



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## High Trust-programma, steekproefsgewijze controle achteraf, herziening subsidievaststelling.

Ouden, W. den

### Citation

Ouden, W. den. (2017). High Trust-programma, steekproefsgewijze controle achteraf, herziening subsidievaststelling. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(33), 1928-1931. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/58090>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/58090>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## High Trust-programma, steekproefsgewijze controle achteraf, herziening subsidievaststelling.

ABRvS 01-02-2017, ECLI:NL:RVS:2017:269, m.nt. W. den Ouden

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

1 februari 2017

**Magistraten**

Mrs. J.E.M. Polak, C.M. Wissels, J.Th. Drop

**Zaaknummer**

201601414/1/A2

**Noot**

W. den Ouden

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**Vakgebied(en)**

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2017:269, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 01-02-2017

**Wetgeving**

Art. 4:49 Awb; art. 37 WRB

### Essentie

In het onderhavige High Trust-programma kan een reeds vastgestelde subsidie naar aanleiding van een steekproefsgewijze controle achteraf in het nadeel van de subsidieontvanger worden herzien.

### Samenvatting

*Uit artikel 37, vijfde lid, van de Wrb, gelezen in samenhang met artikel 39, tweede lid, van het Bvr 2000 volgt dat de raad bevoegd is met rechtsbijstandverleners afspraken te maken die afwijken van de in het Bvr 2000 opgenomen bepalingen over de vaststelling van de vergoeding. Dit laat evenwel onverlet dat, gelet op artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, de subsidietitel, waaronder artikel 4:49, van toepassing is op de intrekking van een vastgestelde vergoeding. Dit betekent dat de intrekking van de vergoeding slechts is toegestaan indien aan de in die bepaling neergelegde voorwaarden is voldaan. De Afdeling is van oordeel dat uit een redelijke uitleg van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb voortvloeit dat de raad bij toepassing van het High Trust-programma — gezien de omstandigheden van het geval — bevoegd is een reeds vastgestelde vergoeding in het nadeel van de rechtsbijstandverlener te herzien.*

### Partij(en)

Appellanten,

en

Het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de raad).

### Uitspraak

### Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 15 september 2014 heeft de raad twee aanvragen van appellant A voor een toevoeging voor rechtsbijstand toegewezen.

Bij onderscheiden besluiten van 17 oktober 2014 heeft de raad de vergoedingen voor door appelland B aan appelland A verleende rechtsbijstand in het kader van beide toevoegingen op — ieder — € 339,76 vastgesteld.

Bij besluit van 16 maart 2015 heeft de raad de vaststelling van één van die vergoedingen ingetrokken.

Bij besluit van 7 juli 2015 heeft de raad het door appelland B daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 januari 2016 heeft de rechtbank het daartegen gerichte beroep niet-ontvankelijk verklaard voor zover dat door appelland A is ingesteld en ongegrond verklaard voor zover dat door appelland B is ingesteld. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appelland A en appelland B hoger beroep ingesteld.

De raad heeft een schriftelijke zienswijze ingediend.

Appelland A en appelland B en de raad hebben nader stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 december 2016, waar appelland B, mede namens appelland A, en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.W. Wijnstra en mr. K. Achefai, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

## Overwegingen

### Inleiding

1.

Appelland B is rechtsbijstandverlener en neemt deel aan het High Trust-programma van de raad. Uitgangspunt van dit programma is dat de vraag of een zaak toevoegingswaardig is niet langer door de raad naar aanleiding van een toevoegingsaanvraag, maar door de rechtsbijstandverlener voorafgaand aan het indienen van de aanvraag wordt beoordeeld. Afgegeven toevoegingen en vastgestelde vergoedingen worden vervolgens achteraf steekproefsgewijs gecontroleerd.

Ter uitvoering van het High Trust-programma heeft de raad het “Convenant High Trust, steekproefsgewijze controle” (hierna: het convenant) opgesteld. In het convenant is vastgelegd dat de rechtsbijstandverlener zich bereid verklaart te werken met de Kenniswijzer en de checklists aanvragen van een toevoeging en een vergoeding van de raad. Voorts is daarin bepaald dat de rechtsbijstandverlener van belang zijnde vraagstukken actief aan de raad voorlegt. Indien een rechtsbijstandverlener twijfelt, bijvoorbeeld over de toevoegingswaardigheid van een zaak, zal hij daarover de daartoe door de raad ingestelde helpdesk om duidelijkheid vragen. De verleende toevoegingen en vergoedingen worden achteraf steekproefsgewijs door de raad gecontroleerd. De frequentie van deze controle is afhankelijk van het toevoegvolume van het desbetreffende kantoor. Als uit de controle blijkt dat een zaak achteraf niet toevoegingswaardig is en de helpdesk daarover niet is geraadpleegd, dan wordt de toevoegingsvergoeding op nihil gesteld en mag de rechtsbijstandverlener de kosten van verleende rechtsbijstand niet verhalen op zijn cliënt. De toevoegingsvergoeding kan eveneens lager of op nihil worden vastgesteld indien bij de controle achteraf onjuiste declaraties worden gevonden.

