

Statenvoorstel 57/12 A

Voorgestelde behandeling :
PS-vergadering : 12 oktober 2012
Statencommissie : Commissie voor Economische Zaken en Bestuur,
14 september 2012

Onderwerp

Algemene subsidieverordening Noord-Brabant

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Directie

Middelen

Bijlage(n)

5

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

Wij stellen u voor te besluiten tot het vaststellen van de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (Asv). In deze algeheel herziene Asv zijn de uitgangspunten van het Rijkssubsidiekader¹ (Rsk) geïmplementeerd. Tevens is een actualisatie doorgevoerd en is aangesloten bij de Aanwijzingen voor de Provinciale Regelgeving (APR)². Het resultaat is een vernieuwende systematiek voor subsidieverstrekking. Voor burgers, bedrijven en instellingen alsmede voor de provincie Noord-Brabant betekent dit een vergaande lastenvermindering, deregulering en een uniform, efficiënt en transparant subsidieverstrekkingsproces.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van een breed pakket aan maatregelen voor vermindering van uitvoerings- en controlelasten, heeft het Rijk op 24 april 2009 het Rsk vastgesteld. Dit vernieuwende subsidiekader uniformeert en vereenvoudigt de uitvoering van de subsidieverstrekking. Het Rijk beoogt zo de administratieve lasten voor de subsidieontvanger met 30% en de uitvoeringslasten voor de subsidieverstrekker met 20% te verminderen.

Omdat ook de provincies met de implementatie van dit systeem mogen rekenen op een substantiële lastenvermindering en omdat vanuit het Rijk gestreefd wordt naar landelijke uniformiteit in het subsidieverstrekkingsproces, heeft het IPO-bestuur op 24 juni 2010 besloten tot een provinciale doorvertaling van de

¹ Kader financieel beheer rijkssubsidies, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 865 en 31 031, nr. 5.

² Toepassing van de APR is per 1 januari 2007 door de Algemeen Directeur verplicht gesteld.

uitgangspunten van het Rsk. Tevens is in IPO-verband overeengekomen dat in 2011 door de colleges van Gedeputeerde Staten een principebesluit tot overname van de uitgangspunten van het Rsk wordt genomen. Uiterlijk 31 december 2012 is in iedere provincie sprake van een nieuw en volledig operationeel subsidiekader conform het Rsk.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Op 6 december 2011 heeft ons college daarom besloten tot het implementeren van de uitgangspunten van het Rsk in de provincie Noord-Brabant. Dit besluit is op 10 februari 2012 ter kennisname aan uw commissie EZB voorgelegd.

Overigens hebben niet alleen de provincies zich gecommitteerd aan het Rsk, maar heeft ook de VNG dit geheel nieuwe subsidiesysteem opgenomen in zijn modelverordening. Voor subsidieaanvragers heeft landelijke uniformiteit uiteraard tot voordeel dat overal vergelijkbare eisen gelden.

De implementatie van het Rsk is afgestemd met en maakt onderdeel uit van het provinciebrede project Subsidie 3.0, dat tot doel heeft het financieringsinstrument subsidies en het subsidieverstrekkingsproces van de provincie Noord-Brabant te optimaliseren.

De doorvertaling van het Rsk is tevens aangewend om de Asv op een aantal onderdelen te actualiseren. De huidige Asv dateert immers reeds van 1 januari 2006 en is in februari 2009 voor het laatst gewijzigd. Zo voldeed de verordening nog niet aan de inmiddels verplicht gestelde APR. Dit zijn de spelregels van de provincie Noord-Brabant voor het opstellen van regelgeving. Toepassing ervan waarborgt de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van onze provinciale regelgeving en is in relatie tot de Asv bovendien een noodzakelijk vereiste voor een rechtmatige en verantwoorde implementatie van het Rsk. Tot slot is de Asv afgestemd op de wensen van uw Staten met betrekking tot de Agenda van Brabant, nieuwe financieringsinstrumenten, de bezoldigingsnorm, Merk Brabant en Social Return.

1.2 Uitgangspunten Rsk

Alvorens het ontwerpbesluit toe te lichten willen wij u kennis laten nemen van het Rsk. Het Rsk kent vier belangrijke uitgangspunten:

- a. proportionaliteit;
- b. sturing op prestaties en hoofdlijnen;
- c. uniformering en vereenvoudiging;
- d. verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

1.2a Proportionaliteit

Het belangrijkste uitgangspunt van het Rsk is dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen het subsidiebedrag en de lasten die met een subsidie gepaard gaan. Aan deze eis van proportionaliteit wordt invulling gegeven door de invoering van drie standaard arrangementen, waarvan de uitvoerings- en verantwoordingseisen verschillen. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingseisen worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. Voor de toepasbaarheid van elk van de arrangementen wordt gebruik gemaakt van grensbedragen. De arrangementen zijn niet statisch. Het is mogelijk om op grond van een risicoanalyse een minder streng arrangement van toepassing te verklaren op een hoger subsidiebedrag.

1.2b Sturing op prestaties en hoofdlijnen

Vooraf voor kleinere subsidies wordt uitgegaan van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van de werkelijke kosten. Prestatiesubsidiëring betekent dat er binnen het beschikbare subsidieplafond een vast bedrag wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf overeengekomen activiteit, prestatie of prestatie-eenheid. Hiermee komen bij kleinere subsidies gedetailleerde financiële verantwoordingen te vervallen. Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Anderzijds kan het ook voorkomen dat het verstrekte subsidiebedrag hoger blijkt dan de werkelijk door de subsidie-ontvanger gemaakte kosten. Indien er geen sprake is van onregelmatigheden, mag in een dergelijke situatie niet worden teruggevorderd. De nadruk ligt daarom, veel meer dan in het verleden, op het vooraf juist inschatten van het vaste bedrag voor de betreffende activiteit. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van instrumenten als referentielijsten, offertes en normbedragen.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

1.2c Uniformering en vereenvoudiging

Subsidieregelingen zijn vaak verschillend geformuleerd zonder dat daar een reden voor is. Hierdoor ontstaan veel vormen van subsidieverlening en -verantwoording en een opeenstapeling van voorschriften en controles. De diversiteit wordt nog groter als ook naar andere overheden wordt gekeken. De veelheid van verschillende regels en de versnippering compliceren de uitvoering voor zowel subsidieverstrekkers als subsidieontvangers. Het Rsk voorziet daarom in het uniformeren, vereenvoudigen en stroomlijnen van regels en verplichtingen met betrekking tot het financiële beheer van subsidies. Het doel daarvan is niet alleen om gelijksoortige bepalingen in verschillende regelingen eenduidig te formuleren, maar ook om de regels voor de uitvoering van subsidies te uniformeren en te vereenvoudigen. Het gaat daarbij om verplichtingen ten aanzien van termijnen, berekeningswijzen, kostenbegrippen, voorschotten en (tussentijdse) rapportages.

1.2d Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie

Het principe van het Rsk, dat gewerkt wordt vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen, wordt vormgegeven door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen en naar de uitzonderingen. Dit betekent ook meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Zo zal de subsidieontvanger direct moeten melden als de gesubsidieerde activiteiten of prestaties niet of niet geheel worden verricht, of subsidieverplichtingen niet of niet geheel worden nagekomen. Met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies moet er een sluitend systeem komen dat bestaat uit de volgende onderdelen: eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij de totstandkoming van elke subsidieregeling moet een risicoanalyse worden uitgevoerd die schriftelijk wordt vastgelegd. Op grond hiervan kan besloten worden om aanvullende administratieve of fysieke controles uit te voeren. Dit systeem wordt vastgelegd in een beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (hierna: M&O-beleid).

1.3 Inbedding Rsk in de Asv

De vier bovengenoemde uitgangspunten van het Rsk zijn voor Rijkssubsidies uitgewerkt in 20 bindende Aanwijzingen voor subsidieverstrekking³, welke voor het Rijk sinds 1 januari 2010 van kracht zijn. Vanuit een oogpunt van landelijke uniformiteit wordt door zowel het Rijk als het IPO dringend geadviseerd om niet af te wijken van de uitgangspunten van het Rsk. Omdat het Rsk een goed doordacht subsidiesysteem vormt, waarmee niet vrijblijvend kan worden omgegaan, hebben wij bij het opstellen van deze Asv de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking strikt in acht genomen. Bij het opstellen van deze Asv zijn verder de APR gevolgd en is benchmarkonderzoek gedaan naar subsidieverordeningen bij andere provincies. Ook de praktijkervaringen met de vigerende Asv zijn meegenomen.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

1.3a Standaard arrangementen

De drie standaard arrangementen die het Rsk hanteert voor subsidieverstrekking en die integraal zijn overgenomen in deze Asv verschillen wat betreft de uitvoerings- en verantwoordingseisen. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingseisen worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. Voor het van toepassing zijn van elk van de arrangementen wordt gebruik gemaakt van grensbedragen.

Arrangement 1: subsidies tot € 25.000

- a. direct vaststellen (d.w.z. zonder voorafgaande verlening), of;
- b. ambtshalve vaststellen en desgevraagd verantwoording over de prestaties

Arrangement 2: subsidies van € 25.000 tot € 125.000
verantwoording over de prestaties

Arrangement 3: subsidies van € 125.000 en hoger
verantwoording over kosten en prestaties

1.3b Prestatiesubsidiëring

Bij subsidies tot € 125.000 (arrangementen 1 en 2) wordt uitgegaan van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van de werkelijke kosten. Dit betekent dat er een vast bedrag (lumpsum) of een vast bedrag per prestatie-eenheid ($P \times Q$) wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf overeengekomen activiteit of prestatie. De subsidieontvanger moet na afloop van de activiteiten aantonen dat de activiteiten verricht zijn. Hiermee komen bij deze subsidies gedetailleerde financiële verantwoordingen te vervallen. De verantwoording geschiedt uitsluitend over de uitgevoerde activiteiten of over een vooraf bepaalde meetbare prestatie-eenheid. Met name de toepassing van de arrangementen 1 en 2 dringt zowel voor onze provincie als de subsidieontvanger het aantal handelingen in het subsidieproces terug. Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Het

³ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende de vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

subsidieproces wordt daarmee ook efficiënter. Bovendien mag voor deze subsidies aan de subsidieontvanger niet de verplichting worden opgelegd om een door een accountant opgesteld stuk (zoals een controleverklaring) te overleggen. Dit levert voor de subsidieontvanger een directe kostenbesparing op.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

1.3c Meldingsplicht subsidieontvanger en vermindering tussentijdse rapportages

Het principe dat gewerkt wordt vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen ligt ook ten grondslag aan de vermindering van informatieverplichtingen. Dit betekent meer eigen verantwoordelijkheid voor de subsidieontvanger. Zo moet deze onverwijld melden wanneer de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel zullen worden verricht, of dat niet of niet geheel aan de subsidieverplichtingen zal worden voldaan. In dat geval kan onder meer de subsidieverlening worden gewijzigd of ingetrokken, de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld, voorschotten worden opgeschort of verplichtingen worden aangepast. Indien er geen melding is gedaan en pas bij een aanvraag voor vaststelling of bij een steekproef blijkt dat er wel een melding gedaan had moeten worden, kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente. In geval van misbruik wordt dit geregistreerd.

Omdat de subsidieontvanger zelf verantwoordelijk is voor het melden van afwijkende omstandigheden, neemt de noodzaak om tussentijdse rapportages en verantwoordingen op te vragen af. In het kader van het vertrouwensprincipe worden daarom niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen belast met verantwoordingen, rapportages en controles.

Alleen voor subsidies van € 125.000 en hoger, waarbij de periode van uitvoering van de activiteiten meer dan 12 maanden bedraagt, geldt in alle gevallen de verplichting om ten hoogste een keer per periode van 12 maanden een voortgangsrapportage te overleggen. Dit laatste is noodzakelijk voor een juiste toepassing van het baten-lasten-stelsel. Een vermindering van het aantal tussentijdse rapportages levert voor zowel de provincie als voor de subsidieverstrekker een tijdsbesparing op. Bovendien leidt het voor de subsidieontvanger tot minder handelingen.

1.3d Vereenvoudiging bevoorschotting

Vermindering van administratieve lasten voor de subsidieontvanger en uitvoeringslasten voor de subsidieverstrekker brengt met zich mee dat bevoorschotting gelijktijdig en ambtshalve plaatsvindt met de beschikking tot subsidieverlening. Dit betekent dat de subsidieontvanger geen specifieke aanvragen tot bevoorschotting meer hoeft in te dienen en er ook geen bevoorschotting meer plaatsvindt op grond van voortgangsrapportages. Deze maatregel levert voor zowel de provincie als voor de subsidieontvanger een tijdsbesparing op en leidt voor laatstgenoemde ook tot een vermindering van het aantal uit te voeren handelingen.

1.3e Uniforme termijnen

In deze Asv zijn de standaard beslistermijnen van het Rsk overgenomen. Het gaat om standaardtermijnen voor de standaardprocesstappen. De termijn waarbinnen een beschikking tot subsidieverlening moet worden gegeven bedraagt 13 weken na ontvangst van de aanvraag of binnen 13 weken na afloop van de periode waarin aanvragen kunnen worden ingediend. In bepaalde uitzonderingsgevallen geldt een beslistermijn van 22 of 40 weken. Alle

termijnen zijn maximumtermijnen; uiteraard dient een zo kort mogelijke termijn te worden gehanteerd.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Ook de indieningstermijnen voor de subsidievaststelling zijn standaard op 13 weken gesteld, behalve bij de exploitatie- en begrotingssubsidies, waarvoor een vaste indieningsdatum geldt. Het uniformeren van termijnen draagt bij aan een transparanter subsidieproces.

1.3f Uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen uurtarieven

Conform het Rsk voorziet deze Asv in een door ons college vast te stellen regeling voor uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen voor uurtarieven. De regeling gaat uit van standaardberekeningswijzen voor subsidiabele uurtarieven bij de subsidieontvanger die zijn gebaseerd op:

- a. integrale kosten;
- b. kosten per kostendrager vermeerderd met een forfaitaire opslag voor indirecte kosten, of;
- c. een forfaitair vastgesteld uurtarief.

Bij uniforme kostenbegrippen moet gedacht worden aan uniforme definities voor kostenbegrippen als loonkosten, subsidiabele kosten, kostendrager, urenbasis etc. Het werken met standaard berekeningswijzen en kostenbegrippen is eenvoudig en transparant, levert een tijdsbesparing op en draagt bij aan de rechtszekerheid van de subsidieontvanger.

1.3g Beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies en het Openbaar Subsidieregister

Werken vanuit vertrouwen betekent het accepteren van een zeker risico. Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige sturing los te kunnen laten, moet aan extra randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden worden verankerd in een provinciebreed beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) te voorkomen. Risicomanagement, strikte handhaving en registratie van misbruik moeten hier deel van uitmaken. Nieuw zijn de risicoanalyses vooraf, steekproefsgewijze verantwoording, steekproefsgewijze controles, actieve en consistente handhaving, een register misbruik en oneigenlijk gebruik (zwarte lijst) en periodieke evaluatie van alle subsidieregelingen. Door op deze manier invulling te geven aan het principe van verantwoord vertrouwen worden goedwillende burgers, bedrijven en instellingen minimaal belast en hoeven de goeden niet onder de kwaden te leiden.

Het opstellen en toepassen van M&O- beleid vergroot de efficiency en transparantie van het subsidieproces en biedt de subsidieontvanger bovendien de vereiste rechtszekerheid.

Een andere manier om transparantie en openheid over het door de provincie gevoerde subsidiebeleid te geven is het inmiddels operationele Openbare Subsidieregister. Een ieder kan in dit register zien aan wie en voor welk bedrag de provincie subsidie verleent. Daarmee functioneert dit register ook als een controlemechanisme en draagt het bij aan het M&O-beleid.

2. Beleidsuitgangspunten Asv

2.1 Agenda van Brabant

In de Agenda van Brabant zijn duidelijke prioriteiten gesteld wat betreft de ambities van onze provincie. Wij richten ons als provincie op de opgaven waarbij de toegevoegde waarde van de provincie duidelijk aantoonbaar is.

Onze provincie wil als modern middenbestuur een nieuwe, meer innovatieve rol. Om die rol te vervullen kan gekozen worden uit drie hoofdinstrumenten:

- a. het verlenen van inkoopopdrachten (aanbesteding);
- b. het participeren in een onderneming (deelnemen in het aandelenkapitaal);
- c. het verstrekken van subsidie.

In deze Asv zijn de spelregels voor het subsidie-instrument vastgelegd. Soms volstaat toepassing van een van deze instrumenten om een bepaald beleidsdoel te bereiken, maar soms ook zal er sprake (moeten) zijn van een combinatie van deze instrumenten. Voor elk van deze instrumenten gelden echter afzonderlijke regels. Om te voorkomen dat de drie hoofdinstrumenten door elkaar of onterecht worden gebruikt, hetgeen zowel financiële als juridische afbreukrisico's oplevert, wordt voorafgaand aan het opstellen van een nieuwe subsidieregeling de instrumentkeuze stringent afgewogen en getoetst.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

2.2 Delegatie

Een belangrijk uitgangspunt van de Algemene wet bestuursrecht is dat de subsidieverstreking gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift. Voor onze provincie is dat deze Asv. De Asv betreft echter een kaderverordening die de grote, kaderstellende lijnen aangeeft. De regelgevende bevoegdheid voor het vaststellen van specifieke onderliggende subsidieregelingen, alsmede de besluitvormende bevoegdheid tot feitelijke verstrekking van subsidies, is gedelegeerd aan ons college (artt. 2 en 4). Deze systematiek biedt de flexibiliteit om snel en adequaat in te spelen op de actualiteit en de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Dit is noodzakelijk voor het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In een subsidieregeling kan ons college de specifieke inhoudelijke en beleidsmatige aspecten van het subsidiebeleid regelen.

Ons college is bij het opstellen van subsidieregelingen niet geheel vrij, maar moet de kaders van de Asv in acht nemen. In de Asv is daarom precies aangegeven waarop subsidieregelingen betrekking moeten en mogen hebben (art. 3). Dit doet recht aan de kaderstellende rol van uw Staten. Ter bevordering van de kwaliteit en uniformiteit wordt voor het opstellen van subsidieregelingen bovendien gebruik gemaakt van een standaardmodel. Zowel de artikelen van de Asv als die van het standaardmodel voor subsidieregelingen volgen de chronologie van het proces van subsidieverstreking.

Ten aanzien van de bevoegdheid tot het verstrekken van incidentele subsidies en begrotingssubsidies wordt uw Staten voorgesteld uitdrukkelijk te bepalen dat hiervoor door ons college geen mandaat kan worden verstrekt (art. 4, vierde lid, onder b). Wij wensen deze bevoegdheid, anders dan nu het geval is, exclusief aan ons college voor te behouden. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat incidentele en begrotingssubsidies zich juist kenmerken door het ontbreken van een subsidieregeling en er daarmee geen inhoudelijk vastomlijnd beleid bestaat waarbinnen een gemandateerde zou mogen besluiten.

2.3 Beleidsterreinen

Voor de benaming van de beleidsterreinen waarop ons college bevoegd is subsidie te verstrekken alsmede subsidieregelingen vast te stellen (art. 2) is in navolging van andere provincies aansluiting gezocht bij de functionele begrotingsindeling als voorgeschreven in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten juncto de Regeling informatie voor

derden. Voor deze landelijke standaard voor provincies is bewust gekozen, omdat de provinciale begrotingsindeling regelmatig aan verandering onderhevig is, terwijl de gekozen functionele indeling verankerd is in genoemde Rijksregelgeving en veel minder snel zal wijzigen. Bovendien is met deze functies en de bijbehorende subfuncties uit bijlage 1a van de Regeling informatie voor derden, gegarandeerd dat alle beleidsterreinen worden bestreken. Zo vallen onder het beleidsveld welzijn ook sport en kunst. Ook andere provincies hanteren deze indeling.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

2.4 Wet Bibob

Om subsidies te kunnen weigeren, intrekken of op een lager bedrag vast te kunnen stellen op grond van de Wet Bibob moet ingevolge artikel 6 van die wet een grondslag worden opgenomen in de betreffende subsidieregeling. Deze Asv voorziet met artikel 4a in die wettelijke grondslag. Voor het opnemen van een dergelijke bepaling is goedkeuring van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vereist. Opgemerkt moet echter worden dat de Tweede Kamer op 20 maart 2012 de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob heeft aangenomen. Ook heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen dat onder meer regelt dat:

- a. er geen bepaling in de subsidieregeling meer nodig is bij het toepassen van de Wet Bibob op subsidieaanvragen;
- b. geen goedkeuring meer hoeft te worden gevraagd aan de Ministers.

De bedoeling van de Minister van Veiligheid en Justitie is dat de wet op 1 januari 2013 in werking treedt. Omdat inwerkingtreding van deze Asv niet eerder dan op 1 januari 2013 voorzien is, komt deze bepaling naar alle waarschijnlijkheid direct te vervallen en is ook het vragen van goedkeuring niet meer opportuun.

2.5 Soorten subsidies

Waar de oude Asv nog uitgaat van eenjarige, meerjarige en incidentele subsidies, worden in deze Asv de volgende soorten subsidie onderscheiden (artt. 7, eerste lid, en 9):

1. projectsubsidies (op basis van een subsidieregeling);
2. exploitatiesubsidies (op basis van een subsidieregeling);
3. begrotingssubsidies (die met naam en bedrag op de begroting staan);
4. incidentele subsidies (in uitzonderlijke gevallen en waarvoor geen subsidieregeling is vastgesteld).

De in de oude Asv gehanteerde begrippen blijken in de praktijk verwarring op te leveren. Met de nieuwe terminologie wordt meer recht gedaan aan de aard van de betreffende subsidie en anderzijds aansluiting gezocht bij het in de praktijk gangbare spraakgebruik. In de toelichting bij de Asv is aangegeven welke verschijningsvormen deze soorten subsidies zoal kennen. Zo worden tot de projectsubsidies ook de activiteitensubsidies en productsubsidies gerekend en worden onder exploitatiesubsidies ook budgetsubsidies verstaan.

2.6 Nieuwe revolverende vormen van subsidieverstrekking

Deze Asv bepaalt uitdrukkelijk dat subsidies niet alleen kunnen worden verstrekt in de vorm van een geldbedrag, maar ook in de vorm van een geldlening of een garantstelling (art. 7, tweede lid). Waar voorheen meestal sprake was van de meer traditionele vorm van subsidies in de zin van 'subsidie in de vorm van een geldbedrag', waarbij het geld dus niet meer bij de provincie terug komt, zal in de toekomst in toenemende mate gebruik gemaakt worden

van subsidie in de vorm van een geldlening of subsidie in de vorm van een garantstelling. Hierdoor vloeit het geld ook weer terug naar de provincie (revolving funds). Bij een lening is het revolverend karakter snel duidelijk. De middelen worden via een subsidie in de vorm van een geldlening uitgeleend en later weer terugbetaald. Na elke aflossing kunnen de middelen opnieuw worden ingezet. Een subsidie in de vorm van een garantie heeft ook een indirect revolverend karakter. De waarde van de garantie daalt in de loop van de tijd en loopt af als de lening waarop de garantie betrekking heeft is afgelost. Daarna kan de garantie opnieuw worden ingezet. In hoeverre een revolving fund zichzelf in stand kan houden, hangt af van de mate waarin er inkomsten kunnen worden gegenereerd. Inkomsten kunnen worden gegenereerd door het heffen van een rente bij een lening of een premie bij een garantie.

Met name bij het verstrekken van subsidies op traditionele wijze zal bovendien meer met kwaliteitstenders (alleen de beste projecten komen voor subsidie in aanmerking) gewerkt gaan worden, in plaats van dat projecten op volgorde van binnenkomst worden gesubsidieerd tot het plafond is bereikt. Door de inzet van deze nieuwe subsidievormen kan er meer worden bereikt met minder geld.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

2.7 Brabantnorm als bezoldigingsmaximum

Naar aanleiding van een eerste⁴ en een tweede⁵ Memorie van Antwoord bij Statenvoorstel 14/12 'Derde wijzigingsverordening Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant' hebben uw Staten zich in de Statencommissie EZB van 1 juni 2012 uitgesproken voor een regeling van een bezoldigingsmaximum in deze Asv. U heeft gekozen voor de zogeheten Brabantnorm: een bezoldigingsmaximum, inclusief vakantie- en eindejaarsuitkering alsmede toelagen en toeslagen, gelijk aan 100% van het salaris van een minister. Overschrijding van dit bezoldigingsmaximum leidt tot het weigeren van de subsidie. De norm is van toepassing op de aanvrager van een exploitatie- of een begrotingssubsidie, die voor meer dan 50% van zijn inkomsten afhankelijk is van subsidies of bijdragen van de overheid (art. 8, tweede en derde lid).

2.8 Rechtmatigheid

Uitgangspunt van deze Asv is dat voor alle projectsubsidies en exploitatiesubsidies door ons college een subsidieregeling opgesteld wordt (art. 2, eerste lid, juncto art. 9, eerste en tweede lid). Dit sluit aan bij eerdere adviezen van de accountant in de Board- en Managementletter naar aanleiding van uitgevoerde interimcontroles om aan het proces van subsidieverstrekking subsidieregelingen ten grondslag te leggen. Bovendien wordt dit ook door de Europese Commissie wenselijk geacht in het kader van de toetsing op staatssteun.

2.9 Lastenvermindering, efficiency en transparantie

Zoals hiervoor onder punt 1.3 is aangegeven, is in deze Asv het subsidiesysteem van het Rsk overgenomen (artt. 5, 10, 13, 15, 17, 19, 20 t/m 23). De doorgevoerde maatregelen leiden tot een vergaande lastenvermindering en dragen in belangrijke mate bij aan een efficiënt en transparant subsidieverstrekkingsproces.

⁴ Memorie van Antwoord 14/12 D, d.d. 8 mei 2012, doc.nr. 3011270.

⁵ Tweede Memorie van Antwoord 14/12 D*, d.d. 19 juni 2012, doc.nr. 3032941.

De Asv hanteert drie standaardarrangementen voor subsidieverstrekking, waarvan de uitvoerings- en verantwoordingseisen verschillen. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingseisen worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

2.9a Ondergrens

Een aanvullende mogelijkheid om de uitvoeringslasten van onze provincie te beperken, is het opnemen van een algemene financiële ondergrens voor het verstrekken van subsidies. Aan uw Staten wordt daarom voorgesteld om in deze Asv te bepalen dat geen subsidies lager dan € 1.000 kunnen worden aangevraagd (art. 8, eerste lid, onder a). In zijn algemeenheid kan worden aangenomen dat het effect van kleine subsidies onder deze grens van € 1.000 doorgaans niet opweegt tegen de uitvoeringslasten die deze subsidies met zich brengen. Ook passen hogere subsidiebedragen beter in de nieuwe rol die de provincie als modern middenbestuur wil innemen.

2.9b Vermindering indieningsvereisten aanvraag

In het kader van lastenvermindering is bij het opstellen van deze Asv ook gekeken naar de mogelijkheid om de indieningsvereisten voor subsidieaanvragen te verminderen. Om te voorkomen dat overbodige aanvraagvereisten worden gesteld, is het uitgangspunt van de Asv dat subsidie wordt aangevraagd door middel van een speciaal daartoe door ons college vastgesteld aanvraagformulier (art. 12), bestaande uit een algemeen deel met NAW-gegevens en een bijzonder deel. De in het bijzondere deel gevraagde gegevens zijn specifiek afgestemd op de desbetreffende subsidie of subsidieregeling. Daarbij wordt de proportionaliteit in acht genomen, dat wil zeggen dat de aard en de hoeveelheid van de gevraagde gegevens in redelijke verhouding staat tot de omvang van de gevraagde subsidie. Zo kan per subsidie(stroom) steeds maatwerk worden geleverd.

2.9c Adviescommissies

Een ander onderdeel waarop binnen onze provincie potentieel bespaard kan worden is het terugdringen van het aantal adviescommissies dat ingesteld wordt en de omvang ervan. In het kader van de zorgvuldigheid kan ons college zich in de besluitvormingsfase laten adviseren door een ter zake deskundige adviescommissie. Van deze mogelijkheid wordt vaak gebruik gemaakt. De vraag is echter of dit altijd noodzakelijk is en of de omvang niet disproportioneel is. Inschakelen van een adviescommissie verhoogt de uitvoeringskosten en verlengt de besluitvormingstermijn. In veel gevallen is de noodzakelijke kennis ook in eigen huis aanwezig of mag dat ten minste verondersteld worden. Wij stellen uw Staten daarom voor als beleidsuitgangspunt vast te stellen dat in principe geen adviescommissie wordt ingesteld, tenzij de noodzaak daartoe blijkt uit een specifieke afweging.

2.9d Mandaatinstellingen

Evenals nu reeds het geval is, staat deze Asv er niet aan in de weg dat mandaat verleend kan worden aan bijvoorbeeld een instelling voor het uitvoeren van een bepaalde subsidieregeling. Naast de hiervoor genoemde adviescommissies is er echter mogelijk ook een lastenvermindering voor de provincie te bereiken door de uitvoering van subsidieregelingen door mandaatinstellingen in heroverweging te nemen. In de loop der jaren is de organisatiestructuur en uitvoeringspraktijk van deze instellingen erg ondoorzichtig geworden. Op dit

moment wordt de effectiviteit van de uitvoering van subsidieregelingen door mandaatinstellingen onderzocht op de aspecten kwaliteit en kosten. Het onderzoek zou bijvoorbeeld tot de conclusie kunnen leiden dat het intrekken van (sommige) mandaten en het weer zelf in huis uitvoeren van subsidieregelingen in voorkomende gevallen voordeliger is.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

2.10 Social return, duurzaamheid en Merk Brabant

Niet iedereen neemt even makkelijk deel aan het arbeidsproces. De provincie wil dit binnen het aanbestedingenbeleid op twee manieren stimuleren:

- a. door het gunnen van inkoopopdrachten aan Sociale Werkvoorzieningsbedrijven;
- b. door bij het verstrekken van inkoopopdrachten aan andere bedrijven de verplichting op te nemen om bij de uitvoering kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken.

