wettelijke rente van het hele subsidiebedrag kan in een dergelijk geval proportioneel worden geacht, omdat de ontvanger dan misbruik maakte van de high trust, die ten grondslag ligt aan het subsidiekader.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldingsplicht uiteraard niet geldt voor wijzigingen waarmee de subsidieverlener op verzoek van de ontvanger eerder heeft ingestemd.

Aan de subsidieontvanger dient voorts de verplichting te worden opgelegd om, als de subsidieverstrekker dat vraagt, aan te tonen dat de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en dat aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. De subsidieverstrekker zal slechts steekproefsgewijs van deze bevoegdheid gebruik maken. Het begrip "aantonen" houdt in dat meer gevraagd wordt dan "aannemelijk maken". Het bestuursorgaan dient ervan overtuigd te zijn dat daadwerkelijk uitvoering is gegeven aan de activiteiten en dat is voldaan aan de verplichtingen. Daarbij moet vooraf in de beschikking of de regeling door de subsidieverstrekker al zijn aangegeven op welke manieren het aantonen van het verricht zijn van de prestatie dan wel het voldaan hebben aan de verplichtingen kan gebeuren: door het overleggen van een factuur, een congresprogramma, e.d. Eventueel voert de subsidieverstrekker hiertoe ter plekke een controle uit. De afweging hiertoe geschiedt op basis van risicoanalyse. Wanneer niet kan worden aangetoond dat de gesubsidieerde activiteiten voldoende zijn uitgevoerd of dat aan alle aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, zal de subsidie op een lager bedrag of op nihil worden vastgesteld.

Aanwijzing 9 Niet aan een subsidie te verbinden verplichtingen

1. Bij het verstrekken van een subsidie lager dan € 25 000 wordt aan de subsidie geen verplichting voor de subsidieontvanger verbonden tot:
 - a. het bijhouden of het overleggen van een administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht;
 - b. het afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onderdeel f, van de Algemene wet bestuursrecht; en
 - c. het overleggen van een door een accountant opgesteld stuk.

2. Aan een subsidie lager dan € 25 000 wordt geen verplichting verbonden tot het overleggen van een tussentijds voortgangsverslag.

Toelichting:

De onderdelen a en b van het eerste lid betreffen twee in de Awb geregelde 'facultatieve' verplichtingen (dat wil zeggen, die het bestuursorgaan naar keuze kan toepassen), die zich niet verhouden met de principes inzake de beperking van administratieve lasten die ten grondslag liggen aan aanwijzing 7 ten aanzien van subsidies tot € 25 000. Voor het hier gebruikte begrip "uitgaven en inkomsten" is aangesloten bij de terminologie zoals deze in de Awb gebruikt wordt.

Daarmee wordt hetzelfde bedoeld als de in veel subsidieregelingen voorkomende andere begrippen, zoals "kosten en opbrengsten" en "lasten en baten". In het vervolg van deze aanwijzingen zullen steeds alleen de -bedrijfseconomisch juistere - begrippen "kosten en opbrengsten" worden gebruikt, waarvoor dan echter ook steeds gelezen mag worden "uitgaven en inkomsten" of "lasten en baten".

Het niet opnemen van de twee in de Awb geregelde 'facultatieve' verplichtingen bij de verstrekking van subsidies lager dan € 25 000, laat overigens de algemene administratieverplichting van het Burgerlijk Wetboek in artikel 2:10 lid 1 (voor rechtspersonen) en artikel 3:15a (voor ondernemingen en vrije beroepsbeoefenaren) en de daaraan gekoppelde algemene bewaarplicht onverlet. Zie de toelichting bij aanwijzing 11. Ook het vragen van een door een accountant opgesteld stuk wordt bij subsidies lager dan € 25 000 niet als verplichting opgelegd (eerste lid, onderdeel c), aangezien de kosten hiervan kunnen leiden tot disproportionele lasten. Onder een door een accountant opgesteld stuk wordt elk product van een accountant begrepen. Naast de goedkeurende verklaring en het rapport van bevindingen, valt ook te denken aan het zogenoemde "assurance-rapport". Dit is een door een accountant opgesteld rapport met conclusies, dat aanvullende zekerheid biedt over de niet-financiële informatie op basis waarvan de subsidie wordt bepaald.

In het tweede lid wordt uitgesloten dat er bij subsidies tot € 25 000 tussentijdse voortgangsverslagen kunnen worden verlangd.

Aanwijzing 10 Uitsluiting van toepasselijkheid van afdeling 4.2.8 Awb

Bij het verstrekken van een subsidie lager dan € 25 000 wordt afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht niet toegepast.

Toelichting:

Afdeling 4.2.8 Awb, een facultatieve afdeling, bevat voor subsidies die per boekjaar worden verstrekt aan rechtspersonen ter bekostiging van hun structurele activiteiten een uitgeschreven regeling. Daarin zijn o.a. verantwoordingsverplichtingen opgenomen die niet stroken met de uitgangspunten die ingevolge deze aanwijzingen gelden voor kleine subsidies. Daarom wordt van de mogelijkheid om de gehele afdeling van toepassing te verklaren geen gebruik gemaakt. Afzonderlijke bepalingen uit afdeling 4.2.8 Awb kunnen worden voorgeschreven indien deze niet in strijd zijn met de aanwijzingen voor de subsidieverstrekking.

Aanwijzing 11 Toepassing de-minimisverordeningen als sprake is van staatssteun

1. Een subsidie lager dan € 25 000, die op grond van artikel 87 en 88 van het EG-Verdrag is aan te merken als staatssteun, wordt voor zover mogelijk verstrekt met toepassing van de desbetreffende de-minimisverordening.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de subsidie, met inachtneming van aanwijzingen 7 tot en met 10, kan worden verstrekt met goedkeuring van de Europese Commissie of onder de werking van een vrijstellingsverordening.