Appelland B heeft het convenant op 31 mei 2013 ondertekend.

2.

Op 8 september 2014 heeft appelland B namens appelland A twee aparte toevoegingen aangevraagd voor het indienen van een verzoek om herziening van zijn aanspraak op kinderopvangtoeslag over de jaren 2012 en 2013. De raad heeft de toevoegingen verleend. Bij besluiten van 17 oktober 2014 heeft de raad de vergoedingen voor appelland B naar aanleiding van de op basis van de toevoegingen verrichte werkzaamheden op — ieder — € 339,76 vastgesteld.

Bij besluit van 16 maart 2015, gehandhaafd bij besluit van 7 juli 2015, heeft de raad de vergoeding voor de rechtsbijstand die is verleend op basis van de toevoeging die betrekking heeft op het herzieningsverzoek voor het jaar 2013 ingetrokken. Volgens de raad is voor zowel 2012 als 2013 voor dezelfde problematiek een herzieningsverzoek ingediend en vallen de werkzaamheden die in dat kader zijn verricht, mede gelet op de nauwe samenhang, onder één toevoeging.

3.

De rechtbank heeft over het door appelland B ingestelde beroep geoordeeld dat de raad ter zake van het herzieningsverzoek dat betrekking heeft op de aanspraak kinderopvangtoeslag over het jaar 2013 niet een afzonderlijke toevoeging aan appelland B diende te verstrekken. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat bij de Belastingdienst/Toeslagen één herzieningsverzoek is ingediend dat betrekking heeft op zowel toeslagjaar 2012 als toeslagjaar 2013. Uit het dossier en het verzoek zelf is niet gebleken dat de gronden en feiten voor 2012 en 2013 zodanig verschillen dat dit een afzonderlijke toevoeging rechtvaardigt. Het enkele feit dat het verschillende jaren betreft, maakt niet dat er een afzonderlijke toevoeging dient te worden verstrekt. Nu sprake is van één procedure bij één instantie en het daaraan ten grondslag liggende feitencomplex nagenoeg hetzelfde is, hebben de toevoegingsaanvragen betrekking op hetzelfde rechtsbelang, namelijk herzieningen van kinderopvangtoeslagen. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat de raad zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat de toevoeging die betrekking heeft op het

herzieningsverzoek over toeslagjaar 2013 ten onrechte is verleend, zodat de op basis van die toevoeging vastgestelde vergoeding diende te worden ingetrokken.

De rechtbank heeft het door appellant A ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard, omdat het bezwaar niet door of namens hem is ingediend.

## **Hoger beroep van appellant A**

### **4.**

Appellant A betoogt dat de rechtbank zijn beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daartoe voert hij aan dat het bezwaarschrift mede ten behoeve van hem is ingediend en dat uit het bezwaarschrift niet blijkt dat appellant B slechts ten behoeve van haarzelf bezwaar heeft gemaakt.

#### **4.1.**

Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), zoals deze wet luidde ten tijde van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende, aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bezwaar heeft gemaakt.

#### **4.2.**

Het bezwaarschrift is ingediend en ondertekend door appellant B. Daarbij is niet vermeld dat dit mede namens appellant A gebeurt. Uit de bewoordingen van het bezwaarschrift volgt evenmin dat het bezwaar mede voor of namens appellant A is gemaakt. Aangezien geen grond bestaat om aan te nemen dat appellant A redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen bezwaar heeft gemaakt, heeft de rechtbank het beroep van appellant A terecht niet-ontvankelijk verklaard.

#### **4.3.**

Het betoog faalt.

### **5.**

Gelet op het voorgaande is het hoger beroep van appellant A ongegrond.

