

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

De beleidsdirecties

memo

Subsidieknelpunten i.v.m. Covid-19

Beste collega's,

#### Aanleiding

De Coronamaatregelen roepen veel vragen op. Zo ook in subsidieland. DUS-I heeft vanuit subsidieontvangers verschillende meldingen van knelpunten ontvangen. Daarom is vanuit DUS-I een uitvraag gedaan naar mogelijke knelpunten die zich voor kunnen doen bij subsidieverstrekking. De inventarisatie heeft een goed beeld opgeleverd van de problemen die zich nu al voordoen en problemen waar VWS of de subsidieontvangers tegenaan kunnen gaan lopen in de komende weken c.q. maanden.

In bijgaand overzicht heeft WJZ de aangeleverde knelpunten opgenomen en gerangschikt naar regeling c.q. beleidskader. Per knelpunt is gekeken of er mogelijkheden zijn binnen de geldende regelgeving om af te kunnen wijken van bepaalde voorschriften. Hierbij kan gedacht worden aan ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden, hardheidsclausules, de inherente afwijkingsbevoegdheid bij beleidsregels en het verlengen van eigen beslistermijnen. Ook is gekeken naar het digitaal verzenden van beschikkingen, het al dan niet opvragen van het rapport van feitelijke bevindingen en het herzien van verleningen na melding.

Het spreekt voor zich dat het legitiem is om deze afwijkingsmogelijkheden in deze bijzondere omstandigheden overeenkomstig de aard en de strekking te benutten indien de Coronacrisis daartoe reden geeft. De knelpunten en de gekozen bijzondere oplossingen dienen wel rechtstreeks gerelateerd te zijn aan de Coronacrisis. Ook zullen de oplossingen proportioneel moeten zijn.

Indien er geen afwijkingsmogelijkheden zijn in een specifiek geval (een aantal regelingen kent geen enkele mogelijkheid van afwijking), zal naar bevind van zaken gehandeld moeten worden. Bezien kan worden of contra legem (dus in strijd met de regeling) handelen noodzakelijk en rechtmatig is. Afwijken van een regeling kan in juridische zin dan toch rechtmatig zijn. Hier kunnen de juridische en financiële rechtmatigheid uit elkaar gaan lopen. Financieel onrechtmatig handelen moet zo veel mogelijk worden voorkomen, maar kan in een bepaald geval toch beleidsmatig nodig of juridisch geoorloofd zijn. Indien nodig kan ook worden overwogen ten behoeve van die regelingen een verzamelwijzigingsregeling te maken waarin enkele aanpassingen worden gedaan om resterende knelpunten te verhelpen.

**Secretaris Generaal / plv.**  
**Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

**Bezoekadres:**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T (10)(2e) (10)(2e) (10)(2e)  
(10)(2e)  
F (10)(2e) (10)(2e) (10)(2e)  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Inlichtingen bij**  
(10)(2e)

(10)(2e) (10)(2e)  
T (10)(2e)  
(10)(2e) @minvws.nl

**Datum**  
19 maart 2020

**Aantal pagina's**  
7

**Knelpunten**

Uit de inventarisatie blijkt dat er een aantal knelpunten zijn die zich kunnen voordoen bij elke regeling. Het gaat dan om de volgende knelpunten.

1. Een subsidieontvanger kan niet op tijd de aanvraag tot subsidievaststelling indienen.
2. Een subsidieontvanger is niet in staat de activiteiten (binnen de periode waarvoor subsidie is verleend) uit te voeren.
3. Een subsidieontvanger kan niet voldoen aan de verplichtingen verbonden aan de subsidie, zoals de meldingsplicht of andere specifieke verplichtingen.
4. Een aanvrager is niet in staat op tijd, binnen de in een regeling opgenomen uiterlijke datum voor indiening, een subsidie aan te vragen.
5. VWS (DUS-I of RVO) haalt zelf de beslistermijnen niet (bij subsidieverlening, subsidievaststelling of andere subsidie gerelateerde besluiten).
6. Wat te doen met het verzenden van beschikkingen, nu er niemand fysiek op kantoor is om deze uit te printen en te verzenden.
7. De subsidieontvanger wil aanvullende activiteiten verrichten waarin de regeling niet voorziet. Zoals de aanschaf van bepaald materiaal i.v.m. corona.
8. De gevolgen van de Coronamaatregelen voor de werkzaamheden van accountants. Om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden willen accountants voor subsidieverleningen uit 2019 (en eerder) het rapport van feitelijke bevindingen niet overleggen.