Zo krijgen langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten een kans om werkervaring op te doen. Dit versterkt hun positie op de arbeidsmarkt. Deze aanpak wordt social return genoemd. Social return is in principe mogelijk bij alle inkoopprocedures onder én boven de Europese aanbestedingsdrempel. Ook bij het verstrekken van subsidies is social return mogelijk. Een dergelijke verplichting dient op grond van de Awb een wettelijke basis te hebben in de Asv. Deze Asv voorziet in die wettelijke basis (art 4, derde lid). Dat geldt ook voor onderwerpen als duurzaamheid en Merk Brabant. Tevens wordt de naamsbekendheid van de provincie vergroot doordat ingevolge deze Asv, conform de oude Asv, de subsidieontvanger verplicht is in publicaties te vermelden dat de activiteit geheel of gedeeltelijk tot stand komt met financiële steun van de provincie (art. 16, onder b).

2.11 Hardheidsclausule

In de Asv is een hardheidsclausule voor individuele gevallen opgenomen (art. 24). Deze hardheidsclausule vervangt de huidige algemene ontheffingsmogelijkheid van artikel 37 Asv. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het duale stelsel en de beginselen van het staats- en bestuursrecht. De algemene ontheffingsmogelijkheid, die nog dateert van voor het duale stelsel, is immers een carte blanche om af te wijken van de gehele Asv. Dit past niet binnen de huidige bestuurlijke verhouding tussen uw Staten en ons college. Een hardheidsclausule past daarentegen wel in het duale stelsel, ofschoon met de toepassing ervan terughoudend moet worden omgegaan. Gebruikmaking van de hardheidsclausule is dan ook exclusief voorbehouden aan ons college (art. 4, vierde lid, onder a). De hardheidsclausule kan worden toegepast in het geval onverkorte toepassing van de Asv en de daarop berustende subsidieregelingen, gelet op het belang van het doel van de regeling, in onvoorziene gevallen leidt tot onbillijkheden. Wat te voorzien is, dient vooraf in de Asv of in de desbetreffende subsidieregeling te worden geregeld.

2.12 Doelmatigheid

Implementatie van het Rsk in deze Asv brengt een verschuiving van kostenverantwoording naar prestatieverantwoording met zich. Dit impliceert dat de door de subsidieontvanger te leveren prestaties vooraf duidelijk en smart in de subsidieregelingen worden gedefinieerd, dat er prestatie-indicatoren worden vastgesteld en dat de verantwoordingsregimes worden aangepast. Daarnaast worden in de nieuwe systematiek voorafgaand aan het opstellen van elke nieuwe subsidieregeling een verplicht afwegingskader en een risicoanalyse

doorlopen. Implementatie van het Rsk betekent ook dat alle op de Asv gebaseerde subsidieregelingen conform het Rsk moeten worden opgesteld, waarbij eveneens de APR worden toegepast. Bovendien voorziet deze Asv in een stevige verankering van de verplichting tot periodieke evaluatie van alle subsidieregeling. Al deze maatregelen verhogen de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de provinciale subsidieregeling.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

3. Inbedding Asv

3.1 Aanbevelingen Zuidelijke Rekenkamer

Op 13 juni 2012 heeft overleg plaatsgevonden met de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) over deze Asv, het nieuwe subsidiekader en het project Subsidie 3.0. In dit overleg heeft de ZRK een aantal aanbevelingen gedaan.

De ZRK benadrukt dat subsidie een van de belangrijkste stromen binnen de provincie is en geeft mee dat het van groot belang is om inzicht te hebben in de effectiviteit van dit instrument. Zij wijst in dat kader op de reeds bestaande rapporten omtrent de doelmatigheid en de doeltreffendheid van subsidies.⁶ De ZRK geeft aan dit jaar onderzoek te zullen gaan doen naar de effectiviteit van subsidies bij de provincie Limburg en voornemens te zijn een dergelijk onderzoek op een later tijdstip ook bij deze provincie te starten. De ZRK benadrukt ook het belang van benchmarkonderzoek bij andere provincies op dit terrein. Verder geeft zij aan dat er landelijk, mede door invoering van het Rsk een verschuiving gaande is van ex-post naar ex-ante. Dat wil zeggen dat de nadruk meer komt te liggen op de voorkant van het subsidieproces. In IPO-verband wordt hiertoe een standaard Ex Ante Toets ontwikkeld. De ZRK staat positief tegenover deze ontwikkeling. Immers, als het aan de voorkant niet goed geregeld is, kan er aan de achterkant niets goeds uitkomen. Ook wijst zij op de landelijke ontwikkeling naar verplichte horizonbepalingen bij subsidies, hetgeen een einde betekent voor open-einde-regelingen. Ten slotte benadrukt de ZRK het belang van artikel 4:24 van de Awb, dat regelmatige evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van subsidie in de praktijk voorschrijft.

Gezien de strikte overname van het Rsk, de Aanwijzingen voor subsidieverstreking, toepassing van de APR en het benchmarkonderzoek bij andere provincies sluit het voorliggende ontwerpbesluit goed aan bij de aanbevelingen van de ZRK.

3.2 Project Subsidie 3.0

Het feit dat de implementatie van het Rsk en de overige aanpassingen van de Asv onderdeel uitmaken van het project Subsidie 3.0, is een extra waarborg dat gehandeld wordt conform de aanbevelingen van de ZRK. Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft het project Subsidie 3.0 tot doel de gehele subsidieketen te verbeteren. Daartoe zijn verschillende deelresultaten benoemd.

3.2a Evaluatie

Een eerste deelresultaat is de invoering van een evaluatiesystematiek uiterlijk per 1 januari 2013. Dit zorgt ervoor dat - mede door de momenteel in ontwikkeling zijnde eenheid Kennis & Onderzoek - iedere subsidieregeling wordt geëvalueerd. Voor evaluatie komen in aanmerking zowel de

⁶ Rapporten Inzicht in doeltreffendheid van subsidies, Randstedelijke Rekenkamer

doelmatigheid, de doeltreffendheid en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming van de desbetreffende subsidieregeling op deze Asv en eventuele andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Welke vorm van evaluatie moet worden gekozen, zal afhangen van onder meer het gewicht van de desbetreffende subsidieregeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan de evaluatie verbonden lasten. In het algemeen lijkt een evaluatietermijn van vier jaar, in samenhang met de statenperiode, in de rede te liggen. Onder omstandigheden kan echter een andere termijn de voorkeur verdienen. Uw Staten worden periodiek van de resultaten in kennis gesteld. De wijze waarop dit gebeurt, wordt nader uitgewerkt. De eerste evaluatie van deze verordening zal plaatsvinden in 2015. Alle subsidieregelingen zullen daarnaast jaarlijks aan het eind van het kalenderjaar worden onderzocht op noodzaak tot actualisatie. Bij deze actualisatie kunnen dan de subsidieplafonds voor het nieuwe kalenderjaar worden aangepast, alsmede technische wijzigingen in de regeling worden doorgevoerd die uit de uitvoeringspraktijk noodzakelijk zijn gebleken. Tevens kan dit wijzigingsmoment worden gebruikt om al vroegtijdig beleidsmatig bij te sturen als de regeling niet het gewenste effect lijkt te sorteren.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

3.2b Openbaar provinciaal subsidieregister

Een ander deelresultaat van het project is de invoering van het openbaar provinciaal subsidieregister per 2012. Dit zorgt voor inzicht en overzicht in de totale provinciale subsidieverstreking. Daardoor kan er beter gestuurd worden op zaken als samenhang, integraliteit en het voorkomen van ongewenste stapeling. Ook levert het de gewenste transparantie op naar de subsidieontvanger.

3.2c Centrale subsidie-eenheid

Een derde deelresultaat dat in dit kader relevant is, betreft het opzetten van een centrale subsidie-eenheid. Bundeling van kennis en ervaring op het gebied van subsidies levert verschillende voordelen op, zoals uniformering, kwaliteitsverbetering en efficiency. Door het hebben van totaaloverzicht kunnen uw Staten ook eenvoudig worden geïnformeerd over relevante kengetallen.

Het project Subsidie 3.0 draagt daarmee in belangrijke mate bij aan een goede verankering van deze Asv als fundament van een geoptimaliseerde subsidieketen.

3.3 Inwerkingtreding Asv

Inwerkingtreding van deze Asv en het volledige nieuwe subsidiekader is beoogd op 1 januari 2013. De periode tot aan de inwerkingtreding van de Asv wordt benut voor het aanpassen van alle op de Asv gebaseerde subsidieregelingen. Het betreft niet alleen een aanpassing aan deze Asv, maar ook – voor zover dit nog niet het geval is - aan de APR. Door deze dubbelslag wordt de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van onze subsidieregelgeving nog eens extra gegarandeerd. Deze periode wordt verder benut om het M&O-beleid en de regeling voor uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen op te stellen, de financiële en administratieve organisatie aan te passen en de modelbrieven op te stellen.

3.4 Communicatie

In de periode tot de inwerkingtreding van deze Asv wordt een in- en extern communicatietraject uitgerold, in de vorm van voorlichtingsmateriaal, trainingen en informatiebijeenkomsten. Van belang is dat zowel de provinciale organisatie als de burgers, bedrijven en instellingen tijdig op de hoogte zijn van de subsidiesystematiek van het Rsk en alle overige nieuwe uitgangspunten van deze Asv, zoals de bezoldigingsnorm.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

4. Het voorstel

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgaand ontwerp-besluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. W.G.H.M. Rutten

Auteur: J.M. Verdonk toestel (073) 681 28 16

Bijgevoegd treft u de volgende bijlagen aan:

1. Toelichting behorende bij de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant;
2. Leeswijzer standaard arrangementen Asv;
3. Transponeringstabel Asv;
4. Nota Kader financieel beheer rijkssubsidies (staat op SIS en ligt ter inzage bij de griffie en op de fractiekamers);
5. Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (staat op SIS en ligt ter inzage bij de griffie en op de fractiekamers).



Ontwerp-besluit 57/12 B

Voorgestelde behandeling :
PS-vergadering : 12 oktober 2012
Statencommissie : Commissie voor Economische Zaken en
Bestuur, 14 september 2012

Onderwerp

Algemene subsidieverordening Noord-Brabant

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Directie

Middelen

Bijlage(n)

5

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 21 augustus 2012;

Gelet op de artikelen 105, 143 en 145 van de Provinciewet;

Gelet op het advies van de commissie voor Economische Zaken en Bestuur d.d. 14 september 2012

Overwegende dat Provinciale Staten op 30 september 2005 de Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant hebben vastgesteld, laatstelijk gewijzigd op 13 februari 2009;

Overwegende dat het Rijk als onderdeel van een breed pakket aan maatregelen voor vermindering van uitvoerings- en controlelasten op 24 april 2009 het Kader financieel beheer rijkssubsidies (hierna: Rijkssubsidiekader) heeft vastgesteld;

Overwegende dat Provinciale Staten in navolging van de andere provincies in een streven naar landelijke uniformiteit hebben besloten tot een provinciale doorvertaling van de uitgangspunten van het Rijkssubsidiekader in de Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant;

Overwegende dat dit voor burgers, bedrijven en instellingen, alsmede voor de provincie moet leiden tot een vergaande lastenvermindering, deregulering en een vereenvoudigd, uniform, efficiënt en transparant subsidieverstrekkingsproces.

Overwegende dat Provinciale Staten het vanwege het grote aantal noodzakelijke wijzigingen in de Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant wenselijk achten een geheel nieuwe verordening vast te stellen;

Besluiten vast te stellen de volgende verordening:

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- b. begrotingssubsidie: subsidie als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb;
- c. bezoldiging van een minister: bezoldiging als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, met inbegrip van de vakantie- en eindejaarsuitkering, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen;
- d. BTW: belasting toegevoegde waarde;
- e. controleverklaring: accountantsverklaring als bedoeld in artikel 2:393, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek;
- f. exploitatiesubsidie: subsidie in de vorm van een periodieke aanspraak op financiële middelen;
- g. incidentele subsidie: subsidie in incidentele gevallen als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onder d, van de Awb;
- h. project: activiteit of samenhangend geheel van activiteiten die afgebakend zijn in de tijd en gericht op een specifiek eindresultaat;
- i. projectsubsidie: subsidie voor een project in de vorm van een eenmalige aanspraak op financiële middelen;
- j. tendersysteem: systeem waarbij alle subsidieaanvragen voor een bepaald tijdstip moeten worden ingediend, waarna op basis van kwalitatieve criteria een rangorde voor de verdeling van de subsidie wordt bepaald;
- k. toelage: tijdelijke verhoging van de bezoldiging gedurende bijzondere of verzwarende omstandigheden, met inbegrip van waarneming, inconveniënten en overwerk;
- l. toeslag: eenmalig of structureel bedrag in aanvulling op de bezoldiging toegekend voor persoonlijke kwaliteiten of persoonlijke prestaties;
- m. Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Artikel 2 Delegatie regelgevende bevoegdheid

1. Door Gedeputeerde Staten worden nadere regels in de vorm van subsidieregelingen vastgesteld voor het verstrekken van subsidies op de volgende beleidsterreinen:
 - a. algemeen bestuur;
 - b. openbare orde en veiligheid;
 - c. verkeer en vervoer;
 - d. waterhuishouding;
 - e. milieubeheer;
 - f. recreatie en natuur;
 - g. economische en agrarische zaken;
 - h. welzijn;
 - i. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.
2. In afwijking van het eerste lid geldt de verplichting tot het vaststellen van nadere regels niet in de gevallen, bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Awb.

Artikel 3 Vereisten nadere regels

1. In de subsidieregelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, worden door Gedeputeerde Staten bepalingen opgenomen met betrekking tot:
 - a. de doelgroep;
 - b. de subsidiabele activiteiten;
 - c. de subsidievereisten;
 - d. de vereisten voor een subsidieaanvraag;
 - e. het subsidieplafond;
 - f. de subsidiehoogte;
 - g. de verdeelcriteria;
 - h. de evaluatie.
2. Onverminderd het eerste lid, kunnen door Gedeputeerde Staten in ieder geval bepalingen worden opgenomen met betrekking tot:
 - a. de weigeringsgronden;
 - b. de subsidiabele en niet subsidiabele kosten;
 - c. de subsidieverlening;
 - d. de ontbindende of opschortende voorwaarden;
 - e. de verplichtingen van de subsidieontvanger;
 - f. de vaststelling;
 - g. de bevoorschotting en betaling;
 - h. de reservevorming.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 4 Delegatie bevoegdheid tot besluitvorming

1. Door Gedeputeerde Staten kunnen subsidies als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb worden verstrekt voor de beleidsterreinen, genoemd in artikel 2, eerste lid, voor zover de in de provinciale begroting voor dat doel opgenomen gelden toereikend zijn.
2. Onder de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval ook begrepen:
 - a. het nemen van besluiten tot weigeren, intrekken of wijzigen van subsidies;
 - b. het verlenen van voorschotten;
 - c. het betalen van voorschotten of subsidiebedragen;
 - d. het betalen van subsidiebedragen in gedeelten;
 - e. het opschorten van de verplichting tot betaling van voorschotten of subsidiebedragen;
 - f. het terugvorderen van onverschuldigd betaalde voorschotten en subsidiebedragen;
 - g. het toepassen van de hardheidsclausule;
 - h. het beslissen op bezwaarschriften tegen subsidiebesluiten.
3. Door Gedeputeerde Staten kunnen aan de subsidieverstrekking verplichtingen als bedoeld in de artikelen 4:38 en 4:39 van de Awb worden verbonden.
4. Door Gedeputeerde Staten kan geen mandaat worden verleend van de bevoegdheid tot:
 - a. het toepassen van de hardheidsclausule, bedoeld in het tweede lid, onder g;
 - b. het verstrekken van begrotingssubsidies en incidentele subsidies.

Artikel 4a Wet Bibob

Gedeputeerde Staten kunnen in de desbetreffende subsidieregeling bepalen dat een subsidie aan een rechtspersoon of aan een natuurlijk persoon kan worden

geweigerd of worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Door Gedeputeerde Staten worden met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies:

- a. risicoanalyses uitgevoerd die schriftelijk worden vastgelegd bij de totstandkoming van de subsidieregelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid;
- b. beoordelingen uitgevoerd of de al dan niet steekproefsgewijze verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld;
- c. aanvullende administratieve of fysieke controles uitgevoerd, indien de risicoanalyse, bedoeld onder a, daartoe aanleiding geeft;
- d. de beschikbare handhavingsmogelijkheden actief en consistent toegepast;
- e. overzichten bijgehouden van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies;
- f. de subsidieregelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, periodiek geëvalueerd.

Artikel 6 Doelgroep

Subsidie kan worden aangevraagd door

- a. rechtspersonen; of
- b. natuurlijke personen.

Artikel 7 Vormen van subsidie

1. Subsidie wordt verstrekt in de vorm van:
 - a. projectsubsidie;
 - b. exploitatiesubsidie;
 - c. begrotingssubsidie; of
 - d. incidentele subsidie.
2. Subsidie als bedoeld in het eerste lid, wordt op de volgende wijze verstrekt:
 - a. in de vorm van een geldbedrag;
 - b. in de vorm van een geldlening; of
 - c. in de vorm van een garantstelling.

Artikel 8 Weigeringsgronden

1. Onverminderd de artikelen 4:25 en 4:35 van de Awb wordt subsidie in ieder geval geweigerd indien:
 - a. het aangevraagde subsidiebedrag minder bedraagt dan € 1.000;
 - b. de aangevraagde subsidie niet in voldoende mate in het algemeen provinciaal belang wordt geacht;
 - c. de activiteiten van de aanvrager niet gericht zijn op de provincie Noord-Brabant;
 - d. de activiteiten van de aanvrager niet aantoonbaar ten goede komen aan de inwoners van de provincie Noord-Brabant; of
 - e. de subsidieontvanger op enigerlei wijze handelt in strijd met de fundamentele rechtsbeginselen.
2. Onverminderd het eerste lid wordt subsidie geweigerd indien:
 - a. de aanvrager van een exploitatiesubsidie of een begrotingssubsidie bestuurders en andere personen die voor hem werkzaam zijn hoger bezoldigt dan 100% van de bezoldiging van een minister; en
 - b. de aanvrager, bedoeld onder a, voor meer dan 50% van zijn inkomsten afhankelijk is van subsidies of bijdragen van de overheid.

3. Bij de beoordeling of sprake is van een hogere bezoldiging dan de bezoldiging van een minister, bedoeld in het tweede lid, onder a, betrekken Gedeputeerde Staten de vakantie- en eindejaarsuitkering, toelagen en toeslagen van de bestuurders en andere personen die werkzaam zijn voor de subsidieaanvrager.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 9 Subsidievereisten

1. Om voor een projectsubsidie in aanmerking te komen wordt in ieder geval voldaan aan de volgende vereisten:
 - a. de aanvraag betreft een eenmalige aanspraak op financiële middelen;
 - b. de aanvraag betreft een eenmalig project;
 - c. de aanvraag betreft niet de reguliere bedrijfsvoering van subsidieaanvrager;
 - d. de aanvraag wordt ingediend op grond van een subsidieregeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid.
2. Om voor een exploitatiesubsidie in aanmerking te komen wordt in ieder geval voldaan aan de volgende vereisten:
 - a. de aanvrager is een rechtspersoon;
 - b. de aanvraag betreft een periodieke aanspraak op financiële middelen;
 - c. de aanvraag betreft een kalenderjaar of een bepaald aantal kalenderjaren met een maximum van vier;
 - d. de aanvraag betreft de reguliere bedrijfsvoering van subsidieaanvrager;
 - e. de aanvraag wordt ingediend op grond van een subsidieregeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid.
3. Om voor een begrotingssubsidie in aanmerking te komen, wordt in ieder geval voldaan aan de volgende vereisten:
 - a. de aanvrager is een rechtspersoon;
 - b. de aanvraag betreft een periodieke aanspraak op financiële middelen;
 - c. de begroting of de toelichting bij de begroting vermeldt:
 - 1°. de subsidieontvanger;
 - 2°. het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld.
4. Om voor een incidentele subsidie in aanmerking te komen, wordt in ieder geval voldaan aan de volgende vereisten:
 - a. de aanvraag betreft een eenmalige aanspraak op financiële middelen;
 - b. de aanvraag betreft een incidenteel geval;
 - c. de aanvraag betreft een beperkt tijdvak met een maximum van vier kalenderjaren.

Artikel 10 Berekeningswijze subsidiabele kosten

De subsidieaanvrager hanteert bij het berekenen van de subsidiabele kosten de uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen, opgenomen in de daartoe door Gedeputeerde Staten vastgestelde regeling.

Artikel 11 Niet subsidiabele kosten

De volgende kosten komen in ieder geval niet voor subsidie in aanmerking:

- a. BTW die op grond van de Wet op de Omzetbelasting 1968 verrekenbaar kan zijn;
- b. BTW die op grond van de Wet op het BTW-compensatiefonds 2003 compensabel kan zijn.

Artikel 12 Vereisten subsidieaanvraag

Een subsidieaanvraag voldoet in ieder geval aan de volgende vereisten:

- a. subsidieaanvragen worden ingediend bij Gedeputeerde Staten;
- b. subsidieaanvragen worden ingediend met gebruikmaking van het daartoe door Gedeputeerde Staten vastgestelde aanvraagformulier;
- c. een subsidieaanvraag bevat ten minste het volledig ingevulde aanvraagformulier en de daarin voorgeschreven bijlagen.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 13 Subsidie-arrangementen

1. Gedeputeerde Staten verstrekken subsidies tot € 25.000 in de vorm van een vast bedrag.
2. Gedeputeerde Staten verstrekken subsidies van € 25.000 tot € 125.000 in de vorm van een vast bedrag of een vast bedrag voor een nog te verrichten prestatie-eenheid.
3. Gedeputeerde Staten verstrekken subsidies van € 125.000 en hoger op basis van prestaties en gerealiseerde kosten.
4. Gedeputeerde Staten leggen het vaste bedrag, bedoeld in het eerste en tweede lid, vast in de subsidieregeling, bedoeld in artikel 2, eerste lid, of bepalen het vaste bedrag op basis van gegevens die worden ingediend bij de aanvraag.

Artikel 14 Verdelingswijzen

Gedeputeerde Staten kunnen subsidies verdelen:

- a. op volgorde van binnenkomst;
- b. door middel van een tendersysteem;
- c. naar evenredigheid; of
- d. door middel van loting.

Artikel 15 Beslistermijnen subsidieverlening

Gedeputeerde Staten beslissen op een aanvraag voor subsidie binnen:

- a. 13 weken na ontvangst van de aanvraag of na afloop van de aanvraagperiode;
- b. 22 weken na ontvangst van de aanvraag of na afloop van de aanvraagperiode, indien sprake is 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;
- c. 22 weken na ontvangst van de aanvraag of na afloop van de aanvraagperiode, indien over de aanvraag advies, als bedoeld in artikel 3:5 van de Awb, wordt ingewonnen;
- d. 22 weken na ontvangst van de aanvraag of na afloop van de aanvraagperiode, indien nader onderzoek is ingesteld;
- e. 40 weken na ontvangst van de aanvraag of na afloop van de aanvraagperiode, bij:
 - 1°. internationale peer reviews;
 - 2°. internationale beoordelingscommissies.

Artikel 16 Verplichtingen algemeen

Aan de subsidieontvanger worden in ieder geval de volgende verplichtingen opgelegd:

- a. de zaak die tot stand is gekomen met provinciale subsidie wordt niet binnen een periode van 5 jaar na realisering daarvan vervreemd, verhuurd of met hypotheek of andere zakelijke rechten bezwaard, dan wel geheel of

- gedeeltelijk aan de in de aanvraag omschreven bestemming onttrokken, tenzij Gedeputeerde Staten hiervoor ontheffing verlenen;
- b. indien door of namens de subsidieontvanger een of meer publicaties worden gedaan met betrekking tot de te subsidiëren activiteit, dient in de publicaties te worden vermeld dat de activiteit geheel of gedeeltelijk met financiële steun van de provincie Noord-Brabant wordt of is gerealiseerd.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 17 Meldingsplicht

De subsidieontvanger doet onverwijld schriftelijk melding aan Gedeputeerde Staten, zodra aannemelijk is dat:

- a. de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet, niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht; of
- b. niet, niet tijdig of niet geheel aan de aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden verplichtingen zal worden voldaan.

Artikel 18 Verplichtingen bij vermogensvorming

1. Voor zover het verstrekken van de subsidie heeft geleid tot vermogensvorming, is de subsidieontvanger in de gevallen, bedoeld in artikel 4:41, tweede lid, van de Awb, een vergoeding verschuldigd.
2. De hoogte van de vergoeding, bedoeld in het eerste lid, wordt door Gedeputeerde Staten bepaald.
3. Bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding, bedoeld in het tweede lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de economische waarde van de eigendommen en de andere vermogensbestanddelen op het tijdstip waarop de vergoeding verschuldigd wordt.
4. In afwijking van het derde lid wordt bij verlies of beschadiging van eigendommen uitgegaan van het bedrag dat als schadevergoeding door de subsidieontvanger is ontvangen, vermeerderd met de restwaarde.
5. Indien het een onroerende zaak betreft, wordt de hoogte bepaald door een of drie door Gedeputeerde Staten in overleg met de subsidieontvanger aan te wijzen onafhankelijke deskundigen.
6. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, bedraagt niet meer dan het aandeel van de provincie in de vermogensvorming.
7. In afwijking van het eerste tot en met het zesde lid kunnen Gedeputeerde Staten op een daartoe strekkend verzoek van de subsidieontvanger besluiten dat geen vergoeding is verschuldigd, indien door een rechtspersoon of een natuurlijke persoon met een gelijke of nagenoeg gelijke doelstelling:
 - a. de activiteiten en werkzaamheden van de subsidieontvanger worden overgenomen en voortgezet;
 - b. de activa en passiva tegen boekwaarde worden overgenomen.

Artikel 19 Tussentijds voortgangsverslag

1. Gedeputeerde Staten leggen bij het verlenen van subsidies tot € 25.000 niet de verplichting op tot het overleggen van een tussentijds voortgangsverslag.
2. Gedeputeerde Staten kunnen bij het verlenen van subsidies van € 25.000 tot € 125.000 de verplichting opleggen een tussentijds voortgangsverslag te overleggen, indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt meer dan twaalf maanden bedraagt.
3. Gedeputeerde Staten leggen bij het verlenen van subsidies van € 125.000 en hoger de verplichting op een tussentijds voortgangsverslag te overleggen, indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt meer dan twaalf maanden bedraagt.

4. Een voortgangsverslag als bedoeld in het tweede en derde lid, wordt ten hoogste een keer per periode van twaalf maanden gevraagd.
5. Gedeputeerde Staten sluiten bij het vragen van voortgangsverslagen, bedoeld in het tweede en derde lid, zo veel mogelijk aan bij de natuurlijke rapportagemomenten van de subsidieontvanger.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 20 Vaststelling subsidies tot € 25.000

1. Subsidies tot € 25.000 worden door Gedeputeerde Staten:
 - a. direct vastgesteld; of
 - b. ambtshalve vastgesteld.
2. Voor het vaststellen van een subsidie als bedoeld in het eerste lid, onder b, toont de subsidieontvanger desgevraagd aan dat:
 - a. de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
 - b. aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan.
3. Gedeputeerde Staten leggen in de subsidieregeling, bedoeld in artikel 2, eerste lid, of in de beschikking tot subsidieverlening vast op welke wijze de subsidieontvanger voldoet aan de verplichtingen, genoemd in het tweede lid.
4. Gedeputeerde Staten leggen bij een subsidie als bedoeld in het eerste lid de subsidieontvanger geen verplichting op tot:
 - a. het bijhouden of het overleggen van een administratie van aan activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onder b, van de Awb;
 - 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, onder f, van de Awb;
 - c. het overleggen van een door een accountant opgesteld stuk.
5. Gedeputeerde Staten stellen de subsidie, bedoeld in het eerste lid, onder a, vast binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag om subsidie of na afloop van de aanvraagperiode.
6. Gedeputeerde Staten stellen de subsidie, bedoeld in het eerste lid, onder b, vast binnen 22 weken na de datum waarop de activiteiten uiterlijk verricht moeten zijn.

Artikel 21 Vaststelling subsidies van € 25.000 tot € 125.000

1. Voor een subsidie van € 25.000 tot € 125.000 dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in bij Gedeputeerde Staten.
2. De aanvraag, bedoeld in het eerste lid, wordt ingediend binnen 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten.
3. Bij de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, toont de subsidieontvanger aan dat:
 - a. de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
 - b. aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan.
4. Gedeputeerde Staten leggen in de subsidieregeling, bedoeld in artikel 2, eerste lid, of in de beschikking tot subsidieverlening vast op welke wijze subsidieontvanger voldoet aan de verplichtingen, genoemd in het derde lid.
5. Gedeputeerde Staten leggen bij een subsidie als bedoeld in het eerste lid de subsidieontvanger geen verplichting op tot:
 - a. het bijhouden of het overleggen van een administratie van aan activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onder b, van de Awb;

- 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, onder f, van de Awb;
 - c. het overleggen van een door een accountant opgesteld stuk.
6. Indien de kosten en opbrengsten van de te verrichten activiteiten in verband met de aard van die activiteiten zodanig ongewis zijn, dat een realistische begroting niet vereist kan worden, kunnen Gedeputeerde Staten, in afwijking van het derde en vierde lid, bepalen dat de subsidieontvanger op basis van een daartoe door Gedeputeerde Staten vastgestelde verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten aantoont dat de activiteiten zijn verricht.
7. In het geval het zesde lid van toepassing is, verbinden Gedeputeerde Staten in afwijking van het vijfde lid, onder a, aan de subsidie de verplichting dat de subsidieontvanger een administratie bijhoudt of overlegt van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, onder b, van de Awb.
8. Gedeputeerde Staten stellen binnen 22 weken na ontvangst van de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, de subsidie vast.
9. In afwijking van het eerste tot en met het achtste lid, kan door Gedeputeerde Staten op grond van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 5, onder a, worden bepaald dat artikel 20 van overeenkomstige toepassing is op subsidies als bedoeld in het eerste lid.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 22 Vaststelling subsidies van € 125.000 en hoger

1. Voor een subsidie van € 125.000 en hoger dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in bij Gedeputeerde Staten.
2. De aanvraag, bedoeld in het eerste lid, wordt ingediend:
 - a. bij een projectsubsidie of een incidentele subsidie binnen 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten;
 - b. bij een exploitatiesubsidie of een begrotingssubsidie voor 1 juli van het jaar na het kalenderjaar of de kalenderjaren waarvoor de subsidie is verleend.
3. Bij de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, toont de subsidieontvanger aan dat:
 - a. de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
 - b. aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan.
4. Gedeputeerde Staten leggen in de subsidieregeling, bedoeld in artikel 2, eerste lid, of in de beschikking tot subsidieverlening vast op welke wijze de subsidieontvanger voldoet aan de verplichtingen, genoemd in het derde lid.
5. Onverminderd het derde en vierde lid omvat de aanvraag tot vaststelling:
 - a. bij een projectsubsidie of een incidentele subsidie:
 - 1°. een financieel verslag;
 - 2°. een controleverklaring, inclusief een oordeel over de rechtmatigheid, overeenkomstig het daartoe door Gedeputeerde Staten opgestelde controleprotocol;
 - b. bij een exploitatiesubsidie of een begrotingssubsidie:
 - 1°. een jaarrekening per kalenderjaar waarvoor subsidie is verleend, inclusief een toelichting op de besteding van de provinciale middelen;
 - 2°. een controleverklaring, inclusief een oordeel over de rechtmatigheid, overeenkomstig het daartoe door Gedeputeerde Staten opgestelde controleprotocol.