## **Hoger beroep van appellant B**

### **6.**

Appellant B betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de toevoeging voor het herzieningsverzoek voor toeslagjaar 2013 niet had moeten worden verleend en de vergoeding dus moest worden ingetrokken. Daartoe voert zij aan dat de omstandigheid dat één herzieningsverzoek is opgesteld dat betrekking heeft op zowel toeslagjaar 2012 als toeslagjaar 2013 niet wegneemt dat de werkzaamheden voor beide jaren gescheiden moeten worden gezien. Voor beide jaren is sprake van een ander feitencomplex, zodat zij de aanspraak op kinderopvangtoeslag over 2012 en 2013 apart heeft moeten beoordelen. De Belastingdienst/Toeslagen beoordeelt deze aanspraken ook apart. Nu het om de aanspraak op kinderopvangtoeslag over twee verschillende jaren gaat, is het rechtsbelang evenmin gelijk. Uit artikel 28, eerste lid, aanhef en onder b, gelezen in verbinding met artikel 32 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: de Wrb) volgt dat meer toevoegingen moeten worden verstrekt indien sprake is van verschillende rechtsbelangen. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor het jaar 2013 geen afzonderlijke toevoeging had mogen worden verstrekt, aldus appellant B.

#### **6.1.**

Ingevolge artikel 28, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wrb kan het bestuur een toevoeging weigeren indien de aanvraag betrekking heeft op een rechtsbelang ter zake waarvan de aanvrager aanspraak kan maken op rechtsbijstand op grond van een eerder afgegeven toevoeging.

Ingevolge artikel 32 geldt de toevoeging uitsluitend voor het rechtsbelang ter zake waarvoor zij is verleend en, in het geval van een procedure, voor de behandeling daarvan in één instantie, de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak daaronder begrepen.

#### **6.2.**

Niet in geschil is dat appellant B één herzieningsverzoek heeft opgesteld, dat betrekking heeft op zowel toeslagjaar 2012 als toeslagjaar 2013. In het verzoek, dat iets meer dan één pagina behelst, is gesteld dat de Belastingdienst/Toeslagen niet heeft gemotiveerd waarom de aanspraak van appellant A op kinderopvangtoeslag over 2012 en 2013 op nihil is gesteld en dat die nihilstellingen onterecht zijn, omdat hij aan alle (wettelijke) eisen voor toeslag voldoet. Voorts zijn bij de dienst de stukken die aan de nihilstellingen ten grondslag liggen evenals eventueel genomen definitieve vaststellingen over 2012 en 2013 opgevraagd en is de dienst verzocht appellant A uitstel van betaling te verlenen voor het terugbetalen van de

toeslagen. Ten slotte is in het herzieningsverzoek aangekondigd dat nadere gronden zullen worden aangevoerd na ontvangst van de opgevraagde stukken en eventueel genomen definitieve vaststellingen over de jaren 2012 en 2013 en is uitstel van betaling gevraagd. Desgevraagd heeft appellant B ter zitting toegelicht dat geen nadere gronden meer zijn ingediend en dat de procedure is stopgezet.

Uit het voorgaande volgt dat het herzieningsverzoek in algemene bewoordingen is opgesteld en dat in de motivering geen onderscheid is gemaakt tussen de jaren 2012 en 2013, noch voor wat betreft de relevante feiten noch voor wat betreft de aangevoerde gronden. Reeds gelet hierop heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat beide toevoegingsaanvragen in dit geval betrekking hebben op hetzelfde rechtsbelang.

### 6.3.

Het betoog faalt.

### 7.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of de omstandigheid dat de toevoeging die betrekking heeft op toeslagjaar 2013 ten onrechte is verleend, tot gevolg heeft dat de raad de op basis van die toevoeging vastgestelde vergoeding mocht herzien naar nihil. Deze vraag is voorafgaand aan de zitting schriftelijk aan de raad voorgelegd en vervolgens ter zitting nader aan de orde gesteld.

#### 7.1.

Ingevolge artikel 37, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wrb verstrekt het bestuur aan een rechtsbijstandverlener een subsidie, genoemd vergoeding, voor de door hem op basis van een toevoeging verleende rechtsbijstand.

Ingevolge het vijfde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld met betrekking tot:

**a.** Het bedrag van de vergoeding en de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;

(...);

**e.** de vaststelling van de vergoeding;

**f.** de wijziging van de vergoeding;

(...).

De in artikel 37, vijfde lid, van de Wrb bedoelde algemene maatregel van bestuur betreft het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: het Bvr 2000).

Ingevolge artikel 30 van het Bvr 2000 kan het bestuur, indien na de vaststelling van de vergoeding feiten of omstandigheden bekend worden waarvan het bestuur redelijkerwijs niet bij de vaststelling op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de vergoeding lager zou zijn vastgesteld, dan wel indien de vaststelling onjuist was en de rechtsbijstandverlener dit wist of behoorde te weten, de vaststelling met terugwerkende kracht wijzigen of intrekken, tenzij vijf jaren zijn verstreken sedert de dag van de vaststelling.