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

**Datum**  
19 maart 2020

Naast deze knelpunten zijn er nog knelpunten die specifiek voor bepaalde regelingen gelden. Hier zal steeds apart naar gekeken moeten worden. Mogelijk kunnen de hieronder genoemde oplossingsrichtingen ook voor deze knelpunten worden ingezet. Als dat overwogen wordt, verdient het aanbeveling dit in overleg te doen met WJZ, FEZ en DUS-I zodat eenduidig gehandeld kan worden.

Zoals gezegd zal per regeling gekeken moeten worden of er mogelijkheden zijn om artikelen buiten toepassing te laten of dat een andere invulling gegeven kan worden aan deze artikelen.

**Oplossingen****Ontheffing en vrijstelling**

In de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS is voor een aantal situaties de mogelijkheid opgenomen om ontheffing of vrijstelling te verlenen van bepaalde artikelen (artikel 7.2 en 8.2). Ontheffing kan op verzoek in een individueel geval worden verleend. Een vrijstelling geldt voor een hele groep en hoeft niet aangevraagd te worden maar kan ambtshalve door het bestuursorgaan zelf geschieden. In de kaderregeling is deze mogelijkheid opgenomen voor:

1. de aanvraagtermijn (kort gezegd 22 weken na afloop subsidieperiode) voor de subsidievaststelling voor project- en instellingssubsidie (artikel 7.2) en
2. de aanvraagtermijn voor subsidieverlening van instellingssubsidies (13 weken voor aanvang boekjaar) (artikel 8.2).

Omdat de kaderregeling op de meeste bijzondere subsidieregelingen (en beleidskaders) van toepassing is, kan per regeling of voor al deze regelingen tezamen een vrijstelling worden verleend van deze termijnen, wat een oplossing

biedt voor knelpunt 1. Er kan voor gekozen worden de aanvraagtermijn voor de subsidievaststelling met bijvoorbeeld (maximaal) 2 of 3 maanden te verlengen. Dit kan zo nodig nogmaals verlengd worden. Van belang is dat FEZ en DUS-I hier op korte termijn een advies over uitbrengen (het liefst voor alle besluiten een gelijklopende termijn). Dit zal vervolgens ter besluitvorming aan de BR(BV) worden voorgelegd.

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

**Datum**  
19 maart 2020

Een dergelijke vrijstelling zal in de Staatscourant worden gepubliceerd en op de website van DUS-I bekend worden gemaakt. WJZ zal zorgen voor de tekst van deze vrijstelling in samenwerking met DUS-I.

Besloten is voorlopig nog geen vrijstelling te verlenen voor de aanvraagtermijn voor instellingssubsidies (1 oktober).

Indien de kaderregeling niet van toepassing is voor een specifieke regeling, kan deze regeling zelf de mogelijkheid van ontheffing of vrijstelling bevatten. Deze kan dan overeenkomstig gebruikt worden.

#### **Hardheidsclausule**

De kaderregeling kent in artikel 11.4 een algemene hardheidsclausule. Deze luidt als volgt:

*De minister kan een of meer bepalingen van deze regeling buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang dat de desbetreffende bepaling beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.*

Daarnaast bevatten een aantal bijzondere regelingen een eigen hardheidsclausule. In beginsel is een dergelijke hardheidsclausule alleen toe te passen in individuele gevallen (gaat dan om omstandigheden van het specifieke geval). De Coronamaatregelen maken echter dat voor alle subsidieontvangers een heel bijzondere situatie is ontstaan waaraan ze zelf niet debet zijn. Het kan dus bijvoorbeeld geen enkele subsidieontvanger worden kwalijk genomen dat hij activiteiten niet kan uitvoeren of verplichtingen niet kan nakomen daar waar de coronacrisis of de afgekondigde maatregelen daaraan in de weg staan en dit leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dit betekent dat een hardheidsclausule uitkomst kan bieden om tegemoet te komen aan de genoemde knelpunten 2, 3 en 4. Vanuit WJZ zal een tekst worden gemaakt voor een vaste formulering voor toepassing van de hardheidsclausule in verband met de uitbraak van het Coronavirus. Deze tekst kan worden opgenomen in verlening- en vaststellingsbeschikkingen.

