

# Algemeen Bestuursrecht 2001; subsidies

**K.M. Westra, W. den Ouden**

Departement Publiekrecht Universiteit Leiden

**Bestellingen:** Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Kenmerk: [EWB 99.109c](#)

## Samenvatting

Subsidiëring is een van de belangrijkste beleidsinstrumenten van de overheid geworden. Veelal werden subsidies echter zonder wettelijke grondslag verstrekt, waardoor de democratische controle hierop werd bemoeilijkt. Bovendien verschilden subsidieregelingen onderling en was de subsidiejurisprudentie moeilijk toegankelijk. Rechtszekerheid en rechtseenheid leden onder deze situatie.

Daarnaast waren de subsidie-uitgaven de laatste jaren enorm toegenomen. De overheid had behoefte aan instrumenten die konden leiden tot het terugdringen van de overheidsuitgaven, het doelmatiger inzetten van subsidieregelingen en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden. Het bestaande wettelijke instrumentarium was hiervoor onvoldoende. Een algemene wettelijke regeling was dringend gewenst.

Dit heeft geleid tot de subsidietitel (titel 4.2) van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze subsidietitel is op 1 januari 1998 in werking getreden. De doelstellingen van de subsidietitel van de Awb zijn:

- vergroting van de legitimiteit van subsidiebesluiten;
- vereenvoudiging en harmonisatie van het subsidierecht en vergroting van de rechtszekerheid voor subsidie-ontvangers;
- tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden;
- betere beheersing van de overheidsuitgaven.

## Opzet van het evaluatie-onderzoek

Om de effecten van het in werking treden van de subsidietitel van de Awb te kunnen bezien, is door het Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, opdracht verleend aan de Universiteit Leiden om het onderzoek 'Tweede evaluatie Awb; deelterrein subsidies' uit te voeren. De probleemstelling van dit evaluatie-onderzoek is als volgt geformuleerd: *In hoeverre zijn de doelstellingen die de wetgever voor ogen stond bij de invoering van de subsidietitel van de Awb medio 2001 gerealiseerd?* De doelstelling 'tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden' is in overleg met de opdrachtgever in het onderzoek niet meegenomen.

Gelet op de beschikbare tijd is er een keuze gemaakt in de in het onderzoek te betrekken bestuursorganen, beleidsterreinen, subsidieregelingen en subsidiestromen. Het onderzoek omvat twee bestuursorganen op Rijksniveau en twee bestuursorganen op gemeentelijk niveau. Het betreft:

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (groot subsidieministerie): beleidsterrein cultuur; subsidiestroom toneelgezelschappen;
- Ministerie van Economische Zaken (middelgroot subsidieministerie): beleidsterrein economie, subsidiestroom samenwerkingsprojecten op het gebied van technologie;

- Gemeente Den Haag (grote gemeente met onaangepaste subsidieverordeningen): beleidsterrein welzijn, subsidiestroom decentrale welzijnsorganisaties;

- Gemeente Leersum (kleine gemeente met aangepaste subsidieverordeningen): beleidsterrein welzijn, subsidiestroom kinderopvang.

De conclusies van het onderzoek zijn niet zonder meer van toepassing op andere bestuursorganen, beleidsterreinen, subsidieregelingen en subsidiestromen.

Bij de onderzoeksmethode heeft de nadruk gelegen op een empirische benadering. De probleemstelling is uitgewerkt in deelvragen. Deze deelvragen en een toelichting daarop zijn opgenomen in een checklist. Aan de hand van deze checklist zijn de op de subsidiestromen toepasselijke subsidieregelingen geanalyseerd. Vervolgens zijn interviews gehouden met de opstellers van deze subsidieregelingen danwel juristen die bekend zijn met (de aanpassing van) deze regelingen, degenen die deze regelingen uitvoeren, financieel medewerkers en instellingen die op grond van deze regelingen subsidie ontvangen. Tot slot is bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoek gedaan naar aan deze vereniging door gemeenten gestelde vragen op het gebied van subsidies en is ook daar een interview gehouden.