Ingevolge artikel 39, tweede lid, kan het bestuur met instemming van de rechtsbijstandverlener afwijken van het bepaalde in hoofdstuk IV over de wijze van aanvragen en de overige procedureregels inzake de vaststelling van de vergoeding.

Ingevolge artikel 4:21, eerste lid, van de Awb wordt onder subsidie verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Ingevolge artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb kan het bestuursorgaan de subsidievaststelling intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen indien de subsidievaststelling onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

#### 7.2.

Uit artikel 37, vijfde lid, van de Wrb, gelezen in samenhang met artikel 39, tweede lid, van het Bvr 2000 volgt dat de raad bevoegd is met rechtsbijstandverleners afspraken te maken die afwijken van de in het Bvr 2000 opgenomen bepalingen over de vaststelling van de vergoeding. Dit laat evenwel onverlet dat, gelet op artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, de subsidietitel, waaronder artikel 4:49, van toepassing is op de intrekking van een vastgestelde vergoeding. Dit betekent dat de intrekking van de vergoeding slechts is toegestaan indien aan de in die bepaling neergelegde voorwaarden is voldaan. De raad heeft zich in dit kader op het standpunt gesteld dat is voldaan aan artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, nu de rechtsbijstandverlener die deelneemt aan het High Trust-programma behoort te weten dat de vergoeding kan worden ingetrokken of lager kan worden vastgesteld indien bij de steekproefsgewijze controle blijkt dat een toevoeging of vergoeding ten onrechte is verstrekt en hij de zaak niet aan de helpdesk heeft voorgelegd. Appellant B heeft deze uitleg van de raad ter zitting onderschreven en benadrukt dat haar hoger beroep er geenszins op is gericht de bevoegdheid van de raad om overeenkomstig het High Trust-programma vastgestelde vergoedingen te verlagen te betwisten.

#### 7.3.

De Afdeling is van oordeel dat uit een redelijke uitleg van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb voortvloeit

dat de raad bij toepassing van het High Trust-programma bevoegd is een reeds vastgestelde vergoeding in het nadeel van de rechtsbijstandverlener te herzien. In dit kader is het volgende van belang.

Voor het convenant, waarin de uitgangspunten van het High Trust-programma zijn vastgelegd en die wordt gesloten met rechtsbijstandverleners, een specifieke, terzake deskundige beroepsgroep, bestaat een wettelijke basis, te weten artikel 39, tweede lid, van het Bvr 2000. Het convenant is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en behelst een programma waar zowel de raad als de rechtsbijstandverlener die er aan deelneemt belang bij heeft. Doordat de raad de toevoegings- en de vergoedingsaanvragen van de deelnemers niet meer vooraf, maar achteraf, steekproefsgewijs controleert, verminderen de controle- en administratielasten. Dit is niet alleen in het voordeel van de raad, maar ook in het voordeel van de rechtsbijstandverlener en zijn cliënt(e), omdat, hetgeen appellant B ter zitting heeft bevestigd, toevoegingen en vergoedingen zonder voorafgaande controles sneller kunnen worden verstrekt en vastgesteld. Om het programma succesvol te laten zijn is van belang dat de raad erop kan vertrouwen dat de rechtsbijstandverleners met inachtneming van de regels in de Wrb beoordelen of een zaak toevoegingswaardig is en welke vergoedingen zij aanvragen. Voor zover rechtsbijstandverleners hierover twijfels hebben in een specifieke zaak, worden zij geacht de helpdesk van de raad te raadplegen. Daarbij geldt dat de raad niet terugkomt op een door de helpdesk gedane toezegging die in het voordeel is van de rechtsbijstandverlener of zijn cliënt(e), maar achteraf gezien onjuist blijkt. Verder volgt uit het convenant dat de raad een vergoeding mag intrekken of lager mag vaststellen indien bij de controle blijkt dat een toevoeging of vergoeding ten onrechte is verstrekt, tenzij de helpdesk hierover is geraadpleegd.

Door het convenant te ondertekenen, committeert de rechtsbijstandverlener zich aan de hiervoor uiteengezette uitgangspunten. Dit betekent dat hij weet en ermee instemt dat een vergoeding in zijn nadeel wordt herzien, indien hij over een zaak de helpdesk niet heeft geraadpleegd en uit de steekproefsgewijze controle achteraf blijkt dat de vergoeding te hoog is vastgesteld. In een dergelijk geval is voldaan aan artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb en mag de raad de vastgestelde vergoeding intrekken of ten nadele van de rechtsbijstandverlener wijzigen.