Bij het niet kunnen uitvoeren van bepaalde activiteiten kan er, anders dan gebruikelijk, voor worden gekozen om de personeelskosten en andere overheadkosten die samenhangen met deze activiteiten te blijven subsidiëren. Door op deze wijze te handelen wordt, in lijn met breder kabinetsbeleid, voorkomen dat gedwongen ontslagen plaatsvinden of dat instellingen failliet gaan. Voornoemde handelswijze is mogelijk in het kader van artikel 4:46, tweede lid, van de Awb waarin is bepaald dat een subsidie lager kan worden vastgesteld als de activiteiten niet zijn uitgevoerd.

Het is in die lijn ook niet raadzaam instellingen te adviseren arbeidstijdverkorting aan te vragen. Dat zou het probleem alleen maar verleggen naar SZW/UWV (daar zijn ze op dit moment al druk genoeg) en zou macro alleen een verschuiving betekenen van begrotingsposten tussen de ministeries.

Ook is het, in lijn hiermee, mogelijk de bevoorschotting van subsidies te blijven continueren ook al is duidelijk dat bepaalde activiteiten niet zullen worden uitgevoerd (of later worden uitgevoerd), of aan bepaalde verplichtingen niet kan worden voldaan. In artikel 4:48 Awb is immers bepaald dat het bestuursorgaan, zolang de subsidie nog niet is vastgesteld, de subsidieverlening *kan* intrekken of wijzigen.

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

**Datum**  
19 maart 2020

Uiteraard is wel van belang dat altijd ook een beleidsmatige toets (is er budget beschikbaar, is het beleidsmatig gewenst wat de subsidieontvanger vraagt etc.) wordt gedaan voordat de hardheidsclausule kan worden toegepast. Vanzelfsprekend moet het noodzakelijk toepassen van de hardheidsclausule het gevolg zijn van de Coronamaatregelen. Hier zou bij de beleidsmatige toets ook aandacht aan besteed moeten worden. Knelpunten die een andere oorzaak hebben dan Corona vallen buiten het bereik van deze notitie.

Ten aanzien van het vierde knelpunt is nog wel van belang een onderscheid te maken tussen gewone te late subsidies en subsidies waar een subsidieplafond voor geldt. Indien gewenst kan de indieningstermijn t.b.v. een subsidieplafond verschoven worden in de tijd. Hier is dan wel een wijziging van de betreffende regeling voor nodig. Hiervan wordt WJZ graag zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld. Wellicht is het mogelijk een zogenaamde verzamelregeling te maken waarin voor meerdere regelingen een aangepaste indieningstermijn kan worden opgenomen.

Bij twijfel of de hardheidsclausule kan worden toegepast kan altijd contact gezocht worden met de dienstpostbus van het ECS.

***Inherente afwijkingsbevoegdheid bij beleidsregels***

Subsidiebeleidsregels kennen op grond van artikel 4:84 van de Awb een mogelijkheid om af te wijken van de beleidsregel.

Dit artikel luidt als volgt.

*Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.*

Van dit artikel kan op een vergelijkbare wijze gebruik gemaakt worden als bij de hiervoor genoemde hardheidsclausule. Met een beroep op de inherente afwijkingsbevoegdheid kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om geen invulling te geven aan de, in de Beleidsregels handhaving subsidiebepalingen VWS opgenomen, korting die wordt toegepast bij niet melding. Vanzelfsprekend moet ook hier een beleidsmatige toets worden gedaan en moet het noodzakelijk toepassen van de inherente afwijkingsbevoegdheid het gevolg zijn van de Coronamaatregelen

Ook in dit geval zal WJZ zorgen voor een eenduidige formulering voor de toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

***Verlengen eigen beslistermijnen***

Op grond van artikel 4:15, tweede lid, onder c, van de Awb kan de beslistermijn worden opgeschort als het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een

beschikking te geven. Daarmee kan tegemoet worden gekomen aan knelpunt 5. De Coronamaatregelen rechtvaardigen gebruikmaking van dit artikel maar zijn uiteraard geen vrijbrief. Het loket van de overheid blijft immers ook in crisistijd zo veel mogelijk open.

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

Het spreekt voor zich dat moet worden getracht de opschorting van de beslistermijn zo kort mogelijk te houden en er dient ook echt een verband te zijn met de Coronamaatregelen (voorbeelden zijn grote aantallen aanvragen, aanzienlijke capaciteitsproblemen als gevolg van ziekte en wegvallen werknemers of niet ter plaatse kunnen controleren). FEZ en DUS-I brengen in kaart voor welke regelingen en/of beschikkingen dit nodig zal zijn. WJZ zal beoordelen of opschorting op deze grond voor deze regelingen en/of beschikkingen mogelijk is.