Toelichting:

Subsidies kunnen leiden tot staatssteun als bedoeld in artikel 87 en 88 EG-Verdrag. Dat is alleen aan de orde indien het gaat om subsidies die verstrekt worden aan ondernemers ten behoeve van hun economische activiteiten (dus niet bij subsidies aan burgers, en ook niet bij subsidies aan instellingen, verenigingen en stichtingen als deze geen economische activiteiten uitvoeren). Als sprake is van staatssteun gelden Europese regels die leiden tot extra voorwaarden en daarmee administratieve lasten. Deze aanwijzing strekt ertoe om ook staatssteunsubsidies zo eenvoudig mogelijk te kunnen verstrekken. Door het toepassen van de de-minimisverordeningen wordt de ruimte die de Europese Commissie biedt om subsidies lastenarm te verstrekken optimaal benut.

Een staatssteunsubsidie dient in beginsel gemeld te worden bij de Europese Commissie, die vervolgens kan goedkeuren dat de subsidie - onder voorwaarden en binnen bepaalde grenzen - toch ten uitvoer kan worden gelegd. Veelal wordt een financiële verantwoording door de subsidieontvanger gevraagd om inzicht te geven in de werkelijk gemaakte kosten door de subsidieontvanger (om zeker te stellen dat het subsidiebedrag niet boven de toegestane steun uitkomt). Hierdoor is het niet altijd mogelijk om in de gevallen van goedgekeurde steun de aanwijzingen 7 tot en met 10 onverkort toe te passen, aangezien daarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat wordt afgezien van een financiële verantwoording.

Op de meldingsplicht bij de Europese Commissie bestaat een uitzondering. Er hoeft niet bij de Europese Commissie gemeld te worden indien de subsidie voldoet aan één van de de-minimisverordeningen (de algemene verordening en de specifiek voor de landbouw geldende verordeningen⁴) of aan een vrijstellingsverordening (al dan niet opgenomen in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening⁵) of de beschikking van de Europese Commissie in verband met compensatie van diensten van algemeen economisch belang⁶. De de-minimisverordeningen hebben betrekking op steun die zo gering is dat deze niet van invloed is op het handelsverkeer tussen lidstaten. Dergelijke steunmaatregelen hoeven niet te worden aangemeld indien zij de in deze verordeningen opgenomen steunplafonds niet te boven gaat. Het steunplafond is het maximale bedrag aan steun dat een ondernemer in drie jaren mag ontvangen zonder dat sprake is van een noodzaak om de subsidie aan de Europese Commissie te goedkeuring voor te leggen. De

⁴ Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PbEU L 379);

Verordening (EG) nr. 1860/2004 van de Commissie van 6 oktober 2004 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwsector en de visserijsector (PbEU L 325);

Verordening (EG) nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PbEU L 337);

Verordening (EG) nr. 875/2007 van de Commissie van 24 juli 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de visserijsector en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1860/2004 (PbEU L 193).

⁵ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 (PbEU L 214).

⁶ Beschikking van de Commissie van 28 november 2005, 2005/842/EG, betreffende de toepassing van artikel 86,2 van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PbEU L 312)

steunplafonds⁷ mogen over een periode van drie jaar niet overschreden worden. Het gaat daarbij om het totaal van alle door de betrokken subsidieontvanger ontvangen overheidssubsidies (Rijk en decentrale overheden).

De subsidieverstrekker dient uiteraard in alle gevallen waarin Europese regels van toepassing zijn de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat die regels (hetzij op het gebied van goedgekeurde staatssteun, hetzij op het gebied van de eventueel toegepaste de-minimis- of groepsvrijstellingsverordeningen) worden nageleefd. Daarom zal ook als een subsidie als de-minimissteun wordt verleend, door de subsidieverstrekker worden gewezen op de mogelijkheid dat de Europese Commissie naderhand – naar aanleiding van een klacht of in het kader van een controle – nog informatie opvraagt over de aanwending van de subsidie. De subsidieontvanger zal daarbij worden geattendeerd op de mogelijkheid dat de Europese Commissie onrechtmatige steun nog gedurende tien jaar na de verlening daarvan kan terugvorderen en in dat kader door tussenkomst van de subsidieverstrekker kan vragen om documenten waarmee kan worden aangetoond dat de subsidie aan de gesubsidieerde activiteiten is besteed. Dit gebeurt dan op grond van de algemene administratie- en bewaarverplichting die ingevolge het Burgerlijk Wetboek gelden voor ondernemers (zie de toelichting op aanwijzing 9).

Gelet op deze uitgangspunten is ervoor gekozen om toepassing van een de-minimisverordening dwingend voor te schrijven voor subsidies tot € 25 000. Dit uiteraard voor zover mogelijk, dat wil zeggen voor zover het steunplafond daaraan niet in de weg staat. Voorts wordt verwezen naar de in de toelichting op aanwijzing 6 vermelde uitzondering op de verplichte toepassing van de de-minimisverordening voor subsidieverstrekkingsaanvragen aan visserijondernemingen en primaire landbouwondernemingen.

Om de lasten die een verplichte toepassing van de de-minimisverordening meebrengt voor de subsidieontvanger en de subsidieverstrekker zo laag mogelijk te houden, zal een standaard de-minimisverklaring worden ontwikkeld, die rijksbreed kan worden toegepast.

In het tweede lid is voorzien in een bepaling dat de verplichte toepassing van een de-minimisverordening niet geldt indien een subsidie(regeling) die voldoet aan de aanwijzingen voor subsidies tot € 25 000 door de Commissie is goedgekeurd of indien een dergelijke subsidie met toepassing van een vrijstellingsverordening kan worden verstrekt. In zulke gevallen behoeft de subsidie niet als de-minimis te worden verstrekt, maar kan deze als goedgekeurde of vrijgestelde steun worden verstrekt.

⁷ De de-minimisplafonds zijn € 200.000 voor niet-landbouwondernemingen, € 100.000 voor ondernemingen in het wegvervoer, € 30.000 voor visserijondernemingen en € 7.500 voor primaire landbouwondernemingen.

Hoofdstuk 3 Voorschriften voor subsidieverstrekking van € 25 000 tot € 125 000

Aanwijzing 12 Altijd verantwoord en meldingsplicht

1. Het verstrekken van subsidies van € 25 000 tot € 125 000 vindt plaats in de vorm van een vast bedrag of een vast bedrag voor een nog te verrichten prestatie-eenheid, dat in de regeling wordt vastgelegd of dat wordt bepaald op basis van gegevens die worden ingediend bij de aanvraag.
2. Aan een subsidie wordt de verplichting voor de subsidieontvanger verbonden om
 - a. onverwijld een melding te doen zodra aannemelijk is dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet, niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht of dat niet of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen zal worden voldaan; en
 - b. tenzij hoofdstuk 2 wordt toegepast, aan te tonen, op door de subsidieverstrekker van tevoren - in de beschikking of regeling - aangegeven wijze, dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.
3. Deze aanwijzing en de overige aanwijzingen van hoofdstuk 3 mogen, als dit op grond van de risicoanalyse mogelijk wordt geacht, ook worden toegepast op subsidies van € 125 000 of meer.