6. Gedeputeerde Staten stellen binnen 22 weken na ontvangst van de aanvraag tot subsidievaststelling de subsidie vast.
7. In afwijking van het eerste tot en met het zesde lid, kan door Gedeputeerde Staten op grond van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 5, onder a, worden bepaald dat artikel 21 van overeenkomstige toepassing is op subsidies als bedoeld in het eerste lid.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

Artikel 23 Betaling en bevoorschotting

1. Bij een beschikking als bedoeld in artikel 20, eerste lid, onder a, vindt de betaling van het subsidiebedrag in een keer plaats.
2. Bij een beschikking als bedoeld in artikel 20, eerste lid, onder b, wordt 100 % bevoorschot.
3. Het voorschot, bedoeld in het tweede lid, wordt in een keer betaald.
4. Indien Gedeputeerde Staten in andere dan de in het tweede lid bedoelde gevallen besluiten tot bevoorschotting van de subsidie, worden in de subsidieregeling, bedoeld in artikel 2, eerste lid, of in de beschikking tot subsidieverlening, de hoogte en de termijnen van de voorschotten bepaald.
5. De bevoorschotting, bedoeld in het tweede en vierde lid, geschiedt ambtshalve en gelijktijdig met de beschikking tot subsidieverlening.

Artikel 24 Hardheidsclausule

Door Gedeputeerde Staten kunnen in individuele gevallen bepalingen vastgesteld bij of krachtens deze verordening buiten toepassing worden gelaten of kan daarvan worden afgeweken, voor zover toepassing gelet op het belang van het doel van de regeling zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 25 Toezicht

Gedeputeerde Staten kunnen een of meer toezichthouders aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de aan de subsidieontvanger opgelegde voorwaarden en verplichtingen.

Artikel 26 Evaluatie

Gedeputeerde Staten zenden binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening en vervolgens telkens na vier jaar, aan Provinciale Staten een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk.

Artikel 27 Intrekking

De Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant wordt ingetrokken.

Artikel 28 Overgangsrecht

Voor subsidieaanvragen ingediend voor de inwerkingtreding van deze verordening blijft de Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant zijn werking behouden.

Artikel 29 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip.

Artikel 30 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene subsidieverordening Noord-Brabant.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099365

's-Hertogenbosch, 12 oktober 2012
Provinciale Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de griffier



Onderwerp

Toelichting behorende bij de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant

Nummer

3077422

Directie

Middelen

Toelichting algemeen

1. Wettelijke grondslag

Het instrument van subsidieverstreking is een van de instrumenten die door de provincie Noord-Brabant wordt ingezet om haar beleidsdoelen te bereiken. Een subsidie is de aanspraak op financiële middelen, die door de provincie wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan de provincie geleverde goederen of diensten. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in hoofdstuk 4, titel 4.2, een wettelijke regeling opgenomen voor het verstrekken van subsidies. Een belangrijk uitgangspunt is dat ingevolge artikel 4:23, eerste lid, van de Awb subsidieverstreking moet berusten op een wettelijk voorschrift. Deze Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (Asv) voorziet daarin.

2. De Asv en subsidieregelingen

De Asv is een kaderverordening. De verordening beschrijft op hoofdlijnen voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt en bevat verder delegatie- en bevoegdheidsbepalingen. Daarnaast geeft de Asv algemene procedureregels voor subsidieverstreking. De Asv verplicht Gedeputeerde Staten om de inhoudelijke en beleidsmatige aspecten van het subsidiebeleid nader uit te werken in subsidieregelingen. In een subsidieregeling kunnen Gedeputeerde Staten nadere regels stellen ten aanzien van bijvoorbeeld de te subsidiëren activiteit, de subsidievereisten en de subsidieverplichtingen voor de subsidieontvanger. Deze systematiek biedt de benodigde flexibiliteit om adequaat in te spelen op de actualiteit en de mogelijkheid om maatwerk te leveren. De term ‘nadere regels’ drukt uit waar het om gaat: Gedeputeerde Staten zijn bij het opstellen van subsidieregelingen niet geheel vrij. Zij zijn

gebonden aan de kaders van de Asv. In de verordening is daarom precies aangegeven wat subsidieregelingen moeten en mogen bevatten. Dit doet recht aan de kaderstellende rol van Provinciale Staten en past in het duale stelsel. Uitgangspunt van deze verordening is dat voor alle subsidies, behoudens begrotingssubsidies en incidentele subsidies, een subsidieregeling opgesteld wordt. Voor het verstrekken van begrotingssubsidies en incidentele subsidies bevat de Asv zelf de noodzakelijke procedureregels. Ter bevordering van de uniformiteit, duidelijkheid en onderlinge afstemming, wordt voor het opstellen van subsidieregelingen gebruik gemaakt van een model. Ten behoeve van harmonisatie en deregulering wordt voorafgaand aan het opstellen van een subsidieregeling standaard afgewogen of bundeling met andere subsidieregelingen tot de mogelijkheden behoort.

Nummer
3077422

3. De Asv in relatie tot andere wet- en regelgeving

Het subsidierecht kent een gelaagde normstelling. Dat betekent dat een logische hiërarchie van begrippen wordt opgebouwd in lagen van verschillend abstractieniveau. Eerst worden de algemene normen beschreven, dan de meer bijzondere. Normen die op een hoger regelgevingsniveau al zijn geformuleerd worden daarom op een lager niveau niet meer herhaald. Dit betekent dat:

- a. de subsidietitel in de Awb steeds in samenhang met de rest van de Awb moet worden gelezen;
- b. in de Asv geen normen worden herhaald die rechtstreeks op grond van de Awb gelden;
- c. de Asv altijd in samenhang met de Awb moet worden gelezen;
- d. in een subsidieregeling op basis van deze Asv geen normen worden herhaald die rechtstreeks op grond van de Asv of Awb gelden;
- e. een subsidieregeling altijd in samenhang met de Asv en de Awb moet worden gelezen.

Ook in de verhouding tussen Europees recht en nationaal recht geldt een gelaagde normstelling. Normen die rechtstreeks gelden op basis van het Europees recht moeten op nationaal en provinciaal niveau in acht worden genomen en worden niet meer herhaald in deze Asv of de betreffende subsidieregeling. Voor Europese subsidies, dit zijn subsidies die geheel of gedeeltelijk ten laste van de EU-begroting worden verstrekt, gelden specifieke Europese regels. Dit zijn meestal Europese verordeningen of besluiten, maar soms ook Europese documenten met een zachtere juridische status (soft law). Vaak spelen nationale bestuursorganen, zoals de provincie, een rol bij de verstrekking van Europese subsidies. Naast de op de betreffende Europese subsidie(programma's) van toepassing zijnde Europese uitvoeringsregels moet dan ook gebruik gemaakt worden van het nationale recht. In die gevallen kunnen dus zowel de Europese subsidieregels, soft law, de subsidietitel van de Awb, de subsidiekaderwetten van de verschillende ministeries en de specifieke provinciale subsidieregelingen van toepassing zijn.

4. Het subsidiebegrip

Nummer

4a. Omschrijving subsidiebegrip

3077422

Het begrip subsidie wordt in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb omschreven als (a) de aanspraak op financiële middelen, (b) door een bestuursorgaan verstrekt (c) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, (d) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Met 'subsidie' wordt een materieel begrip aangeduid. Dat betekent dat als een financiële verstrekking voldoet aan de vier kenmerken van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, het een subsidie is, ook al wordt de verstrekking met een andere naam aangeduid (bijvoorbeeld: bijdrage, vergoeding, financiering, tegemoetkoming, opdracht. Voor het antwoord op de vraag of op een bepaalde financiële verstrekking de regels met betrekking tot subsidie van toepassing zijn is dus niet bepalend welke naam daaraan wordt gegeven, maar of deze valt onder de wettelijke definitie.

Financiële verstrekkingen die niet aan de vier kenmerken van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, voldoen vallen buiten het subsidiebegrip, ook al worden ze subsidie genoemd.

a. Een aanspraak op financiële middelen

Een subsidie betreft een aanspraak op financiële middelen. Dit kan een geldbedrag zijn, maar ook een geldlening of garantstelling. De term 'aanspraak' geeft aan dat er voor een subsidie geen sprake hoeft te zijn van een definitieve financiële overdracht tussen het bestuursorgaan en de subsidieontvanger. Om die reden is een garantstelling door een bestuursorgaan ook een subsidie. Het bestuursorgaan verschaft een economisch voordeel (zonder de garantstelling zou de bank het krediet niet of tegen een hogere rente hebben verstrekt) in de vorm van een aanspraak op geld.

Het leveren van goederen of diensten door de provincie om niet of onder de kostprijs, ook wel subsidie 'in natura' genoemd, is geen aanspraak op geld en valt derhalve niet onder het subsidiebegrip van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb.

b. Verstrekt door een bestuursorgaan

Er is slechts sprake van een subsidie wanneer geld wordt verstrekt door of namens een bestuursorgaan in de zin van de Awb, zoals Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Maar de jurisprudentie heeft bepaald dat onder bepaalde omstandigheden ook privaatrechtelijke instellingen moeten worden gekwalificeerd als bestuursorgaan als zij zich als zodanig gedragen. De financiële verstrekkingen door die instellingen moeten in dat geval beschouwd worden als subsidie in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb.

c. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager
De wetgever heeft bepaald dat het bij subsidie moet gaan om bepaalde, duidelijk omschreven activiteiten van de subsidieontvanger. De bestedingsrichting van de middelen moet met andere woorden duidelijk zijn en de subsidieontvanger mag het geld ook uitsluitend aan het omschreven doel besteden. Om deze reden vallen bijvoorbeeld deelnemingen in het aandelenkapitaal van ondernemingen, sociale uitkeringen of schadevergoedingen niet onder de noemer 'subsidie'. Dat geld wordt niet voor bepaalde activiteiten van de ontvanger verstrekt.

Nummer
3077422

d. Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

Een financiële verstrekking is een subsidie als deze uitsluitend in het algemeen belang wordt verstrekt en de provincie als subsidieverstrekker zelf niet rechtstreeks bij de prestaties gebaat is. Commerciële transacties vallen dus buiten het subsidiebegrip. Er is geen sprake van subsidie als de provincie een marktconforme vergoeding betaalt voor door haar aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten. Onder betaling wordt verstaan het overhandigen van een geldbedrag dat is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economische verkeer.

4b. Subsidie of opdracht?

Met de zinsnede 'anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten' in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, heeft de wetgever de bedoeling de subsidie te onderscheiden van het begrip 'opdracht' (ofwel inkoop). Uit de definitie van de Awb volgt dat, als wordt betaald voor een opdracht, een volledige betaling volgens markttarief, deze betaling dan niet kan worden aangemerkt als subsidie of omgekeerd. Er is dus ofwel sprake van subsidie ofwel sprake van opdracht. Maar wanneer is er nu sprake van subsidie en wanneer van opdracht?

Bij subsidie wordt een financiële bijdrage gegeven voor activiteiten die om redenen van het algemeen belang wenselijk worden geacht. Het is dus overheidssteun met een stimulerend karakter voor maatschappelijke doelen. Een opdracht is daarentegen een commerciële transactie, waarbij tegen de marktprijs goederen, diensten of werken aan de provincie (zelf) worden geleverd. Omdat tegenover de verstrekking een reële economische tegenprestatie staat, is geen sprake van subsidie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de inkoop van computers of het laten schilderen van het provinciehuis.

Het is in de praktijk echter niet altijd eenvoudig om een financiële verstrekking te kwalificeren als subsidie of als opdracht. Bij twijfel moet de rechtsverhouding aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval worden vastgesteld. Daarbij kan volgens de Memorie van Toelichting bij de derde tranche van de Awb gekeken worden naar:

a. de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs;

- b. de initiatiefnemer, en;
 - c. eventuele markttransacties tussen de subsidieontvanger en derden.
- Deze criteria zijn in de jurisprudentie inmiddels verder in- en aangevuld.

Nummer
3077422

De kwalificatie van een financiële verstrekking als subsidie of als opdracht is van belang voor het toepasselijke rechtsregime. Op een subsidie zijn titel 4.2 van de Awb en de Asv van toepassing en moeten de regels over staatssteun in acht genomen worden. De subsidie wordt verstrekt via een beschikking waarop het bestuursrecht van toepassing is. Bij geschillen is de bestuursrechter bevoegd. Een opdracht geschiedt daarentegen bij overeenkomst, waarop titel 7 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is en de Europese en nationale regels over aanbesteding. De opdrachtnemer verbindt zich jegens de opdrachtgever tot het verrichten van de overeengekomen werkzaamheden. De opdrachtnemer is verplicht de overeengekomen werkzaamheden te verrichten. Bij geschillen is de burgerlijke rechter bevoegd.

Een ander belang van een juiste kwalificatie van een financiële verstrekking is dat opdrachtnemers over hun inkomsten uit opdrachten BTW moeten betalen. De prestaties van subsidieontvangers zijn echter vrijgesteld van BTW.

4c. Subsidies en Europese staatssteunregels

De regeling omtrent staatssteun is neergelegd in de artikelen 107 tot en met 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Staatssteun omvat, kort gezegd, alle voordelen van nationale overheden die door bepaalde ondernemingen worden genoten, anders dan op grond van normale commerciële transacties.

Artikel 107, eerste lid, van het VWEU omvat vijf criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of in een concreet geval een subsidie (of subsidieregeling of wijziging van een subsidieregeling) als staatssteun moet worden aangemerkt:

- a. de maatregel wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- b. de maatregel komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of producties (selectiviteit);
- c. de maatregel verschaft een voordeel dat niet langs normale weg (via de markt) zou zijn verkregen;
- d. de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen;
- e. de maatregel beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

Provinciale subsidies aan ondernemingen voldoen doorgaans aan deze criteria en zijn daarom in beginsel verboden. In beginsel, want naast de uitzonderingen van artikel 107, tweede en derde lid, van het VWEU kan voor de verstrekking van dergelijke subsidies voorafgaand daaraan goedkeuring worden verkregen van de Europese Commissie. Overigens dient het begrip 'onderneming' in het Europees recht ruim opgevat te worden. Ingevolge de jurisprudentie van het

Europese Hof is een onderneming 'elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.' Daarbij geldt dat het aanbieden van goederen en diensten een economische activiteit is, waarbij het niet van belang is of er feitelijk sprake is van concurrentie.

Nummer
3077422

Als een aangevraagde subsidie zou leiden tot verstrekking van onrechtmatige staatssteun kan de provincie deze weigeren. Omdat de plicht tot het naleven van het Europese staatssteunrecht al rechtstreeks volgt uit het Europese recht, behoeft de bevoegdheid om de subsidie te weigeren op grond van het staatssteunrecht geen grondslag in de Asv of een subsidieregeling.

Als de provincie de betreffende subsidie desondanks wenst te verstrekken, geldt als hoofdregel dat zij de subsidie moet aanmelden bij de Europese Commissie. De Europese Commissie onderzoekt vervolgens of de subsidie verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Voor een aanmeldplichtige subsidie(regeling) geldt een stand-still-beginsel. Dat wil zeggen dat de subsidie(regeling) niet mag worden uitgevoerd voordat de Commissie bij beschikking goedkeuring heeft verleend of geacht wordt goedkeuring te hebben verleend (artikel 108, derde lid, van het VWEU). Ook kan de Commissie ingevolge artikel 108, tweede lid, van het VWEU bepalen dat de betreffende subsidie(regeling) binnen een bepaalde termijn moet worden opgeheven of gewijzigd.

Op de aanmeldplicht bestaan echter een aantal uitzonderingen. Een belangrijke uitzondering betreft de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EG) nr. 2008/800, (AGV)). De AGV biedt de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën van staatssteun die steun direct te verlenen, zonder eerst een aanmeldprocedure te doorlopen en een goedkeuring te hoeven afwachten.

Een tweede belangrijke uitzondering op de aanmeldplicht is de de-minimis steun. Verordening 1998/2006 (PbEU 2006, L379) bepaalt dat 'de-minimis'-steun niet valt onder het verbod van artikel 107, eerste lid, van het VWEU. De verordening is van toepassing op gevallen waarin het bruto steunbedrag, ongeacht vorm en doel en vóór aftrek van de directe belastingen, voor een onderneming over een periode van drie jaar het plafond van € 200.000 niet overschrijdt. De de-minimisplafonds verschillen overigens per sector. Omdat de provincie bij de verstrekking van een dergelijke subsidie zich ervan moet vergewissen dat het voor de subsidieontvanger geldende plafond over de afgelopen drie fiscale jaren niet wordt overschreden, moet de subsidieontvanger een de-minimisverklaring ondertekenen.

De Europese Commissie heeft tot slot onder meer de bevoegdheid om op te dragen een in strijd met de Europese staatssteunregels verstrekte subsidie terug te vorderen tot 10 jaar na de dag waarop de subsidie aan de subsidieontvanger

verstrekt is. Nationale termijnen voor terugvordering staan hieraan niet in de weg.

Nummer
3077422

5. Deregulering, lastenvermindering, uniformering en vereenvoudiging

Met deze Asv is gestreefd naar een eenvoudig, helder en begrijpelijk systeem voor subsidieverstrekking alsmede naar een vergaande vermindering van uitvoerings- en administratieve lasten. Om deze deregulering en optimalisering van het subsidiesysteem te bereiken zijn allereerst de Aanwijzingen voor de Provinciale Regelgeving (APR) gevolgd. Dit betekent dat de Asv is opgesteld conform de geldende normen voor regelgeving (zoals rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, subsidiariteit, evenredigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid).

Daarnaast is bij het opstellen van deze verordening gekeken naar het verminderen van indieningsvereisten voor subsidieaanvragen. Om te voorkomen dat overbodige aanvraagvereisten worden gesteld, is het uitgangspunt van de Asv dat subsidie wordt aangevraagd door middel van speciaal daartoe door Gedeputeerde Staten vastgestelde aanvraagformulieren. Bij het bepalen welke gegevens door de subsidieaanvrager moeten worden ingediend nemen Gedeputeerde Staten de proportionaliteit in acht. Dat wil zeggen dat de aard en de hoeveelheid van de gevraagde gegevens in redelijke verhouding moet staan tot de omvang van de gevraagde subsidie. Zo kan per subsidie(stroom) maatwerk worden geleverd.

Verder zijn bij het opstellen van de Asv de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking gevolgd. Deze aanwijzingen zijn verplicht voor de verstrekking van rijkssubsidies en zijn vastgesteld bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling Aanwijzingen subsidieverstrekking. Door de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking als uitgangspunt te nemen voor deze Asv, is aangesloten bij de landelijke ontwikkeling om het Rijkssubsidiekader¹ (Rsk) te implementeren. Het Rsk is op 24 april 2009 door de ministerraad vastgesteld en ziet op een consistent en samenhangend geheel van maatregelen die de verantwoording en het financiële beheer van subsidies vereenvoudigen en uniformeren. Het Rijk beoogt zo de administratieve lasten met 30% te verminderen en de uitvoeringslasten met 20%, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheden om verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Ook de provincie mag met de implementatie van dit systeem op een substantiële lastenvermindering rekenen. Daarnaast wordt hiermee bijgedragen aan het bereiken van landelijke uniformiteit in de subsidieverstrekking. Zo hebben niet alleen de provincies zich gecommitteerd aan het Rsk, maar heeft ook de VNG

¹ Kader financieel beheer rijkssubsidies, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 865 en 31 031, nr. 5.

dit geheel nieuwe subsidiesysteem opgenomen in zijn modelverordening. Voor subsidieaanvragers heeft landelijke uniformiteit tot voordeel dat overal vergelijkbare eisen gelden.

Nummer
3077422

6. Rijkssubsidiekader

6a. Uitgangspunten

In deze Asv is conform het Rsk een nieuw systeem van verantwoording en financieel beheer van subsidies geïmplementeerd. Dit subsidiesysteem is gebaseerd op de volgende vier uitgangspunten:

- a. proportionaliteit;
- b. sturing op prestaties en hoofdlijnen;
- c. uniformering en vereenvoudiging;
- d. verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

a. Proportionaliteit

Het belangrijkste uitgangspunt is proportionaliteit. Dit betekent dat er een redelijke verhouding bestaat tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan.

De proportionaliteit krijgt in deze Asv invulling door te werken met drie standaard arrangementen. De arrangementen onderscheiden zich van elkaar door de voorwaarden en verplichtingen die worden gesteld aan de uitvoering en verantwoording van de subsidie. De arrangementen zijn ingedeeld op basis van een objectief criterium, namelijk het subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingseisen er worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. De arrangementen zijn niet statisch.

Gedeputeerde Staten kunnen op grond van een risicoanalyse een minder streng arrangement van toepassing verklaren.

b. Sturing op prestaties en hoofdlijnen

De Asv gaat bij de kleinere subsidies uit van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring op basis van werkelijke kosten. Prestatiesubsidiëring betekent dat er een vast bedrag wordt betaald voor een vooraf afgesproken activiteit, prestatie of prestatie-eenheid. Door het afrekenen op basis van prestaties en het schrappen van een gedetailleerde financiële verantwoording, worden bij deze subsidies de administratieve lasten en uitvoeringslasten fors verminderd.

Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. De nadruk bij de subsidieverlening ligt op het vooraf vaststellen en definiëren van de activiteit of de prestatie waarvoor de subsidie wordt verstrekt tegen een vooraf afgesproken prijs. Hierbij kunnen Gedeputeerde Staten gebruik maken van instrumenten als referentielijsten en normbedragen.

c. Uniformering en vereenvoudiging

Het derde uitgangspunt is het uniformeren, vereenvoudigen en stroomlijnen van regels en verplichtingen. Subsidieregelingen zijn vaak verschillend geformuleerd zonder dat daar een reden voor is. Hierdoor ontstaan veel

vormen van subsidieverlening en -verantwoording en een opeenstapeling van voorschriften en controles. De diversiteit wordt nog groter als ook naar andere overheden wordt gekeken. De veelheid aan verschillende regels en de versnippering compliceren de uitvoering voor zowel overheid als subsidieontvanger. Deze Asv bevat daarom uniforme en vereenvoudigde regels en verplichtingen voor de aanvraag, uitvoering en verantwoording van subsidies en sluit daarbij aan bij andere provincies, het Rijk en gemeenten.

Nummer
3077422

d. Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie

Het vierde uitgangspunt is het werken vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Dit krijgt vorm door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht verschuift naar de risicogebieden en -groepen en naar de uitzonderingen. Dit betekent ook meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies is er een sluitend systeem dat bestaat uit de volgende onderdelen: eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik (handhaving). Bij de totstandkoming van elke subsidieregeling wordt een risicoanalyse uitgevoerd die schriftelijk wordt vastgelegd. Op grond hiervan kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om aanvullende administratieve of fysieke controles uit te voeren. Dit systeem is vastgelegd in een beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (M&O-beleid).

6b. Standaard arrangementen

De drie standaard arrangementen die de Asv hanteert voor subsidieverstreking verschillen wat betreft de uitvoerings- en verantwoordingseisen. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingseisen worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. Voor het van toepassing zijn van elk van de arrangementen wordt gebruik gemaakt van grensbedragen.

arrangement 1: subsidies tot € 25.000

- direct vaststellen (d.w.z. zonder voorafgaande verlening), of;
- ambtshalve vaststellen en desgevraagd verantwoording over de prestaties

arrangement 2: subsidies van € 25.000 tot € 125.000

- verantwoording over de prestaties

arrangement 3: subsidies van € 125.000 en hoger

- verantwoording over kosten en prestaties

6c. Prestatiesubsidiëring

Bij subsidies tot € 125.000 (arrangementen 1 en 2) wordt uitgegaan van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van de

werkelijke kosten. Dit betekent dat er een vast bedrag (lumpsum) of een vast bedrag per prestatie-eenheid ($P \times Q$) wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf overeengekomen activiteit of prestatie. De subsidieontvanger moet na afloop van de activiteiten aantonen dat de activiteiten verricht zijn. Hiermee komen bij deze subsidies gedetailleerde financiële verantwoordingen te vervallen. De verantwoording geschiedt uitsluitend over de uitgevoerde activiteiten of over een vooraf bepaalde meetbare prestatie-eenheid. Daarbij geven Gedeputeerde Staten vooraf in de subsidieregeling of in de beschikking tot subsidieverlening aan op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Op basis van een risicoanalyse kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om een controle ter plaatse uit te voeren. Met name de toepassing van de arrangementen 1 en 2 dringt zowel voor de provincie als voor de subsidieontvanger het aantal handelingen in het subsidieproces terug. Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Het subsidieproces wordt daarmee ook efficiënter. Bovendien mogen Gedeputeerde Staten voor deze subsidies aan de subsidieontvanger niet de verplichting opleggen om een door een accountant opgesteld stuk, zoals een controleverklaring, te overleggen. Dit levert voor de subsidieontvanger een directe kostenbesparing op.

Conform het Rsk biedt deze Asv de mogelijkheid om een 'lichter' arrangement toe te passen op een hoger subsidiebedrag. Of dit toelaatbaar is, moet blijken uit een schriftelijk vast te leggen risicoanalyse. Als het toelaatbaar blijkt, dan leidt dit uiteraard tot een extra lastenvermindering. Een 'strenger' arrangement op een lager subsidiebedrag toepassen mag niet, omdat dit juist een lastenverzwaring betekent.

6d. Vast bedrag of vast bedrag per prestatie-eenheid

Subsidies tot € 125.000 (arrangementen 1 en 2) worden in de vorm van een vast bedrag (lumpsum) of een vast bedrag per prestatie-eenheid verstrekt ($\text{Price} \times \text{Quantity}$). De subsidieontvanger moet na afloop van de activiteiten aantonen dat de activiteiten verricht zijn. De verantwoording geschiedt over de uitgevoerde activiteiten of over een vooraf bepaalde meetbare prestatie-eenheid. Daarbij geven Gedeputeerde Staten vooraf aan op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Uitgangspunt is dat als sprake is van een subsidieregeling, dit in de subsidieregeling wordt vastgelegd en anders in de beschikking tot subsidieverlening. Op basis van een risicoanalyse kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om een controle ter plaatse uit te voeren. Zoals hiervoor bij de standaard arrangementen reeds aangegeven, brengt prestatiesubsidiëring zowel voor de provincie als de subsidieontvanger het aantal handelingen in het subsidieproces terug. Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Zo draagt prestatiesubsidiëring bij aan een efficiënter en transparanter subsidieproces.

Subsidies van € 125.000 en hoger (arrangement 3) worden op de traditionele wijze afgerekend, namelijk op basis van prestaties en gerealiseerde kosten.

Nummer
3077422

6e. Verklaring inzake werkelijke baten en lasten

Bij subsidies van € 25.000 tot € 125.000 (arrangement 2) biedt de Asv de mogelijkheid om bij wijze van hoge uitzondering op de hiervoor genoemde arrangementen de subsidieontvanger op basis van een verklaring inzake werkelijke baten en lasten aan te laten tonen dat de activiteiten zijn verricht. Een afzonderlijke prestatieverantwoording komt dan te vervallen. Verantwoording door middel van een dergelijke verklaring is echter uitsluitend toegestaan in het geval dat de baten en lasten 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.

6f. Meldingsplicht subsidieontvanger en vermindering tussentijdse rapportages

Het principe dat gewerkt wordt vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen ligt ook ten grondslag aan de vermindering van informatieverplichtingen. Dit betekent meer eigen verantwoordelijkheid voor de subsidieontvanger. Zo moet deze onverwijld melden wanneer de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel zullen worden verricht of dat niet of niet geheel aan de subsidieverplichtingen zal worden voldaan. In dat geval kunnen Gedeputeerde Staten de subsidieverlening wijzigen of intrekken, de subsidie lager of op nihil vaststellen, voorschotten opschorten of verplichtingen aanpassen. Indien er geen melding is gedaan en pas bij een aanvraag voor vaststelling of bij een steekproef blijkt dat er wel een melding gedaan had moeten worden, kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente. In geval van misbruik wordt dit geregistreerd.

Omdat de subsidieontvanger zelf verantwoordelijk is voor het melden van afwijkende omstandigheden, neemt de noodzaak om tussentijdse rapportages en verantwoordingen op te vragen af. In het kader van het vertrouwensprincipe worden daarom niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen belast met verantwoordingen, rapportages en controles. Voor subsidies van € 125.000 en hoger, waarbij de periode van uitvoering van de activiteiten meer dan 12 maanden bedraagt, geldt echter altijd de verplichting om ten hoogste een keer per periode van 12 maanden een voortgangsrapportage te overleggen. Dit laatste is noodzakelijk voor een juiste toepassing van het baten-lasten-stelsel. Een vermindering van het aantal tussentijdse rapportages levert voor zowel de provincie als voor de subsidieverstrekker een tijdsbesparing op. Bovendien leidt het voor de subsidie-ontvanger tot minder handelingen.