#### 7.4.

Niet in geschil is dat appellant B de helpdesk niet heeft geraadpleegd over de vraag of voor het herzieningsverzoek dat betrekking heeft op toeslagjaar 2013 een aparte toevoeging kon worden verleend. Evenmin heeft zij de zaak op een later moment, bijvoorbeeld nadat zij de werkzaamheden had verricht en een aanvraag om een vergoeding wilde indienen, aan de helpdesk voorgelegd. Dit betekent dat, in aanmerking genomen dat geen recht bestond op een aparte toevoeging voor het toeslagjaar 2013 en dientengevolge niet op een vergoeding voor dat jaar, de raad de vastgestelde vergoeding naar nihil mocht herzien.

#### 8.

Gelet op het voorgaande is het hoger beroep van appellant B ongegrond.

#### Conclusie

#### 9.

De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

#### 10.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### Noot

**Auteur:** W. den Ouden

#### 1.

Deze uitspraak is voor de subsidiepraktijk zeer belangrijk. Zij gaat namelijk over de vraag in hoeverre subsidieverstrekkers mogen werken met directe vaststellingsbeschikkingen die achteraf, steekproefsgewijs, worden gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd. Nu deze vorm van werken in de praktijk regelmatig voorkomt is het goed te bespreken in welke gevallen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) die aanpak aanvaardbaar acht in het licht van art. 4:49 Awb. Deze bepaling geeft een limitatieve en beperkte bevoegdheid aan subsidieverstrekkers om

vaststellingsbeschikkingen in te trekken of ten nadele van de ontvanger te wijzigen. Uit de wetsgeschiedenis behorend bij deze bepaling valt af te leiden dat de wetgever veel belang heeft gehecht aan de rechtszekerheid die een subsidieontvanger moet kunnen ontlenuen aan een vaststellingsbesluit. De subsidieontvanger moet er in principe vanuit kunnen gaan dat hij recht heeft op het in het vaststellingsbesluit genoemde subsidiebedrag, slechts in uitzonderingsgevallen kan het bestuursorgaan daarop nog terugkomen. Het is daarom begrijpelijk dat de Afdeling zorgvuldig controleert of het ter discussie staande intrekkingbesluit past binnen de kaders van art. 4:49 Awb. Ik zal hierna eerst kort het standaard Awb-systeem van beschikkingen tot subsidieverlening en -vaststelling schetsen, om daarna de subsidiepraktijk te bespreken, waarin, als gezegd, regelmatig van dat systeem wordt afgeweken. Dat is niet zonder risico's, zo blijkt uit deze uitspraak.

## 2.

De basis van een subsidierelatie ligt volgens het stelsel van de subsidietitel (titel 4.2) van de Awb in een beschikking waarmee subsidie wordt verleend. Daarin wordt vastgelegd welke activiteiten de subsidieontvanger zal gaan verrichten, welke verplichtingen daarbij gelden en welk subsidiebedrag hij daarvoor kan verwachten (Afdeling 4.2.3 Awb: De subsidieverlening). Als de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht wordt een beschikking tot subsidievaststelling aangevraagd. Het bestuursorgaan kan controleren of de gesubsidieerde activiteiten naar behoren zijn verlopen. Als dat het geval is wordt de subsidie vastgesteld conform de verleningsbeschikking (Afdeling 4.2.5 Awb: De subsidievaststelling). De vaststellingsbeschikking is naar haar aard dus gericht op het afsluiten van een subsidierelatie of een subsidietijdvak. De rechtszekerheid eist dat daarna de boeken in principe worden gesloten. Art. 4:49 Awb geeft op die regel drie (limitatieve) uitzonderingen. De vaststellingsbeschikking kan alsnog worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger worden gewijzigd indien: 1. er feiten of omstandigheden aan het licht komen waarvan het bestuursorgaan op het moment van vaststellen redelijkerwijs geen weet van kon hebben en die zouden hebben geleid tot een lagere vaststelling, 2. indien de subsidievaststelling onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten (de zogenaamde kennelijke fout) of 3. indien de subsidieontvanger na vaststelling niet heeft voldaan aan subsidieverplichtingen die na de subsidievaststelling voortduren.

De Afdeling bestuursrechtspraak controleert bij de beoordeling van een besluit tot herziening van een subsidievaststelling doorgaans streng of één van deze drie uitzonderingsgevallen zich werkelijk voordoet. Bovendien heeft zij vastgesteld dat het systeem van de subsidietitel zich niet verdraagt met het voorwaardelijk vaststellen van subsidie, door in de vaststellingsbeschikking de mededeling op te nemen dat dossiers in de toekomst nog gecontroleerd kunnen worden en dat deze controle kan leiden tot een herziening van het vaststellingsbesluit (zie ABRvS 30 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7173, r.o. 2.9.4). Zij houdt dus stevig vast aan het uitgangspunt dat de subsidieontvanger er, behoudens voormelde uitzonderingen, na de subsidievaststelling op mag vertrouwen dat een bepaalde periode is afgesloten en dat daarop niet door intrekking van de subsidievaststelling zal worden teruggekomen.