**Datum**  
19 maart 2020

Subsidieontvangers zullen hierover zo snel mogelijk bericht worden waarin eenduidige termijnen gehanteerd worden. Wegens de grote aantallen is het verdedigbaar dit besluit tot opschorting in de Staatscourant te publiceren en op de site van DUS-I bekend te maken in plaats van de subsidieontvangers individueel te berichten. WJZ zal zorgen voor de tekst van dit besluit. Nog niet duidelijk is met hoeveel tijd we de besluitvorming opschorten. Hiervoor wordt ook gekeken naar andere ministeries. Zo nodig moet hier ook nog besluitvorming over volgen van BR(BV).

#### **Digitaal verzenden van beschikkingen**

In overleg met DUS-I en OCW is reeds besloten om beschikkingen vanaf heden digitaal en zonder natte handtekening te verzenden. Dat kan per e-mail, indien een e-mailadres bekend is en voorzien van een vorm van een digitale handtekening. Een digitale handtekening kan zijn een digitaal akkoord van de gemandateerde dat achteraf traceerbaar is in een formele en beveiligde omgeving, een gescande handtekening of stempel die op de beschikking wordt geplaatst of een handtekening in Adobe. Deze werkwijze kan overeenkomstig worden gehanteerd voor de ondertekening van DAEB-overeenkomsten.

De Awb kent de mogelijkheid om digitaal met burgers en instellingen te communiceren indien een ontvanger expliciet heeft aangegeven hier voor open te staan. Nu is dat in de meeste gevallen niet expliciet gebeurd, maar als een subsidieontvanger wel al digitaal met VWS heeft gecommuniceerd, gaan we er in de periode van de Coronamaatregelen van uit dat deze weg ook voor beschikkingen bewandeld kan worden. Op deze wijze kan besluitvorming toch enige doorgang vinden en wordt tegemoetgekomen aan knelpunt 6.

Indien een beschikking niet digitaal kan worden verzonden (bijvoorbeeld omdat het niet afgeleverd kan worden op het bekende e-mailadres) zal alsnog een papieren versie verzonden moeten worden. Dit geldt ook als een subsidieaanvrager/ontvanger aangeeft alsnog een papieren exemplaar te willen ontvangen.

In de beschikkingen worden een soortgelijke passage opgenomen als hieronder. Indien het niet meer mogelijk is deze passage in de beschikking op te nemen, kan de passage in een begeleidende e-mail worden opgenomen.

*U bent gewend om beschikkingen van DUS-I per post te ontvangen. Ik heb er, in verband met de maatregelen vanwege het Corona virus, voor gekozen beschikkingen tijdelijk per e-mail te verzenden. Ik realiseer me dat u*

*nooit expliciet kenbaar hebt gemaakt aan DUS-I dat deze elektronische weg open staat om beschikkingen naar u te verzenden.*

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

*De reden dat ik voor de elektronische wijze van bekendmaken van deze beschikking heb gekozen is enerzijds dat ik als werkgever mijn verantwoordelijkheid moet nemen voor de medewerkers van DUS-I en anderzijds voortgang van de subsidietaken zo vlot en accuraat mogelijk wil laten verlopen.*

**Datum**  
19 maart 2020

*De rechten die u ontleent aan deze beschikking zijn gelijk, als ware het een per post bekendgemaakte beschikking. Ook de verplichtingen die u hebt blijven gelijk. Als moment van verzending van deze beschikking geldt de dag waarop zij de server van DUS-I heeft verlaten.*

*Indien u deze beschikking desondanks graag per reguliere post ontvangt, verzoek ik u mij dit per ommekeer te melden. U ontvangt dezelfde beschikking dan nogmaals per post.*

#### **Rapport van feitelijke bevindingen**

Sinds dit jaar is de Kaderregeling gewijzigd in die zin dat het rapport van feitelijke bevindingen uit de begripsbepaling van 'financieel verslag' is geschrapt. Dit betekent dat het rapport van feitelijke bevindingen een optioneel onderdeel is van de verantwoording voor subsidies vanaf € 125.000. Omdat reeds brieven waren verstuurd over de verantwoording 2019 waarin dit nog niet is gecommuniceerd, is voor voorgaande jaren geen invulling gegeven aan deze wijziging. Aangezien de Coronamaatregelen ook gevolgen hebben voor accountants bij het opstellen van een dergelijk rapport is het mogelijk dat in het verlengde van de coronamaatregelen ook generiek wordt afgezien van een rapport van bevindingen voor subsidieverleningen uit 2019 (en eerdere jaren waarover nog verantwoord moet worden). De wijzigingsregeling biedt hiertoe de mogelijkheid in artikel VI, tweede lid. Op die manier worden de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden en kan tegemoet worden gekomen aan knelpunt 8. Zo nodig moet hier nog besluitvorming over volgen van BR(BV).