Aan de hand van de in het eindrapport opgenomen onderzoeksresultaten wordt een antwoord gegeven op de geformuleerde deelvragen. De resultaten van de onderzochte gemeenten zijn daarbij vergeleken met de gegevens die bij de VNG bekend zijn. Op die manier wordt een controle verricht op de representativiteit van de bij deze gemeenten verkregen resultaten. Voorts zijn in het eindrapport de hoofdlijnen van de onderzoeksresultaten per doelstelling uiteen gezet. In het onderstaande zullen deze kort worden samengevat. Tot slot zijn enige aanbevelingen en aandachtspunten naar voren gebracht.

#### Hoofdlijnen van de resultaten van het onderzoek

##### Vergroting van de legitimiteit van subsidiebesluiten

In artikel 4:23, eerste lid, van de Awb is bepaald dat subsidie in beginsel slechts op grond van een wettelijk voorschrift wordt verstrekt. De Rijksoverheid dient in beginsel een grondslag in formele wetten neer te leggen. Gemeenten dienen hiervoor subsidieverordeningen op te stellen. Deze wettelijke voorschriften moeten aan twee eisen voldoen. Allereerst moeten deze een omschrijving van de te subsidiëren activiteiten bevatten. Ten tweede moeten deze een grondslag bieden voor subsidieverplichtingen, voorzover deze grondslag niet al in de subsidietitel van de Awb zelf is neergelegd. In artikel 4:23, derde lid, van de Awb wordt een uitzondering op de vereiste wettelijke grondslag gemaakt voor onder meer incidentele subsidies en subsidies die zijn opgenomen in de begroting. Op grond van het overgangsrecht geldt de vereiste wettelijke grondslag gedurende een periode van vier jaar (dus tot 1 januari 2002) niet voor subsidies die reeds overeenkomstig bekend gemaakt beleid worden verstrekt.

Op Rijksniveau was voorheen veelal geen sprake van een wettelijke grondslag voor subsidies. Soms was zelfs geen sprake van pseudo-wetgeving. Al vóór de invoering van de subsidietitel van de Awb is echter een proces op gang gekomen, waarbij meer aandacht is ontstaan voor de doelstellingen die ook aan de subsidietitel van de Awb ten grondslag liggen.

Als gevolg daarvan is al vóór de invoering van de subsidietitel van de Awb een wettelijke grondslag geschapen voor subsidieverstrekingen op Rijksniveau. Aan deze wettelijke grondslagen en de subsidietitel van de Awb heeft dezelfde algemene rechtsontwikkeling op het gebied van subsidies ten grondslag gelegen. Het lijkt er dan ook op dat de totstandkoming van deze wettelijke grondslagen en de subsidietitel van de Awb niet geheel los van elkaar kunnen worden gezien. Zij lijken elkaar te hebben beïnvloed. De aanpassing in het kader van de Awb van de subsidiewetgeving op Rijksniveau bestond dan ook met name uit terminologische wijzigingen.

Op gemeentelijk niveau zijn al sinds langere tijd subsidieverordeningen van kracht. Nog niet alle gemeenten blijken de subsidieverordeningen echter te hebben aangepast aan de subsidietitel van de Awb.

Vrijwel alle subsidies blijken te worden verstrekt op grond van vorengenoemde wettelijke voorschriften.

Zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau blijkt de op grond van artikel 4:23, eerste lid, van de Awb vereiste omschrijving van activiteiten die voor subsidiëring in aanmerking komen globaal van aard te zijn. De reden hiervan lijkt te zijn gelegen in de wens om flexibel met het subsidie-instrument om te kunnen gaan om in te kunnen spelen op veranderde omstandigheden.

Eveneens om redenen van flexibiliteit blijkt ook zowel op Rijksniveau als op gemeentelijk niveau veelvuldig gebruik te worden gemaakt van delegatiemogelijkheden. Hierdoor is op beide niveaus sprake van meer gelaagdheid in de regelgeving als gevolg van de inwerkingtreding van de subsidietitel van de Awb.

Het gemis aan democratische controle dat hierdoor ontstaat, blijkt echter op andere wijze te worden gecompenseerd. Op Rijksniveau blijken democratisch gelegitimeerde organen een controlefunctie in het subsidieproces te hebben. Op gemeentelijk niveau blijkt de concretisering van de subsidiecriteria plaats te vinden door democratisch gelegitimeerde organen.