## 3.

De hier opgenomen uitspraak past in deze lijn. Het geschil had betrekking op een besluit van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand van 16 maart 2015 om een op 17 oktober 2014 vastgestelde subsidie (vergoeding genoemd) voor het verlenen van rechtsbijstand in het kader van een toevoeging 'in te trekken'. Juridisch geformuleerd is het vaststellingsbesluit ten nadele van de subsidieontvanger gewijzigd, het bedrag van de subsidie wordt in het herzieningsbesluit gewijzigd van een kleine € 340 naar € 0. Dit herzieningsbesluit volgde uit een steekproef van het bestuur in de toevoegingendossiers van de subsidieontvanger. Daaruit was gebleken dat laatstgenoemde twee maal een toevoeging had aangevraagd voor het indienen van een verzoek om herziening van de aanspraak op kinderopvangtoeslag van haar cliënt over de jaren 2012 en 2013. Volgens het bestuur waren de werkzaamheden die daarvoor moesten worden verricht zodanig gelijksoortig dat daarvoor maar één toevoeging mocht worden aangevraagd. Er had dus ook maar éénmaal een vergoeding moeten worden uitgekeerd. Een van de twee vastgestelde subsidies voor deze toevoegingen werd daarom herzien en vastgesteld op nul.

## 4.

Deze onregelmatigheid wordt pas bij de steekproefcontrole geconstateerd en niet in het kader van het vaststellingsbesluit. Dat is niet zo vreemd: het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand werkt namelijk sinds een aantal jaar met een zogenaamd High Trust-programma. Uitgangspunt van dit programma is dat de vraag of een toevoeging moet plaatsvinden niet door de raad naar aanleiding van een toevoegingsaanvraag wordt beantwoord, maar door de rechtsbijstandverleners zelf. De laatsten gebruiken daarbij een kenniswijzer en de checklists van de raad. In geval van twijfel kan de rechtshulpverlener bellen met een helpdesk van de raad. Binnen dit systeem (op aanvraag automatisch) afgegeven toevoegingen en de daarvoor direct vastgestelde subsidies c.q. vergoedingen worden vervolgens achteraf steekproefsgewijs gecontroleerd. Als uit de controle achteraf blijkt dat een zaak toch niet toevoegingswaardig was (en de vergoeding dus ten onrechte is vastgesteld en uitgekeerd) en de helpdesk daarover niet is geraadpleegd door de rechtsbijstandverlener, dan wordt de toevoegingsvergoeding herzien en op nul vastgesteld. De rechtsbijstandverlener mag de kosten van verleende rechtsbijstand niet verhalen op zijn cliënt. Deze aanpak werkt volgens de raad veel sneller en zorgt

voor veel minder administratieve rompslomp dan een systeem waarin iedere aanvraag vooraf wordt beoordeeld. Het High Trust-systeem is gedetailleerd vastgelegd in een standaard convenant 'Convenant High Trust, steekproefsgewijze controle' (zie: [www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/nieuws/voorbeeld-contract-ht-steekproef-versie-4\\_0.pdf](http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/nieuws/voorbeeld-contract-ht-steekproef-versie-4_0.pdf)) dat ook de rechtsbijstandverlener in deze zaak voor akkoord heeft ondertekend.

## 5.

De rechtshulpverlener in kwestie heeft geen bezwaren tegen dit systeem. Wel is zij van mening dat zij binnen dit systeem terecht tweemaal een toevoeging heeft aangevraagd en dus terecht tweemaal een subsidie/vergoeding heeft ontvangen voor haar werkzaamheden. De Afdeling geeft in r.o. 6.2 vrij uitgebreid weer waarom ook zij (net als de rechtbank en het bestuur) van mening is dat één toevoeging in dit geval volstaat en dus ook dat er geen recht bestond op een tweede subsidie/vergoeding. Maar is het bestuur gezien de keuze om de vergoeding zonder controle direct vast te stellen nog bevoegd om op dat besluit terug te komen, zo vraagt de Afdeling zich ambtshalve af.