6g. Vereenvoudiging bevoorschotting

Vermindering van administratieve lasten voor de subsidieontvanger en uitvoeringslasten voor de provincie brengt met zich dat bevoorschotting gelijktijdig en ambtshalve plaatsvindt met de beschikking tot subsidieverlening. Dit betekent dat de subsidieontvanger geen specifieke aanvragen tot

bevoorschotting meer hoeft in te dienen en er ook geen bevoorschotting meer plaatsvindt op grond van voortgangsrapportages. Deze maatregel levert voor zowel de provincie als voor de subsidieontvanger een tijdsbesparing op. Voor de subsidieontvanger leidt het bovendien tot een vermindering van het aantal uit te voeren handelingen.

Nummer
3077422

6h. Uniforme termijnen

In deze Asv zijn de standaard beslistermijnen van het Rsk overgenomen. Het gaat om standaardtermijnen voor de standaardprocesstappen. De termijn waarbinnen een beschikking tot subsidieverlening moet worden gegeven bedraagt 13 weken na ontvangst van de aanvraag of binnen 13 weken na afloop van de periode waarin aanvragen kunnen worden ingediend. In bepaalde uitzonderingsgevallen geldt een beslistermijn van 22 of 40 weken. Alle termijnen zijn maximumtermijnen; uiteraard dient een zo kort mogelijke termijn te worden gehanteerd.

Ook de indieningstermijnen voor de subsidievaststelling zijn standaard op 13 weken gesteld, behalve bij de exploitatie- en begrotingssubsidies. Het uniformeren van termijnen draagt bij aan een transparanter subsidieproces.

6i. Uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen uurtarieven

Verschillende uitgangspunten en definities per subsidie ten aanzien van subsidiabele kosten en tarieven leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers. De Asv voorziet daarom in een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regeling voor uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen voor uurtarieven. Daarin wordt aangesloten bij het Rsk, dat voor de berekening van subsidiabele uurtarieven bij de subsidieontvanger uitgaat van standaardberekeningswijzen die zijn gebaseerd op:

- a. integrale kosten;
- b. kosten per kostendrager vermeerderd met een forfaitaire opslag voor indirecte kosten, of;
- c. een forfaitair vastgesteld uurtarief.

Bij uniforme kostenbegrippen moet gedacht worden aan uniforme definities voor kostenbegrippen als loonkosten, subsidiabele kosten, kostendrager, urenbasis, etc. Het werken met standaard berekeningswijzen en kostenbegrippen is eenvoudig en transparant, levert een tijdsbesparing op en draagt bij aan de rechtszekerheid van de subsidieontvanger.

6j. Beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies

Werken vanuit vertrouwen betekent het accepteren van een zeker risico. Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige sturing los te kunnen laten, moet aan extra randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden worden verankerd in een provinciebreed beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) te voorkomen. Risicomanagement, strikte handhaving en registratie van misbruik moeten hier deel van uitmaken. Nieuw

zijn de risicoanalyses vooraf, steekproefsgewijze verantwoording, steekproefsgewijze controles, actieve en consistente handhaving, een register misbruik en oneigenlijk gebruik (zwarte lijst) en periodieke evaluatie van alle subsidieregelingen. Door op deze manier invulling te geven aan het principe van verantwoord vertrouwen worden goedwillende burgers, bedrijven en instellingen minimaal belast en hoeven de goeden niet onder de kwaden te leiden.

Nummer
3077422

Het opstellen en toepassen van M&O- beleid vergroot de efficiency en transparantie van het subsidieproces en biedt de subsidieontvanger bovendien de vereiste rechtszekerheid. Een andere manier om transparantie en openheid over het door de provincie gevoerde subsidiebeleid te geven is het inmiddels operationele Openbare Subsidieregister. Een ieder kan in dit register zien aan wie en voor welk bedrag de provincie subsidie verleent. Daarmee functioneert dit register ook als een controlemechanisme en draagt het bij aan het M&O-beleid.

7. Handhaving

In de Asv zijn geen bepalingen opgenomen inzake de handhaving van aan een subsidie verbonden verplichtingen of de bestrijding van subsidiefraude.

Bij subsidiefraude gaat het bijvoorbeeld om het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens met het oogmerk om zo ten onrechte subsidie te verkrijgen of meer subsidie dan waar men recht op heeft. Bij de niet-nakoming van subsidieverplichtingen gaat het om een subsidieontvanger die de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet of niet naar behoren heeft verricht of anderszins de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet heeft nageleefd.

De subsidietitel van de Awb voorziet in de benodigde sancties die in deze gevallen kunnen worden opgelegd. Alle sanctiebevoegdheden zijn discretionair geformuleerd. Dit betekent dat de provincie kán overgaan tot het opleggen van een sanctie en daartoe een belangenafweging moet maken. Deze discretionaire bevoegdheid en de in dat kader te maken belangenweging is door

Gedeputeerde Staten nader ingevuld en ingekaderd in het M&O-beleid. Op grond van het communautaire recht geldt echter dat als er onregelmatigheden worden geconstateerd in de uitvoering van Europese subsidieregelingen, dit in beginsel móet leiden tot intrekking en terugvordering van de betreffende subsidie. De subsidieontvanger dient zich hiervan bewust te zijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2 Delegatie regelgevende bevoegdheid

Eerste lid Nadere regels

Dit artikel betreft de overdracht van bevoegdheden van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten ontleen aan dit artikel de bevoegdheid om nadere subsidieregelingen op te stellen ter uitvoering van deze verordening. Dat het hier om een delegatiebepaling gaat wordt zichtbaar

gemaakt door gebruik van de zinsnede “door Gedeputeerde Staten”. Het artikel noemt negen beleidsvelden waarop Gedeputeerde Staten subsidieregelingen mag maken. Deze indeling in beleidsvelden is afkomstig uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten juncto de Regeling informatie voor derden. Voor deze landelijke standaard voor provincies is bewust gekozen, omdat de provinciale begrotingsindeling regelmatig aan verandering onderhevig is, terwijl de gekozen functionele indeling verankerd is in genoemde Rijksregelgeving en veel minder snel zal wijzigen. Bovendien is met deze functies en de bijbehorende subfuncties uit bijlage 1a van de Regeling informatie voor derden, gegarandeerd dat alle beleidsterreinen worden bestreken. Zo vallen onder het beleidsveld welzijn ook sport en kunst. Op grond van het eerste lid zijn Gedeputeerde Staten niet alleen bevoegd, maar ook verplicht om voor het verstrekken van subsidie een subsidieregeling op te stellen. Dit lid doet verder recht aan artikel 4:23, eerste lid, van de Awb dat de eis bevat dat er voor de verstrekking van subsidie altijd een wettelijke grondslag moet bestaan (in de vorm van een subsidieregeling).

Nummer
3077422

Tweede lid Afwijking

Omdat het opstellen van een subsidieregeling niet in alle gevallen is vereist, geeft het tweede lid aan in welke gevallen dat niet hoeft. Zo is een uitzondering in de Awb gemaakt voor subsidies die rechtstreeks op grond van een Europees programma worden verstrekt. Ook maakt de Awb een uitzondering voor de begrotingssubsidies en de incidentele subsidies. Deze uitzonderingen worden ook wel “buitenwettelijke” subsidies genoemd, omdat ze geen grondslag vinden in een subsidieregeling. Voor de buitenwettelijke incidentele subsidies geldt wel een verslagverplichting op grond van artikel 4:23, vierde lid, van de Awb. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten jaarlijks een verslag dienen te publiceren van alle verstrekte incidentele subsidies. Indien er sprake is van meerdere incidentele subsidies, die op grond van de regels omtrent staatssteun gemeld moeten worden bij de Europese Commissie, adviseert de Europese Commissie hiervoor een subsidieregeling te maken, omdat zij de voorkeur heeft voor het toetsen van één regeling boven meerdere losse aanvragen.

Artikel 3 Vereisten nadere regels

Eerste lid Minimumvereisten

In de Awb zijn diverse minimumvereisten gesteld waar een subsidieregeling aan moet voldoen. De bepalingen die Gedeputeerde Staten verplicht moeten opnemen in een subsidieregeling zijn opgesomd in het eerste lid van dit artikel. Ter bevordering van de kwaliteit en uniformiteit van subsidieregelingen binnen de provincie Noord-Brabant wordt voor het opstellen van subsidieregelingen gebruik gemaakt van een standaardmodel. Zowel de artikelen van deze verordening als die van het standaardmodel voor subsidieregelingen volgen de chronologie van het proces van subsidieverstrekking.

Onder h Evaluatie

Voor evaluatie komen in aanmerking zowel de mate van verwezenlijking van de

doelstellingen en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming van de desbetreffende subsidieregeling op deze verordening en eventuele andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Welke vorm van evaluatie moet worden gekozen, zal afhangen van onder meer het gewicht van de desbetreffende subsidieregeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan de evaluatie verbonden lasten. In het algemeen lijkt een evaluatietermijn van vier jaar, in samenhang met de statenperiode, in de rede te liggen. Onder omstandigheden kan echter een andere termijn de voorkeur verdienen.

Alle subsidieregelingen zullen daarnaast jaarlijks aan het eind van het kalenderjaar worden onderzocht op noodzaak van actualisatie. Bij deze actualisatie kunnen dan de subsidieplafonds voor het nieuwe kalenderjaar worden aangepast, alsmede technische wijzigingen in de regeling worden doorgevoerd die uit de uitvoeringspraktijk zijn gebleken. Tevens kan dit wijzigingsmoment worden gebruikt om beleidsmatig bij te sturen als de regeling niet het gewenste effect lijkt te sorteren.

Tweede lid Facultatieve bepalingen

Hier zijn de bepalingen opgenomen die Gedeputeerde Staten facultatief kunnen opnemen in een subsidieregeling.

Onder h Reservevorming

Gedeputeerde Staten kunnen bij exploitatiesubsidies en begrotingssubsidies bepalingen over reservevorming opnemen in de desbetreffende subsidieregeling respectievelijk de beschikking tot subsidieverlening indien dit beleidsmatig wenselijk is. Veelal zullen bepalingen omtrent reservevorming een inperking van reservevorming betekenen. In andere gevallen kan het juist wenselijk zijn een bepaalde mate van reservevorming toe te staan, bijvoorbeeld in het kader van de afbouw van een subsidie. Door het toestaan van reservevorming wordt het voor de subsidieontvanger mogelijk om andere financiers aan te trekken. Hij kan dan een eigen vermogensbuffer opbouwen, zodat hij op termijn op eigen benen kan staan en subsidie wellicht niet meer nodig is.

Artikel 4 Delegatie bevoegdheid tot besluitvorming

Eerste lid Bestuurlijke en financiële competentie

Dit lid biedt de grondslag voor Gedeputeerde Staten om alle besluiten te nemen die rondom het subsidieverleningsproces nodig zijn. Gedeputeerde Staten zijn daarmee bevoegd om alle soorten subsidies, genoemd in artikel 4:23 van de Awb, te verstrekken. Dus ook de begrotingssubsidies en de incidentele subsidies. Toegevoegd is de voorwaarde dat de in de provinciale begroting voor het desbetreffende beleidsdoel opgenomen gelden toereikend zijn. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten slechts subsidie kunnen verstrekken, indien Provinciale Staten de desbetreffende begrotingspost hebben goedgekeurd.

Tweede lid Aard bevoegdheden**Nummer**

De hier gegeven opsomming geeft een nadere invulling van wat Provinciale Staten onder het verstrekken van subsidie verstaan en waartoe Gedeputeerde Staten precies gedelegeerd zijn.

3077422

Derde lid Andere doelgebonden en niet-doelgebonden verplichtingen

Dit lid vormt de wettelijke grondslag voor Gedeputeerde Staten om naast de standaardverplichtingen van artikel 4:37 van de Awb ook de verplichtingen genoemd in de artikelen 4:38 en 4:39 van de Awb aan een beschikking tot subsidieverlening te mogen verbinden. Zonder een dergelijke grondslag in deze verordening zouden Gedeputeerde Staten hiertoe niet bevoegd zijn.

Vierde lid Afwijking**Onder a Hardheidsclausule**

Het toepassen van de hardheidsclausule is slechts zeer sporadisch nodig als er een goede subsidieregeling aan ten grondslag ligt. Het moet immers gaan over onvoorzienbare gevallen. Wat te voorzien is, dient vooraf in de subsidieregeling te worden geregeld. Besluiten tot afwijking van deze verordening of een subsidieregeling op grond van de hardheidsclausule zijn om die reden voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en mogen niet in mandaat worden afgedaan.

Onder b Begrotingssubsidies en incidentele subsidies

Incidentele subsidies kenmerken zich door het ontbreken van een subsidieregeling, waardoor er geen inhoudelijk vastomlijnd beleid bestaat waarbinnen een gemandateerde zou mogen besluiten.

Begrotingssubsidies zijn subsidies van doorgaans grote financiële omvang aan een unieke subsidieontvanger voor een exclusieve prestatie. Ofschoon de financiële competentie in algemene zin reeds is afgedekt, doordat Provinciale Staten deze subsidieontvangers met naam en bedrag via de begroting heeft goedgekeurd, is het van groot belang dat de juiste verplichtingen aan deze subsidies worden verbonden. Bijvoorbeeld verplichtingen over de toegestane reservevorming, het bevoorschottingsregime en dergelijke. Aangezien voor deze buitenwettelijke subsidies niet kan worden teruggevallen op een subsidieregeling is het noodzakelijk per begrotingssubsidie maatwerk te leveren. Ook voor begrotingssubsidies geldt derhalve dat er geen vastomlijnd beleid bestaat waarbinnen een gemandateerde zou mogen besluiten.

Het verstrekken van incidentele subsidies en begrotingssubsidies is om die reden voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en worden niet in mandaat afgedaan.

Artikel 4a Wet Bibob

Om te voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit in de hand werkt is in 2003 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) ingesteld. Voor de invoering van de Wet Bibob konden alleen de politie en het Openbaar Ministerie ingrijpen als er sprake was van malafide praktijken. Met de Wet Bibob hebben nu ook andere bestuursorganen, zoals gemeenten, provincies en aanbestedende diensten als Rijkswaterstaat een

bestuurlijk instrument waarmee ze de mogelijkheid hebben om bedrijven en personen te screenen en criminele activiteiten aan te pakken. Ze kunnen bij vermoeden van malafide praktijken de integriteit van houders en aanvragers van vergunningen en subsidies laten onderzoeken en toetsen bij het landelijk bureau Bibob.

Nummer
3077422

De bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om van dit Bibob-artikel gebruik te maken is een discretionaire bevoegdheid. Gedeputeerde Staten kunnen dus zelf bepalen voor welke subsidies zij deze mogelijkheid willen creëren. De resultaten van de risicoanalyses vooraf kunnen daarbij bepalend zijn. Ook de uiteindelijke toepassing van de bevoegdheden van de Wet Bibob is een discretionaire bevoegdheid. Gedeputeerde Staten moeten altijd zelf een belangenafweging maken. Deze discretionaire bevoegdheid en de in dat kader te maken belangenafweging is door Gedeputeerde Staten nader ingevuld en ingekaderd in een daartoe opgestelde beleidsregel inzake toepassing Wet Bibob.

Artikel 5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

In dit artikel wordt aan Gedeputeerde Staten de opdracht gegeven misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan. Gedeputeerde Staten hebben de in dit artikel genoemde verplichtingen voor het tegen gaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies uitgewerkt in een beleidsregel (M&O-beleid). Het M&O-beleid vormt een belangrijk onderdeel van het nieuwe subsidiesysteem en ziet op een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente handhaving. Daarnaast maken ook de risicoanalyses vooraf, steekproefsgewijze controles, toepassing van de Wet Bibob, een register misbruik en oneigenlijk gebruik (zwarte lijst) en de periodieke evaluatie van alle subsidieregelingen deel uit van dit beleid.

Artikel 6 Doelgroep

Onder a Rechtspersonen

Het verstrekken van subsidies aan rechtspersonen heeft binnen de provincie Noord-Brabant de voorkeur. Verstrekking van gelden aan rechtspersonen is financieel minder risicovol dan verstrekking aan natuurlijke personen, omdat rechtspersonen veelal meer financiële buffers hebben om in verhaalsituaties gelden terug te betalen. Bovendien zijn rechtspersonen door hun omvang doorgaans beter in staat gewenste projecten te ontwikkelen. Rechtspersonen zullen daardoor beter in staat zijn de met de subsidie beoogde doelstellingen van Gedeputeerde Staten te bereiken.

Onder b Natuurlijke personen

In sommige gevallen kan verstrekking van subsidie aan natuurlijke personen toch aangewezen en zinvol zijn voor het bereiken van de gewenste beleidsdoelstellingen. Vanwege de hiervoor geschetste financiële risico's dient hier echter terughoudend mee te worden omgegaan. Indien het toch wenselijk is om natuurlijke personen aan te wijzen als doelgroep van de subsidie kan het

zinnig zijn garanties in te bouwen om te zorgen dat bij misbruik of oneigenlijk gebruik verhaal mogelijk is. Te denken valt aan een bankgarantie. Verplichte samenwerkingsverbanden van rechtspersonen en natuurlijke personen zijn natuurlijk ook mogelijk en dragen eveneens bij aan risicospreiding.

Nummer
3077422

Artikel 7 Vormen van subsidie

Eerste lid Subsidievormen

Onder a Projectsubsidie

Bij een projectsubsidie gaat het om subsidie voor producten, activiteiten of een samenhangend geheel van activiteiten die afgebakend zijn in de tijd. Projectsubsidies zijn altijd gericht op een specifiek eindresultaat. De in het kader van het project uitgevoerde activiteiten behoren op het moment van de subsidieaanvraag niet tot de alledaagse bedrijfsvoering. Het gaat hier dus niet om de reguliere activiteiten van de aanvrager, maar om eenmalige en specifieke projecten, die zonder subsidie niet tot stand zouden komen. Veelal betreft het innovatieve activiteiten; de zogenaamde “kersen op de taart”. Voorbeelden van projectsubsidies zijn subsidie voor het aanleggen van grasdaken, subsidie voor het nemen van energiebesparende maatregelen, subsidie voor de bouw van een topsportlocatie, subsidie voor grondverbeteringsprojecten, etc. Projectsubsidies worden altijd verstrekt op basis van een subsidieregeling.

Onder b Exploitatiesubsidie

Een exploitatiesubsidie is een subsidie voor een of meer kalenderjaren. Onder de term exploitatiesubsidie wordt ook de zogenaamde budgetsubsidie begrepen. Een budgetsubsidie is de strengere variant van de exploitatiesubsidie, omdat er meer op prestaties wordt gestuurd dan bij de exploitatiesubsidie. Bij dit soort subsidies gaat het om een structurele subsidie die wordt verstrekt voor activiteiten die behoren tot de kernactiviteiten die de subsidieontvanger gewoonlijk in het kader van zijn dagelijkse bedrijfsvoering ontplooit. Het gaat dus om subsidiëring van een deel of alle reguliere werkzaamheden van de aanvrager. Meestal is de subsidieontvanger voor een groot deel van zijn bestaan of de instandhouding van zijn bedrijf afhankelijk van de desbetreffende subsidie. Voorbeelden van exploitatiesubsidies zijn een jaarlijkse subsidie aan jeugdzorgaanbieders of een jaarlijkse subsidie voor een instelling die het bedrijfsleven adviseert over economische activiteiten. Exploitatiesubsidies worden altijd verstrekt op basis van een subsidieregeling.

Onder c Begrotingssubsidie

In bepaalde gevallen is het toegestaan om niet op basis van een subsidieregeling, maar op basis van een post op de begroting subsidie te verlenen. Artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb bepaalt hierover dat er geen wettelijk voorschrift is vereist, indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. Een begrotingssubsidie is een zogenaamde buitenwettelijke subsidie. De vermelding van de ontvanger en het bedrag kan overigens ook in de toelichting bij de begroting worden gedaan. Vermelding in een subsidieprogramma is

echter niet voldoende volgens de toelichting van de Awb. Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost kan met name aan de orde zijn bij exploitatiesubsidies die, veelal structureel, slechts aan één of enkele ontvangers worden verstrekt. Het betreft een subsidie voor een unieke subsidieontvanger en een exclusieve prestatie. Jaarlijks wordt bij het vaststellen van de begroting getoetst of er (nog steeds) sprake is van een unieke positie van subsidieontvanger in de markt, omdat er anders strijd kan ontstaan met Europese regelgeving. Door in de begroting of de toelichting bij de begroting de subsidieontvanger en het bedrag te vermelden, is publieke controle mogelijk en kan een wettelijke subsidieregeling achterwege blijven. Ingegeven door de wens om te komen tot heldere, voor alle subsidievormen geldende formele vereisten is er bij het opstellen van deze verordening voor gekozen om ook begrotingssubsidies in deze verordening op te nemen. Hiermee wordt bereikt, dat ook voor begrotingssubsidies de formele vereisten met betrekking tot aanvraag, indiening en behandeling gelden en dat ook de arrangementen van het rijkssubsidiekader van toepassing zijn. De bestuurlijke en administratieve lasten worden hierdoor beperkt.

Nummer
3077422

Onder d Incidentele subsidie

Voor een incidentele subsidie is geen wettelijk voorschrift (subsidieregeling) nodig. In artikel 4:23, vierde lid, onderdeel d, van de Awb is neergelegd, dat in incidentele gevallen kan worden afgezien van het basisvereiste dat slechts op grond van een wettelijk voorschrift subsidie kan worden verstrekt. Die situatie doet zich voor, indien er noch een subsidieregeling, noch vast beleid is die voorzien in subsidiëring van de desbetreffende activiteiten. Een incidentele subsidie is dus net als een begrotingssubsidie een zogenaamde buitenwettelijke subsidie. Het initiatief voor een incidentele subsidie ligt vrijwel altijd bij de subsidieaanvrager. Zou het initiatief immers bij de provincie liggen, dan was er wel beleid en een subsidieregeling. Incidentele subsidies zijn daarom bedoeld voor gevallen, waarin zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is. Meestal zal het gaan om eenmalige projectsubsidies, veelal in de vorm van een zogenaamde waarderingssubsidie. Bijvoorbeeld een bepaalde maatschappelijk relevante stichting bestaat 25 jaar en vraagt vanwege dit jubileum een incidentele subsidie aan. Een subsidie voor maximaal één jaar, maar met een groot aantal subsidieontvangers, is dus niet incidenteel. Een subsidie aan één subsidieontvanger met een structureel karakter, dat wil zeggen dat meerdere keren achter elkaar subsidie wordt verleend voor dezelfde activiteiten, mag ook niet als incidenteel worden gezien. Evenmin is een eenmalige subsidie voor alle scholen in het basisonderwijs een incidentele subsidie. Ingegeven door de wens om te komen tot heldere, voor alle subsidievormen geldende formele vereisten is er bij het opstellen van deze verordening voor gekozen om ook incidentele subsidies in deze verordening op te nemen. Hiermee wordt bereikt, dat ook voor incidentele subsidies de formele vereisten met betrekking tot aanvraag, indiening en behandeling gelden en dat ook de arrangementen van het rijkssubsidiekader van toepassing zijn. De bestuurlijke en administratieve lasten worden hierdoor beperkt.

Tweede lid Wijze van subsidieverstrekking**Nummer**

3077422

Waar voorheen meestal sprake was van de meer traditionele vorm van subsidies in de zin van ‘subsidie in de vorm van een geldbedrag’, waarbij het geld dus niet meer bij de provincie terug komt, wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van subsidie in de vorm van een geldlening of subsidie in de vorm van een garantstelling. Hierdoor vloeit het geld ook weer terug naar de provincie (revolving funds). Bij een lening is het revolverend karakter snel duidelijk. De middelen worden via een subsidie in de vorm van een geldlening uitgeleend en later weer terugbetaald. Na elke aflossing kunnen de middelen opnieuw worden ingezet. Een subsidie in de vorm van een garantie heeft ook een indirect revolverend karakter. De waarde van de garantie daalt in de loop van de tijd en loopt af als de lening waarop de garantie betrekking heeft is afgelost. Daarna kan de garantie opnieuw worden ingezet. Door de inzet van deze nieuwe subsidievormen kan er meer worden bereikt met minder geld.

Deze revolverende manier van subsidiëren is met name geschikt voor projectsubsidies met voldoende kastromen, zodat er door de subsidieontvanger voldoende middelen worden gegenereerd om te kunnen aflossen. In hoeverre een revolving fund zichzelf in stand kan houden, hangt voor de provincie af van de mate waarin er inkomsten kunnen worden gegenereerd. Inkomsten kunnen worden gegenereerd door het heffen van een rente bij een lening of een premie bij een garantie.

Voor het aangaan van geldleningen en garantstellingen hebben Gedeputeerde Staten ingevolge de Provinciewet toestemming nodig van Provinciale Staten.

Deze toestemming is bij subsidies in de vorm van een geldlening of garantstelling gegarandeerd, doordat Provinciale Staten vooraf altijd de begrotingspost moeten goedkeuren, op grond waarvan de subsidieregeling wordt opgesteld en op grond waarvan de subsidies worden verstrekt. Dit is geregeld in artikel 4, eerste lid van deze verordening. Op basis van die bepaling mogen Gedeputeerde Staten subsidie verstrekken. Het verstrekken van subsidie in de vorm van een geldlening of een garantstelling is minder risicovol, dan het verstrekken van subsidie in de vorm van een geldbedrag. Doordat de leningen grotendeels weer zullen worden terugbetaald en de garantstellingen waarschijnlijk maar enkele keren echt tot uitbetaling komen, houdt de provincie veel meer geld in kas. Bij subsidie in de vorm van een geldbedrag komt het geld niet meer terug bij de provincie. Net als subsidie in de vorm van een geldbedrag wordt een garantstelling of lening altijd verstrekt met het oog op bepaalde door de subsidieontvanger te verrichten activiteiten.

Onder a Geldbedrag

Subsidie in de vorm van een geldbedrag is de meest voorkomende vorm van subsidies. Bij het verstrekken van subsidies op deze wijze wordt in toenemende mate met tendersystemen (alleen de beste projecten komen voor subsidie in aanmerking) gewerkt, in plaats van dat projecten op volgorde van binnenkomst worden gesubsidieerd tot het plafond is bereikt. Voorwaarde is wel dat de subsidieactiviteiten zich lenen voor een tendervorm, gezien de daarmee gemoeide tijd en uitvoeringslasten.

Onder b Geldlening**Nummer**

3077422

Subsidie in de vorm van een geldlening is een andere, veelal revolverende, vorm van subsidieverstreking. Een geldlening is een afspraak tussen de subsidieaanvrager en de provincie. De provincie spreekt af om tijdelijk middelen beschikbaar te stellen. De subsidieontvanger verplicht zich om de middelen terug te betalen. Dit kan tegen een lagere rente dan marktconform en zelfs ook renteloos, maar dan dienen wel de staatssteunaspecten te worden meegenomen in die afweging en ook het revolverende karakter kan in gevaar komen. Het risico voor de provincie is dat de subsidieontvanger de uitgeleende middelen niet of slechts gedeeltelijk terugbetaalt, ook wel kredietrisico genaamd, door bijvoorbeeld faillissement van de subsidieontvanger.

Onder c Garantstelling

Naast subsidie in de vorm van een geldlening is ook subsidie in de vorm van een garantstelling een, vaak revolverende, vorm van subsidieverstreking. Er bestaan verschillende soorten garantstellingen. Het meest gebruikelijk is een garantstelling die gekoppeld is aan de terugbetaling van een lening, ook wel borgstelling genoemd. Er zijn ten minste drie partijen bij een garantstelling betrokken, te weten de subsidieontvanger, de provincie en de bank. Een garantstelling is een afspraak tussen de subsidieaanvrager en de provincie. De provincie spreekt af om borg te staan voor een door een bank verstrekte lening aan de subsidieontvanger. Als de subsidieontvanger zich niet aan de betalingsafspraken met de bank houdt, kan de bank zich tot de provincie wenden. De provincie betaalt vervolgens aan de bank. Alleen bij wanbetaling hoeft de provincie dus te betalen. Evenals een geldlening kan een garantstelling zowel marktconform als niet-marktconform worden verleend. In het laatste geval moeten de regels omtrent staatssteun in acht worden genomen.

Artikel 8 Weigeringsgronden**Eerste lid Algemene weigeringsgronden**

In de artikelen 4:25 en 4:35 van de Awb worden diverse wettelijke weigeringsgronden genoemd waarvan Gedeputeerde Staten gebruik kunnen maken bij het verstrekken van subsidie. Deze weigeringsgronden zijn rechtstreeks van toepassing op het verstrekken van subsidie.

Naast deze wettelijke weigeringsgronden hebben Provinciale Staten in dit lid ook nog enkele algemene weigeringsgronden opgenomen die dwingend van toepassing zijn op het verstrekken van alle subsidies op grond van deze verordening. Gedeputeerde Staten hebben daarbij dus niet, zoals in de Awb, een discretionaire bevoegdheid om de weigeringsgronden al dan niet toe te passen. Gedeputeerde Staten hebben wel de bevoegdheid om in de desbetreffende subsidieregeling nog aanvullende weigeringsgronden op te nemen die specifiek betrekking hebben om de te subsidiëren activiteiten. Dat blijkt uit de in de aanhef van dit artikel gebruikte zinsnede: “in ieder geval”. Voor incidentele subsidies en begrotingssubsidies vormt artikel 8 het enige afwegingskader, omdat er geen subsidieregeling aan ten grondslag ligt.

Onder a Ondergrens**Nummer**

Deze weigeringsgrond is bedoeld om de uitvoeringslasten van de provincie te beperken.

3077422

Tweede lid Bezoldigingsnorm

Met deze weigeringsgrond wordt invulling gegeven aan de wens om subsidiegelden op een maatschappelijk verantwoorde wijze in te zetten. Een exploitatie- of begrotingssubsidie wordt in zijn geheel geweigerd als uit een subsidieaanvraag blijkt dat de aanvrager van een dergelijke subsidie bestuurders en andere personen die voor hem werkzaam zijn bezoldigt boven het salaris van een minister én de desbetreffende aanvrager voor meer dan 50% van zijn inkomsten afhankelijk is van subsidies of bijdragen van de overheid.

Om te bepalen of het gestelde bezoldigingsmaximum wordt overschreden worden niet alleen de bezoldiging, maar ook de toelagen en toeslagen van de betreffende bestuurders of andere personen in de berekening betrokken.