Toelichting:

Kenmerkend voor subsidies van € 25 000 tot € 125 000 is dat een vast bedrag (lump sum) of een vast bedrag per prestatie-eenheid wordt verstrekt. Daarbij moet de subsidieontvanger standaard aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd. De verantwoording geschiedt over de uitgevoerde activiteiten (bijvoorbeeld een congres of onderzoeksrapport) of over een vooraf bepaalde meetbare prestatie-eenheid (bijvoorbeeld het aantal bezoekers). Daarbij zal vooraf door de subsidieverstrekker al moeten zijn aangegeven op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Er kunnen daarbij verschillende stukken worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring of andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie). Op basis van een risicoanalyse kan de subsidieverstrekker besluiten om een controle ter plekke uit te voeren. Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording en geen door een accountant opgesteld stuk gevraagd (zie aanwijzing 13, eerste lid, in samenhang met aanwijzing 9, eerste lid). Wanneer niet kan worden aangetoond dat de gesubsidieerde activiteiten voldoende zijn uitgevoerd of dat voldoende aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, zal de subsidie op een lager bedrag of op nihil worden vastgesteld.

Ingevolge het derde lid, dat overeenkomt met het derde lid van aanwijzing 7, is het duidelijk dat ook bij subsidies die meer dan € 125 000 bedragen een eenvoudiger arrangement kan worden toegepast. Het zal daarbij gaan om subsidies waarbij, gelet op de geringe risico's (bijvoorbeeld

vanwege de bekendheid van of ervaring met de subsidieontvanger in het verleden), volstaan kan worden met een lastenarmer arrangement.

In gevallen waarin duidelijk wordt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel, niet tijdig dan wel niet (geheel) volgens de aan de subsidie verbonden verplichtingen uitgevoerd zullen worden, is, net als bij subsidies tot € 25 000, voorzien in een meldingsplicht van de subsidieontvanger.

Aanwijzing 13 Niet aan een subsidie te verbinden verplichtingen

1. Bij het verstrekken van een subsidie tussen € 25 000 en € 125 000 is aanwijzing 9, eerste lid, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat, indien op grond van aanwijzing 15 een verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten wordt gevraagd, onderdeel a van aanwijzing 9, eerste lid, geen toepassing vindt.
2. Indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt meer dan 12 maanden bedraagt, wordt een tussentijds voortgangsverslag ten hoogste één keer per periode van 12 maanden gevraagd.

Toelichting:

De verplichtingen die ingevolge aanwijzing 13 niet aan een subsidie worden verbonden, komen overeen met de in aanwijzing 9 voor subsidies tot € 25 000 uitgesloten verplichtingen. Deze op grond van de Awb facultatief op te leggen verplichtingen worden, vanwege de relatief hoge kosten daarvan, ook bij subsidies tussen € 25 000 en € 125 000 niet aan de subsidie verbonden. Op grond van aanwijzing 12 geldt wel de verplichting dat de activiteiten (dus niet de kosten en opbrengsten) verantwoord worden. Er wordt evenmin een door een accountant opgesteld stuk gevraagd. Aanwijzing 9, eerste lid, onderdeel a, inzake het verbod om een administratieplicht op te leggen of om overlegging van de administratie te vragen, vindt geen toepassing als er in het kader van de subsidie wordt gevraagd om een verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten. Om een dergelijke werkelijke verklaring te kunnen controleren is het noodzakelijk dat kan worden teruggevallen op een administratie. Ten aanzien van niet-ondernemers kan het daarom nodig zijn de bevoegdheid te hebben om een administratieplicht op te leggen.

Indien met de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten meer dan 12 maanden is gemoed, mag, anders dan bij subsidies lager dan € 25 000 (zie aanwijzing 9, tweede lid), een tussentijds voortgangsverslag worden gevraagd, maar niet vaker dan één keer per periode van 12 maanden. Bij een uitvoeringsduur van subsidiabele activiteiten van bijvoorbeeld 19 maanden, mag dan maximaal een maal een voortgangsverslag worden gevraagd (bij voorbeeld over de eerste 12 maanden). Daarnaast is er dan alleen nog ruimte voor de eindverantwoording, inhoudende dat de subsidieontvanger dient aan te tonen dat de activiteiten zijn uitgevoerd.

Aanwijzing 14 Uitsluiting van toepasselijkheid van afdeling 4.2.8 Awb

Bij het verstrekken van een subsidie tussen € 25 000 en € 125 000 wordt afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht niet toegepast.

Toelichting:

Zie de toelichting op de overeenkomstige aanwijzing 10.

Aanwijzing 15 Verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten

1. Indien bij een subsidieverstrekking tussen € 25 000 en € 125 000 de kosten en opbrengsten ter zake van de te verrichten activiteiten in verband met de aard van die activiteiten zodanig ongewis zijn dat een realistische begroting niet vereist kan worden, kan worden bepaald dat de subsidieontvanger op basis van een verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten mag aantonen dat de activiteiten zijn verricht.
2. In de verklaring geeft de subsidieontvanger niet meer aan dan:
 - a. dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn verricht, voorzien van een korte toelichting,
 - b. dat aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan;
 - c. wat het totale bedrag van de gerealiseerde subsidiabele kosten is;
 - d. wat, in voorkomend geval, de stand van de egalisereserve is;
 - e. wat het totale bedrag van de gerealiseerde opbrengsten, inclusief bijdragen van derden, is; en
 - f. wat het totale bedrag van de gerealiseerde eigen bijdrage is.