In dat kader stelt zij eerst vast dat de onderhavige vergoeding blijkens art. 37 Wet op de rechtsbijstand (WRB) een subsidie betreft. Weliswaar is in het op de WRB berustende Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 geregeld dat het bestuur met instemming van de rechtsbijstandverlener kan afwijken van de daarin opgenomen regels over de vaststelling van de vergoeding (art. 39), maar dat neemt niet weg dat de subsidietitel van de Awb van toepassing is op deze vergoedingen. Intrekking of wijziging van vaststellingsbesluiten zal dus moeten blijven binnen de grenzen van art. 4:49 Awb. Dat is een goed te volgen redenering: slechts bij formele wet kan van dwingende bepalingen van de Awb worden afgeweken.

## 6.

Desgevraagd heeft het bestuur aangegeven dat de bevoegdheid tot het intrekken van eerdere gegeven vaststellingsbesluiten in dit geval kan worden ontleend aan art. 4:49 lid 1 aanhef en onder b Awb (het geval van de kennelijke fout). Het bestuur meent dat een rechtsbijstandverlener die deelneemt aan het High Trust-programma behoort te weten dat vergoedingen kunnen worden ingetrokken of lager vastgesteld als gevolg van de steekproefsgewijze controle. Dit is een heel eigen invulling van het begrip 'kennelijke fout'. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever daarbij heeft gedacht aan bijvoorbeeld een typfout, waardoor de subsidie per ongeluk niet op € 10.000 maar op € 100.000 wordt vastgesteld. In zulke gevallen van herkenbare fouten mag de subsidieontvanger niet rekenen op de juistheid van de vaststellingsbeschikking en wordt hij dus niet in zijn rechtszekerheid geschaad wanneer zo'n vaststellingbesluit later wordt gecorrigeerd. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat niet snel wordt aangenomen dat er sprake is van een kennelijke fout als bedoeld in art. 4:49 Awb lid 1 sub b. Zie voor enkele principieel geformuleerde uitspraken (met verwijzing naar de wetsgeschiedenis) bijvoorbeeld ABRvS 30 december 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK7970, AB 2010/55, m.nt. W. den Ouden); en CRvB 21 september 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:3500, AB 2016/379, m.nt. W. den Ouden). In het onderhavige geval is van een dergelijke fout van het bestuursorgaan geen sprake; het bestuursorgaan kan nauwelijks een duidelijk herkenbare fout maken want het geeft automatisch toevoegingen en subsidies af op aanvraag van de high trust partner. De subsidieontvanger is degene die de 'fout' maakt in dit geval, kennelijk heeft zij de Kenniswijzer niet goed begrepen of de checklist niet goed gebruikt. Mag je nu ook in dergelijke gevallen een kennelijke fout van het bestuursorgaan aannemen?

## 7.

De Afdeling oordeelt uiteindelijk dat uit een redelijke uitleg van art. 4:49 lid 1 aanhef en onder b Awb voortvloeit dat de raad bij toepassing van het High Trust-programma bevoegd is een reeds vastgestelde vergoeding in het nadeel van de rechtsbijstandverlener te herzien. Uit die bewoordingen maak ik op dat de Afdeling van mening is dat deze situatie strikt genomen niet valt onder de reikwijdte van die bepaling. Kennelijk wilde zij het High Trust-programma van de Raad voor Rechtsbijstand niet om zeep helpen in een uitspraak over een geschil dat helemaal niet over de toelaatbaarheid van dat programma ging en dat — zo kan ik mij voorstellen — in de praktijk veel prettiger en sneller werkt dan het standstelsysteem van de Awb met de fasen van verlenen, controleren en vaststellen. Maar de Afdeling geeft wel expliciet aan waarom zij vindt dat een redelijke uitleg van art. 4:49 Awb *in dit geval* een intrekingsbevoegdheid geeft. In de betreffende overwegingen (r.o. 7.3) noemt zij nogal wat relevante omstandigheden, te weten: 1. het feit dat het systeem is vastgelegd in een convenant dat vooraf wordt gesloten met rechtsbijstandverleners, 2. die een specifieke, terzake deskundige beroepsgroep vormen, 3. dat voor het sluiten van het convenant een wettelijke basis bestaat, 4. dat het convenant is gebaseerd op wederzijds vertrouwen, 5. dat subsidieverstrekker en -ontvanger baat hebben bij het High Trust-programma, 6. dat binnen dit programma vragen kunnen worden gesteld door de subsidieontvanger aan de helpdesk van de subsidieverstrekker en het bestuur daarop niet terugkomt en 7. dat de rechtsbijstandverlener door het tekenen van het convenant zich aan het high trust systeem en een mogelijke correctie achteraf heeft geëngelijkt.