Wanneer een overschrijding eerst achteraf bij gelegenheid van de subsidievaststelling wordt geconstateerd, zal dit tot lagere vaststelling en overeenkomstige terugvordering van verstrekte voorschotten leiden. Vaststelling op nihil en volledige terugvordering ligt in beginsel voor de hand.

Voor de toepasselijkheid van de weigeringsgrond is het in principe niet van belang of de betreffende exploitatie- of begrotingssubsidie wordt gefinancierd uit de autonome middelen van de provincie of uit bijvoorbeeld een doeluitkering. Mocht voor deze laatste categorie echter rijksregelgeving afwijkende regels voorschrijven, dan wijkt deze bepaling van rechtswege.

Artikel 9 Subsidievereisten

Verwezen wordt naar de toelichting bij de vormen van subsidie in artikel 7.

Artikel 10 Berekeningswijze subsidiabele kosten

Om de totstandkoming van het subsidiebedrag van uurtarieven te vereenvoudigen hebben Gedeputeerde Staten een regeling inzake uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen vastgesteld. In die regeling worden eenduidige definities gebruikt voor kostenbegrippen, zoals integrale kosten, urenbasis, loonkosten, indirecte kosten, overhead, kosten van derden, etc. Verder wordt uitgegaan van drie standaardberekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven, namelijk de berekening op basis van integrale kosten, de berekening op basis van een uurtarief per kostendrager, vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten of het hanteren van forfaitair vastgestelde uurtarieven. Bij deze laatste twee berekeningswijzen wordt bovendien uitgegaan van uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven, zoals het aantal werkbare uren op jaarbasis. In de desbetreffende subsidieregeling of in de beschikking tot subsidieverlening bepalen Gedeputeerde Staten volgens welke van de drie gestandaardiseerde berekeningswijzen subsidieontvanger de subsidiabele kosten dient te berekenen. Daarbij wordt in principe aangesloten bij de praktijk van de subsidieontvanger, maar bij de afweging tussen het al dan niet bieden van een keuzemogelijkheid

aan de subsidieontvanger wegen Gedeputeerde Staten ook de administratieve- en uitvoeringslasten.

Nummer
3077422

Artikel 11 Niet subsidiabele kosten

Dit artikel heeft betrekking op BTW die bedrijven kunnen verrekenen respectievelijk BTW die overheden kunnen compenseren.

Artikel 12 Vereisten subsidieaanvraag

Het uitgangspunt van dit artikel is dat subsidie wordt aangevraagd door middel van een speciaal daartoe door Gedeputeerde Staten vastgesteld aanvraagformulier. Het vaststellen van een aanvraagformulier door Gedeputeerde Staten dient het ordelijke verloop van de behandeling van aanvragen.

Het aanvraagformulier bevat een overzicht van de gegevens die van de subsidieaanvrager benodigd zijn om een subsidieaanvraag goed te kunnen beoordelen. Het bestaat uit een algemeen deel met algemene gegevens, zoals naam, adres, woonplaats en een bijzonder deel. De in het bijzondere deel gevraagde gegevens zijn specifiek afgestemd op de desbetreffende subsidie of subsidieregeling. Zo dient op basis van deze verordening bij exploitatie- en begrotingssubsidies in ieder geval altijd een verklaring te worden toegevoegd dat de bezoldiging van bestuurders en personen werkzaam voor de subsidieaanvrager niet uitgaat boven het salaris van een minister.

De aard en de hoeveelheid van de gevraagde gegevens moet op basis van het proportionaliteitsbeginsel altijd in redelijke verhouding staan tot de aard en de omvang van de gevraagde subsidie en steeds terug te voeren zijn op de desbetreffende subsidieregeling en deze verordening. Daarnaast mogen Gedeputeerde Staten op basis van artikel 4:2 van de Awb die gegevens vragen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover subsidieaanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Aanvraagformulieren zijn te vinden op de provinciale website www.brabant.nl of kunnen op verzoek worden toegestuurd.

Artikel 13 Subsidiearrangementen

Eerste en tweede lid Prestatiesubsidiëring

Bij subsidies tot € 125.000 wordt uitgegaan van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van werkelijke kosten. Dit betekent dat er een vast bedrag (lumpsum) of een vast bedrag per prestatie-eenheid (Price x Quantity) wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf bepaalde activiteit of prestatie. De subsidieontvanger moet na afloop van de activiteiten aantonen dat de activiteiten verricht zijn. Hiermee komen bij deze subsidies gedetailleerde financiële verantwoordingen te vervallen. De verantwoording geschiedt uitsluitend over de uitgevoerde activiteiten of over een vooraf bepaalde meetbare prestatie-eenheid. Voor deze subsidies wordt dus niet aan de subsidieontvanger de verplichting opgelegd om een door een accountant opgesteld stuk, zoals een controleverklaring, te overleggen.

Derde lid Gerealiseerde kosten

Bij subsidies van € 125.000 en hoger wordt uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies, namelijk op basis van gerealiseerde kosten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van prestaties én financiële verantwoording (gerealiseerde kosten).

Europese regelgeving

Een aantal specifieke eisen aan de verantwoording en controle van subsidies worden voorgeschreven door Europese regelgeving. Dit speelt vooral bij Europese subsidies, cofinanciering door Europa en bij subsidies die als staatssteun kunnen worden aangemerkt. Indien de subsidieactiviteit geheel of gedeeltelijk met Europese gelden wordt gefinancierd, gelden de Europese voorschriften gericht op verantwoording van de uitgaven. Voor staatssteun moet worden geborgd dat de subsidie niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt. Als toepassing van deze verordening in strijd is met Europese regelgeving gaat laatstgenoemde regelgeving voor.

Artikel 14 Verdelingswijzen

Omdat de omvang van het voor verstrekking van subsidies beschikbare bedrag wordt beperkt door een subsidieplafond, wordt in de subsidieregeling bepaald hoe de beschikbare gelden over de in beginsel voor honorering in aanmerking komende aanvragen worden verdeeld.

In de praktijk wordt meestal gekozen voor de verdeling volgens de regel “wie het eerst komt, het eerst maalt” of op basis van rangschikking na onderlinge vergelijking van alle binnengekomen aanvragen, ook wel tender genoemd. Een enkele keer wordt het beschikbare bedrag evenredig verdeeld over alle aanvragers en zo nu en dan wordt er geloot.

Onder a Volgorde van binnenkomst

Bij verdeling op volgorde van binnenkomst is het tijdstip van de indiening van de aanvraag min of meer toevallig. In veel gevallen is dit het meest praktisch hanteerbare systeem. Behandeling van aanvragen op volgorde van binnenkomst is vooral bruikbaar bij grote aantallen aanvragen, als het wenselijk is de indiening van aanvragen en de verwerking daarvan in tijd te spreiden en als de activiteiten waarvoor de subsidie bedoeld is, zodanig in de subsidieregeling zijn omschreven dat de beoordeling van de aanvragen vrij eenvoudig is. Het voordeel van dit toedelingssysteem is dat direct gestart kan worden met subsidieverlening zodra de eerste aanvraag binnen is. Er hoeft immers geen tenderperiode te worden afgewacht en geen onderlinge vergelijking te worden gedaan.

Voorbeelden waarbij dit systeem kan worden toegepast zijn subsidie voor het verwijderen van asbest, subsidie voor het treffen van energiezuinige maatregelen, subsidie voor natuurbeheer.

Onder b Tendersysteem**Nummer**

3077422

Bij een tendersysteem moeten aanvragen binnen een bepaalde periode worden ingediend, waarna wordt voorzien in een gelijktijdige beslissing op aanvragen op grond van een onderlinge vergelijking aan de hand van een aantal criteria. Voor een tenderprocedure wordt gekozen wanneer de relatieve kwaliteit van de aanvrager, de aanvraag en de uit te voeren activiteit relevant worden gevonden voor de realisering van de doelstelling van de desbetreffende subsidieregeling. De bedragen van de subsidieaanvragen die binnen de tenderperiode zijn ingediend en voldoen aan alle vereisten worden bij elkaar opgeteld. Indien het totaal van die subsidieaanvragen het subsidieplafond van de tenderperiode niet overschrijdt, komen alle subsidieaanvragen voor subsidie in aanmerking. Indien er meer aanvragen binnenkomen dan gehonoreerd kunnen worden en het subsidieplafond wel wordt overschreden, vindt een vergelijking van alle aanvragen op een aantal criteria plaats. Als wordt gekozen voor het tendersysteem stellen Gedeputeerde Staten in de desbetreffende subsidieregeling verdeelcriteria en een puntentoedeling vast, aan de hand waarvan de subsidieaanvragen worden beoordeeld en gerangschikt. De subsidie wordt dan verdeeld in de volgorde van de rangschikking totdat het subsidieplafond wordt bereikt.

Het voordeel van het op deze wijze selecteren van de beste of meest geschikte aanvragen is dat de doelstellingen waarvoor de subsidie beschikbaar wordt gesteld zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Een nadeel kan zijn dat pas na de tenderperiode en de onderlinge vergelijking de subsidies kunnen worden verstrekt, waardoor deze procedure een langere doorlooptijd kent.

Het tendersysteem is bijvoorbeeld geschikt bij subsidies voor innovatief onderzoek of bij subsidies voor kunst- en cultuuruitingen. Soms wordt het tendersysteem ook gebruikt om een prijsvraag vorm te geven.

Onder c Evenredigheid

Bij verdeling van subsidies naar evenredigheid wordt, net als bij het tendersysteem gebruik gemaakt van een tenderperiode waarbinnen subsidieaanvragers hun aanvraag kunnen indienen. Het totale beschikbare subsidiebedrag (subsidieplafond) wordt vervolgens evenredig verdeelt over alle subsidieaanvragers. Alle subsidieaanvragen die binnen de tenderperiode zijn binnengekomen en aan de subsidievereisten voldoen, doen dus mee in deze verdeling. Er valt niemand af.

Onder d Loting

Meestal zal loting in combinatie met een andere verdelingswijze worden gebruikt. Bijvoorbeeld een tendersysteem met een loting, indien meerdere projecten op hetzelfde puntenaantal eindigen. Of een loting bij op volgorde van binnenkomst, indien op de dag dat het subsidieplafond overschreden zou worden twee aanvragen tegelijkertijd binnenkomen.

Artikel 15 Beslistermijnen subsidieverlening

De genoemde beslistermijnen gelden voor alle arrangementen en betreffen maximumtermijnen. Uiteraard wordt er naar gestreefd de beslistermijn zo kort mogelijk te houden. Indien een beschikking niet binnen de termijn kan worden

gegeven, wordt dit aan de aanvrager medegedeeld en wordt daarbij een zo kort mogelijke termijn genoemd, waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:14 van de Awb). De in dit artikel genoemde termijnen worden op basis van artikel 4:15 van de Awb opgeschort met de duur van een eventuele reactietermijn voor de aanvrager voor het aanleveren van door Gedeputeerde Staten gevraagde extra informatie.

Nummer
3077422

Onder d Nader onderzoek

Een beslistermijn van 22 weken is aan de orde in gevallen waarin waarneming ter plaatse nodig is om te kunnen vaststellen of de subsidieaanvrager wel of niet in aanmerking komt voor de subsidie.

Onder e Internationale peerreviews en beoordelingscommissies

Deze beslistermijn van 40 weken betreft uitzonderlijke gevallen, waarin de subsidieverstreking afhankelijk is van internationale werkzaamheden.

Artikel 17 Meldingsplicht

Dit artikel verplicht de subsidieontvanger de ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de subsidie te melden. Hierbij wordt uitgegaan van de voorwaarden en verplichtingen die aan de subsidie zijn gesteld. De subsidieontvanger doet onverwijld melding aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen hierop naar bevind van zaken handelen. Een dergelijke melding kan leiden tot het intrekken of wijzigen van de subsidieverlening, het opschorten van voorschotten of het aanpassen van verplichtingen of het lager of zelfs op nihil vaststellen van de subsidie. De meldingsplicht geldt gedurende het hele proces van subsidieverstreking, dus vanaf de subsidieverlening tot aan de subsidievaststelling. Indien er geen melding is gedaan en pas bij een aanvraag voor vaststelling of bij een steekproef blijkt dat er wel een melding gedaan had moeten worden, kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente. In geval van misbruik wordt dit geregistreerd.

Artikel 18 Verplichtingen bij vermogensvorming

Dit artikel is nodig, omdat artikel 4:41 van de Awb een facultatieve subsidieverplichting bevat voor gevallen waarin de subsidie bij de subsidieontvanger tot vermogensvorming heeft geleid. Het bepaalde in artikel 4:41 van de Awb geldt alleen wanneer de grondslag daarvoor in deze verordening is opgenomen. Artikel 18 impliceert dat een vergoeding verschuldigd is in situaties waarbij de subsidieontvanger de voor de gesubsidieerde activiteiten gebruikte of bestemde goederen vervreemdt of bezwaart of de bestemming daarvan wijzigt, een schadevergoeding ontvangt voor verlies of beschadiging, de activiteiten heeft beëindigd, de subsidieverlening of vaststelling wordt ingetrokken of de rechtspersoon wordt ontbonden. De hoogte van de vergoeding wordt door Gedeputeerde Staten bepaald op de wijze zoals aangegeven in dit artikel.

Artikel 19 Tussentijds voortgangsverslag

Nummer

3077422

Dit artikel moet in nauwe samenhang met artikel 17 worden gelezen. De subsidieontvanger is zelf verantwoordelijk voor het melden van afwijkende omstandigheden, waardoor de noodzaak om tussentijdse rapportages en verantwoordingen op te vragen afneemt. Een tussentijds voortgangsverslag mag alleen worden opgelegd indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt meer dan 12 maanden bedraagt. In het kader van het vertrouwensprincipe worden niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen belast met verantwoordingen, rapportages en controles.

Eerste lid Voortgangsverslag niet mogelijk

Bij subsidies tot € 25.000 mogen Gedeputeerde Staten geen verplichting opleggen om een tussentijds voortgangsverslag te overleggen.

Tweede lid Voortgangsverslag mogelijk

Bij subsidies van € 25.000 tot 125.000 hebben Gedeputeerde Staten wel de discretionaire bevoegdheid om de verplichting van een tussentijds voortgangsverslag op te leggen. Dat blijkt uit de “kan”-bepaling in dit lid. Of Gedeputeerde Staten van de bevoegdheid tot het opleggen van een tussentijds voortgangsverslag gebruik maken zal mede afhangen van de uitkomsten van de uitgevoerde risicoanalyse.

Derde lid Voortgangsrapportage verplicht

Voor subsidies van € 125.000 en hoger geldt wel altijd de verplichting om ten hoogste een keer per periode van 12 maanden een voortgangsverslag te overleggen, indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt meer dan 12 maanden bedraagt. Dit is ook noodzakelijk voor een juiste werking van het baten-lasten-stelsel.

Artikel 20 Vaststelling subsidies tot € 25.000

Eerste lid Arrangement 1

Bij dit arrangement zijn de administratieve lasten en de uitvoeringslasten het laagst. Het subsidiebedrag is een vast bedrag (lumpsum) voor een vooraf bepaalde activiteit of prestatie. Kenmerkend is dat de subsidieontvanger achteraf niet standaard verantwoording hoeft af te leggen. Binnen dit arrangement zijn twee varianten mogelijk:

- a. de subsidie wordt direct vastgesteld;
- b. de subsidie wordt ambtshalve vastgesteld.

De keuze voor direct vaststellen of ambtshalve vaststellen maken Gedeputeerde Staten op basis van een risicoanalyse per subsidieregeling of, als een subsidieregeling ontbreekt, op basis van objectiveerbare gronden.

Onder a Direct vaststellen

Direct vaststellen van de subsidie betekent dat de definitieve hoogte van de subsidie meteen wordt bepaald, zonder dat er eerst een toekenning plaats vindt via een besluit tot subsidieverlening. Bij toepassing van deze variant wordt de

subsidie afgehandeld op basis van de aanvraag en vindt er achteraf geen verantwoording plaats. De subsidie kan worden verstrekt voorafgaand aan of na afloop van de subsidiabele activiteit.

Nummer
3077422

In situaties waarin de subsidie pas na afloop van de activiteit wordt verstrekt, de subsidie niet gebonden is aan specifieke verplichtingen (waarderingssubsidie) of bij subsidies van geringe financiële omvang, kan deze variant worden gehanteerd. Als wordt gekozen voor de “achteraf subsidie”, worden de bewijsstukken van de prestatie 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 maximale toegestane Europese steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden. Indien de activiteiten nog moeten plaatsvinden dan ligt ambtshalve vaststellen meer voor de hand.

Onder b Ambtshalve vaststellen

In deze variant wordt de subsidie eerst verleend en na afloop van de prestatie ambtshalve, dat wil zeggen zonder aanvraag tot vaststelling van de subsidieontvanger, vastgesteld. Zolang de termijn voor de ambtshalve vaststelling nog niet is verstreken, houden Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om steekproefsgewijs verantwoording te vragen en zo nodig terug te vorderen. Als de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend nog moeten plaatsvinden, ligt deze variant het meest voor de hand.

Bij toepassing van deze variant wordt de subsidie verleend en wordt er voor 100% voorschot verleend. De subsidie wordt vervolgens binnen 22 weken na afloop van de activiteit ambtshalve vastgesteld door de provincie. Binnen deze termijn vraagt de provincie steekproefsgewijs aan de subsidieontvanger verantwoording af te leggen. Daarbij is het mogelijk de subsidieontvanger fysiek of administratief te controleren of aan de verplichtingen is voldaan. Deze steekproef is gebaseerd op een risicogeoriënteerde benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang, samenstelling en achtergrond van de doelgroep. Vooraf wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht en welke bewijsstukken de subsidieontvanger in de eigen administratie moet bewaren. Voorbeelden van bewijsstukken zijn bijvoorbeeld een deelnemerslijst van een congres of een publicatie van een onderzoek.

Als de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteit niet, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen verricht, moet hij dit verplicht melden bij Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten zullen dan, afhankelijk van de situatie, de subsidie ambtshalve op een lager bedrag kunnen vaststellen. Ook kunnen Gedeputeerde Staten nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd. Deze meldingsplicht geldt voor alle arrangementen maar is met name in dit eerste arrangement essentieel door het ontbreken van een standaard verantwoording. Als bij de desgevraagde verantwoording of controle blijkt dat niet aan de meldingsplicht is voldaan, kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente.

Tweede en derde lid Verantwoorden van prestatie**Nummer**

3077422

De verantwoording geschiedt over de prestatie (bijvoorbeeld een congres of toneelstuk). Bij de prestatieverantwoording kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, alternatieve toetsen, deskundigenverklaring of bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie, entreebewijzen etc.). De bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, nemen Gedeputeerde Staten in de subsidieregeling op of in de verleningsbeschikking. Het is toegestaan om steekproefsgewijs aanvullende informatie op te vragen of ter plekke te controleren of de prestatie is verricht.

Vierde lid Verboden verplichtingen

Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten gevraagd. Om die reden mogen Gedeputeerde Staten geen verplichtingen opleggen tot het bijhouden of overleggen van een administratie of het overleggen van een door een accountant opgesteld stuk, zoals een controleverklaring.

Vijfde en zesde lid Termijnen

Verlenging van de in het vijfde en zesde lid genoemde beslistermijnen is niet mogelijk. Wel geldt artikel 4:14 van de Awb.

SiSa

Indien subsidie wordt verstrekt aan een medeoverheid in het kader van een specifieke uitkering wordt verantwoording afgelegd overeenkomstig de beginselen van Single information, Single audit, als bedoeld in de artikelen 17a en 17b van de Financiële-verhoudingswet.

Europese regelgeving

Zie de toelichting bij artikel 13.

Artikel 21 Vaststelling subsidies van € 25.000 tot € 125.000**Eerste lid Arrangement 2**

Bij dit arrangement is de hoofdregel dat het subsidiebedrag een vast bedrag is voor een vooraf bepaalde prestatie of prestatie-eenheid. In tegenstelling tot het eerste arrangement wordt wel standaard verantwoording afgelegd.

Derde en vierde lid Verantwoorden van prestatie

De verantwoording geschiedt over de prestatie (bijvoorbeeld een sportevenement of een tentoonstelling) of een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid (bijvoorbeeld het aantal bezoekers van een evenement). Bij de prestatieverantwoording kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, alternatieve toetsen, deskundigenverklaring of bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie, entreebewijzen etc.). De bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie

te verantwoorden, nemen Gedeputeerde Staten in de subsidieregeling op of in de verleningsbeschikking. Het is toegestaan om steekproefsgewijs aanvullende informatie op te vragen of ter plekke te controleren of de prestatie is verricht.

Nummer
3077422

Vijfde lid Verboden verplichtingen

Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten gevraagd. Om die reden mogen Gedeputeerde Staten geen verplichtingen opleggen tot het bijhouden of overleggen van een administratie of het overleggen van een door een accountant opgesteld stuk, zoals een controleverklaring.

Zesde lid Uitzondering

Soms blijkt het niet mogelijk om de prestatie(-eenheid) vooraf te definiëren. In deze gevallen is het ook niet goed mogelijk een subsidiebedrag hieraan te koppelen omdat de kosten dan vooraf moeilijk zijn in te schatten. Als in deze specifieke gevallen het toekennen van een vast bedrag voor een vooraf gedefinieerde prestatie tot onaanvaardbare resultaten zou leiden, biedt het subsidiesysteem de mogelijkheid om te verantwoorden op basis van een opgave van de totale kosten. De verantwoording vindt plaats op basis van een (bestuurs)verklaring van de subsidieontvanger over het totaal van kosten en baten van de prestatie. Hiervoor maakt de subsidieontvanger gebruik van de daartoe door Gedeputeerde Staten vastgestelde verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten. Het gaat daarbij om een globaal overzicht waaruit blijkt dat de gesubsidieerde activiteit heeft plaatsgevonden met daaraan verbonden kosten; dus geen gedetailleerde kostenverantwoording. Bij toepassing van deze variant komt een volledige en diepgaande prestatieverantwoording te vervallen. Volstaan kan worden met een beknopte toelichting op de prestatie.

In geval van begrotingssubsidies en exploitatiesubsidies kan bij de verantwoording ook om de stand van de egalisatiereserve worden gevraagd. De opgave van de gerealiseerde baten en lasten leidt tot het totale subsidiebedrag. Hierdoor worden detaildiscussies over onderliggende financiële posten voorkomen. Als de kosten lager zijn dan begroot, wordt de subsidie lager vastgesteld (eventueel teruggevorderd). Als de kosten hoger uitvallen, wordt ten hoogste het maximaal verleende subsidiebedrag uitgekeerd. Als de activiteiten niet volledig zijn uitgevoerd maar het bedrag wel is besteed, is het aan Gedeputeerde Staten (beleidsafweging) of het gehele subsidiebedrag wordt uitgekeerd. Deze wijze van verantwoorden (bestuursverklaring) vormt een uitzondering die alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast.

Achtste lid Termijnen

Verlenging van de in dit lid genoemde beslistermijn is niet mogelijk. Wel geldt artikel 4:14 van de Awb.

SiSa

Indien subsidie wordt verstrekt aan een medeoverheid in het kader van een specifieke uitkering wordt verantwoording afgelegd overeenkomstig de

beginselen van Single information, Single audit, als bedoeld in de artikelen 17a en 17b van de Financiële-verhoudingswet.

Nummer
3077422

Europese regelgeving

Zie de toelichting bij artikel 13.

Artikel 22 Vaststelling subsidies van € 125.000 en hoger

Eerste lid Arrangement 3

Dit arrangement sluit aan bij de traditionele afrekening van subsidies, namelijk op basis van gerealiseerde kosten. De vaststelling van de subsidie vindt dus plaats op basis van prestaties en financiële verantwoording. Ten opzichte van de huidige praktijk wordt vereenvoudiging bereikt door het vervallen van de voorschotaanvragen en tussentijdse rapportages bij subsidies met een looptijd korter dan één jaar.

Derde en vierde lid Verantwoorden van prestatie

De verantwoording geschiedt over de prestatie (bijvoorbeeld een congres of toneelstuk) of over een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid (bijvoorbeeld het aantal bezoekers van een evenement). Bij de verantwoording over de prestatie kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, alternatieve toetsen, deskundigenverklaring of bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie, entreebewijzen etc.). De bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, nemen Gedeputeerde Staten in de subsidieregeling op of in de verleningsbeschikking. Het is toegestaan om steekproefsgewijs aanvullende informatie op te vragen of ter plekke te controleren of de prestatie is verricht.

Vijfde lid Verantwoorden van gerealiseerde kosten

Naast verantwoording over de prestatie moet de subsidieontvanger ook de gerealiseerde kosten verantwoorden. Dit artikel geeft aan op welke wijze dit dient te gebeuren.

Omdat de kosten van een controleverklaring hoog zijn en vooral bij kleine subsidies tot disproportionele lasten leiden, wordt een controleverklaring enkel bij subsidies van € 125.000 en hoger geëist.

Bij exploitatie- en begrotingssubsidies zal de controleverklaring ook zien op het al dan niet voldoen aan het bezoldigingsmaximum dat als weigeringsgrond in artikel 8, onder b, is opgenomen

Zesde lid Termijnen

Verlenging van de in dit lid genoemde beslistermijn is niet mogelijk. Wel geldt artikel 4:14 van de Awb.

SiSa

Indien subsidie wordt verstrekt aan een medeoverheid in het kader van een specifieke uitkering wordt verantwoording afgelegd overeenkomstig de

beginselen van Single information, Single audit, als bedoeld in de artikelen 17a en 17b van de Financiële-verhoudingswet.

Nummer
3077422

Europese regelgeving

Zie de toelichting bij artikel 13.

Artikel 23 Betaling en bevoorschotting

Voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens een in de subsidieregeling of in de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsregime. Indien de subsidieontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft, dat de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt, kunnen Gedeputeerde Staten, indien nodig, het bevoorschottingsregime en de hoogte van de nog te ontvangen voorschotten aanpassen.

Artikel 24 Hardheidsclausule

De hardheidsclausule kan worden toegepast in het geval onverkorte toepassing van deze verordening en de daarop berustende subsidieregelingen, gelet op het belang van het doel van de regeling, leidt tot onbillijkheden. Het moet daarbij gaan om individuele en onvoorziene gevallen. Zoals in de toelichting bij artikel 4 reeds is vermeld zal het toepassen van de hardheidsclausule slechts zeer sporadisch nodig zijn als er een goede subsidieregeling aan ten grondslag ligt. Wat te voorzien is, kan immers in de desbetreffende regeling worden geregeld. Besluiten tot afwijking van deze verordening of een subsidieregeling op grond van de hardheidsclausule zijn voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en worden niet in mandaat afgedaan.

Artikel 25 Toezicht

De werkzaamheden die door of namens de provincie worden verricht om na te gaan of subsidievereisten en subsidieverplichtingen worden nageleefd, worden aangeduid als toezicht op de naleving van die voorschriften. Artikel 5:11 van de Awb vereist dat de grondslag voor inschakeling van een toezichthouder is geregeld bij of krachtens wettelijk voorschrift.

Artikel 26 Evaluatie

De eerste evaluatie van deze verordening zal plaatsvinden in 2015. Bij de evaluatietermijnen wordt aangesloten bij de huidige zittingsperiode van de Staten.

Voor evaluatie komen in aanmerking zowel de mate van verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening en de neveneffecten, als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Artikel 28 Overgangsrecht

Een nieuwe regeling heeft in principe exclusieve werking, dat wil zeggen dat een regeling niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding

voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen. Een nieuwe regeling is dus in principe direct van toepassing op alle nieuwe maar ook op bestaande situaties. Aangezien deze verordening door de introductie van het nieuwe landelijke uniforme subsidiekader, alsmede opname van een bezoldigingsnorm veel wijzigingen bevat ten opzichte van de Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant, wordt exclusieve werking niet wenselijk geacht. Voor alle subsidieaanvragen die voor de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend blijft daarom de Algemene subsidieverordening Provincie Noord-Brabant zijn werking behouden.

Nummer
3077422

Artikel 29 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip. Dat wil zeggen dat Gedeputeerde Staten een afzonderlijk inwerkingtredingsbesluit moeten nemen.