Toelichting:

Soms blijkt het niet mogelijk om vooraf de kosten en opbrengsten van de prestatie realistisch te begroten. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij innovatieve activiteiten, als er nog geen standaard voor de daarmee samenhangende kosten en opbrengsten voorhanden is. In dergelijke gevallen is het mogelijk om af te rekenen op basis van een opgave van de totale werkelijke kosten en opbrengsten. De afrekening vindt plaats op basis van een verklaring van de subsidieontvanger over de totaal gerealiseerde kosten en opbrengsten. Bij toepassing van deze variant komt een afzonderlijke prestatieverantwoording te vervallen; een verklaring zoals omschreven in het tweede lid van aanwijzing 15, volstaat.

De opgave van de gerealiseerde kosten en opbrengsten vormt de grondslag voor de berekening van het subsidiebedrag. Hierdoor worden detaildiscussies over onderliggende financiële posten voorkomen. Indien de subsidiabele kosten, na aftrek van de gerealiseerde opbrengsten (inclusief gerealiseerde bijdragen van derden) en de gerealiseerde eigen bijdrage, lager zijn dan begroot wordt de subsidie lager vastgesteld, tenzij rekening dient te worden gehouden met een in de van toepassing zijnde regelgeving geboden mogelijkheid tot het vormen van een egalisereserve. Indien de subsidiabele kosten hoger uitvallen dan begroot, wordt ten hoogste het verleende subsidiebedrag uitgekeerd. Steekproefsgewijs kan de subsidieverstrekker de opgegeven totalen controleren.

Hoofdstuk 4 Voorschriften voor subsidieverstrekking van € 125 000 of meer

Aanwijzing 16 Meldingsplicht en beperking tussentijdse rapportages

1. Bij subsidieverstrekking van € 125 000 of meer, wordt aan een subsidie de verplichting voor de subsidieontvanger verbonden om onverwijld een melding te doen zodra aannemelijk is dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet, niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht of dat niet of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen zal worden voldaan.
2. Indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt meer dan 12 maanden bedraagt, wordt een tussentijds voortgangsverslag ten hoogste één keer per periode van 12 maanden gevraagd.

Toelichting:

In het eerste lid wordt ook voor de subsidies van € 125 000 of meer voorzien in een meldingsplicht. Deze meldingsplicht is nodig omdat op grond van het tweede lid niet langer mag worden gevraagd om tussentijdse voortgangsverslagen (bij langer lopende subsidies) en omdat de bevoorschottingssystematiek is vereenvoudigd zie aanwijzing 18).

Zie voor het tweede lid de toelichting op het gelijkkluidende tweede lid van aanwijzing 13.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat waar dat op basis van een risicoanalyse mogelijk wordt geacht, toepassing van een eenvoudiger arrangement, te weten dat van hoofdstuk 2 – voor subsidies van minder dan € 25 000 – dan wel dat van hoofdstuk 3 – voor subsidies van €25 000 tot €125 000 -, tot de mogelijkheden behoort. Verwezen wordt naar (de toelichting op) artikel 7, derde lid, onderscheidenlijk artikel 12, derde lid.

Hoofdstuk 5 Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen

Aanwijzing 17 Termijnen

Bij het verstrekken van subsidies worden de volgende termijnen in acht genomen:

1. Een beschikking tot subsidieverlening wordt gegeven
 - a. binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag, dan wel
 - b. indien sprake is van een subsidieplafond en de verlening plaatsvindt in volgorde van rangschikking of evenredige verdeling, binnen 13 weken na afloop van de periode waarin aanvragen kunnen worden ingediend.
2. De in het eerste lid bedoelde termijn van 13 weken bedraagt 22 weken indien
 - a. sprake is van cofinanciering als bedoeld in aanwijzing 4, eerste lid, onder b;
 - b. over de aanvraag advies wordt ingewonnen, of
 - c. een nader onderzoek is ingesteld.

3. De in het eerste lid bedoelde termijn bedraagt 40 weken indien de verlening mede afhankelijk is van het oordeel van een internationale beoordelingscommissie of van internationale peerreviews.
4. Een beschikking tot subsidievaststelling als bedoeld in aanwijzing 7, tweede lid, onderdeel a, wordt gegeven binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag van de subsidie.
5. Een ambtshalve beschikking tot subsidievaststelling als bedoeld in aanwijzing 7, tweede lid, onderdeel b, wordt gegeven binnen 22 weken na de in de verleningsbeschikking opgenomen datum waarop de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend moeten zijn verricht.
6. Een aanvraag van een beschikking tot subsidievaststelling vindt plaats
 - a. binnen 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, dan wel
 - b. binnen een in de regeling of verleningsbeschikking op te nemen afwijkende termijn.
7. Een beschikking tot subsidievaststelling wordt gegeven binnen 22 weken na de aanvraag daarvan.

Toelichting:

De subsidieverstrekker dient de beschikking voor subsidieverlening en subsidievaststelling binnen de gestelde maximumtermijn te geven. De genoemde termijnen dienen te worden opgenomen in de subsidieregelgeving, en vormen daarmee een invulling van de "redelijke termijn" die de Awb als algemene termijn voor beslissingen van de overheid voorschrijft. Voor afzonderlijke subsidiebeschikkingen -in geval een wettelijk voorschrift inzake het verstrekken van de subsidie ontbreekt- gelden de termijnen als een richtlijn. Uiteraard verdient het uit een oogpunt van voortvarend bestuur aanbeveling om waar mogelijk kortere termijnen te hanteren. Dit geldt zeker voor de termijnen die worden gehanteerd bij beschikkingen waarvoor een wettelijk voorschrift ontbreekt. Indien de subsidieverstrekker het in zo'n geval niet uitgesloten acht dat hantering van de in aanwijzing 16 genoemde termijnen de toetsing door de rechter niet zou doorstaan (omdat de termijn in het specifieke geval niet als "redelijk" zou zijn te kwalificeren), staat niets hem in de weg om een kortere termijn te bepalen. Indien een beschikking niet binnen de termijn kan worden gegeven, deelt de subsidieverstrekker dit aan de aanvrager mede en noemt hij daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:14 van de Awb). Daarnaast kan de subsidieverstrekker in de toekomst ook een dwangsom opgelegd krijgen bij niet tijdig beslissen. Op 1 oktober 2009 zal de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen⁸ in werking treden. Op grond van het bepaalde in deze wet kan de subsidieverstrekker een dwangsom opgelegd krijgen (van ten hoogste € 1.260) indien een beschikking op aanvraag niet op tijd is gegeven. De ambtshalve vaststellingsbeschikking valt overigens, net als andere ambtshalve beschikkingen, niet onder de dwangsomregeling van de Wet dwangsom.