Het is dus zeker niet zo dat de Afdeling met deze uitspraak heeft besloten dat in alle gevallen waarin een bestuursorgaan besluit pas na het vaststellingsbesluit en steekproefsgewijs dossiers van subsidieontvangers te controleren een correctiebevoegdheid kan worden ontleend aan art. 4:49 Awb. Integendeel zou ik denken, de ambtshalve controle van de bevoegdheid tot lagere vaststelling en de waslijst van redenen die dit geval aanvaardbaar maken, suggereren dat de



Afdeling in beginsel vasthoudt aan de waarborgen die de wetgever heeft willen verbinden aan een vaststellingsbesluit. Subsidieontvangers moeten daarop in beginsel kunnen rekenen.

## 8.

Daarom is deze uitspraak belangrijk voor de gehele subsidierechtpraktijk. Daarin wordt als gezegd namelijk regelmatig afgeweken van het standaard systeem van eerst subsidie verlenen, dan controleren van de uitvoering en vervolgens de subsidie definitief vaststellen, zoals de Awb propageert. Dat komt niet in de laatste plaats door de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking die op 1 januari 2010 in werking zijn getreden. Deze aanwijzingen zijn opgenomen in een regeling van de minister-president en hebben de status van een beleidsregel. Doelstelling van de regels is het terugdringen van de lasten die gepaard gaan met het maken van subsidieregelingen (op rijksniveau) en het aanvragen van en verantwoorden over rijkssubsidies door het hanteren van een Uniform Subsidiekader (USK). In dat kader is onder meer geregeld dat subsidies tot € 25.000 worden beschouwd als 'kleine subsidies' die direct kunnen worden vastgesteld en uitbetaald (Aanwijzing 7 lid 2 onder a). Uit een brief met bijlagen die minister Dijsselbloem op 21 november 2016 aan de Kamer stuurde ([Kamerstukken II 2016/17, 31865, 89](#)) blijkt dat het USK inmiddels breed is ingevoerd op rijksniveau. Verder hebben veel provincies de aanwijzingen in hun algemene subsidieverordeningen overgenomen en heeft de VNG de aanwijzingen, in enigszins gewijzigde vorm, in haar Model-Algemene subsidieverordening verwerkt. Dit heeft tot gevolg dat tegenwoordig regelmatig 'kleine' subsidies direct worden vastgesteld.

## 9.

Dat hoeft geen probleem te zijn; art. 4:43 Awb noemt immers expliciet de mogelijkheid van het direct vaststellen van een subsidie (zonder voorafgaand verleningsbesluit). Wat daarbij echter niet mag worden vergeten is dat die mogelijkheid blijkens de wetsgeschiedenis vooral is geschreven voor gevallen waarin de subsidie pas kan worden aangevraagd *nadat* een bepaalde activiteit is verricht en het te subsidiëren bedrag direct kan worden vastgesteld. Alle benodigde gegevens zijn in dat geval beschikbaar, een afzonderlijke verlening is dus zinloos en daarom zelfs verboden (zie art. 4:29, slot, Awb). Als men in andere gevallen kiest voor een directe vaststelling, zoals in gevallen waarin het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik als 'laag' wordt ingeschat (zoals aanbevolen in de aanwijzingen en uitgewerkt in de Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies), dan kiest men in beginsel ook voor de consequentie dat intrekking van de vaststellingsbeschikking maar beperkt mogelijk is, ook als uit controle achteraf blijkt dat zich toch onregelmatigheden hebben voorgedaan.

## 10.

De hier opgenomen uitspraak geeft iets meer ruimte dan voorheen voor directe vaststellingen met een controle achteraf. Dat valt naar mijn mening toe te juichen: als een systeem zoals het High Trust-programma van de Raad voor Rechtsbijstand voor alle betrokkenen goed werkt en er voldoende waarborgen in dat systeem zijn ingebouwd om de belangen van de subsidieontvanger te beschermen, dan is het bepaald onbevredigend als zo'n systeem niet past binnen de kaders van het algemeen subsidierecht. De voorzichtige aanpak van de Afdeling bestuursrechtspraak van dit thema valt echter evenzeer toe te juichen: voordat kan worden overgestapt op een systeem van directe vaststelling en de mogelijkheid van een latere controle, dienen regelgever en bestuur goed na te denken over de vraag hoe zo'n systeem evenwichtig kan worden vormgegeven. Dat gebeurt in de praktijk nog lang niet altijd, zo is mijn indruk. Ik verwacht dat in die gevallen terugvorderingsbesluiten gemakkelijk zullen struikelen op de grenzen van art. 4:49 Awb. Als dat veelvuldig gebeurt, ligt er voor de Awb-wetgever een opgave om te komen met een uitgebalanceerde algemene regeling die tegemoet komt aan de breed gedeelde wens om high trust-achtige aanpakken mogelijk te maken.