's-Hertogenbosch, 12 oktober 2012

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

Voorzitter,

Secretaris,

Bijlage 2 Leeswijzer arrangementen Algemene subsidieverordening Noord-Brabant

Subsidies	Arrangement 1a tot € 25.000	Arrangement 1b tot € 25.000	Arrangement 2 van € 25.000 tot € 125.000	Arrangement 3 van € 125.000 en hoger
Procedure	Direct vaststellen <i>Artikel 20, eerste lid, onder a</i>	Verlenen en ambtshalve vaststellen <i>Artikel 20, eerste lid, onder b</i>	Verlenen en vaststellen <i>Artikel 21, eerste lid.</i>	Verlenen en vaststellen <i>Artikel 22, eerste lid</i>
Subsidiebedrag	Vooraf vastgesteld vast bedrag voor afgesproken prestatie <i>Artikel 13, eerste lid</i>	Vooraf vastgesteld vast bedrag voor afgesproken prestatie <i>Artikel 13, eerste lid</i>	Vooraf vastgesteld vast bedrag voor afgesproken prestatie of prestatie-eenheid <i>Artikel 13, tweede lid</i>	Bedrag op basis van prestaties en gerealiseerde kosten <i>Artikel 13, derde lid</i>
Tussen-rapportage	Geen <i>Artikel 19, eerste lid</i>	Geen <i>Artikel 19, eerste lid</i>	Uitsluitend bij subsidies > 1 jaar, desgewenst 1 keer per 12 maanden <i>Artikel 19, tweede en vierde lid</i>	Uitsluitend bij subsidies > 1 jaar: standaard 1 keer per 12 maanden <i>Artikel 19, derde en vierde lid</i>
Bevoorschotting/betaling	Betaling 100% in een keer <i>Artikel 23, eerste lid</i>	Ambtshalve 100% bevoorschotting, in een keer betaald <i>Artikel 23, tweede, derde en vijfde lid</i>	Ambtshalve bevoorschotting conform vooraf vastgestelde hoogte en termijnen <i>Artikel 23, vierde en vijfde lid</i>	Ambtshalve bevoorschotting conform vooraf vastgestelde hoogte en termijnen <i>Artikel 23, vierde en vijfde lid</i>
Verantwoording	Geen	• Bewijs van prestatie bewaren • Meldingsplicht bij veranderingen • Steekproefsgewijze verantwoording over prestatie <i>Artikelen 17 en 20, tweede lid</i>	• Bewijs van prestatie bewaren • Meldingsplicht bij veranderingen • Standaard verantwoording over prestatie <i>Artikelen 17 en 21, derde lid</i>	• Bewijs van prestatie bewaren • Meldingsplicht bij veranderingen • Standaard verantwoording over prestatie en gerealiseerde kosten • Controleverklaring accountant <i>Artikelen 17 en 22, derde en vijfde lid</i>

Subsidies	Arrangement 1a tot € 25.000	Arrangement 1b tot € 25.000	Arrangement 2 van € 25.000 tot € 125.000	Arrangement 3 van € 125.000 en hoger
Controle	Eventueel steekproefsgewijze controle <i>Artikel 5, onder c, en 25</i>	Eventueel steekproefsgewijze controle <i>Artikelen 5, onder c, en 25</i>	Eventueel steekproefsgewijze controle <i>Artikelen 5, onder c, en 25</i>	Eventueel steekproefsgewijze controle <i>Artikelen 5, onder c, en 25</i>
Lasten- vermindering	• Geen verantwoording over de prestatie • Geen financiële verantwoording • Geen door accountant opgesteld stuk • Geen tussenrapportage • Geen afzonderlijke aanvragen voor verlening en vaststelling, geen aanvraag voor bevoorschotting	• Geen verantwoording over de prestatie, tenzij steekproef • Geen financiële verantwoording • Geen door accountant opgesteld stuk • Geen tussenrapportage • Geen aanvragen voor vaststelling en bevoorschotting.	• Geen financiële verantwoording • Geen door accountant opgesteld stuk • In beginsel geen tussenrapportage • Geen aanvraag voor bevoorschotting (Mogelijkheid om o.b.v. risicoanalyse arrangement 1 van toepassing te verklaren)	• Geen tussenrapportages bij subsidies < 1 jaar • Geen aanvraag voor bevoorschotting (Mogelijkheid om o.b.v. risicoanalyse arrangement 1 of 2 van toepassing te verklaren)

Bijlage 3 Transponeringstabel Algemene subsidieverordening Noord-Brabant

Oude Asv	Nieuwe Asv	
Artikel	Artikel	Toelichting
1	1	
2, eerste lid	2, eerste lid	De nieuwe Asv sluit voor beleidsterreinen aan bij genoemde begrotingsposten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten jo. de Regeling informatie voor derden.
2, tweede lid	2, eerste lid; 3	
2, derde lid	vervallen	Bepaling stond op gespannen voet met het uitgangspunt van de dualisering.
3, eerste lid	6, onder a; 12	Bewijsstukken voor rechtspersoonlijkheid worden gevraagd via het aanvraagformulier.
3, tweede lid	vervallen	Indien een wijziging van de statuten relevant is voor de uitvoering van activiteiten en verplichtingen, dient dit door de subsidieontvanger gemeld te worden op grond van artikel 17 van de nieuwe Asv.
3, derde lid	6, onder b	
3, vierde lid	8, eerste lid, onder b	
4, eerste en tweede lid	7	Aangepaste redactie. De nieuwe Asv introduceert andere subsidievormen, die beter aansluiten bij de praktijk.
4, derde lid	vervallen	Zie artikel 7 van de nieuwe Asv
5, eerste t/m derde lid	3, eerste lid, onder e; 4, eerste lid	
5, vierde lid	4, tweede lid	
5, vijfde lid	vervallen	De bevoegdheid tot mandaat door Gedeputeerde Staten ligt ingevolge de Awb reeds besloten in de aan hen gedelegeerde bevoegdheden tot regelgeving en besluitvorming. De mandaatbevoegdheid wordt ingeperkt door artikel 4, vierde lid, van de nieuwe Asv.
6, onder a	8, eerste lid, onder c en d	
6, onder b	vervallen	Deze weigeringsgrond is in de praktijk nauwelijks controleerbaar en daardoor niet handhaafbaar gebleken.
6, onder c	8, eerste lid, onder b	Deze weigeringsgrond ligt besloten in artikel 8, eerste lid, onder b, van de nieuwe Asv.
6, onder d	vervallen	Deze weigeringsgrond is in de praktijk nauwelijks controleerbaar en daardoor niet handhaafbaar gebleken.
6, onder e	vervallen	Deze weigeringsgrond geldt rechtstreeks op grond van het Europese recht en behoeft om

		die reden geen grondslag in de nieuwe Asv.
7, eerste en tweede lid	Vervallen	Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder g, van de nieuwe Asv bepalen Gedeputeerde Staten per subsidieregeling de wijze waarop het binnen het subsidieplafond beschikbare bedrag wordt verdeeld.
8, eerste t/m derde lid	4, derde lid	De bevoegdheid voor Gedeputeerde Staten om standaardverplichtingen aan een subsidie te verbinden ligt reeds besloten in artikel 4:37 Awb. De bevoegdheid om ontbindende en opschortende voorwaarden aan een subsidie te verbinden vloeit reeds voort uit artikel 3:38, eerste lid, BW jo. artikel 3:59 BW.
8, vierde lid	vervallen	Deze verplichting is in strijd met de uitgangspunten van het Rijkssubsidiekader. De verplichting geldt daarnaast reeds op grond van het BW.
9	18	
10, eerste t/m derde lid	Vervallen	Deze verplichtingen zijn in strijd met de uitgangspunten van het Rijkssubsidiekader. Een regeling van de betreffende verplichtingen conform het Rijkssubsidiekader is in de nieuwe Asv neergelegd in: - artikel 20 voor subsidies tot € 25.000; - artikel 21 voor subsidies van € 25.000 tot € 125.000; - artikel 22 voor subsidies van € 125.000 en hoger.
10, vierde lid	16, onder b	
10, vijfde lid	16, onder a	De verplichte instandhoudingsduur is teruggebracht van 10 jaar naar 5 jaar en sluit daardoor beter aan bij Europese regelgeving.
10, zesde en zevende lid	22, vijfde lid	
11	vervallen	Een algemene regeling inzake kruissubsidiëring wordt niet meer wenselijk geacht.
12	vervallen	De betreffende eisen vloeien rechtstreeks voort uit het Europese recht.
13	11	
14, eerste en tweede lid	16 en 19	In overeenstemming gebracht met het Rijkssubsidiekader.
14, derde en vierde lid	17	
14, vijfde lid	vervallen	De bevoegdheid voor het opnemen van een begrotingsvoorbehoud vloeit voort uit artikel 4:34 Awb. Een begrotingsvoorbehoud moet worden opgenomen in de beschikking tot subsidieverlening en kan niet in een algemene

		bepaling in de Asv worden opgenomen.
15, eerste lid	2, eerste lid; 3	
15, tweede lid	vervallen	Is in strijd met de uitgangspunten van het Rijkssubsidiekader.
16	25	
17 t/m 36	vervallen	Is verwerkt in de nieuwe subsidievormen en aangepast aan het Rijkssubsidiekader.
37	24	
38	29	
39	28	
40	30	

Nota "Kader financieel beheer rijkssubsidies"

*Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudig financieel beheer en
efficiënte uitvoering van rijkssubsidies*

Ministerie van Financiën

24 april 2009

INHOUD

1. Inleiding	3
1.1 Leeswijzer	4
2. Uitgangspunten en reikwijdte	5
2.1 Bijdrage van het subsidiekader aan kabinetsdoelstellingen	5
2.2 Uitgangspunten	5
2.3 Toepassing van het kader	8
3. Wat levert het op?.....	9
3.1 Lasten van subsidieontvangers en subsidieverstrekkers	9
3.2 Besparingspotentieel.....	9
3.3 Impact van het subsidiekader	11
4. Het subsidiekader.....	12
4.1. Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen.....	13
4.2 Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen.....	19
4.3 Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden	24
4.4 Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau.....	25
4.5 Invloed van EU-regelgeving	25
5. Implementatie.....	28
Bijlage 1 Advies Adviescollege toetsing administratieve lasten	
Bijlage 2 Advies Algemene Rekenkamer	
Bijlage 3 Reactie op het advies van de Algemene Rekenkamer	

1. Inleiding

Het voorliggende kader financieel beheer rijkssubsidies (hierna: subsidiekader) uniformeert en vereenvoudigt de regels voor het financiële beheer en de verantwoording van subsidies en is op 24 april 2009 vastgesteld door de ministerraad. Dit subsidiekader is één van de speerpunten die in de kabinetsnota "Vernieuwing van de Rijksdienst" is aangekondigd om te komen tot een efficiëntere en kleinere overheid. Het kader maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten dat door de Minister van Financiën vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het financieel management van het Rijk (artikel 10 Comptabiliteitswet) is voorgesteld. Het kabinet heeft deze maatregelen, waaronder het subsidiekader, aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer (kamerstuk II 31 031/29 949, nr. 19). Het kader is ook aangekondigd in het Plan van Aanpak regeldruk bedrijven 2007-2011 van het kabinet om de lasten voor bedrijven te verminderen (Kamerstukken 29515, nr. 202). De Algemene Rekenkamer en het Adviescollege toetsing administratieve lasten hebben hun positieve waardering voor het voorliggende subsidiekader uitgesproken. Hun adviezen –bijgevoegd bij dit rapport- worden betrokken bij de verdere uitwerking en evaluatie van het subsidiekader.

Het instrument subsidie wordt breed ingezet om beleidsdoelen van de overheid te bereiken. Een subsidie is een financiële bijdrage die door een bestuursorgaan wordt verstrekt om een bepaalde activiteit uit te voeren. In 2007 verstrekten alle ministeries (exclusief de zelfstandige bestuursorganen) in totaal circa 70.000 subsidies aan diverse doelgroepen, zoals burgers, bedrijven en instellingen. In het huidige systeem kost het aanvragen van en verantwoorden over rijkssubsidies subsidieontvangers veel tijd, geld en ergernis. Ook de overheid heeft te maken met hoge lasten bij de uitvoering van subsidieregelingen. Gezamenlijk lopen deze lasten jaarlijks op tot circa € 280 miljoen. Per subsidie kunnen deze lasten, afhankelijk van het type regeling, oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Om deze lasten terug te dringen voert het kabinet een uniform bindend kader in voor de uitvoering en het financieel beheer van subsidies. Daarnaast beoogt het subsidiekader het financiële beheer van subsidies te vereenvoudigen en als gevolg daarvan fouten te verminderen. De afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer meermaals onvolkomenheden in het subsidiebeheer geconstateerd. Rode draad hierin is dat ministeries door de ingewikkelde en uiteenlopende procedures en voorwaarden fouten maken. Hierdoor moet veel aandacht en energie worden besteed aan de controle en aan formaliteiten.

Deze nota bevat het resultaat van de interdepartementale uitwerking van het uniforme subsidiekader waarvan de contouren in de hiervoor genoemde brief aan de Tweede Kamer zijn neergelegd. Het kader wordt verankerd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst en wordt - via die aanwijzingen - verplicht voor alle rijkssubsidies en subsidies die worden verstrekt door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Vanaf 1 januari 2010 is het kader verplicht voor nieuwe of gewijzigde subsidieregelingen en voor nieuwe subsidies die door het Rijk worden verstrekt op basis van (kader-) wetten. Voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012 waarbinnen de wet- en regelgeving zal moeten worden aangepast. Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21).

Met dit subsidiekader wordt een sluitend systeem geïntroduceerd van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, controle en een consequente toepassing van het sanctiebeleid. Daarmee biedt het systeem voldoende mogelijkheden om op rijksniveau verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Het kabinet kiest voor een systeem dat uitgaat van vertrouwen en risico-oriëntatie. Een meer risicogeoriënteerd systeem betekent een zekere risicoacceptatie; belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden. Met het voorgestelde kader wordt een forse besparing op de kosten voor subsidies bereikt zowel voor de overheid als voor de subsidieaanvragers. De besparing van het subsidiekader op rijkssubsidies en subsidies van ZBO's wordt globaal geraamd op 30% van de administratieve lasten (AL) voor subsidieontvangers en op ruim 20% van de uitvoeringslasten van de overheid (UL). Dit komt neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen UL). De percentages zijn berekende gemiddelden voor alle rijkssubsidies. Per subsidieregeling kan de besparing lager of hoger uitvallen.

De beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep blijft in het kader buiten beschouwing. De complexiteit van de uitvoering van subsidieregelingen en de lasten voor de subsidieontvangers zijn echter voor een groot deel gelegen in de voorwaarden die aan de ontvanger worden gesteld. Hoe minder of hoe eenvoudiger beleidsvoorwaarden worden gesteld, hoe efficiënter de verantwoording en de controle kunnen worden ingericht. Bij het opstellen van een subsidieregeling moet daarom altijd de afweging worden gemaakt tussen de noodzaak van (specifieke) voorwaarden en de lasten die dit tot gevolg heeft in de uitvoering en verantwoording.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en reikwijdte

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de wijze waarop het subsidiekader invulling geeft aan het kabinetsbeleid. De hoofdlijnen van het subsidiekader worden beschreven aan de hand van de uitgangspunten. Voorts wordt ingegaan op de reikwijdte en het bindende karakter van het kader.

Hoofdstuk 3 Wat levert het op?

Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige administratieve- en uitvoeringslasten die momenteel gepaard gaan met subsidies en het besparingspotentieel van het subsidiekader. Hierbij wordt inzicht gegeven in de mate waarop verschillende maatregelen bijdragen aan dit besparingspotentieel.

Hoofdstuk 4 Het subsidiekader

In hoofdstuk 4 wordt het subsidiekader beschreven langs drie met elkaar samenhangende onderdelen:

1. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en toepassing van grensbedragen;
2. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
3. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Daarnaast wordt ingegaan op de Europese aspecten die samenhangen het subsidiekader.

Hoofdstuk 5 Implementatie

Hoofdstuk 5 geeft op hoofdlijnen aan hoe het kader wordt geïmplementeerd.

2. Uitgangspunten en reikwijdte

2.1 Bijdrage van het subsidiekader aan kabinetsdoelstellingen

Het subsidiekader bestaat uit drie met elkaar samenhangende onderdelen:

1. drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarbij de toepassing afhankelijk is van de hoogte van het subsidiebedrag;
2. uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces; en
3. rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Het subsidiekader gaat uit van de visie van het kabinet ten aanzien van het functioneren van de overheid zoals die is neergelegd in de Nota Vernieuwing Rijksdienst en het Coalitieakkoord. Hiervan is de kerngedachte dat een betere en kleinere overheid realiseerbaar is, mits voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden waaronder eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder controle en werken vanuit vertrouwen. Het subsidiekader sluit ook aan bij de ontwikkelingen die zijn ingezet met het interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en Controletoren ('Verantwoordelijkheid en verantwoording', Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2003-2004, nr. 3) en de hierop volgende kabinetsreactie (Kamerstukken II, 2004-2005, 29 950 nr.1). De essentie hiervan is dat sturing op hoofdlijnen in samenhang met risicomanagement voorkomt dat beheersingsmaatregel op beheersingsmaatregel wordt gestapeld en veelvuldig uitgebreide rapportages moeten worden gevraagd.

2.2 Uitgangspunten

Het subsidiekader is gebaseerd op vier uitgangspunten, die in de navolgende paragrafen worden toegelicht:

1. proportionaliteit;
2. sturing op prestaties en hoofdlijnen;
3. uniformering en vereenvoudiging; en
4. verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

2.2.1 Proportionaliteit

Het voornaamste uitgangspunt van het kader is proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan. Uit onderzoek naar de administratieve- en uitvoeringslasten¹ in 2008 blijkt dat de totale lasten van subsidies, afhankelijk van het type regeling, kunnen oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. Dit komt doordat in de huidige situatie voor alle subsidies ongeacht hun omvang en risico nagenoeg dezelfde zware regels voor de uitvoering en de verantwoording gelden.

Aan het proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard arrangementen. De arrangementen onderscheiden zich van elkaar door de voorwaarden en verplichtingen die worden gesteld aan de uitvoering en verantwoording van de subsidie. Om de proportionaliteit te borgen is voor de toepassing van de arrangementen gekozen voor een objectief criterium, namelijk het subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingen er

¹ Meting lasten van subsidies; Sira consulting; 17 januari 2008.

worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. De arrangementen en de grensbedragen zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1 Drie uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en grensbedragen

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

2.2.2 Sturing op prestaties en hoofdlijnen

Het tweede uitgangspunt is sturing op prestaties en hoofdlijnen. Op dit moment is de verantwoording van de meeste subsidies gericht op een verantwoording over de kosten. Hierbij wordt vaak "zekerheid" gezocht in complexe administratieve verplichtingen waarmee hoge administratieve en uitvoeringslasten gepaard gaan. Voorbeelden hiervan zijn gedetailleerde kostenverantwoordingen en verplichtingen met betrekking tot het bijhouden van een urenadministratie.

Het subsidiekader gaat, vooral voor kleinere subsidies, uit van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van werkelijke kosten. Prestatiesubsidiëring betekent dat er een vast bedrag wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf overeengekomen activiteit en/ of prestatie. Door het afrekenen op basis van prestaties en het vervallen van de gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies worden de administratieve lasten en de uitvoeringslasten fors verminderd. Daarnaast ontstaat bij het verstrekken van een vast bedrag voor een bepaalde prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden. Bij deze wijze van subsidiëren wordt geaccepteerd dat -zolang de subsidieontvanger de prestatie/activiteit verricht- het subsidiebedrag hoger kan zijn dan de werkelijke kosten. Een dergelijke situatie leidt niet tot terugvordering. De nadruk bij de subsidieverlening komt, veel meer dan nu, te liggen op het vooraf vaststellen en definiëren van de prestatie/ activiteit waarvoor de subsidie wordt verstrekt tegen een vooraf afgesproken prijs. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van instrumenten zoals referentielijsten en normbedragen.

2.2.3 Uniformering en vereenvoudiging

Het derde uitgangspunt is het uniformeren, vereenvoudigen en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies. Gelijksortige bepalingen in verschillende regelingen worden momenteel vaak uiteenlopend geformuleerd. Ook de regels voor de uitvoering van subsidies zijn uiteenlopend. Op dit moment is er bij de rijksoverheid sprake van meer dan 400 verschillende subsidieregelingen. De subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat weliswaar algemene bepalingen voor het subsidieproces, maar laat veel ruimte voor nadere invulling. In aanvulling op de Awb worden binnen het Rijk regels gesteld in departementale (kader-) wetten, (kader-) besluiten, subsidieregelingen, algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) en individuele verleningsbeschikkingen. Hierdoor ontstaan veel vormen van subsidieverlening en -verantwoording en een opeenstapeling van voorschriften en controles. De diversiteit wordt nog groter als ook de

medeoverheden in beschouwing worden genomen. De veelheid van verschillende regels en de versnippering leidt tot eisen, die de uitvoering voor zowel overheid als subsidieontvangers onnodig compliceren. Een voorbeeld is het Leger Des Heils. Deze landelijk werkende instelling die met veel subsidieverstrekkende overheden te maken heeft, is als gevolg van de wirwar van regels genoodzaakt jaarlijks meer dan 25 verschillende jaarrekeningen op te stellen. Het subsidiekader bevat uniforme en vereenvoudigde regels voor het financiële beheer van subsidies (aanvraag, uitvoering en de verantwoording). Concreet gaat het ondermeer om verplichtingen ten aanzien van termijnen, kostenbegrippen, voorschotten en (tussentijdse) rapportages.

2.2.4 Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie

Het vierde uitgangspunt is het werken vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Aan dit vertrouwensprincipe wordt vormgegeven door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Dit betekent ook meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Zo zal de subsidieontvanger direct aan de subsidieverstrekker moeten melden wanneer de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet zullen worden verricht, of dat niet aan subsidieverplichtingen zal worden voldaan.

Werken vanuit vertrouwen betekent dat een zeker risico wordt geaccepteerd. Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige sturing los te kunnen laten, moet aan randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden worden verankerd in een rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen waar risicomanagement, strikte handhaving en departementale registratie van misbruik deel van uitmaken.

Risicomanagement houdt in dat mogelijke risico's voorafgaand aan de subsidieverlening in beeld worden gebracht, goed worden afgewogen en dat hierop wordt geanticipeerd, met name bij het inrichten van een steekproefsgewijze verantwoording of controle. Bij de risicoanalyse kunnen onder meer de doelgroep van subsidieontvangers, het type regeling en de hoogte van het subsidiebedrag in beschouwing worden genomen. De departementale auditdiensten kunnen, aan de voorkant van het proces, een adviesrol vervullen ten aanzien van deze risico-inschatting en de controleaspecten. Tegelijkertijd moet er worden opgetreden wanneer het vertrouwen wordt beschaamd. Bestaande mogelijkheden zoals het terugvorderen van het subsidiebedrag worden consequent toegepast. Daarnaast wordt het handhavinginstrumentarium per 1 juli uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. Hierdoor kan de subsidieontvanger geen voordeel genieten van misbruik. Subsidieontvangers die misbruik maken van de subsidie worden departementaal geregistreerd. Deze registratie kan input geven voor de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan een subsidieregeling of een individuele subsidietoekenning.

Door op deze manier invulling te geven aan het principe vertrouwen worden goedwillende bedrijven, instellingen en burgers minimaal belast en hoeven de goeden niet onder de kwaden te leiden.

2.3 Toepassing van het kader

Bindende rijksbrede toepassing van het subsidiekader is een voorwaarde voor het behalen van de maximaal mogelijke reductie van lasten. Het subsidiekader wordt vastgelegd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Deze juridische vormgeving heeft twee voordelen: snelle invoering van het kader en flexibiliteit om snel en adequaat in te spelen op ervaringen met het subsidiekader in de komende tijd. Departementale subsidiewetten en regelingen moeten aan de hand van deze aanwijzingen worden aangepast. Voor deze aanpassing geldt het volgende invoeringsregime:

- nieuwe regelgeving en beleidsregels moeten na de inwerkingtreding van de aanwijzingen voor rijkssubsidies (1 januari 2010) aan deze aanwijzingen voldoen;
- incidentele subsidies die op of na 1 januari 2010 worden verstrekt moeten aan de aanwijzingen voldoen;
- voor bestaande subsidieregelingen geldt een overgangstermijn tot 2012. Dat wil zeggen: alle bestaande regelingen moeten zijn aangepast voor 1 januari 2012. Het kader – en de aanwijzingen – hebben geen gevolgen voor lopende subsidies die zijn verstrekt op basis van bestaande nog niet aangepaste regelingen. Voor die subsidies blijven de rechten en verplichtingen ongewijzigd.

Door dit invoeringsregime wordt de invoeringsbelasting van het nieuwe subsidiekader zo beperkt mogelijk gehouden.

Voor de definitie van het begrip subsidie wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.21). Hier wordt een subsidie als volgt omschreven: de aanspraak op financiële middelen (1), door een bestuursorgaan verstrekt (2), met het oog op bepaalde activiteiten van een ontvanger (3) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (4). Conform deze afbakening blijven buiten beschouwing: opdrachten, inkomenssteun, toeslagen, specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen, subsidies aan andere staten en volkenrechtelijke organisaties en subsidies die worden verleend op basis van subsidieprogramma's die op Europees niveau tot stand zijn gekomen. Verder blijven de financiële middelen die worden verstrekt aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) buiten beschouwing.

Het voorgestelde subsidiekader is niet van toepassing op de reguliere bekostiging van de onderwijsinstellingen. Voor deze reguliere bekostigingstromen gelden thans al vereenvoudigde verantwoordingsregels die overigens goed aansluiten bij het subsidiekader. Aanvullende subsidies die naast de reguliere bekostiging worden toegekend aan onderwijsinstellingen vallen wel onder de reikwijdte van het kader.

De subsidies die door ZBO's - als subsidieverstrekker - worden verstrekt vallen eveneens onder de reikwijdte van het kader². De verantwoordelijke minister zal daartoe aanwijzingen geven aan het betrokken ZBO. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de subsidies die worden verstrekt door NWO.

² Met de cultuurfondsen van OCW wordt in dit verband nog overlegd.

3. Wat levert het op?

3.1 Lasten van subsidieontvangers en subsidieverstrekkers

Administratieve lasten zijn de kosten voor de subsidieontvangers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Met andere woorden; de informatieverplichtingen die samenhangen met de aanvraag, de verantwoording en de afrekening van de subsidie. Uitvoeringslasten zijn de direct met de subsidieverstrekking en afrekening gemoeide kosten die de overheid maakt. Uit het onderzoek “Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht”³ komt naar voren dat de huidige administratieve lasten bij Rijkssubsidies en de subsidies verstrekt door ZBO's jaarlijks oplopen tot circa € 200 miljoen. De uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker komen neer op circa € 80 miljoen. Hierin zijn de lasten voor nationale regelingen waarvan een deel van de subsidie door Europees geld wordt gefinancierd niet meegenomen. Uit eerder onderzoek “Meting lasten van subsidies”⁴ blijkt dat de lasten percentueel gezien, afhankelijk van het type regeling, kunnen oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag.

3.2 Besparingspotentieel

Het doel van het hierboven genoemde onderzoek naar het besparingspotentieel⁵ was een representatieve schatting te bepalen van het besparingspotentieel van het Rijksbrede subsidiekader, uitgedrukt in vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten in euro's en als percentage van de huidige lasten. Bij het bepalen van de administratieve- en de uitvoeringslasten en de mogelijke besparingen is gebruik gemaakt van de definities en methodiek van het standaardkostenmodel⁶. Het standaardkostenmodel is binnen de overheid de standaardmethode om lasten in kaart te brengen. Het besparingspotentieel is berekend op basis van een representatief aantal subsidieregelingen. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van de subsidie (doelgroep, subsidievorm en aantal verleningen) en de uitwerking die de invoering van het subsidiekader zal hebben.

Het onderzoek naar het besparingspotentieel van het subsidiekader laat de volgende mogelijke besparingen zien (tabel 2).

³ Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht; EIM, 2008.

⁴ Meting lasten van subsidies; Sira consulting; 17 januari 2008.

⁵ Besparingspotentieel van het nieuwe Rijksbrede subsidiekader; Effecten op administratieve lasten en uitvoeringslasten in kaart gebracht; EIM, 2008.

⁶ Voor een nadere uitwerking van het Standaard Kostenmodel en een toelichting op het gebruik hiervan, zie de handleiding: Meten is Weten II, Regiegroep Regeldruk, Den Haag, januari 2008.

Tabel 2 Besparingspotentieel administratieve lasten en uitvoeringslasten uitgedrukt in percentages van de huidige lasten

<i>Besparingsmaatregelen subsidiekader</i>	<i>Potentiële lastenvermindering</i>	
	<i>administratieve lasten</i>	<i>uitvoeringslasten</i>
1 Subsidie tot € 25.000 op basis van de aanvraag	8%	5%
2 Geen financiële verantwoording en geen accountantsverklaring bij subsidies tot € 125.000	13%	10%
3 Vereenvoudiging en uniformering begrippen, berekeningen en tarieven	6%	6%
4 Vereenvoudiging bevoorschotting en tussenrapportages	3%	2%
Totaal	30%	23%
	€ 57 mln.	€ 18 mln.

Bron: EIM, 2008

De beoogde besparingen worden deels bereikt door de toepassing van de standaardarrangementen op basis van grensbedragen (besparingsmaatregelen 1 en 2). Deze maatregelen dringen het aantal handelingen in het subsidieproces terug. Daarnaast worden de besparingen bereikt door de vereenvoudiging en uniformering van begrippen, berekeningen, tarieven, bevoorschotting en rapportages (besparingsmaatregelen 3 en 4). Deze maatregelen leiden tot tijdsbesparing. Toepassing van het subsidiekader kan ook leiden tot nieuwe handelingen, bijvoorbeeld handelingen inzake risicoanalyse en preventie van misbruik. Deze zijn verdisconteerd in het berekende besparingspotentieel.

Tabel 2 laat zien dat met het subsidiekader de totale administratieve lasten met circa 30% kunnen verminderen. Daarnaast zou tevens een besparing van ruim 20% op de uitvoeringslasten gerealiseerd kunnen worden. Dit komt neer op een totale structurele besparing van per saldo € 75 miljoen per jaar (€ 57 miljoen AL en € 18 miljoen uitvoeringslasten).

De besparingspercentages zijn berekende gemiddelden voor alle Rijkssubsidies en dus niet direct te vertalen op een individuele subsidieregeling of uitvoeringspraktijk. Er zullen subsidieregelingen zijn waar de besparing lager, of juist hoger, kan uitvallen. Dit is afhankelijk van de huidige inrichting van de subsidieregeling en van het arrangement waaronder de regeling in de toekomst gaat vallen. Tabel 2 laat zien hoe de afzonderlijke maatregelen bijdragen aan het totale besparingspercentage. De maatregelen die tot verzwaring van de administratieve lasten en uitvoeringslasten kunnen leiden zijn hierin verdisconteerd (bijv. extra toetsing vooraf en/of extra steekproeven). Niet meegenomen zijn lasten voor bijvoorbeeld het opstellen van de subsidieregelingen en algemene kosten gemaakt door uitvoeringsorganisaties. Invoering van het subsidiekader zou ook op dit vlak besparingen kunnen opleveren omdat de diversiteit in subsidieregelingen wordt verminderd. Naast de feitelijke besparingen die

door toepassing van het kader kunnen worden gerealiseerd, kan het kader ook veel tijd en ergernis besparen.