Bij de termijnen die in de aanwijzingen zijn opgenomen geldt uiteraard dat deze op basis van de Awb worden opgeschort met de duur van een eventuele reactietermijn voor de aanvrager c.q. subsidieontvanger voor het aanleveren van door de subsidieverstrekker gevraagde extra informatie.

⁸ Kamerstukken 2005/06, 29 934, A.

Gekozen is voor een drietal termijnen; 13, 22 of 40 weken. De termijn van 13 weken is van toepassing op standaardsituaties. Op basis van de subsidiepraktijk kan in een aantal gevallen de langere termijn van 22 weken worden toegepast. Voor wat betreft de termijn voor verlening van een subsidie geldt de standaardregel van 13 weken. In geval van EU-cofinanciering, inschakeling van een commissie en nadere controle⁹ heeft de subsidieverstrekker meer tijd nodig om een verleningsbeschikking af te kunnen geven en kan de termijn van maximaal 22 weken worden toegepast. In uitzonderlijke gevallen (als de toekenning afhankelijk is van internationale werkzaamheden) bedraagt de termijn maximaal 40 weken. Wat betreft de termijn voor directe vaststelling (aanwijzing 7, onderdeel a) geldt de standaardregel van 13 weken. In de overige gevallen, wanneer de subsidie wordt vastgesteld op basis van een uitgevoerde activiteit of wanneer er sprake is van vaststelling op basis van een kostenverantwoording is gekozen voor de maximale termijn van 22 weken. Hier wordt rekening gehouden met het feit dat in de realiteit van de uitvoering voor het vaststellen van de uitgevoerde activiteiten in sommige gevallen een (steekproefsgewijze) verantwoording en/ of extra controle noodzakelijk is.

Voor de subsidieaanvrager is er een maximale termijn van 13 weken opgenomen voor het aanvragen van een vaststellingsbeschikking. Er kan echter voorzien worden, hetzij in de regeling, hetzij in de beschikking, in een afwijkende termijn. Daardoor is het mogelijk om, indien dat noodzakelijk is, een langere termijn vast te stellen. Dat zal met name spelen in gevallen waarin de verantwoording van de subsidie plaatsvindt in de jaarrekening of gezamenlijk met andere subsidies volgens het Single Information Single Audit principe.

In onderstaand schema is aangegeven welke termijnen voor de subsidieverstrekker en de subsidieaanvrager gelden voor de verschillende situaties:

Overzicht standaardtermijnen

Termijnen voor subsidieverstrekker	
Termijnen voor afgifte van een beschikking tot <u>verlening</u> van een subsidie:	<i>Standaardregel</i> maximaal 13 weken na aanvraag of sluiting aanvraagtermijn.
	<i>Uitzonderingen</i> maximaal 22 weken na aanvraag of sluiting aanvraagtermijn bij: <ul style="list-style-type: none"> • subsidieverlening bij EU-cofinanciering; • subsidieverlening waarbij advies wordt ingewonnen; • nadere controle. maximaal 40 weken na aanvraag of sluiting aanvraagtermijn bij: <ul style="list-style-type: none"> • internationale peerreviews; • internationale beoordelingscommissies.
Termijnen voor afgifte van een beschikking tot (al dan niet directe) <u>vaststelling</u> van een subsidie:	maximaal 13 weken na: <ul style="list-style-type: none"> • de aanvraag van de subsidie (bij directe vaststelling). maximaal 22 weken na: <ul style="list-style-type: none"> • het in de verleningsbeschikking opgenomen moment dat de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn uitgevoerd (bij ambtshalve vaststelling); • de aanvraag van de vaststelling.
Termijnen voor subsidieontvanger	
Standaardtermijn voor aanvraag van vaststelling van een (project-) subsidie (alleen relevant bij subsidies van meer dan € 25 000):	<ul style="list-style-type: none"> • standaardtermijn is 13 weken na verricht zijn van de gesubsidieerde activiteiten. • indien noodzakelijk kan een langere termijn dan 13-weken gelden die dan in de regeling of de beschikking wordt opgenomen.

⁹ het betreft gevallen waarin waarneming ter plaatse nodig is om te kunnen vaststellen of de subsidieaanvrager wel of niet in aanmerking komt voor de subsidie.

Aanwijzing 18 Betaling en bevoorschotting

Bij het verstrekken van subsidies worden de volgende voorschriften inzake betalingen en bevoorschotting in acht genomen:

- a. Indien een beschikking tot subsidievaststelling als bedoeld in aanwijzing 7, onderdeel a, wordt gegeven, vindt de betaling van het subsidiebedrag in één keer plaats.
- b. Indien een beschikking tot subsidieverlening als bedoeld in aanwijzing 7, onderdeel b, wordt gegeven, wordt 100% bevoorschot.
- c. Indien een beschikking tot bevoorschotting wordt gegeven, geschiedt dit ambtshalve gelijktijdig met de beschikking tot subsidieverlening.
- d. Het voorschot wordt uitgekeerd in termijnen waarvan de hoogte en de tijdstippen in de subsidieregeling of verleningsbeschikking worden bepaald.

Toelichting:

Voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens het in de subsidieregeling of de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsritme. De subsidieaanvrager hoeft geen aanvra(a)g(en) voor bevoorschotting in te dienen (de bevoorschottingsbeschikking wordt ambtshalve gegeven op het moment van de verleningsbeschikking) of tussentijdse overzichten van prestaties of kosten en opbrengsten te overleggen. De subsidieontvanger is verplicht te melden indien er omstandigheden zijn die van invloed zijn op de hoogte van het verleende bedrag. De subsidieverstrekker kan vervolgens, indien nodig door een wijziging van de verleningsbeschikking het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen. Na vaststelling van de subsidie wordt het resterende bedrag (het vastgestelde bedrag verminderd met de verleende voorschotten), uitgekeerd aan de subsidieontvanger.