WJZ zal een tekstvoorstel doen en ziet mogelijkheid dit eventueel mee te nemen in het vrijstellingsbesluit voor artikel 7.2, zoals hierboven omschreven.

#### **Herziening na melding / meldingsplicht**

Voor subsidieontvangers bestaat op grond van de Kaderregeling, of elke andere subsidieregeling van VWS, een meldingsplicht indien activiteiten afgelast of uitgesteld worden of anders dan afgesproken vorm krijgen. Dat geldt ook als de verantwoording langer op zich laat wachten, bijvoorbeeld door uitstel van accountantscontroles. Het kan zijn dat naar aanleiding van een melding nieuwe afspraken gemaakt worden met de subsidieontvanger. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een gewijzigde subsidiebeschikking (herziening van de verlening). Een voorbeeld van zo'n herziening is het, naar aanleiding van een tijdige melding, verlengen van de projectperiode in verband met de Coronamaatregelen. Dit kan een hogere uitvoeringslast met zich meebrengen die zal moeten worden opgelost door de beleidsdirecties in samenspraak met DUS-I.

Ten aanzien van de meldingsplicht wordt niet in algemene zin aan subsidieontvangers gecommuniceerd dat zij hier niet aan hoeven te voldoen. Indien de subsidieontvanger niet aan de meldingsplicht heeft kunnen voldoen door de uitbraak van het Coronavirus, kan afwijking op basis van de hierboven omschreven hardheidsclausule en/of de inherente afwijkingsbevoegdheid

gerechtvaardigd zijn. Of hier gebruik van kan worden gemaakt, zal per geval beoordeeld moeten worden door middel van een beleidsmatige toets.

**Overige knelpunten en knelpunten die niet met bovenstaande kunnen worden opgelost**

Zoals gezegd zijn er naast de hiervoor genoemde knelpunten ook nog andere specifieke aspecten die een oplossing behoeven. Over een aantal is in het bijgevoegde Excel bestand al nagedacht. Voor knelpunten waarvoor binnen de regelgeving geen mogelijkheden zijn (denk bijvoorbeeld aan knelpunt 7) om tot oplossingen te komen rest de mogelijkheid om de betreffende regelingen zelf aan te passen, zo nodig met terugwerkende kracht. Ook is het mogelijk via de bekende escalatieroute naar SG/bewindspersonen, te besluiten af te wijken van bestaande regels zonder dat hier rechtmatige mogelijkheden voor zijn.

**Communicatie**

Als de tekstvoorstellen opgesteld door WJZ (in samenwerking met DUS-I) gereed zijn, worden die verspreid via de gebruikelijke kanalen en via FEZ (naar de FA's). Overwogen wordt om ook via VWSnet voor verspreiding van info over subsidie en corona te zorgen.

De tekstvoorstellen kunnen worden gebruikt voor een specifieke beschikking (alleen als sprake is van een directe relatie met de Coronamaatregelen) door degene die de beschikking opstelt (beleid in samenspraak met DUS-I). Let op dat het om maatwerk blijft gaan (ook al kunnen de tekstvoorstellen voor categorieën subsidieontvangers worden gebruikt).

Er zal geen communicatie zijn in algemene zin naar subsidieontvangers. Deze notitie met bijlage is dan ook uitsluitend voor intern gebruik. In contacten met subsidieontvangers kan vanzelfsprekend in algemene zin hierover gecommuniceerd worden of specifiek ten aanzien van het betreffende probleem van de subsidieontvanger.

Indien wijzigingen gewenst zijn van bestaande regels hoort WJZ dit graag zo snel mogelijk, zodat meteen met aanpassingsregelgeving aan de slag kan worden gegaan. Aanlevering graag centraal via de dienstpostbus van het ECS.

Vragen over deze notitie en andere vragen over subsidies in relatie tot de Coronamaatregelen die niet besproken zijn in deze notitie of vermeld zijn in bijgevoegd Excel-bestand, ook graag via de dienstpostbus van het ECS aanleveren bij WJZ.

(10)(2e)

(10)(2e)

**Secretaris Generaal / plv.  
Secretaris Generaal**  
Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Cluster 6

**Datum**  
19 maart 2020