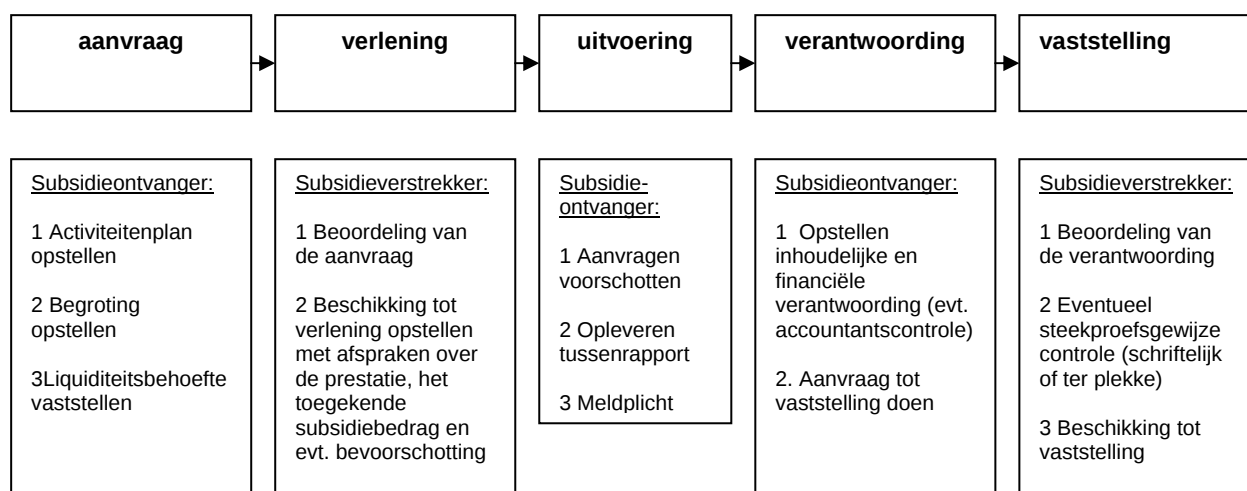
3.3 Impact van het subsidiekader

Het toepassen van de arrangementen heeft vooral een groot effect op de lasten van subsidies tot € 125.000. Van de subsidies die op dit moment nog worden verantwoord op basis van werkelijke kosten, zou als gevolg van het subsidiekader 85% naar een eenvoudiger uitvoerings- en verantwoordingsarrangement verschuiven. Naar verwachting zou ongeveer 20% van de subsidies op basis van werkelijke kosten naar arrangement 2 verschuiven. Dit houdt in dat de subsidieontvanger zich kan verantwoorden op basis van de verrichte prestatie of dienst en geen gedetailleerde kostenverantwoording meer hoeft te overleggen. Ongeveer 65% van deze subsidies betreft subsidies kleiner dan € 25.000. Deze subsidies zouden naar arrangement 1 verschuiven. Dit houdt onder andere in dat de subsidieontvangers over deze subsidies niet standaard hoeven te verantwoorden, maar alleen desgevraagd. Voor de overige 15% van de verleende subsidies zou als gevolg van dit subsidiekader geen wijziging van verantwoording optreden. Deze subsidies blijven op basis van werkelijke kosten verantwoord. Dit betreft verleningen vanaf € 125.000.

4. Het subsidiekader

Bij de ontwikkeling van het subsidiekader is uitgegaan van de stappen die in het huidige subsidieproces worden doorlopen, namelijk: aanvraag; verlening; uitvoering; verantwoording en vaststelling. Het kader is vooral gericht op vereenvoudiging van deze processtappen en het wegnemen van onnodige verschillen in dit proces. In figuur 1 is het huidige subsidieproces schematisch weergegeven.

Figuur 1 Het huidige proces van subsidieverstrekking



Voorafgaand aan de uitvoering van het subsidieproces stelt een bestuursorgaan in het algemeen een subsidieregeling op. In de subsidieregeling staat waarvoor en voor wie de subsidie is bedoeld en welke voorwaarden er gelden. Op basis van de regeling kan de subsidieaanvrager aanspraak maken op een financiële bijdrage om een bepaalde activiteit uit te voeren. De aanvrager moet een aanvraag indienen om aanspraak te maken op een subsidie. Wanneer de aanvraag wordt gehonoreerd, wordt er een beschikking opgesteld. Bij een verleningsbeschikking geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen en vermeldt welke voorwaarden/ verplichtingen moeten worden nagekomen om aanspraak te maken op deze financiële middelen. Vervolgens kan de subsidieontvanger de activiteit uitvoeren conform de verplichtingen die zijn opgenomen in de beschikking en de daaraan verbonden subsidieregeling. Wanneer de activiteit is uitgevoerd, of na afloop van de termijn, dient de subsidieaanvrager een aanvraag tot vaststelling in. Met de aanvraag tot vaststelling verantwoordt de subsidieontvanger zich, afhankelijk van de gestelde voorwaarden, over de prestatie en/ of met een financiële verantwoording en indien vereist een accountantsverklaring. De subsidieverstrekker beoordeelt de verantwoording en kan aanvullend steekproefsgewijs controleren (schriftelijk extra informatie opvragen en controleren of ter plekke controleren). Op basis van deze beoordeling stelt de subsidieverstrekker de subsidie vast. De subsidievaststelling is de beschikking waarmee de subsidieverstrekker het subsidiebedrag definitief toekent, waarna het bestuursorgaan overgaat tot afrekening.

4.1. Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen

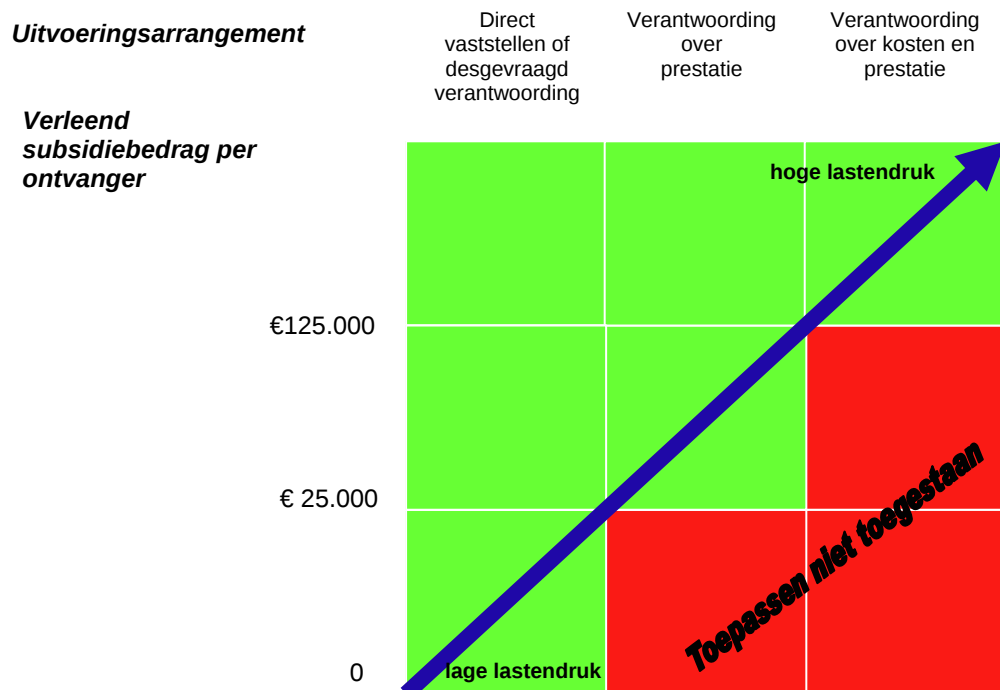
In deze paragraaf volgt een uitwerking van de toepassing van de drie arrangementen. In de beschrijving van de arrangementen wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van elk arrangement en de wijzigingen/vereenvoudigingen ten opzichte van het huidige proces.

4.1.2 Toepassing op basis van grensbedragen

Om de proportionaliteit te borgen is de toepassing van de arrangementen gebonden aan een objectief criterium: het toegekende subsidiebedrag. Bij een subsidiebedrag tot € 25.000 per ontvanger is het toepassen van het meest eenvoudige arrangement verplicht. Naarmate het subsidiebedrag hoger is, biedt het kader meer flexibiliteit: er kan altijd een 'lichter' arrangement worden toegepast. Figuur 2 geeft deze toepassing weer.

Bij de keuze van de 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 verantwoordingsregime 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.

Figuur 2 Toepassing van drie standaard arrangementen op basis van grensbedragen



Doordat de toepassing van het arrangement is gebonden aan de hoogte van de individuele subsidiebeschikking kan de situatie zich voordoen dat er binnen één regeling met meerdere verantwoordingsarrangementen wordt gewerkt. Dit kan leiden tot meerdere procedure voorschriften in de uitvoering, maar als dit systeem eenmaal is ingeregeld (in de systemen) levert dit geen extra lasten op.

4.1.3. tot € 25.000 arrangement 1: “Direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie”

Bij dit arrangement zijn de administratieve lasten en uitvoeringslasten het laagst. Het subsidiebedrag is een vast bedrag (lumpsum) dat in de regeling wordt vastgesteld of wordt bepaald op basis van een begroting die wordt ingediend bij de aanvraag. Kenmerkend is dat de subsidieontvanger achteraf niet standaard verantwoording hoeft af te leggen aan de subsidieverstrekker. Binnen dit arrangement zijn twee varianten mogelijk:

- a) de subsidie wordt direct vastgesteld en er vindt geen verantwoording achteraf plaats; of
- b) de subsidie wordt verleend en na verloop van tijd (22 weken na het verrichten van de gesubsidieerde activiteit) ambtshalve, zonder aanvraag tot subsidievaststelling van de subsidieontvanger, door de subsidieverstrekker vastgesteld. Zolang de termijn voor de ambtshalve vaststelling nog niet is verstreken, houdt de subsidieverstrekker de mogelijkheid om steekproefsgewijs verantwoording te vragen over de aan de subsidie verbonden verplichtingen en om - indien niet of niet geheel aan de voorwaarden zijn voldaan - terug te vorderen.

Op basis van risicoanalyse bepaalt de subsidieverstrekker in principe per subsidieregeling of variant 1a of 1b wordt toegepast. Indien de keuze per individuele subsidieverlening wordt gemaakt moet deze keuze geschieden op objectieveerbare gronden. In situaties waarin de subsidie pas na afloop van de gesubsidieerde activiteit wordt verleend; niet gebonden is aan specifieke voorwaarden (waarderingsbijdrage); of een incidentele subsidie van geringe financiële omvang betreft ligt het voor de hand om arrangement 1a te hanteren. Indien de activiteiten nog moeten plaatsvinden dan ligt variant 1b meer voor de hand. In deze variant is het namelijk mogelijk om achteraf steekproefsgewijs verantwoording op te vragen over de aan de subsidie verbonden verplichtingen en eventueel op basis van deze steekproef het subsidiebedrag terug te vorderen.

Ad a Direct vaststellen

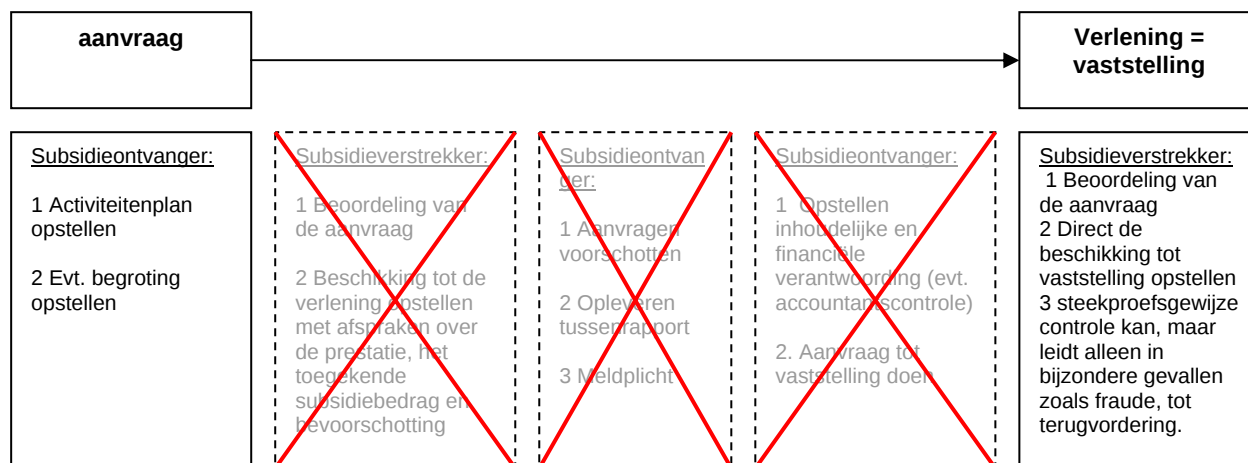
Bij toepassing van de eerste (a) variant wordt de subsidie afgehandeld op basis van de aanvraag en vindt er achteraf geen verantwoording plaats. De subsidie kan worden verstrekt voorafgaand aan of na afloop van de subsidiabele activiteiten. Wanneer wordt gekozen voor de “achteraf subsidie”, worden de bewijsstukken van de prestatie 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 maximale toegestane EU-steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden.

Subsidieregeling stimulering totstandkoming arbocatalogi

Deze regeling van het ministerie van SZW kent subsidie toe voor het opstellen van arbocatalogi. De subsidie wordt direct na beoordeling van de subsidieaanvraag (arbocatalogus bijgesloten) door SZW vastgesteld. Voor elke goedgekeurde arbocatalogus wordt een vast bedrag van € 50.000 subsidie verstrekt. Het voorbeeld laat zien dat het eerste arrangement ook toegepast kan worden bij hogere subsidiebedragen.

In figuur 3 is het subsidieproces bij toepassing van arrangement 1a schematisch weergegeven. De vergelijking met figuur 1 laat zien dat de processtappen voor verlening, uitvoering en verantwoording vervallen.

Figuur 3 Het subsidieproces volgens arrangement 1a, direct vaststellen



Ad b Ambtshalve vaststellen

Bij toepassing van de tweede (b) variant wordt de subsidie verleend en direct voor 100% bevoorschot. De subsidie wordt vervolgens uiterlijk binnen 22 weken nadat de activiteiten (moeten) zijn verricht (dit tijdstip wordt opgenomen in de subsidiebeschikking) ambtshalve vastgesteld⁷ door de subsidieverstrekker.

Binnen deze termijn vraagt de subsidieverstrekker steekproefsgewijs aan de subsidieontvanger verantwoording af te leggen en/ of controleert de subsidieontvanger (fysiek of administratief) of aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. Deze steekproef is gebaseerd op een risicogeorieënteerde benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang, samenstelling en achtergrond van de doelgroep. De omvang en wijze van de steekproef hangt af van de specifieke regeling. Vooraf wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht en welke bewijsstukken de subsidieontvanger in de eigen administratie moet bewaren. Voorbeelden van bewijsstukken zijn bijvoorbeeld een deelnemerslijst van een congres of een publicatie van een onderzoek.

Indien de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteit niet, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen verricht, moet hij dit verplicht melden bij de subsidieverstrekkende instantie. De subsidieverstrekker zal dan, afhankelijk van de situatie en nadat hij zich op de hoogte heeft gesteld van de mate waarin de prestatie niet geleverd dan wel aan de verplichtingen niet zal worden voldaan, de subsidie ambtshalve op een lager bedrag kunnen vaststellen. Ook kan de subsidieverstrekker nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd. Deze meldingsplicht is in dit arrangement essentieel omdat de subsidieontvanger niet, zoals bij de andere arrangementen, standaard verantwoording aflegt. Als bij de desgevraagde verantwoording en/of controle blijkt dat niet aan deze meldingsplicht is voldaan kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente. In geval van misbruik wordt dit departementaal geregistreerd.

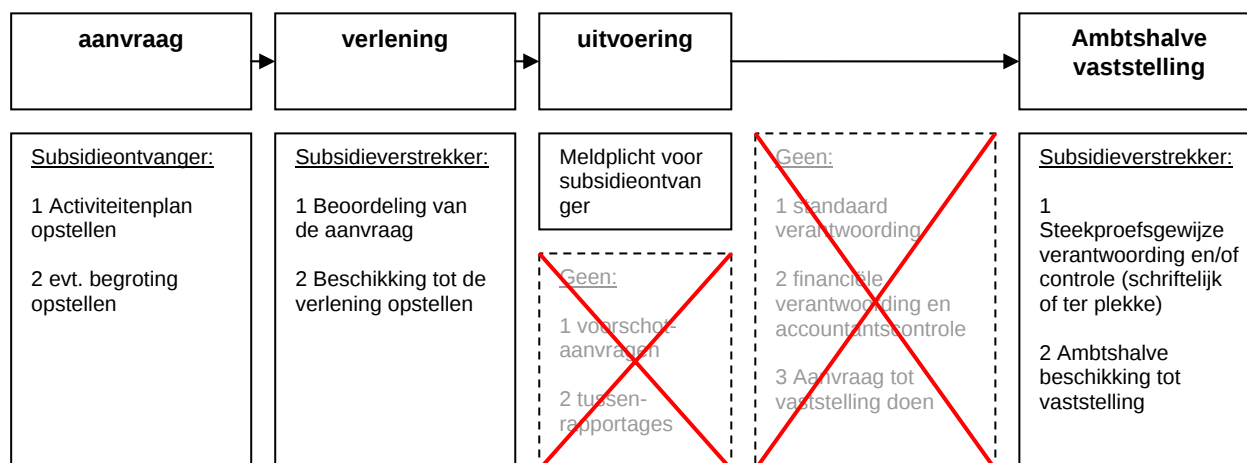
⁷ Ambtshalve vaststelling betekent dat de subsidieverstrekker de subsidie vaststelt op enig moment zonder dat de subsidieontvanger een aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) hoeft te doen.

Manifestatie voor duurzame energie

EZ subsidieert een manifestatie voor duurzame energie onder de voorwaarde dat het EZ-logo op het programmaboekje komt. Het boekje wordt pas gedrukt na de toezegging van de subsidie. In de subsidiebeschikking wordt opgenomen dat de subsidieontvanger een exemplaar van het boekje moet bewaren gedurende een bepaalde periode, zodat hij het desgevraagd over kan leggen.

Figuur 4 geeft het subsidieproces bij toepassing van arrangement 1b schematisch weer. In arrangement 1b wordt de huidige standaardverantwoording vervangen door een steekproefsgewijze verantwoording. Ook worden geen tussentijdse rapportages gevraagd en wordt de gehele subsidie in één keer als voorschot uitgekeerd.

Figuur 4 Het subsidieproces volgens arrangement 1b, desgevraagd verantwoording over de prestatie.

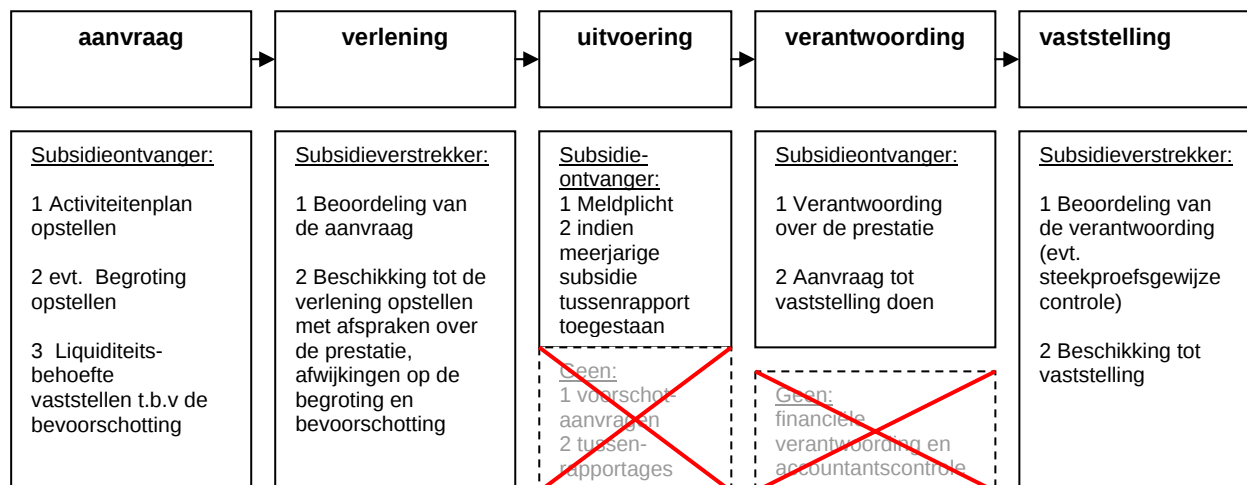


4.1.4 vanaf € 25.000 tot € 125.000: arrangement 2 “Verantwoording over de prestatie”

Bij arrangement 2 is de hoofdregel dat het subsidiebedrag een vast bedrag is of een vast bedrag voor een nog te leveren prestatie-eenheid (-eenheden). In tegenstelling tot het eerste arrangement wordt wel standaard verantwoording afgelegd. De verantwoording geschiedt over de prestatie (bijvoorbeeld een congres of onderzoeksrapport) of over een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid (bijvoorbeeld het aantal opgeleide studenten). Bij de prestatieverantwoording kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, alternatieve toetsen, deskundigenverklaring of bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie). De gewenste bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, worden in de regeling of in de verleningsbeschikking opgenomen. Het is toegestaan om steekproefsgewijs aanvullende informatie op te vragen of ter plekke te controleren of de prestatie is verricht. Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten en geen accountantsverklaring gevraagd. Indien de prestatie niet of niet geheel conform de verleningsbeschikking wordt uitgevoerd, bepaalt de subsidieverlener, afhankelijk van de oorzaak van de afwijking, of het subsidiebedrag lager vastgesteld moet worden.

In figuur 5 is het subsidieproces bij toepassing van arrangement 2 schematisch weergegeven. Het belangrijkste verschil met het huidige uitvoeringsproces is het vervallen van de financiële verantwoording. Daarnaast worden lasten bespaard door de vermindering van tussentijdse rapportages en automatische bevoorschotting.

Figuur 5 Het subsidieproces volgens arrangement 2, verantwoording over de prestatie.



Soms blijkt het niet mogelijk om de prestatie(-eenheid) vooraf te definiëren. In deze gevallen is het ook niet goed mogelijk een subsidiebedrag hieraan te koppelen omdat de kosten dan vooraf moeilijk zijn in te schatten. Als in deze specifieke gevallen het toekennen van een vast bedrag voor een vooraf gedefinieerde prestatie tot onaanvaardbare resultaten zou leiden biedt het kader de mogelijkheid om te verantwoorden op basis van een opgave van de totale kosten. De verantwoording vindt plaats op basis van een (bestuurs-)verklaring van de subsidieontvanger over de totaal van kosten en baten van de prestatie. Hiervoor wordt onderstaand format verplicht toegepast. Het gaat daarbij om een globaal overzicht van totalen; dus geen gedetailleerde kostenverantwoording. Bij toepassing van deze variant komt een volledige en diepgaande prestatieverantwoording te vervallen. Volstaan kan worden met een beknopte toelichting op de prestatie.

Verplicht format voor verantwoording via een (bestuurs-)verklaring van de subsidieontvanger

In de bestuursverklaring geeft de subsidieontvanger uitsluitend aan:

1. of de activiteiten zijn verricht/ prestaties zijn geleverd (ja/nee + korte toelichting);
2. wat het totaal van de gerealiseerde subsidiabele kosten is (€); en
3. wat het totaal van de gerealiseerde baten is (€). Hierbij gaat het om gerealiseerde eigen bijdragen en/ of bijdragen van derden.

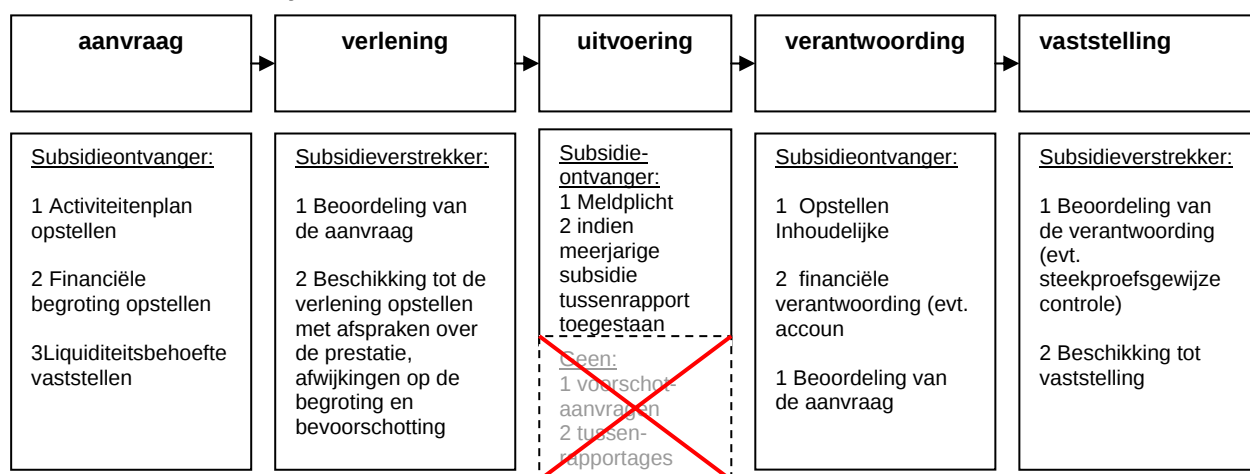
In geval van per boekjaar verstrekte subsidies/instellingssubsidies kan bij de verantwoording ook om de stand van de egaliseriereserve worden gevraagd. De opgave van de gerealiseerde baten en lasten leidt tot het totale subsidiebedrag. Hierdoor worden detaildiscussies over onderliggende financiële posten voorkomen. Indien de kosten lager zijn dan begroot, wordt de subsidie lager vastgesteld (eventueel teruggevorderd). Indien de kosten hoger uitvallen, wordt ten hoogste het maximaal verleende

subsidiebedrag uitgekeerd. Indien de activiteiten niet volledig zijn uitgevoerd, maar het bedrag wel is besteed, is het aan de subsidieverstrekker (beleidsafweging) of het gehele subsidiebedrag wordt uitgekeerd. Deze wijze van verantwoorden (bestuursverklaring) vormt een uitzondering die alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast. Ook voor subsidies waarvoor maximale toegestane EU-steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden, kan dit van belang zijn.

4.1.5 vanaf € 125.000: arrangement 3 “verantwoording over kosten en prestaties”

Arrangement 3 sluit aan bij de traditionele afrekening van subsidies, namelijk op basis van gerealiseerde kosten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van prestaties en financiële verantwoording (gerealiseerde kosten). Bij de financiële verantwoording mag de subsidieverstrekker een accountantsverklaring eisen. Ten opzichte van de huidige praktijk wordt vereenvoudiging bereikt door het vervallen van de voorschotaanvragen en tussentijdse rapportages bij subsidies met een looptijd korter dan één jaar. Bij subsidies die meerdere jaren lopen, mag maximaal één tussenrapportage per jaar worden gevraagd.

Figuur 6 Het subsidieproces volgens arrangement 3, verantwoorden over de prestatie en werkelijke kosten



Terugdringen accountantsverklaringen

Omdat de kosten van een accountantsverklaring hoog zijn en vooral bij kleine subsidies leiden tot disproportionele lasten is het eisen van een accountantsverklaring slechts vanaf € 125.000 toegestaan. Echter ook bij dergelijke subsidiebedragen dient terughoudendheid te worden betracht om een accountantsverklaring te eisen. Zekerheid kan ook worden verkregen door steekproefsgewijze controles van de uitvoeringsinstanties of door verantwoording van de subsidie via de jaarrekening van een instelling. Een andere mogelijkheid voor het verkrijgen van een bepaalde zekerheid is een assurance-rapport. Een assurance-rapport geeft (aanvullende) zekerheid over de niet-financiële informatie op basis waarvan de subsidie wordt bepaald of vastgesteld.

Vereenvoudigen verantwoording subsidies voor “grootgebruikers”

Doordat er thans bij de verantwoording over subsidies vaak gevraagd wordt om een accountantsverklaring hebben subsidieontvangers die meer subsidies ontvangen bovendien te maken met een opeenstapeling van financiële verantwoordingen en accountantsverklaringen. De kosten, die hiermee gemoeid zijn, kunnen flink oplopen. Vooral bij grote bedrijven, universiteiten, universitair

medische centra en (grote) instellingen doet dit zich voor. Bij de doelgroep universiteiten is gebleken dat het aantal subsidies, dat naast de reguliere bekostiging wordt ontvangen, oploopt tot enkele tientallen per jaar en ook tientallen accountantsverklaringen.

Onevenredig hoge verantwoordings- en controlelasten universiteiten en UMC's.

De TU Eindhoven moet, naast verantwoording over de reguliere bekostiging, elk jaar zo'n 60 subsidieverantwoordingen met 60 accountantsverklaringen afgeven. De accountant is evenveel tijd kwijt met het controleren van een geldstroom van € 10 miljoen aan verschillende subsidies als met het controleren van de universitaire jaarrekening, waarbij het gaat om een bedrag van € 260 mln. Dit geldt ook voor UMC's die jaarlijks zo'n 200 lopende doelsubsidies hebben.

(Rapport Universele vereenvoudiging, 2007, ministerie van Financiën)

Op dit moment wordt de mogelijkheid onderzocht om "grootgebruikers" toe te staan om in één document, met één verklaring, verantwoording af te leggen over alle rijkssubsidies die de ontvanger in een jaar heeft ontvangen (single information, single audit: SiSa). Hiermee wordt verder gebouwd op de pilot Lastenreductie doelsubsidies Hoger onderwijs, waar dit al mogelijk is. Bezien wordt voor welke partijen en onder welke voorwaarden een uniforme SiSa-systematiek eventueel voordeel kan bieden. Uitgangspunt hierbij is dat de systematiek leidt tot een verlaging van de administratieve lasten. Als wordt overgegaan tot een bredere toepassing van deze verantwoordingssystematiek, wordt dit vastgelegd in de Aanwijzingen voor de Rijksdienst, met het oog op implementatie per 1 januari 2010.

Pilot Lastenreductie doelsubsidies Hoger onderwijs

Universiteiten kunnen zich sinds 2007 over specifieke doelsubsidies verantwoorden met één financieel verantwoordingsdocument, één controle en één accountantsverklaring. De Rijksoverheid (FIN, OCW, EZ, VROM, WWI en LNV) heeft hiertoe een convenant afgesloten met de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad. Dit betekent dat de universiteit zich jaarlijks verantwoordt met één subsidieverantwoording voor alle ontvangen specifieke rijkssubsidies (oplopend tot tientallen per jaar). Naar schatting besparen universiteiten hiermee tot circa 80% in administratie- en controlelasten ten aanzien van de financiële verantwoording.

4.2 Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen

Naast vereenvoudiging van de verantwoording en controle bevat het subsidiekader eveneens vereenvoudiging en uniformerings van processtappen, begrippen en verplichtingen die bij iedere subsidie terugkeren. Het gaat dan om:

- o gestandaardiseerde termijnen voor de subsidieontvanger en subsidieverstrekker;
- o minder informatieverplichtingen voor de subsidieontvanger;
- o automatische bevoorschotting; en
- o uniforme berekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven en kostenbegrippen.