In schema zien de regels voor bevoorschotting er als volgt uit:

Regels ten aanzien van betaling en bevoorschotting per arrangement.	
Subsidies tot € 25 000	het gehele subsidiebedrag wordt in één keer betaald.
Subsidies van € 25 000 of meer	de subsidieverstrekker bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten (bijv. o.b.v. liquiditeitsprognose).

Aanwijzing 19 Uniforme berekeningswijzen uurtarieven

Bij het hanteren van uurtarieven in het kader van het verstrekken van subsidies worden de volgende berekeningswijzen en kostenbegrippen in acht genomen:

- a. Subsidiabele uurtarieven dienen door de subsidie-aanvrager te worden berekend met gebruikmaking van één of meer van de door de subsidieverlener voor te schrijven standaardberekeningswijzen.

- b. Als standaardberekenningswijzen voor de berekening van uurtarieven worden gehanteerd:
- 1°. berekening op basis van integrale kosten;
 - 2°. berekening op basis van kosten per kostendrager vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten; of
 - 3°. een forfaitair vastgesteld uurtarief.
- c. Voor de toepassing van de berekeningswijze op basis van integrale kosten gelden de volgende voorwaarden:
- 1°. De berekeningswijze is gebaseerd op bedrijfseconomische en maatschappelijk aanvaardbare grondslagen.
 - 2°. De berekeningswijze is vooraf goedgekeurd door de subsidieverlener.
- d. Voor de toepassing van de berekeningswijze op basis van kosten per kostendrager wordt het daarin van toepassing zijnde opslagpercentage voor de indirecte kosten voorgeschreven.
- e. Voor de toepassing van een forfaitair vastgesteld uurtarief wordt het van toepassing zijnde uurtarief per kostendrager voorgeschreven.
- f. Bij het hanteren van kostenbegrippen bij de berekening van uurtarieven wordt uitgegaan van de volgende definities:
- subsidiabele kosten: de kosten die bij het verlenen en vaststellen van de subsidie in aanmerking worden genomen, respectievelijk de feitelijke hoogte van die kosten.
 - integrale kosten: het geheel van de directe kosten en indirecte kosten (overhead).
 - directe kosten: kosten van een kostendrager en kosten derden die rechtstreeks aan de subsidiabele activiteit worden toegerekend.
 - indirecte kosten of overhead: kosten die niet rechtstreeks aan een subsidiabele activiteit worden toegerekend, maar via toerekening van een kostendrager.
 - kostendrager: kostenplaats of volume -eenheid voor kostenberekening, bijvoorbeeld personeel-/arbeidsuren, apparaat/machine-uren, en overige kostendragers als output van apparaten en machines en verbruikte materialen.
 - kosten derden: op factuur aantoonbare aan derden verschuldigde kosten die direct voor de subsidiabele activiteit worden gemaakt, bijvoorbeeld door uitbesteding van een deel van de subsidiabele activiteit en kosten van voor de subsidiabele activiteit geleverde goederen en diensten.
 - loonkosten: de optelsom van de bruto loonkosten, niet winst afhankelijke emolumenten dan wel extra verdiensten naast het loon, werkgeverslasten, kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden en, indien van toepassing, een evenredig deel van de begrote kosten voor een eventuele wachtgelduitkering na ontslag, voor personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van subsidiabele activiteiten.
 - urenbasis: het aantal direct productieve uren per fte per jaar.
 - aantal direct productieve uren per jaar: het aantal uren per dag (bijvoorbeeld 7,2 uren bij een 36-urige werkweek) vermenigvuldigd met het aantal werkbare dagen in een kalenderjaar minus:
 - wettelijk erkende feestdagen;
 - verlof conform CAO;
 - % ziekteverzuim;

- o % indirect productieve tijd (werkbijeenkomsten, personeelsaangelegenheden, studieverlof, etc.) o.b.v. ervaringsgegevens.

De uitkomst is het aantal direct productieve uren per jaar, dat de basis is voor de berekening van het uurtarief bij de integrale kosten.

- afschrijvingskosten: kosten die de economische waardevermindering weergeven van een investering tegen historische kostprijs gedurende de economische levensduur (periode waarna de investering economisch verouderd is), de eventuele restwaarde na de economische levensduur hoort niet tot de subsidiabele kosten.

Toelichting:

Een veelgebruikte methode voor de bepaling van de omvang van het subsidiebedrag is de berekening van de (gedeeltelijke) bijdrage aan de werkelijke kosten van subsidiabele activiteiten. Hierbij is een belangrijke basis voor de financiering/subsidie (kostengrondslag) de inzet van personeel. De subsidieontvanger moet zich dan verantwoorden over het aantal subsidiabele uren en de totstandkoming van de uurtarieven. Dit brengt hoge lasten met zich mee. Vooral de verschillende uitgangspunten en definities per subsidie ten aanzien van de berekening van de uurtarieven leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers. Forfaitaire elementen zijn een hulpmiddel om de bepaling van de subsidiabele kosten, en daarmee van het subsidiebedrag, te vereenvoudigen en te uniformeren. Voorbeelden van forfaitaire elementen zijn: de urenbasis, het uurtarief voor kosten van eigen arbeid (niet zijnde loonkosten) en het uurtarief voor categorieën van loonkosten. Een belangrijke basis voor het vaststellen en verder uitwerken van forfaitaire elementen is de Handleiding Overheidstarieven.