Vereenvoudiging en harmonisatie van het subsidierecht en vergroting van de rechtszekerheid voor de subsidie-ontvanger

Voor een deel is de harmonisatie van het subsidierecht al bereikt met de invoering van de subsidietitel van de Awb zelf. Daarmee is immers een aanzienlijk deel van het subsidierecht geharmoniseerd.

Op Rijksniveau heeft er reeds harmonisatie plaatsgevonden met de inwerkingtreding van de (kader)wetten en de daarop gebaseerde regelgeving. Hierbij blijkt reeds rekening te zijn gehouden met de subsidietitel van de Awb. Bij gemeenten blijken nog niet alle subsidieverordeningen te zijn aangepast aan de subsidietitel van de Awb. De afwijkingen in de subsidieverordeningen ten opzichte van de Awb blijken in dat geval vooral terminologisch van aard. Indien de subsidieverordeningen wel reeds zijn aangepast aan de subsidietitel van de Awb blijken deze grotendeels Awb-conform te zijn.

Van afdeling 4.2.8 van de Awb, een facultatieve standaardregeling voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen, blijkt in de subsidiepraktijk nauwelijks gebruik te worden gemaakt.

Voor degenen die de subsidieregelingen uitvoeren of op grond daarvan subsidie ontvangen, blijkt het subsidierecht door de gelaagdheid in de regelgeving die is ontstaan niet eenvoudiger te zijn geworden. Het blijkt ook dat met name de (inhoud van de) subsidietitel van de Awb bij hen niet altijd bekend is.

Bij de toepassing van de volgende bepalingen van de subsidietitel van de Awb blijken zich knelpunten voor te doen:

- artikel 4:21, eerste lid, van de Awb (subsidiebegrip);
- artikel 4:23, eerste lid, van de Awb (vereiste wettelijke grondslag mede in relatie tot het overgangsrecht);
- artikel 4:36 van de Awb (uitvoeringsovereenkomst);
- artikel 4:39 van de Awb (niet-doelgerichte verplichtingen).

Ten opzichte van de situatie van een aantal jaren geleden is er sprake van meer rechtszekerheid voor de subsidie-ontvanger. De rechten en plichten van de subsidieverstrekker en de subsidie-ontvanger zijn in de bijzondere subsidieregeling en in de subsidietitel van de Awb thans beter vastgelegd.

Daarnaast lijkt de rechtszekerheid te zijn toegenomen door het verstrekken van subsidies voor meerdere jaren. Voorheen werden dergelijke subsidies veelal voor slechts één jaar verstrekt.

Wel lijkt er een spanning te zijn tussen de gewenste flexibiliteit en de rechtszekerheid voor de subsidie-ontvanger, aangezien de hoofdlijnen van het subsidiebeleid niet in formele wetgeving of in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen.

#### Betere beheersing van de overheidsuitgaven

In vrijwel alle subsidieregelingen is de mogelijkheid van een subsidieplafond (afdeling 4.2.2 van de Awb) opgenomen, waarmee het totale subsidiebedrag vooraf kan worden beperkt. In de subsidiepraktijk blijkt hiervan echter niet vaak gebruik te worden gemaakt.

Van een begrotingsvoorbehoud (artikel 4:34 van de Awb), waarbij de subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld, blijkt veelal geen gebruik te worden gemaakt. In de gevallen dat dit voorbehoud wel wordt gebruikt, blijkt hierop tot op heden geen beroep te worden gedaan.

Naast vorengenoemde belangrijkste instrumenten om de subsidie-uitgaven te beheersen, zijn er ook andere instrumenten. Zo blijken op grond van subsidieregelingen uitgebreide financiële gegevens te moeten worden verstrekt (uitwerking artikel 4:45, tweede lid, van de Awb). Hierdoor ontstaat bij de bestuursorganen inzicht in de financiële situatie van de subsidie-aanvrager en subsidie-ontvanger. De controle op deze financiële gegevens blijkt bovendien veelal gewaarborgd.

Of deze instrumenten daadwerkelijk hebben geresulteerd in een betere beheersing van de overheidsuitgaven is in het onderzoek echter niet duidelijk geworden. In het onderzoek is geen onderzoek gedaan naar cijfers die op dit punt inzicht konden bieden en deze zijn ook niet naar voren gekomen. Geen van de geïnterviewden had ook goed zicht op de ontwikkelingen binnen het totaal van de subsidie-uitgaven.