Bij een aantal maatregelen wordt omwille van de proportionaliteitsgedachte gedifferentieerd naar arrangement.

4.2.1 Gestandaardiseerde termijnen

De termijnen voor standaard processtappen in het subsidieproces worden geüniformeerd. Er wordt een tweetal termijnen voorgesteld: 13 weken of 22 weken. Het betreft maximumtermijnen. De subsidieverstrekker dient uiteraard een zo kort mogelijke termijn te hanteren. In tabel 3 wordt weergegeven wanneer welke termijnen dienen te worden gehanteerd. Het gaat hier om de 'netto' termijn die de subsidieverstrekker maximaal ter beschikking staat. Deze termijnen worden opgeschort door een eventuele reactietermijn voor de subsidieontvanger voor bijvoorbeeld het aanleveren van extra informatie.

Tabel 3 Overzicht standaardtermijnen

Termijnen voor subsidieverstrekker	
Termijnen bij 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 aanvraagtermijnbij: • subsidieverlening bij EU-cofinanciering. • subsidieverlening waarbij een commissie wordt ingeschakeld; • nadere controle⁸. Maximaal 40 weken in het geval van internationale peerreviews en/of internationale beoordelingscommissies.
Termijnen bij afgifte van een beschikking tot (ambtshalve) <u>vaststelling</u> van een subsidie:	Maximaal 22 weken na aanvraag vaststelling. Voor de ambtshalve vaststelling gaat de termijn in vanaf het moment dat de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn uitgevoerd. Dit wordt opgenomen in de subsidiebeschikking.
Termijn voor subsidieontvanger:	
Standaardtermijn voor aanvraag van vaststelling van een (project-)subsidie (alleen relevant bij arrangementen 2 en 3).	• Standaardregel is 13 weken na voltooiing van de gesubsidieerde activiteiten of afgesproken termijn. • Indien wordt verantwoord via de jaarrekening of te samen met andere subsidies (volgens SiSa-principe) geldt een uitzondering op de 13-weeken termijn voor indiening van de aanvraag voor vaststelling.

Consequentie van het overschrijden van de verplichte termijnen door de subsidieverstrekker is dat de subsidieverstrekker dit aan de aanvrager dient mede te delen en daarbij een zo kort mogelijke termijn noemt waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (art. 4:14 Awb). Daarnaast kan de subsidieverstrekker in de toekomst ook te maken krijgen met consequenties als gevolg van de aankomende Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. 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 en mogelijk andere ambtshalve beschikkingen vallen niet onder de Wet dwangsom. Overschrijding van termijnen door de subsidieverstrekker kan eveneens leiden tot kwalitatieve fouten in het financiële beheer.

⁸ Het betreft regelingen waarbij waarneming ter plaatse nodig is om vast te kunnen stellen of de subsidieaanvrager wel of niet in aanmerking komt voor de subsidie.

4.2.2 Verminderen informatieverplichtingen voor de subsidieontvanger

Tussentijdse rapportages komen grotendeels te vervallen omdat wordt uitgegaan vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Het subsidiekader verandert niets aan het recht van de subsidieverstrekking om bepalingen op te nemen ten aanzien van de meewerkingsplicht aan (beleids-) evaluaties en publiciteit.

a. Meldingsplicht in uitzonderingssituaties

De subsidieontvanger wordt verplicht aan de subsidieverstrekker te melden indien de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt. Deze meldingsplicht geldt in de periode tot aan de vaststelling van de subsidie. Gemeld worden ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de subsidie. Hierbij wordt uitgegaan van de voorwaarden en verplichtingen die aan de subsidie zijn gesteld. De subsidieontvanger doet daarvan onverwijld melding aan het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan hierop naar bevind van zaken handelen en nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd, de subsidieverlening intrekken of de bevoorschotting opschorten.

b. Verminderen tussentijdse rapportages

Momenteel wordt de subsidieontvanger vaak gevraagd om tussentijdse rapportages. Omdat de subsidieontvanger zelf verantwoordelijk is voor het melden van afwijkende omstandigheden, neemt de noodzaak om tussentijdse rapportages en verantwoordingen op te vragen af. Geen bericht is immers goed bericht. Hiertoe wordt het volgende voorgesteld:

- o bij arrangement 1: geen tussentijdse rapportages;
- o bij arrangement 2 en 3: - bij subsidies < 1 jaar: geen tussenrapportages; en
- bij subsidies > 1 jaar: maximaal één tussenrapportage per 12 maanden.

Bij het opvragen van tussenrapportages dient zo veel mogelijk te worden aangesloten bij de natuurlijke rapportagemomenten van het project/bedrijf.

4.2.3 Automatische bevoorschotting

Om een voorschot te ontvangen is het nu gebruikelijk dat de subsidieontvanger een aanvraag tot voorschot indient, voorzien van de nodige informatie. Het indienen van deze voorschotaanvraag door de subsidieontvanger wordt afgeschaft. De voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens een in de subsidieregeling of de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsritme. Indien de subsidieontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft, dat de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt, kan de subsidieverstrekker, indien nodig, het bevoorschottingsritme en de hoogte van de nog te ontvangen voorschotten aanpassen. In tabel 4 wordt weergegeven hoe deze maatregel per arrangement zijn beslag krijgt.

Tabel 4 Regels ten aanzien van bevoorschotting per arrangement

Arrangement 1 (ambtshalve vaststellen)	het gehele subsidiebedrag wordt in één keer uitgekeerd.
Arrangement 2 en 3	de subsidieverstrekker bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten (bijvoorbeeld o.b.v. liquiditeitsprognose).

4.2.4 Uniforme berekeningswijzen van uurtarieven en uniforme kostenbegrippen

Het subsidiebedrag kan op verschillende wijzen worden bepaald. De eenvoudigste vorm is het toekennen van een vast bedrag (lumpsum) voor een prestatie(-eenheid) of activiteit. Dit bedrag kan vooraf bij ministeriële regeling worden bepaald of op basis van een ingediende begroting. Een vast bedrag ligt het meest voor de hand voor kleine subsidies (arrangementen 1 en 2). Dit betreft vooral subsidies waarbij de prestatie of activiteit goed kan worden gedefinieerd of subsidies waarbij activiteiten of instellingen gedurende een bepaalde periode volledig worden bekostigd. Een andere veelvuldig gebruikte methode voor de totstandkoming van het subsidiebedrag is een (gedeeltelijke) bijdrage aan de werkelijke kosten van subsidiabele activiteiten. Bijvoorbeeld de inzet van personeel is hierbij een belangrijke basis voor de financiering/subsidie (kostengrondslag). 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 subsidiabele kosten (bijvoorbeeld overheadkosten) leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers.

Uiteenlopende invulling gelijke begrippen

Een voorbeeld van uiteenlopende invulling van gelijke begrippen is de urenbasis. De urenbasis is het aantal direct productieve uren waarvan per jaar uit wordt gegaan bij het berekenen van een uurtarief. De diverse subsidieprogramma's van de Nederlandse overheid hanteren allemaal een andere urenbasis, zoals: BSIK⁹:1650 uur, IS¹⁰:1400 uur, LNV-subsidieregeling:1600 uur. Een simpel voorbeeld, maar de verschillende normen zorgen voor veel extra inspanningen voor de uurtariefberekening en voor tijdverantwoording en leiden bovendien tot inefficiëntie.

Om de totstandkoming van het subsidiebedrag van uurtarieven te vereenvoudigen wordt voorgesteld:

1. uit te gaan van drie standaardberekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven;
 - a. berekening op basis van integrale kosten;
 - b. berekening op basis van een uurtarief per kostendrager (bijvoorbeeld loonkosten) vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten; of
 - c. hanteren van forfaitair vastgestelde uurtarieven, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven.
2. eenduidige definities te gebruiken voor kostenbegrippen, zoals subsidiabele kosten, kostendrager, integrale kosten, urenbasis, loonkosten, indirecte kosten of overhead, kosten derden en niet-subsidiabele kosten;
3. Uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven (1b en 1c) zoals het aantal werkbare uren op jaarbasis.

Ad 1 Standaard berekeningswijzen

Voor de toepassing van de berekeningsmethoden wordt in principe aangesloten bij de praktijk van de subsidieontvanger. Dat wil zeggen dat de subsidieverstrekker de subsidieontvanger de keuzemogelijkheid geeft om de subsidiabele kosten volgens één van de drie gestandaardiseerde methoden te berekenen. Bij

⁹ BSIK staat voor Besluit Subsidies Investerings Kennisinfrastructuur.

¹⁰ IS staat voor innovatiesubsidies samenwerkingsprojecten.

de afweging tussen het al dan niet bieden van een keuzemogelijkheid aan de subsidieontvanger weegt de subsidieverstrekker de administratieve- en uitvoeringslasten. Zo kan bijvoorbeeld worden gekozen voor het hanteren van forfaitaire elementen omdat de lasten hierbij voor beide partijen (ontvanger en verstrekker) gering zijn.

Bij het hanteren van de berekeningswijzen b en c worden in de specifieke subsidieregeling vastgesteld:

- het opslagpercentage voor indirecte kosten, verplicht toe te passen bij berekeningsmethode b); en
- het uurtarief per kostendrager, verplicht bij toepassing van berekeningsmethode c).

Ad 2 Eenduidige definities voor kostenbegrippen

- subsidiabele kosten: de kosten die bij het verlenen en vaststellen van de subsidie worden meegenomen, respectievelijk de feitelijke hoogte van die kosten.
- 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.
- 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.
- 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 werkbare uren per Fte per jaar.
- 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.
- 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.

Ad 3 Uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven

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: het aantal werkbare uren op jaarbasis, het uurtarief voor kosten van eigen arbeid (niet zijnde loonkosten) en het uurtarief voor categorieën van loonkosten, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven.

4.3 Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden

Met de invoering van het rijksbrede uniforme subsidiekader wordt ook een rijksbreed beleid geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Het tegengaan van misbruik is een belangrijk element waar in de verschillende fases van het subsidieproces rekening mee moet worden gehouden. Doordat wordt uitgegaan van vertrouwen is het van belang dat er voldoende checks en balances in het systeem zijn ingebouwd om te borgen dat deze aanpak niet leidt tot verruiming van het misbruik. Dit betekent dat vooraf risico's goed geïnventariseerd moeten zijn, zorgvuldig gevalideerd zijn en hierop moet worden geanticipeerd. Bij misbruik moet consequent worden gehandhaafd. Hier kan ook een preventieve werking van uitgaan.

Definitie misbruik

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 tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen¹¹.

De uniforme aanpak ter bestrijding van misbruik bij subsidies vanuit de Rijksoverheid omvat, als aanvulling/invulling van het departementale beleid in elk geval de volgende elementen:

1. *een gedocumenteerde risicoanalyse uit te voeren bij de totstandkoming van elke subsidieregeling.*
2. *het departementaal bijhouden en registreren van misbruik bij subsidies.* De departementale registratie wordt ingezet bij de beoordeling van subsidieaanvragen (eventueel preventief weigeren op basis van artikel 4.35 van de AWB). 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 en bij de evaluatie van regelingen. In de leidraad om misbruik te voorkomen wordt regels gesteld ten aanzien van onder meer wanneer een subsidieontvanger wordt geregistreerd, welke informatie wordt geregistreerd en de bewaartermijn. In het verwerkingsproces moet het departement borgen dat de geregistreerde gegevens juist zijn en niet voor een ander doel worden gebruikt.
3. *consequent toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheden:*
 - a. preventief weigeren van de subsidie op basis van een risicoanalyse of eerdere ervaringen;
 - b. intrekken en wijzigen van de verleningsbeschikking of de vaststellingsbeschikking en op basis hiervan volledig terugvorderen of minder uitkeren;
 - c. toepassing van wettelijke rente bij terugvordering¹²; en
 - d. aangifte bij openbaar ministerie.
4. *periodieke evaluatie van subsidieregelingen.*

Zoals hiervoor aangegeven, worden vorenstaande elementen uitgewerkt in een rijksbrede leidraad M&O subsidies. Deze leidraad wordt als onderdeel opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR). Voor de departementale toepassing van deze leidraad geldt het principe comply or explain. Uiteraard zijn departementen vrij om als ze dat nodig achten bovenop dit beleid aanvullende maatregelen te treffen en sancties te ontwikkelen.

¹¹ Handleiding ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, Ministerie van Financiën, juni 1998.

¹² na invoering van de 4^e tranche van de Awb

4.4 Borging rechtmatigheid op begrotingsniveau

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.

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 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.

4.5 Invloed van EU-regelgeving

Een aantal specifieke eisen aan de verantwoording en controle van subsidies worden voorgeschreven door Europese regelgeving. Dit speelt vooral bij EU-subsidies, cofinanciering door de EU en bij subsidies die als staatssteun kunnen worden aangemerkt:

- o indien de subsidieactiviteit geheel of gedeeltelijk met Europese gelden¹³ wordt gefinancierd, gelden de Europese voorschriften gericht op verantwoording van de uitgaven; en
- o voor staatssteun¹⁴ moet worden geborgd dat de subsidie niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt.

Als toepassing van het subsidiekader in strijd is met EU-regelgeving, gaat laatstgenoemde regelgeving uiteraard voor. Voor zover er geen Europese voorschriften gelden op het gebied waar het uniform

¹³ Daarbij gaat het om subsidies die worden verstrekt op basis van of in nauwe samenhang met een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen en subsidies die worden verstrekt in het kader van cofinanciering van een door de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen goedgekeurd programma.

¹⁴ Europese regelgeving ten aanzien van staatssteun is niet van toepassing zolang er geen sprake is van het subsidiëren van ondernemende activiteiten, dit is veelal het geval bij subsidies aan burgers, instellingen, verenigingen en stichtingen. Het betreft hier veelal subsidies aan bedrijven en landbouwsubsidies.

subsidiekader zich op richt of waar het subsidiekader zonder conflict met of aanvullend op Europese voorschriften kan worden toegepast, dient dat ook te gebeuren (bijvoorbeeld ten aanzien van voorschotten, tussentijdse rapportages en accountantsverklaringen).

In geval van staatssteun moet worden geborgd dat het subsidiebedrag niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt. Bij een goedgekeurde steunmaatregel, een de-minimisverordening of vrijstellingsverordening betreft dit de steunpercentages zoals vastgesteld in de betreffende beschikking van de Europese Commissie danwel in de toepasselijke de-minimisverordening of vrijstellingsverordening. Het toetsen of deze steunpercentages niet overschreden worden gebeurt veelal door het afrekenen op basis van de werkelijke kosten, maar ook lumpsum steun is in sommige gevallen mogelijk. In bepaalde situaties valt bijvoorbeeld te denken aan stimuleringsregelingen die niet zijn gerelateerd aan werkelijke kosten en steun die wordt uitgekeerd voor bedragen die ver onder de plafonds of percentages liggen.

Voor het toepassen van de arrangementen komt het op het volgende neer. Arrangement 3 kan zonder problemen worden toegepast omdat wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten. Bij arrangement 2 kan de bestuursverklaring over de kosten borgen dat de staatssteunsubsidie niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt. In arrangement 1 kan alleen op basis van werkelijke kosten worden afgerekend als de subsidie na afloop van de gesubsidieerde activiteit wordt verstrekt en direct wordt afgerekend op basis van een opgave van kosten. Uiteraard dient de subsidieregeling in bovengenoemde gevallen hetzij te zijn goedgekeurd te door de Europese Commissie, danwel onder de toepasselijkheid van een de-minimisverordening of vrijstellingsverordening te vallen. Een kleine subsidie die in potentie staatssteun is, kan ook in de vorm van lumpsum worden verstrekt op grond van de de-minimisverordening. De de-minimisverordening is een Europese verordening waaronder steun, die zo klein is dat deze niet van invloed is op het handelsverkeer tussen lidstaten, makkelijk en zonder tussenkomst van de Europese Commissie kan worden verstrekt. Aangezien de de-minimisverordening geen eisen stelt aan de uitvoerings- en verantwoordingsregels, kan de de-minimisverordening worden gebruikt om bij kleine subsidiebedragen arrangement 1 toe te passen.

Toelichting de-minimisverordening

Subsidieregelingen waarop de de-minimisverordening wordt toegepast hoeven niet vooraf ter goedkeuring aan de Europese Commissie te worden voorgelegd. In de de-minimisverordening zijn steunplafonds¹⁵ vastgesteld die over een periode van drie belastingjaren niet overschreden mogen worden. Het gaat daarbij om het totaal van alle door de betrokken subsidieontvanger ontvangen subsidies van de hele overheid (Rijk, provincies, gemeenten). Bij het toetsen of de subsidie dit plafond niet overschrijdt, wordt uitgegaan van een verklaring van de subsidieontvanger, waarin alle de-minimissteun die hij in de twee voorgaande belastingjaren en het lopende belastingjaar heeft ontvangen, wordt gemeld.

¹⁵ De de-minimisplafonds zijn € 200.000,- voor niet-landbouwondernemingen, € 100.000,- voor ondernemingen in het wegvervoer, € 30.000 voor de visserijsector en € 7500,- voor landbouwondernemingen.

Om het toepassingsbereik van het subsidiekader in arrangement 1 te vergroten is de subsidieverstrekker verplicht de ruimte die de de-minimisverordening biedt te gebruiken bij kleine subsidies (tot maximaal € 25 000) indien die subsidie is aan te merken als een steunmaatregel en er geen andere mogelijkheid is om de steun binnen de kaders van arrangement 1 te verstrekken. Dit geldt dus ook voor kleine subsidies die op grond van een door Brussel goedgekeurde of vrijgestelde regeling worden verstrekt. Indien de de-minimisverordening wordt toegepast, moet altijd worden voldaan aan de eisen die in de verordening zijn opgenomen.

Indien, door overschrijding van het de-minimisplafond, geen gebruik kan worden gemaakt van de de-minimisverordening, dan dienen uiteraard de steunpercentages en steunplafonds zoals vastgesteld in de betreffende beschikking van de Europese Commissie danwel in de betreffende vrijstellingsverordening in acht te worden genomen. In dit geval leidt de subsidieaanvraag dus niet meteen tot vaststelling volgens arrangement 1, maar tot een subsidieverlening volgens de goedgekeurde regeling en zal dit betekenen dat de vaststelling pas volgt nadat een bestuursverklaring/verantwoording over de kosten is verstrekt. Indien dat niet mogelijk is, mag de subsidie niet worden verleend.

Tabel 5 Samenvatting stappen ingeval van staatssteun

1. Er is geen sprake van staatssteun	
Alle arrangementen kunnen zonder problemen worden toegepast. Europese regelgeving is niet van toepassing zolang er geen sprake is van het subsidiëren van ondernemende activiteiten, dit is veelal het geval bij subsidies aan burgers, instellingen, verenigingen en stichtingen.	
2. Er is sprake van staatssteun	
Afhankelijk van het subsidiebedrag zijn er de volgende mogelijkheden:	
vanaf € 125.000	De subsidie kan worden verleend onder de voorwaarden van arrangement 3 waarbij wordt afgerekend op basis van de werkelijke kosten. <i>(Uiteraard mits de regeling is goedgekeurd of onder een vrijstellingsverordening valt.)</i>
vanaf € 25.000 tot € 125.000	De subsidie kan worden verleend onder de voorwaarden van arrangement 2 waarbij wordt afgerekend op basis van de werkelijke kosten met behulp van de bestuursverklaring. <i>(Uiteraard mits de regeling is goedgekeurd of onder een vrijstellingsverordening valt.)</i>
tot € 25.000	<i>a. Toepassen systematiek van arrangement 1 binnen goedgekeurde of vrijgestelde regeling</i> De systematiek van arrangement 1 is toegepast in de regeling <i>en de regeling is goedgekeurd of vrijgesteld</i> bijvoorbeeld door te subsidiëren nadat de activiteiten hebben plaatsgevonden en direct af te rekenen op de werkelijke kosten.
	<i>b. Verplicht toepassen de-minimisverordening</i> - Als optie a niet mogelijk is, is het verplicht gebruik te maken van de ruimte die de de-minimisverordening biedt om subsidies onder arrangement 1 te verstrekken. - Indien met de betreffende subsidieaanvraag het geldende de-minimisplafond wordt overschreden, zal afwijzing van de subsidieaanvraag moeten volgen. Tenzij: de betreffende subsidieregeling wel is goedgekeurd door de Europese Commissie of is vrijgesteld. Dan kan teruggevallen worden op de procedure van de goedgekeurde of vrijgestelde regeling.

5. Implementatie

Het subsidiekader wordt vertaald in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Aan de hand van deze aanwijzingen zullen de departementen hun subsidieregelgeving moeten aanpassen. Het implementatietraject ziet er als volgt uit:

1 juli 2009	Publicatie Aanwijzingen voor de Rijksdienst
1 januari 2010	Inwerkingtreding Aanwijzingen voor de Rijksdienst voor nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van subsidies.
1 januari 2012	Tijdstip waarop bestaande subsidiewet- en regelgeving moet zijn aangepast.
2012	Evaluatie van het subsidiekader

Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het implementeren van het subsidiekader en moeten hiervoor een implementatieplan opstellen. De departementale implementatieplannen bevatten in ieder geval:

- o een overzicht van welke bestaande regelingen wanneer moeten zijn aangepast;
- o de wijze/ procedure waarop wordt geborgd dat subsidieregelingen aan het kader voldoen;
- o de benodigde aanpassingen in het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- o de manier waarop het gedachtegoed van het kader zijn uitwerking krijgt – onder andere de cultuuromslag – in de organisatie.

Een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën 'de werkgroep implementatie subsidiekader' zal de implementatie procesmatig en inhoudelijk begeleiden. De eindverantwoordelijken voor de implementatie binnen de departementen zijn de Secretarissen-Generaal. De voortgang van de implementatie zal in het Secretarissen-Generaal overleg over Regeldruk (SGOR) worden besproken. De werkgroep Implementatie ondersteunt dit overleg en vanuit elk departement zal een afvaardiging in de werkgroep deelnemen.

Het subsidiekader zal na 2 jaar worden geëvalueerd. De volgende aspecten zullen in deze evaluatie een rol spelen:

- de werking van de maatregelen voor uniformering en vereenvoudiging in de praktijk;
- de bindende werking van de gekozen juridische vormgeving van het kader; en
- de toereikendheid van het beschikbare sanctie-instrumentarium, op basis van departementale bevindingen en registratie van misbruik.



Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking

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, 15 december 2009

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



BIJLAGE

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 regelgeving¹, 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 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

¹ 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.



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 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 die 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 gevoelen 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 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 de risicoanalyse 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 wanneer het risico laag wordt ingeschat. 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. 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, wordt vastgesteld of als, indien er niet gemeld is, na een verantwoording als bedoeld in aanwijzing 8, onder b, een vaststelling op nihil plaatsvindt (zie hierna bij aanwijzing 8).

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 Meldingsplicht en desgevraagd verantwoorden

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 schriftelijke 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, niet tijdig 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 verstrekende 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, door niet te melden, 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 ter plekke een controle uit. De afweging of hiertoe wordt overgegaan geschiedt op basis van risicoanalyse. Wanneer in een dergelijk geval, waarin dus niet gemeld is, niet kan worden aangetoond dat de gesubsidieerde activiteiten voldoende zijn uitgevoerd of dat aan alle aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, zal in de regel de subsidie op nihil worden vastgesteld. Zoals eerder vermeld kan een op nihil stellen van de subsidies en dus terugvordering inclusief wettelijke rente van het hele subsidiebedrag in een dergelijk geval proportioneel worden geacht.

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, verplichtingen 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 verordeningen² of aan een vrijstellingsverordening (al dan niet opgenomen in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening³ of de beschikking van de Europese Commissie in verband met compensatie van diensten van algemeen economisch belang⁴). 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

² 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).

³ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 (PbEU L 214).

⁴ 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).

drie jaren mag ontvangen zonder dat sprake is van een noodzaak om de subsidie aan de Europese Commissie te goedkeuring voor te leggen. De steunplafonds⁵ mogen over een periode van drie jaar niet overschreden worden. Het gaat daarbij om het totaal van alle door de betrokken subsidieontvanger ontvangen overheids subsidies (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 subsidieverstrekingen 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.

Hoofdstuk 3. Voorschriften voor subsidieverstreking van € 25 000 tot € 125 000

Aanwijzing 12 Meldingsplicht en altijd verantwoord

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, niet tijdig 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

⁵ 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.

(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.

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.

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

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 gemoeid, 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 bij voorbeeld 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 egaliseringsreserve 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 egaliseringsreserve. 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 subsidieverstreking van € 125 000 of meer

Aanwijzing 16 Meldingsplicht en beperking tussentijdse rapportages

1. Bij subsidieverstreking 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, niet tijdig 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 bevoorschottings-systematiek is vereenvoudigd (zie aanwijzing 18).

Zie voor het tweede lid de toelichting op het gelijklopende 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 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen⁶ in werking getreden. 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.

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 controle⁷ 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:

⁶ Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Stb. 383)

⁷ 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.

Overzicht standaardtermijnen

Termijnen voor subsidieverstrekker	
Termijnen voor afgifte van een beschikking tot verlening 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: • subsidieverlening bij EU-cofinanciering; • subsidieverlening waarbij advies wordt ingewonnen; • nadere controle. maximaal 40 weken na aanvraag of sluiting aanvraagtermijn bij: • internationale peerreviews; • internationale beoordelingscommissies.
Termijnen voor afgifte van een beschikking tot (al dan niet directe) vaststelling van een subsidie:	maximaal 13 weken na: • de aanvraag van de subsidie (bij directe vaststelling). maximaal 22 weken na: • 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):	• 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.

Aanwijzing 18 Betaling en bevoorschotting

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

- Indien een beschikking tot subsidievaststelling als bedoeld in aanwijzing 7, onderdeel a, wordt gegeven, vindt de betaling van het subsidiebedrag in één keer plaats.
- Indien een beschikking tot subsidieverlening als bedoeld in aanwijzing 7, onderdeel b, wordt gegeven, wordt 100% bevoorschot.
- Indien een beschikking tot bevoorschotting wordt gegeven, geschiedt dit ambtshalve gelijktijdig met de beschikking tot subsidieverlening.
- 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 aanvraag(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:

- Subsidiabele uurtarieven dienen door de subsidie-aanvrager te worden berekend met gebruikma-

- king van één of meer van de door de subsidieverlener voor te schrijven standaardberekenningswijzen.
- 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;
 - % indirect productieve tijd (werkbeprekingen, 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.

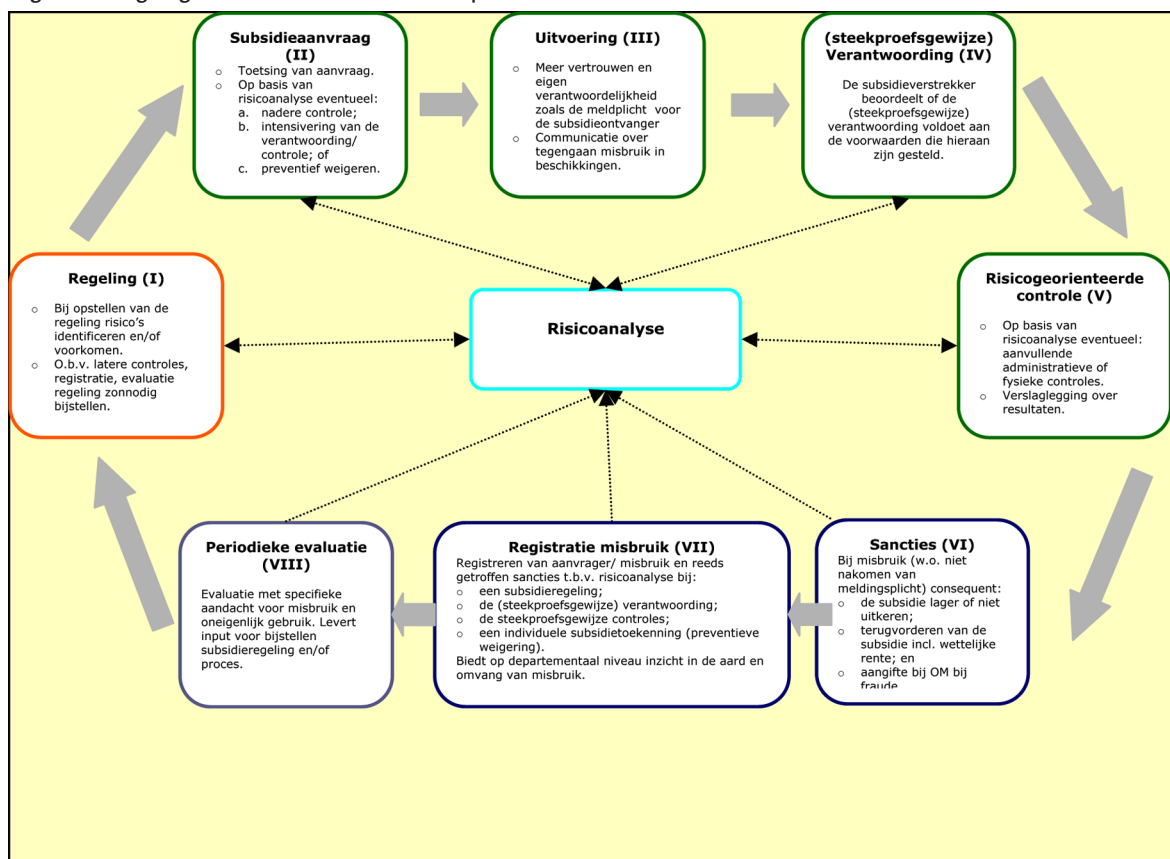
Toelichting:

Inleiding

Om misbruik⁸ 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.

⁸ 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 directies 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.

Er wordt vooralsnog vanuit gegaan dat dit instrumentarium (waaronder de punitieve component hiervan) misbruik op een toereikende wijze zal tegengaan. Bij de evaluatie zal deze toereikendheid nadrukkelijk worden bezien, 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 bezien. 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 persoonsgegeven⁹ 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.

⁹ Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.



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.

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 subsidieuitgaven 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.

TOELICHTING

Algemeen

Het instrument subsidieverstreking 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 verantwoorden 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 verantwoordingsregime 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 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, zij het dat 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

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

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.

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 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 subsidieverstrekingen 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 gezien 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.