Hoofdstuk 6 Tegengaan van misbruik en borging rechtmatigheid

Aanwijzing 20 Tegengaan van misbruik en borging rechtmatigheid

Bij subsidieverstrekking worden met het oog op het tegengaan van misbruik de volgende handelingen uitgevoerd:

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

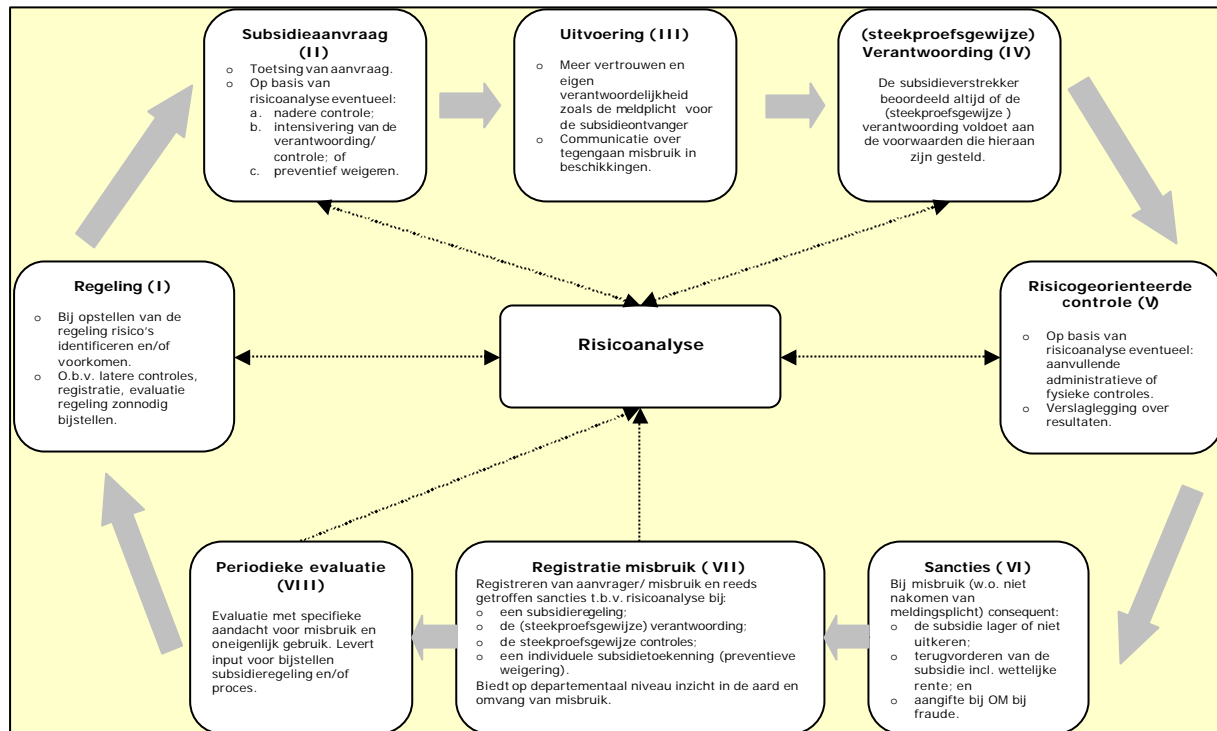
Toelichting:

Inleiding

Om misbruik¹⁰ tegen te gaan en de rechtmatigheid van subsidies op artikelniveau te borgen wordt een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik geïntroduceerd (zie figuur a). Een uitwerking van de verschillende uitgangspunten en randvoorwaarden bij het tegengaan van misbruik zal worden opgenomen in een leidraad om misbruik tegen te gaan. Departementen zijn vrij om als ze dat nodig achten bovenop dit beleid aanvullende maatregelen te treffen en sancties te ontwikkelen. Eventuele ervaringen worden meegenomen in de evaluatie waarbij de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium expliciet zal worden gezien.

¹⁰ Misbruik is het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet juist, niet tijdig of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.

Figuur a Tegengaan misbruik in subsidieproces



Toelichting figuur

Bij het opstellen van de regeling (I), is er aandacht voor (uitvoerings-) risico's en het formuleren van heldere en controleerbare voorwaarden. De subsidieaanvragen (II) die op basis van de regeling worden ingediend zullen kritisch worden beoordeeld. Als op basis van objectieve gronden de risico's van een subsidieaanvraag hoog worden ingeschat is het mogelijk een nadere controle uit te voeren, de aanvrager bij de verantwoording intensiever te controleren of de subsidie preventief te weigeren. De uitvoering (III) van de subsidie wordt gekenschetst door meer vertrouwen in de subsidieontvanger en minder lasten (o.a. minder tussenrapportages, steekproefsgewijze verantwoording bij kleine subsidies). Daartegenover staat meer verantwoordelijkheid voor de subsidieontvanger, die verplicht wordt te melden wanneer zaken anders lopen dan vooraf afgesproken (meldingsplicht). Bij de (steekproefsgewijze) verantwoording (IV) beoordeelt de subsidieverstrekker of deze voldoet aan de door de subsidieverstrekker gestelde voorwaarden. Eventueel vindt er een administratieve of fysieke controle plaats. Deze controle (V) richt zich op risicogroepen. Dit zal betekenen dat bij sommige regelingen en doelgroepen met een hoger risicoprofiel de controle wordt geïntensiveerd, terwijl bij subsidieontvangers met een lager risico juist het tegenovergestelde het geval is. Wanneer misbruik wordt geconstateerd zal dit consequent leiden tot sancties (VI). Het sanctie-instrumentarium is uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. Ook wordt met de introductie van een departementale registratie van misbruik (VII) een veel beter inzicht verkregen in de mate van misbruik en risicogroepen. Deze informatie wordt ingezet bij de risicoanalyses bij de totstandkoming van nieuwe regelingen en kan een rol spelen bij de beoordeling van toekomstige aanvragen; de (steekproefsgewijze) verantwoording en eventuele controles en bij evaluatie (VIII) van subsidieregelingen.

Risicoanalyse bij de totstandkoming van een subsidieregeling (aanwijzing 20.1)

De eerste randvoorwaarde houdt in dat mogelijke risico's bij de totstandkoming van de subsidieregeling in beeld worden gebracht, worden afgewogen en dat hierop wordt geanticipeerd. Deze risicoanalyse wordt schriftelijk vastgelegd. Bij deze risicoanalyse zijn aspecten ten aanzien van de voorwaarden, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de organisatie van controle en handhaving en sanctiemogelijkheden binnen een subsidieregeling relevant. Bij de risicoanalyse kunnen onder meer de doelgroep van subsidieontvangers, het type regeling en de hoogte van het subsidiebedrag in beschouwing worden genomen.

Uiteraard speelt risicoanalyse, net als in de huidige situatie, ook een rol bij de afweging voorafgaand aan de subsidieverlening en in het uitvoeringsproces.

Risicobeheer is primair een verantwoordelijkheid van het (subsidieverlenende) departement (of uitvoeringsinstantie) en dient dus in de lijn (beleidsafdeling) belegd te worden. De departementale auditdiensten en directie s Financieel Economische Zaken vervullen, aan de voorkant van het proces, een adviesrol ten aanzien van deze risico-inschatting en de controleaspecten.

Controle (aanwijzing 20.2)

Een tweede voorwaarde is dat de subsidieverstrekker altijd beoordeelt of de (steekproefsgewijze) verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voert de subsidieverstrekker eventueel aanvullende administratieve of fysieke controles uit.

Controle heeft tot doel het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd. Waar de risicogeoriënteerde controle zich op richt is dan ook afhankelijk van de voorwaarden die aan een subsidie worden gesteld. Als deze voorwaarden gericht zijn op het behalen van een prestatie dan richt de controle zich op de vraag of deze prestatie wel of niet is geleverd. De uitkomsten van de verantwoording en/of controle kunnen er toe leiden dat de subsidie niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgekeerd of dat de subsidie wordt teruggevorderd met wettelijke rente.

De aandacht in de controle verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Bij de risicoanalyse kunnen onder meer de doelgroep van subsidieontvangers, het type regeling en de hoogte van het subsidiebedrag in beschouwing worden genomen.

Actieve en consistente handhaving (aanwijzing 20.3)

Een derde randvoorwaarde is dat actief en consistent wordt opgetreden wanneer het vertrouwen wordt beschaamd. De volgende sanctiemogelijkheden zijn hiervoor beschikbaar:

- a. preventief weigeren van een (toekomstige) subsidie;
- b. de subsidie lager of op nihil vaststellen;
- c. terugvorderen van de subsidie inclusief wettelijke rente; en
- d. in geval van valsheid in geschrifte, aangifte bij openbaar ministerie.

Gedurende het subsidieproces (aanvraag, uitvoering, verantwoording en controle) zal hierover worden gecommuniceerd richting de subsidieontvanger.

Onderdeel d, aangifte bij het Openbaar ministerie en mogelijke strafvervolgning, vormt het punitieve sluitstuk van het sanctie -instrumentarium. Er wordt vooralsnog vanuit gegaan dat dit

instrumentarium in totaliteit misbruik op een toereikende wijze zal tegengaan. Bij de evaluatie zal deze toereikendheid nadrukkelijk worden gezien, ondermeer op basis van de registratie van misbruik.

Registratie misbruik (aanwijzing 20.4)

Een vierde voorwaarde is dat subsidieontvangers die misbruik maken van de subsidie departementaal worden geregistreerd. Deze registratie kan input geven voor de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan een subsidieregeling of een individuele subsidietoekenning. Zonodig kan een volgende aanvraag van dezelfde ontvanger preventief worden geweigerd op basis van artikel 4:35 Awb. Dit zal van geval tot geval worden gezien. Daarnaast kan de registratie gebruikt worden bij de risicoafweging ten aanzien van de steekproefsgewijze verantwoording en controle. Ten slotte biedt de registratie op departementaal niveau inzicht in de aard en omvang van misbruik. Deze informatie kan gebruikt worden bij het ontwerpen en bijstellen van subsidieregelingen.

Daar waar sancties worden opgelegd, wordt het volgende vastgelegd:

1. beschrijving van het misbruik, het betreffende subsidiebedrag en welke eindbegunstigden het betreft; en
2. de vervolgstappen (sancties) die naar aanleiding van het misbruik zijn genomen.

In eerste instantie dienen deze zaken vastgelegd te worden in het individuele subsidiedossier. Tevens dient het mogelijk zijn om de informatie integraal, "over de subsidiedossiers heen" te genereren. Op het verwerken van een persoonsgegeven¹¹ is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing. De organisatie van de registratie, en de daarmee samenhangende bescherming van de persoonsgegevens zijn de verantwoordelijkheid van het departement.

Evaluatie (aanwijzing 20.5)

Een vijfde randvoorwaarde is een periodieke evaluatie van subsidieregelingen. Hierbij wordt ook gekeken naar eventueel oneigenlijk gebruik van de subsidieregeling en de verbeterpunten die blijken uit de registratie van het misbruik.

Borging rechtmatigheid

In algemene zin moeten de beheersprocessen van het departement leiden tot de uitkomst in de financiële verantwoording dat aan rechtmatigheidseisen is voldaan, met inachtneming van de geldende betrouwbaarheids- en nauwkeurigheidseisen op artikelniveau. Het subsidiebeheer moet daarbij van kwalitatief goed niveau zijn. Daarbij zijn de bepalingen van dit subsidiekader leidend. Als bijvoorbeeld in de subsidieregeling is opgenomen dat bij bedragen tot € 25 000 «verlenen is vaststellen», is dat bij het controlebeleid het uitgangspunt. Zekerheid ten aanzien van de uitgaven en beheer wordt slechts verlangd ten aanzien van eisen die in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Indien de regeling minimale eisen stelt, betekent dit ook toetsing aan deze minimale eisen. In het kader van beleid om misbruik te voorkomen worden dan nog steekproeven getrokken en eventueel sancties opgelegd.

¹¹ Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

De met de controle van het jaarverslag van het ministerie belaste accountant zal vaststellen aan welke eisen het toezicht door de directie moet voldoen wil de betrokken accountant daarop kunnen steunen voor diens oordeel over de rechtmatigheid van de subsidiestromen. Dat betekent eigenlijk dat de accountant dus een vertaling maakt van dit deel van het financieel beheer naar zekerheid over de gelden op artikelniveau, inclusief een vertaling van de betrouwbaarheids- en nauwkeurigheidseisen. Deze vertaling is een kwalitatief afwegingsproces, waarbij uiteindelijk de rechtmatigheid op artikelniveau moet zijn geborgd. Hierbij worden, mede met het oog op de doelmatigheid, het totaal van de subsidie-uitgaven en de risico-inschattingen binnen een artikel in aanmerking genomen. Als de (Rijks)auditdienst van mening is dat het subsidiebeheer niet toereikend is zal dat aanleiding zijn tot extra werkzaamheden (bijvoorbeeld steekproeven). Het is raadzaam de inrichting van het subsidiebeheer vooraf af te stemmen met de (Rijks)auditdienst om problemen achteraf, zoals tekortkomingen in financieel beheer, onrechtmatigheden of aanvullende informatievragen naar het veld, te voorkomen.